

Algunas reflexiones sobre planificación y desarrollo urbano inacabado en las ciudades latinoamericanas

Some reflections on urban planning and unfinished urban development in Latin American cities

Algumas reflexões sobre planejamento e desenvolvimento urbano inacabado em cidades latino-americanas

Quelques réflexions sur l'urbanisme et le développement urbain inachevé dans les villes d'Amérique latine

Fuente: Autoría propia

Autores

PhD. Arq. Carlos Alberto Torres-Tovar

Universidad Nacional de Colombia
catorrest@unal.edu.co
<https://orcid.org/0000-0001-5946-1838>
Scopus Author ID: 37056494900

Arquitecto, Magíster y Doctor en Urbanismo y Doctor en Arquitectura y Ciudad. Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia. Escuela de Arquitectura y Urbanismo. Investigador Senior (IS) por MinCiencias. Líder del grupo de investigación “Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad”.

Recibido: 01/07/2025
Aprobado: 01/07/2025

Cómo citar este artículo:

Torres-Tovar, C. A., (2025). Algunas reflexiones sobre planificación y desarrollo urbano inacabado en las ciudades latinoamericanas. 35(II): 7-10.

<https://doi.org/10.15446/bitacora.v35n2.123417>

EDITORIAL

En las últimas décadas, América Latina ha experimentado un intenso proceso de urbanización que, en muchos casos, ha generado ciudades fragmentadas y con infraestructuras insuficientes para cubrir las necesidades básicas de sus habitantes. Las ciudades latinoamericanas muestran un fenómeno persistente de 'crecimiento inacabado', con una expansión demográfica y espacial acelerada no acompañada por la consolidación de servicios públicos, bienes y servicios urbanos, infraestructura insuficiente y soluciones de corto plazo, lo que impide su consolidación urbana, así como una gestión urbana adecuada a largo plazo. En este texto se pretende reflexionar de manera crítica y sintética sobre algunos de los factores que explican dicho fenómeno, dado que se hace necesario comprender las causas y proponer respuestas para orientar procesos de urbanización más equitativos y sostenibles.

Es así como el crecimiento urbano en América Latina ha sido notable en las últimas décadas, impulsado por los diferentes procesos migratorios desde áreas rurales, la circulación de población a nivel internacional por los conflictos internos y el deseo de buscar mejores condiciones de vida, mejores oportunidades laborales, educativas y de salud. Este crecimiento no planificado a menudo supera las capacidades locales para planificar y expandir las ciudades y la infraestructura necesaria para satisfacer las necesidades de los nuevos habitantes urbanos.

Asimismo, se puede afirmar que las ciudades en muchos países de América Latina no han tenido una planificación urbana adecuada. A esto se suma el hecho de que las autoridades locales y nacionales suelen carecer de recursos, voluntad política o visión a largo plazo para implementar planes de ordenamiento, de gestión territorial y urbanos sostenibles.

Esta falta de visión integral y de largo plazo en la planificación urbana es un desafío significativo, dado que las ciudades a menudo se desarrollan de manera fragmentada y descoordinada, con acciones de muy corto plazo, lo que resulta en un uso ineficiente del suelo y el espacio urbano disponibles. La ausencia de estrategias adecuadas para el crecimiento urbano no solo afecta la calidad de vida de los residentes, sino que también perpetúa la ineficiencia en la prestación de servicios públicos, bienes y servicios urbanos, aumentando las condiciones de insostenibilidad urbana con el paso del tiempo.

Es claro que las limitaciones económicas son un obstáculo crítico para el desarrollo urbano en América Latina. Muchos gobiernos locales carecen de los recursos financieros necesarios para invertir en infraestructura y servicios públicos esenciales. La dependencia de financiamiento externo y de políticas públicas frecuentemente inconsistentes agrava la situación, restringiendo el potencial de desarrollo sostenible. Son mayores las necesidades por atender que los recursos disponibles, situación que la falta de una priorización clara en la inversión pública empeora.

Estas contradicciones se amplían en el contexto de modelos económicos nacionales dependientes de la extracción de recursos naturales (petróleo, minería, agricultura extensiva) para sus ingresos, asuntos que se reflejan en las características del desarrollo urbano. Este modelo económico no

siempre genera los recursos necesarios para financiar una urbanización ordenada y sostenible. Además, la concentración de riqueza en ciertas áreas y sectores no siempre se traduce en una mejora en la infraestructura urbana.

Estos factores subordinan la estabilidad de los planes de inversión en infraestructura al comportamiento cílico de las economías latinoamericanas y las recurrencias de sus crisis. Cuando hay recesiones, las prioridades se cambian hacia la sobrevivencia económica, lo que deja de lado la planificación urbana y el desarrollo de infraestructura. Un buen ejemplo de ello se observó en la forma como fue abordada la pandemia del Covid-19 de manera diferenciada por cada nación, generando graves afectaciones económicas a partir de las decisiones tomadas.

En este aspecto, la desfinanciación adquiere una dimensión estructural, por un lado, por los desequilibrios fiscales causados por los errores en la implementación de instrumentos de captación de valor del suelo y, por otro lado, por el carácter regresivo de los esquemas de recaudo tributario que, operando en el ámbito municipal, les permite solo a ciertos núcleos urbanos apropiarse de los incrementos en la valorización del suelo resultantes de la segregación a escala urbano-regional.

En ambos casos, el Estado tendría que implementar instrumentos que garanticen la recuperación de los costos de infraestructura, asegurando que agentes privados tributen sobre la variación positiva de precios atribuible a su actuación urbanística financiada con recursos públicos. En otros casos, es necesaria la intervención redistributiva del Estado para gravar los incrementos de precios generados por acciones administrativas para la reclasificación de usos del suelo o incremento de densidades. De esta forma, el Estado anticiparía la formación de precios basados en prácticas especulativas sobre la base del avalúo de referencia para captar el excedente, asegurándose una fuente de financiación de nuevos desarrollos, además de ampliar su capacidad para regular el precio del suelo en áreas bien articuladas al conjunto de la estructura urbana.

No obstante, la ausencia de voluntad política para establecer un mecanismo que determine la proporción cuantitativa entre el costo de una obra pública y las rentas diferenciales que crea para los privados, hace que la estimación de la base gravable de los impuestos prediales y los cobros de valorización esté sometida a fuertes presiones de distintos agentes. Estos tratan de maximizar la proporción de rentas que apropián respecto a los costos que asumen, agudizando fenómenos como la segregación, la privatización de la infraestructura y la expulsión de grupos sociales de bajos ingresos en áreas afectadas por este tipo de cobros.

En este contexto, la corrupción y la mala gestión de los recursos públicos se convierten en problemas recurrentes en la región, que impiden la ejecución efectiva de proyectos de infraestructura, convirtiéndose en formas admitidas de tramitar el desarrollo público y que no logran ser eliminadas. Estos factores contribuyen a un ciclo vicioso donde la falta de desarrollo urbano, los desequilibrios fiscales y las acciones urbanísticas de bajo impacto alimentan la desconfianza en las instituciones, dificultando aún más el desarrollo.

Inciden también los cambios políticos frecuentes de gobierno en varios países latinoamericanos; la inestabilidad política, sumada a la galopante corrupción, ha dificultado la creación de políticas urbanas coherentes y sostenibles a largo plazo, ya que las administraciones locales y nacionales no garantizan la continuidad en sus proyectos y no se trabaja en la lógica de procesos que vayan más allá del periodo correspondiente a cada administración. Es decir, no se leen como procesos sino como proyectos que deben generar réditos electorales dentro de ciclos políticos de corto plazo.

Estos problemas se han agudizado con la consolidación del modelo de ocupación urbano-regional basado en proyectos a gran escala, como conjuntos habitacionales, centros comerciales y polígonos logístico-industriales. Este tipo de desarrollos, que ha afianzado la articulación entre agentes urbanizadores, propietarios del suelo y grupos financieros, ha acelerado simultáneamente la expansión urbana y la densificación de los centros urbanos, propiciando un nivel excepcionalmente alto de concentración demográfica en núcleos poblados débilmente conectados a centros funcionales. De esta forma, el modelo dominante sobrepasa el perímetro social y sanitario para la provisión de servicios básicos y la articulación de funciones urbanas esenciales, como la accesibilidad y la habitabilidad.

En conjunto, la ocupación expansiva agrava las deficiencias en inversión para infraestructuras de transporte, saneamiento y vivienda, fundamentales para una distribución territorial más equitativa, al tiempo que fomenta la dependencia del automóvil, aumenta los tiempos de viaje y eleva el costo de provisión de servicios públicos. Con esto, los limitados avances que son resultado del crecimiento económico que algunos países latinoamericanos siguen experimentando terminan por promover la especulación con el valor del suelo y pocas veces se ven reflejados en los territorios urbanos. Este tipo de actuaciones requerirían de proyectos integrales que resuelvan problemas de mediano y largo plazo, capaces de trascender el cálculo económico inmediato y la visión electoral de corto plazo.

Por su parte, la propia dinámica especulativa que limita la construcción de infraestructura y acelera la ocupación

de suelos periféricos, priva a los sectores más empobrecidos de la posibilidad de acceder a suelos urbanos mejor equipados. Así, ante la imposibilidad de acceder a viviendas formales por los altos costos, terminan construyendo en terrenos no aptos para la urbanización, sin acceso a servicios básicos como agua potable, electricidad, alcantarillado, etc. Este proceso impulsa la informalidad como respuesta a la falta de políticas adecuadas de vivienda, ampliando la urbanización de origen informal y, por tanto, la expansión descontrolada de la ciudad y la ampliación inherente de las brechas sociales. Esta situación no solo perpetúa la pobreza y la miseria, sino que impide la materialización del derecho a la ciudad y el territorio como posibilidad de superación de estas problemáticas.

Así, América Latina a menudo presenta altos niveles de desigualdad social, con economías informales muy extendidas, dado el hecho de que un número significativo de habitantes en las ciudades dependen de prácticas económicas informales, desigualdad que también se ve reflejada en la falta de recursos para el desarrollo de una infraestructura adecuada e incluyente.

En el siglo XXI, la falta de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones afecta significativamente la efectividad de las políticas urbanas. Las soluciones implementadas tienden a ser reactivas y de corto plazo, decididas vertical y tecnocráticamente, centradas en satisfacer demandas inmediatas sin abordar problemas estructurales de manera integral, atendiendo intereses particulares y no al interés general. Este enfoque resulta en acciones que no consideran adecuadamente las necesidades y prioridades de las comunidades.

Es importante agregar que la desigualdad en el acceso a recursos naturales, y la escasez de algunos como agua o tierras fértiles, son también un factor que dificulta el desarrollo sostenible de las ciudades. Los problemas ambientales hacen de América Latina una región vulnerable a desastres naturales, como inundaciones, terremotos, huracanes y otros fenómenos, que pueden destruir infraestructuras ya frágiles. Estos eventos, además de hacer más difícil la planificación urbana, a menudo provocan la reconstrucción o el reordenamiento de zonas que ya están muy densamente pobladas, lo que interrumpe el proceso de consolidación de infraestructuras. Estas eventualidades agravan la situación de las ciudades, haciendo que los esfuerzos de desarrollo y consolidación sean difíciles y costosos. Por ello, la adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos deben ser prioridades en la planificación urbana, superando el discurso y pasando a acciones concretas de corto, mediano y largo plazo, donde se trabaje mancomunadamente con las comunidades en el manejo y construcción de soluciones y alternativas.

Requerimos impulsar una cultura que mire hacia adelante, con la resiliencia como un enfoque práctico, y no solo a partir de un discurso a largo plazo: debemos superar la cultura urbana presente en algunas regiones influenciadas por la idea de 'resolver el problema a medida que surja', lo que lleva a una falta de una visión de mediano y largo plazo en la planificación. Por ello, la resiliencia frente a problemas inmediatos tiende a ser una prioridad sobre las soluciones estructurales duraderas.

También es claro que existe una débil relación entre la academia y las políticas públicas, una desconexión entre la investigación y la acción donde, a menudo, los avances en estudios urbanos y territoriales no se trasladan a políticas públicas efectivas. La falta de colaboración entre académicos, urbanistas, autoridades locales y comunidades dificulta la implementación de proyectos sostenibles.

El reto de consolidar las ciudades y en ellas las infraestructuras urbanas no solo depende de una mayor inversión, sino de un enfoque más integral, sostenido y de largo plazo que tenga en cuenta tanto el crecimiento como la sostenibilidad.

Se puede afirmar, entonces, que el fenómeno del crecimiento inacabado en las ciudades latinoamericanas es multicausal y requiere una atención urgente y respuestas integradas, lo cual implica combinar planificación a mediano y largo plazo, fortalecimiento institucional, mecanismos financieros innovadores, transparencia y participación de las comunidades, y adoptar un enfoque integral y sostenible, esencial para abordar estos desafíos. Las inversiones deben orientarse no solo a construir infraestructura nueva, sino a asegurar su sostenibilidad operativa y social, a mejorar la calidad de vida de los habitantes urbanos. La priorización de la resiliencia climática y la inclusión social permitirá avanzar hacia ciudades más completas y equitativas. Solo así se podrá avanzar hacia un desarrollo urbano equitativo y sostenible que beneficie a todos los habitantes de la región y donde el Derecho a la Ciudad y el Territorio pasen de ser una consigna y se conviertan en la carta de navegación permanente.