



MIGRAPLAN

MIGRA PLAN

1

**Actas del 1º Simposio de la Red
Internacional MIGRAPLAN**

Migraciones, desplazamiento y
expansión urbana y de los
asentamientos auto-producidos



UBA, FADU.

Universidad
de Buenos Aires

Facultad de Arquitectura
Diseño y Urbanismo



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



MICROENERGÍA
Hábitat Microempresario





MIGRAPLAN

MIGRA PLAN

**Actas del 1º Simposio de la
Red Internacional MIGRAPLAN**

Migraciones, desplazamiento y
expansión urbana y de los
asentamientos auto-productivos

1

4 de marzo de 2014.

Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Colombia.



UBA, FADU.

Universidad
de Buenos Aires

Facultad de Arquitectura
Diseño y Urbanismo



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



MICROENERGÍA
Hábitat Microempresario

MIGRAPLAN 1

EXPOSITORES

Universidad Nacional de Colombia

(GRUPO GIDEST)

Mercedes Castillo de Herrera

Nubia Ruiz

Red Interacción

(ONG BOLIVIANA)

María Eugenia Torrico

Universidad de Buenos Aires

(PROGRAMA IDUS. UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES)

Fernando Murillo

Gabriel Artese

Sandra Díaz

Valeria Snitcofsky

Julia Tabbita

Comentarista

Olga Ceballos

(UNIVERSIDAD JAVERIANA)

Expertos externos

Alexander Jachnow

(INSTITUTE FOR HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT STUDIES,
ROTTERDAM. PAÍSES BAJOS)

David Westendorff

(URBAN CHINA, BEIJING. CHINA)

Murillo, Fernando Nestor

Migraplan 1 : Actas del 1º Simposio de la Red Internacional MIGRAPLAN. Migraciones, desplazamiento y expansión urbana y de los asentamientos auto-producidos / Fernando Nestor Murillo ; María Eugenia Torrico Ferrufino ; Mercedes Castillo de Herrera. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Cuentahilos, 2015.

48 p. ; 30x21 cm.

ISBN 978-987-45749-1-6

1. Urbanismo. I. Torrico Ferrufino, María Eugenia II. Castillo de Herrera, Mercedes III. Título

CDD 711

Fecha de catalogación: 13/04/2015

Diseño de tapa y diagramación: Alejandro Levy

Cuentahilos
EDICIONES

Bucarelli 1567 - 1431 - CABA - Argentina
info@cuentahilosediciones.com
www.cuentahilosediciones.com

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Reservados todos los derechos. Queda rigurosamente prohibido, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Impreso en Integral Tech S.A. Paraguay 278, Avellaneda, Buenos Aires, Argentina en Mayo de 2015.
Tirada: 100 ejemplares.

ÍNDICE

RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	
¿Por qué estudiar la expansión urbana informal desde la perspectiva de los flujos migratorios?	11
1	
Desplazamiento en Colombia y asentamientos autoconstruidos en Bogotá	15
1.1. El desplazamiento en Colombia	15
1.2. ¿Post conflicto?	17
1.3. Zonas receptoras	18
1.4. Anotaciones para el debate	20
2	
Diálogos sobre el territorio para conquistar la ciudad del futuro	21
Suacha – Una oportunidad	21
La aplicación exitosa de la Brújula en el municipio de Suacha	21
El desarrollo de los diálogos	22
Tejiendo el Territorio	22
Cartografía social: las estructuras del Ordenamiento Territorial	23
La Brújula: sistema de diagnóstico territorial y proceso pedagógico	23
Resultados	23
Resultados de la Brújula	24
Resultados de la Brújula con el equipo técnico	24
Propuestas para la transformación del territorio	25
Conclusiones	27
Resumen	29
3	
Perfiles de Asentamientos en Bolivia	29
¿Quiénes producen ciudad en Bolivia?	29
Perfiles de asentamientos y auto-catastro	30
Reflexiones finales: ¿Qué hemos aprendido con esta experiencia?	30
Resultados provisionales por ciudades	31
Resumen	33
4	
Inmigración internacional en Argentina	33
Miradas nacionales	33
Perspectivas nacionales y locales de problemas y oportunidades	33
La mirada local	35
A modo de conclusiones preliminares	40
RESULTADOS DEL SIMPOSIO	41
Conclusiones: Propuesta del programa “Migraplan”	45
Bibliografía	47
Lista de Figuras	47
Lista de Tablas	48

RESUMEN

Estas actas intentan resumir lo discutido en el I Simposio Internacional de la Red Migraplán. En esta oportunidad participaron como ponentes trabajos de Argentina, Bolivia y Colombia, en forma individual, seguido por una discusión que se extendió al siguiente día, recibiendo aportes de Europa y China. Una primera introducción general a los objetivos del encuentro se refirió, en primer lugar, a comparar los procesos de expansión de asentamientos autoconstruidos en Argentina, Bolivia y Colombia y su posible relación con los flujos migratorios, especialmente internacionales y sus consecuencias socio-territoriales (nuevos patrones de asentamiento, etc.). En segundo lugar, discutir las estrategias de planificación para responder a dicha expansión de la informalidad, incluyendo especialmente la participación de la población afectada. En tercer lugar, generar un documento que sirva de fundamento a una red internacional dedicada a trabajar en forma colaborativa la temática con miras a realizar intervenciones a futuro en la modalidad de talleres de generación de información en forma participativa¹. Las ponencias tienden a coincidir en que los fenómenos de migraciones internacionales, internas y desplazamientos forzados y sus impactos en el crecimiento urbano y formación de asenta-

mientos autoconstruidos, tienden a ser poco estudiados. Una síntesis de estos hallazgos comparando la situación de los tres países y con respecto a otras regiones, dio lugar a un video síntesis². Surgió así la idea de formular un programa, denominado “Migraplan”, dedicado al tema del estudio de los fenómenos migratorios desde una perspectiva urbanística, con el propósito de formular recomendaciones a gobiernos locales respecto a cómo formular planes de ordenamiento territorial que tengan en cuenta las características socio-culturales de los inmigrantes y desplazados, desarrollando planes y programas que respondan adecuadamente a sus necesidades y aprovechen sus capacidades en beneficio de todos. El encuentro tuvo por objetivo central comparar la situación de la inmigración, tanto interna como internacional y su influencia en el crecimiento de las ciudades en tres países: Argentina, Bolivia y Colombia. Planteó una discusión sobre las estrategias desplegadas en torno a la informalidad, desde la regularización al mejoramiento habitacional a través de infraestructuras y movilidad, y su capacidad para abordar fenómenos de desplazamiento forzado y migraciones, desde una perspectiva de cumplimiento de derechos. Una serie de conclusiones preliminares surgieron del encuentro, tales como el derecho a la ciudad y a la libre elección del lugar donde vivir, políticas frente a la informalidad, la resiliencia y demás temas importantes para la reflexión y la acción.

1 La “Brújula” es un método de planificación participativa concebida a partir de la Medición del cumplimiento de derechos humanos, complementariamente con niveles de organización social, realización de obras públicas y marco regulatorio. Mayor información puede obtenerse en el sitio web del proyecto www.urbanhabitat.com.ar y el blog www.participian.blogspot.com.ar así como diversas publicaciones de video en youtube www.youtube.com/watch?v=MjlcTWWxP8U y nuestro facebook www.facebook.com/labrujula.delaplanificacionurbanahabitacional

2 Puede accederse a la síntesis del encuentro en: www.youtube.com/watch?v=4DcdI5rhMgg

El temario previsto del encuentro incluyó inmigración nacional e internacional y creación-expansión de asentamientos autoconstruídos; los nuevos patrones socio-territoriales en los procesos de desarrollo urbano, el rol de la planificación participativa en relación a distintos grupos vulnerables y la estrategia de cumplimiento progresivo de derechos humanos en relación a procesos de intervención urbana-habitacional.

Los resultados previstos incluyeron: Por una parte, un documento síntesis. Un video del encuentro editado que sirve para difusión. Un aporte al Foro Urbano Mundial, a través de una declaración leída y publicada. Finalmente, la conformación de una red internacional de investigación y acción.

Diversas conclusiones surgen en relación a la defensa de los derechos humanos y la resiliencia³, tan de moda en las agendas internacionales como paradigma de superación de las penurias sufridas por los grupos vulnerables, entre otros, los inmigrantes y desplazados, sirviendo para imponer mayores responsabilidades para resolver sus graves problemas a partir de su auto-organización, obviando las responsabilidades que caben al Estado prever para su bienestar. Una primera comparación entre migraciones internacionales, internas y desplazamientos forzados, tomando los casos de ciudades en Argentina, Bolivia y Colombia, ponen en evidencia que, aunque los temas se encuentran muy presentes en las agendas políticas, leyes nacionales y acuerdos internacionales en los tres países, los impactos de estos acuerdos tienden a manifestarse mayormente a nivel de los gobiernos locales, los cuales tienden a no tener ningún tipo de preparación para planificar su desarrollo urbano. La competencia por recursos escasos como el suelo urbano y el agua, lleva a la proliferación de asentamientos autoconstruídos donde predominan ofertas habitacionales de alquileres en condiciones inadecuadas. En este contexto, el “Migraplan”, plantea rever los enfoques de planificación, pasando de la visión tradicional de administrar plusvalías diferenciales de suelo urbano y rural a intervenciones centradas en el cumplimiento progresivo de derechos para el conjunto de los habitantes de las ciudades y regiones simultáneamente. Se plantea para responder a tal desafío la constitución de una red de reflexión y desarrollo de material didáctico para gobiernos locales en este tema, procurando a partir de la cooperación entre ciudades y regiones, ordenar los procesos de movimientos migratorios y ordenamiento territorial, a favor del cumplimiento progresivo de derechos humanos, tanto de los inmigrantes como de la población nativa.

3 Planteado por la Arq. Olga Ceballos.

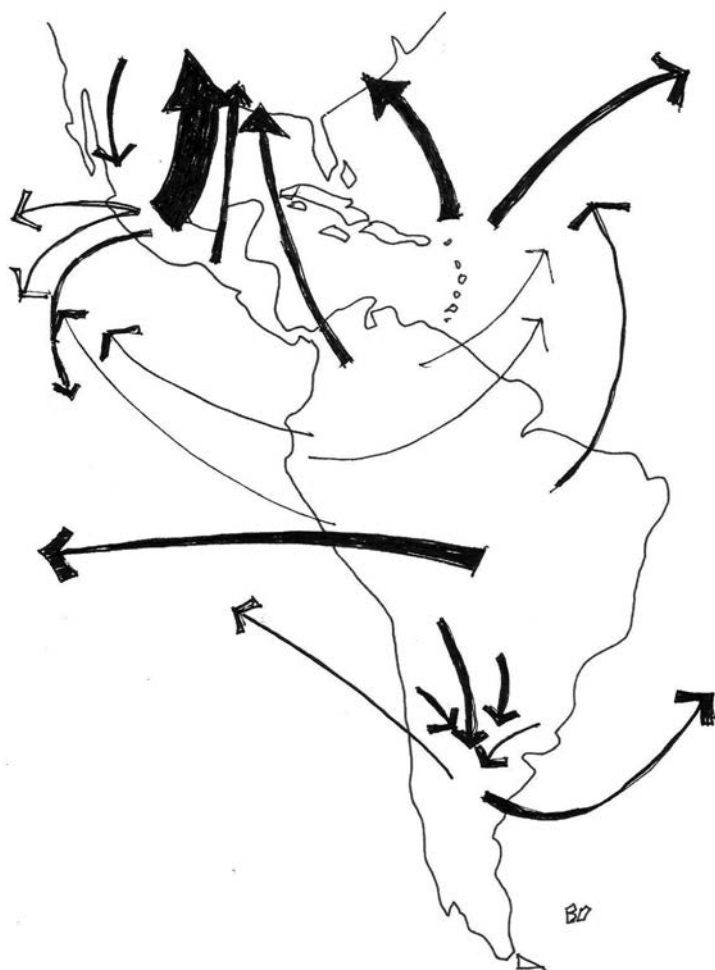
INTRODUCCIÓN

¿Por qué estudiar la expansión urbana informal desde la perspectiva de los flujos migratorios?

Una primera cuestión importante de exponer es explicar cuáles son las causas que llevan a la decisión de estudiar el tema del desarrollo urbano, desde la perspectiva de los flujos migratorios. En realidad, este tema siempre estuvo presente, aún en la planificación tradicional. Cuando se hacían los cálculos para determinar el crecimiento esperado de una ciudad para definir sus códigos de ordenamiento urbano (COU), siempre se apelaba a fórmulas provenientes de la demografía que calculaban un cierto crecimiento vegetativo de los habitantes y otro porcentaje de migraciones, sobre todo interna, del campo a la ciudad, que daba como resultado una proyección de población a veinte años. Este era el fundamento a partir del cual se definía cuánta superficie era necesario anexionar a la ciudad para acomodar el crecimiento, qué tipo de servicios e infraestructuras se preveían, etc. Pero estos cálculos tendieron a ser siempre insuficientes, ya que aún en los cálculos más rigurosos se preveía una tasa de crecimiento de menos de 1%, cuando la realidad demostró que las ciudades, especialmente las latinoamericanas, con sus variaciones por países, tendieron a crecer con tasas de por arriba del 3% y 4,2%. Según cálculos de ONU Hábitat (UN Hábitat, 2009), algunas ciudades en el sur global tenderán a duplicar sus superficies entre los próximos 8 y 10 años. Este dato es muy importante porque implica la necesidad de planificar estrictamente el desarrollo urbano para evitar que dicho crecimiento ocurra en la más corriente de las modalidades en el sur global: la informalidad. Según el mismo informe, el crecimiento

de los asentamientos autoconstruidos en las ciudades del sur tenderá a crecer sostenidamente, creando un escenario alarmante de crecientes porcentajes de población que no acceden a servicios básicos de infraestructura y viven permanentemente en una situación de emergencia.

La segunda pregunta que esta ponencia propone abordar es: ¿Qué se puede hacer para intervenir en el tema de las migraciones y la expansión urbana y de los asentamientos autoconstruidos? Las respuestas son múltiples. La intención es delinear los contenidos de un programa, que ha sido bautizado como “Migra-plan”, pensando que tal vez sea posible ordenar un fenómeno tan complejo y dinámico como el de las migraciones, a favor de orientar las tendencias del desarrollo urbano para el cumplimiento de derechos humanos. Una mirada retrospectiva al fenómeno migratorio nos enseñará que ya desde los orígenes de la humanidad, las migraciones han sido la principal fuente de interacción y progreso de los pueblos. El así llamado fenómeno de la globalización, fruto de la combinación del desarrollo tecnológico y acuerdos de intercambio comercial internacional, han incrementado notablemente el fenómeno migratorio. Pero dicho incremento ha sido poco tenido en cuenta en relación al impacto que producen en términos socio-territoriales. Las ciudades han tendido a crecer al ritmo de las migraciones, pero las autoridades responsables de planificar su crecimiento, han tendido a

**FIGURA 1**

Síntesis de flujos migratorios en América Latina.

Fuente: Earthscan, 2010. "Atlas of human migration".

ignorar que las nuevas poblaciones no necesariamente pueden afrontar el costo de comprar o alquilar una vivienda donde vivir dignamente. Se asume que la población que compone el desarrollo urbano es homogénea, sin reconocer la enorme vulnerabilidad de los desplazados, los migrantes internos, como así tampoco los flujos internacionales que se desplazan en busca de mejores ingresos. Esta falta de información ha llevado a formular programas habitacionales que ofrecen regularización de casillas en informalidad, favoreciendo así la especulación inmobiliaria sin responder a la conveniencia de los sectores vulnerables.

La hipótesis planteada del programa propuesto es que existe una relación proporcional entre la naturaleza de los flujos migratorios y la expansión de los asentamientos autoconstruidos. De la comparación de casos realizada, se extrae una clara correspondencia entre las migraciones internacionales, procurando las ciudades principales de Argentina, optando por villas consolidadas con localizaciones centrales, para vivir, a diferencia de las migraciones internas en Bolivia que tienden a localizarse en las periferias

urbanas en la forma de anillos concéntricos autoconstruidos, extendidos en forma horizontal, con alta escasez de agua, y los asentamientos en las principales ciudades colombianas, como resultado del desplazamiento interno, de alta precariedad dada la indefinición de su destino último, si permanecen en la ciudad, aceptando una vivienda subsidiada, o retornan a sus lugares de origen, bajo el riesgo que significa volver a exponerse a la violencia.

El desafío que la red intenta enfrentar se relaciona con la búsqueda de generar flujos de migración que tiendan a cumplir con derechos humanos básicos expresados en el derecho a la libre elección de hábitat adecuado (urbano o rural). Este es un debate importante ya que si bien existe consenso a nivel mundial respecto a la importancia de asegurar el derecho a la vivienda adecuada, se ha avanzado más recientemente en exponer la necesidad del derecho a la ciudad (Harvey:2008), entendiendo que no se trata solamente de tener un techo, sino que cada ciudadano tiene derecho a usufructuar las plusvalías que genera la sociedad en su conjunto a través de los bienes y servicios urbanos. Pero una mirada más amplia del tema

plantea que más que el derecho a la ciudad, en ciertos contextos, se impone antes el derecho a la libre elección del lugar donde vivir (Mármora: 2003).

Dos fundamentos importantes pueden mencionarse frente a este tema. El primero es la declaración universal de los derechos humanos, dentro de la cual, puede citarse la resolución de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos de los Migrantes (Comisión de derechos humanos 2002/62) en el marco de los derechos económicos sociales y culturales (DESC). El segundo fundamento es la necesidad de asumir un enfoque de derechos humanos en la planificación territorial, por las razones expuestas anteriormente.

Una mirada general de la problemática a nivel de América latina (figura 1) puede sintetizarse en que 30 millones de latinoamericanos son inmigrantes, representando el 13% de la población mundial de inmigrantes (internacionales). El gráfico de flujos migratorios refleja una enorme expulsión de población, principalmente hacia los Estados Unidos y Europa, como así también migraciones entre países de la región, principalmente entre Venezuela y Colombia, migraciones hacia Brasil y Argentina. El número de inmigrantes desde América latina aumentó el 20% entre 2000 y 2005, y continúa creciendo después de 2010 (Earthscan, 2010). También cabe señalar que la mayoría de los inmigrantes son menores a los 30 años, lo cual define la alta capacidad de este sector como grupo humano, tanto en términos de energía física para desarrollar trabajos, pero también en términos de capacidad de aprendizaje y de adaptación a medios, aún adversos. Colombia lidera el ranking mundial de población desplazada internamente, 5 millones de personas, lo cual constituye un desafío inmenso de planificación territorial. Bolivia y la Argentina enfrentan otros desafíos, más relacionados con las migraciones internas e internacionales, lo cual también demanda una preparación especial a nivel de los gobiernos locales para tratar con el fenómeno de crecimiento urbano acelerado, por una parte, y pérdida de población por parte de algunas regiones, por otra parte. También es destacable que el cambio climático está acelerando desplazamientos en México, América Central, el Noreste de Brasil, los Andes y las regiones de Patagonia y Cuyo, lo cual introduce otra dimensión aún mucho más crítica al tema.

1

DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA Y ASENTAMIENTOS AUTOCONSTRUÍDOS EN BOGOTÁ

Mercedes Castillo

GRUPO GIDEST – UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

INTRODUCCIÓN

Colombia se caracteriza porque el éxodo rural que se produjo, como en el resto de América Latina, tomó tintes dramáticos al ser reforzado por un conflicto interno que ha durado cerca de seis décadas y el accionar de ejércitos paramilitares asociados a los cultivos ilícitos y las economías por desposesión para la explotación de los recursos naturales, lo que ha generado el fenómeno del desplazamiento forzado. Las personas que huyeron de sus hogares en el campo buscaron refugiarse en la ciudad intermedia más cercana o directamente en las metrópolis del país, localizándose en los cinturones de miseria o en áreas centrales deprimidas, en condiciones de extrema pobreza. La presente ponencia busca reflexionar sobre la relación desplazamiento y crecimiento de las periferias, aunque de manera muy breve, haciendo énfasis en el porqué del desplazamiento, la posibilidad de un posconflicto y las consecuencias y retos que esto plantea para la ciudad de Bogotá, buscando dejar preguntas orientadas a la construcción de la red MIGRAPLÁN.

1.1. El desplazamiento en Colombia

Según cifras de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES– (2013), Colombia había acumulado 5.701.996 personas en situación de desplazamiento entre 1985 y 2012, equiva-

lentes al 12,3% del total de población del país y calcula que hoy sobrepasan los 6 millones (ver figura 2). Datos similares son presentados por el informe del Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC) y el Consejo Noruego para los Refugiados de 2013, quienes sitúan a Colombia como el país con el mayor número de desplazados internos a nivel mundial, reconociéndole entre 4,9 millones y 5,5 de personas en esa condición, siendo seguida por Sudán, Iraq, Afganistán, Somalia y República Democrática del Congo en este doloroso escalafón.

Las causas de ese desplazamiento han estado relacionadas con un conflicto armado entre paramilitares de derecha, guerrillas de izquierda y pseudo-izquierda y el ejército nacional, conflicto encaminado a apoyar estrategias de acumulación económica, en donde la población civil ha sido víctima de muchas formas. El desplazamiento forzado por el conflicto armado ha sido una estrategia de control social y militar sobre el territorio por parte de los actores armados con el objeto de explotar ciertos recursos naturales para financiar su actividad (cultivos ilícitos, yacimientos petrolíferos y oleoductos, por ejemplo); para extender su presencia estratégica militar y consolidar zonas de influencia política; para atentar contra la infraestructura del país; para controlar corredores estratégicos de comunicación y de tráfico de armas, explosivos, precursores químicos y transporte de tropas; para apropiarse de las mejores tierras agrícolas y destinarlas a la ganadería extensiva; o para despejar

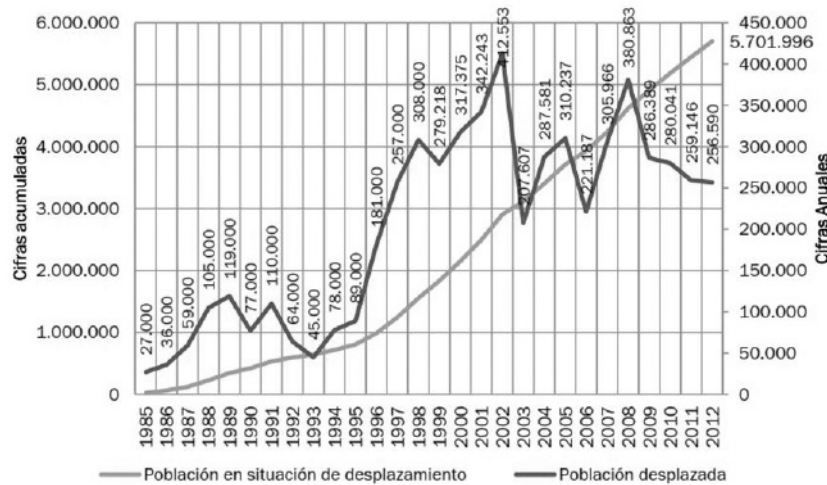
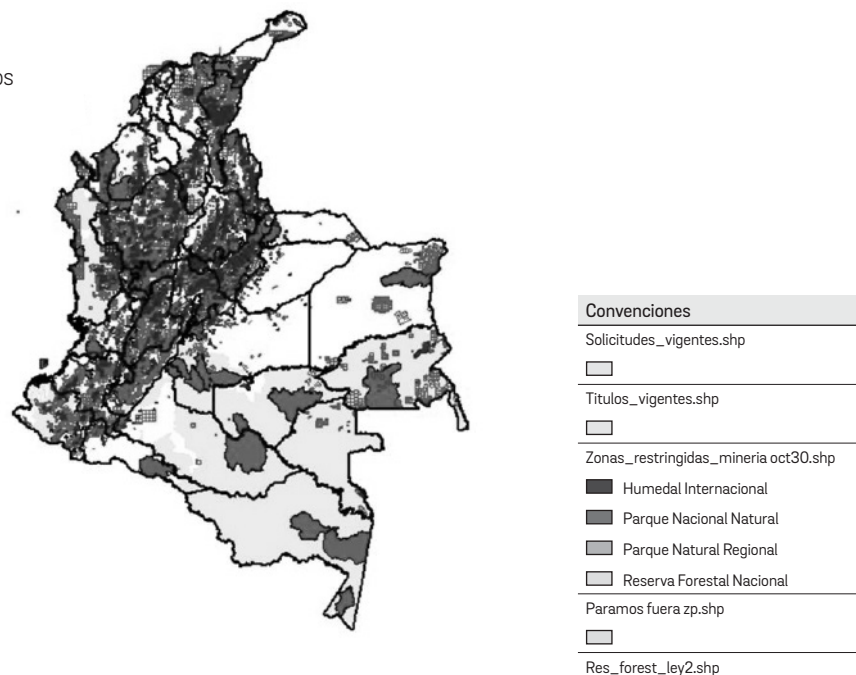


FIGURA 2
Número de personas en situación de desplazamiento en Colombia, entre 1985 y 2012.
Fuente: Codhes, 2013, p. 12

FIGURA 3
Mapa de zonas protegidas y de los títulos mineros concedidos y solicitados.



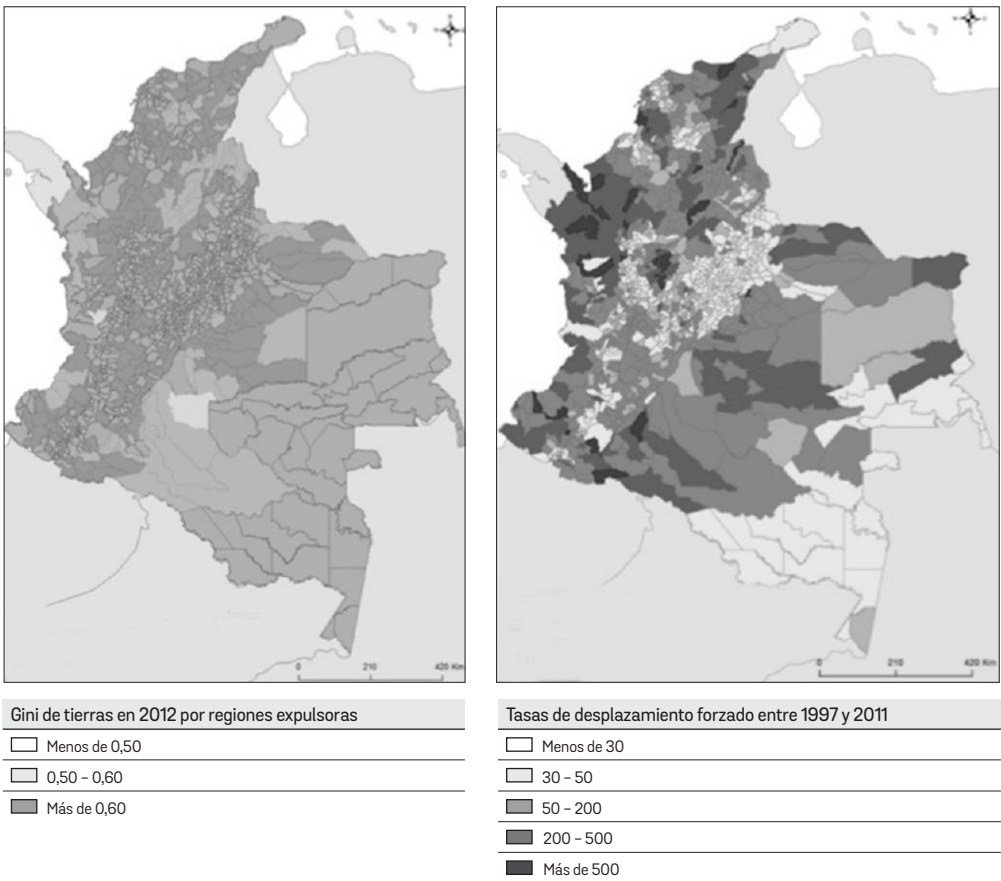
grandes zonas en las cuales se han generado megaproyectos de inversión, especialmente extranjera (Codhes, 2007, en Castillo 2010) que han gozado del apoyo del Gobierno, ya sea con fines agroindustriales, como cultivos de palma africana y caña de azúcar para biocombustibles, o para el llamado nuevo corporativismo agrario o extranjerización de tierras, o para proyectos de megaminería (combustibles, metálicos, no metálicos, preciosos, piedras preciosas e hidrocarburos). En esta última actividad, bandera de los gobiernos nacionales desde el 2002, han sido solicitadas en concesión y/o están en proceso de explotación 45 millones de hectáreas correspondientes al 40% del área disponible del país, de las cuales, el 25% se encuentra dentro de resguardos indígenas y reservas de flora y fauna (ver figura 3).

Otros factores generadores de desplazamiento forzado han sido la ofensiva de la propia Fuerza Pública con violaciones graves a los derechos humanos e infrac-

ciones al derecho internacional humanitario, las fumigaciones con glifosato ordenadas por el gobierno nacional y la erradicación manual de cultivos ilícitos (Codhes, 2007, en Castillo 2010).

El desplazamiento forzado no obedece únicamente a la presencia de actores armados. Es un problema profundamente ligado a la tenencia de la tierra y a los intereses de grandes propietarios territoriales. Investigadores como Alfredo Molano (2000) y Darío Fajardo sostienen que la violencia es una herramienta facilitadora de la expropiación de la tierra, un arma de guerra y una estrategia de acumulación económica que parece constarse en el hecho de que más de 6,5 millones de hectáreas, 15,4% de la superficie agropecuaria nacional (Codhes, 2010) han sido despojadas, abandonadas, vendidas bajo presión o entregadas a terceros forzadamente mediante formas de violencia que aún no han desaparecido en los territorios y en medio de una

FIGURA 4
Zonas expulsoras
y Gini de tierras
rurales productivas
en los municipios
y regiones de alto
desplazamiento.
Colombia 2012.



Fuente: Datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Fuente: Ruiz, 2013

espantosa impunidad. Estas prácticas de despojo y expropiación por diferentes formas han llevado al país tener indicadores Gini de concentración de la tierra del nivel de 0,86 en 2011 (Ibáñez y Muñoz).

Es interesante observar la coincidencia que existe entre las zonas de gran concentración de la propiedad y las zonas donde se producen mayores desplazamientos de población (figura 4).

1.2. ¿Post conflicto?

Frente a esta situación que ha vivido el país se comienza a visualizar la posibilidad de un postconflicto a partir de la firma definitiva de los acuerdos de paz pero que, en algún sentido, habría que empezar a construir durante el conflicto y que supone una recomposición de la sociedad que incluye no sólo la desmovilización real de los actores armados, su reinserción y el desarrollo de los acuerdos de paz, sino también la reconciliación con las víctimas y su reparación, pero sobre todo que cesen las causas que generaron el conflicto y el accionar de las guerrillas y los paramilitares.

Esta posibilidad plantea retos muy difíciles como son el hecho de que ningún colombiano vivo ha conocido un país realmente en paz y los menores de sesenta años han estado en permanente contacto con el conflicto armado. Igualmente, que los procesos de paz anteriores no han sido exitosos, entre otras cosas, porque las víctimas no han sido tenidas en cuenta y los victimarios han quedado siempre impunes. Pero lo peor es que las causas del accionar de los grupos armados no parecen estar cerca de acabarse, de hecho, “permanecen vigentes y se agudizan, a pesar de la difusión de versiones que hacen pensar que Colombia estaría en procesos de franca mejoría con respecto a su situación de derechos humanos”.

El desplazamiento y la crisis humanitaria en el 2012, que se sigue extendiendo por todo el territorio nacional, con especial énfasis en los departamentos del Pacífico, en Antioquia, Putumayo y Norte de Santander, se enmarcaron en una coyuntura determinada por varios hechos dentro de los que cabe destacar:

- La reglamentación e implementación de la ley 1448 de 2011, conocida como ley de víctimas y restitución de tierras e igualmente la implementación de los decretos ley 4633, 4634 y 4635.
- La intensificación de la guerra entre la fuerza pública y las guerrillas, especialmente las FARC, al tiempo que se establecieron diálogos para una solución negociada.
- La reconfiguración de los grupos paramilitares posdesmovilización (GPD) y su disputa por la consolidación y ampliación de territorios de dominio.
- La consolidación del modelo de economía extractivista como estrategia de vinculación de la economía colombiana a los mercados internacionales, al tiempo que entra en vigencia el tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y se consolida la implementación de los TLC con UE y con Canadá.
- La permanente y plural acción de comunidades diversas en torno a la defensa de territorios, respeto a la vida humana y la biodiversidad, rechazo a la guerra y el despojo.

Desde esa perspectiva es muy difícil el retorno de los desplazados y se refuerza su deseo de permanecer en el sitio de llegada, a pesar de que las condiciones de vida ahí sean de altísima vulnerabilidad económica, física, social y política. También es muy difícil imaginar un postconflicto cercano y consideramos conveniente seguir pensando las ciudades como receptoras de desplazados y todos los retos que ello conlleva.

1.3. Zonas receptoras

Ha existido una tendencia dominante en el conflicto colombiano en la que la población rural desplazada termina buscando las áreas menos rurales como las ciudades intermedias para asentarse allí y en un segundo o tercer desplazamiento buscan las ciudades grandes, o las buscan directamente en un primer desplazamiento. De esta forma, las personas desplazadas en la zona bananera se asientan mayormente en Santa Marta; las de Montes de María en Sincelejo; las de la zona de la frontera con Ecuador generalmente buscan a Pasto; las de la zona fronteriza con Venezuela, en Cúcuta; las del Magdalena medio en Bucaramanga; las del Pacífico central en Medellín; las del Pacífico Sur,

en Cali y las del Piedemonte llanero, en Villavicencio. O en general buscan asentarse en Bogotá-Suacha (CICR, 2011), Medellín y Cali, siendo Bogotá-Suacha las ciudades con la mayor recepción de víctimas del conflicto.

1.3.1. Llegada a Bogotá de personas en condición de desplazamiento

A pesar de que Bogotá ha sido receptora de población en condición de desplazamiento por los conflictos armados durante toda su historia, en los últimos años, este proceso se ha recrudecido, por varias circunstancias, entre ellas, porque el desplazamiento además de ser una de las consecuencias del conflicto armado, se ha convertido en una poderosa estrategia de guerra, como ya se explicó. Según el DAPD, a Bogotá llegaron 558.140 personas en condición de desplazamiento en sólo 2011.

Una vez que llega a Bogotá, la población desplazada por la violencia se asienta de manera silenciosa en los barrios más deprimidos de la ciudad, debido a que en estos consiguen precios de arrendamiento en niveles relativamente reducidos y también porque allí pueden mimetizarse en actividades económicas y sociales de alta complejidad en las que aumenta la posibilidad de conseguir empleo o, al menos, de generar ingresos. Nubia Ruiz concluye tras un extenso seguimiento a los flujos de población en condición de desplazamiento en el país entre los años 2000 y 2004 que el aporte hecho por el desplazamiento forzado a la distribución espacial de la población en la ciudad se concentra en las zonas donde históricamente ha habido el más alto grado de hacinamiento y densidad poblacional (Ruiz, 2008; p. 262), profundizando la segregación socioespacial de la ciudad, es decir, en los bordes sur y occidente de la ciudad o en áreas centrales deprimidas, más específicamente en las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, Suba, San Cristóbal, Usme, Engativá, Rafael Uribe, Usaquén, Tunjuelito, Fontibón, Los Mártires y Santa Fe (según la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación). De estas, la localidad de Ciudad Bolívar es la que más desplazados ha recibido en Bogotá y con ello se constituye en el principal lugar de recepción de desplazados en Colombia (CICR, 2011, p. 6) junto con Suacha, municipio conurbado con Bogotá justamente en Ciudad Bolívar, que ha recibido más de 40.000 personas en condición de desplazamiento. La figura 5 muestra el crecimiento de la ciudad a través del crecimiento de estos sectores.

Una vez agotadas las posibilidades de crecimiento hacia la periferia, la ciudad se ha extendido sobre los municipios vecinos, Suacha, Mosquera, Funza, Madrid,

FIGURA 5
Mapa de asentamientos irregulares según década de origen.
Fuente: Camargo y Hurtado, 2013.

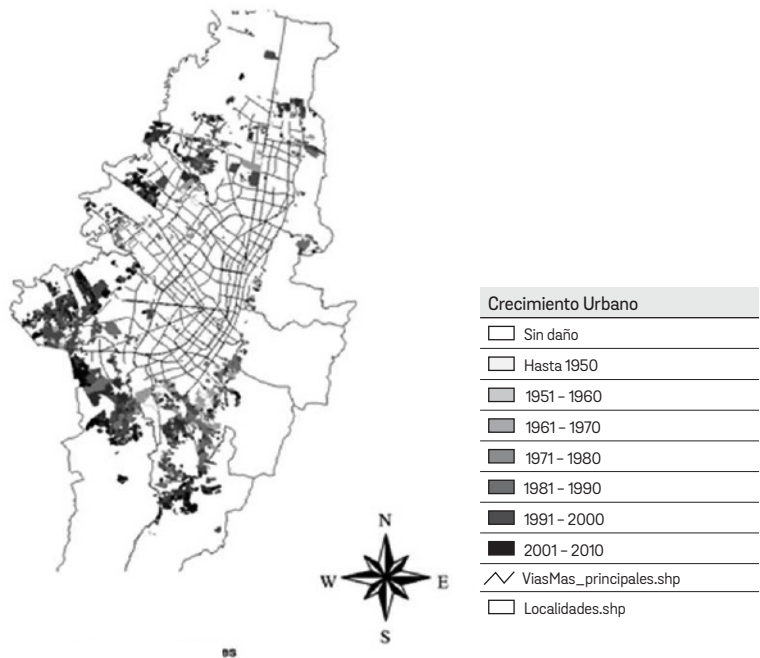
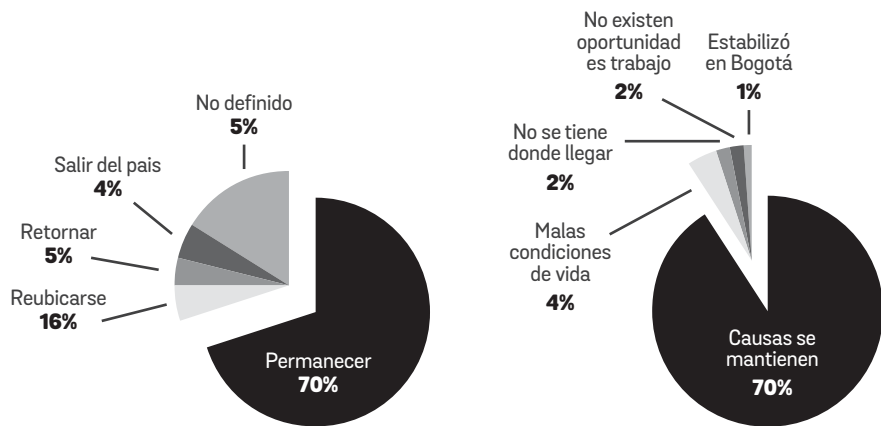


FIGURA 6
Qué desean hacer y razones que motivan esa decisión.
Fuente: CICR, 2011.



Cota y Chía donde cumple un papel muy importante la oferta de vivienda de interés social, VIS, reproduciéndose en este primer anillo metropolitano el mismo carácter de la segregación socioespacial de la ciudad.

1.3.2. Arraigo en Bogotá

Un estudio del Comité Internacional de la Cruz Roja realizado en 2011 mostró que las familias desplazadas en Bogotá no desean regresar a su lugar de origen debido a la permanencia de las causas de expulsión, las precarias condiciones de vida reinantes en los lugares de origen, la no disponibilidad de un sitio donde llegar y las escasas oportunidades de trabajo. Igualmente, que la ayuda que más requieren es la vivienda, seguido de acceso a un empleo.

1.3.3. Condiciones de habitabilidad de las personas en condición de desplazamiento en Bogotá

Las condiciones de las personas en desplazamiento en Bogotá, y en general en las ciudades receptoras, son de una altísima precariedad, con muy poco apoyo y manteniendo el temor de que van a encontrar a sus victimarios de nuevo. Por las condiciones de la huida, ellos llegan en peores condiciones de pobreza que los habitantes de los barrios donde se asientan y allí sufren discriminación y rechazo por parte de las personas en pobreza histórica que se sienten amenazados por su presencia.

Un estudio del Comité Internacional de la Cruz Roja, CRIC, encontró que en Bogotá una cuarta parte de los hogares víctimas de desplazamiento se habían asentado en zonas declaradas de alto riesgo o

zonas que habían sufrido algún evento de alto riesgo. Ello se debe en gran medida a que los nuevos desplazados tienen acceso sumamente limitado a la adquisición de vivienda propia, lo que conduce a la densificación de las construcciones ya existentes, su crecimiento en altura y un sistema generalizado de alquiler en viviendas colectivas (CICR, 2011, p. 8). También encontró que el 45,1% de las familias desplazadas vive bajo condiciones de hacinamiento crítico, es decir, habitan más de tres personas por cuarto de habitación (DAPD, 2011) y por encima del hacinamiento crítico y sufren una gran discriminación en el acceso limitado a los servicios públicos.

1.3.4. Desplazamiento intraurbano

Otro fenómeno a considerar es el del desplazamiento intraurbano. A las cifras preocupantes sobre desplazamiento forzado se suman eventos de desplazamiento forzado intraurbano, que sólo en 2012 llegaron a 19 eventos incluyendo a 9089 personas (Codhes, 2013), lo que muestra la existencia del conflicto en contextos urbanos y la intensificación de las acciones violentas en barrios marginales de distintas ciudades del país.

En casos como el de Suacha, el desplazamiento forzado estaría buscando despejar áreas como zonas de crecimiento contempladas dentro de los planes de desarrollo del municipio, cuya prioridad es la construcción de obras de gran envergadura que motiven la inversión de capital extranjero o la ejecución de proyectos extractivos, de vivienda, turísticos o comerciales y no el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de los barrios marginales que terminan percibiéndose como obstáculos para estas obras por el simple hecho de vivir allí (Codhes, 2013).

1.4. Anotaciones para el debate

La primera anotación es que la situación de conflicto armado de Colombia es muchísimo más compleja de lo que se puede mostrar en una presentación tan rápida y que profundizar en ella es necesario, aunque no fácil, para comprender cualquier tema que tenga que ver con el país, en este caso, la relación entre migraciones y crecimiento de las periferias de las ciudades. Otra anotación es que se ha producido muchísima información equivocada o definitivamente no se dice nada, tanto a nivel nacional como internacional, sobre esta situación, sobre el papel tan grande que los grupos paramilitares y las guerrillas han tenido en la reconfiguración socioterritorial del país, como generadores de desplazamientos de población, coadyuvadores en

la concentración de la tierra, de por sí altísima, y en la consolidación de explotaciones a gran escala, megaproyectos y economías extractivistas que permiten hablar de una reprimarización de la economía.

Frente a esta situación y en miras a un proceso de paz se expidió la Ley de víctimas y restitución de tierras, ley 1448 de 2011, sin embargo los hechos de victimización se siguen produciendo, así como los desplazamientos masivos de población y la revictimización de líderes que reclaman tierras. Esto dificulta el retorno de los desplazados y refuerza su deseo de permanecer en el sitio de llegada, a pesar de que las condiciones de vida ahí sean de altísima vulnerabilidad económica, física, social y política. Y en ese sentido, es muy difícil pensar en la posibilidad de construir un posconflicto en el país. Quizás, los organismos internacionales deberían aumentar su presión para que el Estado adopte una serie de acciones que hagan cesar las causas de los desplazamientos y se construya un proceso de paz real y efectivo, pues la simple finalización del conflicto armado puede conducir a la intensificación de la violencia urbana si no se tienen en cuenta soluciones duraderas que permitan la superación de la vulnerabilidad de los habitantes de los barrios marginales de las ciudades.

Mientras eso sucede, en los lugares de recepción, las políticas deben buscar garantizar la satisfacción de los derechos de las personas en condición de desplazamiento, que hasta ahora no ha sucedido. Igualmente, las políticas sobre estas personas deben trascender la concepción de emergencia humanitaria y buscar el desarrollo integral de las poblaciones afectadas.

2

DIÁLOGOS SOBRE EL TERRITORIO PARA CONQUISTAR LA CIUDAD DEL FUTURO

La aplicación exitosa de la Brújula en el municipio de Suacha⁴

María Camila Lozano y Sebastián Castañeda
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA Y UNIVERSIDAD DEL
ROSARIO - EKÍSTICA

INTRODUCCIÓN

Preguntarse por la ciudad del futuro es preguntarse por algo más que un tránsito temporal. El paso del tiempo no es la única condición para que millones de hogares pobres de América Latina y el mundo se hagan a las ventajas que se derivan de hábitats urbanos dignificantes, aquellos provistos de las condiciones necesarias para ofrecer al ser humano, sin distingo alguno, un escenario propicio para ser en su humanidad. En contextos de pobreza y desigualdad, con bases arraigadas en la mentalidad de gobernantes y la configuración de sus políticas, la única posibilidad de alcanzar la ciudad en y del futuro es a través de una lucha organizada por su conquista.

En tal contexto los aportes de las academias y de la sociedad civil trascienden hacia la generación de alternativas de poder, permitiendo a las poblaciones avanzar en la conquista del derecho a la ciudad. Las contribuciones en este sentido pueden facilitar el reconocimiento crítico de los contextos y el cuestionamiento permanente de las realidades en los territorios, a partir del diálogo que se construye entre los diferentes actores involucrados, identificando - y casi que extrayendo - las diferentes narrativas acumuladas en años de vida, habitar, y trabajo organizativo.

A su vez, los aportes académicos y de las organizaciones de la sociedad civil deben permitir la formulación de cursos de acción para la transformación de realidades, como garantía para el afianzamiento de la capacidad de acción colectiva en el territorio. Esas acciones deben atender tanto la interlocución con los gobiernos territoriales, en una apuesta por afianzar relaciones de gobernanza y contribuir, mediante el control social a la gestión pública y el afianzamiento de los esquemas de participación ciudadana, al fortalecimiento de la eficacia de la acción pública en los territorios.

Por otro lado, el poder emergente de la conjunción entre actores y recursos en el territorio, permite que se definan estrategias pensadas y lideradas desde sociedad civil y los habitantes de los territorios, convertidas en alternativas de acción colectiva ancladas en la posibilidad de intervención y transformación local de diferentes contextos, como materialización de la reivindicación que trasciende a una propuesta que mejora el hábitat compartido y le da forma a la ciudad del futuro.

Suacha – Una oportunidad

Lo que aquí se expone a manera de ponencia es el resultado de una experiencia de vida, un aprendizaje mutuo que tuvo lugar en Suacha, según el bien entender

⁴ Ponencia presentada en el Seminario Internacional *El reto del desarrollo en la ciudad del futuro* realizado por la Red Arkebios en Bogotá el 30 de mayo de 2014 y publicado en las memorias del mismo evento.

FIGURA 7

La idea detrás de los diálogos.



de quienes dan fe de sus antecedentes muiscas⁵, con habitantes de la comuna 1, la más al sur del municipio.

En ello coincidió el interés de la Fundación Social – Regional Suacha⁶ (FS), en desarrollar un proceso de discusión a propósito de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio. Con ese interés se construyó una propuesta que se materializa en la experiencia narrada a continuación. Es importante tener en cuenta que el aporte de FS es determinante en la idea de generar alternativas de poder en el territorio, pues se suma como actor con credibilidad y confianza que abre las puertas a un emprendimiento colectivo.

Los “diálogos para reflexionar y actuar sobre el territorio” se estructuraron de tal forma que permitieran la acumulación de diferentes capacidades y el avivamiento de muchas curiosidades, pensando en dar paso a un proceso más estructurado de análisis crítico del territorio. En él se incorporaron herramientas de diagnóstico que permiten a las comunidades agudizar su comprensión de la dinámica urbana y sus complejidades, fortaleciendo sus capacidades para la acción política que se desarrollará posteriormente, a propósito de los cursos de acción a definir en cada uno de sus ámbitos diferenciados.

A continuación se describen los momentos más importantes de lo hasta ahora desarrollado, como un aporte local a una lucha global, que responde a la convic-

ción que es a partir de la acción en los territorios que se transforma y da forma a la ciudad del futuro.

EL DESARROLLO DE LOS DIÁLOGOS

Para empezar, una reflexión sobre lo fundamental

Tejiendo el Territorio

Con el objetivo de generar un primer acercamiento al territorio, y sobre todo a la realidad colectiva que hay detrás de su construcción y devenir, se trabajó un ejercicio que se llamó, el mismo día en que fue aplicado, *Tejiendo el territorio*. En su desarrollo, y luego de un momento de reflexión frente a lo que es más importante del municipio para la vida de sus habitantes, quienes participaron marcaron aquel lugar personalmente significativo en un mapa gigante del municipio, con un hilo de color, lazo que los vinculó durante el resto del ejercicio, como se ve en la imagen (ver figura 8).

El desarrollo de esta actividad permitió que a partir del movimiento del mapa, generado por una estrategia acordada por los participantes y que consistió en mover los hilos en las misma dirección y desde un mismo punto, abrir una discusión frente a las posibilidades de transformación del territorio que está en la acción colectiva entre quienes viven y se relacionan con él.

Durante la actividad fue clave destacar la capacidad de los actores para la transformación de su territorio, con base en la convergencia de los esfuerzos y los recursos como multiplicadores de la incidencia, de quienes depende y a través de quienes es posible atender la deuda histórica. Con base en este ejercicio de apertura,

5 Etnia colombiana que se desarrollo en la region que hoy ocupa la ciudad de Bogotá antes de la llegada de los españoles. El territorio de los muiscas abarcaba las cuencas y valles del río Bogotá hasta Ten; del río Negro hasta Quetame, el Guavio hasta Gachalá, de Garagoa hasta Somondoco, de Chicamocha hasta Soatá y del río Suárez hasta Vélez.

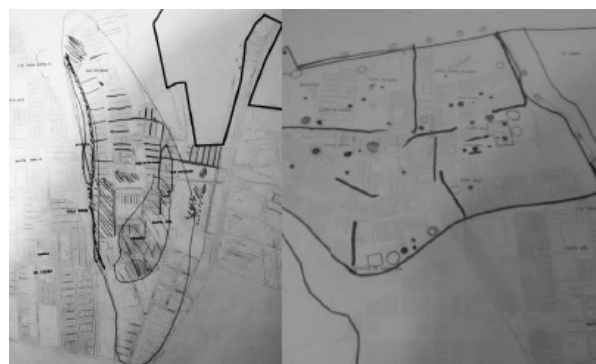
6 Organización de la sociedad civil con trayectoria de más de tres años en trabajo con organizaciones de base del sector.

FIGURA 8

El mapa tejido de la Comuna 1.

**FIGURA 9**

Cartografía información que depositan y su lenguaje de expresión.



que además sirvió como primer acercamiento a la cartografía como herramienta y lenguaje, se crearon condiciones favorables para despertar mayores curiosidades.

Cartografía social: las estructuras del Ordenamiento Territorial

Con la idea de fortalecer la comprensión de los actores involucrados frente a los temas del ordenamiento territorial y generar capacidades para la acción transformadora, se desarrolló un ejercicio de reconocimiento de tres estructuras en las cuales se descompuso el complejo sistema urbano y sus disfuncionalidades: la estructura ecológica principal, la estructura socioeconómica y espacial y la estructura funcional y de servicios.

A través de la reflexión sobre la relación entre las tres estructuras superpuestas y cómo, el Ordenamiento Territorial, consiste en darle forma o un marco a la interacción entre ellas, como un paso hacia mejorar la calidad de hábitat y la vida de la población.

Para ello se trabajó bajo una analogía permanente a la vivencia sensorial, emotiva y funcional del territorio, la interacción entre las estructuras. De esta manera, se trabajó por u la *Estructura Ecológica Principal*, como eje del ordenamiento del territorio y que comprende: áreas protegidas, cuerpos de agua, parques y zonas verdes, entre otros; la *Estructura socioeconómica y espacial*, que

determina dónde vive y dónde trabaja la gente, es decir, donde están las zonas de vivienda y dónde las áreas productivas y comerciales de una ciudad; y, finalmente, la *Estructura funcional y de servicios*, que es la que provee el soporte para la vida urbana, los servicios públicos y sociales que debe tener una ciudad para proveer calidad de vida a los ciudadanos.

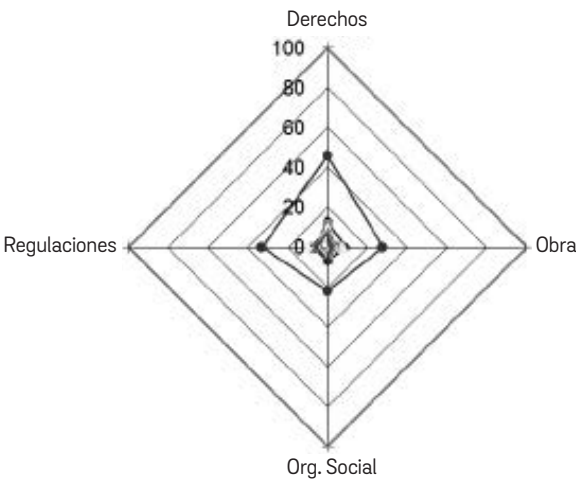
LA BRÚJULA: SISTEMA DE DIAGNÓSTICO TERRITORIAL Y PROCESO PEDAGÓGICO

La Brújula es una herramienta de diagnóstico que permite a diferentes actores, comunitarios, gubernamentales u ONGs, identificar cuál es la naturaleza de sus problemas, ayudando también a generar un plan de acción que presente las mejores alternativas de solución a los mismos⁷.

Es una herramienta de medición que tiene un resultado gráfico, de fácil comprensión, donde el grupo que esté haciendo el ejercicio de diagnóstico, califica de forma numérica el nivel del cumplimiento de un derecho específico asociado al territorio, el nivel de organización social frente a la garantía del derecho, la cantidad de obra pública que permite el cumplimiento

⁷ La Brújula de la Planificación Urbana Habitacional, es una herramienta desarrollada en la Maestría de Planificación Urbano-Regional, liderada por el profesor Fernando Murillo, de la Universidad de Buenos Aires. Puede ser consultada en www.urbanahabitat.com.ar

FIGURA 10
Resultados aplicación Brújula a equipo técnico
de Fundación Social – Regional Suacha.



progresivo del mismo y, finalmente, las regulaciones que aportan creando las condiciones normativas de posibilidad para su cumplimiento. Los derechos calificables son:

- 1. Derecho al suelo y la vivienda
- 2. Derecho a la infraestructura
- 3. Derecho a los equipamientos
- 4. Derecho a la accesibilidad
- 5. Derecho a la sustentabilidad

A partir de los resultados obtenidos con la comunidad, se realizó un ejercicio de territorialización del diagnóstico obtenido, señalando en un plano de la Comuna 1 de Suacha, la naturaleza de los problemas asociados al incumplimiento de derechos humanos y urbanos analizados.

Con base en este diagnóstico se identifican causas asociadas a los problemas que se viven en el territorio, dimensionando su magnitud o criticidad así como su localización específica en el asentamiento. De esta manera se crean condiciones para un ejercicio orientado encontrar alternativas de solución a corto y mediano plazo de las problemáticas identificadas, gestionadas con énfasis en el involucramiento de actores diversos y complementarios, desde la sociedad civil organizada, las comunidades y las autoridades municipales.

RESULTADOS

Resultados de la Brújula

La aplicación de la Brújula, se realizó en dos fases. La primera correspondió a su aplicación a un equipo técnico de la Fundación Social, que trabaja en la

comuna 1 de Suacha hace más de 3 años, por lo que tiene un amplio y diverso conocimiento del sector y su problemática.

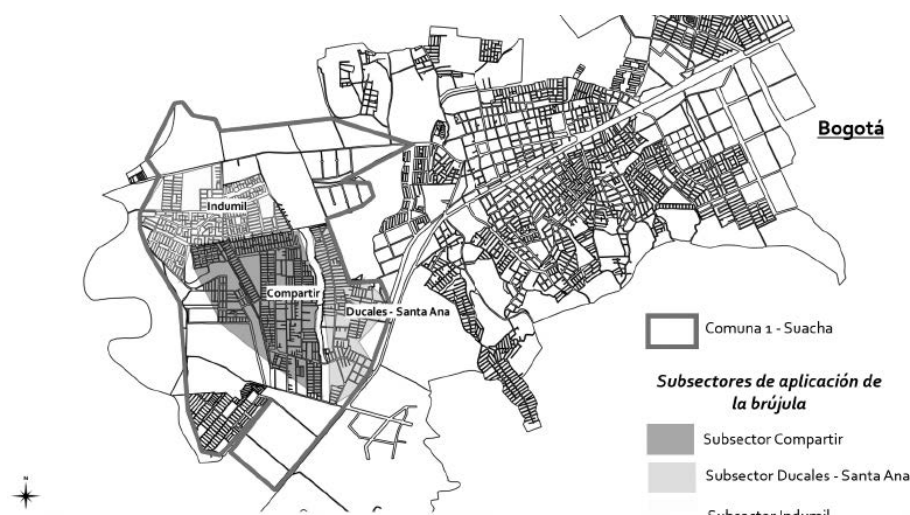
Los resultados obtenidos de este proceso, permiten tener una primera lectura de la realidad del territorio, con información que ha sido recopilada en estudios e investigaciones adelantadas y que permite ser corroborada, como base de sólida de análisis y a partir de la percepción de los habitantes y su vivencia histórica acumulada

Resultados de la Brújula con el equipo técnico

Como se dijo anteriormente, el resultado de la Brújula es expresado de manera gráfica, teniendo en el gráfico radial los 5 derechos que se califican y una línea roja que representa la sumatoria total del cumplimiento de derechos en el eje vertical superior, la sumatoria de la dimensión de obra pública de cada uno de los derechos en el eje horizontal derecho, la sumatoria del nivel de organización social de cada uno de los derechos en el eje vertical inferior y la sumatoria del nivel de regulación de cada uno de los derechos en el eje horizontal izquierdo.

En este ejercicio de diagnóstico con el equipo técnico los resultados fueron: un cumplimiento de derechos del 46%, 28% en la provisión de obra pública como condición que favorece el cumplimiento de derechos, 22% en el nivel de organización social y 33% en la cantidad de regulaciones y normativa existentes referentes a cada derecho.

Posteriormente, para la aplicación de la Brújula con la comunidad, se hizo un análisis de las características del territorio y de las características sociodemográficas de la población de la comuna 1 de Suacha, con el fin de determinar si metodológicamente era más favorable dividir la comuna en subsectores homogéneos, para no pasar por alto ningún problema importante. A partir de

**FIGURA 11**

Subsectores para la aplicación de la Brújula

este análisis, se dividió el territorio en 3 subsectores, Ducales, Compartir e Indumil, nombre que fue dado por los mismos participantes, directores del proceso de aprendizaje.

Resultados de la Brújula: Subsector Ducales – Santa Ana.

Con los resultados obtenidos de la Brújula aplicada al subsector Ducales, se evidenció que los principales problemas en términos de incumplimiento de los derechos, se encuentran en el derecho a los equipamientos y la accesibilidad. Se encontró que este subsector tiene una carencia muy fuerte de equipamientos colectivos y sociales como colegios, hospitales y hay un déficit general de espacio público disponible y en buen estado. Así mismo, la accesibilidad también es muy precaria en esta zona, pues la comunidad no tiene acceso a servicio de transporte público seguro, de buena calidad y a un precio accesible.

Resultados de la Brújula: Subsector Compartir

Como se puede ver en el gráfico a continuación, lo primero que salta a la vista es el alto cumplimiento general de los derechos en el eje vertical superior. Este cumplimiento del 61% de todos los derechos es considerablemente más alto que en los otros subsectores, y la razón es que esta es la zona central de la comuna donde se han ubicado muchos de los servicios y equipamientos que le sirven a toda la comuna.

De esta manera, se encontró que los derechos con un menor cumplimiento, son el derecho a la accesibilidad y la sustentabilidad, pues la comunidad no tiene acceso a un servicio transporte público colectivo eficiente, regulado y que sea económicamente accesible para las familias que lo necesitan.

Resultados de la Brújula: Subsector Indumil

Los resultados de la aplicación de la Brújula en este subsector muestran un cumplimiento de derechos del

49%, siendo los de más bajo cumplimiento los derechos a los equipamientos y la accesibilidad.

En cuanto a la accesibilidad, el derecho de menor cumplimiento, los indicadores muestran que hay una deficiencia en la prestación del servicio público de transporte colectivo que existe en la zona, pues es inseguro y sobre todo, como causa identificada de problema, poco regulado, pues el municipio no ha tenido el control sobre la prestación de este servicio operado por empresas privadas. Además de esto, es clave también identificar que la falta de vías peatonales accesibles para cualquier segmento de la población y que conecten toda la comuna es un problema que disminuye el cumplimiento de este derecho.

Propuestas para la transformación del territorio

La comunidad, con una clara línea orientadora que proporcionó el diagnóstico de la Brújula, y pensando en la lógica microterritorial de los subsectores a través de ejercicio de consenso, generó unas propuestas como alternativas de solución a corto, mediano y largo plazo, relacionándolas con los actores involucrados y los recursos disponibles para concretarlas.

Las propuestas fueron hechas teniendo en cuenta dos ámbitos de acción. El primero, desde y con la comunidad, y en el otro, propuestas para ser adoptadas por el gobierno municipal en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial. Con este tipo de propuestas, se logra generar un sentido de corresponsabilidad en la transformación del territorio, partiendo de su reconocimiento hasta la identificación de oportunidades de acción colectiva.

Las propuestas generadas en el ejercicio comunitario, y que están orientadas hacia las autoridades municipales, serán presentadas a la Administración municipal para ser estudiadas e incluidas en la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial en curso;

FIGURA 12
Resultados subsector Ducales – Santa Ana.

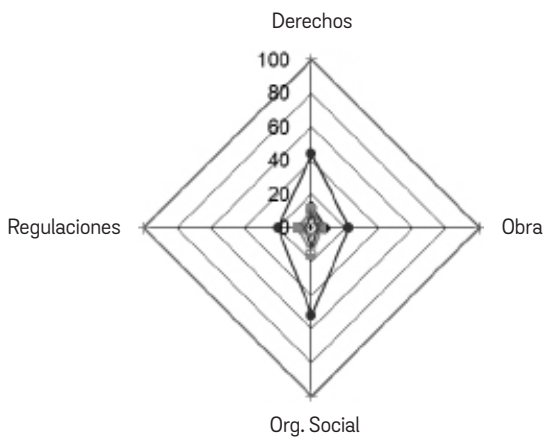


FIGURA 13
Resultados subsector: Compartir.

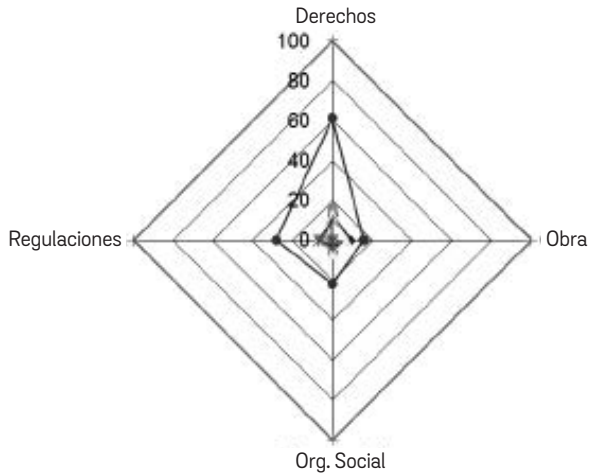


FIGURA 14
Resultados subsector Indumil.

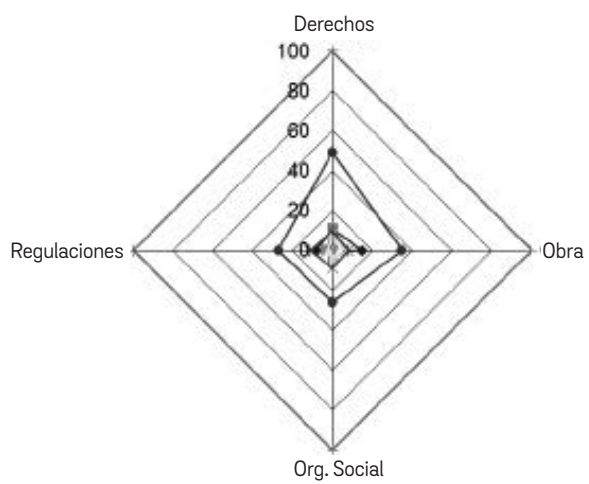


Tabla I.
Listado de propuestas

Problemática	Actores ¿Quién?	Responsabilidad ¿Qué?	Recursos ¿Cómo?
Participación en el ordenamiento territorial	Administración Municipal	Estructuración del sistema de participación en el Ordenamiento Territorial	Inclusión del tema en el Plan de Ordenamiento Territorial, contemplando mecanismos de socialización y control social a las decisiones del O.T en el municipio
Desuso y deterioro de los parques y el espacio público	Vecinos, jóvenes y la policía	Recuperación de parques y sitios de recreación	Cine al parque y Eventos deportivos
Hacinamiento crítico	Administración Municipal	Caracterización de las personas que son beneficiarias de los programas de vivienda, de manera que sean atendidas de manera prioritaria. Programa de ampliación y mejoramiento de vivienda.	Estudios estadísticos de la Secretaría de Planeación.
Déficit de Equipamientos	Administración Municipal	Plan Maestro de Equipamientos y Espacio Público	Estudios previos e inclusión del mismo en los planes de desarrollo.

las propuestas comunitarias, serán incluidas dentro del Plan Estratégico Territorial, que es una iniciativa planeación y gestión participativa del desarrollo desde la Fundación Social, que se convierte en una hoja de ruta para articular las acciones en el territorio.

A continuación se presentarán algunas de las propuestas hechas por la comunidad, teniendo como insumo los resultados de la Brújula y las cartografías de territorialización de las problemáticas de cada uno de los subsectores de la Comuna 1.

CONCLUSIONES

El ejercicio de *Diálogos sobre el Territorio*, le permitió a las comunidades, a partir de las reflexiones suscitadas alrededor de la acción colectiva como medio para transformar el territorio y con el insumo de conocimiento sobre el Ordenamiento Territorial y las decisiones que se toman en el marco de los Planes de Ordenamiento Territorial, afirmarse y reconocerse como comunidad en el territorio, haciendo un compromiso colectivo para involucrarse en la transformación de su comuna.

Adicionalmente, todo el proceso que llevo a la comunidad a entender la naturaleza de sus problemas e identificarlos en el territorio, siempre a través de momentos de diálogos y consensos, generó en las comunidades un reconocimiento en primer lugar de su micro territorio, así como la identificación de las tensiones y conflictos

que se expresan en sus barrios, y finalmente, les permitió hacer un mapeo de los actores institucionales y no institucionales que son claves para la solución de sus problemas, así como de los actores más vulnerables en el territorio, que necesitan atención en el corto plazo.

3

PERFILES DE ASENTAMIENTOS EN BOLIVIA

Maria Eugenia Torrico

CONFERACIÓN INTERNACIONAL DE POBLADORES POBRES (SDI)
RED TEJIENDO CIUDADES - RED INTERACCIÓN

RESUMEN

Esta ponencia presenta el estado de situación de las migraciones en Bolivia desde la experiencia de una confederación internacional de organizaciones no gubernamentales dedicadas a promover derechos de los sectores populares, asociadas a una red de organizaciones sociales bolivianas trabajando específicamente en Cochabamba. Un punto central del diagnóstico del problema socio-habitacional detectado tiene que ver con la falta de planificación de la expansión urbana a partir de fuertes corrientes migratorias internas, acarreando problemas de titularidad de las tierras, generación de asentamientos autoconstruidos altamente deficitarios y conflictos diversos devenidos de la falta de servicios públicos e infraestructuras esenciales. Algunas técnicas de trabajo con comunidades, como el “auto-censo” se perfilan como herramientas fundamentales para ayudar al mejoramiento de tales barrios, facilitando además el trabajo a funcionarios públicos encargados de planificar y desarrollar políticas públicas, al brindarles información clave generada por la propia gente.

¿QUIÉNES PRODUCEN CIUDAD EN BOLIVIA?

Una primera cuestión fundamental que la ponencia intenta responder es quienes producen ciudad en Bolivia. En el caso de Cochabamba (figura 15), algunas aproximaciones han demostrado que ya el 70% de la población vive en ciudades y alrededor del 50% lo hace en asentamientos autoconstruidos, la mayoría con características peri-urbanas o directamente rurales de economía de base. Al respecto, no existe información actualizada ni completa sobre la realidad de los asentamientos autoconstruidos, lo cual explica en buena medida las razones por las cuales las políticas desconocen esta situación. La consecuencia de esto es que el marco legal tiende a ser obsoleto, no reconociendo ninguna otra forma de tenencia de suelo que no sea la propiedad privada, dejando en la informalidad prácticamente a la mitad de la población.

Estos “asentamientos autoconstruidos” en Bolivia plantean universos de situaciones socio-territoriales muy diferentes. Existen aquellos casos en los que conviven sectores sociales de clase media y media baja en los que pueden observarse construcciones de buena

FIGURA 15
Escena de barrio popular en las afueras de Cochabamba.



FIGURA 16
Heterogeneidad socio-territorial de los barrios populares.



calidad y hasta de viviendas suntuosas, muchas veces financiadas con recursos provenientes de remesas de inmigrantes retornados o que tienen algunos de sus miembros residiendo en países industrializados. Estas “eurocasas”, como se las conoce popularmente generan procesos de fragmentación al interior de barrios segregados por su condición de informalidad (figura 16). A su vez, los sectores más pobres, tienden a ser expulsados de las áreas mejor abastecidas de servicios de la ciudad, generando un proceso de expansión urbana esencialmente impulsado por asentamientos autoconstruidos en los que se no se cumplen con derechos sociales básicos, especialmente el acceso al agua, la educación y la salud.

PERFILES DE ASENTAMIENTOS Y AUTO-CATASTRO

Una herramienta fundamental en esta búsqueda de indaga sistemáticamente la condición de los barrios populares ha sido la preparación de perfiles de asentamientos, en los que se genera información básica tal como cantidad de habitantes, condición social, riesgos y amenazas diversas, etc. Dicha información surge de la práctica del auto-censo, una metodología desarrollada por la confederación internacional de habitantes de barrios pobres (SDI, Slum Dwellers International en su

sigla en inglés). Esta herramienta ha sido estratégica para la Red de Acción Comunitaria para “poner en el mapa” y de esta manera visibilizar la problemática de los asentamientos autoconstruidos en Cochabamba, Oruro y Santa Cruz de la Sierra.

Algunas de las cuestiones que el auto-catastro indaga, incluye las siguientes preguntas claves:

- ¿De dónde vienen sus pobladores?
- ¿Cuántas mujeres son jefas de hogar?
- ¿Cuántos son?
- ¿Quiénes son?
- ¿Tienen título ?
- ¿Tienen vivienda?

RESULTADOS PROVISIONALES POR CIUDADES

FIGURA 17
Resultados preliminares Cochabamba.



FIGURA 18
Resultados preliminares Oruro.



FIGURA 19
Resultados preliminares Santa Cruz.



**FIGURA 20**

Escenas de participación.



REFLEXIONES FINALES: ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO CON ESTA EXPERIENCIA?

La lectura de los resultados de los auto-catastros plantea algunas certezas y muchos interrogantes, resumidos en este artículo.

Una primera cuestión a destacar que el ejercicio puso en evidencia es que efectivamente como se pensaba las autoridades no tiene información para intervenir. A partir de la realización de entrevistas a funcionarios públicos confrontándolos con evidencias recolectadas de los casos estudiados, pudo evidenciarse que los mismos ignoraban las realidades en el terreno en una forma absoluta. Inclusive se tenía una visión superficial de los “problemas de los asentamientos” pero sin siquiera conocer el mínimo detalle de su situación de tenencia de suelo. La nota positiva en este ejercicio es que las Alcaldías tienden en general a recoger la información producida por los vecinos, buscando la forma de darle entidad para que sirva a los propósitos de planificación. Esto es fundamental para avanzar en un tercer logro que es que los asentamientos autoconstruidos dejen de ser invisibles para la ciudad y sus administraciones, y en cambio, pasen a ser un objeto de intervención para su mejoramiento. Hasta aquí el ejercicio resultó positivo y bien recibido por parte de las instancias responsables de planificación, tanto a nivel de las alcaldías como de instancias superiores.

Por otra parte, cabe destacar que el ejercicio pone en cuestión el tema de la participación ciudadana, demostrando que las leyes de participación concebidas desde el estado, tienden a ser teóricas y percibidas como una carga social más que un medio para resolver conflictos al interior de la sociedad. En buena

medida dentro del “mito de la participación” influyen la diversidad de contextos, los idiomas y el analfabetismo como barreras insalvables para la participación de las mujeres (figura 20).

Finalmente, el ejercicio dejó en claro que para los vecinos que están en los límites de la supervivencia, las posibilidades de acceso a servicios básicos y colectivos además de la seguridad jurídica son imposibles de alcanzar en el corto plazo. En este sentido la práctica del auto-catastro presentado constituye una respuesta a largo plazo que debe ser complementaria de acciones en el corto plazo.

4

INMIGRACIÓN INTERNACIONAL EN ARGENTINA

Perspectivas nacionales y locales de problemas y oportunidades

Fernando Murillo y Gabriel Artese

RESUMEN

La ponencia presenta un pantallazo general, a nivel nacional de las corrientes migratorias internacionales, y su influencia en los procesos de expansión urbana en ciudades receptoras de inmigrantes. Haciendo énfasis en la situación del Área Metropolitana de BA, receptora de un tercio de la población inmigrante del país, se analiza la situación de distintos barrios de la Ciudad de Buenos Aires, indagando en profundidad el caso de un municipio en la extrema periferia metropolitana, Luján, como caso de buena práctica de inclusión de comunidades diversas.

MIRADAS NACIONALES

La República Argentina es el país de América del Sur receptor de mayor cantidad de inmigrantes internacionales, en proporción a la cantidad de habitantes. Esto no es nuevo. Ya desde su fundación como país, existieron políticas muy claras de incentivos a la inmigración, especialmente aquella proveniente de Europa, lo cual ocurriría con mucha fuerza a fines de siglo XIX, y antes de la primera y segunda guerra mundial. Poste-

riormente, se produce un reemplazo de la inmigración europea por inmigración proveniente de países limítrofes y del Perú. Actualmente, el 4,5% de la población es inmigrante (figura 21), valor que se ha mantenido sin demasiados cambios en las últimas décadas. Pero lo que sí ha cambiado mucho es la concentración de inmigrantes en determinadas ciudades y regiones, relacionadas por sus características metropolitanas, oferta de empleos y presencia de connacionales que facilitan la resolución de necesidades habitacionales elementales. De la lectura del mapa de la inmigración internacional puede deducirse que las provincias patagónicas, en especial Santa Cruz, son las que poseen mayor presencia de inmigrantes en proporción a su población, seguidas por Chubut, Río Negro y Neuquén, Jujuy en el Norte y la Provincia de Buenos Aires, en el centro.

A su vez, la distribución de los inmigrantes por país de origen reconoce tres países limítrofes predominantes, en primer lugar los Paraguayos, seguidos por los Bolivianos y Chilenos. En cuarto y quinto lugar se ubican los inmigrantes históricos italianos y españoles, y finalmente uruguayos y peruanos (Tabla II). Dichas nacionalidades, además de su cantidad, tienen un peso



FIGURA 21
República Argentina inmigrantes por provincia.
% Población nacida en el extranjero. Año 2010.

País de nacimiento		
Argentina	38.311.139	95,5%
Otro país	1.805.957	4,5%
Total	40.117.096	100%

determinante por su nivel observado de aglomeración en ciertos barrios y regiones del país. Mientras que los paraguayos se concentran en su mayoría en el gran Buenos Aires, puntualmente en La Matanza solamente hay 100,000, también Florencio Varela, Berazategui, Tigre y San Fernando. Los bolivianos también tienen un patrón de concentración en barrios del área metropolitana, pero también se distribuyen en el norte y en Patagonia. Los chilenos se asentaron predominantemente en Patagonia y en menor porcentaje en la ciudad de Buenos Aires. Peruanos y uruguayos tienen un patrón no definido de asentamiento.

Algunos datos claves a tomar en cuenta es que desde 1869, hasta la fecha los migrantes limítrofes representaron porcentuales muy diferentes que recientemente se equilibraron entre el 2 y el 5% de la población total. La migración de países limítrofes al principio fue una respuesta frente a la escasez de mano de obra en el sector primario de la economía de las áreas fronterizas. A partir de 1960, los flujos de países limítrofes comienzan a dirigirse cada vez más hacia el área metropolitana de Buenos Aires, donde los empleos en la construcción, la industria manufacturera y los servicios eran mejor remunerados, en un contexto de escasez relativa de mano de obra, de manera que la población limítrofe cumplió un significativo rol en la dinámica de la población económicamente activa. 1/3 de los bolivianos en Argentina viven en el Área Metropolitana de Buenos Aires, y provienen predominantemente de la zona

andina y el altiplano. La mayoría migra con mujeres e hijos que se insertan laboralmente en las mismas condiciones que sus padres. Los bolivianos tienden a enviar cerca del 50% de sus sueldos a sus lugares de origen y tienden a residir en asentamientos autoconstruidos. Los paraguayos tienden a salir más de la villa (informalidad) para instalarse en un terreno propio.

Una cuestión central a tener en cuenta al respecto es el cambio en la política migratoria ocurrida recientemente. En 2002, el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), más Bolivia y Chile, firmaron tratados reconociendo el derecho a la libre residencia y trabajo en cualquiera de dichos países. En 2003 se sancionó una nueva ley de migraciones, N° 25.871, que reconoce el derecho a residir y trabajar libremente a los ciudadanos de los países limítrofes. (Decreto 616/2010 sumando Perú). En 2006, Plan Patria Grande concede la residencia a los inmigrantes provenientes de países fronterizos y Perú, extendiéndose también para los ciudadanos de origen ecuatoriano, colombiano y venezolano. Entre 2006 y 2008, el gobierno entregó documentos a 714.907 inmigrantes, más de la mitad de los 1.531.940 de inmigrantes censados en 2001. En 2013 disposiciones que benefician a ciudadanos dominicanos y senegaleses, 180 días plan de regularización especial, que facilita conseguir su residencia.

El caso de la inmigración internacional en la ciudad de Buenos Aires (figura 22) es paradigmática de la

Tabla II.
Inmigrantes en
Argentina
Fuente: Censo 2010 y
entrevistas varias.

Nacionalidad	2001	2005	Concentración
Paraguayos	325.000	100.000	60% Buenos Aires (Matanza-100.000, Florencio Varela, Berazategui, Tigre y San Fernando
Bolivianos	233.464	700.000	Gran Buenos Aires (Matanza, Morón y 3 de Febrero). Salta, Tucumán, Jujuy y patagonia
Chilenos	211.147	211.093	Patagonia (53%) y en Ciudad de Buenos Aires (18%)
Peruanos	88.260	140.000	Ciudad de Buenos Aires (Balvanera y San Telmo)
Uruguayos	118.000 (entre 1960/80)	118.000	Sin localización específica

transformación de ciertos barrios, surgiendo un debate muy fuerte respecto a la oportunidad intercultural, en el sentido de vínculos y relaciones entre personas provenientes de distintos países contrapuesto a reacciones xenofóbicas que asocian la inmigración con la expansión de los asentamientos autoconstruidos. Como puede verificarse, en este caso los habitantes de la ciudad nacidos en otros países alcanzan un 13,2% (ver figura 22).

A su vez, la inmigración en la ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 partidos del Gran Buenos Aires (figura 23) refleja un porcentaje menor, 7,5% concentrado principalmente en la ciudad autónoma de Buenos Aires y en el municipio de La matanza (ver figura 23).

Ahora bien, la consideración de la provincia de Buenos Aires (figura 24), lleva a que la mayoría de los inmigrantes se concentren en la metrópoli de Buenos Aires, en Bahía Blanca y en localidades costeras, siendo prácticamente nula su presencia en otros municipios (ver figura 24).

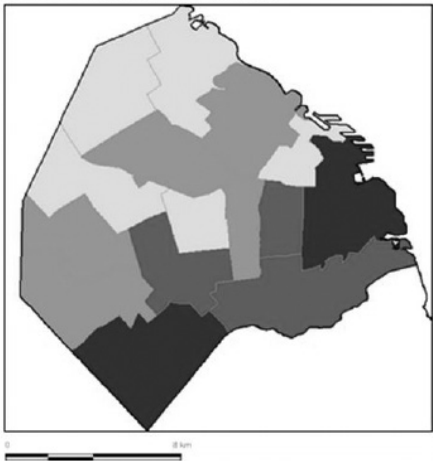
Estas distintas consideraciones llevan a entender la lógica de asentamiento de inmigrantes en el país: Se prefieren provincias con alto nivel de demanda de empleo y dentro de ellos ciudades con respecto a regiones rurales, y dentro de ellas, los barrios más centrales y próximos a grandes centros de servicios y nodos de transferencia. Pueden reconocerse en el caso de Argentina corredores migratorios en dirección a Bolivia y Paraguay predominantemente, a lo largo de los cuales, ciertas ciudades tienden a jugar roles de tránsito y destino final.

LA MIRADA LOCAL

Entendiendo entonces que las migraciones tienden a transformar estructuralmente determinados barrios en ciudades receptoras de inmigración, tanto de tránsito como destino final, cabe reflexionar sobre la naturaleza de dichos cambios. Por una parte puede reconocerse que las zonas de atracción de inmigrantes internacionales tienden a ser las mismas que los migrantes internos, tales como villas miseria y asentamientos autoconstruidos, espacios en los cuales compiten con otros grupos vulnerables por proveerse de una vivienda y servicios mínimos. Tales competencias suelen dar lugar a episodios violentos como se relatará en párrafos siguientes.

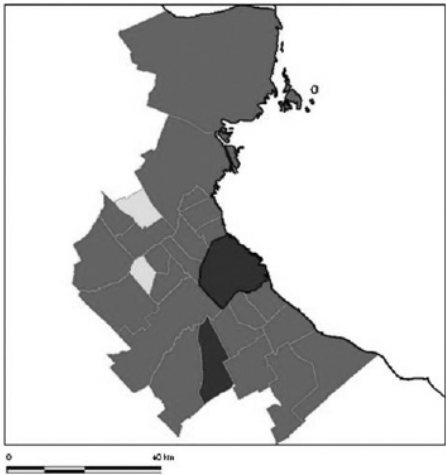
Una mirada general de la localización de villas y asentamientos en la región metropolitana de Buenos Aires (figura 25) pone en cuestión la inserción laboral y habitacional periférica de los inmigrantes. Las organizaciones sociales de los inmigrantes juegan un rol central en la producción de hábitat popular, pero por su condición de extranjeros, dicho hábitat adquiere características de segregación marcadas que perjudican los objetivos de inclusión social y cultural en la búsqueda de construir ciudades interculturales. Iniciativas gubernamentales por agilizar la documentación pertinente de extranjeros, tales como los programas “Patria Grande” intentan ser una herramienta fundamental para lograr que los inmigrantes accedan a los mismos derechos de los nativos. No obstante es claro que más allá de la rapidez con la que distintos grupos acceden a sus respectivas regularizaciones, el hábitat sigue jugando un rol central en la segregación de sectores vulnerables, especialmente los inmigrantes sobre quienes pesa una doble discriminación, por su condi-

FIGURA 22
Ciudad Autónoma de Buenos Aires por comuna. Población nacida en el extranjero, en porcentaje. Año 2010.



CABA 2010 – País de nacimiento		
Argentina	2.508.373	86,8%
Otro país	381.778	13,2%
Total	2.890.151	100%

FIGURA 23
Población nacida en el extranjero, en porcentaje. Año 2010.



24 Partidos GBA – País de nacimiento		
Argentina	9.173.856	92,5%
Otro país	742.859	7,5%
Total	9.916.715	100%

FIGURA 24
Provincia de Buenos Aires por partido Población nacida en el extranjero, en porcentaje. Año 2010.

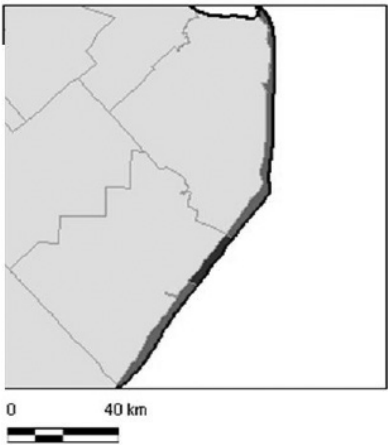
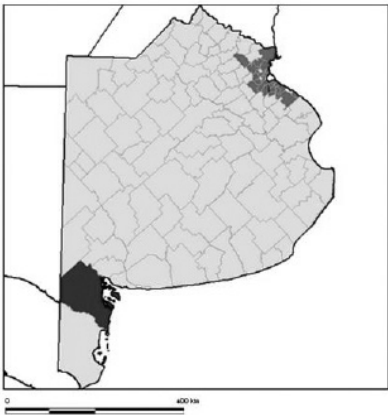


FIGURA 25
Localización de villas y asentamientos en RMBA
Fuente: Lineamientos estratégicos para la RMBA. Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y territorial 2008.

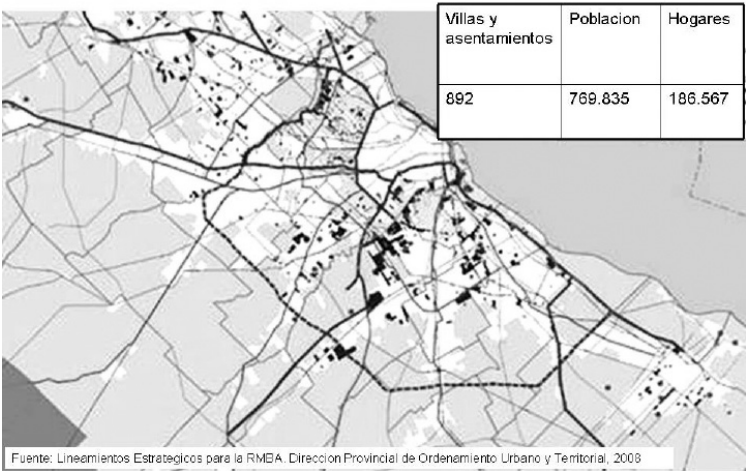
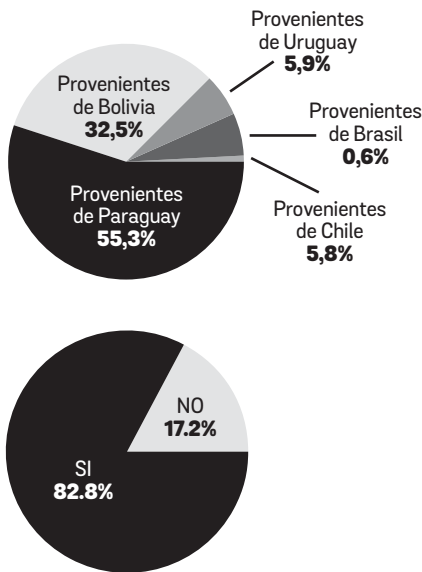


FIGURA 26
Proporción de población paraguaya y boliviana en el total de crecimiento de extranjeros.



Sobre 861 villas y asentamientos de los que se posee información



FIGURA 27
Imagen de villas miserias debajo de una autopista en Villa Soldati.

ción de habitantes de un asentamiento informal, y como extranjeros, en muchos casos aún cuando dispongan de sus papeles en regla (ver figura 25).

Respecto a la concentración de inmigrantes en ciertos barrios puede reconocerse a través de recursos censales el caso de la población paraguaya y boliviana en el crecimiento de extranjeros en la ciudad de Buenos Aires (figura 26) según la proporción de población proveniente de dichos países. En ambos casos puede advertirse la presencia predominante en los barrios de la zona sur, la cual tiende a ser históricamente por sus

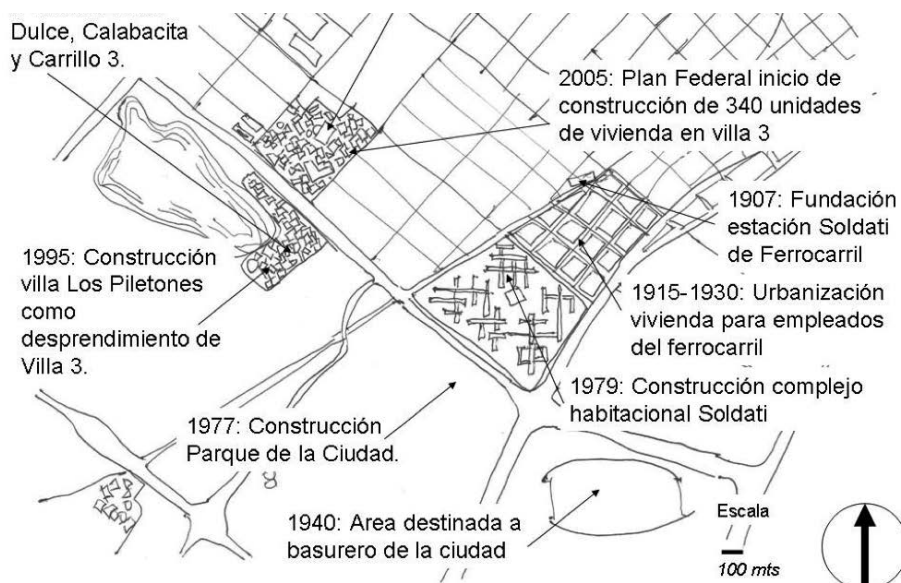
menores estándares de calidad y costos habitacionales, la receptora de población inmigrante.

El caso de Villa Soldati (figura 27) en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires expone un nivel de conflictividad social muy alto.

La historia de Soldati (figura 28) refleja procesos de intervenciones del estado en la forma de grandes complejos habitacionales, especies de “experimentos sociales” y proliferación de asentamientos autoconstruidos.

FIGURA 28

Infografía del proceso de urbanización de Villa Soldati.

**FIGURA 29**

Imágenes intento de toma de tierras en el Parque Indoamericano.

Un repaso de los sucesos recientes de confrontación entre vecinos por intentos de toma de tierras (figura 29) y la acusación a grupos de inmigrantes por tales sucesos condujo al asesinato de 6 personas en circunstancias muy confusas. En dicho contexto, la actuación de las autoridades nacionales y del Gobierno Autónomo de Buenos Aires, también con una actitud de alta conflictividad política contribuyó a profundizar y prolongar innecesariamente el conflicto, lo cual es necesario de evitar a futuro. Al respecto puede mencionarse que en Diciembre de 2010 tuvo lugar una toma de tierras en el Parque Indoamericano, dejando como saldo dos muertos. En 2011 ocurre un intento de nueva toma con el saldo de 1 muerto y centenares de heridos. Es en dicha ocasión cuando ocurre la reacción del Jefe de Gobierno de la ciudad acusando migrantes. Se produce en 2012 un censo de habitantes a cargo del Ministerio: 13.333 personas, en su mayoría habitantes de otras villas en situación de alquiler abusivo. El episodio finaliza hacia fines del mismo año con la presentación de un Plan de Viviendas por parte del Gobierno de la Ciudad. Dicho plan nunca se llevaría a cabo y desde entonces varios intentos recurrentes de tomas de tierra en el mismo lugar y zonas aledañas han creado un escenario de conflicto social muy peligroso.

La fiscalía a cargo de investigar los delitos de enfrentamientos, heridos y muertos y la actuación de la policía concluyó en procesar a dos personas, uno funcionario del gobierno nacional y el otro del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, por los delitos de excitación a la violencia y venta ilegal de terrenos en la zona.

El caso de Luján (figura 30) es ejemplo de buenas medidas de inclusión de inmigrantes. Por una parte, la conformación misma de la ciudad con sus distintos barrios ha ayudado a que existan ofertas de viviendas y lotes económicos en los que los sectores populares puedan asentarse y desarrollar sus actividades económicas.

La historia del desarrollo urbano de los barrios populares de Luján, por ejemplo, el barrio Padre Varela (figura 31) da cuenta de la relación entre la ciudad, el río y los terrenos topográficamente bajos, los cuales tendieron a urbanizarse con sectores populares que no podían pagar por terrenos mejor ubicados. Esta matriz socio-territorial de asentamiento creó barrios que aún encontrándose próximos al centro de la ciudad, se encontraban en condiciones de segregación. De esta manera se verifica en Luján las dife-

FIGURA 30
Mapa de Luján y sus
barrios populares.

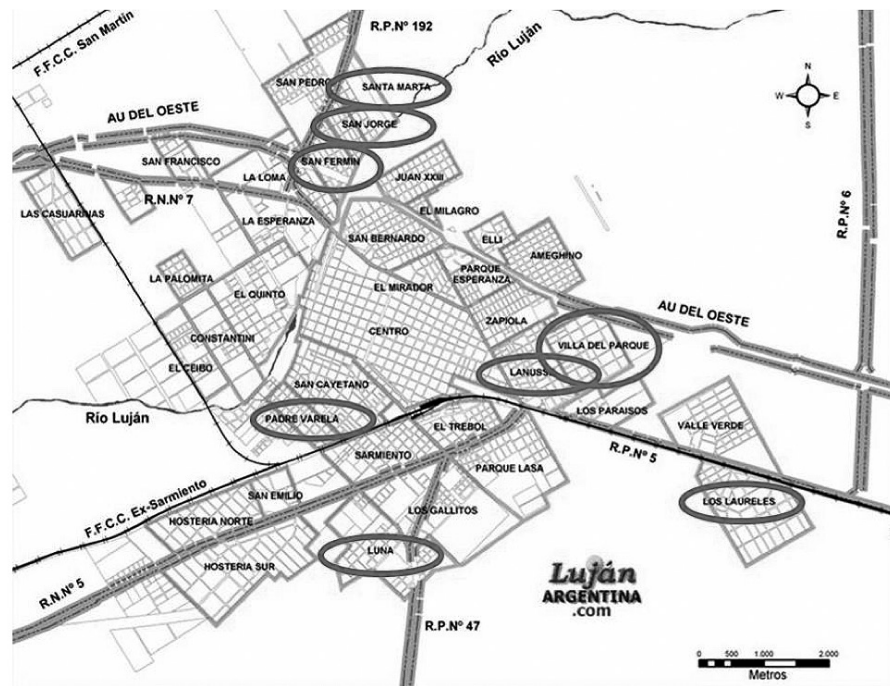


FIGURA 31
Historia del barrio Padre
Varela en Luján.



rentes oleadas migratorias, los europeos insertándose en barrios con todos los servicios y los inmigrantes posteriores de países limítrofes, asentados en barrios segregados y con problemas de inserción urbana. Pero aunque tales tendencias existieron, y aún perduran, debe destacarse la enorme capacidad de organización social de dichos barrios, en los que la integración de inmigrantes y nativos llevó a su mejoramiento progresivo, introduciendo el pavimento, transporte público e infraestructuras básicas que sirvieron a dignificar la vida en los barrios.

Una actividad participativa realizada en el marco de una metodología de diagnóstico comunitario, la “Brújula” de la planificación, seguida por una instancia de participación pública conocido como el “Participlan”, (figura 32) sirvió para identificar los problemas centrales de planificación de la ciudad en general y del barrio en particular, señalando las prioridades de la gente y un principio de discusión de sus posibles soluciones. Por una parte se impuso la necesidad de crear un banco de tierras (público-privado) municipal para proyectos de producción de hábitat social, dada la escasez de suelo, resultado natural de la expansión de la ciudad. Por otra

**FIGURA 32**

Escena del “Participian” en Luján.

**FIGURA 33**

Escena de festejos étnicos-religiosos frente a la basílica de Luján.

parte, se identificó un proyecto de construcción de cloacas barriales realizadas con trabajo comunitario, capitalizando el alto nivel de organización social, constituido en buena medida por inmigrantes de distinta procedencia y condición social. Finalmente se trató un plan estratégico urbano para promover densificación de barrios y reducción de riesgos de desastres, sobre todo inundaciones que afectan especialmente a los barrios populares. En dicha estrategia, el loteo informal, o “pirata” constituye un tema central que el “Participian” señalo como prioridad para intervenir.

Finalmente, un rasgo de ciudad intercultural de Luján son las fiestas de colectividades que se celebran asociadas a la tradición religiosa. De hecho la ciudad de Luján es conocida como la “Capital de la Fe” (figura 33). En qué medida dichas características de la ciudad y sus habitantes alcanzan para constituir una ciudad intercultural, es una cuestión todavía por demostrar.

A MODO DE CONCLUSIONES PRELIMINARES

Las distintas cuestiones de índole nacional y local presentadas en este artículo aportan elementos importantes para pensar la relación entre migración internacional y ciudades. Algunas observaciones al respecto es que la inmigración internacional en Argentina es señalada en distintos trabajos como la causa principal de la expansión urbana y de los asentamientos autoconstruidos.

A su vez se plantea que dicha inmigración ha producido la densificación de los asentamientos autoconstruidos y que ha introducido otras lógicas de estructuración y uso de los territorios asociado a los estilos de vida de familias y personas proveniente de otros países que se manifiesta en expresiones populares tales como la “villa de los bolivianos o paraguayos”, pero que trasluce un dejo discriminatorio y no necesariamente de respeto a los valores interculturales.

La toma de tierras ha sido asociada en el discurso a grupos inmigrantes generando una situación de conflicto y rivalidad con grupos vulnerables locales. Este es un aspecto muy delicado que hay que abordar desde las políticas públicas de modo de prevenir situaciones a futuro que tiendan a profundizar este tipo de problemas que no solo conducen a crisis y violencia sino que también llevan a la pérdida de valores culturales esenciales de las ciudades.

Los casos de estudio seleccionados (Soldati y Luján) reflejan situaciones opuestas de integración, resultado de diversos factores que tienen que ver con la organización social, la disponibilidad de suelo y viviendas, relacionado con políticas locales activas y sensibles al tema del cumplimiento progresivo de derechos humanos internacionales.

Lecciones municipales respecto a buenas estrategias de integración de inmigrantes aprovechando sus

estructuras organizativas y voluntad de trabajo han sido escasamente documentadas ni diseminadas. El caso de Luján es paradigmático de buena práctica y su aporte a la gestión de otros barrios como el caso de Villa Soldati en la zona sur de la ciudad autónoma de Buenos Aires es fundamental para aportar a la construcción de políticas centradas en el cumplimiento de derechos y no simplemente en la captación de plusvalías, como el planeamiento urbano tradicional tiende a tener como objetivo principal.

RESULTADOS DEL SIMPOSIO

La discusión en torno a las relaciones entre migraciones y desplazamientos y la expansión urbana y de asentamientos autoconstruídos, derivó en seis causas interrelacionadas entre sí, que fueron explicitadas en un cuadro (figura 34).

La primera cuestión central que aborda el gráfico, son las causas de las migraciones. En la comparación entre los tres países, una primera hipótesis discutida, giró en torno al deseo de la gente de mejorar su situación socio-económica en el campo, y por eso, se desplazó a las principales ciudades. No obstante, una discusión más profunda de esta causa aparente en los tres países, llevó a que en realidad no fue el deseo de la gente el motor de la migración, sino la imposibilidad de sobrevivencia frente al cambio tecnológico en el campo. Es decir que, la verdadera causa de las migraciones en los tres países son los modelos socio-productivos nacionales que tienden a expulsar población rural, muy especialmente en el caso de Colombia, las actividades extractivas como la minería en sus diversas formas, constituye el factor clave de desplazamiento forzado de población. Bolivia enfrenta una situación parecida, pero con la diferencia de no existir violencia de

grupos armados, pero si está asistiendo también a una profunda transformación social asociada al desplazamiento de distintas etnias desde sus lugares de origen a sus principales ciudades, y desde éstas en un porcentaje importante al exterior. A su vez, Argentina también enfrenta procesos de monocultivos como la soja y las actividades extractivas como la minería.

En segunda instancia, la comparación de los tres países y dentro de ellos, casos de estudio de sus ciudades principales, puso en evidencia la falta de información sobre el tema, especialmente grave en el caso de asentamientos autoconstruídos. Esta cuestión fue discutida en profundidad ya que se reconoce que detrás de la ausencia de información confiable se esconde un grave problema de invisibilidad de los problemas y oportunidades asociadas a las migraciones. En cada país este problema adquiere rasgos particulares. Colombia dispone de muchas fuentes de información, especialmente en el tema de desplazados, donde operan distintas organizaciones nacionales e internacionales, pero el costo de acceder a tal información con propósitos de investigación suele ser alto, inaccesible para realizar trabajos de investigación. En Bolivia existe

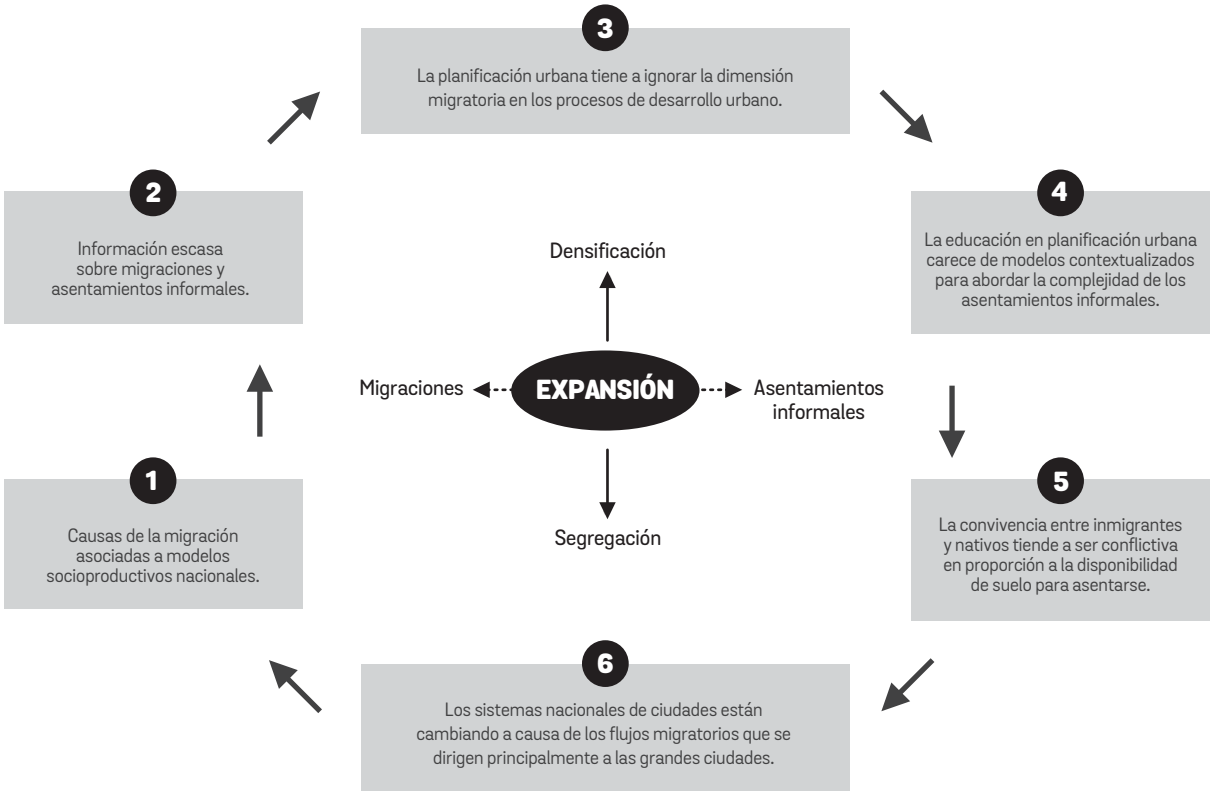


FIGURA 34
Diagrama causa-efecto, migraciones y expansión de los asentamientos autoconstruidos.

una ausencia notable de datos, lo cual impide monitorear los flujos migratorios, como asimismo entender tendencias, que lleva a que aunque pueden advertirse transformaciones profundas, no pueden cuantificarse adecuadamente. En Argentina, hay información abundante sobre migraciones, así como estudios profundos que sustentan investigaciones diversas, pero escasamente se vincula el tema a la expansión de los asentamientos autoconstruidos y al desarrollo urbano en general. También se carece de información precisa sobre las condiciones de vida, cantidad de habitantes en los asentamientos autoconstruidos, de los cuales se infiere que han crecido sostenidamente en las últimas décadas, pero se ignora en qué porcentaje lo ha hecho a partir de inmigrantes internos e internacionales.

Dado que uno de los problemas centrales es la ausencia de información relevante y adecuada para los procesos de planificación, se discutió la importancia de disponer de instrumentos de generación de diagnósticos participativos. Se discutió el uso del instrumento la “Brújula” de la planificación urbana-habitacional (Murillo y otros, 2013) como medio de generación de información rápida y validada por los propios sujetos que reclaman cumplimiento de derechos. Una versión

posterior de este instrumento, específicamente focalizada en el análisis origen destino de las migraciones, utilizando los principios de la “Brújula” se encuentra en discusión⁸, actualmente, planeando intervenciones próximamente.

De alguna manera consecuencia de los dos puntos anteriores puede advertirse que la planificación territorial, tanto en sus dimensiones urbana como regional, tiende a ignorar la cuestión migratoria en sus estrategias de ordenamiento. Se sigue pensando en términos tradicionales de crecimiento demográfico sin analizar las enormes diferencias entre la población que compone dicho desarrollo urbano. No es lo mismo planificar la extensión de una ciudad predominantemente a partir de población inmigrante de su entorno regional, con los mismos hábitos de vida, preferencias, etc., que con inmigrantes internacionales, que además pueden no tener previsto permanecer en el lugar sino retornar a sus lugares de origen tan pronto como hayan ahorrado lo suficiente. Lo mismo ocurre en el caso de población desplazada que reside temporariamente en una ciudad, pero tiene como objetivo el volver a su lugar de origen.

8 Con apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Esta ausencia en las políticas de planificación se ve reflejada también en las modalidades didácticas profesionales que se relacionan con la temática urbana, las cuales tienden a ignorar análisis demográficos de mayor calidad, que involucren dimensiones migratorias y que exploren el origen de los habitantes de barrios autoconstruidos. Distintas investigaciones que focalizan en la comparación de los lugares de origen y destino de las migraciones y desplazamientos poblacionales, explican las causas migratorias a partir de un conjunto de factores que proveen insumos esenciales para la planificación. Por ejemplo, la definición de la cantidad de residentes permanentes y temporarios que se proyecta, es un dato fundamental para planear la extensión de las ciudades. Pero también es un dato esencial para pensar con una lógica de desarrollo regional, tomando en cuenta la problemática de disponibilidad o ausencia de población en regiones expulsoras. Nuevos modelos de enseñanza de la planificación centrados en temas de cumplimiento progresivo de derechos humanos, plantean un cambio de paradigma importante respecto al enfoque tradicional de administración de rentas diferenciales de suelo urbano y rural, con alguna lógica de justicia espacial.

Ante esta ausencia de nuevos paradigmas de planificación territorial enfocada en derechos humanos, surge en quinto lugar el fenómeno más conocido de la problemática: la convivencia entre inmigrantes y nativos en los asentamientos autoconstruidos. Dicha convivencia tiende a estar permanentemente amenazada por la competencia por recursos escasos tales como suelo urbano donde erigir casillas, especialmente notorio en el caso de la metrópoli de Buenos Aires, donde en los últimos años han ocurrido episodios violentos contra inmigrantes acusándolos de ocupar parques y paseos públicos para erigir asentamientos autoconstruidos⁹, agua en el caso de la expansión metropolitana en Cochabamba y otras ciudades bolivianas.

Finalmente, del estudio comparativo de flujos migratorios en los tres países puede observarse que el principal destino son las ciudades principales, lo cual tiende a profundizar la tendencia a la macro-cefalia característico de los países latinoamericanos. Dicha macro-cefalia implica que, especialmente la migración acude a la ciudad capital, que es donde existen las mayores oportunidades de generación de ingresos, y mayores facilidades para acceder a servicios públicos, especialmente valiosos, la educación y la salud, como así también vivienda, aunque predominantemente en

términos autoconstruidos. Si a esto sumamos que la política actual en planeamiento territorial se orienta a reconocer y hasta facilitar la regularización de la informalidad, es de suponer que el fenómeno tenderá a incrementarse. Colombia, ha tendido a perder su distribución histórica en cuatro ciudades principales, comenzando a concentrar su población desplazada en Bogotá y Medellín, en desmedro del desarrollo de sus otras ciudades y regiones. Pero a pesar de ello, siguen manteniendo un patrón de equilibrio demográfico, ciertamente altamente inestable por la naturaleza de sus cinco millones de desplazados internos. Bolivia está transformando dramáticamente sus estructuras sociales y territoriales, caracterizadas por distintos grupos étnicos ocupando territorios ancestrales, para seguir la tendencia internacional de desarrollo urbano de sus principales ciudades, con un notable crecimiento de La Paz, y dentro de ella, El Alto, en condiciones de alta informalidad. Argentina, siendo un país urbanizado desde muy temprano, con más del 85% de su población viviendo en ciudades y un tercio solo en su ciudad capital, ha tendido a atraer a contingentes importantes de flujos migratorios internacionales a la ciudad capital y a ciudades intermedias en las regiones próximas a la frontera como Salta-Jujuy, en el norte, Resistencia y Posadas, en el Nordeste, y distintas ciudades que están creciendo rápidamente en Patagonia, en el sur.

CONCLUSIONES: PROPUESTA DEL PROGRAMA "MIGRAPLAN"

Tomando en consideración los puntos expuestos previamente, la red de investigación-acción ha planteado el desarrollo de un programa denominado "Migraplan". Dicho programa tiene como objetivo específico el construir conocimiento en temas de migraciones y hábitat informal que sirvan para desarrollar políticas públicas centradas en el cumplimiento progresivo de derechos humanos. Su metodología consiste en la asociación libre de universidades y organizaciones no gubernamentales con gobiernos para desarrollar información relevante y apropiada para planear la expansión de sus ciudades y desarrollo de regiones. Sus socios actuales son Argentina, Bolivia y Colombia (con contrapartes en otras regiones), pero se prevé la incorporación de otros países de la región, así como la referencia a otras regiones, tales como Europa¹⁰ y China¹¹.

9 Tal es el caso del parque Indoamericano en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, el cual ha sido ocupado reiteradamente (2010, 2012, 2014) por grupos sin vivienda, habiendo sido desalojados violentamente por vecinos de las inmediaciones. En dichos conflictos recurrentemente se ha acusado a grupos de inmigrantes de estar involucrados en las tomas de tierra.

10 Ya se han hecho comparaciones con políticas migratorias europeas, gracias al aporte del Profesor Alex Janow.

11 También se contó en el encuentro en Bogotá con el aporte de David Westendorff, quien presentó la política migratoria China.

Las líneas de trabajo involucran, por una parte, la construcción de capacidades municipales, con la idea que son los propios gobiernos locales quienes disponen de las posibilidades para intervenir en el problema de la inclusión de los inmigrantes y de optimizar su aporte a las sociedades locales en beneficio de todos. Pero para tal fin, el segundo objetivo es la capacitación en temas de integración socio-territorial a través de la planificación socio-territorial, que evidencie la presencia de los inmigrantes, y los incorpore como sujetos activos de derechos. Esto lleva a la asistencia a desarrollar marcos regulatorios preventivos de segregación. También es fundamental la orientación a grupos inmigrantes en temas urbano-habitacionales.

Para lograr tales objetivos se plantean talleres de integración con inmigrantes y locales a partir del estímulo a la auto-organización para la gestión de su hábitat, el monitoreo de casos de violación de derechos y el estímulo a la asociación de cooperativas integradas por inmigrantes y locales

Una declaración de principios preliminar, ha sido confeccionada por la red, declarando el estado de situación en el tema, recomendando acciones. Plantea visto y considerando que:

1. Las causas y dirección de los movimientos migratorios se vinculan con las transformaciones en las estructuras socio- productivas conformando nuevas territorialidades.
2. La información sobre las migraciones (internas, internacionales e intra-urbanas) tiende a ser escasa, siendo especialmente crítica la falta de información sobre población en asentamientos autoconstruidos.
3. La planificación urbana y regional tiende a ignorar el componente migratorio en la expansión de las ciudades, aplicando normativas inapropiadas para sectores vulnerables, favoreciendo así la conformación, expansión y segregación de asentamientos autoconstruidos.
4. La educación en planificación territorial carece de modelos contextualizados para abordar la complejidad de los asentamientos autoconstruidos.
5. La convivencia entre inmigrantes y nativos tiende a ser conflictiva en proporción a la disponibilidad de suelo para asentarse.

6. Los sistemas nacionales de ciudades están cambiando a causa de los flujos migratorios que se dirigen principalmente a las grandes ciudades.

Por lo cual se exhorta a

1. *La revisión de los modelos educativos y sistemas de información*
2. *La promoción de políticas nacionales de urbanización que entiendan los fenómenos migratorios con un enfoque de derechos humanos*
3. *La promoción de modelos de planificación urbana-habitacional inclusivos a partir de la participación y auto-organización de la población en general, incluyendo inmigrantes.*

La red tiene previsto una serie de encuentros con el objetivo de desarrollar una base de datos de casos de estudio, y un curso específico sobre el tema de migraciones y expansión urbana, a dictarse durante 2015, con carácter itinerante en distintas ciudades latinoamericanas trabajando en forma cooperativa en el desarrollo de modelos de planificación urbana centrados en el cumplimiento de derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Camargo, Angélica y Hurtado, Adriana, 2013. Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. Revista Invi, Vol 28, No 78.

Castillo de Herrera, Mercedes, 2010. De la política de vivienda a la legitimación de la vulnerabilidad rural. Una aproximación a la emergencia invernal en cundinamarca. Revista Javeriana.

CICR, 2011. Efectos del desplazamiento interno en las comunidades de las zonas de recepción. Estudio de caso en Bogotá, DC Colombia, en las localidades de Suba y Ciudad Bolívar.

Earthscan, 2010. El Atlas de las migraciones.

INDEC, 2010. Censo de población y vivienda.

Marmora, Lelio, 2003. Las políticas de Migraciones Internacionales. PAIDOS.

Maurizio Roxana, 2006. Documento “Migraciones internacionales en Argentina: un análisis de sus determinantes y de su relación con el mercado de trabajo”, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Marquegui, 2003. Barrios de inmigrantes y segregación social en Argentina: ¿Verdad o mentira? Scripta Nova. Universidad de Barcelona.

Murillo, Fernando y otros, 2013. La Brújula de la Planificación Urbana-Habitacional. Manual de orientación de intervenciones con un enfoque de derechos humanos. Proyecto PICT 07 01758. Editorial Cuentahilos.

Murillo, Abba y Tabbita, 2012. La ciudad multicultural. La cuestión de la migración internacional y el crecimiento de los asentamientos autoconstruidos en Buenos Aires. En Jornadas SICyT FADU UBA.

Torres, Carlos y Vargas Johanna (2009). Vivienda para población desplazada en Colombia. Recomendaciones para la política pública y exigibilidad del derecho. Revista INVI v.24 n.66 Santiago.

UN-HABITAT State of the World's cities 2008/2009.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Síntesis de flujos migratorios en América Latina.

Figura 2 - Número de personas en situación de desplazamiento en Colombia, entre 1985 y 2012.

Figura 3 - Mapa de zonas protegidas y de los títulos mineros concedidos y solicitados.

Figura 4 - Zonas expulsoras y Gini de tierras rurales productivas en los municipios y regiones de alto desplazamiento. Colombia 2012.

Figura 5 - Mapa de asentamientos irregulares según década de origen.

Figura 6 - Qué desean hacer y razones que motivan esa decisión.

Figura 7 - La idea detrás de los diálogos.

Figura 8 - El mapa tejido de la Comuna 1.

Figura 9 - Cartografía información que depositan y su lenguaje de expresión.

Figura 10 - Resultados aplicación Brújula a equipo técnico de Fundación Social – Regional Suacha.

Figura 11 - Subsectores para la aplicación de la Brújula.

Figura 12 - Resultados subsector Ducales – Santa Ana.

Figura 13 - Resultados subsector Compartir.

Figura 14 - Resultados subsector Indumil.

Figura 15 - Escena de barrio popular en las afueras de Cochabamba.

Figura 16 - Heterogeneidad socio-territorial de los barrios populares.

Figura 17 - Resultados preliminares Cochabamba.

Figura 18 - Resultados preliminares Oruro.

Figura 19 - Resultados preliminares Santa Cruz.

Figura 20 - Escenas de participación.

Figura 21 - República Argentina por provincia. %
Población nacida en el extranjero. Año 2010.

Figura 22 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires por comuna. Población nacida en el extranjero, en porcentaje. Año 2010.

Figura 23 - Población nacida en el extranjero, en porcentaje. Año 2010.

Figura 24 - Provincia de Buenos Aires por partido. Población nacida en el extranjero, en porcentaje. Año 2010.

Figura 25 - Localización de villas y asentamientos en región RMBA.

Figura 26 Proporción de población paraguaya y boliviana en el total de crecimiento de extranjeros.

Figura 27 - Imagen de villas miserias debajo de una autopista en Villa Soldati.

Figura 28 - Infografía del proceso de urbanización de Villa Soldati.

Figura 29 - Imágenes intento de toma de tierras en el Parque Indoamericano.

Figura 30 - Mapa de Luján y sus barrios populares.

Figura 31 - Historia del barrio Padre Varela en Luján.

Figura 32 - Escena del “Participian” en Luján.

Figura 33 - Escena de festejos étnicos-religiosos frente a la basílica de Luján.

Figura 34 - Diagrama causa-efecto, migraciones y expansión de los asentamientos autoconstruidos.

LISTA DE TABLAS

Tabla I - Listado de propuestas

Tabla II - Inmigrantes en Argentina



Esta primera publicación de “Migraplán”, que da cuenta de los resultados del encuentro realizado en Bogotá, presenta estudios y proyectos sobre el tema de migraciones y desarrollo urbano en Colombia, Bolivia y Argentina. En Colombia, dos ponencias tratan el caso de los desplazados. Las profesoras Mercedes Castillo y Nubia Ruiz, del Grupo GIDEST de la Universidad Nacional de Colombia, abordan causas y consecuencias a nivel nacional de los desplazamientos forzados de población, proveyendo abundante evidencias de las interrelaciones entre factores económicos, sociales y políticos, así como una profunda investigación sobre los factores de atracción y expulsión de población en el caso de Bogotá y sus inmediaciones. María Camila Lozano y Sebastián Castañeda, de la Fundación Social, presentan el caso de la aplicación de una metodología participativa, la “Brújula” de la planificación en el caso de Suacha, un municipio en las afueras de Bogotá, la capital del país, que concentra una proporción importante de desplazado. En Bolivia, María Eugenia Torrico presenta su trabajo de auto-censo de barrios populares de Santa Cruz, Oruro y Cochabamba en Bolivia, como herramienta de planeamiento territorial, en el marco de la organización no gubernamental, Red de Interacción Comunitaria. Fernando Murillo y Gabriel Artese presentan datos de las migraciones internacionales, en Argentina, haciendo foco en la metró-

poli de Buenos Aires y dentro de ella comparando dos áreas de alta concentración de inmigrantes: Villa Soldati, en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, y Luján, en el borde metropolitano.

Siendo el primer encuentro, buena parte de las jornadas fueron dedicadas a discutir los fundamentos de la red y sus perspectivas de crecimiento a futuro. La discusión de las distintas ponencias se enriqueció con la presencia de representantes de diversas organizaciones, especialmente de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), quienes aportaron sus perspectivas de los desafíos del proceso de pacificación en Colombia. La presencia de Alexander Janow de IHS (Institute for Housing and Urban Development Studies) aportó la mirada europea del tema, que comparada a la experiencia latinoamericana, presenta diferencias profundas tanto de enfoque como de estrategia de regulación a través de políticas migratorias como territoriales. El aporte de David Westendorff en la forma de una ponencia a distancia desde China, aportó claves internacionales para entender procesos planificados de movimientos migratorios con una perspectiva de eficiencia en el uso de los recursos esenciales para la sustentabilidad, tales como el suelo, el agua y la energía.



ARGENTINA



BOLIVIA



COLOMBIA