



## CONSTRUIR CIUDADES. MEJORAMIENTO DE BARRIOS Y CALIDAD DE VIDA URBANA

**Eduardo Rojas (Ed.)**

BANCO IBEROAMERICANO DE DESARROLLO, FONDO  
DE CULTURA ECONÓMICA. WASHINGTON DC, 2009

*Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana* editado por Eduardo Rojas es más que una buena recopilación de buenas prácticas latinoamericanas y visiones de destacados académicos, consultores, funcionarios públicos e internacionales. No sólo por el aporte que entrega al panorama de las intervenciones urbanas, sino también por su interpretación de la evolución de las políticas públicas de mejoramiento urbano en la región. El libro se presenta como una secuencia de experiencias que promueven el avance hacia nuevas generaciones de intervención más sustentables y participativas.

La publicación da cuenta de prácticas de gestión urbana y habitacional que en su conjunto conforman una bitácora de viaje con proyectos que han buscado mejorar la calidad de vida de los habitantes latinoamericanos. En una parte importante de ellos se puede reconocer la influencia que han probado tener las instituciones financieras internacionales como el BID en la construcción y perfeccionamiento de herramientas de gestión y mecanismos de financiamiento. Si bien existen voces que han criticado sus niveles de intervención, es inne-

gable que este tipo de organismos han sido parte de la ecuación para mejorar las condiciones y expectativas de vida de los ciudadanos de países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Si bien el mejoramiento de barrios tiene acepciones más amplias, en los ejemplos citados se ha puesto el foco en las acciones tendientes a enfrentar las problemáticas de los asentamientos humanos informales o irregulares en las ciudades latinoamericanas. Y como el nombre del libro lo destaca, se busca transmitir que este tipo de intervenciones determinarían la construcción y reconstrucción de las ciudades latinoamericanas, desde la construcción de la ciudadanía.

Como se ha destacado, gran parte de los casos registrados son ejemplos del papel protagónico del BID en el financiamiento de inversiones públicas urbanas y su considerable influencia en los países donde ha operado. El Banco, constituido como una de las principales instituciones de desarrollo regional, ha buscado contribuir al impulso del progreso económico y social de América Latina y el

Caribe. En este sentido, sus enfoques de desarrollo han sido determinantes en la definición de políticas y estrategias de desarrollo local de las naciones participantes.

Reconocido el Banco como catalizador de la movilización de recursos hacia la región, sus acciones pueden ser destacadas como agentes de transformación y modernización institucional. En esta línea, se destaca la marcada orientación a entender los problemas del desarrollo urbano desde una perspectiva integral, donde las inversiones para mejorar la competitividad y la calidad de vida deben ser capaces de ir más allá de las demandas inmediatas y las obras con alto respaldo popular.

En síntesis, nos entrega un amplio espectro de experiencias de gestión pública constituyendo el panorama de las inversiones públicas y cómo éstas pueden ser capaces de impulsar el progreso económico y social, junto con buscar la participación y compromiso de sus habitantes y gobiernos locales.

### Estructura de contenidos

El libro está estructurado en siete capítulos que plantean las claves de la necesaria modernización que se busca promover. En términos generales, en cada capítulo se pone énfasis en una temática específica a través de la presentación de experiencias diversas de implementación. Si bien, como es de esperar en este tipo de proyectos, las distintas problemáticas y proyectos se entrelazan habiendo sido posibles otras organizaciones, lo relevante es que cada capítulo tiene como objetivo transmitir un mensaje-propuesta respecto al abordaje de las problemáticas urbanas actuales. Esto se hace aún más explícito en las secciones desarrolladas por el propio Eduardo Rojas, que se concentra en delimitar la base de contenidos fundamentales y transmitir las principales orientaciones y conclusiones.

El capítulo 1 plantea los elementos estructurantes del texto, con un diagnóstico de la ciudad latinoamericana y su marcada informalidad, junto a la necesidad de abordar sus problemas desde una perspectiva integral, asumiendo la escala real de éstos. Junto con proponer una agenda de trabajo, se plantea el paradigma integral de participación ciudadana, en donde la construcción de ciudad emerge desde la ciudadanía.

Asumiendo que las economías latinoamericanas están fuertemente relacionadas al desarrollo de las ciudades y que las tasas de crecimiento tienden a ser bajas e inestables, se indica que se debe abordar con decisión la informalidad residencial. Esta informalidad caracterizada por bajos ingresos, alto desempleo y alta vulnerabilidad social, margina a la población de los beneficios de la ciudad, donde “la precariedad del hábitat y la vulnerabilidad socioeconómica y familiar multiplican los riesgos a los que están expuestos”. Asimismo, se debe enfrentar la reproducción intergeneracional de la pobreza, que deja a parte de la población inserta en un círculo vicioso difícil de quebrar.

Los siguientes tres capítulos abordan tres temáticas estructurantes como lo son el empleo y la seguridad ciudadana como elementos clave en la construcción de ciudadanía. También se plantea la gestión del suelo y la prevención de la informalidad como bases de políticas exitosas, asumiendo que el suelo se transa en mercados con imperfecciones y escasa transparencia.

El documento pone énfasis en la necesidad de prevenir la proliferación de asentamientos irregulares y el rol de la planificación urbana, la gestión de suelos, la regularización y participación en el mercado inmobiliario. Se plantea que para aumentar masivamente la disponibilidad de vivienda a bajo costo “es necesario perfeccionar tanto el funcionamiento del sector vivienda como aspectos centrales del pro-

ceso de desarrollo urbano: la incorporación del suelo a usos residenciales y la provisión de transporte público y de servicios de salud y educación”.

En cuanto a la seguridad ciudadana, se muestran los avances de Bogotá en la definición de zonas críticas a través de un enfoque social y participativo. También se exponen los beneficios de la incorporación del concepto de *prevención situacional*, donde la metodología CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design) ha venido siendo aplicada en varios países de la región.

Por otro lado, a través de las experiencias de Colombia y en especial de Brasil, se pone énfasis en la importancia de la gestión de suelos, donde nuevas formas de financiamiento y modelos de gestión han estado mejorando el acceso al suelo y el logro de urbanizaciones de calidad. En esta línea se destaca el rol que juegan los modelos de gestión que sustentan el desarrollo de proyectos integrales y aquellos que son capaces de capitalizar de mejor manera la participación del sector privado.

Uno de los mensajes más marcados del libro es la necesidad de abordar la prevención de la informalidad e incluso de la nueva informalidad. Mediante las experiencias de mejoramiento de áreas deterioradas en Uruguay y Chile se pone en relevancia la preocupación por los habitantes de barrios de alta vulnerabilidad que pudieran caer en nuevos ciclos de informalidad. En estos casos se destaca la aproximación integral del problema y la relevancia que juegan las intervenciones en espacios públicos y semipúblicos con un fuerte componente de participación comunitaria.

El capítulo 5 se concentra en las lecciones que entregan programas destacados en cuatro países (seis si se incorpora los dos casos presentados en el capítulo anterior). Como lo indica

el título del artículo de Rojas, *La construcción de un saber hacer*, en el capítulo se pueden observar los resultados de los 25 años de participación del BID en la generación e implementación de programas de mejoramiento y la retroalimentación entre experiencias en distintos países. Esto ha significado 37 proyectos en 17 países por un total de US\$5.206 de los cuales el 60% han sido préstamos del Banco.

En esta línea, la evolución de las políticas de intervención, que han ido desde la erradicación a la radicación es estructurada en tres estadios: a) el primero denominado de *integración física*, desarrollado desde los años ochenta y concentrado en ampliar las redes de cobertura de infraestructura vial y sanitaria. En algunos países aún sigue siendo ésta una fase no superada; b) el segundo, denominado de *integración social*, iniciado en los años noventa que buscaba asimilar los asentamientos con los barrios formales en estándar y acceso a salud y educación junto al fortalecimiento y empoderamiento de la comunidad; c) finalmente, los programas de tercera generación o de *integración económica*, que abordan la sostenibilidad de las intervenciones a través de su integración con las economías locales, mediante el mejoramiento del empleo y la participación público-privada.

Los capítulos finales vuelven a plantear la comprensión de elementos estructurales en el desarrollo de los nuevos programas, como son la participación ciudadana y la gestión eficiente de los recursos como bases de la sostenibilidad. Aquí se exponen las inversiones públicas urbanas como vehículos para resolver problemas de ayer y de hoy, pero en especial, para abordar las problemáticas del mañana. Se valoran la integración de inversiones y las buenas prácticas de gestión pública poniendo foco en la eficiencia y en la responsabilidad local.

### Búsqueda de claves

En general, el libro se entiende como la búsqueda de ciertas claves, condiciones necesarias para lograr el anhelado mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Se propone traer temas de la periferia de la discusión de promotores y ejecutores de programas de mejoramiento de barrios.

Las conclusiones más relevantes que se pueden destacar son la visión integral de los problemas y la necesidad de ampliar la escala de análisis e intervención. En relación a lo primero, se pone énfasis en la comprensión integral de los fenómenos que afectan a las ciudades y barrios de las ciudades latinoamericanas, los cuales están viviendo procesos de deterioro tanto en zonas con asentamientos irregulares como en áreas ya regularizadas, e incluso realizadas o promovidas por los propios Estados.

En cuanto a la escala de aproximación, se invita a cambiar las escalas de análisis e intervención más allá de los barrios en cuestión. En esto existe una amplia experiencia de intervenciones específicas en barrios que no han sido capaces de revertir los procesos de deterioro, por no haber considerado su emplazamiento en la ciudad y la capacidad de reinserción de sus economías locales.

Se destaca el aseguramiento de la provisión de condiciones básicas y oportunidades de desarrollo para todos los habitantes. Vinculado a este punto y a la toma de decisiones se pone en relevancia el valor de la seguridad ciudadana y el rol de los espacios públicos. Se ha reconocido que el deterioro de ciertas áreas de la ciudad también implica el menoscabo de la ciudad en su integridad, de ahí que debe establecerse una corresponsabilidad del Estado –en sus distintos niveles– con las comunidades urbanas.

Por tratarse de préstamos para inversión pública, una de las claves está en realizar los análisis económicos adecuados avanzando hacia evaluaciones costo-beneficio, promoviendo tanto los estudios *ex ante* como los *ex post*. En este sentido, los análisis *ex ante* deben ampliar su espectro de variables en el marco de esta nueva integridad, por ejemplo la incorporación de precios inmobiliarios. Lo mismo ocurre con los menos frecuentes análisis *ex post* que se requieren para el adecuado seguimiento de proyectos y el necesario *accountability* de los programas.

El crecimiento vertiginoso de las ciudades, y en especial el de las áreas metropolitanas, ha superado a los gobiernos locales, generando déficit en infraestructura y servicios que deben ser abordados con una mayor perspectiva. Las persistentes debilidades en el ordenamiento territorial y planificación urbana, respaldan la importancia de contar con diagnósticos adecuados que puedan ser actualizados permanentemente.

...para ampliar el alcance y la escala de las intervenciones y lograr soluciones definitivas y con mayor impacto en los problemas que genera el hábitat informal se requiere un cambio de enfoque en la forma de definir el problema y concebir y ejecutar las soluciones. IEURE

### Roberto Moris

ARQUITECTO Y PLANIFICADOR URBANO.  
SUBDIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES UC. PROFESOR ASISTENTE DE LA ESCUELA DE ARQUITECTURA Y DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES UC. SANTIAGO DE CHILE; E-MAIL: RMORIS@UC.CL