

El desafío de la formación de barrios pobres y superpoblados en los países en vías de desarrollo ¹ (borrador)

Claudio Acioly Jr.²

Hoy en día, uno de cada tres ciudadanos urbanos del mundo vive en condiciones de pobreza y hacinamiento. Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en 2006 había casi mil millones de personas que sólo podían encontrar una vivienda en asentamientos pobres y superpoblados en la mayoría de las ciudades de América Latina, Asia y África, y un menor número en las ciudades de Europa y Norteamérica (ONU-Hábitat 2006). El problema es de una magnitud y complejidad sin precedentes, pero nos indica en términos sencillos que la mayoría de las ciudades están teniendo dificultades para alojar a sus residentes dentro de los planes formales, oficiales y sancionados que regulan el uso del suelo y del espacio urbano.

¿Cuáles son las causas de este masivo incumplimiento de las reglas y reglamentos formales que rigen la urbanización? Sigue siendo una pregunta difícil de responder, pero ahora sabemos más que hace 30 años cuando la primera Conferencia Hábitat de las Naciones Unidas de Vancouver empezó a investigar procesos de vivienda informales. Los bajos ingresos y la capacidad limitada de los núcleos familiares para pagar son parte del problema, así como la falta de inversiones en infraestructura del gobierno local. Está claro que ni un plan urbano ni un sistema de planificación de uso del suelo sancionado pueden guiar por sí solos la urbanización y producir estructuras espaciales urbanas sin barrios pobres y superpoblados. La investigación y la experiencia práctica proporcionan ahora evidencia suficiente sobre los distintos mecanismos y estrategias que los individuos y grupos organizados siguen para tener acceso a suelo y viviendas.

El fenómeno de formación de barrios pobres y superpoblados ha aumentado en escala y ha producido diversos tipos de asentamientos locales o regionales, como las favelas y los asentamientos clandestinos de Brasil, las barriadas de Perú, los *katchi abadis* de Pakistán, los *gecekondu* de Turquía y subdivisiones del suelo piratas en Colombia. A pesar de estas diferencias locales, el fenómeno tiene muchas características comunes: el sistema de oferta de suelo formal no funciona en el caso de muchas personas; los precios del suelo están por las nubes; las personas intercambian tierras y derechos de propiedad sin importar su estado legal como forma de acceder a un lugar para vivir y legitimar su derecho ante la ciudad; y estos asentamientos están plagados de problemas de hacinamiento, condiciones sanitarias inadecuadas y viviendas en malas condiciones.

Mercados de suelo y vivienda informales

Un mercado informal floreciente proporciona alternativas de vivienda para familias pobres, de clase media e incluso de ingresos elevados en muchas ciudades donde las sanciones por informalidad son laxas y el acceso al suelo es limitado en el núcleo urbano y está en manos privadas en las áreas periféricas. La densificación de asentamientos existentes y consolidados en el núcleo urbano y las subdivisiones informales y a menudo ilegales de suelo privado en las áreas periféricas son evidencia del fenómeno que llamo privatización de urbanización informal. Significa que las personas pueden tener acceso a las tierras mediante transacciones de mercado controladas por propietarios privados y sujetas a especulación.

A primera vista, parece que el fenómeno de urbanización informal supera la capacidad de los gobiernos municipales de responder a la presión demográfica y a la creciente demanda de vivienda, suelo e infraestructura. Si nos fijamos bien se descubre entre otras cosas que los barrios pobres y superpoblados y los asentamientos informales son un síntoma de un sector de la vivienda que no funciona bien, marcado por una relación de altos precios de la vivienda en relación a los ingresos, una escasez de suelo servido, y mercados de suelo, vivienda distorsionados y poco transparentes. La incapacidad de los gobiernos municipales para anticipar, articular y ejecutar políticas de suelo y vivienda bien diseñadas forma también parte del problema. Muchos gestores de política no han entendido completamente la complejidad de la urbanización informal y el nexo entre los mercados de suelo, vivienda y desarrollo de barrios pobres y superpoblados en sus ciudades, y por lo tanto, sus políticas mal concebidas siguen estimulando la urbanización informal en vez de frenarla.

Cualquier intento de abordar el problema de asentamientos existentes debe tener en cuenta las causas profundas de este fenómeno para diseñar medidas que impidan que sigan a la velocidad y con el alcance presentes. Así pues, mientras se trata la falta de infraestructura básica, accesibilidad y servicios públicos, así como derechos de tenencia poco claros, los gobiernos deben considerar políticas que detengan o disminuyan la velocidad a la que crece la informalidad urbana en sus diversas dimensiones. Si no se hace nada para invertir la tendencia actual, la población de los barrios pobres y superpoblados puede llegar a ser de mil quinientos a dos mil millones de habitantes en 2020 (ONU-Hábitat 2003; 2006; PNUD2005).

Los gobiernos nacionales y toda la comunidad internacional han reconocido el problema. La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de septiembre de 2000 estableció una serie de metas para el siglo XXI, los llamados ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), dos de los cuales se concentran en problemas urbanos. El ODM7 Objetivo 11, que se revisó en 2005, indica “para 2020, la mejora sustancial de la vida de al menos 100 millones de habitantes de los barrios pobres y superpoblados, a la vez que se proporcionen alternativas adecuadas a la formación de nuevos barrios de esta clase” (PNUD 2005, 3). Este objetivo sigue representando un pequeño número comparado

con los casi 2 mil millones de habitantes de barrios pobres y superpoblados estimados para esa fecha.

Llevar este objetivo a la práctica representa un reto doble. Los gobiernos locales y nacionales y los órganos de desarrollo internacionales deben enfocarse en el acondicionamiento de los barrios pobres y superpoblados, la mejora de la infraestructura y la regularización de los asentamientos informales, junto con medidas que puedan mejorar realmente las condiciones y la calidad de vida en los asentamientos existentes y en los que están en proceso de consolidación. Al mismo tiempo, estos gobiernos y órganos deben tratar políticas y medidas preventivas que puedan ofrecer alternativas viables y asequibles al modelo de desarrollo informal en curso. Sólo entonces se podrá superar lo que llamo la industria de la informalidad que persiste y presenta un desafío a los gobiernos municipales.

Diferencias regionales

Para entender mejor este reto, el Lincoln Institute colaboró con el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano-IHS, con sede en los Países Bajos. En los cuatro últimos años, estos dos institutos han diseñado y ofrecido un programa de capacitación internacional especializado en la administración y la regularización de suelo que ha atraído a ejecutivos superiores y profesionales de gobiernos, ONG e instituciones académicas, así como parlamentarios, concejales, alcaldes y tenientes de alcalde electos, y profesionales del sector privado de más de 30 países diferentes de África, Asia, América Latina y Europa del Este.

Estos participantes aportan gran cantidad de conocimientos y experiencia locales al salón de clase, ya que están involucrados directamente con los retos de la urbanización informal y los problemas de vivienda de los pobres en sus países. El programa de capacitación ha proporcionado un foro excelente para intercambiar experiencias y hablar de lo que está ocurriendo en distintas ciudades de distintos continentes, los tipos de medidas y políticas que se han diseñado, y lo que da resultado y no da resultado a la hora de tratar el fenómeno de la urbanización informal.

África: el reto de las tierras tradicionales

Los gobiernos locales de la mayoría de los países africanos están mal preparados en términos de personal bien capacitado y políticas e instrumentos de gestión urbanos específicos para tratar el problema de forma eficaz. Además, a menudo tienen una base impositiva baja, una recaudación de tributos inmobiliarios deficiente y sistemas de administración del suelo corruptos. Muchos países tienen una compleja estructura institucional que regula el uso del suelo a nivel local, que comprende planificación urbana y rural locales y unidades de administración del suelo que operan junto con una

variedad de órganos gubernamentales centrales, incluido un ministerio del suelo. También es común que haya gobiernos locales subordinados a un ministerio del gobierno local, limitando así la autonomía municipal y afectando de modo negativo la capacidad local de tratar el problema. Los países que han nacionalizado el suelo pueden crear estructuras de administración del suelo que son difíciles de manejar, produciendo registros del suelo inexactos y una dualidad en sistemas de asignación de tierras.

Además, las estructuras institucionales y organizativas poscoloniales de África deben coexistir con reglas y sistemas tradicionales de propiedad del suelo. En cierta forma, los terratenientes tradicionales (por ejemplo, jefes, reyes tribales y sus respectivos consejos tradicionales) funcionan de forma muy parecida a los proveedores de tierras piratas de Colombia o Pakistán. Estos últimos ofertan parcelas subdividiendo tierras de propiedad privada mientras que los anteriores ofertan tierras tradicionales a individuos e incluso a urbanizadores, pasando por alto o haciendo caso omiso de las reglas formales y los reglamentos oficiales del gobierno. Los precios del suelo aumentan considerablemente y el suelo servido se hace más escaso, resultando en el pago de precios elevados por parcelas donde se dispone de infraestructura. Los gobiernos locales no pueden ampliar la infraestructura y ofertar suelo servido a una escala que pueda contribuir a reducir los precios.

África se enfrenta a las tasas de urbanización más rápidas del planeta. La tasa de crecimiento de los barrios pobres y superpoblados en el África subsahariana es del 4,53 por ciento, comparada con la del sur de Asia del 2,20 por ciento (ONU-Hábitat 2006). Existe una necesidad urgente de ampliar los conocimientos locales sobre cómo funciona el mercado del suelo informal y las implicaciones de las políticas para la intervención pública. Se necesitan reformas a todos los niveles, no sólo en las estructuras reguladoras.

Asia: participación de los terratenientes privados

Las ONG de Asia tienden a desempeñar una función mucho más destacada que en otras regiones al apoyar iniciativas locales para mejorar el acceso al suelo por parte de organizaciones basadas en comunidades (CBO) y federaciones de habitantes pobres urbanos. El régimen privado de propiedad del suelo parece prevalecer, y las invasiones raramente tienen éxito. Los terratenientes tienden a recuperar sus tierras de forma relativamente fácil cuando hacen uso de procedimientos judiciales y legales, lo que da lugar a desahucios forzados o soluciones negociadas que abren vías para la compra directa de parte o de todas las tierras asentadas. Con el apoyo de las ONG, las CBO y las federaciones de pobres siguen programas de ahorros para comprar tierras en el mercado —ya sea donde estén ubicados sus asentamientos o en lugares de reasentamiento definidos por el gobierno—. Esto también explica por qué el reparto de tierras ha sido una política popular en algunos países asiáticos donde los gobiernos, terratenientes, y CBO y ONG colaboran. No obstante, a pesar de

algunos éxitos de iniciativas de reparto de tierras en Tailandia y la India, los gobiernos locales generalmente no están bien equipados con instrumentos de gestión del suelo y planificación del uso del suelo.

Otro método muy aceptado para proveer vivienda y suelo servido para grupos de ingresos bajos e intermedios en Asia son los programas de reajuste de tierras, donde grandes superficies de tierras periféricas están en manos privadas (Hong y Needham 2007). Los profesionales de la India informan sobre las dificultades de planificar el crecimiento urbano y hacer uso de las tierras sin involucrar a estos grandes terratenientes en los programas de urbanización. Algunos programas nacionales, como el Programa de Mejora de Kampung (KIP) de Indonesia y el Programa de Hipotecas de la Comunidad (CMP) de Filipinas, combinan la mejora de infraestructura con acceso a tierras y seguridad de tenencia.

América Latina: densificación y subdivisiones del suelo ilegales

En América Latina, el continente más urbanizado del mundo en vías de desarrollo, las tasas de crecimiento de población en las áreas metropolitanas más grandes está disminuyendo, aunque los asentamientos informales siguen creciendo de forma rápida. Según ONU-Hábitat (2006), las tasas de crecimiento físico del área total urbanizada y de las áreas pobres y superpobladas de América Latina son del 2,21 y del 1,28 por ciento, respectivamente, lo que sugiere unos niveles relativamente bajos de expansión hacia el suelo sin urbanizar. No obstante, hay datos de la municipalidad de Río de Janeiro que muestran que durante los años 90 la tasa de crecimiento de población en las favelas y en la subdivisiones de tierras ilegales era respectivamente cinco y tres veces mayor que la tasa de crecimiento de población para la ciudad en su totalidad (Cavaliere 2005). Esta mayor disparidad de crecimiento de la población, comparada con los datos de ONU-Hábitat, sugiere que puede existir un proceso de densificación y superpoblación sin la expansión relacionada de los límites físicos de los asentamientos informales.

Hay más de una docena de ciudades de distintos países de América Latina que han emprendido programas de mejora de los barrios pobres y superpoblados a gran escala, además de la regularización, formalización y legalización de asentamientos informales. Todas estas operaciones han sido apoyadas por recursos financieros significativos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, como el programa Favela-Barrio (Río de Janeiro), Programa de Hábitat Rosario (Rosario, Argentina), COFOPRI (Perú) y Morar Legal (Río de Janeiro).

Lo que hace que América Latina sea diferente de las otras regiones es que en muchos países, los gobiernos locales disfrutaban de una autonomía protegida constitucionalmente. Algunas innovaciones de política y algunos programas del gobierno también han tenido tiempo de desarrollar una mayor

capacidad y más experiencia para tratar la urbanización informal durante los últimos 50 años. El fenómeno de las barriadas en Perú data de los años 60, y muchas favelas de Río de Janeiro existen desde hace más de 100 años. Las primeras iniciativas de mejora de esta ciudad datan de los años 60, cuando los desahucios y las políticas de reasentamiento eran más comunes.

Cómo tratar este reto mundial mediante la capacitación

¿Cómo podemos tratar este reto mundial y abordar los problemas de una urbanización informal y la formación de barrios pobres y superpoblados? No existe una respuesta sencilla, pero el desarrollo de una mayor capacidad, capacitación y educación internacional son elementos clave. Las aptitudes, las destrezas y los conocimientos deben fortalecerse a nivel del gobierno local y a los niveles de redacción de la legislación y toma de decisiones políticas. Nuestra experiencia con el programa de capacitación conjunto de IHS-Lincoln muestra que hay una gran necesidad de conocimientos prácticos sobre lo que se puede hacer dentro de las limitaciones de los marcos institucionales y reguladores existentes. No obstante, sorprende lo poco que se conoce generalmente sobre las causas subyacentes de los procesos de urbanización informales y los mecanismos del mercado que alimentan la escala y el alcance actuales de informalidad.

El programa de capacitación de IHS-Lincoln ha ofrecido un entorno de aprendizaje interactivo mediante el cual casos reales, el análisis de políticas y los simulacros pueden demostrar los vínculos entre la oferta del suelo, el rendimiento del sector de la vivienda y el análisis económico, junto con destrezas de gestión de programas y proyectos. No obstante, la mayoría de los profesionales de varias especialidades que se han inscrito en el curso indicaron que tenían conocimientos limitados de economía urbana, lo que les hacía difícil entender la lógica del mercado y establecer correlaciones entre los precios del suelo, la escasez del suelo servido, los reglamentos y los boyantes mercados informales del suelo y de la vivienda.

La primera parte del programa de capacitación se concentra en desarrollar destrezas básicas en economía del suelo para aumentar los conocimientos de los participantes sobre los mercados del suelo y la formación de los precios del suelo. Dichos conocimientos son necesarios para desarrollar políticas públicas y medidas de diseño alternativas que resulten en una mayor oferta de suelo servido. Este punto inicial demuestra la forma en que funciona la demanda del suelo y cómo se comportan diversos participantes en el mercado inmobiliario e interaccionan entre sí para influir en los precios del suelo que al final afectan a la forma urbana y la expansión de la ciudad. Afirmamos que el suelo servido es una de las bases fundamentales para la vivienda, y por lo tanto su oferta y disponibilidad influirán definitivamente en los precios de la vivienda.

Para entender cómo estimular e influir el lado de la demanda, nos concentramos en el estado legal del suelo y los regímenes de derechos de propiedad en diferentes contextos. Nuevamente usamos casos reales que han tratado de establecer un cambio de paradigma y examinamos la seguridad de tenencia, el pluralismo legal, las reglas informales y la función de las leyes urbanas en los precios del suelo, todos los cuales influyen en la segregación social y espacial. La titulación de propiedades individuales es un objetivo de algunos programas de mejora y regularización que han demostrado ser costosos, llevar mucho tiempo y ser institucionalmente complejos, y raramente han sido efectivos para tratar la magnitud del problema. La experiencia COFOPRI en Perú (Programa para la Formalización de Propiedades) muestra que la reforma del marco institucional y los procedimientos legales para registrar propiedades ayuda a disminuir los costos de las transacciones y a acortar el tiempo tardado en procesos burocráticos, todos ellos obstáculos asociados con la informalidad.

Otras soluciones creativas, como ciertas formas de propiedad horizontal y el establecimiento de zonas especiales de interés social (ZEIS) que protegen realmente el territorio de los pobres urbanos, parecen abrir nuevas posibilidades para tratar el problema de los asentamientos existentes. El reto es integrar este instrumento en el proceso de planificación de uso del suelo antes de la ocupación.

Muchas ciudades de Brasil, las pioneras fueron Recife y Belo Horizonte, han hecho uso del instrumento ZEIS y la legislación nacional innovadora llamada “Estatuto de la ciudad” para traducir el principio de la función social de derechos de propiedad en instrumentos legales y de planificación que deben ser aplicados por gobiernos locales en la regularización de asentamientos informales, como el instrumento de posesión adversa (*usucapión o prescripción adquisitiva*), que en ciertas condiciones reconoce los derechos de los individuos a usar parcelas de menos de 250 metros cuadrados que han ocupado sin oposición durante cinco años o más, incluso si no eran dueños de la tierra.

La asignación obligatoria de áreas para vivienda social en nuevas iniciativas de urbanización en Filipinas es bastante similar al ZEIS, ya que intenta proteger el suelo y un lugar para los pobres de las ciudades. Los programas de redes de barrios pobres y superpoblados de India también sirven de ejemplo sobre la forma en que los gobiernos, el sector privado y los residentes de estos barrios pueden entablar realmente en una relación para asegurar el acceso al suelo y a la vivienda a la vez que proporcionan oportunidades de urbanización para los inversores privados. Tales esfuerzos requieren buenas destrezas de negociación y deliberaciones sobre el cumplimiento de la ley.

Uno de los mayores éxitos y contribuciones del programa de capacitación del IHS-Lincoln es la oportunidad dada a los participantes de entender una gama de instrumentos de gestión del suelo, como la transferencia de derechos de urbanización, captura de valores inmobiliarios y otros

instrumentos fiscales para imponer disciplina en los mercados del suelo e idear fuentes alternativas de financiación para que las ciudades aumenten el desarrollo de las infraestructuras. Los casos reales y los simulacros ayudan a demostrar la forma en que estos instrumentos pueden mejorar el suministro de infraestructura e influir positivamente en la oferta de vivienda a precios posiblemente inferiores. Esto a su vez puede tener un impacto positivo en la neutralización de las urbanizaciones informales a la vez que se ofrecen oportunidades de vivienda asequibles.

Experimentos como la operación urbana Usme en Bogotá, el Macroproyecto de Pereira y los programas urbanizadores sociales en la zona metropolitana de Porto Alegre, Brasil, y en Rosario, Argentina, constituyen formas prometedoras de que los gobiernos locales diseñen y ejecuten políticas preventivas que ofrezcan una alternativa a los asentamientos informales (Maldonado y Smolka 2003). Estos ejemplos muestran cómo la urbanización a gran escala puede financiarse mediante los incrementos de los valores inmobiliarios resultantes del proceso de urbanización mismo. Más específicamente, muestran cómo se puede ofertar suelo servido completo a un precio competitivo frente a suelos sin servir proporcionados por subdivisiones del suelo piratas. En Usme, el gobierno local efectúa una evaluación del suelo antes de sancionar planes locales para convertir las tierras rurales en usos urbanos, y llama a los propietarios privados a poner sus tierras en una especie de fondo de fideicomiso como parte de un programa de reajuste de tierras. El proceso es muy transparente. Los terratenientes que rehúsen seguir los principios que pueden enfrentarse a la expropiación de sus tierras a precios fijados antes del anuncio del proyecto.

El aumento del valor del suelo resultante debido a la acción pública se captura después para financiar la infraestructura del área, a la vez que se acepta un margen de beneficios para los terratenientes, aunque menor que el obtenido si la tierra se hubiera urbanizado de modo informal. Este proyecto de Usme está respaldado por legislación apropiada, voluntad política y cumplimiento de la ley. No obstante, requiere un gobierno muy activo y un respaldo técnico y político para tener éxito. Dentro de unos años es posible que tengamos evidencia suficiente de si la oferta de suelo asequible puede realmente disminuir o incluso detener el crecimiento de los asentamientos informales.

Otro tema del curso son los programas municipales a gran escala, como los llevados a cabo en Río de Janeiro, Caracas, Indore, Ahmadabad o Lusaka, que requieren un esfuerzo institucional significativo y suficientes destrezas para gestionar operaciones urbanas durante varios años con múltiples interesados, y técnicamente complejas en entornos extremadamente volátiles. El programa de capacitación de IHS-Lincoln pone gran énfasis en el diseño, gestión e implementación de operaciones a gran escala que tratan el problema de los asentamientos existentes a la vez que se mantienen al día de las políticas y medidas preventivas dentro de la esfera de los gobiernos locales.

Se llega a la conclusión de que las destrezas, los conocimientos y las aptitudes son componentes indispensables de un empeño completo que debe impulsar a gobiernos y organizaciones no gubernamentales locales, nacionales e internacionales. El problema de miles de millones de personas de todo el mundo que viven en asentamientos informales con servicios deficientes ha alcanzado tal magnitud que es necesario volver a estudiar con urgencia las fórmulas y los instrumentos existentes. El programa de capacitación conjunto de IHS-Lincoln está abordando este reto mediante recursos humanos y el desarrollo de destrezas.

Claudio Acioly Jr., arquitecto y planificador urbano, es especialista principal en la gestión de viviendas y urbanismo del Instituto de Estudios de Viviendas y Urbanización-IHS de Rotterdam, Países Bajos. Es también miembro visitante del Lincoln Institute este año. Ha trabajado en casi 20 países, ha publicado un gran número de trabajos sobre vivienda, mejora de vecindarios, densidad urbana y planificación participativa. Contacto: c.acioly@ihs.nl

Referencias

Cavalieri, Fernando. 2005. Presentación durante el curso de repaso sobre América Latina del IHS. Río de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP).

Hong, Yu-Hung y Barrie Needham. 2007. *Analyzing land readjustment: Economics, law, and collective action (Análisis de reajuste de tierras: economía, ley y acción colectiva)*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Maldonado Copello, Maria Mercedes y Martim O. Smolka. 2003. Using value capture to benefit the poor: The Usme project in Colombia (Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Colombia). *Land Lines* 15(3) Julio.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2005. *Improving the lives of slum dwellers: A home in the city (Mejora de la vida de los habitantes de los barrios pobres y superpoblados: un hogar en la ciudad)*. El Proyecto Millennium de las Naciones Unidas. Londres: Earthscan.

ONU-Hábitat. 2003. *The challenge of slums: Global report on human settlements 2003 (El reto de los barrios pobres y superpoblados: informe mundial sobre asentamientos humanos de 2003)*. London: Earthscan y ONU-Hábitat.

———. 2006. *State of the world's cities 2006 (Estado de las ciudades del mundo)*. Londres: Earthscan y ONU-Hábitat.

¹¹ Texto Publicado en Land Lines, Segundo el título *The Challenge of Slum Formation in the Developing World*, in *Land Lines*, Vol 19, No. 2, April 2007. Lincoln Institute of Land Policies, Cambridge, USA. 2-7 pp.

² Arquitecto y planeador urbano, especialista en políticas de vivienda, con larga experiencia en diseño, planeamiento, ejecución y gestión de programas y proyectos de urbanización y regularización de asentamientos informales en varios países. Miembro del equipo del Institute for Housing and Urban Development Studies-IHS, Holanda, y consultor del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas-UNHABITAT, y professor asociado a el Lincoln Institute of Land Policy.