

Ciudades hechas a mano

Verena Andreatta[1]

Barcelona (España), 12 de junio de 2002

Asentamientos informales: un siglo de presencia urbana

Favelas, tugurios, pueblos jóvenes, villas miseria, villas de emergencia, barriadas de ranchitos... son los nombres que reciben los asentamientos marginales en Brasil, Perú, Argentina, Colombia y Venezuela; diversos apelativos y la misma imagen tópica de la pobreza y de la construcción informal de los barrios populares en América Latina. Se trata de un fenómeno que surgió unánimemente en el paisaje urbano de este continente hace casi un siglo, y que tiene su expresión análoga en todas las grandes ciudades del ‘tercer mundo’.

Entre los países de América Latina el proceso de urbanización presenta algunos rasgos diferentes. Comparten el ritmo, pero se distinguen en el grado; se distancian en la distribución de la población, aunque son comunes las persistentes desigualdades en el reparto espacial de la renta urbana. El propio tamaño de las principales metrópolis varía significativamente (São Paulo y México tienen casi dos veces más habitantes que Río de Janeiro y Buenos Aires), si bien todas acaparan altísimos porcentajes de la población total. De hecho, lo más sorprendente son las elevadas cifras de población en las ciudades, casi equiparables a las del ‘primer mundo’, lo que niega la correspondencia directa entre riqueza y grado de urbanización.

En Brasil, durante los tres primeros cuartos de siglo XX, los porcentajes de habitantes en áreas rurales y urbanas se invirtieron: pasaron de una relación de 70 a 30 a una de 30 a 70. Al final del siglo, el 80% de la población vivía en las ciudades. Pero la tendencia está remitiendo. La tasa de crecimiento de las dos últimas décadas es negativa, según datos de Naciones Unidas. En Sao Paulo, se ha reducido a la mitad; en Río de Janeiro, a un tercio, y en Ciudad de México, a la cuarta parte. Es el resultado, en parte, de las políticas de estabilización de esos países, pero también de la recesión económica.

En Río de Janeiro, este freno ha hecho posible que se elaboraran importantes políticas de reconducción de la urbanización marginal. Con matices, la misma secuencia explicativa de cómo surgieron y cómo se pusieron en práctica estas pautas de acción puede aplicarse a muchas de las ciudades latinoamericanas, aunque quizá la experiencia de Río sea la más ambiciosa por su alcance. También la de consecuencias más expresivas por el grado de integración física, social y formal de las favelas en la ciudad.

¿Quién construyó estas barriadas en la ciudad brasileña? Lo hicieron personas en general venidas del campo que, al no poder pagar una vivienda, buscaron terrenos desocupados, vacíos, en áreas insalubres o de topografía difícil y, sobre todo, que escaparan al control público o que hubieran sido abandonados por sus propietarios. Los barrios fueron contruidos por gente sin recursos que, con sus escasos ahorros,

compraron ladrillos y cemento y levantaron sus casas, poco a poco, con la ayuda de amigos, vecinos y familiares. Son viviendas de ciudadanos de ‘segundo orden’, ‘invasores’ que han creado, en el seno de las urbes, verdaderas ciudades hechas a mano.

La incertidumbre de la incorporación a la ciudad, unida al carácter gregario que acompaña a toda emigración masiva, se tradujo en una cadena humana de ayuda mutua en la que cada nueva familia asentada llamaba a sus parientes y a sus conocidos para vivir a su lado: una casa, y otra más, reproduciendo las comunidades de origen, recomponiendo sus lazos humanos y de solidaridad dentro del hostil espacio social urbano. De esta forma, a lo largo de los dos primeros cuartos de siglo, surgieron en Brasil los ‘nuevos barrios’, las favelas, nacidos del deterioro de otros barrios abandonados o como villas de emergencia, de forma a veces espontánea y otras planificada por grupos organizados, en procesos en los que no faltaron intermediarios y especuladores, como en otros países.

A pesar de la irregularidad de su origen y desarrollo, de la falta de planificación, de la precariedad de sus servicios y de la provisionalidad de sus construcciones, estos asentamientos ofrecían buena parte de lo que se necesita para vivir con una cierta confortabilidad: excelente ubicación sobre los montes altos y centrales de la ciudad -los ‘morros’-, facilidades de transporte por la proximidad de las estaciones de tren y de autobuses y cercanía al empleo, al comercio y a las áreas de ocio de los barrios burgueses del ‘llano’. Quizá sea éste un hecho diferencial frente a las enormes extensiones periféricas de suburbios que rodean otras urbes latinoamericanas, y de él emana la singularidad de la favela.

La cuestión de la vivienda parecía estar resuelta en esta etapa de crecimiento acelerado de las megaciudades. Sin embargo, aunque un solo individuo podía levantar su residencia, unas pocas personas en situación de irregularidad, frecuentemente sin títulos de propiedad, no podían construir infraestructuras básicas (saneamiento, agua, luz, etc.), ni vías de acceso para atender a la colectividad, ni escuelas, guarderías y dispensarios sanitarios. Al menos, no podían hacerlo sin la participación efectiva de la autoridad estatal: sólo el poder creciente de las comunidades pudo forzar el suministro de estos servicios mínimos.

Los intentos de erradicación y el paradigma de la vivienda pública en polígonos

Durante las décadas de los sesenta y setenta, estos procesos se enmarcaban en una concepción economicista del fenómeno urbano: las migraciones demográficas, los desequilibrios regionales y la industrialización obedecían a la organización previa de las infraestructuras viales y a un hipotético control reglamentario del uso del terreno; hechos que determinan el origen y desarrollo de todo proceso moderno de urbanización. Por esta razón, el desarrollo inmobiliario sólo era admisible a partir de la lógica del mercado del suelo, de la edificación de viviendas por un agente promotor y de la compraventa o el alquiler; unos parámetros formales que dejaban fuera a una gran parte de la población, incapaz de cumplir todos estos requisitos.

Incluso la visión sociológica sólo era capaz de encontrar en todo ello la constatación en el espacio urbano de las reglas que producían las desigualdades sociales, un reflejo de las desigualdades en la propiedad y en el manejo de los medios de producción.

No es de extrañar que estas favelas, cuya ubicación, apropiación y construcción violaban las reglas urbanísticas, fueran consideradas una patología de la ciudad. Y, por ello, no sólo las políticas gubernamentales, sino también gran parte de la ideología urbanística dominante encontraron una única solución: su erradicación y su realojo en zonas más ajustadas a la legalidad, mediante la edificación de viviendas en polígonos, normalmente de promoción pública. Teoría urbanística y estado asistencial se daban la mano en la resolución del problema.

En América Latina las megaciudades fueron las áreas que más crecieron demográficamente, con respeto a otras aglomeraciones urbanas con un desarrollo económico similar. Por eso, cuando en la década de los sesenta las favelas empezaron a ser objeto de políticas de erradicación, con el consecuente traslado de sus habitantes a polígonos, el problema alcanzaba ya tal magnitud que no podía ser resuelto por esas ofertas públicas de residencias. No había inversiones suficientes para trasladar a una población que, en Río de Janeiro, por ejemplo, sumaba casi 500.000 personas a finales de los sesenta.

Pero lo más importante era que estos nuevos polígonos -simulacro de la ciudad real- seguían una lógica distinta de aquella que formó las favelas. Estaban alejados de los centros urbanos y del empleo, por lo que conllevaban altísimos costes de transporte para una población de paupérrimos niveles de ingreso. Además, las relaciones de vecindad y solidaridad se difuminaban con la dispersión de los vecinos.

Muy frecuentemente el nuevo piso se transformó en un bien de consumo y gran parte de sus habitantes lo vendieron o traspasaron para volver a las favelas. Los espacios públicos de los polígonos se deterioraron hasta niveles inadmisibles, creando zonas de mayor degradación social, marginalidad y delincuencia que las de las favelas.

Por otro lado, esta política de erradicación despertó los vínculos sociales y comunitarios que habían caracterizado el origen de las favelas. Fue necesario unir voces y vecinos para vencer el miedo a encontrarse frente a un poder público todavía insensible a aquella forma de vida irregular e informal, aquella 'excrecencia urbana' a cuyos habitantes nadie consideraba ciudadanos, ni siquiera posibles clientes de las agencias suministradoras de servicios básicos. Eran 'gente de las favelas, no del asfalto'; no de la urbe. Este rechazo propició la creación de asociaciones de vecinos, de federaciones, de grupos políticos. Así, de forma organizada, pudieron defender por sí mismos los barrios marginales y presionar al poder para que realizara las mejoras necesarias de saneamiento, agua, luz, cloacas, electricidad, etc. Sobre todo, consiguieron así el instrumento que los apartaría por fin de la ilegalidad: el título de propiedad.

A mediados de los años setenta se cerró el capítulo de la eliminación de las favelas. Las instituciones se esforzaron en diagnosticar el problema de una manera más sistemática, cuantificarlo y cualificarlo: se investigó cuántas personas vivían en las barriadas, en qué condiciones y dónde estaban ubicadas; se determinaron los límites físicos y la topografía del lugar que ocupaban; se constató qué tipo de servicios se habían implantado en ellas, etc.

No todas las favelas tenían el mismo nivel de urbanización. Algunas contaban con beneficios obtenidos a partir de promesas político-electorales; en otras, alguna agencia de servicios había comenzado a introducir precarias redes de saneamiento o electricidad. Pero, en cualquier caso, estos asentamientos no constaban en los mapas -eran un espacio en blanco-, ni entraban dentro del ideario del racionalismo arquitectónico y urbanístico y, apenas, en el del poder público. Eran barrios sin nombre de habitantes sin dirección posible, sin ciudadanía, pero que vivían (viven) dentro de la misma cultura, la misma ética, con las mismas características étnicas que existen en la ciudad formal; gentes que comparten las esperanzas y expectativas de futuro de la cultura vigente.

La urbanización de las favelas por las propias comunidades

A inicios de los ochenta había un clímax de mayor comprensión de la dimensión del fenómeno. El escenario estaba dominado por la recesión económica y se comenzaba a constatar una estabilización del crecimiento migratorio y demográfico. Además, los nuevos sistemas políticos, más democráticos, hacían posible una mayor participación de las comunidades de vecinos, ya que los habitantes de las favelas representaban, entre otros aspectos, un fuerte capital electoral.

“La favela es la solución”, aseguró el urbanista inglés John Turner, invitado a Río de Janeiro para proponer una ‘solución’ al ‘problema’. Fue una sorpresa para unos cuantos políticos y tecnócratas, y una alegría para los expertos situados a contracorriente de un modelo de urbanización que destruía los tejidos históricos, abandonaba los barrios empobrecidos y pregonaba la primacía del automóvil en la reconstrucción de las ciudades.

“¡Hay que urbanizar esos barrios, hay que dotarlos de los servicios de los que carecen!” Éste comenzó a ser un eslogan compartido e imbricado en los nuevos enfoques urbanísticos. La aceptación de la realidad de las favelas empezó a formularse desde distintas perspectivas, y gobiernos y comunidades se pusieron a trabajar para dotarlas, primero, de redes de alcantarillado, cloacas y electricidad, y, después, de edificaciones que albergaran las asociaciones de vecinos, equipamientos sociales y deportivos, etc.

Se establecieron entonces las pautas principales de la llamada ‘urbanización comunitaria’: la idea era considerar a sus habitantes como consumidores con derecho a ser atendidos por todas las agencias gubernamentales. Para facilitar la financiación, las nuevas redes de servicios se formaban con mano de obra de la propia comunidad, con recursos públicos, técnicas reglamentadas y control técnico. El objetivo era conectarlas con las infraestructuras de los barrios colindantes.

El diálogo abierto entre el gobierno y las asociaciones vecinales ganó sinergia política y de él nació un conjunto de técnicas alternativas, desde sistemas de recogida de basuras con microtractores hasta escaleras mecánicas para las zonas en pendiente y otras muchas innovaciones que ponían en cuestión las soluciones habituales de urbanización de la ciudad formal.

Al final de la década, la revisión de la política sobre las favelas había alcanzado tal dimensión que se introdujo como tema de debate en la cámara legislativa. Se aprobaron decretos que condenaron definitivamente la política de erradicación, tal y como recoge el Plan Director de la Ciudad de Río de 1993. Pero la puesta en marcha de las nuevas políticas requería una fuerte financiación y una participación comunitaria más extendida en los proyectos de mejora de los barrios, así como una difícil, casi revolucionaria, transformación de las prácticas jurídicas que permitiera avanzar en la imprescindible concesión de los títulos de propiedad.

De la realidad a la legalidad: las favelas se tornan barrios

Los años noventa empezaron con buenos augurios para las favelas. Aprovechando los ecos de la conferencia de medio ambiente Río’92, el gobierno recién electo apostó por su recuperación y por la dignificación de sus calles y de sus barrios, y lo hizo a través de dos ambiciosos proyectos: Rio-Cidade,

para la ciudad formal, y Favela-bairro, para la ciudad informal.

El programa se apoyaba, obviamente, en la experiencia de políticas asistenciales puntuales y de los programas de infraestructuras básicas que utilizaban mano de obra de las propias favelas, se forjaba sobre el cambio de opinión respecto a ellas y a la marginalidad de sus poblaciones, y se sustentaba en una generación de técnicos municipales con conocimiento del problema y con experiencia en un nuevo modelo de intervención.

Sin embargo, sólo a partir del liderazgo de un poder político decidido a enfrentar el tema se acometió de forma más amplia y más compleja la transformación e integración de las favelas. El gobierno municipal de Maia y Conde, bajo un entendimiento común del urbanismo como acción pública y no como pasiva formulación de códigos estériles, diseñó el programa, buscó financiación externa y fue capaz de arrastrar a la sociedad y a la opinión nacional e internacional para llevar a cabo el proyecto a lo largo de ocho años y con un enorme éxito social y urbanístico.

Para ello consiguió un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo del 60% del coste total, que fue de 320 millones de dólares. Sobre esa base se formuló una estrategia de intervención urbanística, en la conciencia de que la normalización del espacio, la integración formal, favorecería la integración social, la ciudadanía plena de sus habitantes.

La Prefeitura de Rio seleccionó, para la primera etapa, quince áreas de favelas de tamaño mediano, asentamientos de 500 a 2.500 viviendas en las que existía una organización social ciudadana. Realizó un concurso público de profesionales organizado junto al Instituto de Arquitectos, aunque trataba de involucrar el máximo de actividades profesionales en los equipos de trabajo técnico. Los participantes debían definir propuestas metodológicas para afrontar el programa de acuerdo con las siguientes finalidades:

1. Respetar y mantener las viviendas existentes, levantadas con el esfuerzo de años por las familias, respetando los valores constructivos y espaciales propios de los asentamientos.
2. Configurar o complementar la estructura urbana principal (saneamiento y vías de acceso fundamentalmente) y ofrecer condiciones físicas y ambientales para la consolidación del barrio como parte del tejido formal de la ciudad.
3. Introducir valores urbanísticos propios de la ciudad formal: calles, plazas, infraestructuras, servicios públicos y sociales, etc.
4. Considerar la participación de los diversos grupos sociales de las barriadas en la planificación de los proyectos urbanísticos y en los programas de equipamiento.
5. Resolver los problemas de riesgo ambiental por deslizamientos de terreno, inundaciones, etc., definiendo, en su caso, programas de realojo en el área.

Los resultados de estos quince proyectos, llevados a cabo en un corto periodo de tiempo y con una rápida puesta en marcha, fueron inmediatamente visibles. Tuvieron tal resonancia social que se extendieron a lo largo de sus ocho años de vigencia a 169 favelas (grandes, medianas y pequeñas) y a su medio millón de habitantes, que es aproximadamente la mitad de la población total de estos asentamientos en Río de Janeiro. Estas actuaciones se beneficiaron de la colaboración de todas las áreas municipales (urbanismo, medio ambiente, salud, educación primaria, trabajo y renta), que insertaron sus propios programas en los nuevos espacios físicos construidos. Pero, sobre todo, obtuvieron su mayores logros de las fructíferas relaciones establecidas con las asociaciones de moradores y de sus aportaciones e iniciativas.

El balance cuantitativo se resume en 124 kilómetros de canalización de torrentes y de conducciones de aguas de drenaje, 800.000 m² de calles pavimentadas, 7.800 farolas puestas en funcionamiento, 58.000 m² de superficie de laderas estabilizadas, 292.000 metros de alcantarillas para cloacas y 7.100 piezas de mobiliario urbano y señalización.

Pero junto a esta normalización de infraestructuras, hay que destacar la creación de 351.000 m² de áreas de ocio, un centenar de cooperativas de trabajadores locales, seis centros de informática, tres áreas deportivas de dimensiones olímpicas y 90.000 m² edificados para escuelas, guarderías y viviendas para la población que hubo de ser realojada (algo que sólo precisó un 1% del total). Y todo ello por el coste aproximado de una autopista de 50 kilómetros o de uno de los grandes museos de las capitales del 'primer mundo'.

Más allá de los datos numéricos, es importante señalar otros avances. Se emprendió la concesión de casi 80.000 títulos de propiedad, en un proceso lento pero inexorablemente con final, y se otorgó nombre a cerca de cien kilómetros de nuevas calles, con la consecuente adquisición de dirección formal y legal (base primera de ciudadanía) de un enorme volumen de población. Por encima de todo ello, los habitantes de las favelas gozaron de la dignidad adquirida sobre la base del propio espacio: accesos al resto de la ciudad que rompían el gueto y permitían la entrada de otros ciudadanos, de ambulancias, de bomberos, de policía; calles abiertas de dimensiones adecuadas, con aceras, arbolado, escaleras e iluminación pública, papeleras y buzones; calles pavimentadas donde antes había lodazales, con drenaje, cloacas, suministros de agua y electricidad... Calles, en definitiva, como las de cualquier otra ciudad.

Las favelas se dotaron de plazas para juegos infantiles y para el ocio de jóvenes y mayores, plazas que ofrecen sombra y comodidad. Se trazaron en ellas calles con escuelas, guarderías y centros sociales y comunitarios, calles que llevan a instalaciones deportivas y al indispensable campo de fútbol de cada barrio carioca. El habitante de la ciudad formal no imagina que aquello a lo que no presta atención, aquello que es su paisaje cotidiano, su hábitat, es también el pasaporte hacia la ciudadanía de tanta gente que hasta ahora era tildada de invasora, marginal e incluso clandestina.

Quienes viven en las favelas tienen hoy una percepción de ciudad nueva que también comparten los vecinos de los barrios colindantes. El callejero se ha poblado de nombres que comienza a reconocer, incluso, el resto de los ciudadanos, aunque es revelador en cuanto a su integración el hecho de que 200 escuelas primarias de las favelas hayan tenido que incorporar enseñanzas sobre el uso de los espacios y las prácticas propias de los habitantes de la urbe.

Posiblemente el programa esté inacabado y existan grandes áreas todavía no atendidas; posiblemente también no sean las favelas las barriadas más marginales de la enorme metrópoli. Sin embargo, el enquistamiento en estas zonas aún desatendidas -y no en las favelas- de los problemas de delincuencia y narcotráfico muestran cómo la incorporación a la ciudad normal de estos asentamientos informales no sólo ha sido una conquista social de sus habitantes, sino también una garantía de integración social para el conjunto de la urbe, orgullosa de que donde antes había una favela, ahora tiene un barrio.

Para conocer más sobre este tema, la autora recomienda:

Libros básicos

- *Sergio Magalhaes* (2002) **Sobre a Cidade: habitação e democracia no rio de janeiro** (Pro Editores)
- *Busquets, Joan* (1999) **La urbanización marginal** (Ediciones UPC, Laboratori de Urbanisme)
- *Luiz Paulo Conde (prefeito) e Sergio Magalhaes (secretario de Habitação)* (1999) **Cidade inteira: a política habitacional da cidade do Rio de Janeiro** (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Habitação)
- *França, Elisabete (coord.)* (2000) **Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo** (M. Carrilho Arquitetos)

Publicaciones o revistas esenciales

- *Morar: A casa brasileira de Dinah Guimaraens e Lauro Cavalcanti* (Avenir Editora, 1984). Una publicación sobre la edificación de las favelas por sus propios habitantes, que relata cómo distribuyen sus espacios interiores según sus creencias religiosas, siempre desde la perspectiva de que la colaboración de toda la familia es fundamental para la edificación de la vivienda. También explica la construcción por sistema de ‘pau-a-pique’, característico de la arquitectura de adobe brasileña.

Varias páginas de Internet para empezar a tirar del hilo

- <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>: Este banco de datos de la Prefeitura de Rio de Janeiro ofrece informaciones generales sobre la ciudad, programas, proyectos, estadísticas, mapas y estudios.
- <http://www.citiesalliance.org>: Es una organización global de ciudades asociadas para gestionar el ambicioso programa Cities Without Slums, que pretende mejorar las condiciones de vivienda y espacios públicos de cien millones de personas en los próximos veinte años.
- <http://www.ihs.nl>: The Institute for Housing and Urban Developments Studies, ubicado en Rotterdam (Holanda), cuenta con una larga tradición en programas de rehabilitación y urbanización de asentamientos informales en el ‘tercer mundo’.

Algunas organizaciones fundamentales en este ámbito

- *Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro-Secretaria Municipal de Habitação*. El gobierno local de la ciudad brasileña está directamente implicado en la mejora de la calidad de vida en las favelas.
- *Cities Alliance*. Esta alianza de ciudades, nacida en 1999 con el apoyo del Banco Mundial y de Naciones Unidas, tiene como objetivo estudiar y atacar de forma directa la pobreza urbana.

Una película de ficción o documental

- *Estação Central de Brasil*, Walter Salles, 1998. Un soberbio drama que muestra el trasiego de la población del interior de Brasil hacia la gran ciudad, hacia la favela, pero desde el itinerario contrario: es el que recorren los dos protagonistas, una mujer y un niño al que ésta lleva al campo en busca de su padre. La película retrata el centro de Río, donde llegan los emigrantes, alguno de los

polígonos edificados para personas de bajos ingresos y el mundo que éstos han abandonado. Un valioso documento en forma de ficción por el que su director, Walter Salles, obtuvo, entre otros premios, el Oso de Oro en Berlín. Fernanda Montenegro, su actriz principal, fue reconocida con el de Plata.

Una visita

- *Ciudad de Río de Janeiro y sus favelas*. Conviene acudir a las favelas acompañado por el presidente de las Asociaciones de Vecinos. Hay visitas guiadas, a las que se puede acceder en <http://www.favelatour.com.br>

Buenas Prácticas relacionadas con este artículo (n. e.)

- Programa Favela-Barrio, Río de Janeiro (Brasil)
- Rio-Cidade: el urbanismo vuelve a las calles en Río de Janeiro (Brasil)
- Rehabilitación de áreas urbanas: Proyecto Guarapiranga, Sao Paulo (Brasil)
- Saneamiento ambiental y rehabilitación urbana de la cuenca de Guarapiranga (Brasil)

Imágenes de la exposición relacionadas con este artículo (n.e.)

- Favelas de Río de Janeiro
- Río de Janeiro
- Favelas renovadas

Fecha de referencia: 15-04-2003

1: Arquitecta y urbanista, Verena Adreatta trabaja en la municipalidad de Río de Janeiro desde 1982, y fue directora de Proyectos Urbanos y presidenta del Instituto Municipal de Urbanismo de la Prefeitura da Cidade de Río desde 1993 al año 2000, periodo en que participó activamente en la gestión de dos programas emblemáticos de rehabilitación urbana, el Rio-Cidade y el Favela-Bairro.

Boletín CF+S > 23 -- De Sur a Norte. Ciudades y medio ambiente en América Latina, España y Portugal >
<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n23/avand.html>