



Políticas de regularización de asentamientos informales en los gobiernos urbanos de Bogotá, Brasilia y Buenos Aires

Angélica Moreno Calderón. Magíster de Estudios Urbanos de Flacso, Ecuador. Investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas. Correo electrónico: anmorenoc@unal.edu.co, <https://orcid.org/0000-0001-6834-2769>

Nicolás Garzón Rodríguez. Candidato a magíster en Política Científica y Tecnológica de Universidade Estadual de Campinas, Unicamp. São Paulo, Brasil. Correo electrónico: nikholas.garzon@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1688-6566>

Recibido: Octubre 29, 2017.

Aprobado: Noviembre 11, 2018.

Publicado: Diciembre 17, 2018.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>



Resumen

¿Cómo la estructura del gobierno metropolitano incidió en las políticas de regularización de asentamientos informales en Bogotá, Buenos Aires y Brasilia en la última década? Esta es la cuestión principal que el presente ensayo busca resolver a través del estudio de las políticas de regularización de los asentamientos informales en las ciudades de Bogotá, Buenos Aires y Brasilia, en contextos de metropolización. Se plantea como hipótesis que la fragmentación de las formas de gobierno urbano en las tres áreas metropolitanas ha reforzado un déficit de ciudadanía en los asentamientos informales, en la medida que se profundiza el proceso de segregación urbana y la falta de acceso a servicios y bienes públicos. Las políticas públicas frente a la ciudad informal generan formas fragmentadas de gobierno metropolitano, que de cierta forma impiden una amplia articulación de los diferentes niveles de gobierno para tratar los asentamientos informales como problemas metropolitanos. Así, hay una ruptura entre Buenos Aires y los municipios vecinos de la Provincia. Mientras que en Bogotá se impone la primacía de la capital y un proceso de integración regional, y no metropolitano —lo que impide el papel dominante de los gobiernos municipales—, en Brasilia, por su parte, se ha formalizado un gobierno metropolitano, pero el poder político y administrativo se concentra en la ciudad central. Este escenario profundiza la segregación de los habitantes de asentamientos informales en áreas metropolitanas de las ciudades estudiadas.

Palabras clave: asentamiento humano, gobierno municipal, planeamiento metropolitano, política de la vivienda, segregación espacial.

Policies to the regularization of informal settlements in the urban governments of Bogotá, Brasilia and Buenos Aires

Políticas para a regularização de assentamentos informais nos governos urbanos de Bogotá, Brasília e Buenos Aires

Abstract

How has the structure of the metropolitan government influenced the policies of regularization of informal settlements in Bogotá, Buenos Aires, and Brasilia in the last decade? This question is the main issue that the present essay seeks to solve through the study of the regularization policies of informal settlements in Bogotá, Buenos Aires, and Brasilia, in urban contexts. It is hypothesized that the fragmentation of forms of municipal government in the three metropolitan areas has reinforced a deficit of citizenship in informal settlements, as the process of urban segregation deepens and the lack of access to public services and goods. Public policies against the informal city generate fragmented forms of metropolitan government, which in a way prevent a full articulation of the different levels of government to treat informal settlements as urban problems. Thus, there is a rupture between Buenos Aires and the neighboring municipalities of the Province. While in Bogota it is imposed the authority of the capital and a process of regional, rather than metropolitan, integration—which blocks the dominant role of municipal governments—, in Brasilia, for its part, a metropolitan government has been formalized, but the political and administrative power is concentrated in the central city. This scenario deepens the segregation of the inhabitants of informal settlements in metropolitan areas of the cities studied.

Keywords: human settlement, municipal government, metropolitan planning, housing policy, spatial segregation.

Resumo

Como é que a estrutura do governo metropolitano teve um impacto nas políticas de regularização dos assentamentos informais em Bogotá, Buenos Aires e Brasília na última década? Esta é a principal questão que este artigo procura resolver através do estudo das políticas de regularização dos assentamentos informais nas cidades de Bogotá, Buenos Aires e Brasília, em contextos de metropolização. Levanta-se como hipótese que a fragmentação das formas de governo urbano nas três áreas metropolitanas tem reforçado um déficit de cidadania nos assentamentos informais, na medida em que se aprofunda e o processo de segregação urbana a falta de acesso a bens e serviços públicos. As políticas públicas perante a cidade informal geram formas fragmentadas de governo metropolitano, que de alguma forma impedem uma extensa articulação dos diferentes níveis de governo para lidar com os assentamentos informais como problemas metropolitanos. Assim, há um racha entre Buenos Aires e os municípios vizinhos da Província. Enquanto em Bogotá é imposta a primazia da capital e um processo de integração regional, e não metropolitano—o que impede o papel dominante dos governos municipais—, em Brasília, por sua vez, tem-se formalizado um governo metropolitano, mas o poder político e administrativo está concentrado na cidade central. Este cenário aprofunda a segregação dos moradores de assentamentos informais em áreas metropolitanas das cidades estudadas.

Palavras-chave: assentamento humano, governo municipal, planejamento metropolitano, política da habitação, segregação espacial.

Introducción

La reconfiguración geográfica alrededor de las ciudades por su papel dominante y de centralidad, ha generado, lo que De Mattos (2001) ha denominado el crecimiento de la mancha urbana y la metropolización expandida. Desde esta perspectiva, la metropolización es un fenómeno recurrente en la mayoría de las ciudades de la región latinoamericana verificable con los actuales niveles de urbanización que superan a la media de los países industrializados. Según los informes de la Cepal (2012), el porcentaje de población urbana pasó de representar un 40 % en 1950 a casi un 80 % en el 2000.

A la par de este crecimiento poblacional significativo, el proceso de urbanización en América Latina ha estado enmarcado por el surgimiento, en mayor o menor medida, de asentamientos informales, donde la precarización de los bienes y servicios públicos impide la realización de los derechos ciudadanos. Por ende, las administraciones públicas implementaron políticas que, de acuerdo con el contexto de cada ciudad,

trataron la informalidad urbana; sin embargo, la metropolización y proliferación de asentamientos precarios en las áreas metropolitanas viene generando un desafío en términos de gobierno, en la medida que involucran diversos actores en la política, que hasta el momento han reforzado la fragmentación y segregación en las áreas metropolitanas.

En este sentido, el objetivo principal de este ensayo es discutir las formas de gobierno metropolitano desarrolladas en las ciudades de Bogotá, Buenos Aires y Brasilia y sus implicaciones en las políticas públicas para tratar la informalidad urbana. Para lo cual se parte del interrogante: ¿cómo la estructura del gobierno metropolitano incidió en las políticas de regularización de asentamientos informales en Bogotá, Buenos Aires y Brasilia en la última década? Ante lo cual se plantea como hipótesis que la fragmentación de las formas de gobierno urbano en las tres áreas metropolitanas ha reforzado un déficit de ciudadanía en los asentamientos informales, en la medida que se profundiza el proceso de segregación urbana y la falta de acceso a servicios y bienes públicos.

Tabla 1. Variables de análisis para el ejercicio comparativo

Variable	Elemento de análisis	Justificación
Acceso legal a servicios públicos domiciliarios en asentamientos informales	Red de agua potable	Inicialmente se busca caracterizar la situación de los asentamientos informales para cada ciudad en cuanto a cobertura de servicios, dado que estos son determinantes para observar los avances y retrocesos de acuerdo con cada proyecto implementado para las ciudades
	Red de energía eléctrica	
	Red de alcantarillado	
Programas por desarrollar en asentamientos informales	Política pública para asentamiento informal	Describe de manera general las acciones de política pública que conciernen a los asentamientos informales en cada ciudad según el gobierno metropolitano
	Objetivos estratégicos	
	Dinámica metropolitana	
Formas de gestión metropolitana	Tipo de Estado	A través de esta variable se puede observar cómo estos elementos institucionales y políticos inciden en la dinámica interna de los asentamientos informales
	Mecanismo de gobierno metropolitano	
	Instrumentos de planeación urbana	

Nota: elaboración propia.

En términos metodológicos, esta investigación constituye un estudio comparado, el cual, según Hidalgo, Santana y Paulsen (2016), es una metodología de análisis de asuntos urbanos que facilita la construcción de teoría urbana desde América Latina. Esto porque solo es posible una homologación de experiencias urbanas para su traducción teórica cuando forman parte de un mismo contexto sociopolítico. De modo que, para el desarrollo de este trabajo, se toman los casos de Bogotá, Brasilia y Buenos Aires, por su condición de ciudades capitales y centros administrativos de gran relevancia a nivel nacional y latinoamericano. En suma, se confrontan, ya que son ciudades que difieren en cuanto al desarrollo de su organización política y sus avances en la consolidación de un área metropolitana legitimada política y administrativamente, lo que permite reflexionar acerca de la incidencia de la forma de gobierno sobre la formulación y ejecución de política pública. De manera específica, se analizan las variables presentadas en la tabla 1. Además, Brasilia, Bogotá y Buenos Aires son ciudades en donde se ha dado una implementación de políticas de regularización controversiales, las cuales no responden a la dinámica de titularizar los asentamientos bajo los preceptos de Hernando de Soto (1986), quien afirma que la titularización contribuye a reducir la informalidad y a mejorar las condiciones de vida de dichos asentamientos, tal como ha sido implementado en Quito, Lima o México durante los años noventa, y que incluso hoy sigue siendo aplicado en otras ciudades latinoamericanas.

Para el tratamiento de lo anterior, se interpretan los resultados de las investigaciones sobre ocupación del suelo de la Alcaldía Mayor de Bogotá desarrolladas a lo largo de 2015, también se revisan los resultados de las exploraciones adelantadas por la ONG Latinoamericana Techo, en las ciudades de Bogotá y Buenos Aires, las cuales son específicas para la temática de asentamientos informales; para el caso de la ciudad de Brasilia, se toman datos oficiales del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, IBGE. Esta información se analizó a la luz de las formas de gobierno y políticas públicas implementadas en los últimos años.

En el presente trabajo, inicialmente, se realiza una discusión teórica en la cual se relaciona la metropolización con los asentamientos informales, lo que conduce a interpelar el derecho a la ciudad y la segregación en las ciudades. Posteriormente, se presentan las características generales de la metropolización fragmentada en las ciudades de Bogotá, Brasilia y Buenos Aires. A continuación, se determinan a grandes rasgos los asentamientos informales en las ciudades, para de manera específica abordar el tema del gobierno y las políticas de regularización en cada uno de los lugares objeto de estudio. Finalmente, se presentan algunas características de los gobiernos metropolitanos, y las conclusiones.

1. Aproximaciones teóricas

Metropolización y asentamientos informales en América Latina

De acuerdo con Sousa (2011), las ciudades latinoamericanas pasan por un crecimiento prematuro de áreas metropolitanas, caracterizadas por la falta de planificación y el incremento de la población en el territorio, así como políticas públicas a corto plazo para tratar problemáticas emergentes, esto como consecuencia de la falta de capacidad institucional y legitimidad de los gobiernos locales. En ese sentido, la metropolización es una reconfiguración territorial contemporánea, que según Del Busto y De Souza (2016) trasciende las fronteras administrativas de las ciudades y municipios colindantes. Dicha metropolización está fuertemente influenciada por la reestructuración económica, que facilita, por un lado, la acumulación de capital y, por otro, lo que denomina Moura (2012) como la “periferización de la pobreza”, propia de la dinámica del mercado del suelo urbano. El carácter económico, predominante de la metropolización contemporánea, ha producido el debilitamiento de la esfera política, ante lo cual la metropolización puede ser entendida como un retroceso de lo político, puesto que, como afirma Lefèvre (2010), la ausencia de una unidad de gobierno profundizada por el proceso

de descentralización, impide la emergencia de una autoridad administrativa y una gobernanza metropolitana.

Las áreas metropolitanas de América Latina son el escenario de la globalización, donde las regiones y ciudades van ganando cada vez más importancia en las cadenas productivas globales; pero al mismo tiempo estas son el espacio de profundización de las desigualdades históricas. El informe de Gross, Galilea y Jordán (1987) recoge algunas preocupaciones en torno a la 'pobreza metropolitana' en la región, donde se formaron 'sectores pobres en marginalidad' en el área periférica de las grandes ciudades; asentamientos con ausencia de programas estatales, y dificultades de acceso a servicios públicos, el empleo y la economía formal.

La metropolización, como experiencia compartida de las ciudades a nivel global, es también conceptualizada por Di Méo (2008) como un proceso de ocupación del espacio geográfico en torno a uno o varios centros urbanos, organizado por las propias estructuras sociales y formas económicas de una sociedad, que a su vez profundiza las segregaciones y segmentaciones de trayectoria histórica. Es así como en las áreas metropolitanas de nuestras ciudades se encuentran reflejadas las injusticias históricas y las luchas por el acceso a la ciudadanía a través de servicios públicos y un estatus de ciudadano.

Asentamientos informales, derecho a la ciudad y segregación

La urbanización en Latinoamérica se caracteriza por el lento crecimiento económico en contraposición al acelerado incremento de la población dando lugar a escasez laboral, salarios bajos y la demanda por espacio construido e infraestructura urbana. La disputa por la ocupación del suelo se desenvuelve, según Jaramillo (2008), en la ocupación irregular de tierras urbanas por parte de los grupos más pobres que se ven excluidos de la demanda solvente de la producción capitalista de vivienda. Para Abramo (2008), quienes no pueden acceder a subsidios de gobierno, o tienen un incipiente capital monetario para adquirir suelo, aplican

la 'lógica de la necesidad', a través de la cual se explica el acceso a la tierra por medio de la 'invasión' o 'tomas'.

La invasión (espontánea o concertada) de los espacios vacíos existentes en las periferias del casco urbano generalmente de propiedad pública, según Matos (1986), es un proceso desarrollado en su mayoría por personas procedentes de áreas rurales que tienden a organizarse para obtener algún terreno y derechos ciudadanos posteriormente. Es así como el concepto de asentamiento informal se incorpora al estudio de las áreas urbanas, como afirman Herzer, Di Virgilio, Rodríguez y Redondo (2008) para dar cuenta del crecimiento y la existencia de amplios sectores de la población que no logran articularse a los distintos espacios sociales, económicos y territoriales que se dan en los nuevos procesos de urbanización.

En este sentido, en América Latina, frente a una ciudad planificada para el desarrollo pleno de la ciudadanía se encuentra la ciudad informal, donde, como sostiene Santos (1987), la ciudadanía es negada, pero se encuentra en una constante búsqueda de un espacio para su realización. Estas luchas por la ciudadanía, es decir, por el estatus sociopolítico que permite la materialización de los derechos, deberes ciudadanos y la progresiva igualdad social en el plano urbano de la región, se centra en romper con las barreras entre lo formal y lo informal. La ocupación irregular de terrenos es la manifestación de estas luchas, pero tiene implicaciones negativas para quienes la ponen en práctica como forma de acceder a la ciudad. Así mismo, para la administración de una ciudad, la propagación de asentamientos informales representa inconvenientes de diferentes tipos: jurídicos, por la legalización de barrios; de planeación territorial, porque no son lugares que se preveían para habitar; y de gestión, la ciudad que se expande a lugares donde no es posible la prestación de los servicios de que dispone el resto de la ciudad en un mediano o largo plazo.

En contraposición a lo anterior, las administraciones han desarrollado políticas de vivienda en las últimas décadas, que, como afirma la urbanista brasileña Rolnik (2013), bajo un en-

foque neoliberal han generado el crecimiento de asentamientos informales en las periferias urbanas, ya que son la única opción de acceso a la vivienda para la clase trabajadora, mientras que las políticas de vivienda social implementadas en varios países latinoamericanos reforzaron la desigualdad social al ubicar proyectos en zonas periféricas para mitigar la informalidad del mercado de suelo.

Ante este panorama, es importante establecer las dinámicas actuales del proceso de urbanización informal en las ciudades de Bogotá, Brasilia y Buenos Aires, donde se presenta un proceso de metropolización de la pobreza a través del surgimiento de asentamientos informales como efecto de las propias políticas públicas de vivienda social. Esto con el propósito de determinar cómo la metropolización permite o restringe el acceso a una ciudadanía social, pero también a un estatus de ciudadano que debería ser fundamentado bajo el principio de igualdad.

Lo anterior se explica en la medida que la metropolización se entiende como fenómeno espacial característico de la globalización, que se desarrolla en un sistema cultural y político determinado, ante lo cual Stratmann (2011) afirma que las grandes ciudades tendrían de algún modo una ventaja en comparación con las ciudades en vías de desarrollo. Esto se amplía en la medida que, para la inserción en el sistema económico global, las urbes en vías de desarrollo ofrecen mano de obra barata. De este modo, las ciudades del tercer mundo se enfrentan a un proceso de urbanización informal que tendría como resultado la aglomeración de mano de obra en las periferias urbanas, "generando nuevas formas de gobierno en el contexto de liberalización económica, caracterizadas por la introducción de dispositivos autoritarios de gobierno" (AlSayyad, 2004, p. 72) Entonces, las formas de gobierno están justificadas por la cultura política o las identidades territoriales que impiden la emergencia de dinámicas bajo aspectos participativos; según Martínez (2015), esto es alimentado por la metropolización difusa latinoamericana, caracterizada por la fragmentación de las áreas metropolitanas a través de la diferenciación en clases sociales.

2. La metropolización fragmentada

En América Latina, la metropolización fragmentada es una característica de las grandes ciudades. Por ejemplo, en Brasil representa una crisis urbana, pues existen dos modelos de ciudad que profundizan la ausencia de una ciudadanía. Por un lado, existe una 'ciudad legal', ya que cuenta con los estándares urbanísticos aceptables para garantizar los derechos sociales, en contraposición a una 'ciudad ilegal' materializada en la falta servicios públicos, infraestructuras y viviendas dignas. Según Campolina y Vieira (2016), las políticas para superar la crisis urbana en Brasil están más allá del mejoramiento de las condiciones de hábitat en la ciudad ilegal, y necesariamente necesitan una reconsideración en la distribución del ingreso.

En la región del Planalto Central, la metropolización Goiana adolece de una fragmentación a nivel social y espacial. La capital federal, Brasilia, ha sido cuestionada por ser un aglomerado urbano, como asegura Lima (2013), objeto de intervenciones estatales que buscaron por varias décadas, por medio de instrumentos de planificación territorial, la expulsión de la población con la renta más baja a los municipios vecinos. Esta acción pública pone de presente cómo las formas de gobiernos y sus acciones en el campo de la esfera pública causan unas ciudadanías excluidas de los procesos de desarrollo urbano, dando paso a la emergencia de formas autoritarias de gobierno metropolitano.

Por otro lado, la metropolización de la pobreza en Argentina se ha caracterizado por la concentración de asentamientos informales en los municipios periféricos, con problemas para el acceso a servicios públicos e infraestructuras urbanas, lo cual dio lugar a relaciones clientelistas entre los gobiernos subnacionales, locales y las organizaciones comunitarias de los asentamientos. Las identidades generadas en el proceso de exclusión urbana, según Besana, Gutiérrez y Grinberg (2015), muestran la ausencia de un estatus de ciudadanía, sentimiento compartido por los moradores de los asentamientos, donde

la cobertura de un servicio debe ser pagada al gobernante del período en el proceso electoral más próximo. De ahí que el área metropolitana se convierta en el espacio del ejercicio del gobierno en el estado de excepcionalidad, ante la falta de mecanismos institucionales de participación de la comunidad, junto a una incapacidad del gobierno para administrar los asuntos metropolitanos en reconocimiento formal de la ciudadanía.

En lo que se refiere a Colombia, los orígenes de la informalidad datan de los años sesenta y se enmarcan en un contexto del conflicto armado que dio lugar al desplazamiento de millones de personas hacia el centro del país, principalmente Bogotá, ocasionando formas de ocupación denominadas por Peattie (1982) como asentamientos informales ilegales, los cuales se desarrollaron y crecieron rápidamente sin ningún criterio en materia de legislación y planificación urbana. La ubicación de estos asentamientos se dio en áreas periféricas, montañosas, caracterizadas por su renta absoluta y difícil acceso a través de transporte urbano, carentes también de servicios públicos básicos.

Esta situación, según Thibert y Osorio (2014), implicó una resistencia de los municipios aledaños a Bogotá, a la integración regional para la consolidación de un área metropolitana, bifurcando a su vez en relaciones intergubernamentales conflictivas que entorpecieron el tratamiento de los distintos problemas urbanos.

3. Trayectorias de urbanización informal en América Latina: el caso de Bogotá, Brasilia y Buenos Aires

La situación actual de los asentamientos informales en las tres ciudades analizadas evidencia diferentes dinámicas de desarrollo, las cuales responden al contexto político y social particular que se desarrolla en cada urbe. En términos generales, se puede definir que la intensidad de la informalidad afecta más a Buenos Aires y Bogotá en comparación con la ciudad de Brasilia. La forma de ocupación más común por parte de los moradores de dichos asentamientos, se-

gún el informe de Techo Argentina (2013), se da a través de invasiones por parte de colonos, quienes posteriormente venden los terrenos a precios inferiores que los del mercado común, caso que se da principalmente en la ciudad de Bogotá, mientras que en la ciudad de Buenos Aires se realizan mayoritariamente 'tomas' por los habitantes sin ningún mediador o vendedor.

La emergencia de los asentamientos, es decir, las formas de ocupación del suelo urbano, según Smolka y Larangeira (2009), presentan características relacionadas con las dinámicas del mercado del suelo. En la ciudad de Bogotá, según el estudio de Techo Colombia (2015), los asentamientos informales de la ciudad fueron producto del mercado informal de tierras en un 41 %, mientras que la invasión de tierras, en su mayoría de propiedad pública con objetivo de preservación forestal, 38 %. Por otro lado, en la ciudad de Buenos Aires se presenta un porcentaje importante de asentamientos producto de la invasión de terrenos de propiedad privada, representada en un 75 %. En la ciudad de Brasilia no se dispone de un dato sobre el porcentaje de la ocupación de asentamientos, pero la definición de 'aglomerados subnormales' por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (2011) abarca las invasiones y parcelas ilegales. Además de la representatividad de una u otra forma de ocupación del suelo urbano, es relevante la presencia de las invasiones, junto al mercado informal de tierras, en la emergencia de la informalidad urbana latinoamericana.

En cuanto a la metropolización de los asentamientos informales, es una tendencia clara en la ciudad de Buenos Aires, donde, como afirma Techo Argentina (2013), el 92 % de los asentamientos se encuentran ubicados en el conurbano de la provincia de Buenos Aires. No obstante, este factor no incide en la prestación de los servicios públicos básicos, donde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CABA, presenta los mismos niveles de cobertura que el Conurbano, cuyas tasas no superan el 22 %. Para el caso de Bogotá, se presenta una profundización de las disparidades territoriales donde los municipios del sur y occidente del área metropolitana

muestran los niveles más altos de pobreza, vista en términos de ingreso y acceso a los servicios públicos estatales. Este panorama muestra cómo en estas dos ciudades el acceso a la ciudadanía social está determinado por las dificultades de acción de coordinación metropolitana para la implementación de políticas públicas frente a la ciudad informal.

De la misma manera, otra característica de los asentamientos informales es la precarización material representada por la ausencia o dificultad de acceso a los servicios públicos, específicamente los relacionados con la seguridad de posesión de la vivienda. En lo que respecta al componente de accesibilidad a

los servicios públicos básicos, es mayor en Bogotá seguido de Brasilia, esto se presenta en los datos contenidos en la tabla 1, donde se compara el porcentaje de asentamientos que acceden de manera legal a la red de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica.

Cómo se tratará más adelante, la diferencia de cobertura de servicios públicos de manera legal se debe en parte al enfoque de las políticas públicas, el cual tiene como objetivo la integración de los moradores de los asentamientos a través de medidas de intervención urbanística, contrario a Buenos Aires, donde no hay garantía de servicios públicos, ya que la política difiere del sentido de integración.

Tabla 2. Acceso legal a los servicios públicos a través de la red general de Bogotá, Brasilia y Buenos Aires para asentamientos informales

Ciudad / servicio público	Red general de agua potable	Red general de alcantarillado	Red general de energía eléctrica
Bogotá	69 %	65 %	81 %
Brasilia	95 %	15 %	45 %
Buenos Aires	7 %	17 %	22 %

Nota: adaptado de “Derecho a Bogotá: informe de asentamientos informales”, por Techo Colombia, 2015, p. 40; “Levantamiento de asentamientos informales: construcción colectiva de la información” por Techo Argentina, 2013, p. 48; “Mapa da pobreza e desigualdade”, por Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

Gobierno y políticas de regularización

La precarización de la vivienda urbana en la historia de las ciudades latinoamericanas es reflejo de múltiples variables, entre ellas la (in) capacidad del Estado para garantizar los derechos urbanos a los ciudadanos. De modo que la formación de asentamientos precarios ha sido objeto de intervención estatal a través de políticas de regularización; para los casos de estudio aquí presentados, las políticas públicas de regularización se implementaron a partir de dos paradigmas simultáneos, “programas con énfasis en la provisión de infraestructura y servicios urbanos a los barrios y los programas con foco en la tenencia de la tierra, la titulación” (Smolka y Larangeira, 2009, p. 72). Esto da a entender que en el contexto latinoamericano

la implementación de políticas entendió la informalidad como la ausencia de formalización de la propiedad, y como una espacialidad fuera de los patrones urbanísticos, lo cual se puede ver de forma sintetizada en la tabla 2, donde se enuncian los programas y objetivos implementados, así como la dinámica metropolitana de articulación/desarticulación en cada una de las ciudades objeto de estudio.

Los asentamientos precarios forman parte de la construcción de la sociedad brasileña; como explica Cardoso (2016), estos han sido la opción de vivienda para la mayoría de la población pobre del país. Al respecto, en los últimos años se han implementado políticas de regularización de la tierra, teniendo en cuenta la institucionalización del Estatuto de la Ciudad y el Programa Federal de Regularización, con antecedentes normativos importantes. Es así como se enfatizó en asegurar

la posesión de la tierra a través de la titulación, lo cual se complementó con la regularización urbanística. Siguiendo a Denaldi (2016), estas iniciativas tomaron relevancia por su objetivo de mejorar la calidad de vida en los asentamientos precarios del país a través del Programa de Aceleração do Crescimento, PAC.

Con base en la experiencia nacional, Brasilia, a través de la región metropolitana y la Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, Terracap, implementó desde los años de su fundación una política de gestión pública de tierras, la cual tenía como objetivo, entre otros, controlar el crecimiento de la ciudad, y reservar tierras públicas; sin embargo, de estas tierras, las localizadas en zonas periféricas tuvieron procesos de “ocupación irregular de la tierra, subdivisiones ilegales y carencia de infraestructura” (Abramo, 2007, p. 215). No obstante, la administración de la región metropolitana, a principios de los noventa, optó por distribuir algunas de estas tierras para la consolidación de asentamientos humanos, pero estas carecían de servicios públicos, de manera que “esta política de padrino trajo como resultado la venta de otras tierras públicas para financiar la construcción de infraestructura en los asentamientos irregulares” (Abramo, 2007, p. 216) originando la reducción de tierras públicas y la ineffectividad para controlar la expansión de estos asentamientos, aunque de otro lado facilitó la inclusión de los moradores de estos asentamientos en la dinámica urbana a través de la accesibilidad de servicios públicos.

En la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana se han desarrollado diferentes políticas para tratar la informalidad urbana, por parte de los gobiernos locales. Considerando que en este país no existe la función social de la propiedad, las políticas de regularización se han enfocado en la regulación dominial, es decir, en la tenencia de la tierra; sin embargo, las iniciativas de expropiación, como asegura el trabajo de Di Virgilio (2015), puestas en marcha a partir de la década de los noventa generaron un limbo jurídico en la medida que restringía el desalojo y remoción de villas y asentamientos, pero no aseguraba la propiedad sobre el terreno para los habitantes de los asentamientos. Así, en el área metropolitana de Buenos Aires, administrada por el nivel provincial (sub-nacional), se presenta una dispersión de iniciativas gubernamentales

que buscan la regulación dominial, ya que los asentamientos en los municipios del conurbano son propiedad privada; mientras que en la CABA los asentamientos informales fueron construidos sobre terrenos públicos, y por tanto las políticas implementadas por la ciudad han estado encaminadas a la regularización urbanística, a fin de mejorar el acceso a servicios públicos y la condiciones de habitabilidad de las viviendas.

Por consiguiente, en los municipios del área metropolitana de Buenos Aires las políticas se enmarcan en una perspectiva jurídica; mientras que en la CABA, donde los terrenos son de propiedad pública, no hay una preocupación social por un desalojo, y la acción pública se enfoca en el mejoramiento urbanístico, sin grandes avances. Retomando nuevamente a Di Virgilio (2015), estas políticas a nivel local se deben en gran medida a las restricciones normativas y presupuestales de los gobiernos locales, debido a que la política urbana del país no está descentralizada, y por tanto las administraciones públicas no poseen la autonomía administrativa y presupuestal suficiente para emprender acciones a gran escala. De modo que los gobiernos locales del Área Metropolitana de Buenos Aires presentan una fragmentación que impide la coordinación en la implantación de políticas públicas frente a la ciudad informal. Considerando la ausencia de un gobierno metropolitano común, se desarrollaron relaciones intergubernamentales caracterizadas por el conflicto de competencias administrativas entre la CABA y sus municipios conurbados.

Por otro lado, en la ciudad de Bogotá la metropolización ha sido un fenómeno presente desde hace varias décadas, como consecuencia del “modelo primacial urbana de la capital implantado durante el siglo pasado en ese país” (León y Ruiz, 2016, p. 25). De este modo, el área metropolitana ha adquirido una fuerte diferenciación con los municipios aledaños; Alfonso (2010) afirma que hay una aglomeración de viviendas para las poblaciones más empobrecidas en el eje sur de la ciudad y expansión de barrios para poblaciones de mayor ingreso en el eje norte. La emergencia de asentamientos informales en el área metropolitana de Bogotá es una característica generalizada en el eje sur de la ciudad, por lo tanto, fue objeto de intervención del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), contemplando fuentes de financiamiento de los gobiernos locales, así

como recursos financieros de crédito externo administrados por el Gobierno nacional.

El trabajo de Torres, Rincón y Vargas (2009), señala cómo el PMIB de Bogotá, se basó en el proceso de “legalización” de asentamientos informales, que, si bien no garantiza la titularidad inmediata del terreno a los ocupantes, sí permitía el acceso a servicios públicos domiciliarios y equipamientos urbanos con el fin superar la crítica situación de pobreza y exclusión en los asentamientos. El PMIB fue implementado en la última década, gracias a los instrumentos de planificación urbana contemplados en la reforma constitucional y la Ley 388 de 1997, que garantizaban la función social de la propiedad urbana, el acceso a los servicios públicos como derecho ciudadano, y la descentralización en el diseño e implementación de las políticas urbanas. Los impactos del PMIB son notables, considerando los altos niveles de cobertura de los servicios públicos domiciliarios, así como los avances en la regularización de la propiedad de los terrenos.

No obstante, a pesar de los avances importantes del PMIB, Torres, Rincón y Vargas (2009) sostienen que emergen conflictos recurrentes frente a la incapacidad de articulación institucional para unificar un criterio territorial que abarque la totalidad de la ciudad e incluso más allá de esta. Esto es una visión amplia de las problemáticas de los asentamientos informales, inicialmente de aquellos que no pueden

hacer parte de PMIB porque se ubican en zonas de alto riesgo por amenaza natural, siendo la remoción en masa o la inundación las más frecuentes, o, por el contrario, ocupan zonas de conservación del ecosistema; así mismo, porque los asentamientos se ubican por fuera de la jurisdicción del gobierno de la ciudad y hacen parte del municipio conurbado de Soacha. Este último representa el principal problema, ya que, de acuerdo con la Alcaldía Mayor de Bogotá (2015), el municipio de Soacha alberga la mayor proporción de población por debajo de la línea de pobreza en el área metropolitana de la ciudad, y además recibe constantemente población en condición de desplazamiento, haciendo de los asentamientos informales una problemática en crecimiento constante.

A través de la revisión de estas ciudades fue posible establecer cómo las políticas de regularización de la tierra y gestión urbanística de asentamientos informales tuvieron impactos limitados por cuenta de las formas de gobierno, en Bogotá y Buenos Aires, por las relaciones de conflicto entre la ciudad central y sus municipios cercanos, y en el caso de Brasilia, por la idea de eliminar la segregación a través de la regularización y operar de modo diferente al nivel nacional, de manera que el análisis de las formas de gobierno hace necesario para entender el proceso de metropolización latinoamericana.

Tabla 3. Políticas públicas para asentamientos informales de Bogotá, Buenos Aires y Brasilia

Ciudad	Programas/ proyectos para ciudad informal	Objetivo estratégico	Dinámica metropolitana
Bogotá	Mejoramiento Integral de Barrios	Legalización de barrios	Políticas implementadas por los gobiernos municipales sin coordinación y cooperación metropolitana
Buenos Aires	Política de regularización dominial y urbanística	Expropiación de propietarios privados originales para evitar desalojo de asentamientos	Desarticulación entre el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios conurbados de la provincia
Brasilia	Política gestión pública de tierras	Legalización y mejoramiento de condiciones a barrios informales constituidos en suelo público	Política articulada al Gobierno nacional y en coordinación con el Gobierno metropolitano

Nota: adaptado de “Procesos urbanos en acción ¿Desarrollo de ciudades para todos?”, por Abramo, 2007, pp. 45-80; “Urbanización de origen informal en Buenos Aires: lógicas de producción de suelo urbano y vivienda”, por Di Virgilio, M., 2015, *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos*, 30 (3), 656; “Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios en Bogotá”, por Torres, C., Rincón, J. y Vargas, J., 2009, p. 62.

¿La metropolización o el fin del gobierno local?

Según el trabajo de Lefèvre (2010), la dimensión política de la metropolización está representada por una disputa entre las formas de gobierno en las áreas metropolitanas, especialmente de las grandes ciudades, aún más intensas frente al proceso de descentralización política y administrativa en el contexto de la globalización. De la misma manera, Carrión (2014) argumenta que para América Latina la construcción de un gobierno metropolitano, frente a la expansión de la metropolización en las grandes ciudades, es un problema político de gran magnitud dado que la emergencia de un área metropolitana autónoma tiene como consecuencia la pérdida de poder de los gobiernos nacionales.

Las problemáticas de los asentamientos informales en contextos de metropolización son objeto de difícil intervención por la gestión en el sector público-estatal. Dentro de la discusión sobre la reforma de la administración del Estado emerge la cuestión urbana y territorial en las formas de organización y gestión del sector público, donde la metropolización contemporánea va más allá de las formas actuales de la política y la organización administrativa. De este modo, las ciudades capitales tienen un problema aparentemente común, es decir, el nivel de dificultad de coordinación política y administrativa y la complementariedad de las acciones para satisfacer las diferentes necesidades metropolitanas, que excedan los límites administrativos de sus jurisdicciones.

El área metropolitana de Buenos Aires, de acuerdo con Pírez (2010), no presenta una forma común de gobierno, ya que la CABA, como el núcleo de la metrópoli y su condición de capital, tiene un gobierno independiente; de la misma forma, los municipios suburbanos tienen su propio gobierno, sin mecanismos de cooperación y coordinación con la CABA. Para la administración de cuestiones metropolitanas la subsidiariedad del máximo nivel de gobierno va en detrimento de la consolidación de un gobierno regional metropolitano. En concordancia con el

autor, la relevancia del gobierno federal en los asuntos metropolitanos permitió la privatización de varios bienes y servicios públicos, reforzando la idea de un área metropolitana para el crecimiento de la economía, pero no como unidad territorial y política.

De la misma forma, el caso de Bogotá presenta un escenario de conflicto en el proceso de establecimiento de un área metropolitana. Para Frey (2013), la excesiva centralización del poder político y económico en la capital ha dificultado la cooperación de los municipios pertenecientes al área metropolitana. Además, la ausencia de confianza de los gobiernos locales en el gobierno de Bogotá es alimentada por la existencia de un régimen de autonomía administrativa especial, y un sentimiento de imposición de la agenda pública de la ciudad sobre la de sus municipios vecinos. Pese a que recientemente se han generado mecanismos de integración regional en ámbitos administrativos y de planeación con una visión metropolitana, los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno privilegian las relaciones entre los gobiernos subnacionales y la ciudad de Bogotá, dando poca relevancia a los municipios que conforman el área metropolitana.

La ciudad de Brasilia, la primera y única capital latinoamericana totalmente planeada, sufre hoy las mismas problemáticas de las ciudades de la región. La política de periferización de la pobreza promovida a lo largo de la historia de la ciudad, a través de la construcción de ciudades satélites cercanas al Plan Piloto a fin de impedir la ocupación, generó un espacio metropolitano de exclusión e injusticia social. Así, la división del Distrito Federal en regiones administrativas mantuvo la idea de separación política entre las ciudades satélite y el núcleo metropolitano representado en el Plan Piloto. En el contexto de las políticas federales de regularización de asentamientos precarios, el gobierno del Distrito Federal instituyó una política de regularización con énfasis urbanístico pero limitada por los problemas de propiedad de las viviendas que deben ser resueltos por el ocupante del terreno. Ante la presencia de un gobierno con mecanismos de coordinación y cooperación entre las regiones

administrativas del distrito, las políticas de regularización se ven limitadas desde su formulación.

Este panorama de las formas de gobierno, desarrolladas en las áreas metropolitanas de las tres ciudades, representa desafíos para estudiar con una amplia perspectiva la cuestión de los asentamientos informales. A partir de la hipótesis de Carrión (2014) sobre las posibilidades de un gobierno metropolitano, es posible establecer que la creación de un área metropolitana en la ciudad de Bogotá y Buenos Aires, como 'nuevo nivel institucional de gobierno', es un problema político, y no técnico o legal, en la medida en que cuestiona el equilibrio de poder entre el Gobierno nacional y los gobiernos locales, regionales o metropolitanos. Las formas de gestión metropolitana creadas para tratar inconvenientes comunes se enfrentan a la ausencia del gobierno metropolitano, considerando que los mecanismos propuestos en cada país no consideran la planificación y gestión de esta situación en la amplitud de dinámicas territoriales, limitado a las acciones sectoriales de cada jurisdicción administrativa, así como la toma de decisión centralizada, sin participación en gobiernos locales y de los propios ciudadanos.

Hasta ahora ha sido posible establecer una visión general de los problemas y dificultades en el acceso a la ciudadanía en asentamientos informales en las tres ciudades. Inicialmente, el caso de la ciudad de Buenos Aires es el que más presenta una situación aguda en el proceso de metropolización de la pobreza, considerando que alberga casi la mayoría de los asentamientos informales en municipios vecinos de la región metropolitana, y que aquellos asentamientos tienen los peores niveles de cobertura de los servicios públicos. Además, hay un abismo entre el gobierno de la CABA y el gobierno de la provincia, al aplicar políticas que se concentran en garantizar la permanencia de los habitantes a través de la expropiación de propietarios privados, pero sin profundizar el acceso a la ciudadanía. Por su parte, Bogotá ha intentado superar los conflictos entre la tenencia de la tierra y el acceso a los servicios públicos con importantes avances, sin embargo, la falta de un gobierno metropolitano

no permite mejorar las condiciones de los asentamientos en áreas periféricas, lo cual refuerza las desigualdades urbanas.

En ambos casos, se observa que los gobiernos de las grandes ciudades, a través de sus poderes políticos, administrativos y la autonomía en el manejo de los presupuestos públicos han podido avanzar en la regularización de tierras y desarrollo urbano, lo opuesto ocurre en municipios vecinos, que dependen de otros niveles de gobierno para programas de financiamiento, haciendo intervenciones dispersas, sin gran impacto sobre la superación informal a través de acciones conjuntas y amplias. En Brasilia, las desigualdades urbanas todavía se mantienen, ya que las políticas buscan la propiedad de la tierra, más no la cobertura de servicios públicos.

Tanto en Brasilia, Bogotá y Buenos Aires, desde el nivel político o académico, se han desarrollado iniciativas para establecer gobiernos metropolitanos formales, como puede observarse en la tabla 3, dotados de autoridad política y administrativa para planificar conjuntamente las políticas del área metropolitana. Si tenemos presentes las cuestiones planteadas por Carrión (2014), la construcción de gobiernos metropolitanos en América Latina pone en jaque el poder de los gobiernos nacionales, por lo tanto, se presume que la formación de este tipo de gobierno metropolitano no es una opción viable a corto plazo. En ese sentido, profundizar los mecanismos de cooperación y coordinación metropolitana, dependiendo de acuerdos políticos entre los gobiernos locales, podría tratar temporalmente los problemas comunes, este por medio del fortalecimiento del problema de los asentamientos en la agenda pública como una cuestión de construcción de la ciudadanía e igualdad.

Tabla 4. Formas de gestión metropolitana en Argentina, Brasil y Colombia

País	Tipo de Estado	Mecanismos de gobierno metropolitano	Instrumentos de planeación urbana	Efectos formas de gestión en asentamientos informales
Argentina	Estado Federal	Subsidiariedad del Gobierno Federal*	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Urbano y Ambiental (CABA) • Planes provinciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades en la gestión de asentamientos en los suburbios • Falta de coordinación y cooperación en la implementación de herramientas de planeación
Brasil	Estado Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Distrito Federal • Regiones Administrativas 	Plan Director de Ordenamiento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Centralización del poder político en el gobierno distrital • Ausencia de regularización de tierras
Colombia	Estado unitario	Región Especial de Administración y Planeación **	Plan de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de cooperación y coordinación inadecuados • Ausencia de gobierno metropolitano

Nota: *área metropolitana fragmentada, el gobierno federal no acordó intervenir en los asuntos metropolitanos. **La instancia de cooperación y coordinación administrativa no constituye área metropolitana. Adaptado de “Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires”, por Pírez, 2010, p. 527. *La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano*, Cicioni, A. (Comp.), pp. 243-265; y “Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo”, por Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, p. 83.

Conclusiones

Las formas fragmentadas de gobierno metropolitano han sido determinantes en la agudización de las problemáticas de los asentamientos informales y en el alcance limitado de las políticas de regularización, que no han logrado introducir paradigmas metropolitanos para generar mayores impactos en el tejido urbano. Esta situación es más recurrente en las ciudades de Buenos Aires y Bogotá, donde la metropolización de la pobreza no ha sido tratada como una problemática metropolitana, siendo objeto de intervenciones fragmentadas y sin mejoramiento sustancial del acceso a los derechos ciudadanos. Mientras que para el caso de Brasilia, donde los objetivos estratégicos de las políticas y problemáticas de los asentamientos son diferentes, el problema metropolitano emergente está relacionado con la profundización de las segregaciones urbanas en las zonas periféricas.

En términos generales, las políticas de regularización implementadas en las tres ciudades

se han formulado bajo paradigmas diferentes, considerando los propósitos políticos e instrumentos de planificación dispuestos en cada uno. Bogotá presenta los niveles más altos en cuanto a cobertura en servicios públicos gracias a la política de “legalización. Mientras que en Argentina, el gobierno de la CABA ha buscado el mejoramiento urbanístico y no el de acceso a servicios y bienes públicos, lo cual no ha generado un buen impacto, como se pudo establecer en el documento, por su parte, en el conurbano las políticas provinciales han tratado el tema solo a nivel jurídico, buscando una regularización dominial sin definir la propiedad del suelo y el acceso a servicios públicos. Brasilia, mediante la política implementada, ha consolidado la integración de los asentamientos informales al ámbito urbano, aunque sin garantizar una cobertura adecuada de servicios públicos, además a través de la estrategia desarrollada no ha podido mitigar el apareamiento de estos.

Este panorama permite pensar en el papel de la ciudadanía como eje para la regularización de asentamientos. Los gobiernos actuales,

a pesar de las dificultades, propenden por la conformación de gobiernos metropolitanos y de esta manera profundizar los mecanismos de cooperación y coordinación administrativa. El acceso a la ciudadanía, asentamientos villas y campamentos deberá ser el objetivo prioritario y el campo de estudio académico por profundizar sobre la metropolización de la pobreza en la región. Así, parece que los gobiernos locales, es decir, municipales, se han vuelto insuficientes para atender las necesidades de sus poblaciones en contextos de metropolización, dando paso a formas de gobierno regionales con capacidad técnica y presupuestaria más fuerte. Pero la realización de la ciudadanía material, con acceso a los bienes y servicios esenciales, no garantiza el ejercicio de la democracia plena en los procesos del gobierno metropolitano, aspecto importante para tener en cuenta en la modificación de los arreglos institucionales metropolitanos.

Referencias

- Abramo, P. (2007). Gestión pública de tierras. La experiencia de Brasilia. En M. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 214-217). Cambridge: Lincoln Institute of land policy. [Sitio web]. Recuperado 26 de octubre de 2018, de <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/gestion-publica-tierras>
- Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis. Un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/827>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). *Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/region_metropolitana_de_bogota_una_vision_de_la_ocupacion_del_suelo.pdf
- Alfonso, O. (2010). Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana. En S. Jaramillo, *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades* (pp. 221-248). Quito: Colección de ciudades. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/descargasdocs/eventos/seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-viii-seminario-aciur-2009/mesas-tematicas/dinamicas-demograficas-y-configuracion/359-profundizacion-de-las-relaciones-de-metropolizacion-de-bogota-con-la-sabana-1/file>.
- AlSayyad, N. (2004). Urban informality as a new way of life. En A. Roy, *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia* (pp. 68-121). Oxford: Lexington Books.
- Besana, P., Gutiérrez, R. y Grinberg, S. (2015). Pobreza urbana, comunidad local y Estado-socio en Argentina: la provisión de servicios públicos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, 79-102. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/52066/46943>
- Campolina D. C. y Vieira, D. J. (2016). Brazil: accelerated metropolization and urban crisis. *Area Development and Policy*, 1, 155-177. <https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1202085>
- Cardoso, A. (2016). Assentamentos precários no brasil: discutindo conceitos. En M. Morais, C. Krause & V. Correia, *Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: estudos de caso brasileiros* (pp. 18-53). Brasília: IPEA. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160718_caracterizacao_tipologia.pdf

- Carrión, F. (2014). *La ciudad y su gobierno en América Latina*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de https://works.bepress.com/fernando_carrion/642/
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal. (2012). *População, desenvolvimento sustentável e território*. Santiago de Chile: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982014000100013
- De Mattos, C. (2001). Metropolicación y suburbanización. *EURE*, 1-7. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008000001
- De Soto, H. (1986). *The Other Path*. London: I. B. Tauris & Co Ltd.
- Del Busto, D. y De Souza, F. (2016). A data based model as a metropolitan management tool: The Bogotá-Sabana region case study in Colombia. *Land Use Policy*, 54, 253-263. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.02.019>
- Denaldi, R., Moretti, R., Paiva, C., Nogueira, F. y Petrarolli, J. (2016). Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. *Cuadernos Metrópole*, Vol 18, No. 35: 101-118. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0101.pdf>
- Di Méo, G. (2008, noviembre 13). *Introdução ao debate sobre a metropolização. Uma chave de interpretação para compreender a organização contemporânea dos espaços geográficos*. Recuperado el 30 de julio de 2017, de <http://confins.revues.org/5433>
- Di Virgilio, M. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios demográficos urbanos*, 651-690. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102015000300651
- Frey, K. (2013). Integração regional em Colômbia: o difícil caminho em direção a arranjos. *Revista Desenvolvimento Regional em Debate*, 79-101. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/402/345>
- Gross, P., Galilea, S. y Jordán, R. (1987). *Metropolización en América Latina y el Caribe: calidad de vida y pobreza urbana*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/viewFile/991/102>
- Herzer, H., Di Virgilio, M., Rodríguez, C. y Redondo, A. (2008). ¿Informalidad o informalidades? Hábitat Popular e Informalidades Urbanas en Áreas Urbanas Consolidadas (Ciudad de Buenos Aires). *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* (4), 85-112. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2756182>
- Hidalgo, R., Santana, D. y Paulsen, A. (2016). La comparación como recurso en las teorías urbanas latinoamericanas: trayectorias recientes de una metodología invisible. En O. Castreghini, M. Casares, M. Nunes da Silva, N. Czytajlo & D. Volochko, *Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina* (pp. 61-82). San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de http://observatoriodasmetrosoles.net.br/obs/images/abook_file/livro_estudoscomparados_2017.pdf
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2011). *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Recuperado el 1° de agosto de

- 2017, de Mapa de pobreza e desigualdad: <https://ciudades.ibge.gov.br/>
- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, 11-53. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/826>
- Lefèvre, C. (2010). The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the western world. *Análise Social*, 623-637. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1292287671R-2dEY4xs1Gc79ED2.pdf>
- León, N. y Ruiz, C. (2016). El sistema urbano en Colombia y la formación metropolitana: Una aproximación desde la nueva geografía económica. *Cuadernos de geografía* (25), 21-37. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/52850>
- Lima, L. (2013). A metropolização goiana: aspectos políticos institucionais, rebatimentos socioespaciais e econômicos. *Acta Geográfica*, 103-116. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <https://revista.ufr.br/actageo/article/view/924>
- Martínez, P. (2015). La producción del espacio en la ciudad latinoamericana. El modelo del impacto del capitalismo global en la metropolización. *Revista Hallazgos*, 221-229. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://www.scielo.org.co/pdf/hall/v12n23/v12n23a11.pdf>
- Matos Mar, J. (1986). *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: Ministerio de Educación del Perú.
- Moura, R. (2012). A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. *EURE*, 5-31. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v38n115/art01.pdf>
- Peattie, L. (1982). Settlement Upgrading: Planning and Squatter Settlements in Bogota, Columbia. *Journal of Planning Education and Research*, 27-36. Recuperado a partir de <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0739456X8200200106>
- Pírez, P. (2010). Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires. En A. Cicioni, *La gran Buenos Aires: Rompecabezas metropolitano* (pp. 241-263). Buenos Aires: Konras-Adenauer-Stiftung. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/03/gran_buenos_aires/capitulo10.pdf
- Rolnik, R. (2013). Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. *International journal of urban and regional research*, 1468-2427. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2427.12062/full>
- Santos, M. (1987). *O espaço do cidadão*. Porto Alegre: Fundação Ullysses Guimarães. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://www.scielo.br/pdf/ln/n14/a16n14.pdf>
- Smolka, M. y Larangeira, A. (2009). Ganar terreno. En E. Rojas, *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana* (pp. 71-85). Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <https://publications.iadb.org/en/publication/16281/building-cities-neighborhood-upgrading-and-urban-quality-life>
- Sousa, E. (2011). La espacialidad urbana en una metrópoli prematura: su visión imaginaria desde la otredad. *Cuadernos del cendes*, 28(76). Recuperado el 26 de octubre de 2018, de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082011000100003
- Stratmann, B. (2011). Megacities: Globalization, Metropolization, and Sustainability. *Journal of Developing Societies*, 229-259. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0169796X1102700402>

- Techo Argentina. (2013). *Levantamiento de asentamientos informales: construcción colectiva de la información*. Buenos Aires: Techo Argentina.
- Techo Colombia. (2015). *Derecho a Bogotá: Informe de asentamientos informales*. Bogotá: Techo Colombia. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de https://issuu.com/techocolombia/docs/derecho_a_bogot_
- Thibert, J. y Osorio, G. (2014). Urban Segregation and Metropolitics in Latin America: The Case of Bogotá, Colombia. *International journal of urban and regional research*, 1319-1343. Recuperado el 26 de octubre de 2018, de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2427.12021/abstract>
- Torres, C., Rincón, J. y Vargas, J. (2009). *Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios: hábitat y vivienda*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Facultad de Artes. Recuperado 26 de octubre de 2018, de https://issuu.com/procesosurbanosinformales/docs/mejoramiento_integral_de_barrios_en_bogota