

REPENSANDO LA CIUDAD INFORMAL EN AMÉRICA LATINA

Pedro Abramo, Nora Clichevsky, Cristina Cravino,
Edésio Fernandes y Samuel Jaramillo

María Cristina Cravino (compiladora)

Repensando la ciudad informal en América Latina



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Repensando la ciudad informal en América Latina / Pedro Abramo ... [et.al.] ;
compilado por María Cristina Cravino. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad
Nacional de General Sarmiento, 2012.

240 p. ; 15x21 cm. - (Cuestiones metropolitanas; 11)

ISBN 978-987-630-139-8

1. Sociología Urbana. I. Abramo, Pedro II. Cravino, María Cristina, comp.
CDD 307.66

Fecha de catalogación: 06/09/2012

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2012

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7578

ediciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño de colección: Andrés Espinosa - Departamento de Publicaciones - UNGS

Diagramación: Daniel Vidable - Departamento de Publicaciones - UNGS

ISBN: 978-987-630-139-8

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Índice

Presentación	
María Cristina Cravino	9
Capítulo 1:	
Debates sobre los asentamientos informales en América Latina	
María Cristina Cravino	13
Capítulo 2:	
Informalidad urbana: Abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones	
Nora Clichevsky.....	105
Capítulo 3:	
Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina	
Samuel Jaramillo	137
Capítulo 4	
Producción de las ciudades latinoamericanas: informalidad y mercado del suelo	
Pedro Abramo	187
Capítulo 5:	
Los desafíos de la regularización de asentamientos informales consolidados en las áreas urbanas en Brasil	
Edésio Fernandes.....	221

Presentación

María Cristina Cravino

La ciudadanía mutilada no es simplemente el hecho de las leyes injustas. Ella también resulta de la propia estructura del espacio, que en la ciudad separa los individuos y crea pobres más pobres en los barrios donde viven, allí mismo donde los servicios públicos son más raros y el precio de los bienes y servicios comprados es más alto.
(Santos, 1990)

El surgimiento de las urbanizaciones informales¹ en América Latina, así como sus características, las posiciones de los gobiernos frente a estas, las formas urbanas y los entramados de actores derivados, nos remiten directamente a la historia de cada país y de cada ciudad. Fueron bautizadas con distintos nombres; en Argentina, “villas” (villas de emergencia, villas miseria o villas a secas), “asentamientos”² (o tomas de tierras), en otros países se denominaron “barrios de ranchos”, “favelas”, “barriadas”, “pueblos jóvenes”, “cantegriles”, etcétera. Sin embargo, presentan muchas similitudes: fueron porciones de ciudad producto de la autourbanización y autoconstrucción de sus propios habitantes. En algunos casos, como en Colombia, adquieren mayor relevancia las llamadas “urbanizaciones piratas”, en las que intervienen promotores que responden a una lógica de ganancia, pero en la mayoría de los países de América Latina tienen mayor peso las que surgen bajo la “lógica de la necesidad”.³

¹ A veces llamados “asentamientos informales” o “asentamientos humanos”.

² Cuando utilizamos el término asentamiento entre comillas estamos aludiendo al fenómeno particular iniciado en el Gran Buenos Aires en 1981, que implica tramas urbanas semejantes a las que prescribe la normativa. Cuando lo utilizamos sin las comillas, lo estamos usando como sinónimo de urbanización informal.

³ A esta lógica se refieren Abramo (2003), Coraggio (1999), Pirez (s/f) y otros autores. Ver bibliografía capítulo 1.

La cuestión de las urbanizaciones informales (o asentamientos informales) ha sido abordada por diferentes disciplinas en las últimas décadas, principalmente por la sociología, el urbanismo, la antropología, el derecho, la geografía y la economía. Los abordajes de los académicos respondieron a diferentes “tradiciones” locales de cómo estudiar el problema, y en algunos países, como México, Venezuela o Brasil, tuvieron y tienen un importante desarrollo teórico. En nuestro país, cobraron relevancia en los años setenta y ochenta; la producción académica decayó en la década del noventa y actualmente pareciera que es nuevamente retomado como objeto de investigación, quizás por el crecimiento del fenómeno. La explicación del interés por las urbanizaciones informales no está exenta de preocupaciones políticas, de las formas de gestión urbana y de la novedad de algunos fenómenos, como en el caso de los “asentamientos” en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Se han ensayado diferentes políticas, desde los terribles desalojos masivos con relocalización en conjuntos (como se observó en Buenos Aires) o a veces sin otorgarles una vivienda. Desde los años ochenta, con la recuperación de la democracia en la región, comenzaron a vislumbrarse programas de radicación de asentamientos informales in situ, y programas de mejoramiento de barrios, estos últimos en particular en la década del noventa (con financiamiento del BID y el Banco Mundial) y en la actualidad pueden observarse políticas que buscan la integración y pacificación tomando nota de que las transformaciones físicas no son las únicas necesarias (en particular, en el caso de Río de Janeiro). Resta aún hacer un balance de los resultados de estas políticas públicas. Este proceso no fue homogéneo en la región, ni en alcance, ni en tiempo, ni en las orientaciones que motivaron su acción. Es más, todavía persisten los desalojos masivos y violentos, que conviven con programas de regularización y mejoramiento, inclusive en las mismas ciudades.

El debate sobre la informalidad urbana tiene alcance mundial y Mike Davis, en su renombrado libro *Planet of slums*, plantea como hipótesis una mundialización de la informalidad. Para esto, vaticina un crecimiento de las desigualdades entre ciudades y dentro de las ciudades, una reestructuración de la relación campo-ciudad y un crecimiento demográfico apoyado en la población urbana. Siguiendo a este autor, **un tercio de la población mundial vive en asentamientos informales** (6% en los países desarrollados y 78,2% en los países menos desarrollados) (Davis, 2006: 34). En su postura pesimista, Davis argumenta que en el Tercer Mundo se vivirá un proceso de tugurización similar al observado en Estados Unidos en el siglo XIX y principios del XX. Es más, considera que cada vez más puede ligarse menos la economía al crecimiento demográfico de las ciudades. De hecho, la dé-

cada del ochenta, que para América Latina implicó recesión económica, no estuvo acompañada de un freno a la migración rural-urbana, sino todo lo contrario. De esta forma, en todos los países del llamado Tercer Mundo, en las últimas décadas, el sector agrícola fue más vulnerable a factores exógenos y se evidenció en algunos lugares una mecanización del campo (“agronegocios”), lo que generó una agudización de la migración rural-urbana. Así, para el autor, la “superurbanización” es impulsada por la reproducción de la pobreza y no por la oferta de empleos. De esta manera, concluye que, debido a los factores expuestos, se hace inevitable la producción “en masa” de barrios informales a nivel mundial. Esta urbanización informal sobrepasó a la urbanización misma; así van unidas “urbanización” y “favelización”. Está haciendo referencia a lo que ocurre en América Latina, pero también en Asia y, de forma más extrema, en África. Allí la población que más crece se encuentra en barrios informales. En sus palabras:

Así, las ciudades del futuro, en vez de hechas de vidrio y acero, como fuera previsto por las generaciones anteriores de urbanistas, estarán construidas en gran parte con tejas, paja, plástico reciclado, bloques de cemento y restos de madera. En vez de ciudades de luz que se arrojan a los cielos, buena parte del mundo urbano del siglo XXI se instalará en la miseria, cercada por la polución, excrementos y deterioro. En verdad, un billón de habitantes urbanos que habitan en las favelas posmodernas pueden mirar con envidia las ruinas de las robustas casas de barro de Catal Huyuk, en Anatolia, construidas en el amanecer de la vida urbana, hace 9.000 años (Davis, 2006: 29, trad. nuestra).

La discusión de las dimensiones de la informalidad no está cerrada, faltan aún mejores datos (ver el capítulo de Nora Clichevsky). En la Universidad Nacional de General Sarmiento intentamos hacer un primer acercamiento a la dimensión cuantitativa de las villas y los asentamientos en el AMBA (Cravino, 2008), pero falta un seguimiento del proceso, que sin duda es de un crecimiento relativo.

A esto hay que agregarle una tendencia a la mercantilización de los espacios habitacionales informales. Este es un tema que me inquietó y me llevó a dedicarle buena parte de mi tesis de doctorado (Cravino, 2006, 2008). Esto significa que en ciertos lugares de América Latina, como en diferentes ciudades de Argentina, Uruguay, Brasil o Perú, el acceso al suelo está mediado por el pago desde el inicio de los asentamientos. Por otra parte, se observa una presencia creciente de inquilinos que habitan estos barrios, Caracas y Bogotá son dos de las ciudades donde primero se observó el fenómeno. A esto se dedica Abramo en su capítulo.

Por todo lo expuesto, se hace necesaria una revisión de con qué herramientas teóricas comprendemos y analizamos este fenómeno, que no es nuevo en América Latina y que genera nuevos desafíos a la gestión urbana de cada una de las ciudades, incluyendo las llamadas intermedias. En noviembre del 2006 se realizó en el Instituto del Conurbano un seminario sobre teoría y políticas en los asentamientos informales en América Latina, que fue repetido dos años más tarde en Bogotá por la Universidad Nacional de Colombia. Faltan aún perspectivas más integrales para comprender los factores que llevan a que se desarrolle con tanta fuerza la ciudad informal y se constituya en una forma cada vez más relevante de habitar las ciudades. Esto se da conjuntamente con otras prácticas muy emparentadas, como las ocupaciones de viviendas, edificios o galpones en los centros de las principales ciudades de América Latina, a lo que se suma el visible fenómeno de la gente que vive en la calle.

La presente publicación reúne a algunos de los principales exponentes en la temática de la informalidad en la producción del hábitat, tales como Abramo, Clichevsky, Fernandes o Jaramillo. En el capítulo 1 se presenta un estado de la cuestión sobre los asentamientos informales en América Latina y cómo fueron cambiando las herramientas teóricas con las que se analizan y las agendas de investigación sobre el tema. En el capítulo 2, Nora Clichevsky aborda una caracterización del fenómeno en América Latina y algunos ejes de análisis. Samuel Jaramillo, en el capítulo 3, desarrolla un marco teórico desde la economía política, que permite comprender el fenómeno desde una perspectiva estructural. Por su parte, en el capítulo 4, Pedro Abramo, desde una perspectiva heterodoxa, analiza el surgimiento del un mercado inmobiliario informal y su relación con el desarrollo de las ciudades en la región. Finalmente, en el capítulo 5, Edésio Fernandes plantea una mirada jurídica de la situación brasileña en relación con la informalidad.

Bibliografía

- Cravino, María Cristina (2006) *Las villas de la ciudad, mercado e informalidad urbana*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Cravino, María Cristina (org.) (2008) *Los mil barrios informales*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Davis, Mike (2006) *Planeta favela*, Boitempo Editorial, San Pablo.

Capítulo 1

Debates sobre los asentamientos informales en América Latina

María Cristina Cravino
Diciembre de 2009

Introducción

Creemos que hay tres tópicos que estructuran el campo actual de investigación en América Latina sobre la temática de los asentamientos informales: **a) el proceso de conformación de las urbanizaciones informales y su vinculación con la cuestión urbana** –ya sea desde el urbanismo, la economía, la sociología o la antropología–; **b) los programas y procesos de regularización dominial y el orden jurídico**, **c) el funcionamiento de un mercado informal de tierra y vivienda**. Estas preocupaciones aparecieron en escena en relación con los problemas y procesos concretos que se fueron dando en las diferentes ciudades de América Latina y con las propuestas de los organismos multilaterales de crédito y de los gobiernos.

El presente capítulo se abocará al debate teórico acerca de las urbanizaciones informales en América Latina. La delimitación del recorte regional merece una justificación. Encontramos, particularmente en la literatura anglosajona, una referencia a las urbanizaciones del Tercer Mundo; sin embargo, aun cuando creamos que existe, obviamente, una clara distancia entre los procesos del llamado “primer mundo” y del “tercer mundo”, esto no significa que entre los países que componen este último “bloque” existan tantas coincidencias. Por el contrario, adoptamos la postura de Samuel Jaramillo (s/f) en la discusión sobre la urbanización de América Latina, que busca rescatar o remarcar sus especificidades regionales.

En primer lugar, repasaremos los aportes teóricos acerca de la urbanización capitalista, que fueron desarrollados, particularmente desde el marxismo, para comprender los procesos de los países centrales y que, por lo tanto, no pueden

ser trasladados acriticamente a América Latina. Luego, nos centraremos en las distintas etapas del debate sobre la cuestión de la informalidad en la producción del suelo urbano y su vínculo con la cuestión urbana en Latinoamérica. La discusión será analizada a partir de la periodización en **tres etapas**: una **primera** que observa la **urbanización de América Latina** y del Tercer Mundo como parte de un proceso de dualización de la estructura urbana, que refleja sociedades polarizadas y se encuentra vinculada a la teoría de la marginalidad urbana desde una perspectiva desarrollista. Una **segunda**, que es quizás la etapa más fructífera o profunda del debate, cuando se cuestiona el **sentido mismo de estas urbanizaciones**. Un **tercer período**, a partir de los años noventa, remite a lo que podemos denominar genéricamente el **debate actual**, el cual concentra una mayor cantidad de trabajos académicos en la región, pero la discusión (si es que la hay) se encuentra fragmentada o dispersa. En esta década se amplía la diversidad de los enfoques o tópicos y, en muchos casos, se trata solo de estudios descriptivos y es dificultoso encontrar en ellos referencias teóricas.¹

La cuestión de la urbanización informal en América Latina fue tematizada siguiendo dos procesos paralelos, no siempre coincidentes: la producción teórica y el debate político. A partir de la década del cincuenta se comenzó a pensar en la pobreza y el hábitat urbano desde el paradigma del funcionalismo. En los años setenta se tuvo conciencia de la dimensión del fenómeno y de su condición estructural, lo que mostraba el error de las visiones funcionalistas-desarrollistas, que la consideraban como un proceso transitorio. Desde esta última década, la cuestión fue incluida en la agenda internacional de los organismos multilaterales de crédito y las Naciones Unidas y así también fue incorporada en la agenda de los gobiernos² con matices y cronologías diferentes, de acuerdo con los países.

Los procesos socio-urbanos, la teorización y el diseño de políticas tuvieron muchos puntos de contacto. Por un lado, los diagnósticos ajustados contribuyeron a pensar teóricamente el problema y la teoría influyó fuertemente en el diseño de las políticas. En otros momentos, se dio un divorcio entre las agendas teóricas y políticas, lo que estuvo atravesado, lógicamente, por una dimensión ideológica del debate.³

¹ Herzer y Clichevsky (1992) se referían a esa fecha haciendo un balance de la investigación urbana en la Argentina, en la que la producción estaba marcada por “heterogeneidad teórica” con un “énfasis empirista”.

² Esta cuestión será abordada en el capítulo dedicado a la cuestión de la regularización dominial.

³ Se debe incluir en este debate, además, la presencia de otro actor, las ONG, que han cobrado cada vez más fuerza y han expresado explícitamente su posición respecto a las políticas y las prácticas de los habitantes de las urbanizaciones informales.

La ciudad capitalista fue pensada desde los países “centrales” o del “norte” y también por investigadores de los países “periféricos” o del “sur”. Las perspectivas, aunque compartan a veces el mismo paradigma teórico, fueron diferentes. Revisar ambas nos muestra los contrastes y nos aporta elementos teóricos necesarios para comprender el mercado del suelo, la provisión de infraestructura, el rol del Estado, los procesos de producción de la ciudad, las relaciones económicas del mercado mundial (entre países centrales y periféricos y entre estos) y los procesos de producción de la ciudad. Sin embargo, en ninguna de esas elaboraciones teóricas iniciales (europeas o latinoamericanas) **encontramos a los sujetos que producen la ciudad**, es decir, **se tematizan procesos sin actores**; estos emergerán en la teoría cuando la pregunta pase a conocer, definir y explicar por qué surgen y crecen las urbanizaciones informales en nuestra región. Paralelamente, desde las ciencias sociales se tomaron como objeto de estudio los sujetos populares y la ciudad emergió (con la excepción de la Escuela de Sociología de Chicago) solo cuando sus explicaciones se mostraron insuficientes y forzadas a ámbitos demasiado pequeños; apareció entonces la pregunta por el “efecto de lugar” (tal como lo denomina Bourdieu, 1999).

En la producción teórica marxista de la década del setenta, se analizaba la ciudad casi en abstracto, como parte de un proceso económico mayor, e incluso globalizado, el modo de producción capitalista. La lógica del capital es una explicación omnipresente para los procesos urbanos. Hubo ciertos intentos de conciliar ambos polos de la dicotomía ciudad/sujetos, como es el caso de Manuel Castells, desde la sociología, pero esta tarea no fue llevada hasta sus últimas consecuencias.

Por otra parte, desde la antropología o sociología urbana, se solía y se suele despreciar, ignorar o minimizar el rol de la ciudad en la constitución de los actores urbanos. El *locus* de los sujetos no es un eje central del análisis. Así, en buena parte de la producción teórica de la antropología de las sociedades complejas (olvidando que los autores clásicos en muchos casos analizaron en profundidad las concepciones de espacio de las sociedades “no occidentales”), se trasladó el método etnográfico elaborado para analizar las comunidades “exóticas” a las “comunidades” construidas “artificialmente” para recortar empíricamente en la ciudad una escala abordable (por las características propias del método). Como afirma Amalia Signorelli, en su propuesta de construir una antropología de la ciudad, esta es una tarea por realizar, por lo que aquí solo podremos aportar un grano de arena en esta línea de trabajo. Algo similar sostiene el sociólogo

Gustavo Riofrío (1991) cuando dice que el árbol no nos deja ver el bosque y que la ciudad en su conjunto fue ignorada por las ciencias sociales.

Lamentablemente, no hay una continuidad en el debate que presentaremos sobre la ciudad capitalista. Como lo explicara críticamente Topalov (1989), más bien son momentos que se cristalizan, a partir de una coyuntura (que incluye dimensiones ideológicas), en el abordaje de nudos problemáticos. La emergencia de los tópicos teóricos debe ser explicada por diversos factores históricos, que podemos periodizar en diferentes momentos. El **primero** constituye una etapa fundacional: la de proponer un análisis teórico de la urbanización capitalista desde la perspectiva del materialismo histórico. Esto es, los años setenta fueron el momento de mayor ebullición de propuestas paralelas (con similitudes y diferencias de matices) que conformaron un espacio de debate y confrontación. Sus principales exponentes fueron Castells, desde la sociología urbana, Althusser o Poulantzas, desde una sociología política, Lefebvre, desde la filosofía, etcétera. El **segundo** momento, en realidad, se centra más en entender la etapa del capitalismo en la segunda mitad de los años setenta, caracterizada por la emergencia de una crisis económica mundial. Entonces, se conforma lo que se denomina la escuela de la regulación que, sin embargo, tuvo repercusiones en el tratamiento de la urbanización capitalista, que aquí recogeremos. El **tercer** momento, que presenta un hiato con el debate anterior, plantea la relación entre la ciudad y la economía globalizada. Así surge un ciclo dentro del campo de las ciencias que estudian la cuestión urbana, en el que la unidad de análisis se traslada de la ciudad a la economía o, más precisamente, a la relación entre ambos elementos. Lo interesante de esta última propuesta es que incorpora a los actores de los procesos sociales: las empresas, las clases sociales –sus estilos de vida y sus transformaciones– y los Estados-nación. Sin embargo, presenta la desventaja, para nuestro problema de interés, de que se centra en la ciudad global –léase Nueva York, Londres y Tokio y solo vislumbra algunas hipótesis sobre el resto de las ciudades de los países centrales y no deja muchas pistas sobre los países dependientes. No obstante, las tendencias que estudia no dejan de ser sugerentes para pensar en transformaciones macro que están afectando nuestra ciudad de estudio: Buenos Aires.

De la primera etapa se destaca la escuela francesa de sociología urbana⁴ (y de economía política); constituyó una corriente que realizó importan-

⁴ Castells, en una conferencia en 1998, planteaba claramente que esta escuela, en realidad, nunca estuvo unificada. Postulaba cuatro líneas teóricas: 1) Henri Lefebvre, representado por

tes aportes para avanzar dentro la línea del materialismo histórico en la comprensión de la urbanización capitalista. Justamente Christian Topalov planteó el giro de la nueva sociología francesa de los años sesenta, que comienza a preocuparse por entender la ciudad como “resultado de un proceso de producción y no solamente como un objeto de consumo material y simbólico” (1979: 17). Hasta ese momento, la economía se ocupaba del “comportamiento racional” de los agentes urbanos y particularmente del problema de la localización industrial (dejando funcionalmente al sistema el problema de las relaciones de producción y las fuerzas productivas) y a la sociología urbana le incumbían los factores culturales, sociales y simbólicos de las familias en la ciudad. En la perspectiva del autor, la sociología urbana respondía funcionalmente atendiendo a las demandas del Estado sobre las inversiones públicas en educación, espacios verdes, etcétera.⁵ Cuestionaba, a su vez, que en aquellos estudios, el Estado era tomado como una variable independiente, lo que sería coherente con la “ideología práctica” de la planificación. Esta escuela, al estudiar la ciudad, las políticas públicas o las prácticas sociales, no las consideraba variables independientes, sino que todo era parte de un mismo proceso, la urbanización capitalista.⁶

sí mismo. Son centrales su concepto de “civilización urbana”, la importancia del espacio como constitutivo de relaciones sociales y como expresión de la sociedad, y el derecho a la ciudad. 2) El marxismo ortodoxo, representado por Lojkine, Topalov y Preteceille. Los conceptos centrales son el dominio del capital y los intereses capitalistas sobre el Estado, a través del Estado de dominación de intereses capitalistas sobre procesos urbanos (Harvey realizó una síntesis entre esta línea y la de H. Lefebvre). 3) La escuela de Foucault. Sus análisis de la microfísica del poder en las instituciones sociales y la extensión de la noción de dominación al ámbito de la vida cotidiana. Esta línea aplicada a lo urbano, como se dio en Francia, no llegó de forma generalizada a América Latina y consideramos que está ausente en la Argentina. 4) El marxismo estructuralista de sello althusseriano, vía Poulantzas, representado por el propio Castells. Esta línea creemos que fue la que tuvo mayor influencia en América Latina, en particular en el análisis de las urbanizaciones informales, como veremos a lo largo de este capítulo. Topalov (1989) considera que esta visión unificada de la escuela tuvo que ver más con la repercusión internacional de sus aportes teóricos. Aunque, paradójicamente, cuando más repercusión tuvo fue en el momento mismo en que entraba en crisis. Como veremos en este capítulo, esta “crisis” tardó más tiempo en llegar a constituirse como tal en América Latina y sí se hace evidente en los años noventa.

⁵ Irónicamente afirma que “la encuesta por sondeo reemplaza ventajosamente a la democracia” (1979: 18).

⁶ Topalov (1989), en su reflexión autocrítica, consideraba que esta escuela tenía un vacío al no considerar el papel de la industria y los servicios de urbanización, aspecto que se tornó central para la escuela de la regulación.

Actualmente, están en debate cuáles son las condiciones generales de la producción capitalista: en los orígenes de la revolución industrial, era central la cercanía a las materiales primas y a las fuentes de energía, lo mismo que la necesidad de contar con mano de obra disponible (buena parte del proceso mismo de concentración económica en el campo –revolución de los cercados en Inglaterra del siglo XVII– implicó la expulsión de mano de obra que quedó “libre” para ser utilizada por el capitalista) (Hobsbawn, 1983). Castells, ya en *La cuestión urbana* (1986), planteaba que solo la mano de obra calificada es uno de los elementos centrales para la localización industrial, como así también la cercanía a lugares generadores de conocimientos para algunas ramas (como la bioquímica, por ejemplo), lo mismo que la necesidad de la concentración en red de algunas empresas complementarias. Recientemente, se observa el proceso de “desterritorialización” de la industria por las tecnologías de la información y la comunicación (Castells, 1996; Sassen, 1999).

En su planteo de la década del setenta, Topalov (1979: 27) sostiene:

La ciudad no es una mercancía como lo es la materia prima: ningún polo de acumulación controla la formación de los valores de uso complejo. La coordinación espacial de los elementos de valor de uso tropieza con el hecho de que cada uno de ellos es producido y circula de manera independiente. El carácter no reproducible y monopolizable de los efectos útiles de aglomeración va a tener como consecuencia la fijación de la sobreganancia de localización en forma de rentas. Estas rentas del suelo van a devolver al capital el reflejo de su propio movimiento, e imponer a cada capital particular los límites de la sobreganancia localizada.

Aquí el autor introduce agudamente la cuestión espacial y la complejidad del fenómeno. Como sostuvo, el capital no producirá los elementos no rentables del valor de uso complejo urbano: particularmente, las infraestructuras productivas⁷ (aunque estén privatizadas, la gestión-regulación siempre está en manos del Estado) y los equipamientos colectivos de consumo. La búsqueda de la ganancia privada se opone a la formación del sistema espacial de elementos que constituye el valor de uso complejo: cada capitalista buscará la ganancia, pero al hacerlo, obstaculizará la formación de los efectos útiles de la aglomeración. La lógica de la concentración espacial conduce al desarrollo desigual del

⁷ Topalov postulaba que no poder fraccionarse era un obstáculo para su circulación, igual que la alta composición orgánica del capital, como así también el alto período que exige su rotación y otros factores.

espacio. Ciertas zonas del territorio nacional, ciertas zonas de cada aglomeración urbana que no otorgan al capital las condiciones generales para su valorización, permanecerán inexploradas. Eso sucedió, por ejemplo, con ciertos espacios degradados que permanecieron vacantes y que fueron ocupados por personas sin recursos en los intersticios de las ciudades latinoamericanas.

Manuel Castells en los años sesenta y setenta⁸ intentó conciliar el materialismo histórico con una vertiente culturalista (sujetos insertos en una estructura de clase), lo que da como resultado una reformulación crítica. Para estudiar, entonces, la cuestión urbana se basa en tres datos y una “cuestión candente”:

1. La aceleración del ritmo de urbanización en el conjunto del mundo.
2. La concentración del crecimiento urbano en las regiones llamadas “subdesarrolladas”, sin correspondencia con el crecimiento económico que acompañó la primera urbanización en los países capitalistas industriales.
3. La aparición de nuevas formas urbanas y, en particular, de grandes metrópolis.
4. La relación del fenómeno urbano con nuevas formas de articulación social, nacidas del modo de producción capitalista, pero que tienden a superarlo.

Considera que el término urbanización se refiere “tanto a la constitución de formas espaciales específicas de las sociedades humanas, caracterizadas por la significativa concentración de las actividades y poblaciones en un espacio restringido, así como por la existencia y difusión de un particular sistema cultural, el urbano” (Castells, 1986: 26). Esta definición muestra su intento de conciliación entre lo espacial y lo social-cultural. En esta misma línea, postula que no debe haber una teoría del espacio fuera de una teoría social general. El espacio es un producto material en relación con otros elementos materiales (entre ellos los hombres), los cuales contraen determinadas relaciones sociales que les dan una forma, una función, un significado. Por lo tanto, no es el despliegue de la estructura social. El espacio está estructurado y los procesos sociales que se refieren a él expresan, especificándolos, los determinismos de cada tipo y de cada período de la organización social.

⁸ Castells, en su conferencia de 1998, intenta resaltar la continuidad en su trabajo desde *La cuestión urbana* hasta *La ciudad informacional*. Un punto interesante del debate postescuela francesa es que este autor rescata la perspectiva de la escuela de Chicago, a diferencia de Topalov (1989).

Concibe la ciudad como un producto social resultante de intereses sociales en pugna, entre los que son centrales el espacio, la sociedad y el Estado. Apelamos a algunas citas de su trabajo clásico, *La cuestión urbana*, donde sostiene:

Se puede explicar así el que las relaciones no sean la pura expresión de una libertad metafísica, sino que conservan la posibilidad –dado su carácter específico, siempre renovado– de influir en la estructura que les ha dado forma. Esta capacidad de modificación nunca es, sin embargo, ilimitada: se ajusta a las etapas de despliegue de una estructura, aunque pueda acelerar el ritmo de ella y, por consiguiente, modificar considerablemente su contenido histórico. [...] En consecuencia, analizar el espacio en tanto que expresión de la estructura social equivale a estudiar su elaboración por los elementos del sistema económico, del sistema político y del sistema ideológico, así como por sus combinaciones y las prácticas sociales que derivan de ello (Castells, 1986: 154).

Así, este autor reconoce una cierta “autonomía” de estos elementos.⁹ Para su análisis, separa la planificación urbana de los movimientos sociales urbanos¹⁰ y luego estudia sus interacciones. La diferencia central con la perspectiva de Topalov es que Castells acentúa la comprensión de la ciudad en el concepto de “consumo colectivo”, que tendrá fuertes implicancias en los análisis latinoamericanos.

La articulación del sistema político-institucional con el espacio se organiza en torno a dos relaciones esenciales que definen este sistema y los lugares: a) la relación dominación-regulación y b) la relación integración-represión. La expresión espacial del sistema institucional es, por una parte, la delimitación del espacio y, por otra, la acción sobre la organización de la economía del espacio a través de la regulación-dominación que ejercen las instituciones sobre los elementos del sistema económico (gestión). Esto muestra la centralidad del Estado en la determinación del espacio.

⁹ Este autor plantea como errónea la asociación urbanización-industrialización apelando a la historia, en la que este proceso no aparece relacionado de por sí.

¹⁰ Define a los movimientos sociales urbanos como “un sistema de prácticas que resulta de la articulación de una coyuntura definida, a un tiempo, por la inserción de los agentes-soportes en la estructura urbana y en estructura social, y de naturaleza tal que su desarrollo tienda objetivamente hacia una modificación sustancial de la correlación de fuerzas en la lucha de clases, o sea, en última instancia en el poder el Estado” (Castells, 1986: 475).

Otros puntos que nos parecen centrales en la teoría de Castells:

- Lo urbano parece connotar los procesos de reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo: en las sociedades capitalistas avanzadas se asiste a una colectivización creciente de las condiciones subyacentes a estos procesos puesto que existe una interpenetración técnico-social de las producciones y actividades que son necesarias en ello y porque la concentración de los medios de producción y de su gestión trae una concentración paralela de los medios de consumo.
- La relación entre lo urbano y lo social no es un efecto ideológico. La unidad urbana es al proceso de reproducción lo que la empresa es al proceso de producción. Tal especificación de lo urbano es histórica: deriva del predominio de la instancia económica en la estructura social, y el espacio de la producción es el espacio regional y el espacio de la reproducción es el espacio urbano.
- La ligazón entre el espacio, lo urbano, y un determinado sistema de comportamiento considerado como típico de la cultura urbana no tiene más fundamento que el ideológico: se trata de una ideología de la modernidad dirigida a “enmascarar y naturalizar las contradicciones sociales”.

La concepción castelliana de la ciudad como espacio de consumo colectivo (o reproducción de la fuerza de trabajo) permitía incorporar al análisis la emergencia de los nuevos movimientos sociales (coherente con la coyuntura europea y latinoamericana). Estos conflictos mostraban que la lucha de clases no se expresaba solo por las formas tradicionales del movimiento obrero. Luego, la crisis del modelo de acumulación capitalista de mediados de los años setenta obligó a los investigadores nuevamente a considerar la ciudad como espacio de la producción industrial.

Un trabajo posterior de Topalov (1989: 138) resulta sumamente iluminador sobre la “crisis de esta escuela”. Este autor sostiene:

El proyecto planificador tal como había sido elaborado desde comienzos de este siglo [se refiere al siglo xx] al mismo tiempo que se desarrollaban los Welfare States, se derrumbó. Los movimientos sociales que se solían definir como “urbanos” se adormecieron. Y, de esta manera, los objetos de investigación que se presentaban como evidencia hace diez años se descompusieron ante nuestros ojos.

De esta forma, los instrumentos de interpretación global de la sociedad comenzaron a ser cuestionados y fue recusado lo que se consideraba “pensamiento crítico”.¹¹

Por último, deseamos resaltar la interesante autocrítica de Topalov (1989) respecto a la relevancia de una reconsideración de aspectos no abordados suficientemente por la escuela francesa, como la cuestión de la política, los poderes y las prácticas, y rever el análisis de un proceso sin sujetos, propios de la visión estructuralista. Además, según este autor, la crisis de la escuela francesa de sociología derivó, en un sentido, en una rehabilitación del empirismo, de descripción infinita de las singularidades¹² y de cierta vuelta al positivismo. Topalov (1989) muestra su no renunciamiento al paradigma estructural-marxista, aun cuando reconoce la necesidad de hacer reformulaciones importantes.

Tras la crisis de la escuela francesa de sociología, se reorganizó el debate a la luz de los nuevos problemas que emergían como centrales: la crisis del modelo de Estado de bienestar y la reestructuración de la economía capitalista, que mostraba su versatilidad, y desde las políticas públicas francesas emergió el problema de la descentralización y los poderes de las autoridades locales.¹³ A su vez, retroceden los sindicatos, los nuevos movimientos sociales y, a nivel político, se muestra el fracaso de los gobiernos de izquierda (y el derrumbe del Partido Comunista) en Francia. Así, la ideología hegemónica buscaba “enterrar” el marxismo como paradigma teórico de análisis de la sociedad.

Con la idea de reformular los análisis que el marxismo europeo, principalmente francés, había hecho sobre la economía capitalista, y a la luz de la crisis desatada en la década del setenta, surge la escuela de la regulación (francesa). Esta plantea que un modelo de desarrollo no es solo un sistema de producción, sino una construcción que articula:

- Un **paradigma tecnológico** que busca comprender a los principios que rigen la organización del trabajo.
- Un **régimen de acumulación**: “determinado modo de transformación conjunta y compatible de normas de producción, de distribución y de uso” (Leborgne y Lipietz, 1990: 18).¹⁴ Se asienta sobre los principios

¹¹ Topalov entiende por tal aquel que cuestiona el “orden natural” de la sociedad y que se interroga sobre las condiciones de posibilidad del conocimiento y la acción.

¹² Alerta que la investigación urbana a veces se abandona al “hechizo de la observación etnográfica”.

¹³ Topalov (1989) explica también la reconversión del debate a nuevas condiciones institucionales para la investigación urbana.

¹⁴ Las citas de este texto fueron traducidas por nosotros.

generales de organización del trabajo y del uso de las técnicas –paradigma tecnológico–.

- Un **modo de regulación**: “conjunto de de normas (incorporadas o explícitas), instituciones, mecanismos de compensación, dispositivos de información, que ajustan permanentemente las anticipaciones y los comportamientos individuales, la lógica de conjunto del régimen de acumulación” (Leborgne y Lipietz, 1990: 18). Estas se vinculan sobre todo a: formación de los salarios, modalidades de concurrencia entre las empresas y mecanismos de creación de moneda y de crédito. Su implantación y consolidación depende fuertemente de la esfera política (compromisos institucionales).

Esta corriente considera tres niveles: regional, nacional e internacional. En el nacional tiene un papel central el bloque hegemónico que se sustenta en el Estado, que cuenta con la “violencia legítima”, unidad de moneda y la legislación. En los períodos estables de la economía mundial, una configuración internacional realiza un modelo estructurado de uno o varios Estados-nación que son hegemónicos.

Aquí no vamos a desarrollar en detalle esta teoría, solo intentamos tomar algunas ideas-fuerza que luego son llevadas al análisis del territorio. La pregunta que dispara esta formulación se inicia en el análisis de la crisis del modelo fordista (Coriat, 1985), que tiene diferentes fases y diferentes respuestas por parte de los Estados, sobre todo se diferencia Estados Unidos de Europa y los países periféricos. La economía mundial, nacional y urbana se reformula y se pondera de forma diferente el rol de la industria, los servicios y el sistema financiero.

Para los regulacionistas franceses, el modelo fordista se sustenta en un paradigma tecnológico taylorista, un régimen de acumulación basado en la producción masiva y el consumo masivo y un modo de regulación (Aglietta, 1991; Boyer, 1992).

El rol de los Estados fue central y dio como resultado diferentes competitividades y niveles de endeudamiento interno y externo. En los diferentes países, las relaciones interregionales también fueron modificadas. De ahí surge la preocupación de la capacidad del territorio de enfrentar la competencia mundial. A su vez, un aporte fundamental fue su análisis de la “erosión social” (un buen ejemplo es el deterioro del salario y la flexibilización laboral), que implicó la salida de la crisis de acuerdo con algunas políticas adoptadas por los Estados,

que, por lo general, fue resuelta por medio del aumento de la automatización y la gestión de la producción (tendencia que no ha mermado).

Para Gum (1989: 32), esta teoría permite la introducción de elementos espaciales del pensamiento teórico en la perspectiva marxista, "...así el materialismo histórico se torna de hecho materialismo geográfico". Las relaciones económicas de mercado dependen para su relativa regularidad de un conjunto de normas sociales institucionalizadas en el interior de la sociedad civil a través del Estado. Esta regularidad es siempre reformulada por la lucha de clases. En palabras del autor:

El carácter de las normas sociales institucionalizadas está asociado tanto al carácter histórico del Estado Nacional como al carácter específicamente nacional del desenvolvimiento social de la reproducción capitalista. La base y la superestructura se encuentran inevitablemente fundidas en este carácter del régimen de acumulación. En la medida en que este régimen es históricamente específico, la mudanza es inherente a este proceso. Cada régimen de acumulación presenta, por lo tanto, su conjunto específico de normas sociales de relación de salario como parte de su modo de regulación (Gum, 1989: 33; trad. nuestra).

Lipietz, aportando a la comprensión de la relación entre industria y ciudad, considera que es central en el análisis el concepto de región, que cobra así nueva fuerza teórica. Este autor postula:

El espacio socioeconómico concreto aparece tanto como la articulación de espacios analizados, como un producto, una reflexión de la articulación de las relaciones sociales, y, al mismo tiempo, en lo que respecta al espacio ya existente, como una restricción objetiva impuesta a la redistribución de esas relaciones sociales. Diremos que la sociedad recrea su espacio sobre la base de un espacio concreto, en todos los casos ya provisto, establecido en el pasado (Lipietz, 1980, citado por Soja, 1985).

Topalov (1989) considera que esta reformulación teórica hace retroceder la investigación urbana a cierto "economicismo", es decir, la tendencia a definir las contradicciones capitalistas a partir de la circulación del valor y del reparto desigual de la ganancia y no de la producción misma. Sin embargo, abre el camino a estudios de vida de los modos de vida urbana a partir de las realidades del trabajo industrial.

En los años noventa parece emerger un nuevo modelo centrado en la combinación de dispersión espacial e integración global, lo que deriva en un nuevo rol estratégico para las grandes ciudades, la llamada **ciudad global**:

Estas ciudades tienen hoy cuatro funciones completamente nuevas: primero, como puntos de comando altamente concentrados desde los que se organiza la economía mundial; segundo, como localizaciones claves para las finanzas y las empresas de servicios especializados o del terciario avanzado, que han reemplazado a la industria como sector económicamente dominante; tercero, como lugares de producción y de generación de innovaciones vinculadas a esas mismas actividades y cuarto, como mercados para los productos y las innovaciones producidas (Sassen, 1999: 30).

Este proceso ha tenido impacto en la economía mundial y en las formas urbanas de las ciudades. Un punto central de esta teoría es la afirmación de que las ciudades concentran hoy el control sobre extensos recursos y los sectores de las finanzas y los servicios especializados han reestructurado el orden social y económico urbano. Aparece un nuevo tipo de ciudad: “la ciudad global”. La autora analiza como ejemplos destacados Nueva York, Tokio y Londres,¹⁵ y advierte que estas no son resultado de una “máquina económica global”. Por el contrario, son lugares específicos, donde las estructuras de la economía mundial están necesariamente situadas. En ese sentido, “la atención a la producción y a los sitios de producción coloca en primer plano el rol de unas pocas ciudades claves en la fase actual de la economía mundial, así como las diferencias entre grandes ciudades en los países industrializados” (Sassen, 1999: 372). A su vez, la creciente complejidad que enfrentan los gobiernos también crea la demanda de servicios especializados que se intercambian en el mercado.

La dispersión espacial de la producción incluía la internacionalización. Esto ha contribuido al crecimiento de modos centralizados de servicios para la gestión y la regulación de esta nueva economía espacial. Este proceso de concentración, en general, fue menos tenido en cuenta por los especialistas que la descentralización de las firmas.

En su razonamiento, cuanto más globalizada es la economía, más alta es la aglomeración de funciones centrales en un número relativamente reducido de sitios (la ciudad global). El espacio privilegiado para observar este proceso son

¹⁵ La autora estudió también otras grandes ciudades para ver qué las distingue de Tokio, Londres y Nueva York considerando que “las diferencias más salientes radican en el grado de concentración de los servicios a la producción y de las finanzas” (Sassen, 1999: 372).

los distritos de negocios (o *central business districts*), que concentran las actividades bancarias, financieras y comerciales. Esto implica una nueva lógica de concentración que se vincula a la práctica del “control global”, esto es, “el trabajo de producir y reproducir la organización y la gestión del sistema de producción global y de un mercado global para las finanzas” (Sassen, 1999: 33). Este control no es político, sino que es la producción de los insumos que constituyen la capacidad de control global y la infraestructura de empleo involucrados. La autora, como afirma Ciccolella en el prólogo de su libro, utiliza el término en singular porque estas están integradas y constituyen una unidad. Es necesario resaltar que ese control no radica ni en las empresas ni en los bancos, sino en las ciudades mismas. Así se entiende la afirmación de que más que competir entre sí, estas ciudades conforman un sistema.¹⁶

Otro punto nodal en su análisis son las consecuencias de este proceso en el sistema urbano nacional y la relación de estas ciudades con su Estado-nación. La autora encuentra que estas ciudades están cada vez más desvinculadas de su Estado-nación y no generan necesariamente riquezas para la región o para aquel. Plantea la duda acerca de si se están dando procesos similares en otras ciudades de menor jerarquía.

Sassen muestra una faceta central para comprender los nuevos procesos sociales a partir de su estudio de los mercados de trabajo que caracterizan este nuevo fenómeno de la ciudad global, línea de trabajo que la autora denomina “orden social”. El nuevo modelo es de polarización de la distribución del ingreso y ocupacional de los trabajadores (los que están vinculados a servicios altamente especializados ganan más que antes y otros empleos vinculados a servicios tienen baja remuneración, lo mismo que aquellos que se ubican en el sector industrial, que inclusive se precarizó y se deterioraron los salarios que pagaba). Por lo tanto, se puede hablar de “una reorganización de la relación capital-trabajo” (Sassen, 1999: 37).¹⁷ Esto también ha contribuido a una po-

¹⁶ La autora sostiene que estas ciudades funcionan como una “plaza de mercado transterritorial”. “Estas ciudades no compiten simplemente entre ellas por los mismos negocios. También cumplen roles específicos y funcionan como una tríada. Sintéticamente en los años ochenta Tokio emergió como el principal centro de exportación de capital, Londres como el principal centro de procesamiento del capital [...] y New York como principal receptor de capital, y como centro de decisiones de inversión y de producción de innovaciones para maximizar la rentabilidad” (Sassen, 1999: 374).

¹⁷ Muy interesante es el ensayo de Richard Sennet (1998) que estudia las implicancias en la subjetividad de los sujetos de los cambios en las calificaciones laborales y formas de empleo flexibles en su “Corrosión del carácter”.

larización económica visible en las ciudades, que se evidencia en el proceso de “gentrificación” residencial y comercial.¹⁸

En el mundo del empleo especializado de la ciudad global, la autora muestra la necesidad de la comunicación cara a cara¹⁹ de la “comunidad de servicios” y realiza un paralelismo entre el proceso de transferencia de las tareas desde los trabajadores hacia las máquinas y el actual del trabajo de empleados reemplazado por las computadoras en las oficinas. Dentro de la producción se ha establecido una “línea global de montaje” (Sassen, 1999: 38) a partir de la necesidad de aumentar la centralización y la complejidad de la gestión, el control y la planificación. Esto genera una mayor dependencia de las corporaciones de las empresas de servicios a la producción. Advierte sobre la necesidad de pensar en el crecimiento del sector terciario en su totalidad, ya que los servicios avanzados y las finanzas crecieron en forma desproporcionada. Por esto, se refiere a que este es el verdadero “giro hacia la denominada economía de servicios” y no el crecimiento del servicio al consumidor (que está asociado a la producción industrial en masa) como suponen algunos.

Un aspecto sugerente, para detenerse a pensar similitudes y diferencias con las metrópolis de los países dependientes, es el fenómeno que advierte la socióloga sobre:

...la creciente desigualdad en el poder de oferta sobre el espacio, la vivienda y los servicios de consumo [que] implica que la expansión de la fuerza de trabajo de bajos salarios empleada directa o indirectamente por el sector dominante ha acrecentado las dificultades para vivir en estas ciudades. Esto puede reducir la oferta efectivamente de estos trabajadores y llevar a un empobrecimiento más profundo a amplios actores de la población, algo que en efecto ha ocurrido durante la última década en las tres ciudades (Sassen, 1999: 375-376).

Aquí la autora se pregunta sobre la gobernabilidad y afectación a la *performance* de estas ciudades cuando crece el número de aquellos que no tienen hogar. Una segunda tensión, también preocupante, es el hecho de que gran parte del nuevo crecimiento descansa sobre el debilitamiento del Estado nacional. Otra

¹⁸ Un punto importante a destacar es el proceso de construcción de enormes complejos de oficinas que se edifican uno tras otro en las tres ciudades, los elevados precios de la tierra y la aguda competencia por el suelo urbano (Sassen, 1999).

¹⁹ Sassen sostiene que, por ejemplo, las empresas contables pueden servir a sus clientes a distancia, pero su servicio depende de la proximidad de otros especialistas (por ejemplo, programadores y abogados), ya que, por lo general, estas empresas necesitan los servicios especializados simultáneamente.

vez, su pregunta se dirige hacia la sostenibilidad de estas tendencias pensando en la posibilidad de que la declinación nacional influya en estas ciudades: inclusive, plantea la posibilidad de que se sostenga la actual tendencia a la densificación de esas ciudades y también de que otras accedan a la tecnología de las comunicaciones, aunque las primeras siempre tendrán ventajas. Lo malo del debate fue la búsqueda ciega de categorizaciones de ciudades en relación con la globalización, lo que generó clasificaciones ambiguas, esquemáticas y hasta, a veces, anacrónicas.

Castells, en los años noventa, plantea un enfoque similar al de Sassen, en el que en este proceso de ciudades conectadas por la economía internacionalizada, la legitimidad se establece por medio del aumento de la calidad de vida. Esta legitimación puede encontrar límites en la polarización social. Sin embargo, en este proceso se da una igualación relativa hacia arriba de los niveles más bajos, a diferencia de la dualización planteada en los años setenta, cuando parecía acentuarse la segregación espacial (González Ordovás, 2000).²⁰ Manuel Castells, en *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (1997), muestra cómo el nuevo capitalismo informacional es fuente de mayor exclusión, que se expresa espacialmente. Entonces:

Este “cuarto mundo” comprende grandes áreas del globo, como buena parte del África subsahariana y las zonas rurales empobrecidas de América Latina y Asia. Pero también está presente en cada país y en cada ciudad, en esta nueva geografía de la exclusión social. Está formado por los guetos estadounidenses, los enclaves españoles de desempleo juvenil masivo, las *banlieus* francesas que almacenan a los norteafricanos, los barrios de *yoseba* japoneses y los poblados de chabolas de las megaciudades asiáticas (Castells, 1997: 188-189).

El debate de las urbanizaciones informales en América Latina

Un término que a menudo se asocia a las barriadas es el de la espontaneidad. Que las barriadas surgen y se desarrollan espontáneamente es una afirmación ampliamente aceptada, pero que esconde la verdadera naturaleza del fenómeno de urbanización de nuestras ciudades
(Riofrío, 1991: 28).

²⁰ González Ordovás (2000) plantea su desacuerdo con Castells y considera que los datos disponibles sobre la pobreza en Madrid contradicen lo expuesto por dicho autor.

La urbanización latinoamericana

Como sostiene Jaramillo (s/f), podemos periodizar el debate pasando de momentos en que se consideraba que esta región tenía una especificidad propia a otros en los que se criticaba la delimitación misma de la problemática llevando la investigación a las especificidades nacionales. Aquí vamos a reconstruir aquellos que la analizan en sus homogeneidades sin despreciar las características propias de cada país (ver capítulo 3).

Este autor afirma que existen algunas convergencias en la caracterización de la “espacialidad” latinoamericana.

En cuanto al sistema espacial en su conjunto:

- una tendencia muy rápida a la urbanización;²¹
- una desarticulación de la red urbana;
- persistencia de divergencias regionales muy marcadas;
- una enorme distancia social entre el campo y la ciudad.

Respecto a la estructura interna de las ciudades:

- agudeza excepcional de la segregación socio-espacial;
- existencia en las ciudades de importantes y crecientes contingentes de población desempleada o no articulada laboralmente al capital de manera directa;
- presencia en las grandes ciudades de rasgos “tradicionales”, normalmente asociados a un marco “ecológico” rural;
- baja provisión de valores de uso colectivo urbano;
- debilidad de los aparatos administrativos locales.

Desde la historia urbana se fue tematizando la “cuestión de la vivienda” y la “cuestión urbana”. En particular en Buenos Aires, con la llegada de los migrantes europeos y la forma en que se resolvió su hábitat a principios del siglo xx, se evidenció la necesidad de los gobiernos de intervenir, primero con un paradigma higienista (a fines del siglo xix esto fue abordado a partir de la epidemia de fiebre amarilla de 1871) o dada la conflictividad de los sujetos urbanos, como mostró la huelga de inquilinos de 1907 (Suriano, 1983). Sin embargo, según Romero (1976), fue a partir de 1930, crisis económica me-

²¹ Pradilla (s/f) expone detalladamente el proceso de descomposición de la economía agraria latinoamericana, que explica en buena parte el crecimiento de las ciudades de esta región a partir de la Segunda Guerra Mundial.

diante, cuando se constituyó lo que él denomina “las ciudades masificadas”, donde los problemas económicos, políticos, sociales y habitacionales cobraron nueva envergadura. Se manifestó una “explosión urbana” que transformaría las ciudades latinoamericanas. En palabras de Romero:

Latinoamérica asistió a un despegue de cierto número de ciudades, algunas de las cuales alcanzaron muy pronto la categoría de metrópolis; otras, en cambio, comenzaron entonces su desarrollo, pero en condiciones tan favorables que asumieron precozmente una condición de grandes ciudades en potencia y demostraron que lo llegarían a ser en un plazo no muy largo. De todos modos, unas y otras se transformaron en polos de tal significación en su región y en su país que influyeron decididamente sobre el conjunto (1976: 321).

En todos los casos, se conjugaron explosión demográfica y éxodo rural. De ese modo, mientras más crecía la ciudad, más expectativas se creaban y más gente era atraída a vivir en ella.²²

Existen numerosos trabajos en los años setenta sobre la urbanización en Latinoamérica (Hardoy, Morse y Schaedel, 1968; Hardoy y Schaedel, 1977; Hardoy y Morse, 1989; entre otros); sin embargo, esta perspectiva comparada fue perdiendo fuerza con el correr de las décadas y se destaca el rol de algunos organismos internacionales, como la CEPAL o CLACSO, que presentan una perspectiva con énfasis en lo macroeconómico. Como contraparte, surgen interesantes trabajos, particularmente vinculados al ámbito académico, que toman como unidad de análisis las ciudades latinoamericanas.

La teoría de la marginalidad

A partir del crecimiento de las ciudades latinoamericanas en los años treinta, pero particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, surgió entre los investigadores sociales un intento de explicación (y de encauce de su evolución) del proceso de crecimiento de la pobreza. Cada vez más, la pobreza se vinculó a las formas de habitar la ciudad. Esta tematización construyó la “cuestión social”, a partir de entonces netamente urbana.

²² Este autor compartía las visiones de la marginalidad vigentes en la década del sesenta y, por lo tanto, caracterizaba estas ciudades como “sociedades escindidas”.

Inicialmente, las teorizaciones aparecieron asociadas a las concepciones desarrollistas. Es decir, se aludía a que la “integración” al desarrollo industrial no era alcanzada por parte de amplios sectores de población. En la concepción de los autores del DESAL (Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina), predominó el concepto dualista anclado en la existencia de un sector tradicional y otro moderno. Así planteado, el fenómeno de la marginalidad resultaba una etapa transitoria inherente al proceso de desarrollo (Bennholdt y Thomsen, 1981).

A partir de teorizaciones realizadas en Estados Unidos, se sugiere un paralelismo con lo que estaba sucediendo en América Latina. Según Jaramillo:

...su núcleo argumental descansa en la identificación entre las modalidades de distribución espacial y las formas sociales. De una parte, las localidades urbanas correspondían a rasgos sociales y económicos “modernos”, consistentes en segmentación de roles, secularidad, individualismo, economía de mercado, utilitarismo, inclinación al cambio social, etc. Su contraparte, lo no urbano (pequeñas localidades y población rural dispersa), soportaría los rasgos específicos opuestos (s/f: 40).

Esta explicación se centraba en “lo cultural”. De aquí surge la teoría del *continuum* rural-urbano (que en antropología tuvo su expresión en los planteos teóricos de Redfield acerca del *continuum* folk-urbano, criticado posteriormente por Lewis). Se propone un esquema bipolar y toda la sociedad puede ser ubicada en un gradiente que tiende hacia el polo urbano. Cuando la experiencia de crecimiento de las ciudades latinoamericanas no cuajó con esta teorización, esto fue concebido como “ruralización de las ciudades”.

En este razonamiento, se considera que las urbanizaciones latinoamericanas se caracterizan por un desfase con respecto al proceso de desarrollo de los países del primer mundo. Es decir, aquí las ciudades ejercen un proceso de atracción de la población rural, que hace que crezcan aceleradamente. En este proceso, no todos se pueden “integrar” y, por lo tanto, mantienen aún sus “pautas” de ruralidad.²³

Esta teoría, como dijimos, concentra su eje en una explicación “cultural”, es decir, las barreras que impiden que la sociedad rural se convierta en “moderna” en el marco de las ciudades de la región. En este sentido, la

²³ Bryan Roberts, en su estudio “Cities of Peasants: The Political Economy of Urbanization in the Third World” (1979), hace referencia a este proceso.

población que se debe “adaptar” al cambio cultural puede quedar, entonces, “marginada” del desarrollo por este tipo de impedimento. Esto tiene consecuencias claras en las líneas de intervención del Estado y, en buena medida, la disciplina del trabajo social se concentra en configurar y lograr este cambio en los sujetos “marginados”.

Jaramillo distingue dos vertientes:

- A. De derecha:** Subraya el carácter inercial de esas barreras culturales. Esta corriente, a partir de su determinismo ecológico, propone borrar las barreras físicas de la ruralidad a partir de una nueva reorganización espacial (que incidiría en los comportamientos de los sujetos). Esto se expresó concretamente en el caso de las urbanizaciones informales, en los programas de erradicación (como el PEVE en Buenos Aires)²⁴ que se dieron en toda América Latina. Para el autor, mostraron su complementariedad con la ideología de las burguesías industriales ya que contribuían a que no fuera cuestionado su paradigma (desarrollista).
- B. De izquierda:** Señala que los obstáculos que tienen los habitantes “marginados” se vinculan con las acciones de las clases dominantes y del Estado y, por lo tanto, estos últimos son los responsables de estos desfases. La propuesta es diametralmente opuesta a la vertiente de derecha: se deben ofrecer oportunidades a estos habitantes, particularmente a partir del trabajo, la educación y la participación política. Para frenar esta situación, se deben atender las condiciones de los habitantes del campo y, en ese razonamiento, instan como necesaria una reforma agraria. Con base en estos planteos se realizaron investigaciones específicas sobre las urbanizaciones informales y mostraron su adecuación y eficiencia para responder a las condiciones materiales de vida en las ciudades. Así la “urbanización popular”, en lugar de ser una desviación, se constituyó en un mecanismo de promoción social en sí mismo. Por lo tanto, la propuesta es la opuesta a la vertiente de derecha; en vez de erradicar las urbanizaciones informales, se las debe apoyar y proveerles recursos.

Germani (1973) señala que la situación de marginalidad supone por parte del grupo en cuestión algún tipo de pertenencia a la sociedad, que

²⁴ Muchos de estos programas contemplaban una etapa de “adaptación” de los habitantes de las urbanizaciones informales a las pautas de vida urbana. Con base en este paradigma, en nuestra ciudad se construyeron los llamados “núcleos habitacionales transitorios”, de los que aún persisten dos (Zavaleta y Av. del Trabajo).

puede ser limitada y, sobre todo, asimétrica. Hay diferentes tipos: económica, política, cultural, educacional, etcétera. Nunca se dan todos conjuntamente ya que los grupos o individuos marginales siempre participan en algún nivel institucional de la sociedad, mientras que están en situaciones de marginalidad respecto de otros. Este concepto tiene un plano descriptivo y otro explicativo (relacionados) y hay tantas formas (o dimensiones) de marginalidad como roles posibles. De esta forma, nunca se realiza efectivamente la expectativa de participación. Esta carencia se refiere a la falta de recursos materiales y condiciones personales para ejercerla (“pérdida de correspondencia”).

Esta teoría sufrió fuertes críticas. Castells hace una buena síntesis de los errores que esta corriente traía aparejada, ya que:

...consiste en fundir-confundir las posiciones ocupadas por los agentes sociales en distintas dimensiones de la estructura social: en la estructura ocupacional, en la estructura espacial, en la estratificación del consumo individual, en la del consumo colectivo, en la del nivel de ingresos, en la estructura cultural, en los modelos psicosociales de comportamiento, en la estructura de relaciones de poder (1985: 154).

Sigal (1981) retoma el análisis de la “marginalidad urbana” (término con el que concuerda) y propone distinguir entre: a) marginalidad sistémica; b) marginalidad empírica y c) relaciones de marginalidad. Toma en cuenta particularmente dos dimensiones: empleo y espacio, considerando las relaciones entre marginalidad espacial y política y los mecanismos de reproducción de “conductas marginales”. La marginalidad sistémica se refiere a la relación entre el desempleo, el subempleo y el funcionamiento de la economía; considera marginales a aquellos que exceden las necesidades del sistema en cuanto a fuerzas productivas.²⁵ La empírica alude a conjuntos concretos, generalmente barrios pobres, muestra la cuestión en términos de recursos (materiales, políticos, culturales) y la caracteriza como “fuera de la sociedad”. Fue utilizada para designar los barrios o zonas periféricas de las grandes ciudades, que se caracterizan por la mala calidad del hábitat, el predominio de la autoconstrucción y la tenencia ilegal, etcétera. La autora señala que luego fue extendiéndose el concepto a características más amplias de los sujetos o grupos, tal como lo hiciera Oscar Lewis con su cultura de la pobreza, y que pasó entonces a ser equivalente a un “modo de vida”.

²⁵ La autora crítica a Nun y Quijano porque esta noción está definida con respecto al sector de las grandes empresas monopolistas y no con respecto al desempleo o subempleo.

El trabajo de Sigal plantea un corrimiento de las miradas simplistas ya que muestra que muchos trabajadores formales viven en urbanizaciones informales, al mismo tiempo que manifiesta como erróneo asociar “marginalidad urbana” con migración reciente. Así, la autora plantea un tema central para nuestro análisis postulando que el hecho de que unos trabajadores estables ocupen “barrios ilegales” muestra que la “marginalidad” espacial no es solo la trascripción directa de la economía al espacio, sino que remite, por una parte, a un tipo de crecimiento capitalista y, por otro, a políticas urbanas específicas. Afirma:

...hay una contradicción entre el hecho de que el Estado se haga cargo teóricamente de la vivienda y de los servicios colectivos y la ausencia de políticas concretas suficientemente eficaces; las “ocupaciones ilegales” de terrenos se sitúan justamente en el lugar de esta contradicción, caracterizada al mismo tiempo por la reivindicación implícita del derecho a la vivienda y por lo tanto de una legalidad social, y por el no respeto de las leyes, y por lo tanto de una situación de ilegalidad (Sigal, 1981: 1566).

Esto coincide con lo postulado por Castells en los años setenta. También en la misma línea que el sociólogo español (y con el mexicano Jorge Alonso), subraya que el análisis de las conductas sobre el espacio urbano se relaciona con la dimensión del consumo, el hábitat y, a su vez, estas admiten un campo relativamente autónomo. Su argumento se centra en que el hábitat está reconocido por los poderes públicos como un derecho de ciudadanía, pero disociado, en principio, de su poder adquisitivo; por lo tanto, no es un consumo como los demás, ya que es objeto de acciones específicas por parte del Estado y de reivindicaciones dirigidas a este.

Por último, respecto de las “conductas marginales”, estas son moduladas por mecanismos de dominación social que crean despolitización y dependencia de los marginados con respecto al Estado y al sistema político. Este tema fue tratado desde diferentes perspectivas por numerosos autores (De Soto, Riofrío, Montaña, entre otros). Esta investigadora las define como “luchas llevadas a cabo por una colectividad espacialmente definida tendientes a la plena adquisición del derecho de ciudadanía, luchas contra un adversario: el Estado, que también es el que debe asegurar su integración” (Sigal, 1981: 1569). Sin embargo, estas conductas, insertas en una trama institucional, no logran mantener una relación de oposición con el Estado²⁶ ya que es transformada en una relación con un “Estado protector” y

²⁶ La autora aclara que el Estado es percibido como agente de administración de recursos y no como lugar de expresión de las relaciones de clase. Esto se evidencia en la petición de la satisfacción de “necesidades”.

“colectividad asistida”. Consideramos relevante que una de las posibles explicaciones de esta situación es la creencia compartida por estos grupos de la posibilidad en la ciudad de cierta movilidad social abierta.²⁷

Alonso (1980), desde un enfoque marxista, parte de entender la ciudad en el marco de la lucha de clases. Expresa su crítica teórica a los enfoques marginalistas (cepalinos, Nun y Quijano). En palabras del autor:

...al principio intentábamos descubrir “las nuevas clases” que producía el capitalismo dependiente. Después de un tiempo estábamos frente a una taxonomía de fracciones y estamentos clasistas, hasta que llegamos a comprender el proceso ampliado de descampesinización-proletarización. Más que nuevas clases o marginados, se trata de procesos complejos de subordinación del trabajo al capital (Alonso, 1980: 12).

Este encuadró su estudio dentro del proceso productivo global, mientras circunscribió las acciones de los pobladores a lo local. Considera la ocupación de tierras como una forma de abaratamiento del costo de la fuerza de trabajo. Por esta razón, analiza la cuestión de la renta y el proceso de ocupación de tierras. Este autor rechaza la teoría de la marginalidad y propone en cambio el término de “integración atrofiada”. Esto coincide con la crítica frontal que realiza Bennholdt-Thomsen (1981) a esta teoría de la marginalidad y la dependencia, ya que, según esta, se olvidan de las contradicciones del capitalismo.

La urbanización dependiente

Como respuesta a la teoría de la marginalidad, desde vertientes marxistas surge la teoría de la urbanización dependiente, derivada de la teoría de la dependencia (vinculada en su origen a la CEPAL).²⁸ Impugnan el culturalismo y

²⁷ Queremos dejar planteado que no compartimos la utilización de los términos “marginalidad” y “conductas marginales” porque están demasiado cargados de connotaciones peyorativas al ser utilizados en el sentido común de la sociedad como sinónimos de desviación social. Inclusive, la autora utiliza indistintamente “marginados” y “marginales” cuando tienen una connotación muy diferente; la primera connota sujetos objeto de marginación (a la vez que falta definir el sujeto marginador) y la segunda se asocia a quienes no se comportan de acuerdo con las “normas” socialmente aceptadas (y legitimadas por las instituciones formales).

²⁸ Walton (1984) reconoce tres vertientes que contribuyen al surgimiento de esta corriente: a) el renacimiento de estudios urbanos en los países occidentales, esto es la nueva sociología urbana –Castells, Gordon, Harvey, Lojkin, Pickvance, entre otros–; b) la teoría de la dependencia del Tercer Mundo; c) la teoría del desarrollo desigual en el sistema mundial.

el papel asignado a los aspectos espaciales. Coherentes con la tradición marxista, se centran en la estructura y en las relaciones de clase dentro de un proceso particular de acumulación de capital. Se acentúa el carácter contradictorio y conflictivo de este proceso de urbanización latinoamericano, que lo diferencia de los procesos de modernización de los países centrales. Así, lo que explica las particularidades de las ciudades de nuestra región es su rasgo de dependencia.

Esta corriente considera que esa relación de asimetría entre países centrales y dependientes, esto es centro-periferia, se repite, a su vez, dentro de cada uno de los países. La dependencia no es inmutable y los investigadores establecieron una periodización²⁹ de este proceso.

- **Primera fase: dependencia colonial.** Los territorios latinoamericanos formaban parte de los imperios español y portugués. La estructura espacial “va a responder en lo esencial a esta misión de succión del excedente y de correa de transmisión política de imperios particularmente centralizados y verticales” (Jaramillo, s/f: 47).
- **Segunda fase: dependencia colonial (o semicolonial).** A partir de la disolución de los imperios coloniales, esta región se inserta desfavorablemente en el mercado mundial y su especialización en la producción de materias primas se da en el mercado de intercambio desigual por manufactura de las ex metrópolis. Aparecen configuraciones espaciales diferentes y las urbanizaciones tienen dificultades para desarrollarse. Se observan variantes como las economías de enclave, de plantación o economías agrícolas y ganaderas de exportación.
- **Tercera fase: industrialización sustitutiva de importaciones (o neocolonial).** El capital monopolista de los países centrales invierte directamente en un sector industrial ligero, asentado en los países periféricos y orientado hacia el mercado interno. El control económico global está detentado por grandes firmas internacionales, cuyas utilidades son remitidas a los países centrales. Se introducen “distorsiones” en la urbanización: un movimiento contradictorio en la “modernización” del sector rural y en el crecimiento demográfico, que provocan una migración del campo a la ciudad. Se observa un desfase entre el crecimiento industrial y el de las ciudades³⁰. Así, “la hiperurbanización y la macrocefalia urbana estarían determinadas

²⁹ Castells (1986) se refiere a las cuatro etapas como: colonial, comercial, industrial y financiera.

³⁰ Así, quienes antes eran considerados “marginados” ahora se trata de población que no logra insertarse en el proceso formal de trabajo debido a las condiciones de acumulación propias de los países dependientes.

por la lógica impulsada por el capital internacional, por lo tanto los centros se desarrollarán en función de una división del trabajo a escala de acción de este capital supranacional y de acuerdo a sus intereses y funcionarán como foco y eslabón de los lazos internacionales” (Jaramillo, s/f: 50).

Esta teoría explica que la rápida urbanización del Tercer Mundo se debe a la expansión y a la penetración de la economía global bajo la forma de producción agrícola para la exportación, la destrucción de la organización rural tradicional, la migración hacia las ciudades, la explotación de nuevos mercados por medio de bienes de importación y la reorientación de la economía urbana hacia la producción para la exportación (Walton, 1984).

Se considera que entre los estímulos para la urbanización primaria está la participación en la economía de exportación como elemento central. Si el intercambio desigual dentro de la economía internacional conduce a incrementos en la primacía urbana, esto deforma los patrones anteriores de jerarquías urbanas y genera una centralización de actividades dentro de las ciudades, que estimula, a su vez, la segregación “ecológica”. El subempleo y la economía informal no son una forma residual de empleo urbano, sino que constituyen la forma de satisfacer las necesidades de buena parte de la población. El Estado intenta compensar esta situación expandiendo el empleo público, pero se encuentra con ingresos insuficientes para responder a la demandas. Por último, el crecimiento acelerado de las ciudades favorece la especulación sobre la tierra y la vivienda, lo que hace aumentar los precios y, por lo tanto, agudiza la exclusión del mercado de la clase trabajadora y los obliga a habitar espacios degradados (Walton, 1984).

Las propuestas políticas, por tanto, deben partir de que estos problemas (“macrocefalia urbana”, “hiperurbanización”, “urbanización informal”, etcétera) no pueden ser eliminados sin romper las determinaciones básicas, centradas en la subordinación al “capital imperialista”.

Castells (1986) afirma que las grandes ciudades latinoamericanas se caracterizan no solo por haberse formado por el crecimiento industrial, sino también por ser receptáculo del “aluvión” del éxodo rural y de las pequeñas ciudades, provocado por la descomposición de las formas productivas rurales como consecuencia de la expansión capitalista mundial.

La crítica de Singer

La teoría de la urbanización dependiente recibió críticas, entre otras la de Singer (1975), quien sostiene que Castells abordó la urbanización de América Latina como una región con una marca específica: fuerte determinación social producto del colonialismo primero y del imperialismo después. Si bien distinguió diferencias entre los países, todos tendrían este aspecto común. Apunta que aun coincidiendo con el autor, en la etapa colonial, la urbanización dependió también de la red de comunicaciones, los recursos naturales y topografía, por ejemplo, y para la etapa imperialista ya es más difícil sostener su reducción y, por lo tanto, se hace necesario explicar las diferencias.

Tanto Quijano como Castells diferencian dos etapas de industrialización: a) autónoma o nacional; b) por medio de monopolios internacionales. Ambos autores plantean “idílicamente” (Singer, 1975) la industrialización nacional como urbanización equilibrada. El economista paulista no encuentra diferencias sustanciales entre ambos procesos cuando las empresas de uno y otro tipo se mueven por la ganancia. Quijano y Castells critican la “urbanización excesiva” y Singer, con sensatez, pregunta qué significa este exceso.

Castells (Singer, 1975: 80) caracteriza la urbanización en América Latina con los siguientes rasgos: “aceleración creciente, desnivel entre el débil desarrollo de las fuerzas productivas y la acelerada concentración espacial de la población, formación de una red urbana trunca y desarticulada que no jerarquiza las aglomeraciones según una división técnica de actividades”. Quijano considera que esto es fuente de un “enorme desequilibrio interregional urbano-rural e interurbano”, tremenda concentración de los beneficios en las regiones y ciudades más profundamente vinculadas a las metrópolis exteriores, y acaba por atribuirle una “acentuación del subdesarrollo”. Este tipo de argumento era reiterado, en ese momento, como un fantasma de la crítica urbana. Según Singer, la originalidad consistía en atribuirle esas “distorciones” a la situación de dependencia. Enfatiza el proceso de migración rural-urbana producido por la presión demográfica sobre la tierra (debido a procesos de disminución de la mortalidad en el campo) y la reestructuración económica en estas zonas a partir de la introducción de relaciones capitalistas.

Un segundo aspecto que resaltan tanto Castells como Quijano es el proceso de metropolización, es decir, la preponderancia de ciertas aglomeraciones en distintos países. Esto es considerado como “superconcentración urbana”, que genera la acentuación del subdesarrollo. Para el economista brasileño, este

proceso resulta del libre funcionamiento del mercado y el desarrollo de la industria nacional no revertiría este proceso.

Singer propone trasladar el énfasis del análisis al carácter capitalista de las formaciones sociales latinoamericanas. De esta manera, la situación de dependencia es solo una de las determinaciones, entre muchas, de la organización espacial de la región (Jaramillo, *s/f*). Por ejemplo, las migraciones del campo a la ciudad no son propias de América Latina y son una fase que se ha dado en todos los países capitalistas. Lo mismo sucede con los llamados “marginales”, que no son otros que el llamado ejército industrial de reserva, mientras que la marginalidad física es una manifestación de la crisis de la vivienda, característica de las sociedades capitalistas; esto es un efecto de la renta del suelo.

Como sostiene Jaramillo, el aporte de Singer es la advertencia que hace sobre la teoría de la urbanización dependiente, que considera todas las variables como explicativas de los procesos de América Latina, y así, en realidad, está desplazando las preguntas centrales. Así se cae en una abstracción mayor de la que se quiere subsanar, aunque también es peligroso extraer la conclusión de que, entonces, se debe razonar de manera particularista (Jaramillo, *s/f*).

Por lo tanto, para Singer, la causa de la desocupación y subocupación radica en el demasiado escaso desarrollo de las fuerzas productivas. Kowarick (también brasileño) plantea que en las diferentes etapas del proceso de acumulación capitalista existen contradicciones. La noción de “explotación urbana” de Kowarick vincula la exclusión socioeconómica ligada a la inserción en el aparato productivo con la suma de extorsiones que se operan a través de la inexistencia o precariedad de los servicios de consumo colectivo que, conjuntamente con el acceso al terreno y la vivienda, se presentan como socialmente necesarios con relación a los niveles de subsistencia de la clase trabajadora. Esta agudiza todavía más la dilapidación que se realiza en el ámbito de la relación de trabajo. Singer rechaza la teoría de la dependencia, pero sostiene que la tesis contraria, correspondiente al “milagro brasileño”, tampoco se puede sostener.

La crítica neodependentista de Jaramillo

Como ya afirmamos precedentemente, Jaramillo (*s/f*) propone un marco teórico analítico para la urbanización de América Latina partiendo de los aportes del marxismo. Este debe incluir aspectos generales para explicar rasgos comunes de los países de la región, pero debe permitir también dar cuenta de

las diferencias entre ellos. De esta forma, hay que partir de la comprensión de nuestras naciones en el marco de la economía capitalista (siguiendo entonces a Singer), pero teniendo presente el lugar subordinado que ocupan estas naciones en el mercado mundial. Se trata de recuperar la perspectiva de la teoría de la dependencia y establecer una crítica al concepto mismo de dependencia (la noción está demasiado sesgada al intercambio desigual y relaciones de poder asimétrico).

Este autor incorpora un elemento nuevo: el ingreso del capitalismo a una fase monopolista avanzada, ya tratado en los países centrales. Entonces, es necesario ver los cambios en el sistema capitalista global para entender qué sucede en la periferia.

El economista colombiano toma tres aspectos: a) nuevas pautas de distribución espacial de las actividades; b) variantes que asume la reproducción de la fuerza de trabajo; c) las modalidades que adopta la previsión de medios de consumo colectivo. Sostiene:

...nuestra intuición es que el desarrollo de la acumulación, sometida a la determinación de la fase monopolista avanzada del capitalismo y su lugar subordinado en la cadena capitalista mundial, desemboca en estructuras espaciales que se diferencian tanto de las que aparecieron en los países de desarrollo capitalista clásico en su período de transición, como de las que emergen en los países centrales actuales. La configuración de nuestras redes urbanas y el contenido de sus unidades espaciales se distingue tanto de la “ciudad industrial”, del capitalismo concurrencial, como de la “región metropolitana” de los eslabones centrales del capitalismo actual (Jaramillo, s/f: 62).

El carácter dependiente del capitalismo latinoamericano conduce a que el capitalismo monopolista se manifieste en una combinación particular de “nuevas” restricciones que aparecen y de restricciones “tradicionales” que perviven.

Las transformaciones en la producción y gestión industrial de los países centrales repercuten también en América Latina, pero se dan con grandes contrastes regionales. Las relaciones interindustriales ejercen fuertes presiones hacia la centralización urbana. La gran ciudad latinoamericana brinda la oportunidad de crear unidades de reproducción de fuerza de trabajo (esto muestra contrastes con el resto de la red urbana) y hace particularmente rígida la disponibilidad de fuerza de trabajo en lugares distintos a la aglomeración.

Sin embargo, las estadísticas muestran que en las décadas del ochenta y noventa, en América Latina crecieron las ciudades intermedias.

Alonso (1980), quien mantiene el uso del término “dependencia”, sostiene que las distorsiones propias del desarrollo del capitalismo se hacen más evidentes en las economías dependientes por la dinámica de este modo de producción a nivel del sistema de formación social. En palabras del autor:

Una primera afirmación sería que los llamados “fenómenos nuevos” sirven a la acumulación de capital, y no guardan una lógica paralela que se situaría fuera del ámbito capitalista. Otra complementaria aclararía que sirven dentro de una contradicción: el proceso distorsionado de la acumulación en un país dependiente (excesiva opresión, excesiva pobreza, poca acumulación interna). Tal contradicción apunta a las distorsiones estructurales que son insalvables dentro de la lógica del sistema. Esto tiene consecuencias en la formación de las clases. Por un lado, la burguesía interna de los países dependientes subdesarrollados dentro de la lógica del beneficio se va viendo imposibilitada para cumplir el papel de llevar adelante el proceso capitalista. Es una burguesía atrofiada. Por otro, el proceso de proletarianización se hace masivo. El proletariado crece, pero debilitado y encubierto bajo muchas formas, cosa que influye en sus respuestas políticas (Alonso, 1980: 15).

Para este autor, asistimos a un capitalismo monopolista, atrofiado, imperialista.

Walton (1984: 15) también sostiene la utilidad de la teoría de la urbanización dependiente,³¹ pero considera que la influencia de la economía global es una entre muchas y la urbanización no es reflejo de algo, sino “una lucha continua entre diversas clases, grupos y autoridades para los cuales la regla es más la negociación que la dominación”. Reclama mayor espacio en el tratamiento de la organización social y de la tradición cultural (que el materialismo “burdo” cataloga como no estructural) y afirma la no coincidencia entre la localización de las clases sociales y la división entre urbanizaciones formal e informal. Por lo tanto, su conclusión, con la que coincidimos, es que el estudio de la urbanización bajo el capitalismo periférico debe extenderse más allá de la dominación desde afuera.

³¹ Al igual que Jaramillo, advierte el peligro de una excesiva generalización ya que a veces promueve una “verificación” cuantitativa mecánica y esta teoría corre el riesgo de ser “deificada”.

Rescatando las urbanizaciones informales³²

Trataremos los diferentes abordajes teóricos que tuvo la cuestión de las urbanizaciones en América Latina en los años sesenta, setenta y ochenta.³³ Creemos que este fue el momento más fértil en cuanto a las preguntas que se formularon y en el que, además, quedaban claramente explicitados los paradigmas teóricos desde los que se miraba la problemática. Lógicamente, todas las posturas que expondremos recibieron críticas, que consideraremos. Sin embargo, las preocupaciones que relevaron siguen aún vigentes para ser continuadas como nudos problemáticos.

Este desarrollo teórico fue acompañado de importantes trabajos descriptivo-analíticos que buscaban rastrear el fenómeno como proceso histórico (Matos Mar, 1966; Pasternak Taschner, 1997a y b; Hardoy y Schaedel, 1977, entre otros).

Azuela (1993) realiza una advertencia sobre las denominaciones más frecuentes que reciben los “barrios pobres” de las ciudades. Según este autor, cuando se utiliza asentamientos “irregulares”, “informales”, “extraoficiales” o “ilegales”, “no se nos indica nada acerca de las características físicas o económicas de estas áreas, sino de una relación problemática (que rara vez se define con precisión) con el orden jurídico formalmente vigente en esa sociedad” (1993: 158). No coincidimos con el autor porque creemos que, por el contrario, se refieren vagamente a tres cuestiones cuyos planos suelen confundirse: a) el orden jurídico (tal como lo expresa Azuela); b) las normas urbanas y los paradigmas urbanísticos y c) las modalidades económicas del mercado inmobiliario. Llamativamente, parecen estar ausentes, en una primera consideración, las prácticas sociales de los habitantes. Estamos convencidos de que esta falencia tiene importantes consecuencias en el abordaje político desde el Estado (y también académico) de estos barrios, bajo el supuesto de que de “solucionarse” los aspectos jurídicos y urbanos y, por lo tanto, la normalización del mercado inmobiliario, los aspectos sociales se “acomodarán” solos.

Otra aclaración que realiza el autor, con la cual coincidimos, es que se suelen tomar como sinónimos “popular” e “irregular”. Es posible encontrar hábitat popular regular, como los conjuntos habitacionales construidos por el Estado, aunque a veces también estos suelen no cumplir las normas urbanas o no están

³² Tomas (1995) sostiene que el término proviene originalmente de la gestión pública y luego es tomado por los investigadores. Surge el concepto a partir de las políticas de regularización.

³³ Un trabajo pionero fue el realizado por José Matos Mar, denominado “Las barriadas de Lima 1957” y publicado en 1966, en el que realiza un análisis cuali y cuantitativo de las barriadas e incluye un capítulo en el que se describen 18 biografías de habitantes de estos asentamientos.

regularizados desde lo dominial; y también es posible encontrar viviendas de los sectores medios y medios altos en situación de irregularidad dominial y urbana, tal como lo plantean Duhau (1998) y Rolnik (2000).

Un punto central del argumento de Azuela es que se suele pasar por alto que nada es ilegal por sí mismo, sino que es una cualidad que se define por fuera, esto es, por el Estado (Duhau, 1998, realiza un planteamiento similar agregando al espacio urbano la forma de apropiación).³⁴ Esta condición puede cambiar de país en país, de ciudad en ciudad y aun en el mismo lugar, las normas pueden cambiar con el tiempo y, por lo tanto, variar su condición (es iluminadora la experiencia de la sanción del Decreto-Ley N° 8912 en 1977 en la Provincia de Buenos Aires, que exige para los nuevos loteamientos, por ejemplo, provisión de infraestructura cuando anteriormente no era necesario; sin embargo, todas las urbanizaciones anteriores continúan siendo legales).

El peso de lo jurídico es tal que “la definición estatal de las relaciones sociales se convierte en una definición aceptada por el análisis social” (Azuela, 1993: 159). Es necesario, por lo tanto, separar en el análisis las prácticas sociales de las normas jurídicas. No se puede pensar en la “ilegalidad” de los asentamientos, sino en la de las acciones de los sujetos. Paradójicamente, suele atribuirse la ilegalidad a quien habita en estos asentamientos cuando, en muchos casos en América Latina, son producto de una urbanización privada en la que fueron adquiridos de “buena fe” a loteadores “piratas”; por lo tanto, en este caso, la acción “ilegal” solo puede ser atribuida al loteador. La calificación de “irregular” no escapa a procesos de estigmatización de sus habitantes.

Es necesario admitir que las normas jurídicas en sí mismas carecen de fuerza social como para imponerse sobre los procesos sociales. Por tanto, se deben tener en cuenta las prácticas sociales y el sentido jurídico que estos actores les dan a sus acciones y a las de los demás (Azuela, 1993). En este sentido, se requiere separar dos procesos: el de las normas jurídicas y el de los procesos de legitimación de prácticas, tanto de los habitantes de estos barrios como del Estado.

³⁴ Emilio Duhau (1998) se pregunta: ¿En qué consiste la irregularidad o informalidad de los asentamientos populares? Y responde que es “una forma de calificar determinado espacio urbano y las formas de apropiación del suelo existentes en el mismo, en términos del no cumplimiento de normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad o las formas de producción del espacio urbano aplicables en cada caso”. Por lo tanto, la “irregularidad” requiere una referencia a las normas jurídicas (aunque sea de modo vago o como dispositivo de etiquetamiento). Sin embargo, aquí nos encontramos con un primer problema: las normas legales o consuetudinarias son diferentes de país en país en América Latina, tenemos derechos diferentes; algunos países se basan en el derecho romano y otros, como la Argentina, en el derecho francés-napoleónico.

Azuela diferencia dos modalidades de acceso al suelo urbano que se constituyen en “tipos ideales”: a) por ocupación directa, llamada comúnmente por invasión, y b) ocupación a través de un propietario reconocido, conocido como fraccionamiento “clandestino”, “pirata”, “trucho”. Entre estas dos hay muchas situaciones intermedias y de difícil clasificación. En particular, si agregamos la actitud del Estado, a veces de tolerancia, a veces impulsora (en el caso peruano es fácilmente observable este último proceso, aunque también detectamos algunos en nuestra ciudad); en otros casos, los mismos propietarios alientan las ocupaciones, etcétera. Si bien podemos considerar las villas como una ocupación directa, el término “invasión” suele connotar una organización previa para la autourbanización, situación que no suele suceder en el caso de estas. También tendríamos que distinguir en las urbanizaciones informales cuando el propietario es corresponsable del loteo del caso en el que el fraccionamiento se realiza sin su conocimiento.

Tomas (1995: 28) plantea una definición amplia considerando que un asentamiento es irregular cuando “las familias se instalan en un predio sin disponer de un título legal de propiedad, sin pedir licencia para la construcción de su casa, o sin tener autorización de urbanización en un terreno que carece de servicios básicos (agua, luz, drenaje, vialidad, escuela, etc.)”. Este autor considera que es irregular cuando se da alguna de estas carencias. Por lo tanto, esto incumbe a todos los grupos sociales. Sin embargo, si fuera solo la segunda, deberíamos incluir todas las viviendas autoconstruidas en lote propio y preferimos optar por aquellos que contienen la primera situación y en los que seguramente también se van a dar la segunda y la tercera.

Propone una definición de acuerdo con el proceso de origen de estos asentamientos:

1. La ocupación violenta o no, generalmente por familias organizadas, de un terreno que la municipalidad no quiere o no puede regularizar.
2. La ocupación de un terreno cuando desde el propietario o el Estado no existe una voluntad de oponerse.
3. La organización del asentamiento por los propietarios o los usufructuarios con la complicidad más o menos activa de los funcionarios.
4. La organización del asentamiento por un promotor privado con la complicidad del propietario.
5. La instalación del asentamiento por el propio poder político antes de reunir todos los requisitos legales.

Un aporte interesante es que considera que ya no se puede atribuir sistemáticamente este fenómeno a la “necesidad” ya que, de alguna forma, se convierte en una opción (seguramente más conveniente) para aquellos que, por ejemplo, eran anteriormente inquilinos formales. Los asentamientos informales les permiten en el futuro convertirse en “propietarios”. Los sujetos que habitan este tipo de barrios provienen de tres procesos: a) cada vez más son habitantes de la ciudad (particularmente inquilinos) y menos migrantes rurales; b) “expulsión blanca”, es decir, aquellas familias que habitan asentamientos regularizados o por regularizar que se mudan a otros predios irregulares por incapacidad económica de afrontar las modalidades formales de habitar la ciudad; c) grupos sociales heterogéneos: trabajadores informales y formales que, con las crisis económicas de los países de la región, pasan a conformar lo que se denomina “nuevos pobres”.

Ante la pregunta de cómo comienza ese fenómeno, notamos coincidencias en los datos que encontraron diferentes autores de distintos países de América Latina, tales como la Argentina, Venezuela y Brasil. En este sentido, algunos académicos plantean que en el medio rural es una práctica habitual, y considerada legítima, ocupar una parcela de tierra para asentar la vivienda y también para la producción doméstica (Bolívar, 1995; Ratier, 1973). Esto remite directamente a la discusión de la legitimidad de las ocupaciones en el ámbito urbano, así como una continuidad de estas prácticas del medio rural al urbano. Lógicamente, esto sucede en un contexto en el que ni el mercado ni el Estado proveían de vivienda a los sectores populares. Todo esto deriva en la necesidad de comprender el fenómeno como una forma de producir la ciudad y un nuevo orden jurídico.

Las ciudades legal e ilegal

En un texto clásico de Hardoy y Satterthwaite (1987) se plantea la coexistencia de dos ciudades diferentes en los países del Tercer Mundo: la ciudad legal y la ciudad ilegal. Incluso sostienen que visualmente las urbanizaciones informales de estos países son muy similares. A esta visión podemos aplicarle las críticas mencionadas por Singer en relación con los postulados de Castells y Quijano, es decir que el reduccionismo no sirve para explicar las fuertes diferencias. Aquí, además, se engloba a todos los países de llamado Tercer Mundo, sean estos de América Latina, Asia o África.

ca. En su descripción se detienen tanto en las urbanizaciones informales como en la economía informal en sí misma. Tienen como mérito mostrar la construcción de la ciudad por parte de sus habitantes, aun cuando esta sea “ilegal”, y resaltar el protagonismo de estos. Consideran que la mano de obra, servicios y bienes a bajo precio provistos por la ciudad ilegal, segregada, son fundamentales para la economía de la ciudad. Con esta última afirmación coincidimos y consideramos que es central tenerla en cuenta cuando se debate sobre procesos de segregación.

Comparten una visión similar a la de la mayoría de los investigadores (incluyendo a De Soto, 1987) cuando afirman que el hecho de que muchas familias de bajos ingresos recurran a la invasión de tierras muestra que los terrenos legales y la construcción de acuerdo con las leyes vigentes resultan demasiado caros. Su trabajo es un llamado a que los gobiernos incorporen la realidad, la forma en que las familias hacen ciudad, ya que, de hecho, los pobres urbanos resuelven su situación sin ayuda de estos ni de las leyes. Su crítica apunta, a su vez, a que los estándares que fijan los gobiernos para la construcción residencial están muy lejos de las posibilidades reales de las familias de bajos ingresos. Sin embargo, es bueno alertar que en estos barrios existen serios problemas para dar por sentada una buena calidad de vida, como muestra Bolívar (1995) cuando describe que en los barrios caraqueños cualquier habitante de los “ranchos” debe hacer un promedio equivalente a 20 pisos de un edificio para llegar hasta su vivienda, lo que se expresa también en las dificultades para que vehículos (sean particulares o ambulancias, bomberos, etcétera) puedan acceder a estos lugares.

La distancia entre la ciudad legal y la “ciudad de los pobres” hace que muchas veces los gobiernos ignoren la ciudad ilegal e incluso esta no figure en los planos oficiales y se propongan alejarla más aún del centro (Duhau, 1998). Esto hace que los “pobres urbanos” deban ignorar o sortear las leyes.

La salida propuesta es similar a la de Turner, es decir que los gobiernos vendan a los sectores de bajos recursos tierras fiscales por medio de organizaciones comunitarias y adecuen las normas. Propugnan, a su vez, la creación de bancos de tierra y que Estado ofrezca lotes con servicios. Otra medida manifestada podría ser la limitación en la posesión de los terrenos urbanos y suburbanos. Siguiendo a Duhau (1998: 38), lo que los diferencia de aquel autor es que Hardoy y Satterthwaite enfatizan la dimensión colectiva de la urbanización informal y, por lo tanto, las políticas deberían incluir esta dimensión y reconocer, entonces, a las organizaciones comunitarias “en

cuanto expresión democrática de la movilización colectiva de iniciativas, decisiones y recursos por parte de los sectores populares”.³⁵

Duhau (1998) denomina a la postura de Hardoy y Satterthwaite como “perspectiva democrático-autonomista” y la encuentra emparentada con el “neo-anarquismo” turneriano. Compartimos con este autor que esta postura adolece de elementos analíticos que son relevantes para comprender los procesos de urbanización informal ya que no se identifican ni caracterizan las relaciones sociales ni los entramados de actores a través de los cuales se reproducen los procesos de urbanización popular, ni el rol de los gobiernos. Por ejemplo, es claro que las concepciones de la propiedad de la tierra en África distan mucho de la que persiste en América Latina.

La ciudad dual

Castells, en los años ochenta, se refiere a una ciudad dual.³⁶ Se propone plantear esta metáfora para poder examinar cuestiones mucho más específicas y mostrar cómo diferentes categorías, tales como las divisiones en clases, raza o género, producen divisiones sociales mucho más complejas que la simple polarización entre sectores de altos recursos y bajos ingresos. Influido por el marxismo europeo, enmarca su estudio en el proceso de “internacionalización del capital” en América Latina, el que va acompañado de un debilitamiento del control político del centro a la periferia. Esta postura se corresponde con toda una corriente que estudiaba el carácter dependiente³⁷ de la economía de esta región. Retoma los estudios teóricos de la marginalidad urbana y del paradigma histórico-estructural. Para este:

...no existe una correlación teóricamente significativa en las posiciones ocupadas por individuos y grupos en diferentes dimensiones de la estruc-

³⁵ Encontramos cierto parentesco con lo que plantea actualmente Carla Rodríguez como “producción social del hábitat” (2004).

³⁶ Escribe el libro en la década del ochenta y lo publica en 1992 junto con Mollenkopf, *Dual City. Restructuring New York*.

³⁷ Castells (1985: 107) define las sociedades dependientes como “aquellas estructuras sociales cuyos procesos determinantes no se suscitan en la trama de las relaciones productivas y políticas definidas por su Estado nacional, por su territorio histórico o por su cultura propia”. Son sociedades dependientes aquellas cuyas clases sociales se definen en una trama de relaciones de poder cuyo epicentro es externo a su propio Estado. En los años ochenta encuentra en esta región una sucesión de tipos de dependencia: colonial, comercial, industrial y financiera.

tura social –estructura ocupacional, sistema de estratificación a través del consumo, el proceso de consumo colectivo, la distribución del ingreso, la estructura cultural, el sistema sicosocial de la conducta individual y la estructura de poder–, simplemente porque no existe un sector social “marginal” cuyos orígenes rurales y marginalidad ecológica [...] definirán atributos culturales, que a su vez explicarían su situación de exclusión económica, social y política (Duhau, 1998: 23).

Este autor presenta la inexistencia de una relación mecánica entre la inserción marginal en el mercado de trabajo y el carácter de habitante de urbanización informal; por el contrario, existiría una amplia gama de ocupaciones y posiciones sociales. Como en muchos otros autores, el eje central está puesto en que la mayoría de la población no puede acceder a suelo urbano por medio del mercado o del Estado. Esto, sin duda, puede constatarse cotidianamente en las villas de la ciudad de Buenos Aires. El problema es cómo explicar esta situación.

Este urbanista “parte de la constatación de que a pesar de los generalizados temores respecto de los asentamientos ‘marginales’, en ellos la organización social se ha mostrado más fuerte que la desviación social y el conformismo político parece predominar sobre las tendencias a la revuelta” (Duhau, 1998: 22). Este fenómeno debe ser explicado por el autor dentro del llamado “populismo urbano”, que se caracteriza como el proceso de obtención de legitimidad política a partir de la organización popular que reivindica suelo, vivienda y servicios públicos.³⁸

Castells plantea la existencia de una ciudad dual en América Latina y sostiene que “esta no es una dualidad accidental, sino que es la forma específica de las sociedades dependientes en la nueva fase de la dependencia” (1985: 112). Para él, “la metrópoli latinoamericana se define justamente por la coexistencia articulada de estos dos mundos: del capitalismo dependiente de las multinacionales y de las colonias proletarias en donde se agrupan los remanentes de una sociedad desestructurada” (1985: 112).

Esta visión dicotómica de la ciudad suele ser compartida por numerosos autores, como es el ejemplo de Aguirre (1989) cuando se refiere a la ciudad legal e ilegal, incluso lo pone como equivalente de mercado legal e ilegal, cuando esto tiene fuertes diferencias, porque el mercado es solo un aspecto del fenómeno de

³⁸ Los asentamientos informales son decisivos para la obtención de medios de consumo que permiten una reproducción barata de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que hacen posible la reducción del salario social asumido por el capital o el Estado en los países en desarrollo (coincide, por lo tanto, con Topalov, Pradilla y otros autores marxistas).

las urbanizaciones informales. Esta autora incluso asocia el empleo formal a la posibilidad de acceder al mercado formal, cuando está suficientemente probado que no pueden vincularse mecánicamente ambos procesos.

Producción y reproducción de las urbanizaciones informales

Dado que el orden normativo no se corresponde *vis à vis* con la legitimidad, este análisis requiere otro plano. Duhau (1998) afirma que este tipo de urbanizaciones se presenta asociado al “alejamiento material respecto de los estándares considerados aceptables respecto de la vivienda y la disponibilidad y calidad de los bienes colectivos asociados a la vida urbana”.³⁹ Sin embargo, creemos que excede estos aspectos y nos obliga a remitirnos a analizar si se trata o no de prácticas sociales aceptadas o toleradas por el Estado y por la sociedad en su conjunto.

Otro elemento para tener en cuenta es la visibilidad del fenómeno. Duhau (1998) lo remite a la falta de tematización de la vivienda rural. Aquí podemos agregar el peso que tiene este fenómeno en cada país. Así nos encontramos con que en Brasil hallamos numerosos investigadores dedicados al tema, lo mismo que en México o Colombia y un menor tratamiento en Chile, la Argentina o Uruguay. Lo mismo puede decirse de los fenómenos que se muestran mimetizados con las viviendas por debajo de las normas, como las viviendas plurifamiliares en México o las llamadas “casas tomadas” en Buenos Aires, o los edificios ocupados en San Pablo, que tienen una incidencia cuantitativa y cualitativa (y cómo es incorporado al sistema simbólico de la vida urbana) diferente en cada ciudad.

Siguiendo a este autor en lo que llama “economía-política de la urbanización popular”, es decir, las relaciones económicas, políticas y sociales que se estructuran en torno a los procesos de urbanización popular, podemos separar el fenómeno en tres componentes:

- a. el acceso al suelo;
- b. la producción de la vivienda;
- c. la producción y obtención de los bienes colectivos asociados a la vivienda y la vida urbana (servicios públicos, equipamientos, infraestructura).

³⁹ El autor da como ejemplo que en Colombia se solía denominar a los asentamientos urbanos irregulares “barrios sub-normales”.

Respecto al **acceso al suelo**, encontramos en América Latina formas similares de urbanizaciones informales. Este fenómeno es detectado por lo menos desde fines del siglo XIX y dio como resultado productos urbanos diferentes. En el caso de la Argentina, la diferencia es evidente entre asentamientos y villas miseria, pero debemos agregar la presencia creciente de “microocupaciones” o agrupaciones de dos, tres o una decena de viviendas en algún intersticio de la ciudad. Dependiendo de los países o ciudades, las tierras ocupadas fueron en su mayoría fiscales o privadas, de acuerdo con la disponibilidad, presión o represión o “aliento” por parte del Estado. En algunos países, las urbanizaciones informales son producidas básicamente por promotores “piratas” como en Colombia, también con fuerte presencia en Brasil. La Argentina parece más bien la excepción con sus urbanizaciones informales en manos mayoritariamente de los propios habitantes. Algunos autores (como Abramo, 2003) postulan que estas formas se están agotando y que la principal forma de acceso a viviendas o al suelo por parte de los sectores de bajos recursos es a través del mercado. Podemos decir que, en el caso de la Argentina, hay dos formas de autoacceso al suelo urbano: por medio de un fenómeno de agregado en el tiempo, como las villas (en todas las grandes ciudades del país), o por medio de la acción colectiva como los asentamientos del Gran Buenos Aires y de algunas ciudades del interior, además de una tercera citada por Abramo (2003), que cada vez crece más en importancia, la compra de vivienda en las urbanizaciones informales y el alquiler.

En relación con la **producción de la vivienda**, los rasgos fundamentales que la caracterizan en los barrios informales son la autoproducción progresiva o autoconstrucción, el autofinanciamiento, la “libertad” para construir y la adaptabilidad al ciclo vital familiar. La autoproducción progresiva implica un proceso en el cual los propios usuarios de la vivienda poseen el control de su producción (Jaramillo, *s/f*), la cual se extiende normalmente durante largos períodos de acuerdo con los recursos disponibles y la evolución de las necesidades de la familia. Esto puede verse físicamente a través de la comparación de barrios con más de una década y aquellos que fueron constituidos recientemente. Sin embargo, hay que tener en cuenta, además, las capacidades de presión de los habitantes de los barrios en estas urbanizaciones porque, por ejemplo, el Barrio Agustín Ramírez de Florencio Varela (Buenos Aires, Argentina) obtuvo planes de empleo asociados a un programa de autoconstrucción y logró su consolidación más rápidamente

que muchos otros barrios surgidos en una fecha similar. En un trabajo anterior (Cravino, 1998) postulábamos la contradicción que se da entre las reivindicaciones de los habitantes respecto del acceso a suelo urbano (instancia colectiva-ámbito público) y la autoconstrucción subsumida al trabajo de las unidades domésticas (instancia individual-ámbito privado).

Los recursos destinados tanto a la producción de la vivienda como a la adquisición del terreno provienen del ahorro familiar y de mecanismos informales de financiamiento estructurados a partir de las redes sociales en las que se inscriben los pobladores, incluidas en muchos casos las correspondientes a la esfera laboral. Jaramillo, en su trabajo “Producción del espacio construido en Bogotá” (s/f), analiza esta modalidad, a través de la cual el usuario final tiene el control técnico y económico directo y realiza el trabajo directo. El fin de la producción es el suministro de valor de uso, aun cuando luego tenga valor de cambio (cuestión que discuten Turner y Pradilla en particular y que abordaremos en el apartado siguiente).

Como sostiene Duhau (1998), la flexibilidad de estos mecanismos es uno de los factores decisivos en la viabilidad de las formas adoptadas por el acceso al suelo y la producción de la vivienda, ya que se puede prescindir de los mecanismos formales asociados a la adquisición de la propiedad y a la producción de la vivienda.

La obtención y consolidación de la **infraestructura y equipamiento colectivo** se obtiene, por lo general, por medio de la acción colectiva, ya sea autoproveyéndolo o demandándolo al Estado. Un factor central es que, en términos generales, la infraestructura no es fraccionable y se requiere obtenerla colectivamente. Alonso (1980) plantea que la actitud política respecto a la demanda urbana no responde en general a una conciencia de clase definida ni homogénea. Bajo las demandas de consumo urbano, los pobladores no logran captar la estructura clasista⁴⁰ (se confunden las demandas de otras clases sociales). En el caso de los países que adoptaron la privatización de los servicios públicos puede darse el caso de que es ofrecido por las empresas privadas prestadoras, es demandado a estas o se constituyen formas mixtas, como el partenariado.

⁴⁰ Este autor sostiene que aun cuando no tengan conciencia de clase, no significa que sean desclasados o que no ocupen un lugar en el sistema productivo.

Cuadro N° 1. Modalidades de provisión de suelo, infraestructura y vivienda en urbanizaciones informales

PRODUCCIÓN		
SUELO	INFRAESTRUCTURA	VIVIENDA
<p>AUTOURBANIZACIÓN</p> <p>1. Efecto de agregado. 2. Acción colectiva.</p> <p>Presencia fuerte de formas de reciprocidad entre vecinos al inicio.</p> <p>RESULTADO: LOTEAMIENTO O REPARTO DE TIERRA INFORMAL (respetando las normas urbanas o no).</p>	<p>AUTOPROVISIÓN/ PROVISIÓN POR ESTADO/ PROVISIÓN POR EMPRESAS</p> <p>1. Autoprovisión por parte de las unidades domésticas. 2. Acción colectiva para demandar al Estado. 3. Acción colectiva para demandar a las empresas. 4. Por medio de empresas en sistema de partenariatio.</p> <p>RESULTADO: AUSENCIA DE REDES / REDES INFORMALES / REDES FORMALES.</p>	<p>AUTOCONSTRUCCIÓN</p> <p>1. Autoprovisión de la vivienda por parte de las unidades domésticas. 2. Mecanismos de reciprocidad en momentos críticos de la construcción. 3. Formas conjuntas de autoconstrucción (por ejemplo, cooperativas).</p> <p>RESULTADO: VIVIENDAS POR FUERA DE LAS NORMAS EDILICIAS (en su mayoría).</p>

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro se desprende la dificultad de encontrar una modalidad única de producción de la ciudad informal, aun descartando las urbanizaciones piratas y considerando solo las formas en las que los pobladores obtienen una porción de suelo urbano (ocupación de tierra pública o privada, alentada por el Estado o no). Quizás donde hay más homogeneidad es en que la forma de producción de la vivienda es realizada individualmente por cada unidad doméstica y son realmente excepcionales aquellos que la obtienen a través de un proceso colectivo. La ciudad producida informalmente también es heterogénea: puede estar mimetizada con las normas, como los asentamientos del Gran Buenos Aires, o no, como las villas del Área Metropolitana de Buenos Aires o del interior y como las favelas, *villhas* o barrios informales de Brasil. Las redes de infraestructura pueden estar ausentes en su totalidad o parcialmente y pueden tener la connotación de informales (los comúnmente llamados “enganchados”) o ser formales aun cuando los habitantes no cuenten con títulos de propiedad.

Las viviendas suelen estar fuera de las normas urbanas, pero, en muchos casos, una vez obtenido el título de propiedad, podrían ser incorporadas al catastro sin mayores dificultades; en otros casos, esta posibilidad está absolutamente vedada por las condiciones y calidades constructivas.

Cuadro N° 2. Actores centrales en los procesos de provisión de suelo, infraestructura y vivienda

ACTOR	SUELO	INFRAESTRUCTURA	VIVIENDA
Que lo impulsa	1. Pobladores 2. Organizaciones sociales 3. Estado 4. Propietarios	1. Organizaciones sociales 2. Estado 3. Empresas	Pobladores
Que lo provee	1. Pobladores 2. Organizaciones sociales 3. Estado 4. Propietarios	1. Organizaciones sociales 2. Estado 3. Empresas	Pobladores
Que lo realiza	1. Pobladores 2. Organizaciones sociales	3. Organizaciones sociales 4. Estado 5. Empresas 6. Formas mixtas	Pobladores
Que demanda	Organizaciones sociales	Organizaciones sociales	No suele haber demanda

Fuente: Elaboración propia.

En este cuadro podemos observar que son múltiples los actores que pueden estar en el inicio del proceso de autourbanización, como impulsores o como hacedores, lo mismo que en la provisión de servicios, mientras que la producción de la vivienda suele estar solo en manos de los pobladores y sus familias.

En tanto, tomando la reproducción de las urbanizaciones informales, para Alonso (1980), las demandas de los pobladores son planteadas como consumo. Esto tiene consecuencias que las diferencian de las clásicas reivindicaciones

de la clase obrera en el ámbito de la producción. Así: bajo las demandas de consumo, los pobladores no logran captar su estructura clasista, es decir, adquirir conciencia de clase. Una vez resuelto el problema concreto para el cual se estructuró la organización, esta deja de tener razón de existir y desaparece o se debilita. Walton (1984) coincide con esta postura y considera, por tanto, que en la medida en que las economías informales carecen de ingreso salarial directo, sus protestas van dirigidas al salario indirecto, representado por los servicios urbanos. Por lo tanto, la teoría de la urbanización dependiente debe tener en cuenta las transformaciones en la fuerza de trabajo de las ciudades.⁴¹

Discutiendo frontalmente con Larissa Lomnitz (1975), Alonso titula un capítulo “¿Cómo sobreviven los explotados?”. Su respuesta es que lo hacen por medio de las redes sociales de supervivencia (al igual que Lomnitz) y su organización, pero resalta sus condiciones estructurales subordinadas. Por eso, a diferencia de la autora chilena, afirma que “los mecanismos surgidos para sobrevivir entre los pobladores de las colonias proletarias no son producto de una estrategia espontánea de defensa, sino medios impuestos por el proceso de acumulación de capital” (Alonso, 1980: 249).

¿La urbanización popular es una solución al problema de la vivienda o es una falsa alternativa? El debate Turner-Pradilla

Luego de la mirada de descubrimiento de la magnitud y relevancia de las urbanizaciones informales en América Latina, que ponían crudamente sobre la mesa la incapacidad del Estado para proveer vivienda a los sectores populares (ya sean integrados al sistema productivo, “informales” o desocupados), la pregunta que se planteaba era cómo interpretar este proceso, desde qué paradigma teórico: ¿era un logro o una forma de sobreexplotación de los trabajadores?, ¿era funcional a la reproducción del capitalismo?, ¿desde qué lógica se producía?, ¿el Estado debía seguir proveyendo viviendas “llave en mano” o “rescatar” las formas de autoproducción de la vivienda de los pobladores de asentamientos informales?

⁴¹ Este autor hace referencia a dos modos de articulación de las organizaciones sociales de las urbanizaciones informales con el Estado: a) la acción autónoma radical y arriesgada, y b) el clientelismo (que incluye tanto dominación como realismo político instrumental por parte de las organizaciones y que contribuye a que los pobres no sean blanco de represión). La efectividad de estas dos formas es compleja y depende de las circunstancias concretas y de los recursos disponibles.

Turner (1976), quien se considera a sí mismo “anarquista conservador”, a partir de estudios realizados en Perú, México y Estados Unidos, entre otros países, realiza una crítica a las políticas tradicionales “llave en mano” y propone una mirada desde el punto de vista de los usuarios para cambiar el paradigma ponderando positivamente las prácticas de las urbanizaciones informales. Este autor tuvo fuertes influencias en la elaboración de políticas “alternativas” que luego analizaremos.

Realiza una crítica directa a las normas urbanas partiendo de la pregunta: ¿por qué se definen los “problemas” tan universalmente en función de lo que la gente debería tener (según los planteadores de los problemas) y no en función más realista de lo que la gente podría tener? (Turner, 1976). Propone revertir el enfoque y en su teoría uno de los términos centrales es la “demanda”. Por esta razón, más allá de los componentes mensurables de la edificación, el “producto” más importante es la satisfacción de las necesidades y en su argumento no existe una correlación directa entre ambos.⁴² Así, concibe a la vivienda “en función de lo que hace en la vida de sus usuarios –del papel que el proceso desempeña en la historia de su vida– y no en las propiedades materiales de sus productos físicos, entonces el valor material de los objetivos y el modo de su producción dependen por completo de sus aplicaciones, en extremo variables” (164). Cuanto más bajo es el nivel de ingresos, mejor tiene que ser la correspondencia entre demandas y proceso habitacional (para mantener la economía del hogar y la vivienda).

Entonces, muestra que es “racional” (contra lo que sostienen los administradores) que los sectores populares no acepten las viviendas ofrecidas por los gobiernos. Esto se evidencia comparando los conjuntos habitacionales degradados⁴³ y las “florecientes” urbanizaciones informales, esto debe ser explicado por la “autonomía” de las segundas. Coloca acertadamente la importancia del lugar de emplazamiento de la vivienda en relación con la ciudad y la significación de la “seguridad emocional” y la “identidad” de este proceso de habitar (aspectos que lógicamente no son cuantificables), que varían de acuerdo con los niveles de ingresos de las familias y tienen una dinámica de “prioridades existenciales”.

⁴² Turner (1976: 164) afirma: “si la vivienda se concibe como en función de lo que hace en la historia de sus usuarios –del papel que el proceso desempeña en la historia de su vida– y no en las propiedades materiales de sus productos físicos, entonces el valor material de los objetos y el modo de su producción dependen por completo de sus aplicaciones, en extremo variables”.

⁴³ Los usuarios, cuando la vivienda no es un vehículo para sus fines existenciales, optan por reducir al mínimo su acción habitacional haciendo y pagando lo menos posible.

Entre sus postulados, sostiene:

- a. Si los usuarios controlan las decisiones más importantes y aportan sus ideas en el diseño, construcción y administración de su vivienda, deviene en un mejor bienestar individual y social. Por el contrario, cuando esto no sucede, la vivienda puede constituirse en una carga económica y una barrera para la realización personal.
- b. Es necesario tener en cuenta la satisfacción de los usuarios, que no está necesariamente relacionada con estándares materiales. Ellos son los que mejor conocen sus necesidades y deben, por lo tanto, construir su entorno habitacional. Por ejemplo, pueden incluir actividades productivas en sus viviendas, que los conjuntos habitacionales jamás contemplan.
- c. Los usuarios resuelven su vivienda con bajos recursos, cuya disponibilidad y calidad varía según las condiciones locales, de manera mucho más apropiada que las soluciones centralizadas. El motivo que los mueve es el valor de uso (coincidente con lo que sostienen Jaramillo y otros autores) y no una mercancía para el mercado.

El sujeto que autoconstruye, para Turner, es “pragmático” ya que debe capitalizar su escaso margen de ahorro y sus destrezas “relativamente limitadas”. Coincidimos con Duhau (1998: 33) cuando sostiene:

Turner puso en evidencia otro aspecto de la vivienda autoproducida que parece jugar un papel decisivo en la dinámica de la urbanización popular: el hecho de que implica una alternativa habitacional que, en las condiciones en que se reproducen grandes porciones de la clase trabajadora en los países periféricos, brinda a estos sectores un alto grado de flexibilidad y de posibilidades de adecuación a las condiciones cambiantes de la economía y los arreglos familiares, que ninguna de las otras alternativas puede brindarle.

Así dirigió su atención a la vivienda como “sistema”, que debe ser entendido teniendo en cuenta las condiciones de su producción. Califica de “autoritarias” y “elitistas” (además de producir deseconomías) las propuestas típicas de los planificadores, contra un sistema “pluralista” y “democrático” practicado por la gente; plantea así una dicotomía que considera insalvable.⁴⁴ Este punto es central para plantear críticas a su propuesta ya que no compartimos la imposibilidad de construir puentes entre las demandas de los sectores

⁴⁴ A tal punto que utiliza metáforas, no muy acertadas, de “guerra” o “bandos” para explicitar estas posiciones enfrentadas.

populares y la oferta del Estado. Es verdad que, echando una mirada a lo realizado en América Latina y en muchos países centrales, está en lo cierto, pero esto puede y debe ser revisado.

Para Turner, la autoconstrucción ofrece a los habitantes de las urbanizaciones informales una libertad personal en el proceso de producción de su vivienda, una “libertad para construir”. Para los gobiernos solo quedan dos opciones: o desconocen este proceso (una vez que se renuncia a la represión) o apoyan la acción local para aprovechar mejor los recursos. Propone la legalización de la tenencia de aquellos que ocuparon tierras y la aprobación de leyes que faciliten la oferta de tierra, tecnología y crédito a los sectores populares. En palabras del autor:

En una economía de escasez, la masa del común de la gente, aunque pobre, posee un grueso de recursos humanos y materiales de la nación para la construcción de viviendas. Su pequeña capacidad colectiva de ahorro y sus habilidades colectivas empresariales y manuales (y su tiempo libre), sobrepasan con mucho la capacidad económica y administrativa del sistema institucional mejor planeado y centralizado, sea este dominado por el Estado o por corporaciones capitalistas privadas (1976: 174).

El razonamiento es claro: si ni el mercado ni el Estado pueden proveer de vivienda a los sectores de menores ingresos, estos “tienen que hacer frente a sus necesidades”.⁴⁵ De alguna forma, esto puede vincularse a las más recientes concepciones de “capital social”, entendido, como lo hacen algunos autores, circunscrito a las familias y la propuesta de los organismos multilaterales de crédito de potencializarlos como salida a las situaciones de pobreza. Las consecuencias de su argumento claramente pueden llevar a que los gobiernos legitimen de esta forma su inacción, ya que la mejor opción pasa entonces por “dejar hacer”.

Respecto a la cuestión de la ilegalidad, Turner también es pragmático (como los sujetos que estudia) y afirma que es mejor que las personas obren por fuera de la ley a que no obren.

Duhau (1998: 30) sostiene que Turner se apoya en presupuestos individualistas “ignorando que las relaciones sociales en el proceso habitacional trascienden las relaciones entre individuo y objeto”. Sin duda, otra crítica demoledora es que ignora las fuerzas estructurales que definen el problema de

⁴⁵ Este autor afirma que se puede definir la política de vivienda popular en Lima y Perú como “libertad y menor Estado”. Esto es, libertad implica el desentendimiento del problema y el libre albedrío del poblador pobre para edificar lo que pueda, y menor Estado, como menor involucramiento de este en el tema de la vivienda.

la vivienda en América Latina (será por eso que sus propuestas fueron tenidas en cuenta por organismos multilaterales de crédito y adoptadas por numerosos gobiernos de la región).

A la propuesta planteada, Pradilla (1982) responde que la autoconstrucción como propuesta de solución al problema de la vivienda no hace más que incrementar la explotación y retrasar la lucha por la liberación de los sectores populares de América Latina.

Este autor, que parte de una postura marxista, considera que los sectores populares no pueden acceder a una vivienda adecuada porque se constituyen en ejército industrial de reserva o son pauperizados.⁴⁶ No cuentan, por tanto, con créditos y el mercado no satisface sus demandas porque su oferta es limitada por las “economías capitalistas dependientes”. Su diagnóstico es pesimista: o caen en manos del mercado formal que ofrece viviendas insalubres o en loteadores piratas, donde autoconstruyen lo mismo que en las ocupaciones de tierras. En ambos casos, sus viviendas son “inseguras”, “estrechas”, “sin ventilación e iluminación”, etcétera; por tanto, el resultado no es algo positivo como lo plantea Turner (a quien tilda de “burgués”).

Comienza su análisis a partir de la apropiación del terreno donde construir la vivienda, aspecto que no es tomado en cuenta por Turner y que consideramos de gran relevancia para entender las urbanizaciones informales. Dada la imposibilidad de acceder a suelo urbanizado y de ser sujeto de créditos, los sectores populares ocupan aquellas tierras que no son adecuadas (por lo general, mal localizadas, residuales y de escasa constructibilidad) para urbanizar y las transforman.⁴⁷

La autoconstrucción se lleva a cabo por medio del trabajo doméstico, que implica una sobreexplotación de la clase obrera. Su situación social siempre va a depender de su inserción laboral y no de la condición de su vivienda. Como habita en la vivienda mientras la autoconstruye, su condición de vida es de hacinamiento e insalubridad. En este aspecto, está en lo cierto si se observa la situación de la vivienda en las urbanizaciones informales de América Latina,

⁴⁶ Considera que la formación de la clase obrera en América Latina se da de forma simultánea a la constitución de una superpoblación relativa de considerable magnitud. Las luchas (defensivas) del movimiento obrero de la región en vinculación con el desarrollo de la economía determinan que el valor de la fuerza de trabajo urbanizada tiende a establecerse muy cerca del límite histórico fisiológico imperante en las áreas rurales de origen de la “joven” clase obrera.

⁴⁷ Pradilla se refiere a que muchas veces el Estado utiliza la mano de obra de los mismos habitantes –“acción comunal”– para la instalación de los servicios, lo que le permite ahorrar fondos de inversión.

sobre todo las más recientes. La vivienda autoconstruida es producto, por tanto, de un trabajo de baja productividad y su resultado es un valor mayor al que tendría la misma vivienda producida en “condiciones sociales medias” o por la “industria moderna”. En síntesis “carga en su totalidad sobre los hombros de sus propias víctimas” y considera que este “desperdicio social de trabajo humano” no preocupa a la burguesía y al Estado.

En su análisis de la “ideología del autoconstrutor” (individual) afirma que “objetiva y subjetivamente, las formas a través de las cuales resuelve su problema de la vivienda tienden a reforzar, o a generar a veces la ideología de la necesidad de la propiedad privada del suelo y la vivienda” (307), ya que dependen de esta para no perder lo realizado (y capitalizar su trabajo) y, por lo tanto, lucharán por medio de la “comunidad de colonos” por ella. El autoconstrutor se convence de que esta es la única alternativa que tiene por su condición social; así, el “derecho a autoconstruir” se convierte en su reivindicación fundamental y lo acepta como “inevitable”. Sostiene que para el autoconstrutor, “el gobierno se convierte a la vez en enemigo y en el principal ‘benefactor’. Enemigo porque de él tiene que obtener la regularización de la tenencia, la dotación de servicios, etc. y para ello tiene que luchar y resistir. ‘Benefactor’ porque solo él le regulariza la propiedad, lo dota de calles, agua, drenajes, transporte, etc.” (307-308). Así se convierte en presa de la “demagogia” y la “manipulación” del Estado.

Un punto central en su desarrollo teórico es la cuestión de la “mercantilización” de la vivienda autoconstruida (que se asemeja en su valor de uso a la vivienda rural). Así:

...la vivienda autoconstruida aborda una paradoja aparente: construida en condiciones no capitalistas por su propio usuario y no para el intercambio, ella se integra en forma virtual o potencial al mundo de la mercancía, tiene un precio en el mercado, y basta con que el autoconstrutor la ponga en venta para que adquiera el rutilante carácter de objeto-mercancía. Decimos que se trata de una paradoja aparente pues la vivienda autoconstruida es cristalización del valor de cómo el capitalismo asigna un precio a todo objeto producto del trabajo humano y, aún muchos lo son (la tierra, el agua, el aire, etc.). La fuerza de trabajo invertida en la construcción tendría un precio si fuera vendida a un comprador capitalista, lo cual nos permitirá calcular el costo de este tiempo de trabajo; de otro lado, esta vivienda encierra también mercancías, materiales de construcción-mercancías o sustitutos de ellas, cuyo precio es posible calcular, y se asienta sobre un terreno que aunque no es producto del trabajo humano en su estado inicial, sí lo es su adecuación, y está integrado plenamente al mundo de las mercancías (Pradilla, 1982: 303).

En su crítica a Turner y otros, Pradilla (1982: 304) sostiene que creen ver que el hecho de que las viviendas autoconstruidas tienen un precio en el mercado y pueden ser vendidas es la prueba clara de que son un “capital”, el resultado de la “capitalización” realizada por el autoconstrutor. Sostiene que confunden la posesión de un bien cualquiera con la de un capital y no logran entender que el autoconstrutor vende su producto para obtener una cantidad de dinero para cubrir otras necesidades más apremiantes o adquirir otra vivienda en mejores condiciones, pero nunca para iniciar un nuevo proceso de producción-valorización, esto es, no tiene una lógica empresarial. A su vez, ignoran que, al entrar al mercado, la vivienda autoconstruida se compara con otras viviendas construidas en condiciones de producción diferentes; el precio de mercado se fija con desventaja para la autoconstruida que, siendo cristalización de una mayor cantidad de trabajo humano, deberá compararse con las de menor valor, equipararse con ellas y ser vendida a un precio menor que el correspondiente a su valor real. En esta situación, el vendedor de una vivienda autoconstruida suele perder una parte del tiempo de trabajo invertido en su construcción. A diferencia de lo que observan Turner o De Soto, este “capital” sale del mercado “más encogido de lo que entró”, lo que lo diferencia de cualquier otro capital. En el mismo sentido, Pradilla denomina a las propuestas de los gobiernos respecto a la autoconstrucción “recetas mágicas”.

Esta posición sería coincidente con lo que plantea Meillassoux (1979) en su clásico *Mujeres, graneros y capitales*, donde sostiene que el modo de producción doméstico reactualiza permanentemente una cierta “acumulación originaria”. Es decir, hay una transferencia permanente de recursos del modo de producción doméstico al capitalista a través de diversas formas, como la migración de países del Tercer Mundo a los centrales, por medio de los trabajadores golondrinas o por medio de la producción de subsistencia de alimentos –por fuera del modo de producción capitalista–. La autoconstrucción, aunque el autor no la haya considerado, sería otra forma más de transferencia de recursos del modo de producción doméstico al capitalista y, como sostiene Pradilla (Alonso, 1980, coincide en este punto), implicaría que la clase obrera no presionaría hacia la suba del salario porque se hace cargo ella misma del costo de reproducción con respecto a la vivienda. Esto contribuiría a que el capitalista⁴⁸ capte mayor plusvalía por el trabajo del obrero en su conjunto. Por tanto, Pradilla termina calificando la autoconstrucción de “retardataria” y afirma que sería “reaccionario” plantearla como solución ya que sirve a los intereses de los explotadores y

⁴⁸ Para Pradilla, los grandes beneficiarios son el gran capital monopolista nacional e imperialista.

contribuye a la reproducción de la “ideología burguesa”, eterniza las condiciones de vida de las masas obreras y ayuda a mantener las relaciones de dependencia frente al Estado, aunque reconoce que permite modificar las condiciones de vida concretas de los trabajadores. El camino correcto sería la lucha por el socialismo. No coincide con ciertas corrientes de izquierda que consideran la autoconstrucción como un fenómeno idealizado (proclive a “justificaciones populistas”).

Los argumentos de Burgess (1979) también critican a Turner. En primer lugar, aclara que el esfuerzo propio o ayuda mutua (*self-help*) se da tanto en la vivienda “llave en mano” como en la de los asentamientos populares. A su vez, no es una idea nueva; por el contrario, de hecho la gente no hace otra cosa que construir sus propias casas y esto se relaciona con la brecha entre lo provisto por el capitalismo y las necesidades de la población. Considera que la adhesión a la autoconstrucción fue parte de una posición moralista (victoriana), pero su crítica puede ser vista como una reacción antiurbana y antiindustrial propia, por ejemplo, del pensamiento anarquista.

Este autor⁴⁹ cree que hay un error al considerar como idéntico “producto” y “mercancía”, error en el que cae Turner, que compara ambos, identificando los valores de mercado como una forma de medir lo material. Por el contrario, la naturaleza, tipo, grado y calidad de esta medición nunca están adecuadamente especificados. Los aspectos materiales de una casa, de alguna forma, se vuelven valores de mercado. Turner, así, se mantiene sobre el nivel de la apariencia del objeto vivienda, aun permanece mitificado por su concepto y confunde valor de uso con total utilidad e identifica el valor de mercado como una tasa de cambio. Turner sostiene que la autoconstrucción produce mejores casas que el mercado porque pone a los usuarios como el mejor juez. Burgess, volviendo a Marx, sostiene que entre valor de uso y valor de cambio hay una relación dialéctica. Para Marx, el valor de uso está por fuera de la economía política ya que se encuentra en la esfera del consumo.

Burgess introduce una pregunta interesante: ¿puede ser entendido como valor de uso para la persona que lo produce o tenemos que considerar aquellas instancias en las que adquiere un valor de cambio y se convierte en un valor de uso para otros? Piensa que su respuesta es compleja por las características que adquieren la tierra y la vivienda en el capitalismo. Estas han sido un método importante de almacenar valor de uso y de cambio, actual y futuro. Además, en comparación con otros bienes y servicios, la vivienda raramente asume la

⁴⁹ Traducción realizada por Raúl Fernández Wagner.

forma mercancía porque entra relativa e infrecuentemente en el proceso de intercambio (cabe aclarar que este proceso cambió fuertemente en las últimas décadas) y el valor de uso que la gente encuentra en ella es altamente variable; en esto coincide con Turner. Este autor mantiene una posición intermedia, ya que considera que las interpenetraciones entre valor de uso y valor de cambio deben ser tratadas dentro de la gama amplia de posibilidades.

En sus críticas, considera que los procesos de autoproducción o consumo no pueden ser entendidos por fuera del proceso de formación de mercancía. De hecho, para autoconstruir se consumen productos comerciales como materia prima, que tienen un valor de cambio. La construcción de una casa implica un determinado tiempo de trabajo que puede tener tres formas: a) tiempo adicional de trabajo –prolongación de la jornada de trabajo–; b) puesto en la construcción durante períodos de desocupación; c) trabajo pago o no pago de otras personas. Este trabajo utilizado da un nuevo valor a los materiales usados (a veces se pueden agregar materiales reciclados), un precio, que podría ser realizado si el productor invierte el valor de uso al valor de cambio de la vivienda poniéndola en el mercado para la venta o el alquiler.

Así, la vivienda como mercancía, en el caso de ser realizada por autoconstrucción, es diferente en la medida en que es construida inmediatamente para el uso del productor más que para el intercambio entre agentes ajenos al consumidor. Esta distinción, por tanto –como Pradilla ha señalado–, diferencia la vivienda como una mercancía real de una potencial. Una vez que la construcción es concebida dentro de estos términos, no tiene sentido mirar la vivienda de bajos recursos solamente en términos de valores de uso, particularmente cuando los elementos que la constituyen ya están valorizados o son valorizados por el tiempo de producción.

La economía de la vivienda, desde el punto de vista de Turner, está en función del grado de heteronomía en su producción y de la estructura legal que regula esta producción. Afirma que es falsa la polarización entre “vivienda popular” (autoconstruida) y “oficial”, y se pregunta si la presencia de tecnología centralizada y de la burocracia jerárquica es la que determina el valor de mercancía de la vivienda para la vivienda provista por el Estado. Considera como central que operan en esferas diferentes de circulación del capital, en las que la vivienda autoconstruida es parte también del capitalismo. Podemos identificar la relación entre los dos sistemas: los jerárquicos, burocráticos y tecnológicos sobrecargados son meramente expresiones de la valorización formal del capitalismo involucrado. Turner sitúa el problema en este punto y, por lo tanto,

propone volver al localismo, los sistemas abiertos, la tecnología a pequeña escala y la descentralización.

Burgess sostiene que Turner, en su análisis, separa forzosamente valor de uso de valor de mercado y en el precio mitifica los dos: los valores de mercado están vistos como expresiones directas de ciertas necesidades humanas que existen fuera de cualquier medición ideológica o histórica y construye una visión polarizada: la casa institucionalizada en la que dominan los valores de cambio y las casas autónomas en las que dominan los valores de uso. Este autor afirma que esta polarización es falsa, el valor de uso de ambos tipos de vivienda no puede escapar de la influencia de su carácter de mercancía, especialmente en las políticas de vivienda. Así parece relevante tener presente la interpenetración de valor de uso y valor de cambio.

De este debate consideramos importante retomar los planteos de Turner en el sentido de que la relación entre vivienda y necesidades es mucho más compleja que la forma en que fue resuelta por los gobiernos de América Latina, de manera heterónoma y elitista. Contribuye a explicar la aparente paradoja del rechazo de los sectores populares a las viviendas provistas por el Estado. Sin embargo, tiene una visión individualista y dicotómica del problema ya que parte de la idea de que los dos sistemas son incompatibles. Por un lado, hay que considerar el nivel social del proceso de autoconstrucción poniendo el acento en la autourbanización que acompaña las instancias más centradas en las unidades domésticas de la construcción de las viviendas, ya que en la valorización (no solo económica) interviene tanto el producto individual como el colectivo. A su vez, cada vez más se debe considerar su proceso de mercantilización, tal como lo plantean Pradilla y Burgess. Debemos considerar que el plano en el que se posiciona Pradilla es otro, por fuera de lo local, al analizar la interrelación del proceso de autoconstrucción con la urbanización y economía capitalista; también consideramos acertado entender la autoconstrucción como parte del proceso de abaratamiento del costo de la fuerza de trabajo vía la resolución por parte de los sectores populares de las necesidades disociadas. Criticamos a ambos autores su consideración del Estado; para uno es burocrático e ineficiente y para el otro es manipulador y demagógico, ambas postulas son totalmente simplificadoras de procesos mucho más complejos e imposibles de generalizar en los términos en que lo hacen Turner y Pradilla.

Lamentablemente, de esta fértil discusión no se produjeron síntesis que superen la posición de dos “bandos” irreconciliables. No se puede considerar la autoconstrucción como una “receta mágica” ni descartarla por principio.

Aun considerando su connotación “funcional” al sistema capitalista⁵⁰ (respecto al aporte que supone en cuanto a la resolución del problema habitacional), se debería avanzar en su comprensión teniendo en cuenta su condición fuertemente contradictoria: contribuye a mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población, pero a un costo de sobretrabajo y, por lo tanto, no puede ser considerada de forma idealizada.

La propuesta liberal de Hernando de Soto

En los años ochenta, un libro escrito por Hernando de Soto causó un fuerte impacto en el debate⁵¹ y sus ideas fueron tenidas en cuenta por las agencias internacionales de crédito y por diferentes gobiernos de la región.⁵² El debate ideológico quedaba delimitado en el prólogo de Vargas Llosa cuando este afirmaba: “...en países como Perú el problema no es la economía informal sino el Estado”. Por el contrario, “aquella es, más bien, una respuesta popular espontánea y creativa ante la incapacidad estatal para satisfacer las aspiraciones más elementales de los pobres” (Vargas Llosa, 1987: xviii). Esta se justifica “cuando la legalidad es un privilegio al que solo se accede mediante el poder económico y político, a las clases populares no les queda otra alternativa que la ilegalidad” (xviii-xix). El escritor peruano afirma que De Soto comprobó que una familia tarda seis años y once meses en hacer trámites en ministerios y oficinas para la adjudicación de un terreno, lo que es una muestra a su vez de la ineficiencia del Estado para legalizar las urbanizaciones informales. Sin embargo, no hay que confundir esto con una apología de la ilegalidad, ya que esta constituye, en palabras de De Soto, “un apartheid económico y legal”.⁵³

⁵⁰ Como trasfondo se encuentra reactualizado el tradicional dilema reforma-revolución.

⁵¹ Como afirma Riofrío (1991), fue acompañado de fuerte publicidad.

⁵² Riofrío considera que la consecuencia de la propuesta de Turner, que tomó Perú como ejemplo, fue que en ese país el “Estado se desentendió del problema de la vivienda de los pobres [...] con el pretexto de que los pobres muestran una gran voluntad para resolver sus problemas” (1991: 117). En Perú se llevó a cabo su propuesta de “hipoteca popular” y de un registro predial especial para las barriadas.

⁵³ Riofrío (1991) sostiene que en el momento de ser reconocida una urbanización informal, los pobladores ya han adquirido el derecho de uso para sí del terreno ocupado y la promesa de otorgamiento de títulos del terreno que ocupan. Por lo tanto, no hay impedimento para que los pobladores consideren ese bien como propio. Y de hecho existen numerosos “traspasos” de estos. Pueden lanzarlo al mercado informal, pero no lógicamente al formal. Por lo tanto, para el autor, esto más que desventaja constituye lo contrario, “una ventaja”.

Para De Soto, las ventajas de los asentamientos ilegales (explicitando su paradigma ideológico) son que “gracias a ellos no hay en Lima más ladrones y vagabundos de los que infectan las calles, gracias a ellos no hay más desocupados y hambrientos de los muchos que tenemos” (De Soto, 1987: xxiv). De ahí que la propuesta “no es el colectivismo planificado y regimentado sino devolver al individuo, a la iniciativa y a las empresas privadas, la responsabilidad de dirigir la batalla contra el atraso y la pobreza” (xxiv). Así se plantea la alternativa “de la libertad”, que “un Estado grande no es sinónimo de fuerte, sino, en la mayoría de los casos, de lo opuesto” y que “lo que cabría esperar si toda esa energía productiva pudiera desplegarse libremente, en una auténtica economía de mercado, no transgrediendo la ley ni acosada por el Estado-gobierno, sino amparada por aquella y promovida por este” (xxix).

En primer lugar, cabe aclarar que De Soto, en *El otro sendero*, plantea el problema de la informalidad urbana en general⁵⁴ y dedica un capítulo a la cuestión de la vivienda; sin embargo, creemos que es en este punto donde tiene mayor influencia.

Su planteo se inicia con la afirmación de que la pobreza no puede ser considerada como causalidad de la informalidad, sino que tanto para el comercio, la industria, el transporte y la vivienda, la principal restricción que se les impone a los sectores populares con iniciativas es un marco legal que aplica altos costos de entrada y permanencia en la legalidad. Estos sectores presentan un espíritu “capitalista”, pero no pueden soportar los altos costos de la legalidad vigente por sus escasos recursos. Estos costos limitan la escala y los sectores populares no pueden “pegar” el salto. Por lo tanto, la principal crítica apunta al marco jurídico vigente que, por ejemplo en Perú, impide una utilización eficiente de los recursos y, en el caso de la vivienda, del capital invertido en esta, que persiste en la informalidad.

Considera informales las actividades realizadas por los individuos y no a ellos en sí mismos. Este sector es dinámico y constituye una “zona de penumbra”, en una borrosa frontera entre lo legal y lo ilegal, y los sectores populares atraviesan la frontera cuando los costos de permanecer en la ley son más altos que los beneficios.

Otra crítica de De Soto se centra en el poder discrecional de los gobiernos de otorgar “reconocimiento” a estas actividades informales y en que estos

⁵⁴ Como aclara Riofrío (1991), si bien la “investigación” fue realizada en Lima, las conclusiones fueron extendidas a todas las ciudades de Perú, América Latina e inclusive otros países del mundo “subdesarrollado”.

“permisos” pueden ser revocados y, por lo tanto, están en una situación de fragilidad. Entonces, el centro de su propuesta está en la modificación misma del Estado hacia un viraje neoliberal. Como afirma Riofrío (1991), su propuesta es “totalizadora”, de ahí su fácil aceptación, y su originalidad se centra en que el texto “busca influenciar” (particularmente al mundo conservador, al cual De Soto pertenece).

En el capítulo denominado “La larga marcha hacia la propiedad privada”, podemos coincidir en el desarrollo de la ciudad, donde la gente es capaz de “forzar un sistema que no la acoge, no para caer en la anarquía, sino para tratar de forjar uno distinto que respete un mínimo de derechos indispensables” (De Soto, 1987: 59). El problema es que, como explicita Riofrío (1991), se está refiriendo solo al derecho de propiedad y no al de habitar una ciudad. Resalta, como contrapartida, la derrota de la normativa legal existente por medio de las acciones de informalidad.

En su estudio⁵⁵ de la vivienda informal, destaca el carácter mercantil y patrimonial, que queda atrapado en la ilegalidad, y el curso que siguen las urbanizaciones informales, inverso al que se da en la esfera formal, ya que los pobladores primero ocupan un lote, luego construyen su vivienda y solo al final tienen la propiedad del terreno. La institucionalización de esta forma de acceso al suelo hace que se establezca un sistema de derechos de propiedad de la tierra “extralegal”. Por lo tanto, la “invasión” misma busca la restauración del derecho al terreno, genera un “derecho expectativo de propiedad” y, por tanto, tiene una lógica de funcionamiento. Incluso, se refiere a un “contrato de invasión” entre ocupantes y propietarios de los terrenos. Así, enfatiza que este proceso no implica un “sistema colectivista”; por el contrario, la actividad comunal responde a compensar la falta de servicios estatales y está “dirigida a beneficiar a la propiedad privada”.

Siguiendo el subrayado de sus efectos positivos en la misma línea que Vargas Llosa, De Soto afirma que estos asentamientos informales han evitado que, por ejemplo, Lima se convierta en un “inmenso tugurio”, y entonces constituyen una alternativa “superior”. Como rasgo negativo “conlleva un enorme derroche de recursos, resultante de los costosos procedimientos de invasión o compra-venta informal y de las inseguridades propias de la ilegalidad” (De Soto, 1987: 61). El sistema no es estable y tiene las inseguridades propias de la ilegalidad. Una

⁵⁵ Riofrío (1991) analiza los cálculos realizados por De Soto y considera “informal” y “liberal” el manejo de la información ya que tiene como fin exagerar el valor de lo edificado por los sectores populares.

acertada crítica de Riofrío (1991) se centra en el desconocimiento de De Soto del proceso de formación y desarrollo de las barriadas y su mirada “individualista” de la vivienda, que resta importancia al proceso de organización y de autourbanización. Así no tiene una correcta apropiación del rol y el juego de los diferentes actores sociales que se dan detrás de la creación de barriadas (en algunos casos, por el Estado mismo) y de la política de vivienda.

Un punto que generó y genera polémica es la relación que establece entre seguridad en la tenencia por parte de los pobladores e inversión en la vivienda (ver De Sousa, 1999 o Van Gelder y Ostuni, 2005). Para De Soto, solo cuando se otorga seguridad los pobladores, estos construyen con material noble y si esta no se produce, la inversión no se origina. Esto dio lugar a políticas de titulación masiva de terrenos ocupados (Calderón, 2003; Riofrío, 1991). El economista peruano sugiere que al acceder a un título de propiedad, esta se puede utilizar para acceder al crédito formal. Como quedó demostrado a partir de trabajos como el de Calderón y el de Riofrío realizados en el mismo Perú, esto no sucede. Este último autor sostiene que “la posibilidad de que este mercado aproveche el capital producido por los pobladores no nos parece una ventaja, sino un gravísimo riesgo para estos” (1991: 98). Por otra parte, hay evidencias concretas de la existencia de créditos informales en este tipo de asentamientos en toda América Latina.

Este autor retoma y perfecciona sus argumentos en su libro *El misterio del capital* (2004). Este comprende tres ejes (Fernandes, 2004):

- a. la gente necesita sentirse segura de su estado de tenencia legal para poder invertir en mejoras de sus viviendas y negocios;
- b. la seguridad en la tenencia y el consecuente acceso al crédito vienen dados únicamente por la legalización de los asentamientos y negocios informales;
- c. para proceder con la legalización, hay que suministrar títulos individuales de dominio absoluto.

Esto va a permitir la erradicación de la pobreza en los países del Tercer Mundo. En este segundo libro, De Soto no plantea ideas nuevas, sino que repite lo planteado en *El otro sendero*, pero reactualiza los datos y profundiza sus ideas. Su cálculo de lo que llama “capital muerto” es de 9,34 billones de dólares. Esta cifra causó fuerte impacto en el debate político. Toma como modelo Estados Unidos y los países europeos, donde este capital es aprovechado, genera productividad e impacta en la economía urbana.

Así la vivienda informal constituye una “larga marcha hacia la propiedad privada” y se da en este proceso una “constante derrota a la normatividad legal existente”.

De Soto, con su planteo, fue objeto de crudas críticas. Podemos presentar las realizadas por Pradilla a su primer trabajo y las realizadas por Fernandes a su segundo trabajo *El misterio del capital*, donde mantiene su propuesta. En este segundo libro se pregunta: ¿por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?⁵⁶ La respuesta es que la valla que impide al resto del mundo beneficiarse del capitalismo es la incapacidad de producir capital y considera los derechos de propiedad como una fuente de capital.⁵⁷

Pradilla sostiene que De Soto, en *El otro sendero*, convierte a la masa de desempleados y subempleados del sector informal en germen de una economía de mercado de libre competencia, en lugar de concebirlo como producto del capitalismo periférico y, por el contrario, atribuye el subdesarrollo al Estado redistributivo (Duhau, 1998). Considera correctas sus observaciones sobre las trabas legales y burocráticas que se imponen a la economía informal, pero idealiza el papel de la informalidad ignorando sus determinantes estructurales en la pauperización de los sectores populares e idealiza nuevamente la alternativa de la autoconstrucción considerándola, en lugar de una alternativa posible, la mejor alternativa.

Según Fernandes (2004), el aporte de De Soto es el de recalcar la dimensión e implicación económica de los programas de regularización o titulación, ya que por lo general estos basaban sus argumentos en razones humanitarias, éticas, religiosas, sociopolíticas y ambientales. Fernandes (2004) resalta que este trabajo recibe cada vez más críticas centradas en la metodología utilizada para sus cálculos. Además, sostiene que no es correcta su apreciación de la función y construcción social del derecho en Estados Unidos y Europa y la dinámica en estos lugares de la relación entre mercado formal e informal (Bourbeau, 2001). Destaca el carácter especulador del mercado del suelo y una herencia de patrimonialismo y clientelismo político en América Latina. En palabras de Fernandes (2004: 4): “Este proceso, además de generar ilegalidad urbana, ha influido profundamente en las condiciones de acceso a la vivienda y suelos urbanos y en la distribución espacial de equipos y servicios públicos”.

Otro aspecto que señala este autor es la existencia de acceso al crédito de los habitantes de estos asentamientos, pero de características informales, tal como

⁵⁶ Considera el “resto del mundo” a los países del Tercer Mundo y los que salen del comunismo.

⁵⁷ Compara este proceso con el de la revolución industrial europea.

lo demuestran Riofrío y Calderón en Perú o Gilbert en otros países de América Latina. Así también, algunos estudios recientes cuestionan la sustentabilidad urbana y socioeconómica de los asentamientos ya legalizados en México, Perú y El Salvador, donde los programas solo se centraron en la legalización y no incluyeron otras acciones de integración socio-espacial. Entonces:

- a) Al discutir la importancia de legalizar los asentamientos informales no cuestiona la naturaleza del sistema jurídico (condiciones y aplicación de las leyes) ni, en particular, el carácter individualista de su orientación. Parece mostrar una definición natural de los derechos de propiedad. Por el contrario, es necesario estudiar los factores históricos y políticos que han permitido la supervivencia del liberalismo legal clásico en América Latina. Hay que tener en cuenta el carácter contradictorio entre legalidad e ilegalidad y este eje permitirá descalificar los razonamientos de De Soto tales como la propiedad individual como solución al problema de la delincuencia y terrorismo.
- b) Los habitantes de los asentamientos informales pueden tener una percepción eficaz de la tenencia aun sin legalización y acceder a créditos y servicios públicos informales, en ciertas condiciones, e invertir en sus viviendas.
- c) El reconocimiento de títulos individuales (de propiedad absoluta) puede promover la seguridad en la tenencia, pero no garantiza la integración socioespacial.⁵⁸ Inclusive, en algunos casos, estos habitantes no pueden permanecer en el lugar.

De hecho, como afirma Fernandes (2004), los programas de regularización han tenido muy poco efecto en su supuesta “reducción de la pobreza” ya que la raíz del problema es más profunda y estas acciones son básicamente remediales. Este autor centra sus críticas en el carácter individual de la propiedad de la propuesta de De Soto. Por el contrario, propone que las nuevas políticas integren cuatro factores: instrumentos jurídicos que creen derechos eficaces; leyes de planificación urbana con sesgo social; organismos político-institucionales y mecanismos de gestión urbana, democrática; y políticas macro-socioeconómicas de inclusión. Además, deben contemplar el contexto local histórico, cultural y político y, de esta manera, no se debe ceder a la tentación de homogeneizar las leyes de suelo y propiedad.

⁵⁸ Esta afirmación puede ser observada a partir de lo que sucede en los asentamientos regularizados, cuyo estigma, por ejemplo, se mantiene vigente.

Debates actuales

Es muy difícil realizar una síntesis de la discusión actual sobre las urbanizaciones informales, por esta razón en el título utilizamos el plural: debates, ya que estos se presentan de manera dispersa, de acuerdo con los países, las disciplinas o las temáticas específicas. En este apartado pretendemos establecer y discutir las producciones académicas realizadas a partir de los años noventa. Como explicamos al inicio de este capítulo, dos tematizaciones cubren buena parte de la producción: el mercado informal de suelo y vivienda y los procesos de regularización dominial (tópicos que serán abordados en dos capítulos), y una tercera que abordaría justamente las urbanizaciones informales como tema específico.

No encontramos ejes que claramente estructuren el debate en América Latina desde el punto de vista teórico. Como sostiene Riofrío (1991), en los setenta se contaba con mucha teoría, pero faltaban análisis empíricos. Podríamos agregar que actualmente contamos con una proliferación de trabajos empíricos y poca teoría. No obstante, encontramos como tópicos dos abordajes que recuperan en parte los abordados en las décadas del sesenta y el setenta (tales como la producción y reproducción de la ciudad informal o la temática de los movimientos sociales y ciudad informal) y otros dos nuevos, tales como las representaciones sociales de los habitantes de los asentamientos, la cuestión de género y las políticas de regularización dominial, y como fenómeno reciente, el mercado inmobiliario informal:

1. la producción y reproducción de la ciudad informal;
2. los movimientos sociales urbanos de acceso al suelo informal;
3. los procesos simbólicos en el acceso al suelo urbano informal;
4. la cuestión de género;
5. la regularización dominial y orden jurídico;
6. el mercado inmobiliario informal.

Producción y reproducción de la ciudad informal

Un clásico libro de Gustavo Riofrío (1991) aborda históricamente la producción de la “ciudad popular” en Perú tomando como ejes las acciones del mercado, del Estado y las prácticas de los habitantes de las barriadas. Este autor parte de una premisa casi turneriana cuando sostiene críticamente que,

en Perú, “las actividades de los constructores pobres de la ciudad han mostrado ser más adecuadas para la escasez generalizada de recursos que las propuestas de políticos, planificadores, profesionales especializados y demás” (1991: 14). Por eso, en la búsqueda de alternativas, propone recuperar las experiencias “desde abajo” para lo cual se hace necesario conocerlas y sistematizarlas. En ese sentido, realiza un aporte a la organización popular en la construcción de la ciudad.

Sobre el rol del Estado, este autor sostiene que las barriadas son el fruto de una política “de dos caras”: una convencional que produce viviendas para sectores medios y altos y otra que surge de la iniciativa “espontánea” de los habitantes de las barriadas. Merece ser resaltada su crítica al adjetivo de espontáneo que eligiéramos para el epígrafe: si los llamamos así, ignoramos las acciones de planificación de los pobladores de los asentamientos populares en la construcción de los barrios y en las acciones de mejoramiento. Por lo tanto, “que el modo como los pobladores y las autoridades toman las decisiones para el desarrollo del asentamiento no sea conocido [...] no quiere decir que el proceso sea espontáneo” (Riofrío, 1991: 29).

En la lógica de la urbanización popular, el proceso se da de forma inversa a las urbanizaciones formales: primero se habita el terreno, luego se construye y se trata de dotarlo de servicios. Contrariamente, en la urbanización formal, primero se dota al suelo de servicios de infraestructura, luego se edifica y finalmente se habita. Así surge el problema si se quieren aplicar las normas de los procesos formales cuando las reglas son distintas. En esto proceso merece ser resaltado que los sectores de altos recursos se reservan las mejores tierras y las más alejadas o peor servidas son destinadas a los sectores populares.

Riofrío se refiere a que en Lima en los años setenta se tomaron tierras donde el Estado había prometido urbanizar para sectores populares y, por lo tanto, esta acción tenía un fuerte contenido político; pero luego este proceso se convirtió en “costumbre social”, es decir, se fue institucionalizando y no se hacían exigencias al gobierno; así se pasó de una reivindicación de urbanizaciones y vivienda a limitarla solo a un reclamo por la tierra; el Estado actuó “cínicamente” en ese sentido. Sucedió también que desde el mercado se vendieron tierras sin infraestructura mínima o que la normativa no permitía urbanizar (los llamados “urbanizadores piratas”).⁵⁹ En el caso peruano, como en otros países latinoamericanos, también el Estado, en algunos casos, participó o alentó la

⁵⁹ En Perú esta modalidad desapareció, a diferencia de otros países latinoamericanos, porque la Ley N° 13517 permitía que una vez reconocido por el Estado no se pagara más al propietario.

conformación de este tipo de barrios como forma de solucionar el “problema de la vivienda”.

La barriada, como todo barrio popular, es parte “consustancial” de la dinámica de la ciudad. Riofrío afirma que “es explicada y explica la ciudad, está en permanente relación con ella, determina sus espacios de crecimiento en relación a los espacios de los demás barrios de la ciudad” (1991: 53). El rol que cumplieron estos barrios es haber absorbido la demanda no solvente en vivienda. La crisis de crecimiento de la ciudad se superó recurriendo a las barriadas. Esto es porque edificar para los sectores populares resultaba demasiado oneroso para el Estado y esto se relaciona con la forma de gestión de este y el funcionamiento del mercado, que impedía una solución masiva para el problema de la vivienda. Sostiene que “la doble modalidad urbanizadora barriada-urbanización convencional ha sido hasta nuestros días el mecanismo de crecimiento de la ciudad. De este modo, ambas están profundamente imbricadas. No solamente porque una y otra se hacen mutuamente viables, sino porque están interpenetradas en el espacio” (1991: 58-59). Su conclusión es que, entonces, las barriadas y las luchas de los pobladores sacaron a la ciudad de Lima de la crisis que enfrentó en los años cincuenta, pero esta salida encontró su límite en la década del ochenta, cuando ya no existían posibilidades de desarrollo similares a los cincuenta. A su vez, las barriadas respondían en buena parte a la migración rural-urbana pero ya las nuevas urbanizaciones (llamados “lotes tizados” porque los proveía el gobierno) estaban surgiendo con pobladores de otros asentamientos cercanos o zonas tugurizadas del centro. Sin embargo, esas nuevas barriadas no satisfacían toda la demanda y surgieron las llamadas “barriadas de relleno”, ampliaciones de las anteriores o por ocupación de reducidas extensiones o en terrenos alejados, pero en peores condiciones topográficas⁶⁰ que hacían difícil su urbanización. El suelo se va haciendo más escaso. Estas nuevas barriadas generaron numerosos conflictos con el sector público, el privado y con vecinos. Podemos decir que un proceso similar se observa en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los noventa. Riofrío nos advierte que el “actor social” ha cambiado, el nuevo autoconstructor es más urbano que el anterior, más escolarizado, pero con menores ingresos. Sostiene que la autoconstrucción es una modalidad menos utilizada.

El autor resalta la necesidad, por tanto, de ver el fenómeno como un proceso dinámico que va de la “estera” a construcciones con techo de concreto y

⁶⁰ Para el caso de la ciudad de Lima, esto implica construcciones más caras porque es necesario previamente producir terrazas y encarece altamente la provisión de servicios, sobre todo en algunas zonas (téngase en cuenta la dificultad de provisión de agua de esta región).

mampostería, es decir, observar el proceso de consolidación (y verticalización) no concluida aún. En este proceso se da una tugurización y hacinamiento de las barriadas antes de estar terminadas. Así las viviendas que estaban pensadas como unifamiliares se vuelven plurifamiliares. Los problemas de infraestructura persisten (tanto de servicios, como agua, como de escuelas y centros de salud). En síntesis, estos barrios se encontraban en franco deterioro antes de haberse completado su desarrollo. Así, dejaron de ser la “válvula de escape” de la década del cincuenta y comenzó una nueva etapa caracterizada por la disputa por los terrenos disponibles (que ya no eran los mejores). Paralelamente, desde el punto de vista de los agentes, las barriadas dejaron de ser territorios de “esperanza” debido a que no ofrecían las mismas alternativas que antes.

Echeverría Villalobos y Chouri González (2001) plantean, para el caso de Maracaibo, que el origen de los “barrios de ranchos” de esta ciudad se debe explicar, y coinciden con numerosos autores, por la migración intraurbana o el crecimiento demográfico vegetativo, agudizado por la crisis y el deterioro del salario real en los años noventa. Proponen denominar el fenómeno a nivel de la ciudad como “metrópoli barrial” (entendiendo lo barrial como “barrios de ranchos”) a partir de ampliar el concepto de su compatriota Teolinda Bolívar de “ciudad-barrio”. En sus palabras: “una ciudad que a la par de su complejización tecnológica y económica posee una altísima proporción de sus áreas ocupadas por asentamientos no controlados y que han supuesto un crecimiento socioespacial general profundamente afectado por las diversas manifestaciones de informalidad espacial y cultural” (2001: 187).

Un trabajo que resulta diferente a los planteados es el de Fix (2001) sobre San Pablo, que estudia los contrastes y relaciones entre la ciudad de los negocios, de los grandes emprendimientos y las remociones o desalojos que derivan de este proceso en la ciudad. La autora enmarca su análisis en el debate de si San Pablo es una ciudad global (o “mundial”) y en las transformaciones del tradicional centro de esta metrópoli.

Movimientos sociales urbanos y organizaciones barriales en el acceso al suelo informal

“A mitad de camino entre lo que es un problema que compete a las personas y lo que compete a las instituciones, nos encontramos con el tema de la adecuación de los terrenos, esto es, la urbanización del lugar”
(Riofrío, 1991: 74).

Este es uno de los ejes en los que encontramos la mayor parte de la producción teórica de los años noventa respecto a las urbanizaciones informales; además, ya existía una gran cantidad de publicaciones en las dos décadas anteriores. Aquí encontramos preguntas que van desde la comprensión misma de la acción colectiva hasta aspectos descriptivos acerca de las organizaciones barriales a partir de diferentes casos. En esta línea de trabajo podemos rastrear las influencias teóricas de Castells, a partir de su trabajo *La cuestión urbana*, en el que expresa su consideración de la ciudad como espacio de la reproducción y, por tanto, del consumo. En este ámbito incluía como elemento articulador los movimientos sociales.

Las organizaciones barriales y su significación social

Castells (1985, 1986)⁶¹ en los años setenta argumentaba que era posible una acción radicalizada por parte de los sectores populares urbanos. Una parte de esta podía surgir a partir de la lucha por el aprovisionamiento de bienes de consumo colectivos urbanos, como la vivienda, infraestructura o escuelas y hospitales (el mexicano Alonso parte de un punto de vista similar). Era, en definitiva, otra forma que podía adoptar la lucha de clases, en particular si se articulaba con otros actores (clase obrera y campesinos).⁶² Así, “es en los movimientos urbanos donde se encuentran y articulan los intereses inmediatos de los asalariados, obreros y capas populares del llamado ‘sector informal’ unificados indisolublemente por la crisis urbana” (1985: 186) homogeneizados a nivel de las contradicciones urbanas.

Castells, centrándose en los actores, postula que el Estado se enfrenta a sectores volátiles y potencialmente capaces de generar demandas y movilizaciones que no son fáciles de determinar, que los constituye en “peligros” y “necesarios” desde el punto de vista político. Se produce un proceso que se retroalimenta:

Cuanto más el Estado recurre a la formación de asentamientos irregulares para ejercer su influencia sobre los sectores populares, más se expanden dichos asentamientos, convirtiéndose así en un componente fundamental de la estructura social urbana, por lo cual su vinculación permanente con el sistema político requiere ser definida, tanto por el hecho de que de ella depende la supervivencia de los asentamientos como porque ella hace

⁶¹ La primera edición en español de *La cuestión urbana* es de 1974.

⁶² Pradilla es más pesimista y considera que es difícil que los habitantes de las urbanizaciones informales articulen su lucha con los trabajadores sindicalizados.

posible mantener el control social sobre los sectores populares (Duhau, 1998: 25).

Esto se vincula a la situación de “excepcionalidad territorial y legal” que coloca los asentamientos populares en una situación de subordinación, que los coloca en una política heterónoma para reproducirse (afirmación con la que no concordamos). Retomaremos esta cuestión cuando nos refiramos a la cuestión de los movimientos sociales urbanos.

En los años ochenta, Pradilla explicaba su preocupación acerca de cuál era la vinculación entre la lucha de los movimientos sociales de las urbanizaciones informales y la de la clase obrera; consideraba que existían causas objetivas para que los primeros no tuvieran conciencia de su condición de explotación y, por lo tanto, no articularan sus reclamos con los trabajadores. Postulaba que existían múltiples contradicciones dentro de las organizaciones barriales en cuanto a lo reivindicativo, organizativo, ideológico y político.

El debate acerca de la posibilidad de movilización de estos grupos, en parte, sigue vigente; sin embargo, la evidencia empírica de los años noventa relativiza fuertemente esta hipótesis para América Latina, idea que se forjó en los años setenta en un clima de ebullición de movilizaciones en Europa desde fines de los sesenta, como el famoso Mayo Francés. Por esta razón, mucha de la teoría sobre los movimientos sociales surge en Europa.⁶³

Un autor mexicano, Montaña (1985), escribió *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos* centrandó su análisis en las prácticas políticas de los habitantes de colonias y asentamientos y su relación con el Estado y con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y otros actores externos. Su discusión teórica se inicia con la pregunta acerca de la capacidad política revolucionaria⁶⁴ de los llamados “marginales”, en particular de los migrantes

⁶³ Munck (1995) se refiere a dos paradigmas complementarios de comprensión de los movimientos sociales: el europeo, centrado en la identidad, y el norteamericano, construido alrededor de la teoría de la movilización de recursos y basado en la teoría de la acción racional.

⁶⁴ En su debate teórico reconstruye el tratamiento de estos sectores sociales en tres momentos: a) la ciudad preindustrial, b) la ciudad industrial y c) la ciudad dependiente en proceso de industrialización. Parte de las consideraciones que hace el marxismo de los “marginales”, llamados en este caso “lumpenproletariado”, desde sus orígenes (Marx y Engels), critica las posturas clásicas o sus variantes anarquistas y rescata, por el contrario, el tratamiento de Lenin o Mao Tse-tung —que los incluyen como sujetos históricos— y las consideraciones de Fanon o Cabral sobre las potencialidades políticas de este sector social al que Worsley denomina “sub-proletariado”. Critica las conceptualizaciones de los desarrollistas que, en realidad, ignoraron el tratamiento de este sector, y se opone a las posturas optimistas de algunos autores como Castells.

que pueblan las colonias y asentamientos en las metrópolis mexicanas, y de la de constituirse como sujeto histórico.⁶⁵ En primer lugar, cuestiona el paradigma de la “ruralidad urbana” y caracteriza a estos migrantes como heterogéneos en términos de estatus socioeconómico.⁶⁶ Se despegga del diagnóstico de que los migrantes están insatisfechos con su situación en la ciudad; por el contrario, valoran su condición relativa mejor que la de su lugar de origen. Llamativamente, parte de que los habitantes recién llegados no encuentran un “ambiente hostil” de conflictos y segregación en la ciudad. Por último, como otros autores, considera que la migración es “una válvula de escape” del deterioro de las condiciones de las comunidades de las que parten los migrantes.

Considera que los “pobres de la ciudad” (denominación que adopta, aunque también acepta “lumpenproletariado”) son menos ajenos a la economía de lo que Fanon y otros autores piensan. Por lo tanto, se aleja de aquellos que razonan que los pobres de la ciudad se encuentran marginados de las instituciones políticas, e inclusive geográficamente en los asentamientos informales (llamados comúnmente en México “colonias de paracaidistas”). Caracteriza estas visiones de “simplistas” (posición con la que coincidimos). Para este autor, los “pobres de la ciudad” de México están insuficientemente integrados a los partidos políticos, pero esto no significa que estén marginados del sistema, aunque solo algunos de ellos perciban la política como relevante.⁶⁷ Los habitantes de estos barrios consideran “cínicamente” a los políticos y la actividad política “desechando casi mecánicamente la posibilidad de poder influir en el diseño de la política gubernamental que les afecta directamente” (Montaño, 1985: 69). Así, no tienen organizaciones propias y, por lo tanto, son controlados por diversas entidades políticas y privadas. De esta manera, critica por simplistas las visiones tradicionales del clientelismo mexicano que se da por medio de los llamados “caciques” (en nuestro país denominados “punteros”).

Sigal argumenta:

Los marginados se encuentran en una situación de negociación constante, definidos y definiéndose a sí mismos como solicitantes de ciertos beneficios; el hecho de que alguien los haya obtenido reafirma la validez de los canales instituidos y la primacía de lo arbitrario, de la suerte de las relaciones per-

⁶⁵ También se hace la misma pregunta respecto al campesinado latinoamericano.

⁶⁶ Inclusive se refiere a “una especie de burguesía dentro de los asentamientos”. Esta caracterización de heterogeneidad es sostenida por prácticamente todos los autores.

⁶⁷ Sigal (1981) enfatiza aún más cuando afirma que están totalmente insertos en el sistema político, aunque en una relación de dependencia.

sonales. En resumen, la participación política de los marginales mediante la negociación administrativa o las relaciones de clientelismo confirma su posición de dependencia y vuelve a alimentar su optimismo en cuanto a las oportunidades del futuro y, por consiguiente, contribuye a la legitimación del sistema (1981: 1576).

Por tanto, el circuito de decisiones ha corroído el derecho y fortalece la dependencia.

Echeverría Villalobos y Chouri González (2001) critican, acertadamente, la exageración en el análisis de las variables culturales para interpretar los procesos que suceden en los asentamientos informales. Esto lleva a desestimar los elementos de índole económica, política o inmobiliaria como factores sustantivos, lo que puede ser demostrado a través de la existencia de un importante mercado inmobiliario informal. Este último proceso puede transformar la ciudad en su conjunto y resemantizar los fenómenos urbanos. Alertan también, como muchos autores, sobre la heterogeneidad de los barrios en cuestión.

Lovera (1995), al analizar la situación venezolana, muestra la relevancia de la modalidad de invasión para acceder a un lugar en la ciudad y plantea como hipótesis que la situación particular de falta de reivindicación de la regularización de la tierra se vincula a la pasividad de los “barrios” y al funcionamiento del sistema político clientelar (“sistema populista de conciliación”). Este último otorga cierta “seguridad simbólica” (de manera individual) suficiente para no solicitar mayores garantías. Sin embargo, el temor al desalojo no desaparece por la situación de provisionalidad de los asentamientos e impide una estructuración de la vida urbana estable. Aquí también, actores políticos y privados han participado o incentivado el surgimiento de estos barrios.

Alonso (1980) considera que la clase dominante puede controlar la radicalización política de los pobladores por medio de la resolución de las demandas secundarias. Esto es, una vez resuelta la demanda urbana, la organización se debilita y tiende a desaparecer.

Las organizaciones en el nivel barrial

Para Riofrío (1991), la organización vecinal es la responsable del “proyecto urbano” del barrio (en particular por la ausencia del Estado). Cumple el rol de: a) administrar el espacio barrial (planificación de las decisiones de mejoramiento y funciones de orden público) sin tener autoridad formal; b) representar a los

barrios frente a las autoridades defendiendo los intereses del barrio y luchando por sus reivindicaciones. Se desarrolla bajo liderazgos no rentados.

Las organizaciones parecen sufrir ciclos (que no son regulares) ya que luego de obtenida la solución reclamada, hay un lapso que parece de reposo, aunque en realidad se están identificando nuevas necesidades y nuevos consensos de cómo abordar la búsqueda de soluciones de las necesidades. El autor plantea que estas organizaciones han llegado a una crisis genérica, pero todavía hay retos que deben ser enfrentados por los pobladores.

Montaño (1985) analiza detalladamente, a partir de casos en el Distrito Federal y Monterrey (México), las actitudes políticas de los “pobres urbanos”, los canales por los que actúan (y obtienen mejoras en sus barrios), las formas en las que ejercen presión, su relación con el Estado (al que no ven como monolítico) y con los partidos políticos (tanto el oficial en aquel momento como la oposición) en coyunturas políticas electorales y en períodos “normales” y con otros actores como la Iglesia católica (a la que consideran de influencia conservadora con algunas excepciones). Realiza una taxonomía de barrios, con base en dos actitudes: los que están bajo influencias de control por parte del Estado y aquellos que adoptan una actitud radicalizada. Una de sus conclusiones se refiere a que:

...no hay elementos para sugerir un sentido difundido de identificación común que pudiese dar lugar a una solidaridad de clase. En este orden, el débil vínculo que une al campesinado mexicano tiende a desaparecer en cuanto llegan a la ciudad, excepto en el sentido menos relevante de que encuentran a parientes y paisanos, el cual está restringido a constituir en el mejor de los casos la familia extensa, sin tomar en cuenta a otros en condiciones similares y de diferentes áreas (Montaño, 1985: 203).

Nuevamente, la pregunta acerca de la posibilidad de que los pobladores adopten una conciencia de clase parece vedada.

Para Riofrío (1991), el rol de la población organizada en los barrios populares debe entenderse dentro de un marco originado en las políticas gubernamentales desde los años sesenta. Para el Estado peruano, en los últimos 30 años el problema de la vivienda ha dejado de ser tal cuando los “pobres” han obtenido un espacio en la ciudad, pero no significa que haya desaparecido, aun cuando esto fue aceptado por los mismos pobladores. La organización vecinal ha sido la responsable orgánica de todo el proceso. Entonces, también la conclusión pareciera ser que al autoproducir ciudad, los pobladores no pueden cuestionarse o visualizar su rol. Su organización adquiere un sentido pragmático y no político.

Toda organización tiene una base material con la cual los miembros se sienten identificados y con la que establecen sus objetivos y desarrollo: el saneamiento legal y el acondicionamiento físico del asentamiento. Esto implica tanto demandar al Estado como desarrollar estrategias de autourbanización. Aquello que las familias han sentido que es un problema privado no ha sido objeto de demanda de las organizaciones, tal como construir viviendas (o la obtención de empleo). Una afirmación similar realizamos a partir de un trabajo en asentamientos del conurbano a comienzos de los años noventa (Cravino, 1998). Riofrío (1991: 75) afirma que “lo que pertenece o no al ámbito de competencia de la organización es materia de un proceso particular de cada ciudad y hasta de cada asentamiento, sobre su base material”; la historia del barrio determina también ciertas actividades y prioridades que se transforman en costumbres sociales y organizativas. Para este autor, la organización vecinal tiene dos características: a) es representativa de toda la población del asentamiento (por esta razón hay una sola organización por barrio, que puede subdividirse por algún criterio territorial); b) es democrática. Más allá de la modalidad específica, en todos los casos tanto la elección del dirigente como la toma de decisiones se fundamentan en la autoridad proveniente del consenso de los vecinos (aquí nos permitimos introducir cierta duda sobre este carácter y pensar en algunos mecanismos de coerción, fragmentación o disputa). A veces parece que escribiera sesgadamente remarcando los elementos que considera positivos de los procesos y exponiéndolos, inclusive, como uno de los elementos más importantes de “la vida urbana peruana contemporánea”. Así por ejemplo:

- el tejido social existente en las barriadas es tan distinto al de los barrios “convencionales” de la ciudad que las mujeres no se consideran fuera de su barrio aunque se encuentren a muchas cuadras de distancia de su vivienda, pero aún dentro de su asentamiento.
- la formación de consensos, originada en las relaciones de vecinazgo y organización, es de tal magnitud que las organizaciones vecinales juegan aún mejor que las autoridades municipales el rol del gobierno local, cuando efectúan una gestión popular de hábitat.
- las actividades económicas originadas en los barrios populares –la llamada economía informal– se desarrollan con modalidades de organización y productividad sumamente avanzadas, que no destruyen el tejido social existente, sino, más bien, se integran al mismo (1991: 125).

Este autor muestra las diferentes características que adquiere la vida barrial de acuerdo con los casos que se analicen ya que:

Cada modalidad de asentamiento expresa no solamente diferentes niveles de vida e ingreso, sino también distintos estilos de vida, diferentes modalidades de acercarse a los vecinos y a la ciudad, así como diferentes maneras de ordenar las prioridades tanto en la vida cotidiana como en lo que a la construcción y mantenimiento de la ciudad se refiere (Riofrío, 1991: 125).

Chirinos (1995) sostiene que la importancia de las organizaciones vecinales radica en su capacidad para representar a los vecinos como pobladores de un asentamiento y para promover el desarrollo mediante el acceso a los servicios públicos. Por lo tanto, fueron actores reales de la planificación urbana y demostraron ser eficaces en la interlocución con el Estado para la satisfacción de necesidades básicas y lograron así su legitimación. Sin embargo, cuando el Estado dejó de dar respuestas por la radicalización de los movimientos de pobladores y las crecientes demandas de estos, la relación se deterioró. Por otra parte, las organizaciones pasaron de la petición a las reivindicaciones y se politizó el conflicto. Se dieron dos movimientos a fines de los años setenta: por un lado, una centralización de las organizaciones que conformaron agrupaciones y, por otro, la diversificación de las formas organizativas (alimentación, etcétera). El primer movimiento se agotó rápidamente y el segundo pervivió al calor de la crisis. En los ochenta se dio un proceso de descentralización y de participación de los pobladores, que en el ámbito local presentó muchas limitaciones y nuevas alternativas de derecho para las municipalidades, lo que derivó en un “nuevo orden local”.

Algunos autores se aproximan a posiciones más pesimistas, como Bolívar (1995) cuando argumenta que adentrándose en los procesos sociales de los barrios, encuentra que ya no existen “formas de convivencia” que aseguren la “racionalidad colectiva”, y entonces “se ha perdido el control social”.

René Coulomb (1992: 11) se pregunta sobre la significación del término autogestión y lo califica de “prácticas sociales [...] que pretenden el control social de parte o totalidad del proceso de producción/mejoramiento del hábitat popular y del entorno barrial”. Se relacionan directamente con elementos más globales de la gestión urbana, al mismo tiempo que cuestionan las formas políticas de esta gestión. Los elementos del proceso son: a) el acceso al suelo urbano y la construcción de la vivienda; b) la dotación de servicios públicos; c) el acceso a equipamientos de salud, educación, abasto y recreación. Como otros

autores, considera que el “derecho a la vivienda” está centrado en el derecho de acceso al suelo y entra cada vez más en contradicción con el agotamiento de los recursos medioambientales.

Remitiéndose nuevamente al debate sobre el clientelismo en estos asentamientos, muestra que, aunque con limitaciones, las formas autogestionadas intentan de alguna manera superar la “participación dirigida” (léase clientelismo) y reivindican el reconocimiento de la autonomía autogestionaria de los pobladores y sus organizaciones. Por lo tanto, apuntan hacia la democratización de los procesos de producción y gestión de la vivienda y servicios urbanos. Estos proyectos emergen dentro de un contexto de repliegue o, por lo menos, reforma de la respuesta estatal a las demandas urbanas. Podemos resaltar que Coulomb piensa que no pueden analizarse estas prácticas dentro la teoría de los movimientos sociales porque en esta mirada se pondera más la movilización reivindicativa que la dinámica interna (consideramos que no necesariamente debe ser así). Este autor hace una observación importante: estas organizaciones autogestionadas se introducen cada vez más en el dominio de la gestión urbana. Estas experiencias suelen contar con el apoyo de universidades u organizaciones no gubernamentales. Estas experiencias tienden a cubrir aspectos cada vez más complejos del hábitat y cada vez menos vivendistas. Por último, es interesante su postura respecto a que considera que el rol del líder (como gestor y mediador) se encuentra en crisis. Se está refiriendo a la transformación del líder a formas equivalentes a lo que nosotros llamamos puntero político. De esta crisis emerge otro actor y mediador social, el movimiento popular urbano (lo llama la “socialización del líder”). Entonces, las prácticas autogestionarias de producción del hábitat popular se inscriben dentro de una lucha por la redefinición de nuevas formas de control social y político de las demandas populares. En estas nuevas modalidades se pasa progresivamente de la lucha reivindicativa a la lucha propositiva.

Qué quedó del debate: ¿preguntas anacrónicas o vigentes?

Esta tendencia en el cambio de reivindicaciones de la titularidad de tierra, servicios y equipamientos públicos a la cuestión alimentaria (o de empleo) es observada por numerosos autores, en Perú, México y la Argentina, que muestran al mismo tiempo la vitalidad de las organizaciones barriales, pero la caída en la agenda de las reivindicaciones específicamente vinculadas a la urbanización en un marco de agudización de la crisis socioeconómica de los países de nuestra

región, que puso en vilo la supervivencia cotidiana de amplios sectores urbanos. Esto podría vincularse a un proceso contradictorio: la consolidación de algunos barrios que obtuvieron los elementos más necesarios para su afianzamiento y el agotamiento de la lucha, en especial por la titularidad de la tierra, que lleva décadas sin logros concretos (con la excepción de Perú). Paralelamente a esta mutación organizativa y de los contenidos de las luchas, ya no encontramos autores que se pregunten por la potencialidad revolucionaria o contestataria de los habitantes de las urbanizaciones populares. En cambio, en particular en la Argentina, encontramos numerosos trabajos que ponen en el centro de sus estudios el barrio como ámbito de socialización y de resolución de problemas volviendo a la pregunta que se planteara Lomnitz en los setenta, pero con nuevas respuestas y nuevos marcos teóricos. ¿Será que ellos ya no constituyen grupos sociales que cuestionen de alguna manera el *statu quo* o es porque los investigadores ya no se preocupan por las posibilidades de modificaciones de este?

Sin embargo, a contracorriente planteamos que a veces los científicos sociales nos dejamos encandilar más por lo nuevo que por las organizaciones existentes ya que, como abordaremos en este estudio, aun cuando no tengan la resonancia que tuvieron en otras décadas, en los barrios analizados encontramos activas formas organizativas que se van transformando en la lucha por un lugar en la ciudad, que persiguen el mejoramiento de los barrios y formas más democráticas de decisión, en tensión con mecanismos coercitivos internos y estatales. De una forma u otra, cuestionan la legitimidad de la gestión urbana existente.

Merece ser destacada, en el nuevo siglo, la falta de continuidad en los desarrollos teóricos que mantengan el debate sobre el significado de las urbanizaciones informales o la relación de estas con los procesos de urbanización capitalista de América Latina. Creemos que las preguntas planteadas durante los años sesenta y setenta permanecen vigentes y merecen nuevas respuestas, ser revisitadas.

Procesos simbólicos en el acceso al suelo urbano informal

Como plantea De Freitas Taylor (2001) en su trabajo de corte socioantropológico, los aspectos simbólicos de las urbanizaciones informales fueron los menos estudiados. El análisis de las perspectivas de los actores, en particular de los pobladores, da nuevas pistas para comprender el fenómeno desde otra mirada. Este autor encuentra dos sentidos del término “invadir”: uno posi-

tivo, equivalente a conseguir e incluso fundar (por lo tanto, algo meritorio, fruto del esfuerzo), y otro negativo, que es sinónimo de arrebatarse, tomar por la fuerza. Ambos coexisten el discurso de los relatos de los procesos sociales que derivaron en la formación de asentamientos en una región del Brasil. A su vez, muestra que los pobladores evidenciaban un desconocimiento de las leyes y sus derechos.

Van Gelder y Ostuni (2005), desde una perspectiva psicológica, se interesan por la percepción de seguridad de la tenencia en los asentamientos y villas del Gran Buenos Aires, tanto en los casos que cuentan con programas de regularización dominial como en aquellos que no, y argumentan sobre el tipo de relación entre esta situación y las decisiones de los habitantes en cuanto a la inversión en su vivienda. Esta percepción, aun cuando no tenga asidero en condiciones objetivas, tiene un peso tal que opera sobre las prácticas de los habitantes de estos barrios, lo que lleva a los autores a preguntarse sobre el potencial atribuido a la escrituración como elemento central en el mejoramiento de las viviendas en los barrios informales. No obstante acordar con ellos, alertamos sobre las consecuencias prácticas de su postura, en el sentido de llevar al desinterés del Estado en otorgar títulos a los ocupantes. La mayor percepción de seguridad se encontrará, sin duda, entre aquellos que han podido legalizar su situación.

De Vasconzuelos Weber (2002, 2005) analiza las formas consuetudinarias de transmisión patrimonial en las favelas por medio de la pertenencia a una comunidad de parentesco o vecindad. Centra su mirada en la dinámica de los procesos y el control de los recursos que consolidan la conquista de una posición y la inserción en relaciones establecidas dentro de una red. Así se interesa por las representaciones sociales que los habitantes de las favelas construyen sobre la apropiación de la vivienda y su vinculación con la elaboración de proyectos individuales. Este autor encontró una ideología que valoriza la familia nuclear y para esto es central contar con una casa propia. Las formas de transmisión varían conforme a diferentes estadios del ciclo de desenvolvimiento en que las familias se encuentran en el momento en que debe darse la transferencia. La objetivación de las diferentes reglas de sucesión y apropiación (informales, pero que conforman un conjunto coherente) de los habitantes surge como resultado de la adecuación entre los proyectos individuales, familiares, institucionales, corolario de la acción de diferentes fuerzas que valorizan o desvalorizan las inversiones acumuladas en la vivienda. Se observan procesos de diferenciación entre los que comparten la comunidad moral, los nuevos y los de afuera, que deben ser controlados o excluidos.

La cuestión de género y las urbanizaciones informales

Se trata de una línea de investigación más reciente, que fue acrecentando su producción académica. Pero consideramos que fue más problematizada la cuestión de la feminización de la pobreza, los cambios de las estructuras familiares y el rol de la mujer en estas, y es en menor medida explorado, entonces, el análisis que vincula estas cuestiones con las urbanizaciones informales.

En un libro compilado por Hilda Herzer y María del Carmen Feijoó (1991) llamado *Las mujeres y la vida de las ciudades*, se reúne una serie de trabajos que adoptan diferentes perspectivas tomando como marco el hábitat popular, es decir, una configuración más amplia que la que deseamos plantear en este apartado, pero algunos de ellos parten de indagaciones en urbanizaciones informales. Coincidimos plenamente con lo planteado por las autoras en la introducción:

La cuestión de la mujer y las condiciones del hábitat popular es uno de los temas en el que las relaciones entre género y el desarrollo urbano se manifiestan como casi autoevidentes. A pesar de ello, el mismo no se ha manifestado como un área de desarrollo autónomo en las ciencias sociales. Probablemente, este sea un caso en el que la demasiada luz enceguece (1991: 9).

Las razones de esto se vinculan al rol que ocupan las mujeres como organizadoras de la reproducción, que es naturalizado. Las autoras muestran la estrecha relación entre mujer y vivienda, especialmente en las condiciones físicas y organizativas. Moser explicita claramente que las mujeres cumplen un triple rol: a) productivo; b) doméstico-reproductivo; y c) trabajo comunitario –ante la retracción del Estado–.

Es interesante lo planteado tempranamente por algunas de las autoras de los trabajos presentes en esta compilación (como Massolo o Anderson), que explican el desplazamiento de cuestiones como la lucha por la tierra a la supervivencia alimentaria (tal como se fue mostrando claramente en nuestro país en los años noventa o, en nuestro caso, también en movimientos sociales que solicitan trabajo o “planes de empleo”).

Cuenya considera:

Tanto la penuria de la vivienda como el mayor padecimiento de ella por parte de la mujer de bajos ingresos pueden verse como una expresión de las pésimas condiciones y conflictos que plantean la reproducción de la fuerza de trabajo en el capitalismo, particularmente en los países menos

desarrollados, a lo largo de su desarrollo histórico. Pero es interesante advertir como ciertas transformaciones que, en su momento, implicaron un mejoramiento de las condiciones de vida de las familias obreras —el pasaje del inquilino a la vivienda en propiedad— crearon, al mismo tiempo, las condiciones para la sujeción de la mujer (1991: 25).

Una de las preocupaciones de esta autora es entender el sentido de las nuevas experiencias de participación de la mujer en organizaciones vinculadas al hábitat, esto es, si tienen un significado de sujeción o de emancipación. Encuentra dos posiciones: por un lado, están los autores que mostrarían el primer sentido, debido al triple rol cumplido por las mujeres, exponiendo alcances y limitaciones de las experiencias latinoamericanas. Otra perspectiva muestra que la participación de la mujer en los barrios es una respuesta a la exclusión y a la carencia que sufren los sectores populares y puede ser vista como un aspecto positivo porque expresa valores ligados a la solidaridad, prácticas democráticas, experiencias de aprendizaje y politiza los conflictos. Cuenya propone una articulación de ambas posiciones, a partir de Topalov y Sebag, que incluye en estas prácticas tanto explotación como resistencia. En síntesis, las luchas y actividades de estas mujeres expresan su sujeción de género, pero permiten romper estos vínculos.

Massolo describe ese tercer rol, el organizativo, en las urbanizaciones informales de México, que adopta diferentes modalidades y cuyas prácticas constituyen un abanico de acciones desde las movilizaciones de lucha o de tutelaje del Estado. Resalta la solidaridad y la nueva identidad urbana que esto genera; estas son centrales en las “mediaciones espaciales entre las nuevas necesidades urbanas de reproducción”. La autora afirma que el único “soporte moral” del que dispusieron fueron las ayudas mutuas entre vecinas y que “la defensa de las condiciones de vida [...] está anclada en el sedimento que contiene las tareas reproductivas a cargo de las mujeres y las experiencias cotidianas, individuales y colectivas, sobre su discriminada integración a la ciudad: conocen el terreno donde se empezaron a mover el conflicto y la lucha” (1991: 70-71). A su vez, las mujeres son las que tienden a constituir la base de vinculación dependiente-clientelar con las instituciones del Estado y los partidos políticos y sufren esta lógica, aunque a veces la resisten. También se constituyen en agentes “socializadores-horizontales” de la información y los proyectos del Estado en los barrios, son aquellas que contienen la violencia de los desalojos y también participan concretamente de la construcción de sus viviendas (aun cuando este último aspecto quede a veces invisibilizado).

Blondet (1991), en su estudio sobre Villa El Salvador de Perú, pone a la luz las dificultades externas (como las interferencias de los partidos políticos) e internas (de las mismas organizaciones femeninas). Así, “las organizaciones femeninas populares se encuentran en una tensión constante a nivel interno, entre autoritarismo y democracia, y externamente entre la dependencia y autonomía con las instituciones de la sociedad y el Estado” (1991: 148).

Tomando las representaciones de las mujeres en cuanto al hábitat popular en Ecuador, León (1991) mostró que en el interior de la unidad doméstica se presentan conflictos y conviven distintos puntos de vista que pueden presentar los esposos: los hombres, por ejemplo, tienen una valoración negativa de las viviendas de interés social y preferirían posponer la adquisición hasta cuando sean capaces de tener una vivienda de mayor estatus. Sin embargo, el Estado concibe al jefe como sujeto de la relación de propiedad porque este es el que suele tener empleo e ingresos estables.

Varley ha realizado numerosos trabajos desde la perspectiva de género respecto a los procesos de regularización dominial y alerta sobre la importancia de esta mirada retomando la teoría feminista, aun cuando es fuertemente crítica de ella. Recupera del feminismo pensar la familia no como una institución en plena armonía, sino que es posible encontrar conflictos. La autora muestra que la legalización de la tierra implica una legalización de las relaciones domésticas y entonces es posible encontrar mujeres que en este proceso se encuentren en peor situación que antes. Entonces, el Estado cumple el rol de catalizador de las relaciones familiares al establecer relaciones de propiedad del inmueble que comparten; por lo tanto, no se puede pensar que actúe como “inocente”, ya que “el derecho a la ciudadanía se basa en el ser cabeza de una unidad doméstica en la que esposa, hijos y otras personas están subordinados a la autoridad masculina” (Varley, s/f: 6). Por otra parte, las prácticas de las agencias reflejan la supuesta centralidad de la familia “legítima” y tal vez no sean adecuadas para otros tipos de situaciones como hermanos que viven juntos, hogares no heterosexuales o multigeneracionales, etcétera.⁶⁸ Por esto, la regularización de la tenencia de la tierra puede ser entendida como una regularización –en el sentido de normalización– de las relaciones familiares y de género.

Coulomb (1992) analiza la participación de la mujer en las organizaciones autogestonarias de hábitat y servicios urbanos y considera que es la principal “promotora de la vía organizativa misma”. Esto se vincula a que la mujer es la

⁶⁸ En los casos en que no se encuentra una familia “típica” se realizan arreglos que refuerzan las definiciones de normal y anormal.

que se enfrenta cotidianamente al problema de no tener una vivienda propia, al pago del alquiler, los problemas con los vecinos, la carencia o insalubridad de los servicios, etcétera. Esta participación se facilita cuando la mujer tiene niños de más de 10 años. Se hace una pregunta sumamente pertinente: ¿los móviles de la alta participación de las mujeres en los grupos de solicitantes de vivienda corresponden a una estrategia de género, es decir, obtener vía la propiedad inmobiliaria una seguridad económica y un espacio de independencia dentro de la pareja? Lo que observa es que el hombre, en la división de trabajo en la pareja, suele ser el que se ocupa de obtener los recursos para el pago de la vivienda y la mujer es la que participa de la organización.

Regularización dominial

“El reconocimiento del derecho de vivienda y la garantía de la seguridad de la tenencia no pueden ser reducidos al reconocimiento exclusivo de derechos individuales de propiedad”
(Fernandes, 2003: 17).

“Las demandas más generales encuadradas en el consumo urbano paradójicamente piden una seguridad sobre todo en la tenencia de la tierra, que es precisamente lo que se pierde cuando aparentemente se ha triunfado, porque los logros quedan a merced del mercado capitalista”
(Alonso, 1980: 38).

Aunque la conformación de urbanizaciones informales se encuentra registrada en diferentes países de América Latina desde finales del siglo XIX,⁶⁹ hasta la década de 1960 no se construyó un paradigma de comprensión de este fenómeno y los diferentes Estados respondían puntualmente al problema de acuerdo con las coyunturas y los casos, aunque primaba la política de omisión, es decir, la inacción. Era el momento del proceso de crecimiento acelerado de las metrópolis de la región y los asentamientos informales parecían un problema menor para los agentes estatales.

⁶⁹ En ese momento, la cuestión habitacional era mirada principalmente por el prisma del higienismo; aparecía entonces la necesidad de dotar a las ciudades en constante crecimiento de infraestructura básica. Asimismo, la forma típica de hábitat de los sectores populares eran viviendas colectivas en el centro de la ciudad (en nuestro caso, conventillos).

Una primera posición fue concordante con las posturas teóricas desarrollistas o funcionalistas por las que en los Estados latinoamericanos no se definieron acciones integrales respecto a los asentamientos informales ya que partían de la premisa de que el mismo proceso de crecimiento económico incorporaría a los pobres urbanos a la ciudad formal tarde o temprano. La irregularidad urbana era solo un proceso transitorio, por lo cual no era necesario desplegar intervenciones específicas sobre ella.

A finales de la década del sesenta diversos estudios académicos ya habían discutido la cuestión de la informalidad urbana. En el contexto más amplio de los países en desarrollo ya existían propuestas, como las de Turner (1976), tendientes a apoyar este tipo de iniciativa popular. Sin embargo, las principales experiencias de regularización de la tenencia de la tierra en Latinoamérica comenzaron a ser implementadas en las décadas de los años ochenta y noventa.

Por lo general, se observan fuertes convergencias en las políticas implementadas por los gobiernos de América Latina respecto a esta cuestión, aunque lógicamente existen matices. En las década del sesenta y del setenta, en la mayoría de los países se adoptaron intervenciones que buscaban la erradicación de este tipo de asentamientos considerados como un fenómeno “maligno” y producto del “caos urbano” o la falta o insuficiencia de planificación urbana. Una excepción la constituía Perú con su Ley de Barrios Marginales de 1961 (Calderón, 2005) o el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) de México de 1973 (Huamán, 1998). A su vez, en muchos casos esta política expulsiva coincidía con un marco general de gobiernos autoritarios y represivos llegados al poder por medio de las armas. Mientras tanto, el paradigma internacional había cambiado y, por ejemplo, en la Conferencia del Hábitat de Vancouver de 1976 se entendía que era necesario preservar el patrimonio construido en estos asentamientos y garantizar la seguridad de la tenencia de sus pobladores al mismo tiempo que se debía proveer infraestructura básica a estos sitios. A este conjunto de iniciativas se las suele llamar “políticas alternativas” (en contraposición a las políticas centralizadas de provisión de vivienda “llave en mano”).

Con el proceso de redemocratización de nuestra región, se hizo más permeable la llegada de las recomendaciones de distintos organismos internacionales, como las Naciones Unidas.⁷⁰ Como sosteníamos, estas recomendaciones se centraban en el cambio de paradigma: del desalojo o erradicación a

⁷⁰ En 1999 se llega incluso a la Campaña Global por la Seguridad de la Tenencia promovida por las Naciones Unidas.

la regularización dominial y urbana o radicación. Así comenzaron diferentes experiencias que solo alcanzaron cierta envergadura con la llegada de créditos de las agencias multilaterales de crédito, en particular del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde hace unos años, este banco financia diferentes programas de mejoramiento de los asentamientos (en infraestructura, seguridad jurídica, saneamiento ambiental y fortalecimiento de la comunidad). De ellos se destaca el Favela-Barrio implementado en Río de Janeiro o el Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba) en casi todas las provincias argentinas y el Hábitat Rosario en la ciudad homónima. Para el Banco Mundial, el énfasis estaba en la formalización de la propiedad privada (tal como se desarrolló plenamente como política en Perú), inspirada en la propuesta de De Soto.

Aun cuando se cuenta ya con dos décadas de prácticas de regularización dominial y/o urbana, no se dispone de un balance comparativo y profundo sobre el impacto de estos programas en las condiciones de vida de la población de estos asentamientos. Esto no quita que exista una discusión sobre los alcances de este tipo de políticas curativas o paliativas y sobre cuáles son los mejores instrumentos que se deben utilizar y la necesidad de una comprensión más global del problema.

Para plantear los ejes del debate actual nos basaremos principalmente en los trabajos de Edésio Fernandes (2003a, 2003b, 1997) (ver capítulo 5 en este libro). Este autor considera que la principal forma de desarrollo urbano de la región es por medio del acceso a una tenencia ilegal (el autor opta por este adjetivo justamente para remarcar la importancia de la revisión de las normas jurídicas, es decir, la legalidad presente). Llama la atención que solo recientemente comienza a plantearse una discusión sobre los programas de regularización.

En primer lugar, está claro que “regularización” no es un término unívoco; en algunos casos, solo se refiere a aspectos dominiales, es decir, la tenencia; en otros, solo a algunos elementos urbanísticos, como infraestructura, y solo unos pocos programas incluyen variables legales, urbanas, ambientales y sociales integralmente. Aun cuando no lo logren, todos los programas expresan como objetivo la “**integración**” de la población de las urbanizaciones informales a la ciudad formal. Este concepto de integración muchas veces está vacío de contenido y lo discutiremos con detalle más adelante.

Existen múltiples posiciones políticas y académicas, incluso algunas llegan a postular que existen efectos negativos en los programas de regularización. Fernandes sostiene:

Aun cuando los programas de regularización sean generalmente considerados de gran importancia para solucionar el problema creciente de la pobreza urbana, existen numerosas discusiones y controversias acerca de la naturaleza, posibilidades, problemas y perspectivas de dichos programas formulados en Latinoamérica desde la década de los ochenta. Debe resaltarse que, de una manera general, estas discusiones no se basan en una comprensión adecuada del proceso de producción de la informalidad urbana, inclusive en lo que se refiere a las formas de acceso al suelo y a la vivienda en las áreas urbanas por los grupos más pobres. Esto ha provocado problemas y distorsiones de diferentes tipos, a tal punto que son muchos los que defienden la idea de que los programas de regularización, en vez de promover la integración social deseada, acaban por mantener y reproducir el statu quo que originalmente produjo la informalidad urbana (2003a: 3).

Otra crítica discurre en torno a que los beneficios de estos programas son apropiados privadamente y los costos son absorbidos por el Estado (Clichevsky, 2000). Siguiendo a esta autora, se debe tener una mirada crítica que implica evaluar los aspectos positivos y negativos de las propuestas y una discusión regional sobre el tema ya que son insuficientes los análisis presentes y, en particular, se destaca la ausencia de investigaciones profundas sobre las causas de la irregularidad, ya que no basta solo con afirmar que es consecuencia de la pobreza urbana.

La discusión sobre el tema tuvo como base una articulación de argumentos de varios tipos: “humanitarios, éticos, religiosos, sociopolíticos y antropológicos” (Fernandes, 2003a: 5). De Soto incorporó la dimensión económica, lo que hizo más “atrayente” la discusión y, por esta razón, tuvo mucha influencia en las políticas de algunos países latinoamericanos e inclusive de Europa del este. Calderón (s/f) indica que el argumento sería entonces de corte neoliberal al postular el “ingreso de los pobres al mercado”. Muchos investigadores subrayan que no se debe olvidar que esta política tiene un carácter “correctivo” “y no puede ser separada de un conjunto más amplio de políticas públicas, directrices de planeamiento y estrategias de gestión de las áreas urbanas para revertir el patrón existente del proceso de urbanización, sobre todo en el sentido de promover la democratización del acceso al suelo y a la vivienda” (Fernandes, 2003a: 5). Por esto, es necesario pensar en políticas preventivas en el marco de una agenda urbana integral y que incluya la democratización del acceso a la ciudad (tal como solicitan algunos movimientos sociales urbanos en América Latina). Sin embargo, la comprensión de la implementación de los programas

de regularización debe estar enmarcada en el tratamiento de la cuestión urbana y la cuestión de la vivienda en cada ciudad. Es decir, en algunas regiones tiene un peso en la agenda central por la dimensión del fenómeno y en otras tiene un alcance marginal y presenta articulaciones explícitas o implícitas con la política urbana. Como resalta Bolívar (2001), es necesario tomar en consideración el rol que juegan los pobladores en los procesos electorales-políticos. Para Fernandes (2003a), la reforma urbana implica necesariamente reforma jurídica.⁷¹ Por esta razón, este académico nos parece central en nuestro análisis ya que coloca en el meollo de la cuestión la discusión de las normas jurídicas, que suelen ser presentadas por muchos actores políticos, académicos y jurídicos como incuestionables o inmodificables. Esta postura, entonces, nos obliga a problematizar el concepto de propiedad del suelo en sí mismo y volver a lo que sostiene Azuela (1989), esto es, pensarla como una relación social.

Un aspecto que se debe considerar es si la regularización contribuye o no a la ampliación del problema, lo que se convierte en un círculo vicioso, asunto planteado por diferentes autores (entre ellos, Calderón, s/f). Este autor considera que las relaciones clientelares establecidas entre algunas agencias gubernamentales y los asentados son en gran medida responsables de la propia generación del fenómeno de la informalidad. Lo que está en cuestión es si se institucionaliza como medio de acceso a la ciudad o si se adoptan medidas preventivas para modificar el proceso de crecimiento de las urbanizaciones informales.

Retomando a Fernandes:

Los asentamientos informales y la falta de seguridad de la tenencia de la tierra son resultados de un patrón excluyente de desarrollo, planeamiento y gestión urbana, según el cual mercados de tierras, sistemas políticos y sistemas jurídicos no ofrecen condiciones propias y razonables de acceso al suelo y vivienda para la población pobre (2003a: 6).

Vemos, entonces, la complejidad que debe alcanzar una política que articule los diferentes factores y no se concentre solo en alguno, situación que sucede en muchos casos en las propuestas de regularización. Si se pone como eje solo la reparación jurídica de una ocupación sin documentación respaldatoria, se deja fuera buena parte del proceso, que a su vez retroalimenta las dificultades

⁷¹ Fernandes (2003a) propugna ampliar el acceso al mercado formal para una mayor parte de la sociedad, subsidios públicos para los grupos de menores ingresos y repensar los modelos urbanísticos de forma de adaptarlos a las realidades socioeconómicas del país y a la capacidad institucional de las agencias públicas. En todos los casos, se debe postular en el marco de políticas urbanas globales.

de la regularización dominial en sentido estricto. Por ejemplo, si no se atiende al crecimiento demográfico de los asentamientos, puede ocurrir que nunca se pueda cumplir con la normativa urbana correspondiente y, por lo tanto, se imposibilite el otorgamiento de los títulos.

Consideramos que el punto más débil de las políticas es que, en los hechos, no garantizan la permanencia de la población en las áreas regularizadas; por esto Fernandes resalta que estas políticas deberían enfocarse no solamente en el reconocimiento individual de seguridad de la tenencia, sino también en promover la integración socioespacial de asentamientos informales.

Otra mirada crítica puede ser enfocada en la relación entre planteamiento y crecimiento de las urbanizaciones informales. Es necesario comprender mejor la dinámica entre las políticas públicas y la regulación jurídica del uso del suelo para comprender el proceso de exclusión socioespacial.⁷² La ley tiene un impacto directo en los valores de la tierra, e inclusive en la dinámica del mercado inmobiliario especulativo y, por lo tanto, en la ubicación de los grupos de menores recursos en la ciudad, casi siempre en lugares inadecuados ambientalmente (Fernandes, 1993a). Sin embargo, en otros casos, la ley no tiene la fuerza suficiente para que el Poder Ejecutivo la aplique y no modifica las condiciones de vida concretas de la población de estos barrios. Un tipo particular de problema se genera a partir de lo que en Colombia se denomina “urbanizaciones piratas”,⁷³ es decir, promovidas por empresarios privados en las que las intervenciones del Estado cobran otro carácter ya que no responden a la lógica de las ocupaciones realizadas por los mismos habitantes de este tipo de barrios.

Entonces, hay que incluir en el análisis de las causas de la informalidad urbana también los sistemas jurídicos, especialmente en lo que se refiere a la definición de los derechos de propiedad inmobiliaria urbana. Al revisarlos se rompe con el encantamiento que producen las leyes que, desde los formuladores de normas, suponen que su propia existencia modifica la realidad. Esto implica considerar la dimensión política de las leyes. En América Latina se ha dado, por lo general, una “mezcla entre el urbanismo y el civilismo” (Fernandes, 2003a). Por el contrario, las normas que regulan el mercado son pensadas como inocuas respecto a las consecuencias que tienen en el acceso a la ciudad de los sectores

⁷² Bolívar (2001) considera que, en el caso venezolano, la “costumbre” de “comenzar” de cero en cada gestión, porque se postula que lo que realizó la gestión anterior estaba equivocado, constituye otro obstáculo en los procesos de integración urbana.

⁷³ Este tipo de barrios no solo no cumple con las normas jurídicas, sino que, por lo general, los lotes ofrecidos tampoco se ajustan a las normas urbanas vigentes respecto al tamaño e infraestructura.

de menores recursos y en muchos casos son una causa fundamental para la conformación de asentamientos informales.⁷⁴

Este jurista es impulsor de una revisión de la noción de derecho de propiedad individual irrestricta y de retomar la vieja discusión de la función social de la propiedad. Este cambio de paradigma no es sencillo ya que por detrás implica una disputa política por el uso del suelo urbano (un recurso no renovable). También pone en discusión el uso de instrumentos en muchos casos existentes, pero marginales en la legislación de la región. En ese sentido, plantea la existencia de inadecuaciones entre la norma y las realidades socioeconómicas de producción del suelo y de la vivienda. Así, “este elitismo de las leyes aumenta con la burocratización de procedimientos administrativos no compatibles con las condiciones técnicas y financieras de las municipalidades” (Fernandes, 2003a: 9). Este aspecto constituye un verdadero dilema ya que, por un lado, este nivel alto de exigencias coloca por debajo a buena parte de la ciudad informal, pero, por otro, en muchos casos las normas especiales cristalizan condiciones no siempre adecuadas. Con lo cual, el límite entre lo óptimo y lo real es una línea difícil de trazar. Asimismo, muchas veces coexisten normativas contradictorias o disímiles en las mismas áreas o áreas contiguas. Además, muchas de las normativas tienen un carácter de amnistía por lo que se parte del supuesto (paradójicamente vigente) de la transitoriedad del problema (Bolívar, 2001).

Fernandes (2003a: 9) considera que, aun en contextos democráticos, las prácticas de planeamiento urbano han sido “esencialmente autoritarias en la medida en que excluyen los intereses y necesidades de los grupos sociales más pobres”. Así, subraya la necesidad del reconocimiento del derecho colectivo a la gestión urbana democrática (derecho colectivo al planeamiento). Existe consenso respecto a que la población involucrada debe participar en las decisiones de intervención en sus barrios y, en la práctica, el rol de las organizaciones de pobladores es medular en la consecución de los objetivos de reurbanización de los asentamientos informales. Este rol va más allá de ser interlocutor entre Estado y vecinos, ya que se constituyen en actores que resuelven buena parte de los conflictos derivados de las intervenciones estatales.

En las ciudades latinoamericanas se contraponen dos fuerzas, aquellas que impulsan una mayor flexibilización de las normas y las leyes tendientes

⁷⁴ En el caso del Gran Buenos Aires no podemos dejar de mencionar el Decreto-Ley N° 8912/77, que estipula la obligatoriedad de la provisión de infraestructura en los loteos; hasta ese entonces (junto con medidas macroeconómicas como la posibilidad de la indicación y medidas socioeconómicas como la caída del salario real) derivó en el desinterés del capital privado en la urbanización formal para sectores de bajos recursos.

a atraer capitales extranjeros en el proceso de globalización (propuesta del influyente Hernando de Soto), que han tenido un éxito relativo observable particularmente en los que se conocen como “grandes proyectos” que, como vimos, fragmentaron aún más las ciudades y las colocaron como las “máquinas de crecimiento económico” o “la ciudad de los negocios”. Como contracara, se observan corrientes de reforma urbana en distintas ciudades y/o países latinoamericanos, entre las que se destaca la sanción del Estatuto de la Ciudad en Brasil en el año 2001, producto de un movimiento de varias décadas. Esto se plasma en entramados de actores con intereses en muchos casos contrapuestos y los territorios ocupados por asentamientos informales pueden dar lugar a fuertes disputas por su posesión.

Respecto al balance de estas iniciativas, se destaca que han sido relativamente exitosas en lo que se refiere al mejoramiento, particularmente en infraestructura urbana y servicios públicos. Sin embargo, prometen otorgar títulos individuales de propiedad plena (tal como propone De Soto), pero de hecho no lo logran. En muchos casos, se plantea la cuestión (creemos nunca del todo probada, aunque probable desde el razonamiento hipotético) de si, en efecto, el proceso de regularización lleva o no a la expulsión de la población de menores recursos y, por lo tanto, no se cumple en algunos sectores el objetivo de la integración urbana. Sin duda, como sostiene Fernandes:

Tomado aisladamente, el otorgamiento de títulos individuales de propiedad no lleva a la integración socioespacial pretendida por los programas de regularización y que justificaría la inversión pública, sobre todo en los asentamientos en áreas de propiedad pública. En la legalización “a la de de Soto” no son los grupos pobres –sino los viejos y nuevos grupos económicos privados ligados al desarrollo de la tierra urbana– quienes una vez más se beneficiarían de la inversión pública en el mejoramiento de estas áreas, frecuentemente bien ubicadas y atractivas (2003a: 12).

El autor parte de la idea de que:

Legalizar lo ilegal requiere la introducción de estrategias jurídico-políticas innovadoras que compatibilicen el reconocimiento del derecho a la vivienda –que de ninguna forma se reduce al derecho de propiedad individual– con la permanencia de las comunidades en los asentamientos donde han vivido. Las nuevas políticas necesitan compatibilizar cuatro factores principales:

instrumentos legales que creen derechos efectivos; leyes de planeamiento urbano de naturaleza social; agencias políticas e institucionales para la gestión urbana democrática; y políticas socioeconómicas destinadas a crear oportunidades de empleo y aumentar los niveles de ingreso (2003a: 12).

A pesar de la declamada “integración urbana”, la tendencia de los programas latinoamericanos fue que las políticas de regularización dominial se centraran en los aspectos jurídicos (Calderón, *s/f*) en detrimento de los urbanísticos o sociales; por lo tanto, son meros otorgadores de títulos, si esto se produce, ya que muchas veces este trámite se demora durante décadas como sucede en la Argentina. Parecería que solo en Venezuela se priorizó lo urbanístico sobre lo jurídico (Calderón, *s/f*) y la tenencia es reconocida por medio de formas indirectas, mientras que el caso peruano es el opuesto ya que los programas solo otorgan títulos⁷⁵ y no se proponen acciones urbanísticas. De todas formas, los gobiernos (del nivel del que se trate) tienen intervenciones solo en algunos casos de todo el universo de urbanizaciones informales, lo que genera un problema adicional de inequidad y de una asignación desigual de la población de bajos recursos en la ciudad y el acceso a los servicios urbanos. Esto se constituye en otro dilema, cómo resolver la elegibilidad de los asentamientos informales cuando los recursos no son suficientes. A su vez, en los criterios se observa una fuerte tensión entre los argumentos técnicos y los políticos.

Un último punto que queremos introducir en el debate es el de las consecuencias económicas de la regularización. Hay un acuerdo en considerar que el suelo y la vivienda se valorizan con la posesión de títulos. No hay estudios certeros que verifiquen la *gentrificación* que algunos autores postulan. Sin embargo, queda en cuestión qué sucede con los inquilinos de estas urbanizaciones. Una segunda cuestión de este punto es el costo de la regularización. Para muchos, es más costosa que la urbanización formal (Calderón, *s/f*; Smolka, 2003) aun cuando hay diferencias notorias entre países. De esta forma, se da un marco en el campo de la gestión, que es la relación costo-beneficio de las políticas de urbanización de los asentamientos informales, tal como queda plasmado en la compilación de Abramo (2003), que involucra los programas abocados a las favelas brasileñas. Un tercer aspecto es si esta formalización permite el acceso o no al crédito. Respecto de esto, Calderón (2003) probó en

⁷⁵ Calderón (2005) menciona que en ese país entre 1996 y 2000 se otorgaron más de 500.000 títulos.

el caso peruano que no es cierto por la resistencia de las agencias financieras a otorgar créditos a sectores de escasos ingresos y a la reticencia de estos grupos a endeudarse más allá de su capacidad de pago. Por otra parte, en muchos casos acceden a créditos de instituciones no bancarias, que prestan dinero a mayor interés más allá de que tengan una tenencia segura o no de su vivienda.

A la inversa, se puede pensar si las políticas de regularización provocaron el crecimiento de las urbanizaciones informales y consecuentemente la aparición de un mercado inmobiliario secundario informal. Algunos consideran que la situación de mayor seguridad en la tenencia por medio de los programas de regularización hace más atractivos a estos lugares como hábitat posible en la ciudad. No obstante, a estos argumentos, que pueden tener una parte de verdad, se deben contraponer las causas estructurales de la conformación de estos asentamientos.

Sin duda, este debate está cruzado por las diferentes posiciones ideológicas de quienes discuten. Tal como sucedía en los años sesenta y setenta, aún está presente una valorización diferencial de las experiencias. Hay quienes consideran, siguiendo a Turner (1976, 1977), que los pobladores son capaces de resolver sus problemas y generan experiencias autogestionadas y autónomas.⁷⁶ Para otros, este tipo de hábitat es solo una estrategia de supervivencia; por lo tanto, si el Estado apoya esta iniciativa, está transfiriendo responsabilidades a los habitantes de los asentamientos informales. También fija a los sectores de bajos recursos en lugares muchas veces ambientalmente no aptos (Baltrusis, 2005).

El mercado inmobiliario informal

El análisis del mercado informal de suelo urbano y/o vivienda dentro de los asentamientos es un tema novedoso como campo de investigación. Está claro que la informalidad es creciente en América Latina y que el mercado como forma de acceso es una de las transformaciones estructurales centrales de los nuevos procesos urbanos.

Jiménez Huerta (1998) plantea que el mercado del suelo no puede ser estudiado solo a través de los submercados, sino que la información debe abarcar el suelo en su conjunto. Por esta razón, esta propuesta intenta indagar

⁷⁶ Baltrusis (2005) citando a Valladares (1985) consigna que la derecha se alinea en esta postura, mientras que la izquierda considera los procesos de autourbanización como una sobreexplotación de los trabajadores.

acerca de la complejidad que implica para los sectores populares obtener un lugar en la ciudad centrándose en aquellos que lo hacen por medio de lo que se denomina “mercado informal del suelo o vivienda” e incluyendo en el análisis su vinculación con la ciudad “formal”. La autora se refiere a “segmentos” de mercado del suelo (2000) ya que considera que se trata de un solo mercado. Esto merece una aclaración; la microeconomía se define como mercado si los bienes son sustituibles. Sin embargo, se postula que no siempre sucede esto, por lo que puede referirse a dos mercados separados en forma genérica o, si se intenta suavizar las fronteras, dos submercados, que a su vez se encuentran segmentados por otros submercados. Por esta razón, se considera como simplificadora esta dualización y, de hecho, se dan “contactos” entre estos mercados o submercados y queda claro que existen numerosas “zonas grises”. En esta línea de razonamiento, Jiménez Huerta (2000) prefiere considerarlos como un *continuum*. No obstante, se cree que plantearlo en estos términos no contribuye a comprender que, *grosso modo*, funcionan como dos esferas separadas, aunque con fronteras difusas en algunos puntos, y en buena medida complementarias.

Respecto a la definición de “mercado informal del suelo o vivienda” (y, análogamente, a su metodología de estudio) sucede algo similar a la de “sector informal” de la economía (Tokman, 1995).⁷⁷ Debido a que es una definición por la negativa, esto es lo “no formal”, deja un conjunto de fenómenos heterogéneos bajo la misma etiqueta. Como afirma Cartaya (1987), en la medida en que pretende abarcar fenómenos tan disímiles, pierde su poder explicativo inicial. Los abordajes teóricos (sobre todo en la pretensión de incluirlo en un análisis mayor) presentan una fuerte similitud con este campo, mucho más estudiado que el submercado informal de la tierra. El término “informal” surge a partir de un análisis financiado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizado en 1972 entre los trabajadores urbanos en Kenya.

⁷⁷ Este autor identifica tres vertientes para el estudio del sector informal en América Latina: la primera en torno al Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). La segunda pone de relieve la relación con el Estado y la influencia de la división internacional del trabajo (por ejemplo, Castells y Portes). La tercera hace hincapié en la regulación, en particular en aspectos legales y procesales, e identifica la intervención gubernamental como el principal obstáculo para el desarrollo productivo del sector informal. En esta última corriente se destaca Hernando de Soto, quien tuvo una importantísima influencia en los organismos multilaterales de crédito en la formulación de “recomendaciones”, que incluyen primordialmente las acciones estatales en el campo de la vivienda. Cartaya (1983) las define como enfoque del PREALC (excedente estructural de la fuerza de trabajo), neomarxistas (subordinación de la producción informal a la producción capitalista) y neoliberales (actividades no declaradas, extralegales, pero lícitas).

Este estudio propuso un modelo dualista que se comenzó a aplicar más allá del mercado laboral. Sin embargo, existe consenso en que este modelo no expresa una complejidad que requiere matices entre ambos extremos, sin que todavía encontremos conceptos que los superen.

Jiménez Huerta lo entiende como:

El intercambio de suelo, generalmente ubicado en la periferia de las áreas urbanas, que se realiza entre agentes económicos y sociales fuera de los canales formales de compra-venta. Por lo tanto, no siempre se sujeta a la reglamentación vigente sobre compra-venta del suelo y de usos del mismo. También tiende a mantenerse al margen del pago del impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles y del impuesto sobre la renta, y a evitar los pagos relativos al traslado del dominio y propiedad. Asimismo, en este mercado existe la tendencia a conseguir el capital para la adquisición de un lote fuera de los sistemas formales de financiamiento públicos y privados (1998: 18-19).

Respecto a esta definición se debe hacer la salvedad de que este trabajo se dedicará también al suelo ocupado no solo en la periferia, sino también en el centro de la ciudad.

Riofrío (1991) se refiere a un “un mercado protegido” al cual solo tiene acceso quien va a edificar allí la vivienda que ocupará permanentemente y para sí. Entonces:

...del mismo modo que no todos los ciudadanos tiene acceso al mercado de capitales y que existen reglas muy claras para participar en la bolsa de valores, en el mercado de la vivienda en barriadas existen también reglas para participar. A este mercado, llamado “informal” por de Soto, tienen acceso quienes están dispuestos a autourbanizar y autoedificar (1991: 114).

Una discusión no cerrada es la que intenta relacionar pobreza y urbanizaciones informales y la formación de precios en el mercado informal. En este sentido, Smolka (2003) es de los que sostienen que no hay que colocarlos como términos equivalentes ya que no toda la informalidad puede ser explicada por la pobreza. Le importa remarcar que, debido a que la rentabilidad es mayor en este submercado, se produce un efecto de desaliento a que emprendedores inmobiliarios produzcan viviendas de baja renta. Por el contrario, le interesa invertir la ecuación y incluir en el debate que la informalidad urbana “produce” o acentúa pobreza por medio de un “círculo vicioso”. E inclusive sostiene que los programas de regularización pueden inflacionar los precios y, directa o in-

directamente, retroalimentar la irregularidad. A su vez, el no cumplimiento de las leyes o la irregularidad están presentes en buena parte de las urbanizaciones para elites, como barrios cerrados y *countries*. Específicamente, la legislación sobre barrios cerrados fue posterior a su construcción. Esta última observación contribuye al argumento que plantea Smolka (2003).

En San Pablo, Baltrusis⁷⁸ (2004, 2005) desarrolló su investigación desde una perspectiva sociológica. Demuestra cómo este mercado inmobiliario informal se va desarrollando en el tiempo y adquiere importancia a finales de la década de 1990. Según este autor, este submercado reproduce estructuras de comercialización y de formación de precios semejantes al mercado formal; además, observó una profesionalización de los agentes. Este autor encontró una gran variedad de precios de venta de las viviendas que responden a una jerarquía de acuerdo con la localización, el acceso a infraestructura (incluye transporte)⁷⁹ y el estado de la propiedad, al mismo tiempo que un importante submercado de alquiler que puede llegar a un tercio de las viviendas, lo que demuestra el dinamismo del mercado y su consolidación como tal. También encontró que la movilidad intrafavela e interfavela es muy importante (estas observaciones son coincidentes con las planteadas por Abramo, 2003).

Parte de que en las grandes ciudades de América Latina, una porción significativa del suelo urbano se ocupó según la lógica de la necesidad y de relaciones del mercado informal, y que se transforma rápidamente. Una pregunta de partida que se formula es por qué se da el fenómeno de que en las favelas cariocas los precios del mercado informal pueden ser más altos que los del formal (Abramo, 2003).

Se observan dos formas de acceso al suelo-vivienda urbano: por medio de la ocupación y por medio de un mercado secundario, es decir, de viviendas usadas, que se fue desarrollando más recientemente. Sin embargo, no se considera que se deba perder la perspectiva de que ambas coexisten y sostenemos que presentan complementariedad y competencia a la vez.

Abramo⁸⁰ (2003) comprobó que no se produce la supuesta competencia entre mercado formal e informal. Por tanto, comienza a desmenuzar la comprensión de la relación entre el mercado inmobiliario informal y las estrategias de inversión familiar de los favelados. Uno de los argumentos que propone para

⁷⁸ La traducción es nuestra.

⁷⁹ Sostiene que una favela localizada en la periferia puede competir con una central si tiene buena accesibilidad.

⁸⁰ Consideramos que, entre la bibliografía que pudimos recabar, este autor es el que realiza el mayor aporte para la comprensión del mercado inmobiliario informal.

explicar los elevados precios de la vivienda en las favelas es relacionarlos con el mercado de trabajo, en el que, al igual que en los casos que estudiamos, el primero impide la entrada al mercado formal del segundo; por lo tanto, puede ser definido como “mercado racionado” desde la perspectiva neokeynesiana (ver capítulo 4 en este libro).

Al igual que lo demostraron muchos autores, Abramo constató la diversidad social o heterogeneidad de la pobreza urbana y de las condiciones entre las distintas favelas de la ciudad de Río de Janeiro. Esta fuerte diversidad interna en las favelas permite explicar la existencia de una segmentación de los mercados inmobiliarios dentro de estos barrios.

Según este autor, la proximidad territorial es determinante para la posibilidad de obtener ingresos ocasionales, pero no ya como el concepto tradicional de reducción de los costes de desplazamiento planteado por la teoría neoclásica (pensemos en Von Thünen y sus seguidores).⁸¹ Por lo tanto, se puede plantear así una “economía autárquica” a partir de las actividades económicas que genera, por ejemplo, el narcotráfico y un “protomercado” informal de trabajo.⁸² En nuestros casos, no podemos llegar a semejante afirmación, pero sin duda registramos una actividad local importante en talleres de costura, comercio local y algunas actividades vinculadas al tráfico de drogas, que generan recursos localmente. Lo que se resalta es que existe una conexión entre la proximidad (lugar de residencia) y el desempeño de la actividad, lo que lo constituye en una condición indispensable para entrar en ese mercado. Entonces, “la aparición de territorios autárquicos desde el punto de vista de los procedimientos urbanísticos y jurídicos también incorpora una dimensión económica” (Abramo, 2003: 191).

Cravino (2006) adopta las expresiones “mercado informal del suelo urbano/vivienda” o “mercado inmobiliario informal” como categoría analítica, no ceñida a definiciones jurídicas y/o administrativas, ya que supera estas perspectivas e incluye características netamente urbanas y sociales. Así se utilizará indistintamente “informal”-“irregular” y “formal”-“regular” y se descartará “legal-ilegal” ya que estas definiciones variaron en el tiempo al ritmo de las modificaciones normativas y la última está asociada a connotaciones negativas. De Soto la denomina extralegal, que puede ser una buena opción para denotar su condición de estar por fuera de la legalidad sin que implique necesariamente ilegalidad, aun cuando no compartamos su perspectiva teórica. Siguiendo a Boaventura de

⁸¹ Para el caso carioca, un ejemplo paradigmático es el reclutamiento local del narcotráfico.

⁸² Baltrusis (2005) en su investigación encontró que un 35% de los jefes de hogar de las favelas paulistas trabajaba en la misma favela o en sus alrededores.

Sousa Santos (1992) podría ser denominada como legalidad “alternativa”. Sin embargo, estos dos autores se centran en la legalidad como eje de la definición y, como se dijo, se deben condensar en su definición diferentes dimensiones: legal-económica-urbana-social.

Por lo tanto, la definición adoptada de mercado inmobiliario informal es la siguiente: transacciones inmobiliarias mercantilizadas (es decir monetizadas) que no están ajustadas a las normas legales y urbanas, que no se convienen estrictamente a la lógica económica de la comercialización de inmuebles formal y cuyos actores interactúan por fuera de las regulaciones económicas legales y constituyen un entramado diferente al del mercado formal. Como sigue presentando una connotación por la negativa, es necesario hacer algunas puntualizaciones para darle mayor precisión.

Precisando los cuatro ejes consignados, ejes que solo pueden separarse analíticamente:

a) Respecto al marco legal, se vincula con las transacciones (compra-venta y alquiler) que no implican la transferencia o arriendo con un título de propiedad perfecto (por lo tanto, con respaldo legal para la captación de la renta), sino una transferencia o arriendo del uso de hecho de un inmueble (suelo o vivienda). La “ilegalidad” no supone ilegitimidad, sino que la operación se apoya en la legitimidad que implica la ocupación del suelo o la construcción de la vivienda del agente económico, que puede por tanto ser vendida o alquilada. En este marco extralegal se puede agregar que estas transacciones no son objeto del pago de los impuestos correspondientes a operaciones del mercado formal y que los inmuebles, entonces, no pueden ser hipotecados.⁸³ En síntesis, el Estado no las regula ni capta un valor y no se constituyen en herramientas de garantías. Las transacciones pueden hacerse tanto de palabra como con algún tipo de “documento” escrito entre las partes.

b) Respecto al aspecto económico, estas transacciones no pueden ser vistas como la expresión *vis à vis* de la lógica de la ganancia, sino que están cruzadas (o “contaminadas”, en el lenguaje económico) por otras lógicas enunciadas en el origen de valor de uso del suelo o la vivienda. Por lo tanto, podemos denominar que expresan una “renta social” (luego desarrollaremos más este aspecto complejo). En estas operaciones no pueden actuar agentes económicos típicos del mercado formal, como los bancos que otorgan préstamos para la compra de viviendas. Como sostienen algunos autores, se trata de un mercado “racionado”

⁸³ Esta situación extralegal impide, por lo tanto, la hipoteca, cuestión que tanto le interesa a Hernando De Soto.

o “restringido”. Siguiendo a Bourdieu (2001), estas transacciones dicen tanto de estos submercados como de la constitución misma del campo económico.

c) En relación con la variable urbana, los productos que se transan no se ajustan necesariamente (aunque pueden mimetizarse como en los “asentamientos”) a las normas de uso del suelo urbano. Esto es en cuanto a normas de constructibilidad, como dimensiones mínimas, material utilizado, FOS,⁸⁴ FOT,⁸⁵ frente, fondo, etcétera. Además, existe una importante tendencia a una transformación dinámica de los inmuebles, a diferencia de una relativa “estabilidad” constructiva de los inmuebles del mercado formal. Una dinámica similar se puede observar en cuanto a la infraestructura, que suele estar ausente o prestada parcialmente o con fuerte déficit de calidad.

d) En cuanto a los aspectos sociales, en este tipo de operación no actúan agentes intermediarios típicos como inmobiliarias que publican los avisos en periódicos o tienen poder legal para realizar las transacciones y capturan una parte del monto de la transacción. Por el contrario, aun cuando pueden existir agentes inmobiliarios especializados informales (como en el caso de las favelas brasileñas), aquí son más relevantes las redes sociales existentes en los barrios o los contactos cara a cara entre los habitantes de las urbanizaciones informales. De esta forma, las transacciones cuentan con mayor “flexibilidad” para los contratos de compra-venta o alquiler que se realizan; esto es, se puede pagar una parte en dinero y otra en bienes mobiliarios o repactarse el contrato sucesivas veces. Otra característica social de estas operaciones económicas es que son, por lo general, inmediatas (no se paga una reserva, boleto de compra y luego escritura para la compra o no se realiza una verificación de antecedentes o requerimiento de garantía para los alquileres) ya que pueden ser realizadas en un solo acto (aun cuando a veces pueden pagarse en cuotas) (Cravino, 2006).

Para dicha definición, es condición indispensable que en este tipo de mercado inmobiliario la propiedad del suelo no esté registrada a nombre del que la vende o alquila, ya que puede existir un mercado inmobiliario “informal” de viviendas en lotes con tenencia legal. A su vez, puede haber transacciones cara a cara formales, como la venta directa del dueño, pero para que las consideremos como mercado inmobiliario informal no deben contar con instrumentos legales formales. Por esta razón, aun cuando exista “informalidad” o “ilegalidad” en muchos aspectos de las transacciones inmobiliarias, como la venta de terrenos

⁸⁴ Factor de ocupación del suelo.

⁸⁵ Factor de ocupación total.

en un country (remarcado por múltiples juristas), estas quedan excluidas del mercado inmobiliario informal porque el agente que la vende es propietario legal del suelo. En cambio, en el mercado inmobiliario informal, ambas partes consienten la transacción sabiendo que es de hecho y no ajustada al derecho y/o a las normas urbanas vigentes; el acto adquiere una dimensión de legitimidad por el “pacto”⁸⁶ entre ambos (por esta última razón puede enmarcarse en lo que Boaventura de Sousa Santos denomina legalidad alternativa). Por esto, es un mercado con reglas propias, como sostiene Riofrío (1991), que difieren de las que se utilizan en el mercado formal.

Una última cuestión; acentuamos el adjetivo de “monetizada” porque en las urbanizaciones informales (al igual que en la urbanización formal) pueden darse transacciones no monetizadas, tales como los préstamos de inmuebles entre parientes o amigos, que conforman un abanico de posibilidades a las que acuden los habitantes.

Bibliografía

- Abramo, Pedro (s/f) *La cidade caleidoscópica*. Versión mimeográfica.
- Abramo, Pedro (2003) “Teoria econômica da favela: quatro notas preliminares sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal”, en Abramo, Pedro (org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Sette Letras-Faperj-Lincoln Institute, Río de Janeiro.
- Aglietta, Michel (1991) *Regulación y crisis del capitalismo*, Siglo XXI, México.
- Alonso, Jorge (ed.) (1980) *Lucha urbana y acumulación de capital*, Casa Chata, México.
- Amin, Samir y Pablo González Casanova (1995) *La nueva organización capitalista mundial vista desde el sur*, Anthropos, Barcelona.
- Anderson, Jeanine (1991) “Estrategias de vida revisitadas”, en Feijóo, María del Carmen e Hilda María Herzer (comps.) *Las mujeres y la vida de la ciudades*, IIED-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

⁸⁶ Cuando en un loteo “pirata” o “trucho” (término utilizado fundamentalmente por funcionarios) alguien compra un lote, muchas veces no conoce que esta operación es ilegal; por lo tanto, no existe un “pacto”, sino una “estafa”.

- Aspiazu, Daniel, Andrea Catenazzi y Karina Forcinito (2004) *Recursos públicos, negocios privados. Agua y saneamiento ambiental en el AMBA*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1989) *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1993) “Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 3, México.
- Baltrusis, Nelson (2004) “Mercado inmobiliario informal em favelas na região metropolitana de São Paulo. O caso de Guarulhos”, en *Metrópole*, Nº 11, San Pablo.
- Baltrusis, Nelson (2005) *Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas na Região Metropolitana de São Paulo*. Tesis doctoral, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de San Pablo.
- Barrán, José Pedro, Benjamín Nahum *et al.* (1984) *Sectores populares y vida urbana*, CLACSO, Buenos Aires.
- Bazant, Jan (1992) *Autoconstrucción de vivienda popular*, Trillas, México.
- Beccaria, Luis (2000) “Inestabilidad laboral y ocupacional en el mercado de trabajo urbano de Argentina”. Ponencia presentada en las Segundas Jornadas de Investigación, Universidad Nacional de General Sarmiento, 10 de agosto.
- Bennholdt-Thomsen, Veronika (1981) “Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XLIII, Nº 4, México.
- Bellardi, Marta (1989) *La autoconstrucción en el Gran Buenos Aires: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas*, Instituto de Sociología, Universidad de Buenos Aires.
- Bellardi, Marta y Aldo de Paula (1986) *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Benítez, María Andrea (2000) “De la villa al barrio: hipótesis sobre construcción de identidades derivadas de la ocupación de tierras urbanas”. Ponencia presentada en el Congreso de Antropología Social, Mar del Plata.

- Bergalli, Roberto (1992) “Usos y riesgos de categorías conceptuales: ¿conviene seguir empleando la expresión ‘uso alternativo del derecho?’”, en *El Otro Derecho*, N° 10, marzo, ILSA, Bogotá.
- Bermúdez, Eduardo (1985) *La disputa por un territorio. Los partidos del Gran Buenos Aires*, CICSO, Buenos Aires.
- Blaunstein, Eduardo (2001) *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*, Comisión Municipal de la Vivienda, Buenos Aires.
- Blondet, Cecilia (1991) “Las organizaciones femeninas y la política en época de crisis”, en Feijóo, María del Carmen e Hilda María Herzer (comps.) *Las mujeres y la vida de las ciudades*, IIED-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Bolívar, Teolinda (1991) La regularización de la propiedad y el reconocimiento de los barrios autoconstruidos en Venezuela, en *Medio Ambiente y Urbanización*, N° 34, Buenos Aires.
- Bolívar, Teolinda (1995) “Urbanizadores, constructores y ciudadanos”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LVII N° 1, enero-marzo, UNAM, México.
- Bolívar, Teolinda (2001) *Avatares en los procesos de habilitación de los barrios populares. Entre sueños y realidades. Casos en San Salvador, La Habana y Caracas*. Mimeo.
- Bonesso de Araujo, Luiz Ernani (1999) “A função social da propriedade rural, en *Direito*, N° 12, julio-diciembre, Universidad de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul.
- Calderón Cockburn, Julio (2001) “La barriada limeña en la perspectiva comparativa latinoamericana”. Ponencia para el seminario *Mercados informales: regulación de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano*”, octubre, Lincoln Institute of Land Policy.
- Calderón Cockburn, Julio (2005) *La ciudad ilegal: Lima en el siglo xx*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con mención en sociología. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima. Mimeo.
- Caram, Mariana y Soledad Pérez (2002) “Asentamientos ilegales: procesos de exclusión social y espacial en la ciudad”. Ponencia presentada en el VI Encuentro de Investigadores de Cultura y Ciudades Contemporáneas. Guadalajara, 9 al 11 de septiembre.

- Carman, María (1997) “Juegos de reconocimiento e invención de identidades”, en Herzer, Hilda (comp.) *Postales urbanas del final del milenio*, CBC -Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Carman, María (1998) “Casas tomadas vs. resto del mundo: un ranking de los top hit”, en *Cuadernos de Antropología*, N° 10, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- Cartaya, Vanessa (1987) “El confuso mundo del sector informal”, en *Nueva Sociedad*, N° 90, Caracas.
- Casabona, Victoria y Rosana Guber (1985) “Marginalidad e integración: una falsa disyuntiva”, en Bartolomé, Leopoldo (comp.) *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas*, IDES, Buenos Aires.
- Castells, Manuel (1986) *La cuestión urbana*, Siglo XXI, México.
- Castells, Manuel (1985) *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI, México.
- Chirinos, Luis (1995) “Gestión urbana, participación popular y derecho en Perú”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XVII, N° 1, enero-marzo, México.
- Clichevsky, Nora (1973) *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires (1943-1973)*, CEUR, Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora (1997) “Regularización dominial: ¿solución para el hábitat ‘popular’ en un contexto de desarrollo sustentable?”, en Cuenya, Beatriz y Ana Falú (comps.) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, CBC, Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora (1999) “Tierra vacante en Buenos Aires. Entre los loteos ‘populares’ y las ‘áreas exclusivas’”. Ponencia presentada en el International Seminar on Urban Vacant Land: New Challenges and Opportunities, 26 al 30 de abril, Río de Janeiro.
- Clichevsky, Nora (2002) “La planificación urbana en Argentina. Apuntes para una reflexión”, en *Ciudad y Territorio*, Vol. XXXIV, 131, Madrid.
- Clichevsky, Nora (2003) “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”, en *Ciudad y Territorio*, Vol. XXXV, 136-137, Madrid.
- Clichevsky, Nora, Marie France Prévôt-Schapira y Graciela Schneier (1990) *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del municipio de Moreno*, CEUR, Buenos Aires.

- Coriat, Benjamin (1985) *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*, Siglo XXI, México.
- Correa do Lago, Luciana (2001-2) “A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos”, en *Cuadernos IPPUR*, número especial dedicado a Planeamiento e Território, IPPUR-UJRJ-DPA&A, Río de Janeiro.
- Correa, Oscar (1994) “Teoría general del derecho y el derecho alternativo”, en *El Otro Derecho*, N° 15, ILSA, Bogotá.
- Coulomb, René (1992) *Pobreza urbana, autogestión y política*, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, México.
- Coulomb, René y Emilio Duhau (1988) *La ciudad y sus actores*, UAM, México.
- Cravino, María Cristina (1998) “Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones”, en Neufeld, María Rosa *et al.* (comps.) *Antropología social y política. Hegemonía y poder: un mundo en movimiento*, Eudeba, Buenos Aires.
- Cravino, María Cristina (2001) “La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, Land Tenure Issues in Latin America, SLAS 2001 Conference, 6 al 8 de abril, Birmingham.
- Cuenya, Beatriz (1987) *Condiciones de hábitat y salud de los sectores populares*, CEUR, Buenos Aires.
- Cuenya, Beatriz (1991) “Participación de la mujer en la gestión barrial. Significados y orientaciones para la planificación de los servicios habitacionales”, en Feijóo, María del Carmen e Hilda María Herzer (comps.) *Las mujeres y la vida de las ciudades*, IIED-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Cuenya, Beatriz, Ernesto Pastrana y Oscar Yujnovsky (1984) *De la villa al barrio autoconstruido*, CEUR, Buenos Aires.
- Dávalos, Patricia, Marcela Jabbar y Estela Molina (1987) *Movimiento villero y Estado (1966-1976)*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- De Freitas Taylor (2001) *Significado de casa y propiedad de la tierra en un asentamiento urbano autoconstruido. Caso Pantanal. Belén do Pará. Brasil*. Tesis de Maestría en Planificación Urbana, Universidad Central de Venezuela.

- De Queirzo Ribeiro (2001-2) “Segregação, acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro, en *Cuadernos IPPUR*, número especial dedicado a Planejamento e Território, IPPUR-UJRJ-DPA&A, Río de Janeiro.
- De Sárraga, Ricardo (2002) *Grupos y prácticas sociales en el ámbito doméstico de la periferia metropolitana. El caso del poblado de San Francisco en Florencio Varela*. Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- De Soto, Hernando (1987) *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá.
- De Soto, Hernando (2004) *El misterio del capital*, Diana, México.
- De Souza, Flavio (1999) “Land tenure security and housing. Improvement in Recife, Brazil”, en *Habitat INTL*, Vol. 23, Nº 1.
- De Sousa Santos, Boaventura (1982) “O direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do estado nos países capitalistas avançados”, en *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 10, diciembre.
- De Sousa Santos, Boaventura (1991) *Estado, derecho y luchas sociales*, ILSA, Bogotá.
- De Sousa Santos, Boaventura (1992) “El derecho en la favela. Notas sobre la historia jurídico-social de Pasárgada”, en *No Hay Derecho*, Año 2, Nº 6, junio, Buenos Aires.
- De Vasconcelos Weber, Alexandre (2002) “A transmissão patrimonial em favelas”, en *Revista Antropológica. Revista Contemporânea de Antropología e Ciência Política*, Nº 12-13, 1-2 semestre, Niteroi.
- De Vasconcelos Weber, Alexandre. (2005) *A transmissão de patrimônio habitacional em favelas. Constituição de patrimônio material e eleição de sucessores*, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Doutorado em Antropologia, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Di Cione, Vicente (1985) *La autoconstrucción de viviendas, vida cotidiana y urbanización en Argentina*. Informe de Investigación, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- Di Virgilio, María Mercedes (2002) *Hábitat y salud*, Lumiere, Buenos Aires.

- Echeverría Villalobos, Andrés y Medis Gustavo Chourio González (2001) “Hacia una interpretación de la dinámica barrial en Maracaibo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 1 vol. 63, enero-marzo, UNAM, México.
- Fara, Luis (1985) “Las luchas reivindicativas urbanas en un contexto autoritario. Los asentamientos de Francisco Solano”, en Jelin, Elizabeth (ed.) *Los nuevos movimientos sociales*, Tomo 2, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Feijóo, María del Carmen e Hilda María Herzer (comps.) (1991) *Las mujeres y la vida de las ciudades*, IIED-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Fernandes, Edésio (2000) (comp.) *Derecho, espacio y medio ambiente*, ISSJ, Madrid.
- Fernandes, Edésio (2004) *La influencia de El misterio del capital*. Mimeo.
- Fernandes, Edésio y Betania Alfonsín (2003) *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*, Del Rey-Lincoln Institute of Land Policy, Belo Horizonte.
- Fessler Vaz, Lilian y Paola Berenstein Jacques (2003) “Pequeña historia de las favelas de Río de Janeiro”, en *Ciudad y Territorio*, Vol. XXXV, 136-137, Madrid.
- Fidel, Carlos (1990) “Proyectos alternativos de hábitat popular y Ongs en la Argentina”, en *Medio Ambiente y Urbanización*, N° 32, Número especial, Buenos Aires.
- Gazzoli, Rubén (1991) *Inquilinatos y hoteles*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Germani, Gino (1973) *El concepto de marginalidad*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Gilbert, Alan y Peter Ward (1987) *Asentamientos populares vs. poder del Estado*, Gustavo Gili, México.
- Guber, Rosana (1984) “Identidad social villera. Resignificación de un estigma”, en *Runa*, N° 32, Buenos Aires.
- Gum, Philip (1989) “Frank Lloyd Wright e a passagem para o fordismo”, en *Espaço e Debate*, N° 28, San Pablo.
- Gutiérrez, Alicia (1998) “Estrategia habitacional, familia y organización doméstica”, en *Cuadernos de Antropología Social*, N° 10, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

- Hannerz, Ulf (1986) *Exploración de la ciudad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hardoy, Jorge y Richard Morse (1989) *Nuevas perspectivas en los estudios sobre historia urbana latinoamericana*, IIED-Grupo Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Hardoy, Jorge, Richard Morse y Richard Schaedel (1968) *Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización de América Latina*, FLACSO-SIAP, Buenos Aires.
- Hardoy, Jorge y David Satterthwaite (1987) *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Grupo Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Hardoy, Jorge y Richard Schaedel (comps.) (1977) *Asentamientos urbanos y organización socioproductiva en la historia de América Latina*, SIAP, Buenos Aires.
- Harvey, David (1997) *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, Madrid.
- Harvey, David (2004) *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid.
- Herzer, Hilda y Nora Clichevsky (1992) “Investigación y agenda urbana en la Argentina. Una aproximación”, Seminario Agenda de Investigación Urbana para los Noventas, SUR, 25 y 26 de junio, Santiago de Chile.
- Herzer, Hilda *et al.* (1997) “Aquí esta todo mezclado... Percepciones de familias ocupantes de inmuebles en Buenos Aires sobre su situación habitacional”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 99, octubre-diciembre, México.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso y Martim Smolka (coords.) (2000) *Los pobres de la ciudad y la tierra*, El Colegio Mexiquense-Lincoln Institute, México.
- Izaguirre, Inés y Zulema Aristizábal (1988) *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*, Cuadernos Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Jaramillo, Samuel (1981) *Las formas de producción del espacio construido*, CEDE, Bogotá.
- Jiménez Huerta, Edith (2000) *El principio de la irregularidad. Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998*, Universidad de Guadalajara.

- Jones, Gareth y Peter Ward (2000) “Privatización de tierra comunal: la reforma ejidal y el desarrollo urbano en México”, en Fernandes, Edésio (comp.) *Derecho, espacio y medio ambiente*, ISSJ, Madrid.
- Katzman, Rubén (2001) “Seducidos y abandonados: pobres urbanos, aislamiento social y políticas públicas”. Ponencia presentada en el seminario internacional Las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe, 20 y 21 de junio, Santiago de Chile.
- Kleiman, Mauro (2001-2) “Permanencia e mudança no padrão de alocação sócio-espacial das redes de infra-estrutura no Rio do Janeiro -1938 a 2001”, en *Cuadernos IPPUR* número especial dedicado a Planeamiento e Território, IPPUR-UJRJ- DPA&A, Río de Janeiro.
- León, Magdalena (1991) “Mujeres y espacio urbano en los programas de vivienda de interés social en Quito”, en Feijóo, María del Carmen e Hilda María Herzer (comps.) (1991) *Las mujeres y la vida de las ciudades*, IIED-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Lomnitz, Larissa (1975) *Como sobreviven los marginados*, Siglo XXI, México.
- Lovera; Alberto (1955) “Las formas de legitimación del espacio habitable. El caso de los barrios populares venezolanos”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LVII, enero-marzo, UNAM, México.
- Maldonado, María Mercedes (2003) “El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre ordenamiento territorial y reforma urbana”. Presentación en el seminario El Marco Jurídico para la Construcción de Ciudad. Normativa Urbana y de la Vivienda, 4 y 5 de agosto, ISU-LILP, Montevideo.
- Margulis, Mario, Teresa Rendón y Mercedes Pedrero (1981) “Fuerza de trabajo y estrategias de supervivencia en una población de origen migratorio: colonias populares de Reynosa”, en *Demografía y Economía*, Vol. XV, Nº 3, El Colegio de México, México.
- Marcuse, Peter (2004) “Enclaves sí, guetos no: la segregación y el Estado”, en *Revista de Estudios Regionales y Urbanos-Espacios y Debates*, Nº 45, Segregaciones Urbanas, San Pablo.
- Martuccelli, Danilo y Maristella Svampa (1997) *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*, Losada, Buenos Aires.
- Matos Mar, José (1966) *Las barriadas de Lima*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

- Menna Barreto Silva, Helena (1991) “Política y gestión de tierras públicas en San Pablo”, en *Medio Ambiente y Urbanización*, N° 34, marzo, Buenos Aires.
- Mercado, Ángel (1988) “Estructura socioeconómica y movimientos sociales en las áreas centrales de la ciudad de México”, en Coulomb, René y Emilio Duhau (coords.) *La ciudad y sus actores*, UAM, México.
- Merklen, Denis. (1991) *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*, Catálogos, Buenos Aires.
- Merklen, Denis (1997) “Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires”, en *Nueva Sociedad*, N° 149, mayo-junio, Caracas.
- Merklen, Denis (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Gorla, Buenos Aires.
- Monreal, Pilar (1996) *Antropología y pobreza urbana*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Montaño, Jorge (1985) *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, Siglo XXI, México.
- Montero, Paula (1991) “Reflexiones sobre una antropología de las sociedades complejas”, en *Iztapalapa* Año 11, México.
- Munck, Gerardo (1995) “Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, México.
- Ontiveros, Teresa y Teolinda Bolívar (2000) “Vivienda y acceso al suelo urbano: ¿institucionalización de un derecho oficial paralelo”, en Fernandes, Edésio (comp.) *Derecho, espacio y medio ambiente*, ISSJ, Madrid.
- Oszlak, Oscar (1984) *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Estudios Cedes, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1991) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Estudios Cedes-Humanitas, Buenos Aires.
- Pasternak Taschner, Suzana (1997a) “Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas”, en *Cadernos de Pesquisa do LAP*, N° 18, San Pablo.
- Pasternak Taschner, Suzana (1997b) “Política habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas”, en *Cadernos de Pesquisa do LAP*, N° 21, San Pablo.

- Pastrana, Ernesto (1980) “Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973)”, en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XIV, N° 54.
- Pisarello, Gerardo (2003) *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*, Icaria, Barcelona.
- Portillo, Álvaro (1991) *Ciudad y conflicto. Un análisis de la urbanización capitalista*, Ediciones Compañero, Montevideo.
- Pradilla, Emilio (1982) *Autoconstrucción, explotación de fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina*. Bogotá.
- Ratier, Hugo (1972) *Villeros y villas miseria*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Ratier, Hugo (1984) “En torno a la identidad social villera”. Ponencia presentada en el Simposio de FLACSO, octubre, Buenos Aires.
- Riofrío, Gustavo (1991) *Producir la ciudad (popular)*, Desco, Lima.
- Roberts, Bryan (1979) *Cities of Peasants: The Political Economy of Urbanization in the Third World*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Rolnik, Raquel (2000) “Legislación urbana y mercados informales de tierra: el vínculo perfecto”, en Fernandes, Edésio (comp.) *Derecho, espacio urbano y medio ambiente*, ISSJ, Madrid.
- Romero, José Luis (1986) *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Sassen, Saskia (1999) *La ciudad global*, Eudeba, Buenos Aires.
- Schteingart, Martha (2001) “La dimensión social del espacio en las ciudades”, en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, N° 19 La Nueva Segregación Urbana, FLACSO, México.
- Sigal, Silvia (1981) “Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLII, México.
- Sigal, Silvia y Juan Carlos Torres (1995) “Sindicatos y trabajadores en la coyuntura populista”, en Vilas, Carlos (comp.) *La democratización fundamental*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Singer, Paul (1979) *Economía política de la urbanización*, Siglo XXI, Buenos Aires.

- Smolka, Martin (2003) “Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que e parte do problema, o problema que e parte da solução”, en Abramo, Pedro (org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Sette Letras-Faperj-Lincoln Institute, Río de Janeiro.
- Soja, Edward (2000) *Posmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Tokman, Víctor (comp.) (1995) *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Tomas; François (1995) “La irregularidad en el desarrollo urbano de América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LVII, N° 1, enero-marzo, UNAM, México.
- Topalov, Christian (1979) *La urbanización capitalista*, Edicol, México.
- Topalov, Chistian (1989) “Hacer la historia de la investigación urbana: la experiencia francesa desde 1965”, en Coraggio, José Luis (edit.) *La investigación urbana en América Latina*, Ciudad, Quito.
- Turner, John F.C. (1977) *Vivienda, todo el poder a los usuarios*, H. Blume, Madrid.
- Turner; John F.C. y Robert Fichter (1976) *Libertad para construir*, Siglo XXI, México.
- Valladares, Licia y Magda Prates Coelho (1996) “La investigación urbana en América Latina: Tendencias actuales y recomendaciones”, en *Cuadernos IPPUR*, Vol. X, enero-julio, UFRJ, Río de Janeiro.
- Varley, Ann (1994) “¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana, 1970-1988”, en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 4, UNAM, México.
- Varley, Ann (s/f) “De lo privado a lo público: género, legalidad y legalización de la tenencia de la tierra urbana”.
- Varley, Ann (2000) “De lo privado a lo público: género, ilegalidad y legislación de la tenencia de la tierra urbana”, en Fernandes, Edésio (comp.) *Derecho, espacio y medio ambiente*, ISSJ, Madrid.

- Varley, Ann (2001) “Debating the meaning of tenure legalization”. Ponencia presentada en el seminario Mercados Informales: Regulación de la Tenencia de Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano, octubre, Lincoln Institute of Land Policy.
- Ziccardi, Alicia (1977) “Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)”. Documento de trabajo CEUR-ITDT, Buenos Aires.
- Ziccardi, Alicia (1983) *El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1973-1976)*. Mimeo.

Capítulo 2

Informalidad urbana:

Abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales.
Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones*.

Nora Clichevsky

Buenos Aires, septiembre de 2007

Presentación

Este artículo muestra la complejidad que asume la informalidad urbana en los países latinoamericanos, los abordajes teóricos con los cuales se ha trabajado esta problemática en las últimas décadas y cómo la realidad y los desarrollos teórico-metodológicos han interactuado con las políticas públicas hacia los asentamientos informales. Finalmente, se presentan unas reflexiones y una agenda para el futuro.

La pregunta fundamental que el trabajo plantea es: ¿ha habido interrelación entre las transformaciones que asume la informalidad en América Latina desde los años sesenta, los marcos conceptuales con los cuales se la ha intentado interpretar y las políticas que se han elaborado o implementado para el acceso al suelo de los pobres urbanos? ¿Sirvió la teoría en las últimas décadas para interpretar la informalidad urbana? ¿Y para la elaboración e implementación de políticas para regularizar la situación de informalidad y para prevenirla? ¿Ella ha sido explícita o implícita? ¿O no se ha tenido en cuenta?

Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario Latinoamericano: Teoría y Política sobre Asentamientos Informales, Buenos Aires, 8 y 9 de noviembre de 2006, Universidad Nacional de General Sarmiento.

La informalidad urbana

La ilegalidad, irregularidad o informalidad¹ implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y respecto al proceso de urbanización. La primera se basa en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); la segunda, en el incumplimiento de las normas de subdivisión, uso, ocupación y construcción de la ciudad, así como de los requerimientos ambientales para la localización de usos urbanos. A lo largo de los últimos cuarenta años, los tipos de informalidad urbana y su magnitud han ido cambiando en los distintos países de la región debido a las modificaciones socioeconómicas y políticas, como así también por las políticas específicas urbanas, en particular de subdivisión, uso y ocupación del suelo.

Tipos y magnitudes

Existen distintos **tipos** de informalidad urbana —que asumen nombres diferentes en distintos países— en relación con la situación *dominial* como con lo *urbano ambiental*. Las formas más comunes de la primera son ocupaciones de suelo directas o a través del mercado informal “primario”² (suelo sin ocupación urbana anterior, comercio de manera informal) o “secundario”, algunas de ellas de muy compleja forma de producción y uso. Se distinguen la ocupación de tierra pública o privada en “villa”, favela, callampa, barriada (u otros nombres que asumen en cada realidad latinoamericana); los asentamientos; los loteos clandestinos o “piratas”; los loteos irregulares; la propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana; la venta de lotes rurales como partes indivisas; la ocupación de inmuebles de propiedad fiscal o privada; los contratos de comodato entre municipios y ocupantes de inmuebles, indefinidos en el tiempo; la propiedad de origen social (ejidos o comunidades indígenas), incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales; las cooperativas agrícolas transformadas en “urbanas”; las casas y equipamientos “tomados”.

En las ocupaciones directas, se diferencian los asentamientos —o tomas— de las “villas”, callampas y favelas porque los primeros son organizados, con asesoramiento técnico de organizaciones no gubernamentales (ONG), tienen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar al de

¹ En este trabajo son usados como sinónimos.

² Para distinguirlo del mercado informal “secundario”, al entre las ocupaciones directas (ver Cravino, 2006).

los barrios de loteos legales. Los segundos generalmente no tienen organización previa; comienzan con una o varias familias a las cuales se van agregando otras, a lo largo de un tiempo más o menos largo, hasta configurar algunas de más de 50.000 habitantes; sus densidades son muy altas.

En el mercado informal, los loteos irregulares son aquellos que fueron vendidos cuando aún les faltaba alguna de las condiciones que indica la legislación vigente,³ mientras que los loteos clandestinos o “piratas” son los que nunca se han presentado ante las autoridades para su aprobación; por lo tanto, no podrán ser legales, salvo a través de normas especiales. La ilegalidad en la comercialización puede estar dada, también, por el tipo de transacción de venta. Asimismo, se ha vendido como parte indivisa, a propietarios particulares o cooperativas, tierra rural que, por su localización, no puede convertirse en urbana. Los casos de propiedad horizontal se realizan en lotes con menor superficie de lo que la ley permite para subdivisión de tierra.

La posibilidad de existencia del mercado informal está directamente vinculada al clientelismo, al punterismo político y a los réditos –traducidos en votos– que se puedan conseguir. La escasa transparencia del mercado de tierras en su totalidad se exagera en este mercado particular. Los agentes son múltiples; entre los más importantes se hallan: el propietario original del suelo rural y urbano; los loteadores clandestinos; las cooperativas y precooperativas de vivienda y agrícolas; las ONG de diferente tipo; las asociaciones de vecinos. La articulación entre estos agentes es muy compleja y tiene especificidades en los diferentes países. Algunas figuras, como la del “promotor”, asumen, en el mercado informal, ciertas particularidades ligadas al clientelismo o al poder político que puedan tener. Por ejemplo, en los loteos “piratas” en Colombia, la convocatoria es hecha por el urbanizador hacia los futuros ocupantes del terreno; la negociación incluye un documento, “la promesa de compraventa” y de un futuro legalizado, además del apoyo de políticos locales, quienes, comprometidos con la urbanización, intermedian frente a las autoridades para evitar cualquier desalojo. Los mecanismos que utilizan los loteadores podrían caracterizarse como típicamente empresariales (Franco Silva, 1996). En otros casos, como en las cooperativas agrícolas de Quito, hay un “promotor” que realiza el traspaso de tierra rural a urbana; en los loteos clandestinos de la misma ciudad, los

³ Podrían llegar a ser legales si cumplieran los requisitos en un plazo más o menos largo de tiempo.

“traficantes” tiene importante peso político, y algunos de ellos llegan a ser concejales municipales (Clichevsky, 1998).⁴

En los últimos años ha crecido significativamente el mercado informal “secundario” dentro de las distintas formas de ocupaciones directas; dado que en muchas ciudades no es posible la ocupación de más suelo porque ya no existe, los asentamientos informales se densifican, por un lado, y, por otro, aparece el mercado informal dentro de ellos (en villas, favelas, callampas, entre otros) tanto de compra-venta como de alquiler (Cravino, 2006; Abramo, 2003).

Las casas “tomadas” son predios que han sido abandonados por sus dueños por problemas de inundaciones, por ejemplo, o porque han sido expropiados para realizar obras públicas, como autopistas, que no fueron concretadas o incluso se ha desistido del proyecto. Se trata de situaciones más recientes, mientras que los inquilinatos, mesones y hoteles-pensión son formas muy antiguas de informalidad urbana. También han sido “tomados” equipamientos desactivados, así como ocupadas áreas públicas (plazas, etcétera).

La informalidad, según los aspectos *urbano ambientales*, significa ocupación de tierras sin condiciones para ser usadas como residenciales: inundables; sin infraestructura; con dificultosa accesibilidad a los centros de empleo, educación primaria, servicios primarios de salud; con contaminación del suelo; por cercanía a basurales clandestinos y hornos de ladrillo;⁵ por construcción de viviendas fuera de la normativa existente.

La **magnitud** de la población que vive en distintas “informalidades” dominiales y/o urbanas depende de los países y del momento histórico de cada uno de ellos; es muy difícil –justamente por el grado de informalidad– obtener datos fehacientes acerca de la magnitud de los distintos tipos pues los censos

⁴ Existe una amplia variedad de situaciones intermedias que no pueden clasificarse con claridad. En muchos casos, los habitantes tienen que pagar por el acceso al suelo, pero quien recibe ese pago no es el propietario sino un líder o promotor que actúa como intermediario entre el poblador y las autoridades pues tiene la capacidad de obtener la tolerancia gubernamental. Otro caso es el de México donde, por cuestiones políticas e históricas, los ejidatarios habilitadores permanecen en la zona y reciben por razones legales una “segunda paga” que se suma a lo entregado por los colonos durante el acceso inicial. En la Argentina, son penalizados los ocupantes directos, pero no los agentes del mercado informal.

⁵ Estas ocupaciones, a su vez, han producido aumento de los problemas ambientales urbanos: mayor contaminación de los cursos de agua y de las napas freáticas dado que las nuevas localizaciones residenciales carecen de servicios sanitarios e incluso de servicios individuales adecuados (cámara séptica, etcétera) y no hay recolección de residuos.

no los registran como unidad de análisis⁶ y los procesos de regularización –especialmente los masivos, implementados fundamentalmente desde los años noventa– distorsionan, en parte, las escasas informaciones existentes, pues no se poseen registros actualizados de la cantidad de población informal que ya ha sido regularizada (sea desde el punto dominial, urbano o ambas e integrales). Por lo tanto, los datos presentados son aproximados.

De todos los tipos de informalidad, la adquisición ilegal⁷ es la forma más extendida de hábitat popular en América Latina y llega al 50% de las viviendas edificadas en ciudades de Colombia, Nicaragua y El Salvador, entre otras. En algunas ciudades, la evolución de la población que ocupa alguna forma de hábitat informal con respecto al total de habitantes de cada ciudad ha sido importante en las últimas décadas.⁸ La proporción de personas que vivía en distintos tipos de ilegalidad en Lima y Caracas tendió a aumentar y pasó de aproximadamente el 15 y el 20%, en los años cincuenta y principios de los sesenta, al 35 y 50% en los años setenta y principios de los noventa, respectivamente. Con el programa de legalización masiva llevado a cabo a partir de 1998, la población que vive en Lima en la informalidad (por lo menos desde el punto de vista legal) disminuyó a alrededor del 10% a fines de 2004 (Clichevsky, 2006a). En Buenos Aires, ha pasado del 3% aproximadamente en la década del sesenta a algo más del 10% en la actualidad, en tierra ilegal.⁹

En San José de Costa Rica, hasta los años ochenta predominaban los inquilinatos centrales. Esta situación ha cambiado pues las villas, llamadas asentamientos en precario, han crecido entre 1987 y 2005 por la falta de políticas de vivienda destinadas a la población más pobre y por la gran migración nicaragüense (Clichevsky, 2007); en San Salvador¹⁰ también el submercado ilegal existía en la década de 1950 y hacia 1975 era el submercado de mayor crecimiento.

⁶ En algunos se toma la propiedad de la vivienda o la precariedad de ciertos componentes de esta, como piso de tierra, falta de servicios de agua y desagüe cloacal en la vivienda y se les atribuye a estas viviendas las características de un tipo de informalidad.

⁷ De lotes irregulares o clandestinos a cargo de los mismos propietarios o promotores.

⁸ La población involucrada no se refiere siempre a universos comparables ya que para algunas ciudades la información hallada incluye todo el hábitat popular (inquilinato central y asentamientos irregulares) y para otras, los asentamientos de un solo tipo (como las favelas o las villas).

⁹ Dado que no es posible cuantificar la construcción informal.

¹⁰ Todavía en 1975, el 58% de la población de esta ciudad habitaba en los llamados “mesones” o vecindades, aunque el mercado ilegal era importante.

En Brasil, la situación de ilegalidad asume magnitudes importantes. La población favelada en la década del noventa del siglo pasado, en Río de Janeiro al igual que en Belo Horizonte, era del 20%;¹¹ en Salvador y Fortaleza, alrededor del 21%; en Recife, el 46% y en San Pablo, el 22% (Mello Bueno, 1999). En esta última ciudad, el loteamiento ilegal y la autoconstrucción fueron las principales alternativas de acceso al suelo hasta 1980; el número de loteamientos oscilaba ese año entre 3.560 y 5.000, según diversas fuentes, y su población entre 2,5 y 4 millones de personas (alrededor del 50% de la población). En 1990, en 2.600 loteos vivían 2,4 millones de personas dado que se había regularizado una parte de ellos (Maricato, 1996). Paralelamente, la población en favelas creció a un ritmo alto. Los programas de legalización implementados desde la última década han modificado estas cifras, aunque no existen datos actualizados.

¿Cómo se puede explicar la informalidad urbana?

a) Por los niveles de pobreza¹² e ingresos

Una cantidad considerable de población urbana vive en condiciones de pobreza e indigencia y, en la mayoría de los países, la proporción de hogares pobres en el año 2000 llegó a ser aún más alta que en los años setenta, aunque en los últimos cuatro años ha habido una cierta mejora de la situación. Las últimas estimaciones disponibles, correspondientes al año 2005, indican que ese año un 39,8% de la población total de la región se encontraba en situación de pobreza. La extrema pobreza o indigencia abarcaba, por su parte, a un 15,4% de la población.¹³

En términos de población urbana, en 2005 un 66% del total de los pobres de la región residía en dichas áreas, mientras que los indigentes urbanos representaban un 52% del total. Estos valores muestran un marcado aumento respecto de los registrados en 1990 (un 61% y un 48%, respectivamente) y más aún en comparación con los de 1980 (un 46% y un 36%) (CEPAL, 2006). La

¹¹ Es de notar que, en esta ciudad, el 60% de la tierra ofertada entre 1966 y 1976 era clandestina, es decir que además de la población en favelas, la informalidad por compra en el mercado ilegal era muy importante.

¹² Aunque algunos trabajos muestran que no toda la población que vive en la informalidad es pobre y que no todos los pobres viven en la informalidad (MacDonald, 2004).

¹³ Así, el total de pobres alcanzaba los 209 millones de personas, de los cuales 81 millones eran indigentes.

población pobre urbana ha pasado de cerca de 63 millones de personas en 1980 a casi 138 millones en 2005 (del 29,8% al 34,1% del total de la población), mientras que los indigentes pasaron de 22,5 millones a 41,8 millones entre los mismos años (de 10,6% a 10,3%). Es decir que la población pobre urbana ha aumentado en términos porcentuales mientras que hubo una mínima disminución en el porcentaje de indigencia.

También continúa manteniéndose la dispersión de los niveles de pobreza e indigencia. Países como Chile, Costa Rica y las áreas urbanas de la Argentina y Uruguay registran los menores niveles de pobreza e indigencia, con incidencias inferiores al 30% y al 10%, respectivamente. Mientras que Colombia, Ecuador, El Salvador, República Dominicana y Perú tienen índices de pobreza entre 47% y 51% y tasas de indigencia entre 19% y 25%; y en Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay se registran niveles de pobreza que superan el 60%, con porcentajes de pobres extremos que sobrepasan el 30% (CEPAL, 2006).¹⁴

Vinculada a la pobreza, interesa mostrar la situación respecto al desempleo, dado que los cambios estructurales a nivel económico en la mayoría de los países de América Latina produjeron, a partir de la década del setenta, un sensible aumento del fenómeno. Al igual que en años anteriores, en 1970 las tasas de desempleo abierto urbano en la región alcanzaban un promedio del 6,9%, y en algunos países, como la Argentina, Costa Rica, Chile y Ecuador, era de menos del 5%; en el otro extremo, en Colombia y Panamá era de más del 10%. En 1980 el promedio regional no se había modificado, aunque en algunos países había aumentado, como en Chile y Perú, mientras que en la Argentina, por ejemplo, se había reducido al 2,6% (Clichevsky *et al.*, 1990).

Entre el inicio de la década siguiente y la del 2000, la demanda de mano de obra siguió evolucionando a un ritmo más lento que la oferta y, por lo tanto, la tasa de desocupación urbana aumentó del 6,2% en 1990 al 10,7% en 2002. También se acentuó la precariedad ocupacional y se registró una caída en la proporción del empleo asalariado del 71% al 67,5%. Aunque es de señalar que en el último cuatrienio (2003-2006) ha habido un aumento importante del número de puestos de trabajo. Sin embargo, una proporción significativa

¹⁴ Brasil, México, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela constituyen otro grupo relativamente homogéneo, en el que la pobreza se encuentra en torno al 35% y la indigencia varía entre un 10 y un 16%.

de los nuevos empleos son de bajos ingresos y, en el caso del sector formal, se observa un incremento de las relaciones laborales a corto plazo (CEPAL, 2006).¹⁵

Paralelamente a la problemática del desempleo, la crisis de fines de la década del setenta e inicios de los ochenta produjo una reducción generalizada de los salarios en casi toda la región. La merma para 12 países entre 1980 y 1985 ha sido de entre el -12 y el -18% (Clichevsky *et al.*, 1990). En los años siguientes, los datos de ingresos que recogen las encuestas de hogares registraron un incremento leve entre 1990 y 2005, pues aumentaron a una tasa media anual del 0,35%, aunque en el trienio 2003-2005 lo hicieron a una tasa media del 1,14%. Algo similar ocurrió con los salarios, que se elevaron a una tasa media del 0,9% anual en el mismo trienio, aumento que no se condice con la expansión del producto por habitante en la región, algo superior a un 2,5% anual. Pero lo que interesa hacer notar es que en 15 años, los salarios reales se incrementaron tan solo un 10%, un alza equivalente al aumento del PIB regional solo en los últimos cuatro años.

En cuanto a la distribución de dichos ingresos, una de las características históricamente más sobresalientes de América Latina ha sido su elevada inequidad así como su rigidez al cambio en la estructura distributiva. Esta desigualdad permaneció sin modificaciones sustanciales durante la década de 1990 e incluso empeoró en el inicio de la presente década. Algunas estimaciones dan cuenta de esta inequidad en la distribución del ingreso: el estrato conformado por el 40% de los hogares ubicados en el extremo inferior de la estructura de distribución capta en promedio un 14% del ingreso total¹⁶ (CEPAL, 2006).

b) Por las políticas estatales

Las políticas de regulación del Estado hacia el mercado de tierra urbano están definidas por: el derecho de propiedad de cada país, determinado histórica y culturalmente; el marco jurídico-institucional, que define qué nivel del Estado y qué instituciones son las que tienen la misión de actuar sobre el suelo

¹⁵ En 14 de los 19 países de la región, el desempleo se deterioró respecto de los años noventa y en seis países (Argentina, Colombia, Panamá, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay), las tasas de desempleo urbano para el período 2000-2005 superaron el 14%.

¹⁶ Los valores más bajos están en Bolivia (9,5%) y República Dominicana (10,4%), seguidos por Brasil (11,9%), Guatemala (11,3%) y Honduras (11,3%). A su vez, Uruguay (área urbana) presenta la mayor participación de este grupo (21,6%), que excede considerablemente la del país que le sigue, Argentina (16,5%).

urbano; los técnicos que trabajan en cada una de las instituciones;¹⁷ la voluntad política del gobierno y las relaciones del Estado con los distintos sectores de la sociedad civil.

La existencia del mercado ilegal de tierra para la población de menores ingresos se relaciona con las restricciones de acceso a la tierra legal, tanto en términos de producción como de comercialización. En Perú, Colombia y Brasil¹⁸ este mercado existe desde larga data, mientras que en otros, como la Argentina, comenzó en la década del treinta y luego tendió a desaparecer hasta que resurgió a fines de los setenta (Clichevsky, 1975; 1991). Las normas más estrictas implementadas en los últimos años sobre la producción del suelo han tenido como una de sus consecuencias el aumento del mercado “informal”. La Ley N° 6766/79 de Brasil –que prohíbe los loteos clandestinos– hizo crecer las favelas (Maricato, 1996), mientras que el Decreto-Ley N° 8912/77 en la Argentina –que exige loteos con infraestructura– determinó la aparición de loteos clandestinos y mayores ocupaciones de tierras.

En muy pocos países se han implementado regulaciones específicas sobre la comercialización del suelo urbano, como en el caso de la Argentina; generalmente la compraventa de tierra se rige por el Código Civil de cada país y sus respectivas reglamentaciones, y por el Código Penal para el caso de infracciones. El crédito estatal para la compra de tierra no ha existido; solo el crédito privado, pero sin ninguna regulación estatal y, por lo tanto, con condiciones respecto a las garantías, intereses, forma de pago, etcétera, totalmente fuera de las posibilidades de la población de bajos ingresos. Existen algunas experiencias de acceso al crédito a través de la formación de cooperativas dado que de manera individual es imposible. Pero inclusive esta forma no puede incluir a los sectores más pobres de la sociedad (porque no tienen capacidad alguna de ahorro).

Por otra parte, la relación entre el Estado y los ocupantes de áreas informales ha sido diferente también según los países y los momentos históricos de cada uno de ellos. Pues los gobiernos han reprimido, tolerado, admitido o propiciado las ocupaciones de tierras y construcciones según las coyunturas políticas. Resulta difícil resumir, pues, la actitud estatal hacia las ocupaciones directas a través de la simple dicotomía tolerancia/represión. Por lo general, ha sido más proclive a aceptar la ocupación en tierras de escaso valor comercial y malas condiciones físico-ambientales. Pero casi todos los gobiernos asumen el

¹⁷ Que tienen una determinada formación y abordaje conceptual.

¹⁸ Pues había normativas con mayores exigencias de infraestructura y, por lo tanto, la tierra urbana tenía costos de producción mucho más altos que en aquellos lugares donde solo significaba aprobar un plano de subdivisión.

compromiso jurídico y político de proteger la propiedad privada, aunque sus titulares mantengan la tierra desocupada. Las tomas han ocurrido en etapas electorales (en Costa Rica en 1985) o bajo gobiernos militares (en Guatemala en 1984). En Perú, desde 1961 se sucedieron “indultos” que fueron incorporando los “barrios marginales” a la ciudad legal. En Recife, los conflictos resultantes de la existencia de las villas fueron solucionados, en general, negociando dentro o fuera de la ley.

En cuanto a los agentes de los mercados clandestinos o irregulares de la tierra, el Estado ha sido más o menos permisivo según las coyunturas políticas, económicas y sociales en cada uno de los países de la región. A veces, dichos agentes reciben sanciones; en Brasil, a partir de 1979, la actividad se encuentra penalizada y en Nicaragua fueron sancionados con el despojo de tierras que vendían a plazos mediante repartos ilegales.

En México, desde los años cincuenta, las tierras ejidales y comunales fueron ocupadas a través de mecanismos tanto legales como ilegales (la acción de los ejidatarios y comuneros es similar a la de los loteadores clandestinos dado que para tener acceso a la tierra hay que pagar un precio a algún miembro del núcleo agrario) y loteos clandestinos –las “colonias populares”–, en especial en la periferia de las ciudades (Schteingart, 1993). En la mayoría de los casos, estos asentamientos se formaron con las parcelas vendidas por los mismos campesinos, muchas veces bajo control de quienes ocupan cargos de dirección en los núcleos agrarios y ante la tolerancia de los demás campesinos. Esta situación existe, asimismo, en otras ciudades andinas, como Quito (Clichevsky, 1998).

En la Argentina, según el gobierno de turno, las formas de hábitat popular son consentidas o desalojadas. Desde la reinstauración de la democracia, en 1983, el Estado ha dejado invadir tierras, en especial públicas, pero también realiza desalojos (incluso han aumentado en estos últimos años), en especial en tierras de propiedad privada.

Una interpretación desde la teoría

a) Sobre el análisis espacial

A nivel mundial, la ciudad ha sido objeto de estudio, desde inicios del siglo xx, según distintas disciplinas y abordajes epistemológicos de cada una de ellas. Las disciplinas que más han aportado han sido: la sociología (desde la Escuela

de Chicago en los años veinte, las teorías de la dependencia y la marginalidad en los cincuenta e inicios de los sesenta, hasta la incorporación del marxismo a fines de los años sesenta); la economía (desde las corrientes neoclásicas hasta las marxistas); la geografía (de las descripciones locacionales al análisis marxista y la nueva geografía); el urbanismo (desde al análisis espacialista hasta las visiones de producción social del espacio). Otras disciplinas, como la matemática (con los modelos de interacción espacial), la antropología, las ciencias políticas y la ecología han contribuido, asimismo, a nuevas formas de análisis del espacio urbano.

Especialmente desde los años cuarenta, cuando muchas de las ciudades latinoamericanas comenzaron su rápido crecimiento hasta la fecha, ha cambiado, a nivel mundial y regional, la forma de interpretar el espacio urbano según los marcos conceptuales utilizados, los cuales han incidido en el análisis de la ciudad y en la realización de propuestas de intervención sobre ella (Coraggio, 1971; Castells, 1974; Santos, 1977; Harvey, 1979; Topalov, 1979, 1984a y b). Ello ha significado distintas descripciones e interpretaciones del espacio urbano, en las cuales solo en escasos trabajos, guiados por determinados marcos conceptuales, se ha incluido el tema de la informalidad.

En los años cincuenta, los estudios desde el urbanismo, que tenía aún concepciones espacialistas desligadas de los procesos sociales, sirven de base a la planificación urbana de la época. La sociología se encarga de denunciar ciertas situaciones críticas, como la existencia de la informalidad urbana (en espacial, en las villas miseria), los inquilinatos y los procesos de segregación social en el espacio. La economía y la geografía no se ocupan de estudios intraurbanos hasta los años sesenta.

Hacia fines de dicha década se define una nueva forma de analizar la ciudad, producto del cambio en los marcos interpretativos y la introducción de distintas disciplinas que se ocupan del espacio urbano, así como del fracaso de la planificación urbana espacialista. En los setenta, la corriente de la sociología urbana francesa¹⁹ tuvo gran influencia. Se comprende la ciudad como la relación dialéctica entre los procesos sociales y los procesos naturales, y se analizan críticamente las acciones del Estado en lo urbano, desde la normativa hasta las inversiones directas.

En Latinoamérica, a fines de los sesenta e inicios de los setenta, también se comienza a criticar la forma de analizar lo urbano (Coraggio, 1971): desde el análisis de la ciudad como sumatoria de puntos hasta la ruptura epistemo-

¹⁹ Entre los autores de dicha escuela se destacan Castells (1974) y Topalov (1979).

lógica que significa trabajar sobre el concepto de producción social del espacio a partir de la concepción marxista de los años setenta (ver Cuadro N° 1). Se reafirma la importancia del espacio como poseedor de un significado y no solo simplemente como la forma de cristalización de la sociedad sobre un territorio determinado. El espacio como producción social, como relación dialéctica entre sociedad y naturaleza, posee connotaciones sobre las formas en las cuales los grupos sociales tienen pertenencia a él. No es, pues, una dimensión vacía a lo largo de la cual los sectores sociales se estructuran, sino que tiene un papel en la constitución de los sistemas de interacción. Existe un carácter interactivo entre la sociedad y el espacio, y la interconexión entre relaciones sociales y configuraciones espaciales constituye un foco central de investigación.

El espacio es el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen; no hay meramente divisiones sociales distribuidas en el espacio, sino que la forma de la misma división social es influida por el hecho de estar localizada en el espacio (Massey, 1985). Es decir que este es condicionado y, a su vez, condiciona (Santos, 1977). Mark Gottdiener (1985) define las relaciones socioespaciales y suministra elementos de explicación de la reestructuración metropolitana, a partir de cambios en la ciudad central y del desarrollo de los suburbios, asociados a los cambios regionales y globales del capitalismo.

Aunque no todos los investigadores urbanos poseen iguales marcos conceptuales, aún siguen teniendo vicios espacialistas; en algunos casos, producto de la propia formación disciplinaria (especialmente, los arquitectos, dedicados más a la planificación física que a la investigación urbana). Desde los años sesenta, especialmente, conviven diferentes enfoques según la posición ideológica de cada investigador, las coyunturas políticas de cada país e, incluso, las instituciones financieras nacionales e internacionales que guían, en parte, las investigaciones que se realizan en la región.

A partir de los años ochenta, lo urbano como objeto de estudio comienza a carecer de trasfondo teórico claro. Dichos años fueron un período de crisis, en el que predominan los estudios empíricos, más que teóricos (Manzanal y Clichevsky, 1988; Herzer y Clichevsky, 1992), marcados por la crítica a las posturas marxistas, especialmente la estructuralista de los años setenta. Es de destacar que en esa década se estudiaban las políticas públicas y los movimientos urbanos como procesos sin sujeto. Posteriormente, se inician estudios sobre las prácticas cotidianas y los modos de vida (Cravino, 2006; Cuenya, 2003).

En los últimos quince años, el tema que ha prevalecido en los estudios urbano-metropolitanos se refiere a la globalización de la economía y sus efectos

sobre las áreas urbanas y metropolitanas; en especial cómo el aumento de la desigualdad económica se expresa en el territorio generando áreas de mayor exclusión socioespacial.

Cuadro N° 1. Abordajes teórico-metodológicos, según distintas disciplinas y marcos conceptuales

Años	Disciplinas				
	Sociología	Economía	Geografía	Urbanismo	Matemática
40/50	Escuela de Chicago, entre otros.	Economía urbana. Ciudad como puntos.	Ciudad como puntos.	Arquitectura moderna, zoning.	
60	Informalidad como fenómeno transitorio o solución a la pobreza.	Ciudad como flujos y energía (ciudad legal).	Ciudad como flujos y energía (ciudad legal).	Arquitectura moderna, zoning.	Modelos de interacción espacial.
70	Producción social de la ciudad. Informalidad como resultado del funcionamiento de la sociedad capitalista. Niveles de explicación del espacio urbano y la informalidad. Movimientos sociales. Incorporación del marxismo al análisis urbano. Teoría de la renta.				
80	¿Crisis del marxismo? Vuelta al empirismo. Estudios de caso. Heterogeneidad teórica. Emergencia de los procesos de globalización.				
90 y más					

Fuente: Elaboración propia.

b) Sobre el mercado de tierras y la informalidad

Desde el **mercado de tierras** se estudia la relación entre densidades y precios de mercado a partir de inicios del siglo xx, pero más acentuadamente desde la década del sesenta de dicho siglo (Alonso, 1964; Granelle, 1970). Existe una tradición neoclásica importante sobre los modelos de equilibrio espacial y el modelaje propuesto desde la economía geográfica. También son importantes los estudios de mercado y la determinación de los precios desde la econometría a partir del estudio de los precios hedónicos (Abramo, 2006).

A partir de los años setenta, comienzan a desarrollarse estudios sobre el mercado basados en la teoría de la renta desde la perspectiva marxista y sobre situaciones concretas de actuación de distintos agentes sociales. Los trabajos de Alquier (1971), Loijkine (1971) y Topalov (1979; 1984a) sobre la relación entre funcionamiento de mercado y rentas urbanas, así como el estudio de Vielle (1970) sobre la ciudad de Teherán, son los más importantes en relación con el funcionamiento del mercado y los intereses de cada uno de los actores que intervienen en las etapas de producción y comercialización del suelo urbano. Pero ninguno de ellos toma el tema del mercado informal o las ocupaciones directas de suelo, sino que tratan de explicar el funcionamiento del mercado formal.

Es decir que los diferentes estudios han tratado de explicar la ciudad capitalista, el mercado de tierras y los movimientos sociales, pero no las distintas situaciones de informalidad, aunque se incorporan por primera vez dimensiones que antes no eran consideradas, como la relación entre mercado de suelo y de vivienda, y entre ambos y la economía en su conjunto; sobre estos aspectos cabe mencionar los trabajos de Indovina y Secchi (Indovina, 1977). En América Latina, los estudios sobre mercado de tierras surgen en la década del sesenta del siglo pasado –la mayoría de los cuales tiene influencia de la sociología francesa de corte marxista– y se destacan los trabajos de Jaramillo (1987), Schteingart (1993), Queiroz Ribeiro, Geisse y Sabatini, entre otros (Clichevsky *et al.*, 1990).

En relación con la **informalidad** como fenómeno social latinoamericano, se han elaborado diferentes interpretaciones, desde las que suponían la transitoriedad del fenómeno y explicaban su origen como un desajuste temporal provocado por las migraciones que sería superado por la dinámica del sector moderno, hasta otras que sostenían que la informalidad urbana era expresión permanente del funcionamiento de la sociedad capitalista dependiente.

En los años cincuenta, los estudios urbanos estaban vinculados a la ideología desarrollista y se referían fundamentalmente a las preocupaciones sobre la

aceleración de la urbanización, la concentración de la población en las grandes ciudades, las migraciones rural-urbanas y la formación de villas. Todos estos problemas, que resultaban de la industrialización sustitutiva comenzada en la década del treinta, se atribuían a la urbanización y se consideraban “patologías” de la vida urbana debido a la marginalidad en que vivían los sectores pobres urbanos. Con la introducción de la teoría de la modernización, las ciudades pasan a ser los centros que podían contribuir a la modernización y al desarrollo de las sociedades (Manzanal y Clichevsky, 1988).

A fines de la década del sesenta, la nueva visión sobre la cuestión urbana a partir de la teoría de la dependencia (en la cual juegan un rol decisivo en la interpretación urbana los factores externos y la penetración del capital internacional en el proceso de producción y consumo) modifica la interpretación de la informalidad urbana (Hardoy y Moreno, 1974; Yujnovsky, 1971). Ahora se entiende a la población que vive en villas como resultante de la estructura social dependiente de los países y no como fuente de desviaciones; desde esta perspectiva, se explican los movimientos sociales. Completando la vertiente ideológica de la dependencia, algunos estudios han incorporado variables marxistas al análisis e intentan mostrar cómo el proceso de acumulación del capital conduce a formas específicas de configuración social del espacio (Coraggio, 1971, 1974).

Las limitaciones políticas, por un lado, y la crisis del marxismo, por otro, definen que, a fines de los años setenta, el campo de investigación se haya volcado al empirismo, a la descripción de situaciones que, si bien son válidas para conocer la realidad, no conllevan una explicación de la problemática urbana y, por lo tanto, de la informalidad. Muchos de los trabajos son sectoriales, escasamente explicitan sus marcos conceptuales y la mayoría describe situaciones parciales o puntuales.

En los años ochenta se elabora una cantidad importante de trabajos, pero no se puede afirmar que constituyan un debate sobre el tema; existe una notoria ausencia de discusiones orientadas hacia alguna idea-fuerza, hipótesis y niveles de explicación de los fenómenos. Tampoco se establecen nexos orgánicos de discusión entre organismos públicos, ONG y centros académicos sobre esta problemática, por lo menos en la Argentina (Cravino, 2006: 86-87). La producción en el campo teórico es muy limitada; se comienza a utilizar un exceso de términos y categorías empleados sin una clara definición e insertados en marcos interpretativos de diferentes formas. Se elabora una serie de trabajos empíricos que parecen mostrar una desestructuración de las teorías previamente existentes.

Desde los años noventa hasta la actualidad (2007), no existen trabajos críticos sobre la teoría que –implícita o más o menos explícitamente– expresen las investigaciones en el campo de lo urbano, y, más específicamente, sobre la informalidad urbana (desde el punto de vista del hábitat de los pobres urbanos; informalidad ligada a la cuestión del derecho de propiedad y de la situación urbano-ambiental del espacio construido).

Interesa mencionar una línea interesante de trabajo empírico que analiza que las áreas informales no provienen de la población expulsada del campo que llega a la ciudad y se incorpora, como puede, a los procesos de industrialización, como en los años sesenta, sino que en dichos espacios habita a veces ya la tercera generación de villeros, nietos de los migrantes rurales. La villa ya no es un lugar de pasaje, un lugar de vida “transitorio” –como se pensaba que podía ser en los sesenta– que se modificaría con la incorporación de la población a los procesos productivos urbanos y los cambios profundos a nivel político que se esperaba que sucedieran. Desde los noventa, ya nadie espera que se produzcan dichos cambios, ni siquiera hay movimientos políticos (o son mínimos) que luchan en esa dirección. Tampoco hay una política económica, de alguna forma o significado, redistributiva, como se ha mostrado más arriba.

En síntesis, la informalidad ha sido interpretada por los estudiosos urbanos como la forma de la población pobre de ser “marginal” (aunque se ha demostrado que no estaban tan “fuera” del capitalismo, que servían a él); como la solución para los pobres urbanos; como una forma de vida, así como la pobreza; como un momento de transición en un contexto de cambio social²⁰ y como algo estructural al sistema capitalista. Estas visiones, además de interpretar las distintas realidades latinoamericanas de formas distintas, han contribuido a definir diferentes políticas hacia la población que habita los distintos tipos de informalidades.

c) Sobre las políticas

En las décadas pasadas, la política urbana, expresada básicamente en los planes urbanos (directores o reguladores, según el país) o reglamentaciones de subdivisión, uso y ocupación del espacio, en general, negaban –y, en

²⁰ Desde una utopía de izquierda en los setenta, la informalidad iba a desaparecer con una mejor distribución de la riqueza (y también esto es distinto según los países, al igual que la cantidad de población que vive en la informalidad, y en distintos momentos históricos).

algunos casos, aún lo hacen— la existencia de la informalidad. Estaba aún muy influenciada por la concepción de la arquitectura moderna de los años treinta, el zoning y la espacialidad. En muchos planes, las áreas ocupadas por población pobre, en forma de villas, callampas, favelas, etcétera, eran marcadas como “zonas verdes”, “áreas de recreación” u otras denominaciones. Pero las áreas informales eran “invisibles” a los ojos de quienes formulaban dichos planes.

A inicios de la década del setenta, se elaboran los primeros esbozos de crítica sobre la propiedad privada del suelo en paralelo a la implementación de las reformas agrarias en algunos países de la región, de las cuales se analiza si pueden ser trasladadas a la reforma urbana (Hardoy y Moreno, 1974). Se comienza a estudiar el régimen de propiedad en los países capitalistas como Inglaterra y los países escandinavos que, junto con la reforma en Cuba, influyeron en el pensamiento sobre la propiedad del suelo y las necesidades de cambios en los países de la región. Asimismo, varios gobiernos habían incorporado en la Constitución de sus respectivos países, desde los años cincuenta, la “función social de la propiedad”, aunque en muchos casos no quedaba claro qué quería decir pues no se explicitaba y/o reglamentaba, y quedaba exclusivamente como una “declaración de principios”.

Luego, en los años ochenta, se produce la crisis del marxismo para interpretar lo urbano y, sobre todo, para poder actuar sobre ello. Autores como Granelle (1982) señalan que dicho marco interpretativo solo sirve para la crítica, pero no para el sustento de políticas. Y siguen coexistiendo formas diversas de analizar la ciudad, lo que conlleva distintas concepciones sobre las intervenciones del Estado en ella.

Las políticas destinadas a la informalidad

En su mayor parte, las políticas destinadas a la población que no puede acceder al mercado de suelo y vivienda de manera legal han estado focalizadas a mejorar condiciones *ex post*; es decir que han tratado de “regular” la informalidad a través de distintos tipos de programas llamados genéricamente de “regularización” y que incluyen desde la legalización del suelo hasta mejoras urbano-ambientales. Las políticas *ex ante*, de prevención de la informalidad, han tenido mucho menos peso y fueron implementadas en muy pocos países latinoamericanos.

Desde la década del cuarenta del siglo pasado, las políticas para mejorar el acceso de la población pobre al suelo urbano legal y minimizar la informalidad han estado por detrás de las necesidades (además de no actuar sobre sus causas)²¹ y, por lo tanto, la informalidad se ha incrementado –por lo menos hasta que se han implementado políticas masivas de regularización en la década del noventa del siglo pasado– en la mayoría de los países latinoamericanos.

A partir de la década del sesenta, en muchos países de la región comienzan a implementarse políticas urbanas para los sectores pobres urbanos con diferentes instrumentos según los gobiernos de los distintos países, influidos, asimismo, por el abordaje teórico-metodológico de la ciudad que tienen los técnicos y por las presiones que, en cada coyuntura, ejercen sobre los organismos de planificación los sectores interesados en el mercado de tierras en forma directa o indirectamente a través del mercado de vivienda y el financiero.

En algunos países, como en Brasil, se aprueba legislación –en 1979– que permite lotes para la población de bajos ingresos, con dimensiones menores que para el resto de los sectores sociales, en un intento de ampliar la oferta con el objetivo de disminuir la población que accede a la tierra de manera informal. En Buenos Aires, por el contrario, se implementa en 1977 una legislación que prohíbe los loteos sin infraestructura, lo que encarece la tierra y disminuye, pues, la oferta de esta para los sectores de menores ingresos.²² En Ecuador las restricciones estatales en materia de loteos provocaron un crecimiento del mercado ilegal del suelo. Perú tiene legislación desde los años sesenta, cuyo objetivo es legalizar los barrios informales, con escasos resultados hasta la década del noventa.

Pero estas políticas no estaban incluidas en una política urbana integradora. Hacia fines de la década del setenta del siglo pasado, solo un reducido número de las más importantes ciudades de América Latina tenía instrumentos de planificación urbana y las escasas propuestas sobre la tierra se elaboraban desconociendo el funcionamiento del mercado legal y las formas ilegales de producción y comercialización de la tierra; estas propuestas estaban basadas en análisis descriptivos y no existía explicación de los fenómenos. No solo eran escasas las referencias al suelo urbano en los planes reguladores, sino que el escaso conocimiento de la realidad impedía la implementación de dichas medidas.

²¹ El supuesto de la transitoriedad del fenómeno de la informalidad definió que las acciones se centraran en la provisión de soluciones habitacionales de bajo costo, las cuales cumplirían un papel importante en la lucha contra la pobreza en el medio urbano.

²² Articulada con políticas socioeconómicas, que, entre otros impactos, han aumentado el desempleo y la baja salarial.

Así como la década del sesenta finaliza con una crisis del pensamiento sobre la ciudad y las formas de intervenir sobre ella y surgen otras visiones del fenómeno urbano, las políticas implementadas también entran en crisis, comienzan a evaluarse negativamente sus resultados y se realizan trabajos críticos que buscan explicar por qué la mayoría de los instrumentos de planificación urbana no se pueden implementar (Rofman y Clichevsky, 1991).

Lamentablemente, este proceso crítico no tuvo las repercusiones esperadas en las acciones concretas pues los contextos políticos de los años setenta, en la mayoría de nuestros países, dejaron interesantes proyectos de lado e implementaron políticas acordes con los intereses de los sectores dominantes (los mismos que contribuyeron a los cambios económicos que dieron por resultado un mayor desempleo y concentración del ingreso y, por lo tanto, el empobrecimiento de importantes sectores de la población).

La crítica a los planes (maestros, reguladores, directores, según la época en la cual fueron concebidos) ha dado lugar a los intentos de tratar la ciudad por fragmentos (Clichevsky, 1996; 2006a). Se ha pasado de la renovación urbana a la revitalización —que en relación con la informalidad puede analizarse como el desplazamiento de las políticas de erradicación a las de regularización—, que respondería a la lógica del capitalismo a partir de la década del ochenta.

Los paradigmas sobre planificación (más que sobre las interpretaciones urbanas) han influido en la elaboración de las normas; en muchos casos, los planificadores tradicionales todavía son continuadores del urbanismo moderno de los años treinta, cuyas aplicaciones solo sirven a una parte de la ciudad latinoamericana —la legal—; la población que no puede acceder a ella queda fuera de toda norma. Las acciones de los técnicos se reflejan en un hacer para una porción de la ciudad, salvo cuando se definen “normas especiales” para los sectores populares y no se visualiza la ciudad como totalidad.

A partir de los años noventa existen nuevas formas de intervención sobre lo urbano —y, por lo tanto, sobre el mercado de tierras— conceptualmente distintas a la anterior: planificación estratégica, planificación urbano-ambiental con participación de la población, códigos de planeamiento y construcción más flexibles, intervenciones puntuales sobre algunos aspectos más conflictivos o en los que ciertos intereses privados son importantes (Clichevsky, 1996).²³

²³ Es interesante resaltar que países con distintos regímenes constitucionales, y gobernados por partidos políticos con diferentes objetivos generales, no tienen instrumentos muy diferentes para el mercado de la tierra; existe una homogeneización de los instrumentos y una diferenciación en la gestión de estos.

Las políticas de regularización para los pobres urbanos se expanden en los años noventa, aun en países donde estas eran muy reducidas en décadas anteriores.

Los marcos institucionales unitarios o federales definen, en parte, las formas que asumen las políticas del Estado; en las últimas dos décadas, las provincias-estados y los municipios tienen, históricamente, mayor autonomía. A partir de los procesos de descentralización que han comenzado en la década del ochenta, el municipio posee una relativa independencia, incluso en los países unitarios. Entre sus atribuciones están las de elaborar e implementar políticas urbanas –aunque, en algunos casos, existan instituciones de nivel nacional, con los cuales deben coordinar o trabajar de manera conjunta–.²⁴

Paralelamente, en las últimas décadas, los gobiernos latinoamericanos son elegidos democráticamente;²⁵ ello significa que las políticas, para ser aprobadas, deben pasar por la instancia legislativa, en la que la articulación de intereses, el clientelismo y hasta la corrupción definen, en parte, las políticas.

En cuanto a las políticas tanto *ex post*, es decir, de regularización como de prevención de la informalidad, implementadas fundamentalmente a partir de mediados de los años ochenta y más fuertemente desde la década del noventa del siglo pasado, han estado influidas por la visión sobre lo urbano y, en especial, sobre la informalidad que tienen los técnicos que trabajan en las diferentes instancias de gobierno, así como por la ideología y los objetivos políticos de cada uno de los gobiernos de los países en la región, por la articulación de intereses con los sectores privados (tanto inmobiliario como financiero) y, en parte, por los organismos internacionales de crédito.

a) Las políticas *ex ante*

Brasil, Colombia y México son los países que más han elaborado, y en parte implementado, políticas *ex ante*, de prevención de la informalidad. Los cambios en los marcos legales de estos tres países, producidos desde fines de la década del ochenta del siglo pasado, incluidas sus constituciones nacionales, han posibilitado estas políticas. Ellas han surgido tanto por objetivos políticos de

²⁴ La mayor independencia local puede ser positiva si existe una voluntad política más fuerte en estos niveles para aprobar políticas de equidad en relación con el hábitat urbano; aunque los municipios, en muchas oportunidades, son más débiles que los niveles superiores de gobierno o las empresas autárquicas y son estos los que toman decisiones sobre el suelo urbano.

²⁵ A diferencia de la década del setenta y parte de la del ochenta, cuando en muchos de los países había regímenes militares.

los gobernantes, que a su vez tenían y tienen vinculaciones directas con ciertos abordajes teórico-conceptuales sobre la ciudad y la informalidad (caso Brasil²⁶) o tienen una historia, una tradición de implementar algunas políticas sobre la población pobre urbana. En estos casos, se relacionan, más que con objetivos políticos, con una forma de ver la ciudad y las implicancias de la informalidad para la totalidad de la población urbana. También están vinculados a la lucha contra la pobreza que permea muchas de estas políticas (caso Colombia y México), pero que tienen, asimismo, otras implicancias para diversos sectores con intereses en la producción de la ciudad –los desarrolladores y empresas constructoras en ambos países– (Clichevsky, 2006b).

Actualmente se plantea una coyuntura compleja, en la que los intereses de los distintos actores sociales de la ciudad para los cuales el suelo urbano es primordial entran en contradicciones con los propósitos de la equidad. Los intereses del sector inmobiliario junto con las, a veces, muy tibias definiciones de los gobiernos hacen que los resultados de las políticas de prevención de la informalidad sean muy exiguas o presenten, incluso, impactos negativos para la población objeto de ellas. Ciertos casos analizados sobre las reservas territoriales y los loteos realizados por asociación del sector público y privado en México, por ejemplo, dan cuenta de ello.

Los instrumentos elaborados son de distintos tipos. Para la tierra privada, pueden ser exclusivamente normativos o incorporar también mecanismos de obtención de recursos por parte del Estado; tributarios; captación de las valorizaciones producidas en terrenos privados por acciones estatales; asociaciones público-privadas para realizar loteos destinados a la población de bajos ingresos o para llevar adelante operaciones urbanas. Para la tierra fiscal, básicamente, la utilización de activos del Estado y la constitución de bancos de tierras –o reservas territoriales– basadas en la utilización de esos activos estatales o, asimismo, a partir de expropiaciones, compra, canje, juicios de apremio, etcétera.

En la mayoría de los casos, son instrumentos que se elaboran e implementan desde fines de la década del ochenta del siglo pasado, pero algunos tienen una historia más larga, como la política de reservas de tierra en México que se inicia a comienzos de la década del setenta; incluso este es el único país de la región que plantea políticas de regularización y de prevención, más o menos integradas según los diferentes gobiernos que ha tenido; además, a lo largo de los más de treinta años de implementación de las reservas territoriales, estas han estado al cuidado de distintos organismos y programas y se posibilitó su

²⁶ Vinculados a la equidad social.

ampliación a partir de las reformas constitucionales de inicios de la década del noventa del siglo pasado.

En Brasil, gobiernos locales progresistas electos desde la década del ochenta del siglo pasado y la movilización de la población —a través de sus organizaciones de base y/u ONG que la representaban— han sido importantes en la definición de las políticas; se ha podido modificar la Constitución en 1988 y se aprobó una ley nacional —el Estatuto de la Ciudad, en 2001— que incorpora las políticas llevadas a cabo por dichos gobiernos municipales. Este país es el que más instrumentos ha elaborado, y en parte implementado, debido a la presión ejercida por los sectores de bajos ingresos y sus organizaciones así como por los mismos intereses de las administraciones municipales. Sin embargo, también se presentan limitaciones en la implementación —es el caso del Municipio de Diadema, con las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) o los escasos resultados de la implantación del Impuesto Progresivo Territorial Urbano (IPTU) en el Municipio de Porto Alegre— (Clichevsky, 2006b).

En los casos de México y Colombia, los otros dos países con mayor cantidad de instrumentos, las decisiones han sido tomadas en forma más centralista sin la participación de la población involucrada. En estos países, ha dependido más de la voluntad política y de su historia, en especial en términos de políticas urbanas y tributarias; por ejemplo, en Colombia, la contribución por mejoras, que en dicho país es un fuerte antecedente de la legislación sobre captación de valorización de los terrenos privados por parte del Estado, se aplica desde la década del treinta del siglo pasado.²⁷

En el resto de los países de la región, las políticas han sido erráticas, dependiendo de los gobiernos —en especial, locales— y su intencionalidad de promover políticas para mejorar las condiciones de vida de la población de menores ingresos. Tal es el caso del Municipio de Moreno, en la Argentina. En otros países se han tratado de implementar algunas políticas, pero no se han podido sostener, como en el caso de Perú.

Es importante resaltar que la elaboración e implementación de muchos de los nuevos instrumentos no significa que se mejore el acceso al suelo de la población de bajos ingresos y que, por lo tanto, sean políticas positivas en términos de prevenir la informalidad. Esto depende de su aplicación. Por ejemplo, los recursos obtenidos por el suelo creado a partir del índice de aprovechamiento básico pueden ser destinados a compra de tierra o construcción de viviendas

²⁷ Aunque existen antecedentes en otros países, son de menor importancia relativa respecto a otras contribuciones territoriales.

para sectores de bajos ingresos si ese es el objetivo político del gobierno; de lo contrario, podría ser utilizado para realizar inversiones en áreas de la ciudad donde habitan sectores de ingresos medios y altos.²⁸

El caso de las operaciones urbanas de San Pablo da cuenta de los distintos impactos que puede tener este tipo de instrumentos sobre los sectores de menores ingresos; mientras que los recursos obtenidos por el municipio a través de la Operación Centro-Anhangabaú fueron destinados a mejorar un área deteriorada de la ciudad donde habita población de bajos ingresos, la Operación Faría Lima ha servido para beneficiar a los sectores de altos ingresos con el ensanche de una avenida. En este caso –de las operaciones urbanas–, los impactos de la implementación de las políticas están definidos por el propio instrumento, que en sí es restrictivo para mejorar la situación de la población pobre urbana dado que los recursos obtenidos por la operación solo pueden ser invertidos en el área²⁹ (Clichevsky, 2006b).

En relación con los recursos obtenidos de la captación de la valorización de terrenos privados por parte de las administraciones públicas, depende de los objetivos políticos que puedan ser aplicados a distintas áreas de la ciudad en diversas inversiones que benefician a uno u otro sector social. En este caso, aún no hay ejemplos de cómo han sido utilizados los recursos, dado que ha habido muchos proyectos pero escasas aplicaciones.

En el caso de los instrumentos tributarios, como el Impuesto Progresivo Territorial Urbano (IPTU), la cuestión de los recursos captados es diferente pues, por lo menos cuando se ha aplicado en Brasil, no ha sido para mejorar las condiciones del presupuesto municipal, sino para dinamizar el mercado legal del suelo. Pero aquí lo que está en discusión es para quién se dinamiza el mercado, ya que depende de dónde esté localizada la tierra, quiénes van a ser los demandantes reales de esta. Si bien es un instrumento que no admite críticas desde el punto de vista de la conveniencia de su aplicación en tanto mejora la economía urbana (en términos de utilizar terrenos con infraestructura, localizados intersticialmente), no es necesariamente un instrumento que dinamice tierra a la cual pueda acceder la población de bajos ingresos. Otros casos de

²⁸ Además, para aplicar el suelo creado, es necesario analizar el sector inmobiliario y la dinámica del área urbana de la cual se trate, y debe haber una gran dinámica del sector inmobiliario para que haya gran demanda de suelo creado que signifique recursos que se apliquen a políticas para los sectores pobres urbanos, que a su vez signifiquen una cantidad considerable de soluciones a la prevención de la informalidad.

²⁹ Es decir que, como la mayor parte de los interesados en invertir en la ciudad lo hacen en áreas donde ya vive población de ingresos medios o altos, estos son los sectores que se benefician.

dinamización de tierra a través de la negociación directa con los propietarios deudores del municipio o a través de juicios de apremio, como el de Moreno, en la Argentina, brindan posibilidades al municipio para generar un banco de tierras que puede ofrecer suelo a bajo precio y financiamiento adecuado a la población de bajos ingresos.

En síntesis, lo que muestra la diversidad de los instrumentos que se podrían utilizar para la prevención es, por un lado, que solo se han elaborado y parcialmente implementados en muy pocos países de la región y, por otro, que han servido poco para prevenir la informalidad ya que esta tiende a crecer a pesar de estos instrumentos y de las políticas de regularización que se están aplicando en la región. Incluso en México, donde existe hace más de treinta años una política de reservas territoriales y que lleva adelante distintos programas de regularización, no se llega a satisfacer la demanda de la población de bajos ingresos. Dichos instrumentos se relacionan con la historia de la política urbana de cada país, así como con los objetivos políticos de los gobiernos, que se vinculan, obviamente y de manera más o menos explícita, con determinados abordajes conceptuales.

b) Las políticas *ex post*

Los principales supuestos básicos que dan sustento a los diferentes programas de regularización, tanto de legalización como de mejora urbano-ambiental e integrales,³⁰ son: i) La II Conferencia de HABITAT 1996, que define la tenencia segura como uno de los dos objetivos fundamentales de las acciones que deben proseguir los gobiernos, a nivel mundial.³¹ Ella adquiere una importancia sustancial para la población que vive en la inseguridad jurídica dados los problemas de desalojos aún existentes en países de la región. ii) El papel de los organismos internacionales de financiamiento, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, del Banco Mundial). Desde los años noventa, especialmente, los organismos internacionales y bilaterales de crédito financian la legalización de la tenencia y componentes de mejoramiento de infraestructura, provisión de equipamientos y reestructuración espacial de los asentamientos, articulados o no con la organización social y promoción de empleo. iii) Las ideas del economista

³⁰ Que consideran, asimismo, los aspectos sociales y, a veces, incluso, los de economía urbana.

³¹ El otro objetivo es el de la gobernabilidad.

Hernando De Soto (1987; 2003), que han estado por detrás de muchos de los programas exclusivamente de legalización dominial financiados por los organismos internacionales (principalmente por el Banco Mundial).³² iv) El papel jugado por algunos gobiernos democráticos y sus objetivos de inclusión social.

Aquí los técnicos plantean una serie de abordajes conceptuales que han apoyado la elaboración e implementación de las políticas. ¿En qué medida estuvieron influidos o tuvieron que luchar con las ideas de De Soto, por ejemplo? ¿Dónde pudieron ser más fácilmente implementadas unas y otras? ¿Ha quedado algo del marxismo, de otras posturas desde la izquierda, con una visión de mayor inclusión social? Los programas y las escasas evaluaciones sobre ellos no permiten visualizar esto muy claramente; es un tema, pues, que hay que profundizar en próximos estudios.

Los objetivos explícitos de los programas son: i) aliviar la pobreza; ii) hacer más inclusiva la ciudad para toda la población y que el área regularizada sea un barrio más de la ciudad; iii) asegurar la tenencia; iv) mejorar la situación urbano-ambiental; v) hacer que la población beneficiaria de los programas sea contribuyente, usuario de servicios públicos y objeto de crédito de la banca privada, en especial; vi) mejorar la perspectiva de género (otorgamiento de títulos a la mujer y el hombre, entre otros).

Los programas surgen a partir de uno o varios de los supuestos anteriormente señalados y sus concepciones se hallan más o menos implícitas o explícitas en su formulación. Hay modelos de programas distintos, de acuerdo con sus supuestos y la historia y el contexto económico, político y social en el cual son formulados e implementados; existen complejas interrelaciones entre los supuestos, el contexto y los cambios de los programas a lo largo del proceso de su formulación e implementación.

Es importante señalar algunas conclusiones sobre la implementación de los diferentes programas. En el contexto regional de exclusión social creciente, la regularización presenta limitaciones. Por un lado, cuando se realiza solo la legalización, los gobiernos refuerzan la lógica de la exclusión urbana, es decir, consolidan a los más pobres donde el mercado les ha permitido instalarse, en áreas de riesgo, con falta de infraestructura y mínimo tamaño, entre otros problemas urbano-ambientales.³³ Y si la legalización significa que debe pagar

³² Para De Soto, la tierra ilegalmente ocupada es un capital que hay que movilizar; podrá pagar impuestos y ser objeto de crédito en el sector financiero formal.

³³ La pobreza en la ciudad se muestra de diversas maneras y constituye procesos complejos, en especial con su aumento, por un lado, y con los procesos de regularización, por otro: hay población pobre que tiene su hábitat legal y población que aún no es tan pobre, pero que se está

el terreno, los impuestos y tasas, no tendrá capacidad económico-financiera para afrontar los costos de la mejora de su vivienda y entorno. Tampoco es tan cierto lo que plantea De Soto, que el hecho de ser propietarios significa una capitalización importante al tiempo que tienen acceso al crédito, pues se ha demostrado que este está aún restringido (Clichevsky, 2003; 2006a).

Por otro lado, los programas legalizan fundamentalmente tierra fiscal ocupada y, en mucha menor medida, ocupaciones de tierra privada e informalidad producida por el funcionamiento de mercados informales de tierra urbana;³⁴ por lo tanto, una cantidad de población queda excluida de los programas. La cantidad de soluciones ha significado, en algunos casos, una disminución considerable de la informalidad, como en Perú. Pero en muchos de los programas de mejoramiento urbano o integrales, la cantidad de soluciones respecto a la población que vive en la informalidad es mínima, como han mostrado algunos de los programas en Brasil, Colombia y la Argentina, para dar solo algunos ejemplos.

En cuanto a los parámetros urbano-ambientales utilizados para la regularización o mejora urbano-ambiental, en general, los proyectos son aprobados por excepción o por flexibilización de las normas existentes. Solo unos pocos programas están vinculados a la política urbano-ambiental a nivel local, provincial-estadual o nacional (Clichevsky, 2006a).

Reflexiones finales

En las últimas décadas, se produjeron procesos cambiantes de la realidad urbana y una multiplicación de los tipos de informalidad y sus magnitudes debido tanto a las modificaciones en la estructura socioeconómica de los países latinoamericanos como a las políticas que ha llevado a cabo el Estado en las ciudades o áreas metropolitanas.

Paralelamente, se produjeron modificaciones en los abordajes según las disciplinas; rupturas epistemológicas que han significado cambios en las formas de comprender la ciudad y, a veces, la informalidad, en especial a partir de fines de los años sesenta del siglo pasado. ¿Estos cambios han ido en paralelo a las transformaciones en la realidad latinoamericana? ¿Hasta qué punto han sido

empobreciendo y que ha tenido que optar por vivir en la informalidad pues ya no puede pagar un alquiler en el mercado formal, y mucho menos ser propietaria (Clichevsky, 2003).

³⁴ Ello es debido a los altos costos para el Estado y a los tiempos que significa expropiar tierra privada para otorgársela a los ocupantes; y los costos para los posibles beneficiarios.

influidos por los procesos mundiales y regionales u obedecían a lógicas disciplinares propias? Parecería que es una compleja articulación entre la realidad, las disciplinas y los marcos interpretativos usados por cada una de ellas.

Las políticas sobre la ciudad y sobre los distintos tipos de informalidad han estado signadas, por un lado, por las modificaciones en la realidad y las interpretaciones desde distintos abordajes teórico-metodológicos y, por otro, por los procesos políticos –alternancia, en muchos países latinoamericanos, de regímenes militares y gobiernos representativos,³⁵ que han implicado importantes cambios socioeconómicos–. En parte, también las políticas de los organismos internacionales de financiamiento han jugado un papel en la definición de las políticas hacia los sectores informales urbanos.

Las políticas sobre la ciudad como un todo, en general, se hallan escindidas de las políticas destinadas a la regularización de la informalidad, las cuales solo regularizan ciertos tipos, y de manera parcial, y queda una importante parte de la población fuera de ellas. Además, en muy pocos países se están aplicando políticas de prevención de la informalidad.

Se hace indispensable, pues, hacer una breve propuesta de agenda para el futuro, tanto en el área de investigación como en la de políticas públicas.

Una agenda para el futuro

En relación con la investigación:

- Entender la investigación como un instrumento que sirve como insumo de las prácticas sociales.
- Necesidad de desarrollos teórico-metodológicos para percibir los distintos procesos urbanos globales y la informalidad en términos específicos.
- Interpretación de la informalidad y sus diferentes manifestaciones a la luz de dichos desarrollos conceptuales.
- Estudios específicos sobre los distintos modos que asume la informalidad en cada uno de nuestros países con el objetivo de que sirvan como insumos de políticas, también específicas.

³⁵ Que se afianzan a partir de la década del ochenta.

En relación con las políticas:

- Intervención sobre la realidad para mejorar la situación de la población que habita en los distintos tipos de informalidad o que podría vivir en alguno de dichos tipos.
- Para ello, es necesario el desarrollo de programas que contemplen las distintas formas de informalidad y la necesaria implementación de políticas integradoras entre la regularización legal y urbana ambiental. Pareciera que son políticas paliativas, pero aún válidas en el actual contexto político socioeconómico de nuestros países.
- Para prevenir la informalidad, es necesario implementar políticas específicas; esto significa intervenir en el mercado del suelo urbano con nuevos instrumentos de gestión en la mayoría de los países de la región (o continuar con la implementación, pero mejorar los resultados en los pocos en los cuales existen, como Brasil, Colombia y México).
- Desde el marco legal-institucional, sería necesario realizar una reforma constitucional que incluyera aspectos sobre la propiedad del suelo, que solo tienen Brasil y Colombia. Habría que analizar en qué países sería posible y en qué contextos políticos. Es imprescindible analizar los marcos legales vigentes para ver qué margen de acción tienen con el objetivo de implementar políticas que puedan mejorar el acceso de los pobres urbanos a la tierra.
- Desde la normativa específica, es necesario discutir los padrones de dimensiones, infraestructura y sus tecnologías, así como el diseño urbano. ¿Hasta cuánto disminuir? En esto se ha avanzado muy poco y la teoría ha estado ausente de esta cuestión.
- Asimismo, es necesario que las políticas destinadas a la población que habita o podría habitar en la informalidad se integren a las políticas urbanas más generales, como los planes directores. Significa modificar la cultura de hacer gestión, lo cual no es simple; existen muchos enclaves burocráticos que son difíciles de modificar así como limitaciones de los recursos humanos existentes –tanto funcionarios como profesionales y técnicos– en los gobiernos locales. Es necesario realizar capacitación, entrenamiento y aprender de otras realidades.

- **Estas políticas –tanto de regularización como de prevención– se deben articular imprescindiblemente con otras de corte macroeconómico y sociales de mayor equidad.**

Bibliografía

- Abramo, Pedro (org.) (2003) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Livraria Sete letras-FAPERJ, Río de Janeiro.
- Abramo, Pedro (2006) *Características de funcionamiento del Mercado Informal de Suelo Urbano: una perspectiva latino-americana*, Lincoln Institute of Land Policy, mimeo.
- Alonso, William (1964) *Location and land use*, Harvard University Press, Cambridge.
- Alquier, Françoise (1971) “Contribution aux études de rend du sol urbain”, en *Espaces et Sociétés*, Anthropos, París.
- Castells, Manuel (1974) *La cuestión urbana*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- CEPAL (2006) *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL LC/G.2326-P/E, Santiago de Chile, diciembre.
- Clichevsky, Nora (1975) *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR, Instituto Torcuato Di Tella-ITDT, Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora (1991) *Tierra fiscal y regularización urbana*, IDRC-IIED-ALCONICET, Informe de Investigación, Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora (1996) *Política social urbana*, Espacio Editora, Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora (1998) *Mercado de tierras en Quito*. Estudios de Fortalecimiento Institucional en el Área de Planificación Urbana, Proyecto Laderas del Pichincha. BID /PNUD /Habitat /MDMQ /EmaapQ/Uepldp Proyecto Ecu / 97/028, Informe de Consultoría.
- Clichevsky, Nora (2003) *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, CEPAL/Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 75, Santiago de Chile (LC/L.2025-P).

- Clichevsky, Nora (2006a) *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*, Serie Manuales N° 50, CEPAL / Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Clichevsky, Nora (2006b) *Previniendo la informalidad urbana en América latina y el Caribe*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 124, CEPAL / Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Clichevsky, Nora (2007) *Apoyo a la elaboración de políticas urbanas en áreas informales*. Informe de Consultoría, San José de Costa Rica.
- Clichevsky, Nora *et al.* (1990) *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, GEL-IIED-AL, Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis (1971) *Notas sobre problemas de análisis espacial*, Buenos Aires, mimeo.
- Coraggio, José Luis (1974) “Consideraciones teórico-metodológicas sobre las formas sociales de organización del espacio y sus tendencias en América Latina”, en *Revista Interamericana de Planificación*, México, Sociedad Interamericana de Planificación, Vol. XXXII, diciembre, pp. 79-100.
- Cravino, María Cristina (2006) *Mercado inmobiliario informal, regularización dominial-urbana y propiedad en el espacio barrial de las villas de la ciudad de Buenos Aires. Una mirada socioantropológica*. Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Cuenya, Beatriz (2003) “Las cuestiones centrales de la investigación urbana en cada época”. Ponencia presentada a la mesa Final: Lo Urbano, una Agenda Abierta. IV Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- De Soto, Hernando (1987) *El otro sendero*, Sudamericana, Buenos Aires.
- De Soto, Hernando (2003) *El misterio del capital*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Franco Silva, Francisco Javier (1996) *Cuerpo, lugar de vida y cosmología. Las dimensiones culturales del espacio*, en La Casa. Documentos Barrio Taller (serie Ciudad y Hábitat), Bogotá.
- Gottdiener, Mark (1985) *The social production of urban space*, University of Texas Press, Austin.
- Granelle, Jean-Jacques (1970) *Espace et prix du sol*, Sirley, París.

- Granelle, Jean Jacques (1982) *Tendencias actuales de las políticas urbanas*. Conferencia PRUPUR-URGS.
- Hardoy, Jorge E. y Oscar Moreno (1974) “Tendencias y alternativas de la reforma urbana”, en *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Vol. 13, Nº 52, enero-marzo, pp. 627-649.
- Harvey, David (1979) *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, México.
- Herzer, Hilda y Nora Clichevsky (1992) *La investigación urbana en la Argentina*, Informe de Investigación, Fundación Ford, Buenos Aires.
- Indovina, Francesco (1977) *El despilfarro inmobiliario*, Gustavo Gili, Barcelona.
- Jaramillo, Samuel (1987) *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá, mimeo.
- Lojkin, Jean (1971) “Y-at-il une rente foncière urbaine?”, en *Espaces et Sociétés*, Anthropos, París.
- Mac Donald, Joan (2004) *Informe sobre pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe, Tomo I: Características del hábitat precario urbano*. Informe CEPAL.
- Manzanal, Mabel y Nora Clichevsky (1988) *Estado de la investigación urbana en la Argentina. Sus perspectivas*, Cuadernos del CEUR Nº 25, Buenos Aires.
- Maricato, Ermínia (1996) *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violencia*, HUCITEC, San Pablo.
- Massey, Dorin (1985) “New Directions in Space”, en *Social Relations and Spatial Structures*, MacMillan, Londres.
- Mello Bueno, Laura Machado de (1999) *Urban policies for favelas*, inédito.
- Rofman, Alejandro y Nora Clichevsky (1991), “Pianificazione regionale e urbana in Argentina: una revisione critica”, en *Cittá, territorio e politiche di piano in América Latina*, Franco Angeli, Milán, pp. 95-116.
- Santos, Milton (1977) “Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método”, en *Boletim Paulista de Geografia*, San Pablo, Nº 54, junio, pp. 81-100.

- Schteingart, Martha (1993) “México: evaluación de las políticas nacionales del suelo urbano (evolución reciente y situación actual)”, en *Evaluación de las políticas nacionales del suelo e instrumentos para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina*, HABITAT (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), Nairobi, pp. 81-123.
- Topalov, Christian (1979) *La urbanización capitalista*, EDICON, México.
- Topalov, Christian (1984a) *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*, Siglo XXI, Madrid.
- Topalov, Christian (1984b) “Para una historia desde abajo de las políticas sociales”, en *Ciudad y Territorio*, Madrid, septiembre, pp. 41-52.
- Vieille, Paul (1970) *Marché des terrains et société urbanisée. Recherche sur la ville de Téhéran*. Anthropos, París.
- Yujnovsky, Oscar (1971) “La investigación para el planeamiento del desarrollo urbano en América Latina”, en *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Vol. 10, N° 39-40, marzo, pp. 467-488.

Capítulo 3

Reflexiones sobre la “informalidad” funditaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina

Samuel Jaramillo
Bogotá, mayo de 2006

La peculiaridad del mercado del suelo en las ciudades de América Latina

En este texto me propongo presentar una serie de reflexiones sobre algunos rasgos generales de los mercados del suelo en las ciudades latinoamericanas, que parecen ser peculiares a esta región y, al mismo tiempo, son recurrentes en estas ciudades. Me centraré en un aspecto que es particularmente evidente: la existencia de un mercado “informal”, de un mercado “popular”, “clandestino”, etcétera (las denominaciones abundan), que no coincide con lo que estamos acostumbrados a entender como un mercado de suelos normal y que tiene un gran peso cuantitativo. La reflexión pretende moverse en un cierto nivel de abstracción que permita rescatar la dimensión histórica de estos fenómenos y, al mismo tiempo, identificar los mecanismos estructurales que comandan estas dinámicas. Este género de esfuerzos no apunta a sustituir el análisis concreto de cada ciudad, sino más bien a apoyarlo. Parte de la convicción de que las ciudades latinoamericanas comparten ciertos rasgos centrales que explican la convergencia de su desenvolvimiento (sin que esto elimine particularidades), por lo cual, el análisis comparativo tiene un papel central.

Dicho esto, surge una inquietud sobre esta manera de plantear el asunto. Por lo general, la noción de peculiaridad en el mercado del suelo tiene la siguiente connotación: esas características comunes de las ciudades latinoamericanas que parecen ser diferentes de lo que se observa en las urbes de otras regiones del globo, en especial las de los países centrales, y que implicarían algún tipo de limitación o deficiencia (el mercado del suelo “informal” está asociado a una idea de precariedad), estarían explicadas por un funcionamiento anómalo de los mercados del suelo. Y de manera más precisa: estas alteridades negativas se presentan porque el mercado del suelo en las ciudades de la región funciona mal o no funciona suficientemente.

No es la única manera de entender estos fenómenos. Al menos existe otra que nos parece más plausible y que marca nuestra aproximación. Sería del siguiente corte: la estructura social de las ciudades latinoamericanas presenta ciertas peculiaridades (originadas en determinantes generales como son las modalidades de acumulación, su lugar en el sistema global de división del trabajo, etcétera) y el mercado del suelo las traduce como manifestación en el espacio. Como se ve, la noción de peculiaridad se desplaza: no es el mercado del suelo el que es anómalo, lo que es distintivo son algunos elementos estructurales que están detrás de él. La diferencia parece sutil y en algunos casos relativamente borrosa, pero tiene importantes implicaciones. En términos de política, si lo que se pretende es eliminar la singularidad, en el primer caso lo conducente sería perfeccionar el funcionamiento del mercado, intensificar su operación. Para la segunda aproximación, los rasgos físicos y sociales calificados de peculiares son el resultado de la operación del mercado, y si el mercado *funciona más*, estos fenómenos se acentuarán.

Los rasgos comunes y distintivos de la urbanización latinoamericana

Vamos a delimitar aquí, como soporte básico de nuestra reflexión, algunos rasgos que han acompañado la urbanización latinoamericana durante un largo tiempo y que pueden ser la raíz de algunas particularidades en los mercados del suelo. La mayoría de ellos están relacionados con el carácter periférico de la acumulación capitalista en estos países y con algunas estrategias socioeconómicas que se han adoptado en este contexto. Mencionaremos sucintamente las características centrales de estos rasgos y solo nos extenderemos cuando creamos

tener algún matiz de interpretación con respecto a las opiniones más extendidas al respecto.¹

Lento crecimiento económico, acelerado crecimiento poblacional

El conjunto de los países latinoamericanos ha debido estructurar sus respectivos procesos de acumulación de manera tardía y en una relación subordinada en el plano internacional. Esto acarrea, en principio, la relativa exclusión de ventajas de las que disfrutaban los capitales que operan en el centro en virtud del carácter polarizado y desigual que espontáneamente exhibe el capitalismo mundial. Sin que esto sea ineluctable, ya que algunos países han logrado de manera relativa romper el círculo de hierro de la acumulación desigual, lo cierto es que los países latinoamericanos exhiben un crecimiento en la acumulación muy limitado. En contraste, el crecimiento demográfico, cuyas leyes no operan con una lógica estrictamente mercantil, ha generado una importante sobrepoblación relativa. Durante toda una fase conocida como la “transición demográfica” (que no ha sido superada por muchos países), los avances técnicos en materia de sanidad, medicina, etcétera, han hecho caer la mortalidad, mientras que la natalidad tarda en adaptarse, entre otras cosas por inercias culturales, pero también debido a mecanismos de carácter económico en el mercado del trabajo. Este contraste entre una producción capitalista que se expande con lentitud y que, además, dado el cambio técnico, amplía débilmente su demanda de fuerza de trabajo, por un lado, y, por otro lado, un crecimiento poblacional avasallador, genera un desequilibrio estructural en el mercado de la fuerza de trabajo (que, por lo demás, sigue presente incluso en los países en los cuales el ritmo de crecimiento poblacional ya ha descendido). El resultado es un nivel muy bajo en los salarios y un nivel elevado de desempleo.

Un régimen de salarios bajos

Dado que en los países latinoamericanos se ha tenido un acceso menguado a las ventajas de innovación, de aglomeración, etcétera, se ha buscado compensar esto intentando sacar partido de algunas circunstancias favorables

¹ Dos compilaciones emblemáticas del dependentismo al respecto son la de Schteingart (1973) y la de Castells (1970). Véase también: Singer (1979) y Jaramillo y Cuervo (1993).

subsidiarias: se hace énfasis en explotar algunos recursos naturales localizados, como minerales y cultivos tropicales, y en desarrollar algunas otras actividades que disfrutaban de rentas internacionales de ubicación. Pero tal vez la estrategia más recurrente ha sido la utilización de uno de los resultados del ítem antes tratado, una mano de obra con una remuneración especialmente baja, como una ventaja comparativa. Es decir, se toma no solamente como un efecto de la acumulación periférica, sino como un soporte para compensar otras asimetrías en la competencia con la esperanza de desencadenar un proceso de acumulación más vigoroso. Tanto en la fase inicial de “crecimiento hacia fuera”, como en la llamada estrategia de “industrialización por sustitución de importaciones”, como en la más reciente etapa de apertura y globalización, esta ha sido una piedra de toque para la estructuración de la acumulación. Aunque recientemente se comienza a enjuiciar este curso de acción (estrategias de “desarrollo endógeno”, etcétera) en términos positivos, la predominancia de las políticas que hacen énfasis en la flexibilización de los mercados laborales sigue siendo abrumadora. Y esto no solamente por la inercia de un proceso que lleva mucho tiempo y es de gran envergadura, sino porque incluso, en los hechos, muchas de las nuevas estrategias de inserción en el mercado mundial cuentan con este factor como un recurso privilegiado (Ayala y Rey, 1979).

Para lo que nos interesa, aparece aquí un elemento que nos es directamente pertinente: una porción amplia de la población tiene niveles absolutos de ingreso muy bajos, lo cual los excluye de la demanda solvente de muchos bienes y servicios producidos de manera capitalista.

Persistencia y difusión de actividades no capitalistas

Los salarios bajos y el alto desempleo, fenómenos cuantitativos, se traducen en hechos cualitativos. Muchos trabajadores no tienen sino un acceso intermitente a opciones laborales asalariadas, muchos de ellos deben permanecer desempleados durante períodos muy largos o nunca acceden a trabajos de este tipo. Para sobrevivir, deben recurrir a actividades que no tienen un carácter capitalista. Para obtener ingresos, acuden a actividades mercantiles simples (no capitalistas) frecuentemente de muy baja productividad y que generan remuneraciones muy modestas, y a menudo violan la legalidad. Para reducir el peso monetario de sus consumos, acuden a actividades premercantiles (autosuministro) o consumen bienes producidos en forma mercantil simple.

Como consecuencia de ello, se afianza el hecho de que una gama muy amplia y numerosa de actividades opera de manera diferente a la lógica capitalista: ha recibido muchas denominaciones, como actividades marginales, sector informal, etcétera. Existe una larga discusión sobre las relaciones de estas actividades con la actividad económica capitalista. Son bien conocidas las interpretaciones dualistas que conciben estos sectores como separados, que no tienen mayor conexión entre ellos, y el objeto de los analistas es cómo hacer posible que las actividades informales, concebidas como atrasadas, se modernicen, es decir, se conviertan en formales. Hay también otras posiciones que resaltan la complementariedad de los dos sectores: la existencia de un suministro informal de ciertos bienes y servicios favorece eventualmente el desarrollo de actividades capitalistas formales que utilizan los productos anteriores como insumos a precios bajos que no podrían ser provistos por productores capitalistas formales.

Nos interesa especialmente para nuestros propósitos una relación adicional: en la producción de un mismo bien también existe una relación de competencia entre productores capitalistas y productores mercantiles simples: lo esperable es que en esa disputa se impongan los agentes capitalistas. Pero lo especial en los países latinoamericanos es que en muchos bienes y servicios, consumidos por el conjunto de la población, los productores mercantiles simples prevalecen, se imponen en el mercado sobre potenciales productores capitalistas, en parte porque están dispuestos a percibir remuneraciones muy bajas.

Consolidación de una “masa marginal” y emergencia de una “proletarización especial”

Desde el punto de vista de la población, entonces, emergen dos rasgos distintivos que marcan la estructura social en estos países. Por una parte, se consolida una capa de población muy numerosa que no es absorbida laboralmente por la economía capitalista y que desarrolla pautas sociales y culturales propias: algunos la denominan “masa marginal” para aludir a que parecen operar de manera separada de la acumulación capitalista (Quijano, 1970).

Pero esto también repercute en los grupos asalariados. A diferencia de la proletarización clásica en la que la reproducción de la fuerza de trabajo se da enteramente a través del salario, en estos países, para muchos de estos trabajadores, la remuneración es tan limitada que con ella no logran restituir su capacidad de trabajar (Ayala y Rey, 1979; Kowarik, 1979). Deben entonces

recurrir a estrategias similares a las de los “marginales” para reproducirse. Si la unidad de reproducción de la fuerza de trabajo es el hogar, deben destacar varios perceptores de ingresos monetarios y multiplicar las actividades generadoras de este tipo de ingresos combinando actividades capitalistas (actuando como proletarios) y mercantiles simples. En los consumos también deben recurrir a formas premercantiles, como el trueque y el autosuministro, y al consumo de bienes producidos de manera mercantil simple. Como se ve, más que dos grupos diferentes, proletarios y marginales, los primeros se encuentran embebidos en los segundos compartiendo prácticas similares y profundamente imbricados (con frecuencia, en un mismo hogar, algunos individuos son proletarios o asalariados formales y otros son agentes mercantiles simples o trabajadores familiares sin remuneración monetaria, e incluso muchos individuos combinan tareas de estas diversas modalidades). Se trataría de una proletarización particular que requiere actividades no capitalistas para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo.

Gran rapidez del crecimiento urbano

La manifestación desigual de estos fenómenos en el territorio nacional, la polarización que en este ámbito también tiene el capitalismo periférico, la descomposición de las relaciones sociales tradicionales en el campo y otros determinantes desencadenan fuertes migraciones del campo a la ciudad. Además, estos flujos se orientan con preferencia hacia las grandes ciudades y crean una concentración de las redes urbanas desusadamente fuerte.

Si a esto agregamos el ya mencionado dinamismo en el crecimiento demográfico vegetativo, arribamos a otro de los perfiles más conspicuos de las grandes ciudades latinoamericanas: su vertiginoso crecimiento poblacional, que expande súbitamente la demanda por espacio construido e infraestructura urbana generando tensiones mucho más pronunciadas de lo que se observó en el proceso de urbanización en los países capitalistas de desarrollo clásico. Aun en las ciudades que han alcanzado una gran talla y que de manera concomitante han ido reduciendo sus tasas de crecimiento relativo, las cifras absolutas de crecimiento poblacional siguen siendo muy considerables y su impacto sobre la oferta de espacio urbano, en especial en lo atinente a los grupos de más bajos ingresos, continúa siendo muy intensa.

Aguda desigualdad del ingreso

Pero no solamente existe una masa mayoritaria que recibe ingresos monetarios cuantitativamente muy bajos, sino que prevalece una distribución de ingreso muy desigual; al lado de esta gran mayoría empobrecida, existe una clase media relativamente estrecha que tiene un mejor nivel de vida y una pequeña minoría con ingresos muy elevados, que desde luego serían ricos en sociedades más afluentes. Este elemento es importante porque genera una disparidad de modelos de consumo y una jerarquización entre ellos a favor de las capas de mayores ingresos, elementos que son muy pertinentes para entender el asunto que nos ocupa.

Debilidad del aparato estatal en sus diversos niveles

Especial importancia en lo que intentamos entender tiene la relativa debilidad del Estado en los países de América Latina para cumplir diversos roles, característica que también está asociada con la acumulación periférica. La precariedad fiscal restringe en gran medida el ámbito de su acción en cuanto suministrador de bienes y servicios colectivos, aun para la demanda solvente. Si esto es así, son más acentuadas sus limitaciones para suplir la acción espontánea del mercado para los sectores no solventes permitiendo una gran agudeza de la precariedad.

El Estado también es débil en su capacidad reguladora y coercitiva, lo cual da a los mercados una dinámica particularmente “espontánea” y no solamente en los sectores de menores ingresos, en los que prolifera la ilegalidad, sino incluso en los circuitos solventes y “formales”.

Insolvencia en el mercado de la vivienda y el mercado del suelo informal

Nos interesa el mercado informal de tierra urbana, pero para ello es indispensable comprender las condiciones de producción y consumo de vivienda. No existe una demanda por tierra urbana en sí misma, sino en la medida en que es soporte para la producción y consumo de espacio construido. Aunque, desde luego, existe un mercado de tierra, está imbricado con el mercado del

espacio construido, es un derivado de él y analíticamente es necesario abordarlos de manera conjunta.

Para el tema central que nos ocupa, es claro que la ocupación irregular de tierras urbanas es una práctica de los grupos más pobres que se ven excluidos de la demanda solvente de la producción capitalista de vivienda y con la que pretenden responder para intentar satisfacer esta necesidad. Pero la ocupación de tierras de manera irregular es una medida parcial, que se articula con otras referidas a la producción misma del espacio construido. Estas prácticas no se confunden, es decir, no son exactamente lo mismo, pero de hecho son convergentes.

Las dos anotaciones son importantes. Es necesario examinar su confluencia porque forman parte de estrategias comunes. Pero también es importante tener en cuenta sus diferencias: algunas de las opciones de política contemporánea en este terreno se basan justamente en potenciar determinadas características de uno de estos aspectos y amortiguar algunas otras que corresponden al segundo. Es decir, se trata de separar las dos prácticas.

Las dificultades estructurales de la producción capitalista de vivienda

Las dificultades para proveer de vivienda a toda la población a través de la producción capitalista de vivienda no son algo característico de los países periféricos ni de América Latina. En todos los países capitalistas, incluidos los países centrales de desarrollo clásico, esto se manifiesta como un problema. La penuria de vivienda es un fenómeno que ha acompañado el desenvolvimiento capitalista y para combatirlo se ha requerido la intervención del Estado con diversas estrategias. A pesar del enorme desarrollo técnico y económico de los países centrales, aún hoy este sigue siendo un problema latente: algunos sectores continúan sometidos a condiciones habitacionales muy precarias y esporádicamente estas limitaciones se acentúan a capas más amplias. Lo particular de América Latina parece ser la agudeza de este problema y, desde luego, algunas de sus manifestaciones.

Veamos entonces de manera sucinta cuáles son estas barreras que enfrenta el capital para copar plenamente el espacio de la producción de vivienda y proveer de este bien indispensable a toda la población (Jaramillo, 1981, 1994; Topalov, 1973, 1981).

Vivienda, un bien con mucho valor y cuyo consumo es paulatino. Prolongación del período de circulación

La vivienda es un bien que encierra mucho valor. Es decir, efectivamente consume una gran cantidad de trabajo social para su producción. Al mismo tiempo, es un bien durable que tiene una larga vida útil. Una familia que usa una vivienda durante un período de tiempo, en realidad, consume una parte pequeña del valor contenido en ese edificio (su depreciación). Esto, sin embargo, implica un *impasse* en la sociedad capitalista: la gran mayoría de la población tiene ingresos regulados por el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, pero entendida esta reproducción en un corto plazo. Si los productores de viviendas estuvieran limitados a vender sus mercancías a los usuarios que pudieran comprarlas de contado de manera completa, sus ventas serían mínimas.

Aparece entonces una primera dificultad de solvencia. Para sobreponerse a ella, surgen formas de circulación que tienen como objetivo diferir en el tiempo los pagos del usuario de manera de conciliarlos con los plazos del salario que atiende a la reproducción instantánea de la fuerza de trabajo. Una de ellas, que ha sido la tradicional, es el alquiler de vivienda, que prolonga los pagos durante toda la vida útil del bien. La otra, que se ha difundido posteriormente, es la venta a plazos. Las dos permiten dosificar estos desembolsos extendiendo el tiempo en que el bien permanece en la esfera de la circulación. En el caso del arrendamiento, el período de circulación se extiende a toda la vida útil del bien. En la venta a plazos, se puede extender a períodos variables, pero pueden ser muy extensos.

Esto, sin embargo, tiene una contrapartida: el precio que paga el usuario se eleva. En efecto, además del valor equivalente a la depreciación (la parte del valor total que proporcionalmente desaparece en el lapso limitado en que se consume el inmueble), el usuario debe abonar dos magnitudes adicionales que pueden ser considerables. Dado que usualmente estas tareas de intermediación en la circulación (en el caso del alquiler) o de financiamiento (en el caso de la venta a plazos) las ejerce un agente capitalista, este exige para sí una remuneración: la ganancia del arrendador, el interés del financista. Pero, además, al usar un inmueble durante un tiempo, quien lo utiliza, aunque en realidad consume el valor de la depreciación, inmoviliza todo el valor restante del inmueble. En la circulación mercantil capitalista, el usuario debe abonarle al proveedor el “costo de oportunidad” de este capital inmovilizado.

La convergencia de estos determinantes conduce a esa noción que parece contraria a la intuición, que era percibida como escandalosa en las polémicas

alrededor de la vivienda en el siglo XIX europeo, en la que si se sumaran los cánones de alquiler pagados por una vivienda y se compararan con su precio, aparecería que el inmueble se pagaría en unos pocos años: sin embargo, se sigue cobrando por él durante toda la vida útil. Algo similar ocurre con los deudores hipotecarios contemporáneos; si suman las cuotas pagadas por una vivienda, aparece que han abonado varias veces su valor comercial. No se trata, como puede parecer, de una práctica especulativa violatoria de las leyes mercantiles de intercambio equivalente. Pero esta forma de circulación magnifica el costo de la vivienda para el usuario.

Un período de producción excepcionalmente largo

Esta relación básica se ve realimentada y ampliada por otros factores adicionales. No solamente es prolongado el período de circulación de los inmuebles, sino también su período de producción. La construcción de un proyecto de vivienda, dependiendo de la técnica y del tamaño de la operación, puede durar desde unos seis meses, en casos de viviendas sencillas y unitarias, hasta dos o tres años. Esto tiene varias consecuencias: la más directa es que también este es un factor para que el precio suba. En comparación con la producción de un bien del mismo valor, pero con un período de producción más corto, la construcción de inmuebles debe adelantar un capital de mayor magnitud. Debe avanzar cuotas de capital hasta la culminación de la obra, mientras un capital de referencia con un período de producción más corto puede realizar parte del producto y reinvertir las ventas. El inversionista en producción de vivienda, para obtener la misma remuneración, debe cobrar un precio mayor y la competencia asegura este resultado.

Fluctuaciones en las condiciones de producción y circulación

El sector de la edificación de viviendas está sujeto a muchas oscilaciones. Entre otras, ya que requiere de manera crítica capital de circulación para realizar sus mercancías, las fluctuaciones en el mercado financiero, tanto en la disponibilidad de fondos como en la tasa de interés, lo afectan de manera importante. Dado que, como hemos dicho, la vivienda es un bien con un valor considerable y los compradores a través de crédito hipotecario comprometen en

su compra una porción importante de su ingreso, los vaivenes macroeconómicos impactan de manera apreciable: en un clima de expectativas a la contracción, uno de los gastos que se restringen de manera temprana y preferencial es el de la compra de vivienda. Eventualmente, hay otras fuentes de oscilaciones, como la disponibilidad de materiales de construcción, que pueden ser pertinentes.

El largo período de producción del sector cataliza los efectos de esta volatilidad. Los promotores inmobiliarios deciden una inversión con determinada información sobre el mercado y cuando salen a vender uno o dos años después, el mercado puede haber cambiado de manera radical. La capacidad de reacción también es tardía: aun anticipando una contracción futura, el inversionista debe continuar alimentando la inversión, y en el caso que decida suspenderla, es mucho mayor el impacto de desvalorización de una obra inacabada que no puede realizarse.

De hecho, esto no solamente desanima la inversión en el sector, sino que eleva los precios. Los promotores se ven obligados a aumentar los precios para compensar las caídas en los períodos de contracción. Esto se manifiesta en la competencia en una prima de riesgo en una inversión que es juzgada como especialmente peligrosa.

Atraso productivo del sector de la construcción

La construcción es una rama atrasada en términos productivos, lo que desemboca en un precio elevado del producto. En efecto, la construcción tiene muchas tareas elementales desarrolladas en forma manual y coexisten procedimientos de muy diversa edad tecnológica. La maquinización es relativamente débil y las economías de escala ni son muy pronunciadas ni todos los productores se benefician de ellas. Esto puede responder a fenómenos puramente técnicos, particularmente al hecho de que, como el lugar de producción es el mismo que el de consumo, y este cambia en cada operación, es difícil introducir procedimientos como la cadena de montaje o la gran maquinización que implica desplazamientos muy costosos del equipo. Pero esta situación también obedece a algunas de las circunstancias económicas que ya hemos mencionado. La exposición a fluctuaciones muy frecuentes conduce a los promotores, para amortiguar su impacto en la acumulación, a minimizar el capital fijo: esto, desde luego, dificulta la maquinización y favorece los procedimientos manuales. Como las oscilaciones a menudo varían mucho de un submercado

a otro, los promotores difuminan el riesgo emprendiendo simultáneamente varios proyectos con características distintas: esto limita las posibilidades de sacar partido de las economías de escala. Finalmente, la competencia entre los capitalistas no se da solamente en la esfera productiva, sino que en esta disputa son decisivos otros factores, como el acceso al crédito, el control de ciertos submercados, incluso la manipulación de la carga cultural del producto: capitales menos avanzados técnicamente en lo estrictamente productivo pueden tener rendimientos mayores. La innovación en los procedimientos productivos se torna menos atractiva y su difusión es más lenta.

La necesidad de utilizar tierra

La producción de vivienda necesita tierra urbana para su producción. Esto tiene efectos importantes sobre el tópico que estamos tratando. Por una parte, dada la existencia de la propiedad privada de la tierra, para acceder a ella es necesario pagar una renta. El promotor ve esto como un costo, y aunque en términos efectivos de lo que se trata es de una ganancia extraordinaria (que va a parar al propietario territorial), de todas maneras constituye un sobreprecio que paga el comprador del espacio construido. La competencia entre los compradores hace que se vean obligados a pagar como renta las diferencias en costos de consumo de la vivienda dependiendo de su localización (costos de transporte) y de otras dimensiones de la vivienda y el sobreprecio derivado de una eventual limitación en la disponibilidad de tierra urbana equipada (renta secundaria diferencial de vivienda y renta absoluta urbana, respectivamente). Incidentalmente, deben pagar algo similar por el papel de diferenciación social que porta la localización urbana (renta de monopolio de segregación). En todos los casos, esto aumenta las dificultades de solvencia. Como la renta en el medio urbano se paga de manera anticipada y capitalizada, es decir, en términos de precio del suelo, el promotor capitalista tiene que destinar parte de su capital dinero inicial a este propósito: es justamente por eso que él considera el precio del suelo como un costo.

Pero existe otra dimensión en la que la dependencia de la tierra afecta el desarrollo de las relaciones capitalistas en la edificación. Los terrenos necesarios para relanzar la producción no siempre están disponibles con las características de localización y precio necesarias para una acumulación sostenida, incluso si se está dispuesto a pagar una renta “adecuada” (es decir, equivalente a la sobrega-

nancia de localización). Esto constituye un riesgo adicional en la continuidad de la acumulación, que el mercado procesa con sobrepuestos que absorban estas eventualidades.

La acción del Estado

La convergencia de todos estos condicionantes conduce, desde luego, a agudas dificultades para que la producción capitalista de vivienda se despliegue de manera plena en este mercado y, en particular, a que pueda ofrecer vivienda a los más pobres. Hasta finales del siglo XIX, esto apareció como algo muy serio incluso en los países más avanzados. Allí las capas de menores ingresos, particularmente los proletarios, vieron empeorar enormemente sus condiciones habitacionales e incluso las capas medias se vieron afectadas por ello. A los obreros asalariados urbanos, que aumentaron en número de manera importante en este tiempo, no les quedaba alternativa diferente que hacinarse en antiguas viviendas deterioradas de los centros de las ciudades, en habitaciones malsanas y pagando unos alquileres estrambóticamente altos para sus magros recursos. El “problema de la vivienda” se convirtió en un tema de primera línea en el debate político y es bien conocida la conclusión de un polemista destacado de la época, Friedrich Engels, quien sostenía que este era un problema insuperable por el sistema capitalista y que la única manera en que los obreros llegarían a tener habitaciones adecuadas sería reemplazando las relaciones de producción capitalistas (Engels, 1984).

Sabemos que este vaticinio apocalíptico no se cumplió en los países capitalistas centrales. Hoy en día las condiciones habitacionales de la mayoría de la población han mejorado sustancialmente. ¿Quiere decir que este análisis es hoy en día redundante y que el capitalismo no enfrenta ya estas dificultades? De ninguna manera. Tal vez las versiones decimonónicas de esta reflexión hayan subestimado la capacidad de respuesta y de evolución del sistema capitalista al respecto. Pero tomada en su verdadero significado, esta aproximación es de mucha utilidad: las contradicciones estructurales identificadas siguen operando y este análisis permite hacer comprensible de qué manera se contrarrestan y da una clave para comprender el reducto de dificultades habitacionales que sigue existiendo y que esporádicamente se reaviva. Y, desde luego, es clave para abordar este asunto en los países periféricos donde el problema está lejos de ser solucionado.

Señalemos que los avances con respecto a los problemas habitacionales en los países centrales contemporáneos responden en parte a la evolución espontánea de elementos globales de la sociedad capitalista. La más importante, de lejos, ha sido la mejora de las condiciones laborales que permitió un aumento dramático en el nivel de los salarios y una mejora sustancial en la estabilidad laboral. Apoyado en esto, también se desarrollaron dispositivos bancarios, en particular la banca hipotecaria, que permitió ampliar la demanda solvente a sectores amplios para los cuales la empresa privada se vio en condiciones de producir de manera rentable.

Pero, desde luego, el progreso en este campo, que sin eliminar el problema habitacional lo ha colocado en otra dimensión, no hubiera sido posible sin una acción decidida y masiva del Estado, que movilizó ingentes recursos para atacar un problema que fue identificado como vital e indispensable para reproducir el sistema productivo y social como un todo.

No es este el lugar para reconstruir con algún detalle el proceso histórico de desenvolvimiento de estas estrategias, pero sí conviene señalar de manera esquemática las principales palancas de intervención estatal. Digamos que, en general, las más importantes consisten en subsidios que adelanta el Estado para apoyar o sustituir la operación del mercado allí donde este no puede operar de manera espontánea.

La más decidida es la creación de promotores estatales de vivienda. Es decir, agentes estatales que producen viviendas y que utilizan técnicas y procedimientos que son similares a los de los promotores privados salvo que tienen una diferencia fundamental: no operan como polos privados de acumulación y, desde luego, la referencia de su acción no es maximizar ganancias. Esto se manifiesta en que sus productos no se dirigen al mercado indiferenciado, sino que se asignan administrativamente, incluso mediante una transacción mercantil, pero con un precio menor que el que emergería de la operación del mercado libre. Es decir, el subsidio en el precio que esto implica les permite a los beneficiados acceder a un bien del que estarían privados de no mediar esta provisión estatal. Esto puede adquirir infinidad de variantes, que incluyen viviendas para la venta o para el alquiler y con distintos esquemas. En realidad, opera como una forma de producción que podría denominarse promoción capitalista desvalorizada por parte del Estado.

Pero existen otras modalidades de otorgar subsidios estatales. Una de ellas, que no es incompatible con la anterior, es ofrecer subsidios a los préstamos para el acceso a la propiedad de las viviendas. Esto puede funcionar como complemento

para la operación de los promotores estatales, pero también puede aplicarse a la adquisición de viviendas de usuarios de recursos insuficientes a promotores privados, que de esta manera pueden obtener su ganancia normal y producir viviendas para estos grupos.

Algo similar puede decirse de los subsidios otorgados directamente a los promotores privados con el compromiso por parte de ellos de ofrecer inmuebles a precios moderados para los usuarios.

Finalmente, existe la posibilidad de otorgar subsidios directamente a los usuarios, de tal manera que complementen los ingresos insuficientes de los hogares más pobres, y así puedan participar como demandantes solventes de inmuebles que operan como mercancías normales (bien sea circulando en alquiler o en compra-venta) y de los que estarían privados sin estos auxilios.

Desde luego que las modalidades que adquieren estos dispositivos son innumerables y existen muchas combinaciones de ellos. El origen de los fondos que alimentan estos subsidios también es muy variado, así como el carácter de los agentes estatales y de su interacción con agentes privados, los cuales también pueden variar en gran medida. Asimismo, existen medidas complementarias de reglamentación, de tratamiento impositivo e incluso de medidas sobre la tierra. Pero estas son las líneas fundamentales de acción del Estado que, junto con las mencionadas mutaciones en la estructura laboral, han permitido aminorar de forma importante la intensidad de la penuria habitacional.

La pluralidad de formas de producción de vivienda en las ciudades de América Latina

Como se puede imaginar, las condiciones para la emergencia y consolidación de un sector de producción de vivienda capitalista son más adversas y han tardado más en madurar en las ciudades latinoamericanas. Como consecuencia de ello, es muy evidente que la promoción capitalista no copa la totalidad de la edificación del espacio construido y a su lado aparecen otras formas de producción que no operan exactamente con la misma lógica (Pradilla, 1976; Jaramillo, 1971).

La ausencia inicial de un sistema financiero adaptado a la compra de viviendas, la estrechez del mercado, las dificultades de promoción de insumos y otros factores llevaron a que incluso en el sector de demanda solvente emergiera y se consolidara una forma de producción que, a pesar de ser legal, no es propia-

mente capitalista: se trata de la “construcción por encargo” en la que el mismo usuario consigue un terreno y contrata a un constructor o a un arquitecto para que le haga su vivienda de manera individual. La lógica de esta opción es propiamente la ausencia o escasez de oferta de viviendas capitalista, pero también la posibilidad de extender en el tiempo el proceso de construcción, lo que juega el papel de diferir en el tiempo los pagos que debe hacer el usuario. En este esquema no hay propiamente acumulación ni producción en escala. Pero se afianza un agente que con frecuencia puede capturar una masa importante de valor: el fraccionador de terrenos, que vende a los constructores por encargo el lote individual urbanizado y que puede apoderarse de importantes incrementos en el precio del suelo en su tránsito de rural a urbano.

Esta forma de producción, que surge como un sustituto ante las falencias de la promoción propiamente capitalista, se convierte en un competidor temible de ella en la porción más favorable de la demanda: los grupos de ingresos altos. En efecto, la producción individualizada de la construcción por encargo favorece la estructuración de pautas de consumo que potencian las virtualidades de la vivienda como bien cultural excepcional, algo en lo que la promoción capitalista es más débil ya que a ella la favorece la producción en escala y repetitiva. Además, en una fase de desarrollo incipiente de la promoción capitalista en la que utiliza técnicas similares a la construcción por encargo, esta última puede ofrecer precios comparables o incluso menores dado que no tiene que obtener una ganancia sobre la inversión.

La promoción capitalista se concentra inicialmente en sectores medios, en los que comparte la demanda con la construcción por encargo y es muy débil en los sectores de mayores ingresos. La mayoría de la población de ingresos bajos, dada su solvencia limitada, queda fuera de su esfera de acción.

A medida que se fueron desplegando los soportes para la promoción capitalista, como el desarrollo de sistemas hipotecarios, la ampliación cuantitativa de los sectores medios y el mismo crecimiento rápido de las ciudades, los promotores capitalistas fueron ampliando su rango de acción conquistando el sector de ingresos altos y expandiéndose en los sectores medios a costa de la construcción por encargo, en parte como resultado de una discriminación contra esta forma de producción transicional en los sistemas financieros, y también debido a las economías de escala que se hacen valer para los inversionistas capitalistas en estos grupos que aceptan más fácilmente la vivienda construida en serie.

Pero la limitación más importante siguen siendo las capas de ingresos bajos en las que, a pesar de aumentar de manera explosiva, la demanda potencial

no logra convertirse en demanda solvente a causa fundamentalmente de la estrechez de sus ingresos.

Precisamente para atender a este sector de población en los diferentes países de América Latina se desarrollan líneas de promoción estatal subsidiada, en algunos de ellos desde los años treinta, pero más generalizadamente a partir de la Segunda Guerra Mundial y en los años cincuenta. En realidad, aparece como una forma de producción adicional, con perfiles muy similares a los que hemos mencionado con referencia a cómo operan en los países centrales. Estos promotores estatales producen con técnicas de construcción en serie y combinan subsidios al precio de la vivienda y al préstamo de largo plazo que lo acompaña.

Habría que decir que el impacto de estos promotores estatales ha sido en general muy notable en las grandes ciudades latinoamericanas y que ellos han contribuido con la producción de una parte importante del stock inmobiliario de ellas. Y sin embargo, desde el punto de vista de las necesidades, sus limitaciones han sido evidentes y un sector muy importante de la población más pobre ha quedado fuera de su rango de acción.

Aunque sobre esto volveremos con mayor detalle, mencionemos aquí de manera esquemática cuáles han sido las principales limitaciones de esta producción capitalista desvalorizada estatal que le han impedido atender a sectores numerosos de la población urbana de menores ingresos.

La más importante de ellas, desde luego, ha sido la limitación de los recursos fiscales. Como se ha señalado, la dinámica de la urbanización latinoamericana hace expandir de manera súbita esta demanda potencial de vivienda popular en las grandes ciudades en una cuantía que no tiene parangón en etapas comparables del desarrollo capitalista clásico. Alguna versión plantea que los subsidios necesarios para el cubrimiento total de las necesidades habitacionales de estos grupos hubieran comprometido tal cantidad de fondos fiscales que se habría puesto en cuestión la atención de otras necesidades tanto o más urgentes que la vivienda y no hubiera sido compatible con una estrategia general de desarrollo. Aunque es discutible que no se haya podido o debido destinar más recursos a estos fines, lo cierto es que la tarea era de magnitudes enormes y no se realizó en esa cuantía.

Precisamente, como era impensable desarrollar estos programas a fondo perdido (como se realizó en algunas iniciativas puntuales) que los harían irreplacables y de impacto muy estrecho, estas operaciones se diseñaron, como se ha dicho, como operaciones inmobiliarias que implican un subsidio, pero que se otorgan mediante asignaciones mercantiles (las viviendas se venden) apoyadas

en préstamos hipotecarios de largo plazo. Hemos señalado que tanto en el precio como en el préstamo se ofrecen subsidios, pero se espera que los fondos sean recuperados al menos en parte. Esto generó un sesgo en los beneficiarios pues las familias que tenían ingresos muy bajos y aquellas que no percibían ingresos estables que pudieran garantizar el abono periódico de cuotas de amortización hipotecaria quedaban al margen de estos programas. Favoreció, por lo tanto, de manera preferencial a sectores populares, pero que, en primer lugar, no eran los más pobres y, en segundo lugar, tenían articulaciones laborales formales. Incluso, y de manera no muy distinta de lo que ocurrió en países centrales, el otorgamiento de vivienda subsidiada se empleó de manera más o menos conciente como eje estructurador de una masa de demandantes de bienes manufacturados en serie por la industria sustitutiva y, a la vez, como soporte para la reproducción de la fuerza de trabajo de esa misma actividad y de las funciones modernas estatales y de servicios. La diferencia con los países centrales fue que, dada la limitación de los recursos, estos esfuerzos se confinaron, como se ha dicho, a ciertas capas medias y a la fracción de los asalariados más ligados a actividades formales.

La proliferación de la autoconstrucción

¿Qué hacen entonces esos grupos tan numerosos que quedan fuera del rango de acción de las formas de producción anteriores? Recordemos que la vivienda tiene la característica de ser un bien indispensable para la reproducción de la fuerza de trabajo y para la reconstitución humana en general, así que no cabe la noción de que los grupos que estén excluidos de estas modalidades de producción mencionadas simplemente prescindan de su consumo. De hecho, estos pobladores deben diseñar estrategias particulares para proveerse de alojamiento.

Digamos que una opción consiste precisamente en contraer (ya que no eliminar) el consumo de vivienda para minimizar su gasto monetario mediante el alquiler de porciones reducidas de viviendas usualmente de manera compartida con otras familias. Su manifestación más visible es la llamada “inquilinización”, “tugurización” (en cada país hay un término diferente para aludir al mismo fenómeno) de parque inmobiliario antiguo de los centros de las ciudades. Anotemos que esta fue la forma privilegiada de manifestación de la precariedad habitacional en los países de desarrollo clásico. En los países de América Latina, y esta es una consideración de gran pertinencia para nosotros, la demanda de

vivienda compartida en alquiler es mucho más extendida que la de este parque inmobiliario antiguo y abarca a un amplio stock habitacional producido de diversas maneras, particularmente aquel ocupado por propietarios de viviendas también populares.

Pero la opción más difundida y notable es la “urbanización popular”, la “urbanización espontánea”, la “urbanización informal” que, como se ha afirmado, consiste en la confluencia de dos procesos: la utilización de una forma de producción premercantil, la autoconstrucción, y una modalidad de ocupación del suelo ilegal o irreglamentaria. Vamos a hablar inicialmente de la autoconstrucción.

La autoconstrucción, como su nombre lo indica, consiste en el autosuministro de alojamiento por parte de las familias en el que ellas mismas desarrollan el proceso de producción de la vivienda. Se trata de un procedimiento premercantil porque implica prescindir de la división del trabajo en general y de la división del trabajo de tipo mercantil en particular. El usuario adelanta la producción del bien que él mismo consume sin recurrir al mercado y sin que medie ninguna transacción.

En América Latina ha habido una larga controversia sobre la valoración de esta práctica. Una percepción inicial estimaba muy negativamente esta actividad y la asimilaba a una inercia cultural heredada del pasado campesino de los migrantes recién llegados a la ciudad. La apariencia física de los inmuebles realizados artesanalmente y la disposición espacial intrincada de estos barrios que comienzan a proliferar a medida que las corrientes migratorias se tornan más caudalosas contrastan con los cánones funcionalistas vigentes en la arquitectura y el urbanismo de los años cincuenta y sesenta: estas barriadas construidas por sus mismos pobladores empobrecidos eran consideradas “islas rurales” en la ciudad, que no solamente disonaban en el plano estético y eran disruptoras de la funcionalidad urbana, sino que constituían un obstáculo para la articulación de sus habitantes a la modernidad. Se consideraba que este espacio físico no era solamente resultado de una cultura tradicional atrasada, sino que era el caldo de cultivo para la reproducción de estos valores tradicionales disfuncionales a una sociedad moderna que condenaba a sus ocupantes a la marginalidad. Sus conclusiones de política, que inspiraron las acciones sobre la vivienda de la época, recomendaban la remoción de estos barrios y el traslado de sus habitantes a viviendas producidas por los promotores estatales que hemos mencionado en el apartado anterior con especificaciones físicas modernas que favorecieran conductas y actitudes que permitieran la asimilación de sus habitantes al proceso global de modernización.

Si embargo, desde los años sesenta tardíos y en la década de los setenta, y ante la evidencia ya evocada de que el rango de acción de estos promotores oficiales era muy parcial y las barriadas autoconstruidas seguían proliferando avasalladoramente, comenzaron a surgir visiones muy encontradas con las anteriores que abogaban por una valoración positiva de la autoconstrucción y llamaban a mudar la política tan hostil a ella. Examinemos sus principales argumentos.

Para esta corriente –conocida en ocasiones como teoría de la marginalidad de izquierda y entre cuyos principales animadores están John Turner (1976a, 1976b) y Jaime Valenzuela y George Vernez (1977)–, la autoconstrucción, lejos de ser una práctica atrasada e irracional, es por el contrario una respuesta popular muy ingeniosa y eficaz de estos grupos de pobres urbanos a su situación sumamente desfavorable. El principal objetivo de la autoconstrucción y su razón de ser es precisamente la contracción del costo monetario de la vivienda mediante el reemplazo de la adquisición de bienes comprados mercantilmente (es decir, trabajo monetizado) por el uso de trabajo propio. Si examinamos su circunstancia esta es ni más ni menos la opción racional más esperable; de lo que carecen estos grupos es justamente de dinero, en cambio disponen, a veces de manera abundante, de fuerza de trabajo no vendida; como se ha dicho, muchos de ellos son subempleados y desempleados intermitentes, y, dadas las jornadas de trabajo modernas, incluso los empleados pueden disponer de una apreciable cantidad de fuerza de trabajo. En otras palabras, los autoconstructores reemplazan un recurso que les es escaso, fondos monetarios, por uno que es abundante, fuerza de trabajo.

Por otro lado, la autoconstrucción tiene una virtualidad que es muy valiosa para la situación de los pobres urbanos de América Latina: el período de producción puede prolongarse mucho en el tiempo y puede ser muy flexible en su ritmo. Es lo que se conoce como construcción progresiva, en la que el poblador combina la ocupación de un núcleo básico de su casa y la producción paulatina de sus elementos posteriores. Este rasgo juega el papel de la financiación en la construcción capitalista, a la cual rara vez los pobres de la ciudad tienen acceso, de diferir los pagos en un período de tiempo extenso. Además, la construcción se puede adelantar a un ritmo cambiante de acuerdo con la disponibilidad de dinero y de fuerza de trabajo del poblador, algo muy importante para personas con ocupaciones inestables: se puede acelerar la construcción en períodos de bonanza de recursos y de disponibilidad de mano de obra y adormecerla en momentos de penuria.

La autoconstrucción, además, no es solamente una forma de acceder al alojamiento como valor de uso, sino que también, y de manera muy importante, es una manera de obtener ingresos monetarios. Aunque, como se ha dicho, esta forma de producción no está orientada al mercado ni los bienes producidos en ella están destinados a convertirse en mercancías, hemos visto que existe una demanda mercantil de viviendas autoconstruidas (sobre esto volveremos), sobre todo bajo la modalidad de cuartos en alquiler, es decir, vivienda compartida en arrendamiento.

Hay varias razones para la existencia de esta demanda de vivienda compartida en alquiler a la que ya hemos aludido. No todas las familias populares pueden autoconstruir ya que, entre otras cosas, para lanzar un proceso de autoconstrucción se requiere tener un ahorro inicial, del que no todas las familias disponen, que es necesario para construir el núcleo inicial habitable (y eventualmente, como veremos, para comprar la tierra). Mientras constituyen este ahorro, que a menudo es un tiempo considerable, alquilan viviendas, muchas veces de manera compartida. Como en otros grupos, existen individuos y familias a los que no les conviene la vivienda en “propiedad” porque son individuos solos para los que esto sería un esfuerzo desproporcionado, o porque son hogares que no tienen planes de largo plazo de habitar en la ciudad o en determinado sector, etcétera.

De esta manera, el autoconstrutor, a medida que va ampliando su vivienda, puede destinar algunas habitaciones, o partes enteras de la casa, a ofrecerlas en alquiler. Aunque originalmente el inmueble no se orienta al mercado, esta circunstancia proporciona a estos pobladores algo que es muy apreciado en sus circunstancias: una fuente de ingresos monetarios que tiene una cierta estabilidad. Estos teóricos muestran que este proceso se adapta al ciclo de vida de las familias. Cuando se trata de una pareja joven recién formada, lanza la autoconstrucción y en el período más productivo, y a medida que los hijos se multiplican y crecen, se va expandiendo la casa. Cuando los hijos ya han crecido y los padres entran en una fase en la que les es más difícil obtener ingresos laborales, el espacio desocupado por los hijos que abandonan el hogar puede ser alquilado de manera que el arrendamiento complementa sus ingresos. En otras palabras, en países en los que muchos de estos habitantes más pobres no tienen acceso a instituciones de seguridad social, como seguros de desempleo o de vejez, la autoconstrucción en cierta medida juega ese papel.

De hecho, la autoconstrucción aparece, entonces, para los grupos populares como una de las pocas opciones de ahorro a las que tienen acceso y una forma

de valorizar monetariamente su fuerza de trabajo, que de otra manera quedaría sin utilizar. Es pues un elemento estratégico para su consolidación social.

También se hace un alegato sobre las virtudes del resultado físico de estos procesos. Se argumenta que en los programas de los promotores estatales se construyen viviendas diseñadas por arquitectos que tienen referentes culturales muy distintos de los de los pobladores y poco conocimiento de la situación que ellos enfrentan: con mucha frecuencia, el resultado no se adapta a sus necesidades y los adjudicatarios de estas casas se ven obligados a reformarlo o a cambiar el uso previsto con costos considerables para ellos. En cambio, los autoconstructores desarrollan sus viviendas a partir de sus propias percepciones y requerimientos de una manera mucho más adecuada. La descalificación de sus viviendas y de sus barrios desde un punto de vista estético refleja más bien etnocentrismo y desconocimiento de las circunstancias concretas de la vida de los pobres urbanos.

Los defensores de la autoconstrucción llaman la atención sobre la riqueza que implican los inmuebles construidos con el esfuerzo de los propios pobladores que, dada la considerable proliferación de esta actividad (en muchas grandes ciudades la autoconstrucción llega a niveles de la mitad de las viviendas construidas), es una riqueza acumulada de enorme magnitud. Su conclusión de política es un llamado a cambiar radicalmente la visión negativa que se tiene de la autoconstrucción, apreciarla como un esfuerzo valioso de la gente y reconocer que es una manera importante de enfrentar el problema habitacional de los más pobres, la única que alcanza a los más necesitados y que se adapta a sus condiciones. Por lo tanto, recomiendan reorientar el uso de los recursos destinados por el Estado a la vivienda social: en lugar de canalizarlos hacia promotores estatales que no llegan a los más necesitados, que producen viviendas que no corresponden a las condiciones de los usuarios y en los que hay ineficiencia y burocracia, cuando no corrupción, se deberían destinar estos fondos a apoyar y dirigir los esfuerzos de los autoconstructores y no a combatirlos.

Mencionemos, sin embargo, que alrededor de estas consideraciones, y sobre todo de sus conclusiones de política de apoyar la autoconstrucción y de abandonar la producción formal para atender las necesidades de los más pobres, existe una gran controversia. Examinemos rápidamente algunas de las tesis más destacadas que se han desarrollado en la dirección argumentativa contraria.

Por una parte, se afirma que los defensores de la autoconstrucción exageran las bondades de estos procesos y minimizan sus limitaciones, especialmente desde el punto de vista técnico. Renunciar a la división del trabajo no es una decisión que no tenga una contrapartida importante en eficiencia. La construcción no

es un proceso técnico sencillo y para su desarrollo se requieren conocimientos especializados y sofisticados. No hay razón para esperar que los pobladores, que generalmente tienen otros oficios y cuyo nivel educativo no es el mejor, resulten expertos en las muy variadas tareas que implica la edificación de una vivienda. Lo cierto es que en las viviendas construidas espontáneamente por los pobladores se detectan errores técnicos graves y deficiencias en la ejecución y en el diseño que implican sobrecostos importantes. La talla muy pequeña de la producción impide aprovechar economías de escala y los materiales de construcción comprados al menudeo generalmente tienen precios muy altos. No está claro que la autoconstrucción resulte barata para los mismos usuarios (Pradilla, 1976).

Por otro lado, se argumenta que, en términos sociales, la adopción de una política basada en la autoconstrucción tiene desventajas importantes: una de ellas es resignarse a utilizar técnicas atrasadas y renunciar a la posibilidad de introducir innovaciones. Por otro lado, fundar una política en la cual el trabajador debe completar sus ingresos por su cuenta para suplir las deficiencias de un salario precario no hace otra cosa que afianzar este régimen de salarios bajos. En otras palabras, es un mecanismo indirecto de sobreexplotación (Pradilla, 1987).

La ocupación ilegal de tierras

El otro componente de la estrategia de la “urbanización informal” es la ocupación ilegal de tierras (Fernandes, 1998). La más característica y la más evidente, aunque no necesariamente la más extendida, es la invasión de terrenos. Es decir, se trata acceder al suelo sin pagar renta: la convergencia con el recurso de la autoconstrucción es nítida pues de esta manera se reduce en este otro frente el costo monetario de obtener una vivienda.

En la figura de la “urbanización informal” hay una noción jurídica de transgresión que puede adoptar dos variantes no siempre excluyentes. La más directa es la violación de las normas de propiedad. Los pobladores ocupan terrenos contra la voluntad de sus propietarios jurídicos precisamente para no pagar la renta que ellos exigirían. La segunda es de tipo reglamentario: los ocupantes populares se asientan en terrenos excluidos normativamente por las autoridades de la posibilidad de ser desarrollados por circunstancias técnicas o que no cumplen requisitos exigidos por ellas. También es una forma de reducir lo que se paga monetariamente por ellos.

En efecto, existen circunstancias en las que los pobladores se asientan en lugares que no tienen un propietario en sentido riguroso, al menos un propietario privado, y esto último se explica precisamente porque esos terrenos presentan dificultades técnicas para ser destinados a actividades urbanas (o incluso rurales). Un ejemplo de ello son las playas, bordes de ciénaga, riberas de ríos, laderas con pendientes excesivas, desiertos en las periferias de las ciudades, terrenos con problemas ambientales, etcétera. Aunque con frecuencia estos terrenos aparecen con alguna modalidad de propiedad estatal (pública, fiscal, etcétera), los pobladores se asientan con menos oposición que si se tratara de terrenos privados normales. Generalmente deben asumir las consecuencias de esas desventajas técnicas: deben rellenar los cuerpos de agua, por ejemplo, o correr los riesgos de deslizamiento, de inundación, etcétera. Esta eventualidad, que está asociada a ciertas circunstancias espaciales de las ciudades, tiene muchas implicaciones en la configuración de estos fenómenos.

En otras ocasiones, los pobladores deben invadir literalmente, es decir, ocupar terrenos que tienen un propietario que eventualmente se opone a esta acción. Sin embargo, con alguna frecuencia esto también converge en la transgresión normativa: los pobladores intentan escoger terrenos para invadir en los que la reacción sea menor; se orientan hacia terrenos de propiedad estatal (probablemente un funcionario ponga menos empeño en oponerse a la invasión que un propietario privado), lotes cuya su propiedad sea dudosa o tenga problemas jurídicos, etcétera. Y entre ellos, prefieren terrenos que tengan algunas de estas limitaciones técnicas, no porque esto los atraiga intrínsecamente, sino porque si son menos valiosos, es probable que los propietarios hagan menos esfuerzos por obstaculizar la invasión (Riofrío, 1978).

Ocupar terrenos tiene otra dimensión. Utilizar los lotes en lo que es propiamente la edificación exige que estén provistos de una serie de valores de uso que conocemos como infraestructura urbana: vialidad y servicios públicos, entre los más importantes. La estrategia popular de recurrir a la autoconstrucción y ocupar terrenos ilegalmente se completa con un tercer aspecto: el de adoptar pautas especiales de dotación de esta infraestructura que impliquen erogaciones monetarias menores: en primer lugar, restringir el consumo resignándose a la privación de algunos de estos bienes y servicios; en segundo lugar, la autoprovisión de algunos de ellos con esquemas similares a los de la autoconstrucción, solo que, en este caso, como estos valores de uso son colectivos, requieren la movilización de esfuerzos conjuntos de las familias que ocupan un área; y finalmente, proveerse de manera subrepticia de algunos de estos servicios.

Vuelve a emerger la noción de transgresión de la reglamentación. La prohibición de desarrollo de lotes urbanos de algunos de los terrenos ocupados por los pobladores se debe precisamente a que no es factible o es muy onerosa la provisión de esta infraestructura. Prescindir, aunque sea temporalmente, de estos servicios implica violar esta normatividad que los considera indispensables. Ni hablar de que conectarse sin autorización a las redes es una práctica considerada ilegal.

Una de las críticas más fuertes a quienes defienden las prácticas de urbanización popular espontánea se refiere precisamente a este aspecto: no especialmente porque implique quebrantar la ley, sino porque conduce a decisiones con respecto a la provisión de infraestructura (y de configuración espacial urbana) muy indeseables: privación durante períodos a veces muy largos de valores de uso indispensables, exposición a riesgos de accidentes de los ocupantes, localizaciones que hacen muy costoso el equipamiento y la provisión a posteriori de estos valores de uso, que normalmente resulta muchísimo más costosa que si se hiciera de manera previa y planificada.

El surgimiento de relaciones mercantiles en la urbanización espontánea

Recapitulando los componentes de esta estrategia de urbanización espontánea, parece que deberíamos concluir que este es un dispositivo ajeno al mercado. La autoconstrucción, en principio, no se orienta a producir mercancías, sino un bien de autoconsumo. La invasión de terrenos, por definición, parecería prescindir de la renta y, por lo tanto, de transacciones alrededor de la tierra. El equipamiento está ausente o es autosuministrado o adquirido por las vías de hecho.

Sin embargo, tenemos que tener en cuenta que los pobladores urbanos forman parte de una sociedad regida por el mercado. Estos grupos populares son integrantes de ella sea en su calidad de agentes mercantiles simples o de proletarios, o de esa combinación peculiar que hemos denominado proletarios especiales, y para la gran mayoría de sus prácticas recurren a intercambios mercantiles. Este tipo de relación emerge también en lo inmobiliario, aun en este caso un poco extremo (que hemos escogido para enfatizar el punto) en que se comienza en todos sus componentes de puntos de partida no mercantiles.

Ya hemos mencionado un aspecto importante de esto: la demanda de vivienda compartida en alquiler. Esta es una práctica muy extendida en las barriadas populares de la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Se trata de una demanda mercantil y el acceso a la vivienda por parte del inquilino es una transacción monetaria. Para que esto se dé, no es necesario un reconocimiento formal de la propiedad, aunque sí, desde luego, un acuerdo convencional de acatamiento a las normas de las transacciones. Tal vez lo más adecuado para caracterizar el comportamiento de estos agentes, tanto compradores como vendedores, sea decir que actúan como agentes mercantiles simples: no acuden al mercado, en principio, para acumular plusvalor. El vendedor busca valorizar su fuerza de trabajo y, desde luego, los materiales e insumos cristalizados en el inmueble. El comprador busca obtener el alojamiento como valor de uso a cambio de su dinero. Normalmente existe competencia tanto entre compradores como entre vendedores y, desde luego, entre compradores y vendedores. Existen precios generales reconocidos por los participantes en este esquema al que no se debe vacilar en calificar como un mercado (Coulomb, 1990; Gilbert, 2001; Jaramillo y Parias, 1995).

Menos extendido, pero existente y muy vigoroso en algunas ciudades, hay un mercado de compraventa de inmuebles autoconstruidos y edificados en tierras invadidas. Esto sucede, nuevamente, aun sin reconocimiento jurídico formal de la propiedad. A nuestro juicio, exige un grado mayor de cohesión social en los grupos involucrados en relación con el mercado de alquiler. Sobre esto volveremos más adelante (Abramo, 2001).

La emergencia de rentas y precios del suelo en la urbanización informal

Nuevamente, parecería un despropósito que unos terrenos que han sido adquiridos sin que medie una transacción mercantil adquieran un precio. Sin embargo, esto es más bien lo esperable bajo ciertas circunstancias y si existe un mercado de los inmuebles. Para que aparezca una renta del suelo no es indispensable que los agentes que producen la edificación sean capitalistas. Esto es compatible con que los agentes involucrados operen como agentes mercantiles (pueden ser agentes mercantiles simples) entre los cuales haya competencia. Es indispensable, eso sí, que exista la posibilidad

de contrastación entre un precio de compra-venta regido fundamentalmente por la competencia entre los demandantes, que eventualmente tienen una modulación espacial, y costos relacionados con las condiciones de producción.

Examinemos esto. Los autoconstructores tienden a tener una idea aproximada del valor cristalizado en la edificación: conocen cuánto esfuerzo en términos de trabajo les ha consumido erigir sus casas y cuánto han tenido que gastar en materiales. Si la autoconstrucción supera una cierta talla y es una práctica relativamente sistemática, se tiene la posibilidad de trascender las nociones de costos particulares e históricos y de llegar a la concepción de costos generales y de reemplazo. Es decir, el poblador sabe no solamente cuánto le costó a él en particular y en su experiencia específica edificar su morada, sino que adquiere una idea de cuánto le costaría hacer una casa de esas características a un autoconstructor normal en el presente.

Por otro lado, las condiciones de los usuarios y la competencia entre ellos pueden conducir a que los precios (así sea un canon de alquiler o un precio de compra-venta) sean superiores a este costo y esto esté modulado espacialmente. Pueden surgir, entonces, las rentas secundarias (es decir, ligadas al consumo del inmueble) de manera muy similar a como se concibe este asunto en un mercado inmobiliario con productores capitalistas. De hecho, en ese contexto de análisis de un mercado “capitalista” de tierras urbanas, para que surjan estas rentas no se requiere que el comprador sea un agente capitalista, sino solamente que sea mercantil. Por ejemplo, la reflexión acerca del papel del costo de transporte en la emergencia de una renta diferencial de vivienda tiene aquí una aplicación estricta: los barrios autoconstruidos pueden tener localizaciones muy diferentes y, por lo tanto, los costos de transporte pueden ser muy distintos para los inquilinos entre un barrio y otro; por ejemplo, un barrio cercano al centro y uno muy alejado. La competencia entre todos los inquilinos que quisieran ocupar las piezas de viviendas mejor situadas los conduce a ofrecer un alquiler más elevado en esos barrios que en aquellos más remotos. Este alquiler, haciendo las transformaciones necesarias, puede superar el “costo” entendido en términos mercantiles simples: ese sobreprecio, que depende de la localización de la tierra, se convierte entonces en renta. El autoconstructor de viviendas en los barrios mejor situados sabe que la posesión de la tierra en la que ha autoconstruido le permite obtener unos ingresos adicionales, descontando lo que le ha costado o le costaría autoconstruir el inmueble.

Los determinantes cuantitativos de la magnitud de esta renta pueden variar de una ciudad a otra y pueden adquirir alguna especificidad referida a las prácticas espaciales de estos grupos populares. Por ejemplo, Pedro Abramo ha encontrado que, en el caso de las favelas cariocas, la modulación espacial de estas rentas no parece seguir el patrón predominante (o esperable) en los mercados de grupos medios de un gradiente más o menos continuo y descendente a medida que crece la distancia al centro (Abramo, 2002). Puede haber circunstancias que expliquen esto relacionadas con la inestabilidad laboral y, por lo tanto, la volatilidad espacial de los lugares de trabajo de estos grupos, tarifas planas de los transportes colectivos que no aumentan mucho con la distancia, ingresos bajos de estos grupos que los conducen a valorar poco las diferencias en tiempos de viaje, etcétera. Abramo avanza una hipótesis alternativa o complementaria interesante: vivir en estos barrios implica acceder a redes de solidaridad y de interacción que son decisivas en las condiciones de los pobres urbanos y que se manifiestan en rentas. Esto no necesariamente está ligado a los costos de transporte y su efecto puede ser mucho más importante. Entendido esto como un costo diferencial en el consumo de vivienda, que no está ligado al costo de transporte, permite concebir la formación de esta renta como una renta secundaria.

En los barrios populares no solamente existen viviendas. Eventualmente aparecen otras actividades, sobre todo de tipo comercial. En este caso, la microlocalización en el interior del barrio puede generar condiciones muy diversas para el ejercicio de esta actividad. Aun concibiendo que este comercio lo ejercen tenderos, bodegueros, etcétera, que pueden ser “informales” pero mercantiles, esto genera rentas secundarias de comercio. Las viviendas ubicadas en zonas de mayor flujo de personas o con mejor accesibilidad son más apetecidas por los pobladores que se dedican al comercio y están dispuestos a ofrecer por ellas precios mayores. Incluso este es un factor importante para la existencia de una demanda mercantil por viviendas autoconstruidas en compra-venta.

Eventualmente puede sobrevenir una escasez de tierras susceptibles de ser invadidas. Esto es algo concebible e incluye lo que se podría denominar una escasez física (ciudades con limitaciones geográficas) y lo que podría entenderse como una escasez social (competencia fuerte de otras actividades que generan rentas a sus propietarios, que son celosos en la preservación de su propiedad). Esto puede generar una renta de escasez de las tierras que han sido invadidas, una especie de renta absoluta urbana popular (sobre esto volveremos).

La consolidación de una forma mercantil de adquisición de tierras para la urbanización informal

Con esta reflexión podemos abordar un tópico de gran trascendencia en las prácticas inmobiliarias de los sectores populares de las ciudades latinoamericanas: el hecho de que la invasión no sea la única vía para obtener tierras para desarrollar viviendas autoconstruidas y que surjan formas mercantiles de acceder a estos terrenos. Es lo que se conoce en algunos países como “urbanización pirata”, que es ilegal porque viola las normas urbanísticas, pero en la que media una transacción mercantil. En épocas recientes tiende a proliferar en la mayoría de las ciudades y en ocasiones da lugar a procesos de acumulación muy considerable por parte de agentes capitalistas “informales”, precisamente los denominados “urbanizadores piratas”.

La primera pregunta que surge a este respecto es la siguiente: ¿por qué razón los pobladores empobrecidos, en ciertas circunstancias, prefieren pagar por los terrenos y no invadirlos, lo que les resultaría gratuito?, ¿no va esto contra la noción de que los pobladores pobres en su procesos de adquirir vivienda procuran minimizar por todos los medios las erogaciones monetarias? Sobre todo, si se tiene en cuenta que los lotes que compran siguen siendo ilegales y tienen pocas diferencias en términos físicos y funcionales, si las tienen, con los terrenos invadidos.

Habría que decir que la invasión de tierras no es una práctica que esté exenta de contradicciones. A menudo implica lo que podría catalogarse como “costos no monetarios”, que pueden llegar a ser considerables, e incluso bajo ciertas circunstancias existen costos propiamente monetarios.

Miremos esto último. No es raro que la gratuidad de los terrenos invadidos esté contrarrestada por el hecho de que se trata de terrenos que precisamente son más susceptibles de invasión porque ofrecen desventajas para la urbanización. El invasor, en ocasiones, debe incurrir en gastos especiales para poder utilizar el terreno: es el caso de los lotes “creados” por los mismos pobladores rellenando cuerpos de agua en ciénagas y pantanos, pero este relleno cuesta dinero y toma tiempo. O los lotes en áreas escarpadas que implican costos especialmente altos para la construcción, incluso para los procedimientos rudimentarios de los autoconstructores. De cierta manera, puede decirse que los pobladores están dispuestos a pagar por terrenos que no tengan estas desventajas y que les ahorren estos gastos en una lógica que es asimilable a las rentas urbanas primarias,

es decir, las que surgen de heterogeneidades de los terrenos en relación con el proceso de producción del espacio construido.

Pero los costos no monetarios pueden llegar a ser incluso más relevantes. La invasión de tierras es una práctica que usualmente implica una confrontación y eventualmente pugnas violentas. En ciertas condiciones físico-geográficas (de nuevo la escasez física) y en determinadas configuraciones de la segregación socioespacial, esto puede ser muy agudo pues los propietarios ponen una gran determinación en impedir lo que perciben como usurpación de su derecho a la propiedad. No todas las familias pobres en la ciudad están en condiciones de someterse a esta experiencia. Precisamente para buscar eficacia en estas tareas, la invasión individual y unilateral tiende a ser reemplazada por acciones colectivas concertadas. Pero involucrarse en estas organizaciones es un proceso complejo y a veces dispendioso que no todos los pobres urbanos pueden o quieren emprender. Adicionalmente, la invasión es un proceso que lleva consigo incertidumbre, pues estas acciones pueden ser derrotadas y, en esos casos, los pobladores pueden perder no solo el acceso a la tierra, sino lo que hayan invertido en la autoconstrucción de sus viviendas.

La adquisición mercantil de tierras, así sea de forma "pirata" o clandestina, amortigua estos aspectos. Es cierto que, como veremos, se trata de actos que implican la transgresión de normas, pero la oposición a esto normalmente es mucho menos aguda que cuando se trata de un propietario particular que defiende su propiedad privada apoyado normalmente en el Estado. En contraste, en un esquema de venta clandestina, como veremos, usualmente el propietario tiene intereses convergentes con el poblador y entonces lo que tiene que enfrentar este último es solamente la acción de funcionarios. Vamos también a ver que, a menudo, el urbanizador clandestino reemplaza a la organización popular en ciertas tareas de coordinación y en otras induce y cataliza la emergencia de dicha organización.

Los pobladores, en cuanto agentes con una mentalidad que no es ajena a la lógica mercantil, comparan estos costos monetarios y traducen los costos no monetarios a erogaciones onerosas. En otras palabras, están dispuestos a pagarle al urbanizador clandestino sumas monetarias que les ahorren esos otros costos monetarios y no monetarios.

Pero ahora respondamos esta otra pregunta: ¿por qué existe una oferta mercantil de tierras ilegales para pobladores urbanos? La respuesta es que, para ciertos terrenos, esta acción arroja rentas de magnitud considerable y mayores que cualquier otro destino.

Como hemos dicho, los pobladores cuyos recursos son insuficientes para adquirir una vivienda desarrollada sobre terrenos equipados normalmente o, lo que desde cierto punto de vista es equivalente, los que no pueden adquirir un terreno urbanizado convencionalmente, se ven en la obligación de intentar adquirir terrenos no equipados o subequipados. Se puede plantear que este es un submercado en el que también juega la competencia entre los agentes. Si existiera una oferta ilimitada de esas tierras, es probable que su precio, en términos de tierra bruta, fuera igual al precio de la tierra rural inmediatamente aledaña a la ciudad. Si hablamos de terreno equipado, el precio debería ser igual al precio de la tierra bruta más el costo del equipamiento. Si el equipamiento es incompleto y precario, el precio podría ser aún más bajo. Para el propietario de las tierras suburbanas, esto no es excesivamente atractivo. El precio al que podría vender estas tierras sería muy similar al que ya tenía como tierra rural. Eventualmente, podría disfrutar de estas rentas “primarias” ligadas a las características de los terrenos, que no son relevantes en el caso rural, pero que sí implican algunas ventajas para usos urbanos que pueden convertirse en renta.

Pero en este submercado también emerge con frecuencia el fenómeno de la escasez. Si los terrenos susceptibles de ser sometidos a un proceso de urbanización clandestina son restringidos con respecto al volumen de los demandantes, la competencia entre estos últimos puede hacer elevar este precio por encima del nivel de tierra rural (más el equipamiento eventual, cuando es urbanizada). Pues bien, en la gran mayoría de las ciudades latinoamericanas contemporáneas, este es el caso. De hecho, aun con sus recursos muy limitados, los pobladores presionados por la necesidad y la competencia entre ellos se ven obligados a pagar sumas que en términos absolutos son relativamente reducidos, pero como se trata de parcelas limitadas, el precio por unidad de superficie, que es lo pertinente para el propietario, puede ser notablemente más elevado que el rural.

Pero si bien las transacciones de terrenos urbanos ilegales pueden ser concebidas como un submercado, este no es independiente. En principio, existe una conexión con el mercado formal, que se expresa a través de la magnitud del precio. Si, en virtud de la competencia, el precio de los terrenos ilegales creciera y superara el de los terrenos equipados normalmente, los demandantes se trasladarían al submercado legal. El precio mínimo de la tierra legal operaría como tope máximo del precio de la tierra pirata (salvo la presencia de rentas secundarias peculiares, como las ya aludidas que se ligan a ventajas de vecindad). Pero como en el mercado legal a menudo también está presente la escasez, y muchas veces la limitación de terrenos formalmente equipados es especialmente

aguda, este precio de la tierra marginal equipada formalmente puede ser muy elevado (lo que podría asimilarse a la renta absoluta urbana). El límite superior de referencia para los terrenos clandestinos puede ser muy alto.

Pero, como hemos visto, el mercado pirata también se articula con la invasión. Si el precio de los terrenos clandestinos aumenta mucho y no compensa los costos monetarios y no monetarios de la invasión, algunos pobladores se verán excluidos también del mercado pirata y preferirán la invasión. Como se ve, en una misma ciudad pueden convivir el submercado formal para algunas capas populares (sobre todo, cuando existen acciones del Estado), el submercado pirata para otras y la invasión.

El fraccionador informal o urbanizador pirata

Como se ha dicho, este proceso de oferta mercantil de terrenos clandestinos implica el incremento de los precios con frecuencia en proporciones sustanciales. Incidentalmente, la operación encaminada a capturar estas alzas en el precio del suelo es desarrollada por el mismo propietario de las tierras suburbanas o, a veces, por organizaciones comunitarias. Pero las tareas asociadas a esto son variadas y complejas y el rédito que proporcionan es muy notable, de tal manera que se va consolidando un agente especializado: el urbanizador pirata. Veamos sus rasgos más importantes.

El urbanizador pirata es, en realidad, un agente capitalista en el sentido de que opera fundamentalmente para acumular dinero. Esto no lo impide el hecho de que parte de sus actividades sean ilegales (por lo que podría llamarse un agente capitalista informal), ni que sus transacciones tengan a veces una apariencia inestable, ni porque combine actividades propiamente económicas con otras de naturaleza política, ni porque esté conectado con un proceso de producción premercantil como lo es la autoconstrucción. La fuente de sus ganancias es la captura de los incrementos en los precios del suelo a los que nos hemos referido, de una manera similar a la que en el mercado legal se consolidó el llamado “fraccionador” o “urbanizador”, que se articula a otra forma de producción transicional, la construcción por encargo, y mediante la captura de las alzas en los terrenos amasa un capital importante.

Generalmente el urbanizador pirata compra en bruto los terrenos que va a desarrollar a su propietario original, que puede ser un gran terrateniente o

un conjunto de campesinos. El precio que paga es cercano al precio agrícola con algún aumento en términos de “precio de anticipación” por la expectativa de una posible urbanización. El urbanizador pirata configura el área delimitando los lotes, diseña una vialidad básica y aplica algún equipamiento mínimo: a veces, alguna fuente de agua potable rudimentaria, etcétera. Vende los terrenos a pobladores individuales para que ellos construyan a través de un proceso de autoconstrucción progresivo. Crea una organización de los pobladores subordinada a él y encargada de desarrollar tareas de suministro de bienes comunitarios, de movilización y reivindicación frente a las autoridades. Como se ha dicho, la magnitud absoluta del precio de venta del terreno es moderada si se la compara con los precios de los terrenos formales, pero es muy elevada si se contrasta con el precio de compra como tierra rural, incluso agregándole los gastos en infraestructura, que son elementales, y descontando las áreas destinadas a vialidad y espacios comunes que tienden a ser mínimos.

Un aspecto importante, que se ha señalado repetidamente pero que vale la pena reiterar, es que usualmente el urbanizador comparte con sus clientes una serie de rasgos culturales y sociales que le permiten ofrecer mecanismos muy adaptados a la condición social de los pobladores. El caso más notable es que ofrecen facilidades de pago acordes con las circunstancias de los pobres urbanos: se puede pagar a plazos, a veces con intereses muy bajos o nulos (no es que el pirata regale los intereses, sino que pondera entre la masa de sus clientes), acepta en ocasiones pagos en especie, etcétera. Normalmente esta conexión le permite al urbanizador clandestino ejercer un control extraeconómico que le hace posible garantizar los pagos. En realidad, esta comunidad sociocultural del urbanizador pirata (que con mucha frecuencia es de origen popular) con sus compradores es un requisito indispensable para realizar estas operaciones y una barrera para que a este pingüe negocio acudan competidores de otra extracción social.

A veces se piensa que entre el urbanizador pirata y el poblador existe como regla una relación de contrapunto y de contradicción. Que el urbanizador pirata engaña y despoja a sus compradores. Está claro que, como en cualquier actividad, existen estafadores. Pero esa no es la norma. Como cualquier capitalista, a él le interesa que su acumulación pueda reproducirse en el tiempo y poder realizar operaciones posteriores con nuevos compradores. Lo menos conveniente para él es ganarse una reputación de timador. A pesar de que en términos objetivos el pirata cobra rentas muy

elevadas, la representación más extendida entre los pobladores es la de que él les presta un servicio valioso: les permite acceder a un terreno por un precio que está a su alcance, lo que implica la posibilidad de obtener una vivienda y de iniciar un proceso de ahorro y de generación de ingresos en el mediano plazo.

Para el pirata es importante inducir algún tipo de organización entre sus compradores. Desde luego que lo que le conviene es un tipo de organización cooptada y a su servicio, pero ella desempeña funciones importantes para su negocio: viabiliza la autodotación de alguna infraestructura que el pirata precisamente no suministra y canaliza la posibilidad de movilización de los usuarios para que el Estado, a posteriori, reconozca el desarrollo y eventualmente lo provea con la infraestructura faltante (Jaramillo, Alfonso y Hataya, 1997).

Estas operaciones tienen un desdoblamiento en lo político que refuerza la simbiosis entre urbanizadores y pobladores y da lugar a lo que podría denominarse una acumulación de capital político. El control de alguna porción de poder es clave para que el urbanizador contrarreste la coerción de la regulación, y eso favorece también a los usuarios. Por lo tanto, se establecen pactos electorales: los pobladores aportan sus votos y el urbanizador pirata les retribuye protegiéndolos de las acciones policiales y de la remoción, y eventualmente presionando para que el Estado haga inversiones públicas que palien las carencias inducidas por él mismo. Este potencial electoral es a veces negociado con empresarios políticos de mayor escala para formar sistemas clientelistas.

Esta dimensión, y desde luego la intención de asegurar la reproducción de las operaciones en el tiempo, conduce a que con mucha frecuencia el nexo entre el urbanizador y los pobladores no se interrumpa cuando concluye la venta de los lotes. El urbanizador sigue acompañando a los compradores, sobre todo mientras avanza el proceso de autoconstrucción de las viviendas y del equipamiento, y los apoya en su movilización reivindicativa frente a las autoridades locales.

No se debe subestimar, sin embargo, la dimensión de violencia latente, y a veces explícita, que conllevan estas operaciones. Los urbanizadores no solo sobornan a los funcionarios, sino que también los amedrentan. La organización de los urbanizadores piratas usualmente dispone de grupos de choque que, si bien hacen respetar la propiedad precaria de los compradores de los lotes, también los compelen a cumplir sus obligaciones.

Estos empresarios llegan a constituir redes muy extensas y complejas y se convierten en actores muy poderosos, no solamente como agentes económicos, pues la acumulación alcanzada es muy apreciable, comparable con la de los capitalistas de la promoción formal, sino como agentes políticos. De hecho, la urbanización pirata es una base muy sólida de los esquemas de clientelismo político en las ciudades latinoamericanas.

Políticas sobre prácticas inmobiliarias populares

Vamos a hacer una revisión rápida de nociones de política, que están en el debate actual, referidas a algunas de las prácticas inmobiliarias populares que hemos mencionado. Algunas de ellas provienen de épocas anteriores, pero hay otras concepciones nuevas y, sobre todo, desarrollos y versiones que matizan las ideas previas.

Una consideración que surge al respecto es la de que, como se ha visto, estas prácticas son complejas y tienen distintas partes integrantes. Cada componente en sí mismo es susceptible de ser entendido como tal en sus perfiles y efectos, pero lo que da sentido a una práctica específica es, en realidad, su combinación. Las propuestas de política deberían tener muy en cuenta este asunto, pues un mismo mecanismo puede tener sentidos muy diversos dependiendo de cuál es su articulación con otros instrumentos y con concepciones de conjunto.

Para lo que estamos tratando, esto tiene una implicación relevante. En la discusión sobre la “urbanización espontánea”, la “urbanización popular”, la “urbanización informal”, como queramos llamarla, hoy en día, y de acuerdo con las experiencias acumuladas, vale la pena hacer inicialmente una gran separación: acciones sobre lo que es propiamente la edificación, es decir, la autoconstrucción, y acciones sobre la ocupación de suelos. Y esto no porque sean independientes, ni siquiera porque sea lícito implementar acciones en un campo sin tener en cuenta lo que se hace en el otro, sino justamente porque existe la posibilidad de combinaciones que dan resultados muy específicos. Si en un tiempo, por lo menos en el debate, la autoconstrucción estaba unida a una manera de ocupación del suelo y esto tenía un cierto papel social y un cierto resultado, hoy en día sabemos que en cada uno de esos elementos puede haber variantes que conducen a efectos muy diferentes.

El debate reciente sobre la autoconstrucción

Como hemos visto, desde finales de los años sesenta surgieron tesis que defienden que la autoconstrucción es una práctica que se adapta a circunstancias propias de los pobres de las ciudades latinoamericanas y concluyen que el Estado debe concentrarse en apoyar esta forma de producción en vez de combatirla y que lo que se debe abandonar son las acciones de producción —llamémoslas con una denominación que no es muy precisa para otros propósitos— “industrial”, sean desarrolladas por agentes públicos o privados. Quienes más han sostenido estas posiciones son las organizaciones populares de vivienda y las organizaciones no gubernamentales dedicadas al hábitat, que ven en esto una posibilidad de acción alternativa tanto del Estado como del gran capital, para utilizar una fórmula paradigmática.

Como se ha mencionado, a estas tesis se les han hecho objeciones de distinto tipo, pero las que más han trascendido se refieren a las limitaciones técnicas que tiene la autoconstrucción, el riesgo de los errores a que está sometida y a una cierta idealización que se hace sobre la sabiduría popular en asuntos técnicos de la construcción. Por lo tanto, desde esas posiciones se llama a insistir en formas de gestión que sean compatibles con técnicas avanzadas y que, por otro lado, generen empleo asalariado, experimentación, formas más eficientes de ocupación del espacio, etcétera.

Pues bien, la vasta experiencia, sobre todo por parte de vivendistas populares y de autoconstructores organizados, ha mostrado que es posible amortiguar muchas de esas deficiencias técnicas que indudablemente tiene la autoconstrucción espontánea y, al mismo tiempo, conservar las fortalezas que tiene esta forma de producción. Efectivamente, en estas experiencias se ha detectado que existen algunas tareas de la edificación que son muy sofisticadas, que exigen destrezas especiales o que tienen claras economías de escala que no deberían ser emprendidas por los autoconstructores. Pero hay otras que los mismos usuarios pueden adelantar de manera eficiente y que permiten que se dé en ellas la operación fundamental de la autoconstrucción: sustituir trabajo comprado mercantilmente por trabajo propio. El reemplazo de la autoconstrucción como práctica individual y espontánea por formas organizadas permite proveer asesoría técnica y diseño, y posibilita hacer combinaciones entre técnicas avanzadas y de autoconstrucción con resultados inesperados: construcción en altura combinada con autoconstrucción, diseños innovadores, uso de materiales no convencionales, etcétera. Podríamos decir que quienes defienden la

autoconstrucción como una opción interesante para atacar el problema de la penuria habitacional popular en nuestro medio, con los argumentos básicos que ya hemos planteado en el apartado anterior correspondiente, propugnan hoy por la adopción de estrategias que minimicen las limitaciones de esta forma de producción y magnifiquen sus potencialidades.

Han surgido, entonces, programas de vivienda social llevados adelante por agentes estatales y privados que combinan la autoconstrucción con la construcción formal en distintas modalidades y, sobre todo, en distintas proporciones: desde la producción estandarizada de vivienda incompleta, que el autoconstrutor termina, viviendas acabadas en las que están previstas ampliaciones y terrenos con núcleos básicos hasta las operaciones de “lotes con servicios” en los que solo se suministra el terreno equipado y se deja a cargo del usuario la realización de la totalidad de la edificación.

Pero los defensores de la autoconstrucción han desarrollado otros argumentos que no son estrictamente técnicos, sino de orden político e ideológico. Paradójicamente, su signo en términos políticos tiende a ser muy dispar. La autoconstrucción, cuando se desarrolla de manera organizada y dentro de esquemas colectivos, y sobre todo cuando está asociada a determinadas modalidades de ocupación del suelo, es un soporte para el desarrollo social y político colectivo de los pobladores. Esto se ha constituido en la base para la consolidación de un sujeto que hoy es muy importante no solo en la esfera de la vivienda, sino en la escena política general: los movimientos vivendistas. Otro enfoque más conservador (o más liberal), encuadrado en las tesis de Hernando de Soto (1987, 2000) que han sido tan difundidas por organismos internacionales, ve en la autoconstrucción, tomada como una práctica individual, una suerte de semilla de promoción del poblador en una senda que lo convierte eventualmente en un empresario. La autoconstrucción tendría esta virtualidad de inductor de la iniciativa privada popular y las acciones que recomiendan en la autoconstrucción son aquellas que promuevan este proceso.

En el pasado, quienes más se oponían a estas tesis provenían de organismos estatales promotores de vivienda. Las estrategias de los Estados en política habitacional de tipo social han ido debilitándolos y en algunos países los han eliminado. Esto en beneficio de un curso de acción alternativo que se propone más bien orientar a los promotores privados a producir para sectores sociales creando condiciones ad hoc para incluir a las capas pobres en la demanda solvente. El instrumento más extendido para ello ha sido la introducción de sistemas de subsidios a los demandantes (Conway *et al.*, 1996). Pues bien,

las voces más hostiles a la adopción de la autoconstrucción como eje de la política habitacional social provienen de estos promotores que han heredado contraargumentos ya formulados y esbozan otros nuevos. Se vuelven a plantear las dificultades que tiene la autoconstrucción para utilizar técnicas avanzadas y, sobre todo, de producción en altura en momentos en que muchas grandes ciudades tienen problemas de disponibilidad de tierra. Pero, claro está, el punto nodal es que recurrir a la autoconstrucción es contradictorio con la generación de una línea de promoción de vivienda capitalista para grupos de ingresos bajos que desencadene procesos sostenibles, empleo formal, demanda de mercancías, etcétera, pues desvía los recursos que deberían apoyar este esfuerzo a algo que es no solo diferente, sino alternativo.

Lo cierto es que la utilización de la autoconstrucción sigue siendo muy amplia en las grandes ciudades latinoamericanas a pesar de los esfuerzos que algunos Estados hacen por promover otras formas de producción. Precisamente, una de las debilidades cada vez más manifiestas de los programas que pretenden introducir la promoción capitalista de vivienda en las capas populares es que lo hacen a costa de reducir drásticamente los tamaños de los lotes y de las viviendas: esto liquida la posibilidad de avanzar en alguna actividad de autoconstrucción progresiva, lo cual es una desventaja importante para los pobladores, que prefieren la oferta espontánea y clandestina que les facilita tener parcelas más grandes en las que pueden realizar actividades de autoconstrucción.

La legalización y el mejoramiento

Con respecto a la ocupación del suelo, parece haber consenso en que las modalidades informales, ilegales, son muy inconvenientes y que deberían hacerse esfuerzos para combatirlas. Como se ha dicho, ocasionan muchas privaciones a los implicados, inducen pautas espaciales muy inconvenientes y trasladan a las autoridades municipales problemas que son difíciles y muy onerosos de solucionar. Al mismo tiempo, en muchas ocasiones, esto alimenta el enriquecimiento desmesurado de los promotores ilegales. Hay menos unanimidad con respecto a los métodos que deben usarse para lograr el cometido de desestimular estas prácticas.

Un primer aspecto de este desafío tiene que ver con qué se debe hacer con los pobladores que ya han construido sus viviendas usando alguna de las modalidades de ocupación ilegal de tierras. ¿Qué hacer con ellos? Son muy

numerosos. En las ciudades más grandes, es usual que la proporción de habitantes que moran en viviendas con un origen ilegal oscile entre un 30 y un 50% de la población total. En su gran mayoría no pueden exhibir títulos de propiedad, sea porque son invasores que nunca pagaron por la propiedad o porque la compraron a un urbanizador pirata o porque alguna entidad que les vendió terrenos, por no cumplir las normas urbanas, no puede perfeccionar los traspasos de propiedad. Muy probablemente, la totalidad incumple los requerimientos normativos exigidos para desarrollar esas áreas.

Generalmente, en términos de las disposiciones legales, las autoridades locales deberían abstenerse de proporcionar servicios urbanos y sociales mientras estén fuera de la ley. Pero no parece razonable ni sostenible políticamente privar de manera indefinida a una cantidad de población de bienes y servicios que son considerados indispensables.

Parece inevitable, entonces, introducir alguna amnistía que permita suministrar esos valores de uso a estos grupos de pobladores pese a las anomalías jurídicas de sus viviendas. Desde hace mucho tiempo, en nuestros países se ha instaurado una práctica, guiada por principios puramente pragmáticos, que conduce a ignorar el obstáculo jurídico y proveer estos servicios. En el caso de los servicios públicos domiciliarios, por ejemplo, incluso en términos fiscales, con frecuencia a las empresas proveedoras les conviene ofrecer el servicio a los ilegales y evitar las conexiones fraudulentas que generan daños onerosos. Las conexiones rudimentarias a la red eléctrica y de agua potable son peligrosas, por ejemplo, y la ausencia de alcantarillado genera problemas de salud pública muy costosos de tratar y afecta tanto a los residentes de los barrios ilegales como a otros grupos. En parte por estas consideraciones y en parte también por solidaridad y por acatar el principio de que el Estado debe atender estas necesidades básicas, las empresas ofrecen los servicios a estos grupos, a veces con alguna contraprestación por parte de ellos (monetaria o en trabajo), aunque, en general, es mediante un subsidio implícito.

Estas acciones puntuales, sin embargo, ocasionan muchos desajustes técnicos y fiscales, así que el siguiente paso en esta dirección es el reconocimiento del barrio, su “legalización”. Usualmente, las autoridades locales exigen a los habitantes esfuerzos para cumplir con los requisitos básicos demandados a los desarrollos normales, aunque sea de manera parcial, y proporcionan a posteriori las inversiones faltantes (Baharouglu y Kessides, 2001; Cities Alliance, 1999).

Esta estrategia paliativa, que sin duda tiene efectos benéficos importantes para la población involucrada, tiene, sin embargo, una implicación proble-

mática: en el largo plazo tiende a estimular y a consolidar la urbanización ilegal y a fortalecer los mecanismos económicos y políticos que están en su base. De hecho, si la legalización de barrios es una política reiterada, como lo ha sido en la mayoría de las ciudades, el poblador adquiere la expectativa razonada de que, a través de la ocupación legal, finalmente se logra arribar a una situación normal mediante procedimientos rutinarios, seguros y que incluso toman poco tiempo. Para el urbanizador pirata, esto aumenta enormemente el atractivo de su producto. De hecho, como se ha mencionado, en las ciudades en las que esto se ha consolidado, uno de los ofrecimientos explícitos de los promotores ilegales a sus clientes es el de promover y colaborar con el proceso de legalización que, por lo demás, cumplen la mayoría de las veces.

Cuando esta expectativa se estabiliza, incluso se da un mecanismo económico muy perverso: si es esperable que las obras de infraestructura que el urbanizador ilegal no provee sean brindadas por el Estado a posteriori de manera gratuita, total o parcialmente, el propietario anticipa estas sumas en el precio de venta. En otras palabras, le cobra al poblador por anticipado el derecho a percibir el subsidio que se sabe que el Estado le va a otorgar. O sea que al menos una parte de estos subsidios en realidad se filtra hacia los bolsillos de los urbanizadores clandestinos.²

La expectativa plausible de la legalización solidifica el ya mencionado proceso de reproducción política clientelista y les da un referente objetivo a los pactos entre urbanizadores ilegales y pobladores: los últimos se comprometen a votar por los urbanizadores piratas o por quienes ellos indiquen y los primeros utilizan sus influencias para que los barrios sean legalizados. De paso, cobran privadamente lo que el Estado otorga. La legalización de barrios es una moneda electoral muy cotizada entre funcionarios y políticos locales.

En épocas recientes, los organismos multilaterales recomiendan y promueven programas de legalización y, ante esta objeción, a menudo señalan que este impacto es apenas una conjetura, que no hay seguridad de que en realidad se vuelva efectivo. Además, es percibido como un efecto negativo colateral de menor importancia de un proceso que tiene beneficios innegables. Cuando estas perturbaciones tomen cuerpo, si es el caso, se podrán explorar medidas puntuales para contrarrestarlas.

Lo cierto es que esta no es una eventualidad hipotética. Esta política de acciones curativas que estimulan la permisividad, como se ha dicho, tiene una

² Este tópico es discutido in extenso y de manera aguda en Smolka (2003a, 2003b).

larga trayectoria en nuestros países. En algunas ciudades se es más permisivo que en otras, y esto puede obedecer no solamente a particularidades del sistema político, sino a la magnitud misma del problema: si la pobreza y las necesidades de vivienda son muy agudas, un número mayor de pobladores se ve impulsado a utilizar métodos clandestinos. Si esto es muy generalizado, los mecanismos de control se saturan y se vuelve menos probable que la coerción se ejerza en realidad. Esto torna más tentadora la transgresión y realimenta el proceso de manera explosiva. Los resultados son claros. Donde la laxitud normativa es mayor, la difusión de la ilegalidad urbanística es mucho más que proporcional a la pobreza y los mecanismos de reproducción económica y política a los que hemos aludido se encuentran fuertemente consolidados.

Una mención especial merece la insistencia que hacen los seguidores de De Soto sobre que en estas acciones de reconocimiento legal de las prácticas inmobiliarias populares se incluya de manera prioritaria la regularización de la propiedad privada del poblador sobre su predio. Esto forma parte del convencimiento ideológico liberal de que la seguridad en el derecho de propiedad es lo que dinamiza la acción individual. La incertidumbre sobre si podrá conservar su vivienda a largo plazo inhibe al poblador de realizar mejoras que tal vez no podrá disfrutar. Asimismo, el saneamiento de la propiedad le permite al pobre urbano participar en la economía formal en términos amplios y estimula su promoción: lo que más se destaca es que el poblador que tiene en regla los títulos de su inmueble autoconstruido puede ofrecerlo como garantía para créditos hipotecarios que den pie a una dinámica económica positiva.

En esto tal vez lo discutible es el énfasis que se le da a este aspecto. Tal vez se exagera la correspondencia entre estabilidad y propiedad privada legal, pues hay muchas circunstancias en las que en ausencia de títulos reconocidos en las notarías, los pobladores disfrutan de una razonable estabilidad. No hay que olvidar que en este medio abundan las transacciones mercantiles, lo que habla de convenciones de propiedad de hecho. Es muy débil la evidencia de que la legalización estimule la solicitud de préstamos bancarios u otras operaciones formales (Calderón, 1999; Galiano y Schargrotsky, 2005). Lo preocupante es que, con frecuencia, el grueso de los esfuerzos gubernamentales y de los recursos en este campo se dedica al saneamiento de la propiedad individual a costa de cualquier otra medida, lo que parece más algo referido a la aculturación para el mercado y a la propaganda ideológica (Clichevski, 2003).

El estímulo a la promoción formal y la coerción al mercado ilegal de tierras

A partir de estas consideraciones, se podría pensar que las respuestas deberían ser buscadas en el extremo opuesto, en una acción coercitiva enérgica que desaliente la aventura de especular con tierras ilegales y que haga menos atractivo para el poblador acudir al expediente de la informalidad. Este es un buen ejemplo de que el efecto de una medida depende en buena parte de sus complementos, de los otros instrumentos de los que esté acompañada. En presencia de una penuria habitacional grave, sobre todo en las magnitudes que se viven en las ciudades latinoamericanas, la sola prohibición, sin ninguna medida adicional, probablemente no tenga ningún efecto o incluso sea contraproducente.

De hecho, esta fue la primera reacción en nuestras ciudades cuando comenzaron a experimentar el impacto del crecimiento poblacional. A comienzos del siglo xx, cuando las ciudades latinoamericanas eran más pequeñas y con una población más estable, pese a la imagen que de ello se pueda tener, tenían un sistema de control urbano bastante estricto. Frente al aluvión migratorio que se dio en la década de los años treinta en algunos países, las autoridades quisieron mantener este régimen riguroso sin, por otro lado, tener mayores instrumentos para ampliar la oferta de viviendas ni de tierras equipadas. Lo cierto es que los aparatos estatales locales se vieron ampliamente desbordados y precisamente a partir de ese momento comenzó la proliferación de la vivienda informal de manera avasalladora.

Para ser justos, los planteamientos recientes no consisten en proponer simplemente un mayor rigor en el control de la ilegalidad. También proponen reforzar la promoción formal, sobre todo privada, y, a partir de estos dos elementos: más oferta formal y mayor vigilancia a la urbanización clandestina, unificar el mercado e incorporar al conjunto de la población al desarrollo formal. De nuevo, lo decisivo aquí son las cifras. Si recordamos, esta era la pretensión de las políticas habitacionales en nuestros países a mediados del siglo xx, que se proponían erradicar los asentamientos populares espontáneos y trasladar a sus habitantes a barrios modelo, construidos en ese tiempo por organismos promotores oficiales. Pero, como sabemos, la abrupta ampliación de esta demanda insolvente desbordó los limitados recursos fiscales y, aunque algunos grupos populares fueron favorecidos, la ocupación informal de tierras se disparó.

En la actualidad se propone, como se ha mencionado, ampliar la oferta formal a través del estímulo a la promoción privada. También su efecto depende del esfuerzo fiscal que estén dispuestos a hacer los gobiernos para asignar subsidios a los usuarios, que es la herramienta preferida en estos tiempos. Incluso aquí puede darse una aberración: si no hay un esfuerzo correspondiente en aumentar la tierra equipada, los subsidios otorgados ensanchan la demanda por edificaciones en el sector formal y por tierra urbanizada; si persiste la escasez de infraestructura, esto hace subir el precio del suelo. No solamente una parte del subsidio se transmite al terrateniente (como en el caso ya mencionado de la anticipación de los costos de la infraestructura aportada posteriormente por el Estado), sino que esto, por la vía que ya hemos señalado, afecta eventualmente el precio de la tierra informal. Recuérdese que el precio de la tierra periférica desarrollada formalmente es el techo del precio de la tierra clandestina: al elevarse el primero, se abre la posibilidad de que el agente pirata pueda hacer crecer el segundo.

Reducción de requisitos para la urbanización popular legal

Otro curso de acción que se vuelve a reactivar como propuesta es intentar atraer a los urbanizadores clandestinos mediante el relajamiento de los requisitos para que sus desarrollos puedan ser aprobados legalmente. El diagnóstico implícito (o incluso explícito) que subyace a esta propuesta es que al menos una parte de las decisiones de desarrollos informales están motivadas por exigencias excesivas e irreales en la reglamentación que empujan a los promotores a la clandestinidad.

Es cierto que eventualmente existen trámites excesivos que deben desanimar los desarrollos populares legales, pero las experiencias de las que se tiene noticia de reducción de estándares no parecen muy auspiciosas. En los años setenta, por iniciativa de organismos multilaterales, se ensayaron programas denominados de “normas mínimas” que pretendían, mediante la flexibilización de las exigencias, intentar seducir a los promotores clandestinos para que entraran en la legalidad. No parece haber tenido el resultado esperado, sino más bien otro sorpresivo: en mercados de demanda desbordada lo que ocurrió fue que muchos urbanizadores legales y que cumplían con las normas usuales se acogieron a la nueva reglamentación menos exigente. Y como estas normas mínimas no consultaban requerimientos técnicos, lo cierto es que el experimento creó

problemas posteriores en estos barrios formales, similares a los que genera la informalidad: redes deficitarias que luego tuvieron que ser reemplazadas, escasez de espacio público y de vialidad que luego fue muy difícil de corregir, etcétera.

Digamos que una contaminación similar entre el sector formal y el informal, pero en sentido contrario, comienza a observarse en las medidas que se han tomado para atraer a los promotores formales para que produzcan para grupos populares, algunas de las cuales consisten precisamente en reducir las exigencias: menos espacio público, menos vialidad, parcelas más pequeñas. Los promotores clandestinos, una de cuyas fortalezas en este mercado es que ofrecen terrenos más grandes, comienzan a reducir sus propios lotes. Esto no solamente deteriora el resultado físico, sino que, paradójicamente, permite elevar los precios de esos terrenos.

Ampliación de la oferta de suelo urbanizado y uso de herramientas de gestión del suelo

Existe otra línea de acción que parece más prometedora —que no es propiamente alternativa a otras, sino que varía en el énfasis y en la combinación de instrumentos— que presta atención a concentrarse en la expansión de la oferta de suelo urbanizado.

En efecto, si se pretende combatir la proliferación de la urbanización ilegal, parece importante fortalecer el control sobre los fraccionadores ilegales, pero esto debe ir acompañado de una acción que en lo económico socave su razón de ser. Un matiz que se plantea es que, siendo los recursos escasos, tiene un mayor efecto si se destinan prioritariamente a la expansión de tierra equipada.

Hemos visto que la escasez de tierra dotada de infraestructura urbana es un factor decisivo en el encarecimiento de toda la tierra en la ciudad, incluida la dedicada a vivienda de ingresos altos y a usos no residenciales. Es lo que se conoce como renta absoluta urbana. Este nivel elevado del precio de la tierra periférica regular empuja al poblador a acudir a la ilegalidad. Este precio es el tope que el fraccionador ilegal puede exigir por sus tierras de dotación precaria. La ampliación significativa de la oferta de tierra equipada ataca este mecanismo por la vía del mercado. La reducción del precio de referencia estrecha el margen de ganancia del urbanizador pirata. Los pobladores se benefician porque un número mayor puede acceder a tierra equipada más barata, y esto compite con la oferta del urbanizador clandestino: este tiene que reducir sus precios y, en el

peor de los casos, los pobladores que persistan en la ilegalidad pueden obtener precios de tierra más bajos.

Incluso podría potenciarse este efecto ofreciendo subsidios a la oferta de tierra equipada para grupos populares de tal manera que se pueda quebrar el precio de la tierra en la confluencia de estos submercados. Tal vez para que esto no tenga las fugas y distorsiones que el mercado espontáneo a veces introduce, sea necesaria la creación de agentes estatales que provean esta tierra equipada y que la pongan en el mercado garantizando que se dirija a la demanda popular. Se habla de bancos de tierras e incluso de promotores estatales. Si estos organismos pueden ofrecer tierras en cantidades significativas y que sean aptas para ser desarrolladas para sectores populares con precios similares o más bajos de los que ofrecen los urbanizadores clandestinos, pero con equipamiento y urbanismo, es esperable que se tenga un impacto apreciable en la reorientación de esta demanda hacia el mercado formal.

Obsérvese que esto no es incompatible con distintas modalidades de promoción y formas de producción. Se pueden ofrecer parcelas equipadas con precios más bajos que los que daría el mercado espontáneo en una situación de escasez a promotores privados para que produzcan viviendas de manera mercantil (que incluso pueden utilizar el subsidio de la vivienda al demandante) siempre y cuando cumplan con exigencias en el precio y en las características del producto. Se puede operar con programas tanto oficiales como privados que combinen la construcción convencional con la autoconstrucción e incluso se pueden articular operaciones de autoconstrucción más pura. De hecho, si los pobladores pueden autoconstruir sus viviendas pagando al agente clandestino precios del suelo que realmente son elevados, lo podrán hacer en tierras provistas por estos organismos a precios comparables, con la diferencia de que podrán gozar de infraestructura y urbanismo de estándares normales.

Podrá decirse que, de nuevo, todo depende de la cantidad de recursos que se puedan comprometer en estas tareas. También habría que agregar que se necesita una capacidad de gestión desarrollada porque estas operaciones son sofisticadas, lo que implica mayores costos. Pero precisamente por esto es necesario agregar mecanismos de gestión del suelo. En esencia, algunos instrumentos de intervención en el mercado del suelo permiten concitar recursos abundantes extraídos del mismo mercado inmobiliario y que pueden destinarse a estos propósitos.

A grandes rasgos, consiste en lo siguiente. La operación espontánea del mercado de tierras en el mercado del suelo en las ciudades latinoamericanas, con

enormes tensiones generadas por una avasalladora ampliación de la demanda y una aguda restricción en los recursos fiscales, es verdaderamente paradójica. La limitación en la provisión de infraestructura eleva los precios de la tierra servida. Esto expulsa a sectores de la población de la demanda solvente y los empuja a la irregularidad. El Estado debe reparar a posteriori las insuficiencias que esta acción clandestina genera con grandes sobrecostos que limitan de nuevo los recursos fiscales, lo que a su vez reproduce la escasez, etcétera, en un círculo vicioso muy perverso. Pero este dispositivo les permite a los fraccionadores y propietarios de terrenos, tanto a los legales como a los ilegales, obtener jugosas ganancias con el nivel elevado de los precios del suelo urbano con muy poca contraprestación de su parte. Se trata de un típico esquema de socialización de costos y privatización de beneficios en el que la precariedad de muchos alimenta la afluencia de unos pocos.

Como se ve, para retornar a algunas de nuestras consideraciones iniciales, no se trata de que el mercado no funcione o funcione poco. Estos resultados son el efecto precisamente de su operación. Eliminar cualquier tipo de regulación ocasiona que se fortalezcan estos efectos. Algunos proponen eliminar las normas urbanísticas, los perímetros urbanos, suprimir la misma noción de un plan: como se ve, eso no haría otra cosa que reproducir aún más agudamente los mecanismos que hemos examinado. Los instrumentos de gestión del suelo están pensados no para abolir el funcionamiento del mercado del suelo, sino para orientar su operación de tal forma que sus efectos sean congruentes con el interés general.

Algunos mecanismos de gestión del suelo apuntan a revertir esta operación desquiciada de altos precios del suelo, penuria y grandes ganancias especulativas. La “participación en plusvalías” y la “distribución de cargas y beneficios”, entre otros, se proponen capturar para el Estado los aumentos en los precios del suelo concomitantes con operaciones en las cuales el Estado toma la iniciativa y hace posible estos aumentos en el precio —el paso de un uso rural a un uso urbano— que son sustanciales en situación de escasez; las inversiones del Estado en infraestructura urbana, en particular la de escala más general que usualmente se financia con fondos generales (es decir que los paga el resto de la población, pero de los que se benefician los propietarios); los aumentos en la densidad constructiva y la variación en los usos del suelo, que hacen crecer los precios sin ninguna participación de los propietarios. Estas contribuciones no afectan a los promotores como agentes productivos, sino a los propietarios territoriales, que son agentes pasivos y se trata de tributos “neutros” que no

pueden ser trasladados a los compradores de espacios construidos ni alteran la cantidad producida de ellos ni su precio de compra-venta.

Estos recursos aplicados a la expansión de la infraestructura urbana permitirían aliviar la presión de la escasez, reducir el precio del suelo (efecto que es inútil buscar con simples controles de precios) y reduciría el atractivo no solamente de la especulación con tierras ilegales, sino también legales.

Bibliografía

- Abramo, Pedro (2001) “La teoría económica de la favela. Cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal”, en *Boletín CF+S*, Madrid. (<http://habitat.aq.upm.es/boletín/n29/apabr.html>).
- Abramo, Pedro (2002) *O mercado informal imobiliário em favelas e a mobilidade residencial dos pobres*. IPPUR-UFRJ, Informe de Investigación, Río de Janeiro.
- Ayala, Ulpiano y Nohra Rey (1979) “La reproducción de la fuerza de trabajo en las grandes ciudades colombianas”, en *Desarrollo y Sociedad*, Bogotá, Nº 1, CEDE-Uniandes.
- Baharouglu, Deniz y Cristine Kessides (2001) “Urban Poverty”, en *Sourcebook for poverty reduction strategies*, Banco Mundial, Washington.
- Calderón, Julio (1999) *Acceso de los pobres al suelo urbano y mercado inmobiliario en Lima Metropolitana*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- Castells, Manuel (1970) *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Gustavo Gili, Barcelona.
- Cities Alliance (1999) *Cities without slums. Action plan for moving slum upgrading to scale*, Washington.
- Clichevsky, Nora (2003) *Pobreza y acceso al suelo urbano: algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo.
- Conway, Francis J. et al. (1996) *A review of demand-side housing subsidy programs: the case of Latin America*, The Urban Institute.
- Coulomb, René (1990) *Inquilinato y vivienda compartida en América Latina*. CENVI, México.

- De Soto, Hernando (1987) *El otro sendero*, Sudamericana, Buenos Aires.
- De Soto, Hernando (2000) *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*, Editora El Comercio, Lima.
- Engels, Federico. *El problema de la vivienda*, Buenos Aires, Anteo, 1984. Existen muchas ediciones.
- Fernandes, Edésio (1998) *Access to urban land and Housing in Brazil. Three degrees of illegality*, LILP, Cambridge.
- Galiano, Sebastián y Eduardo Schargrotsky (2005) *Property rights for the poor: effects of land titling*. Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Gilbert, Alan (2001) “¿Una casa es para siempre? Movilidad residencial y propiedad de la vivienda en los asentamientos autoproducidos”, en *Territorios*, N° 6, ACIUR-CIDER-Uniandes, Bogotá.
- Jaramillo, Samuel (1981) *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*, CEDE-Uniandes, Bogotá.
- Jaramillo, Samuel (1994) *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, CEDE-Uniandes-IGAC, Bogotá.
- Jaramillo, Samuel, Oscar Alfonso y Noriko Hataya (1997) *Organización popular y desarrollo urbano en Bogotá*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Jaramillo, Samuel y Luis Mauricio Cuervo (1993) *Urbanización latinoamericana. Nuevas perspectivas*, Editorial Escala, Bogotá.
- Jaramillo, Samuel y Adriana Parías (1995) *Exploración sobre el mercado de vivienda en alquiler en Bogotá*, CEDE-Uniandes, Bogotá.
- Kowarik, Lucio (1979) *A espoliação urbana*, Paz e Terra, Río de Janeiro.
- Pradilla, Emilio (1976) “Notas acerca del problema de la vivienda”, en *Ideología y Sociedad*, N° 10, enero-marzo, Bogotá.
- Pradilla, Emilio (1987) *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, Fontamar, México.
- Quijano, Aníbal (1970) “La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina”, en Castells, Manuel (comp.) *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Gustavo Gili, Barcelona.

- Schteingart, Martha (comp.) (1973) *Urbanización y dependencia en América Latina*, Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Singer, Paul (1979) *Economía política de la urbanización*, Siglo XXI, México.
- Smolka, Martim (2003a) “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra”, en *Land Lines, LILP*, enero.
- Smolka, Martim (2003b) “Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução”, en Abramo, Pedro (comp.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Livraria Sette Letras-FAPERJ, Río de Janeiro.
- Riofrío, Gustavo (1978) *Se busca terreno para próxima barriada*, DESCO, Lima.
- Topalov, Christian (1973) *Capital et propriété foncière*, CSU, París.
- Topalov, Christian (1981) *La urbanización capitalista*, Edicol, México.
- Turner, John F.C. (1976a) *Libertad para construir: el proceso habitacional controlado por el usuario*, Siglo XXI, México.
- Turner, John F.C. (1976b) *Towards autonomy in building environment*, Mario Boyaes, Londres.
- Valenzuela, Jaime y George Vernez (1977) “Construcción popular y estructura del mercado de vivienda: el caso de Bogotá”, en Castillo, Carlos (comp.) *Vida urbana y urbanismo*, Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá (o en *Revista SIAP*, Bogotá, Vol. VIII, N° 31, 1974).

Capítulo 4

Producción de las ciudades latinoamericanas: informalidad y mercado del suelo

Pedro Abramo

Traducción: María Cristina Cravino

Río de Janeiro, mayo de 2009

Introducción

La crisis del fordismo urbano, que hizo su aparición desde principios de los años ochenta en los países más industrializados, y el surgimiento de lo que algunos autores han llamado la “Nueva Política Urbana” pueden ser considerados el marco formal de institucionalización de la ciudad neoliberal (Moulaert, Rodríguez y Swyngedouw, 2003). Otros procesos acompañan ese movimiento, en particular, la crítica al racionalismo constructivista del urbanismo moderno y la difusión del discurso del multiculturalismo urbano y de la fragmentación étnico-cultural y religiosa en las grandes ciudades (Taylor, 2002). En este texto, abordamos un rasgo esencial de la construcción estructural de la ciudad neoliberal: el retorno del mercado como elemento determinante de la producción urbana postfordista.

La crisis del fordismo urbano se manifiesta, sobre todo, a través de dos ejes de cambio: por una parte, la crisis del urbanismo modernista y regulador y la tendencia hacia la flexibilización urbana; por otra, la crisis del financiamiento estatal de la materialidad urbana (vivienda, equipamientos e infraestructura) y de algunos servicios urbanos colectivos. En ambos casos, el mercado resurge como mecanismo principal de coordinación de la producción de las materialidades

urbanas, ya sea por la vía de la privatización de las empresas públicas urbanas o por la hegemonía del capital privado en la producción de los espacios residenciales y comerciales de la ciudad. Así, en contraste con el período del fordismo urbano, en el que el papel del mercado en la producción de las materialidades urbanas estaba fuertemente mediado por el Estado a través de la definición de las reglas de uso del suelo y de las características de las materialidades urbanas, el predominio del mercado como mecanismo de coordinación de las decisiones de uso del suelo constituye un rasgo característico de la ciudad neoliberal. La crisis del fordismo urbano abre, por tanto, la puerta al “retorno del mercado” como elemento determinante en la producción de la ciudad neoliberal.

En los países latinoamericanos, la producción de las ciudades modernas resulta del funcionamiento de dos lógicas de coordinación social: la del mercado y la del Estado, pero también de una tercera lógica, la de la necesidad. Esta última ha movido, y continúa moviendo, un conjunto de acciones individuales y colectivas que promovieron la producción de las “ciudades populares” con su habitual ciclo ocupación-autoconstrucción-autourbanización y, finalmente, de consolidación de los asentamientos populares informales (API). Recientemente, surge una nueva variante de producción de la ciudad popular que articula la lógica del mercado con la de la necesidad y se manifiesta socialmente como el “mercado informal de suelo” (Abramo, 2003).

La hipótesis de trabajo que proponemos reafirma que el mercado, al ser el mecanismo hegemónico de coordinación de las decisiones de uso del suelo, produce una estructura o forma de ciudad particular y característica de América Latina; una estructura “híbrida” desde el punto de vista de su morfología de usos del suelo *vis-à-vis* los modelos tradicionales de la ciudad moderna. Esta tiene dos formas paradigmáticas de conformación estructural en términos materiales del ambiente construido: la primera está identificada como el “modelo mediterráneo” o “continental” y su estructura urbana se configura como una ciudad “compacta”, en la que el uso del suelo es intensivo. La segunda responde al “modelo anglosajón” y su manifestación espacial es la ciudad “difusa”, con un uso del suelo fuertemente extensivo y una baja densidad predial (por lote) y residencial (por vivienda). Así, la hipótesis que vamos a desarrollar a lo largo de este capítulo es la siguiente: el funcionamiento del mercado del suelo en las grandes ciudades latinoamericanas promueve de forma simultánea una estructura de ciudad compacta y difusa; las urbes latinoamericanas tienen una estructura urbana de uso del suelo y de sus materialidades que se compactan y difunden o se difunden y se compactan. En este sentido, la producción de

la estructura urbana de dichas ciudades concilia la forma compacta y difusa de uso del suelo promoviendo una forma particular: la ciudad COM-FUSA.

Vamos a demostrar que tanto el mercado formal como el informal de suelo y vivienda producen simultáneamente, y por razones particulares vinculadas a las lógicas de funcionamiento del mercado y la reproducción del capital, una ciudad COM-FUSA. En síntesis, el funcionamiento del mercado formal produce una forma de ciudad compacta y difusa, al tiempo que el mercado informal también genera una forma de ciudad popular compacta y difusa. Además, vamos a subrayar que la producción y la reproducción de la forma COM-FUSA de las grandes ciudades de la región es alimentada por un doble proceso: los círculos de retroalimentación de los mecanismos de promoción de la forma compacta y difusa del uso del suelo urbano. Veremos que el mercado del suelo se caracteriza por dos círculos de retroalimentación de la forma COM-FUSA: uno de naturaleza formal y otro con características informales. El resultado de los mecanismos promotores del uso del suelo nos conduce a una lógica interna de funcionamiento del mercado formal y del informal que promueven un círculo perverso, en el que la compactación alimenta la difusión y la difusión alimenta la compactación. En otras palabras, el retorno de la mano invisible al mercado del suelo produce y potencia una estructura espacial de una ciudad COM-FUSA. Como podemos imaginar, esa estructura COM-FUSA promueve demandas de equipamientos y de servicios con señalizaciones espaciales diversas y es un factor que dificulta la elaboración de políticas urbanas más equitativas en términos socioespaciales.

La producción y reproducción de la ciudad popular informal: el mercado informal de suelo urbano

La ciudad popular o informal en América Latina no es un fenómeno reciente, podemos identificar procesos de producción de territorios populares urbanos al margen de las reglas y de las normas oficiales desde el tiempo de la colonia en prácticamente todos los países de colonización portuguesa y española. Pero la urbanización acelerada del siglo xx tiene un papel determinante en la amplificación de ese proceso de producción de ciudades populares informales. Grosso modo, podemos afirmar que, en la mayor parte de estos países, la producción de la ciudad popular está vinculada directamente a la configuración de estructuras de provisión de vivienda y

de equipamientos y servicios urbanos truncados (Vetter y Massena, 1981), característicos de un régimen de acumulación fordista excluyente (Coriat y Sabóia, 1989) o periférico (Lipietz, 1991). La urbanización fordista acelerada y excluyente en América Latina promovió un Estado de Bienestar urbano que atendía particularmente a una porción limitada de la población urbana. La estructura social extremadamente estratificada y con grandes diferencias de acceso a la riqueza (concentración de la renta) generó el surgimiento de acciones urbanas colectivas o individuales de ocupación de suelo (organizadas y/o espontáneas) movidas por la lógica de la necesidad de tener acceso a la vida urbana (Abramo, 2005) o, en los términos de Agamben, “un movimiento de reafirmación de la vida” en relación con el derecho (Agamben, 2004: 130).

La lógica de la necesidad impulsó el proceso de ocupación popular de tierras urbanas en el inicio del siglo xx, pero a partir de la urbanización acelerada de los años cincuenta va a transformarse en la principal forma de acceso de los pobres al suelo urbano en muchos países latinoamericanos. En algunos países, donde el Estado de Bienestar fordista excluyente promovió la producción estatal de viviendas, tenemos un padrón de provisión de suelo urbano popular con dos vectores: la ocupación popular y la producción de vivienda en conjuntos habitacionales o lotes urbanizados (Duhau, 2001). No obstante, la fragilidad de los sistemas de provisión pública en la mayor parte de los países de la región y el crecimiento de la urbanización fueron transformando, paulatinamente, la lógica de la necesidad y su acción concreta, la ocupación popular, en la forma dominante de acceso de los pobres a la tierra urbana.

La crisis de los años ochenta y de los sistemas nacionales de provisión habitacional en prácticamente todos los países latinoamericanos tendrá dos grandes consecuencias. La primera, un incremento del ciclo de ocupación y, particularmente, su esparcimiento en algunos países donde ese fenómeno no era muy presente (Uruguay, Paraguay). La segunda consecuencia de la crisis de los años ochenta fue la consolidación y la potenciación de un mercado informal de tierras urbanas. Ese mercado informal popular existía en muchos países desde el inicio del siglo xx, ya sea en la forma del mercado de arrendamiento en conventillos-cortijos u otras formas precarias de vivienda, o en la mercantilización ilegal de tierras periurbanas. A partir de los años cincuenta encontramos algunos países latinoamericanos donde la forma dominante de acceso a la tierra urbana es el mercado informal. El caso mexicano es un ejemplo concreto de

predominio del mercado informal a partir de la privatización individualizada (venta de lotes individuales) de las tierras colectivas ejidales rurales (Azuela, 1989). Otro caso conocido es el de la ciudad de Bogotá, donde prácticamente toda la ciudad popular tiene su origen en la venta informal de suelo urbano (“urbanización pirata”). De esta manera, el acceso de los sectores populares a un lote urbano es operado por el mecanismo de la mano del mercado informal de suelo (Maldonado, 2005 y Jaramillo, 2001).

La existencia del mercado informal de suelo es atribuida a varios factores, especialmente a una legislación urbanística modernista que dialoga con los estratos de renta elevados de las ciudades latinoamericanas. El modelo de ciudad formal modernista de las elites de la región impuso un conjunto de requisitos normativos que provocaron una verdadera barrera institucional en el acceso de los sectores populares a la vivienda (por ejemplo, aquellos que están por debajo de tres salarios mínimos) induciendo a la acción irregular y/o clandestina de loteadores y a procesos de ocupación popular de parcelas urbanas y periurbanas (Rolnik, 1999; Maricato, 2001). Esa manifestación de movimientos de ocupación y/o de surgimiento de mercados informales de suelo urbano se repitió en prácticamente todos los países latinoamericanos. En ese sentido, podemos afirmar que este doble movimiento constituyó una de las principales características de la formación socioespacial de las grandes ciudades de la región.

Dentro de este marco estructural de la formación social y urbana latinoamericana, vamos a subrayar lo que identificamos como el retorno, o la reafirmación, del mercado de suelo como una fuerza que potencia la producción de una estructura socioespacial desigual. Ese mercado retorna asumiendo dos formas institucionales diferentes, tanto en su fase institucional formal, esto es en el marco de un Estado de derecho, como en su característica institucional informal. El mercado informal popular de suelo urbano viene creciendo en prácticamente todos los países de América Latina y se transforma en un importante mecanismo de provisión de suelo y de vivienda para los sectores populares.

La excepción de esa afirmación general es el caso de Chile donde, en los últimos años, la política neoliberal habitacional viene reduciendo de forma sustantiva el déficit habitacional del país (Sabatini, 2003). Pero el relativo éxito del caso chileno se revela paradójico. Su política habitacional fue elaborada con el objetivo de producir –vía mercado– viviendas populares y, de esta manera, formalizar lo informal. Esa política se inició durante la dictadura de Augusto Pinochet con el objetivo de acabar con los “campamentos populares”, vistos entonces como un foco potencial de resistencia a dicho gobierno. Esa modalidad

de intervención sobrevivió al régimen militar y fue incorporada como una de las principales políticas públicas de los gobiernos posdictadura. No obstante, en los últimos diez años, algunos indicadores sobre las características de los conjuntos habitacionales de dicho país revelan dos fenómenos no esperados: un crecimiento importante de los precios de la tierra (urbana y periurbana) y el consiguiente desplazamiento de los nuevos conjuntos hacia áreas mucho más distantes de los núcleos urbanos (Sabatini, 2005).

Paralelamente, se produce un rápido proceso de informalización de lo formal (Rodríguez, 2004). El retorno de la informalidad en las áreas formales de los conjuntos habitacionales tiene dos dimensiones: la primera, de naturaleza urbanística y la segunda, económica (el surgimiento de un mercado informal en esos conjuntos habitacionales).

Así, el crecimiento del mercado informal de suelo es una realidad en las grandes ciudades latinoamericanas y las expectativas de adopción de políticas neoliberales de titulación fomentadas por las agencias internacionales, con el asesoramiento intelectual de Hernando De Soto, pueden potenciar esa tendencia (Smolka, 2003; Fernandes, 2003). En el próximo apartado se presentarán algunos elementos para una primera aproximación al funcionamiento del mercado informal de suelo y sus consecuencias en términos de uso del suelo y de la estructura urbana en las áreas informales urbanas.

Hacia un esclarecimiento del mercado informal de suelo: ¿Qué es el mercado informal? ¿Realmente existe?

Una cuestión delicada y objeto de muchas discusiones es la definición misma de “informalidad” (Azuela, 2001). No vamos a reproducir aquí ese debate, más bien nos proponemos aclarar la noción que vamos utilizar para referirnos a informalidad urbana o de uso del suelo. La primera observación es que la informalidad no es un concepto tal como explotación, marginalidad, u otros que sirven para describir los fenómenos urbanos latinoamericanos. Nuestra perspectiva, en este trabajo, es la de tomar el término como descriptivo, por lo tanto, preanalítico. La informalidad, en su sentido descriptivo y polifónico, sirve para describir fenómenos en varias disciplinas (economía, sociología, lingüística, antropología, derecho, etcétera) y situaciones concretas de la vida social. Vamos a restringirnos a la dimensión urbana propiamente dicha, o sea, aquella que nos remite al uso del suelo urbano.

Nuestra primera aproximación al término informalidad es a partir de la definición propuesta por Bagnasco, que nos remite al campo disciplinar del derecho:

Llamamos economía formal al proceso de producción e intercambio de bienes y servicios regulados por el mercado y promovidos y realizados por empresas industriales y comerciales, con el objetivo del lucro y que actúan sometidas a las reglas del derecho comercial, fiscal, del trabajo, etc., podemos llamar economía informal a todo el proceso de producción y de intercambio que no se somete a uno de estos aspectos (1999: 36).¹

En seguida, Bagnasco concluye su definición con las siguientes recomendaciones:

El aspecto más complicado, y efectivamente el más interesante, de esa diferenciación está en el hecho de que los elementos formales e informales están imbricados en estructuras de acción social [...] la conclusión importante que podemos sugerir sería que la economía informal, en cuanto tal, no debería estar en el centro de la investigación [académica], sí sobre todo el juego [relación] de lo formal y de lo informal en las estructuras reales de acción (1999: 37).²

Así, podemos proponer dos lecciones interesantes de la cita indicada de Bagnasco. La primera, una definición minimalista de economía informal urbana: esta sería un acto mercantil de comercialización y/o alquiler de suelo (edificado) que estaría fuera del marco institucional del derecho urbanístico, económico y comercial, del derecho de propiedad y de los otros derechos civiles que regularan el uso y la propiedad del suelo urbano. Es decir, el mercado informal comercializa un bien (material o inmaterial) al margen del marco regulador de la esfera jurídico-política del estado de derecho moderno.

¹ En el original: “Se chiamiamo economia formale i processi di produzione e scambio di beni e servizi regolati dal mercato e realizzati tipicamente da imprese industriali e commerciali orientate al profitto, che agiscono sottomesse alla regole del diritto commerciale, fiscale, del lavoro, possiamo chiamare economia informale tutti quei processi di produzione e di scambio che tendono a sottrarsi per uno o più aspetti a questi caratteri distintivi”.

² En el original: “L’aspetto più complicato, e del resto più interessante, di questa differenziazione sta nel fatto che spesso elementi formali e informali sono strettamente intrecciati in determinate strutture d’azione [...] la conclusione importante è allora che non l’economia informale, in quanto tale, deve essere al centro di problematiche scientifiche di ricerca, ma piuttosto il gioco del formale e dell’informale in concrete strutture d’azione”.

Siguiendo esa aproximación de Bagnasco, podemos decir que la informalidad urbana sería un conjunto de irregularidades, o a-regularidades, en relación con los derechos: irregularidad urbanística, irregularidad constructiva e irregularidad en relación con el derecho de propiedad de la tierra (Alegría, 2005). En el caso del mercado informal de suelo, la informalidad de la economía del uso de este nos remite a esas tres irregularidades, pero también a otras relativas a los contratos del mercado que regulan las transacciones mercantiles. De esta manera, el mercado informal también sería (i)rregular o (a)rregular en relación con los derechos económicos. Así, el mercado informal de uso del suelo es la sumatoria de dos dimensiones de la informalidad: la informalidad urbana y la informalidad económica.

La mayor parte de los economistas dirían que el mercado es regulado por instituciones fuertes que garantizan que su regularidad esté en los marcos de los derechos legales, esto es, aquellos derechos que estarían contemplados y garantizados por un sistema jurídico asociado al Estado (Roener, 2001). Para los economistas institucionalistas tradicionales (neoinstitucionalistas), las instituciones informales, en las relaciones de mercado, estarían subordinadas a las instituciones legales y servirían para aumentar su eficacia institucional, esto es, minimizar los costos de transacción (Williamson, 1985).

Partiendo de esta teoría, podemos buscar la superación de la definición de la economía institucionalista tradicional y acrecentar la posibilidad de existencia de un conjunto de instituciones y de normas informales producidas históricamente en los asentamientos populares por la vía de las prácticas sociales, que de hecho configuran un sistema de regulación informal de las transacciones mercantiles informales. Proponemos, entonces, una segunda calificación para la existencia de un mercado informal. El mercado informal del suelo debe estar fuera de los marcos de los derechos, mas debe tener una estructura institucional propia que garantice la reproducción temporal de las prácticas mercantiles informales de compra, venta y alquiler de suelo y/o inmuebles. En otras palabras, el mercado informal debe tener instituciones informales que permitan el funcionamiento del mercado y garanticen en términos intertemporales e intergeneracionales los contratos de naturaleza implícita establecidos en las transacciones informales de mercado.

En el caso del mercado informal de suelo, en el que tenemos irregularidades (informalidades) como la falta de titulación y el no cumplimiento de las normas urbanísticas y constructivas, los contratos de compra, venta y alquiler no podrían ser considerados contratos con el amparo de la ley

pues sus objetos serían irregulares en relación con los derechos regulatorios. Eso significa que ningún conflicto puede ser resuelto por los instrumentos de mediación y de ejecución legales. Es decir, esas transacciones no serían objeto de la regulación y de las sanciones que sirven de garantía a los agentes envueltos en todas las relaciones contractuales de la economía formal.

Cuando la ley no se constituye en el elemento de garantía de las relaciones contractuales de mercado, aparecen otras formas de garantía que restablecen una relación de confianza entre las partes involucradas en la relación contractual de mercado. Cuando no existe confianza en que los contratos serán respetados y no hay mecanismos coercitivos de cumplimiento contractual entre las partes, estos dejan de existir. Es decir, el mercado no se reproduce o deja de existir como mecanismo de coordinación de las acciones individuales (Bruni, 2006).

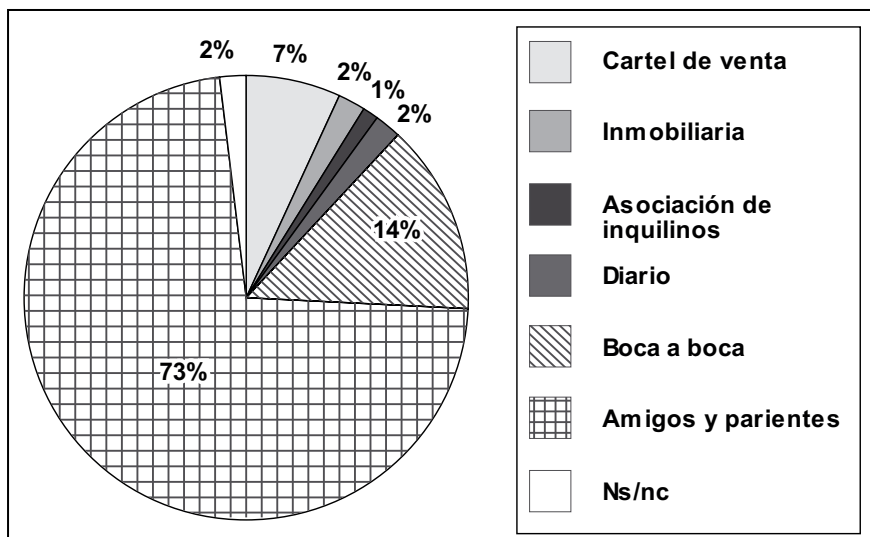
En el caso del mercado informal y popular de suelo urbano, se deben construir socialmente otras formas de garantías para que las partes establezcan una relación de confianza en el respeto a los términos contractuales establecidos entre compradores y vendedores, en el mercado de comercialización, y arrendatarios y arrendadores, en el mercado de alquiler. De lo contrario, la relación de intercambio mercantil no se realiza en razón de la desconfianza mutua de un eventual rompimiento unilateral del contrato informal. En otras palabras, al no contar con las instituciones formales, el mercado informal de suelo debe establecer sus propias instituciones reguladoras, incluyendo los mecanismos coercitivos en el caso de rompimiento contractual unilateral de una de las partes (Abramo, 2010). Esas instituciones del mercado informal permiten que los contratos implícitos establecidos entre las partes sean respetados en términos intertemporales e intergeneracionales.

En el caso del mercado informal de suelo urbano, una base importante que garantiza su funcionamiento y su cadena contractual son las relaciones de confianza y de lealtad que las dos partes contratantes establecen entre sí. Así, los compradores y los vendedores, tal como los arrendatarios y arrendadores, depositan en el otro una relación de confianza que tiene como base la expectativa de reciprocidad a partir de una relación de lealtad. La base de esa institución informal del mercado no es de carácter legal, pero depende de la permanencia en el tiempo de una forma particular de interdicción social: la forma confianza-lealtad. Esa relación de reciprocidad interpersonal marca muchas relaciones sociales (Collins, 2004); no obstante, en el caso de

las relaciones mercantiles, ella fue excluida por la característica del mercado de promover un encuentro contractual entre anónimos.

En el mercado informal y popular de suelo, en el que la relación de reciprocidad confianza-lealtad es una de las instituciones fundadoras de la posibilidad de existencia del intercambio mercantil informal, tenemos la necesidad de personalizar las relaciones contractuales. Esa personalización puede no ser totalmente transparente y asumir un carácter opaco, pero la personalización (alguien que vende o alquila y alguien que compra o alquila) introduce la posibilidad de incrementar la confianza-lealtad en la constitución de una relación contractual que, por definición, es implícita (informal), esto es, no está garantizada por los derechos que regulan los contratos económicos. Así, en el mercado informal de suelo es justamente la eliminación de la despersionalización, mediante la personalización de la relación contractual, la que garantiza los mecanismos de confianza y lealtad que permiten un contrato de compra-venta o locación informal (Abramo, 2010).

Gráfico N° 1. Características informacionales del mercado informal de suelo en Brasil. Compradores e inquilinos, 2006



Fuente: Abramo, 2006. Infosolo, Brasil.

El gráfico sobre las características informacionales del mercado informal en los asentamientos consolidados es muy significativo puesto que revela que la mayoría de los compradores y arrendatarios tuvo acceso a la información de los inmuebles o de los lotes que compraron o alquilaron a través de un pariente o amigo. Esa persona, que sirvió de transmisor de información del mercado, es a su vez pariente o amigo de los vendedores y arrendadores, y actúa como una “argamasa interpersonal” en el establecimiento de la relación de confianza y lealtad entre las dos partes de la transacción del mercado informal de suelo. Así, los contratos mercantiles de este mercado informal están insertos en una trama de relaciones de amistad y/o parentesco que garantizan estabilidad temporal a las relaciones de confianza y lealtad entre los agentes que asumen una relación contractual (Abramo, 2010).

Pero el mundo del mercado informal de suelo no puede ser visto como un espacio en el que no hay relaciones oportunistas y conflictivas entre las partes contratantes. Como dicen los poetas, “el alma humana es un desconocido que se revela a partir de sueños, fantasmas, pasiones y odios”. Así, los contratos mercantiles son una forma social de intermediación de las relaciones personales que se establecen a partir de los cambios de posesión o de propiedad de bienes o servicios (tangibles o intangibles) que envuelven a hombres y mujeres con alma humana, y, por lo tanto, susceptibles de cambiar de actitud o comportamiento en función de sus emociones, placeres, intereses y locuras. En ese sentido, una trama de relaciones de amistad y/o parentesco, por más entrenada que sea, no garantiza de forma duradera y perfecta las relaciones de confianza y lealtad en los contratos mercantiles del mercado informal del suelo. La posibilidad de una ruptura unilateral del contrato implícito y de la relación de confianza-lealtad existe y será una amenaza para el funcionamiento del mercado informal. Aquí surge la necesidad de alguna mediación institucional que asuma la posición de un tercero, o sea, que esté por encima de las partes involucradas y cuya acción promueva el retorno a los términos del contrato informal inicial o, eventualmente, abra un espacio de negociación entre las partes para redefinir los términos pactados anteriormente.

Esa figura, que podemos llamar “autoridad de mediación contractual”, es determinante para el mantenimiento de los contratos informales garantizando la condición intertemporal e intergeneracional de los contratos del mercado informal de suelo. La hipótesis que planteamos, a partir de

nuestro trabajo de campo sobre los mecanismos contractuales del mercado informal de suelo (Abramo, 2005), es que en los asentamientos populares informales se constituye una “autoridad local” que sirve de figura mediadora de los conflictos en esas comunidades populares. Esas autoridades locales son el resultado de procesos históricos (de cada comunidad local) que atribuyen un lugar de autoridad a partir de una infinidad de procesos sociales legitimadores. Esa legitimidad puede ser de naturaleza religiosa, étnica, cultural, política o también a partir de la violencia y del control por la fuerza, como constatamos en algunas investigaciones empíricas sobre el mercado informal en América Latina (Abramo, 2009). Como la literatura de antropología económica nos indica, los mecanismos de convivencia comunitaria que garantizan el orden social local exigen algún tipo de forma coercitiva para restringir y controlar los comportamientos conflictivos (o desviados). Esas formas pueden asumir la modalidad de una fuerza coercitiva colectiva pasiva, representativa y/o impositiva (Dufy y Weber, 2007).

En el caso del mercado informal del suelo, las autoridades locales sirven de institución mediadora de los conflictos contractuales y permiten que esos contratos sean respetados y/o negociados entre las partes garantizando, de esa forma, su mantenimiento intertemporal e intergeneracional. Muchos estudios antropológicos sobre la forma operacional de los mercados y de organizaciones formales describen formas de coacción que no se restringen a su dimensión legal (Dufy y Weber, 2007). De la misma manera, en el mercado informal de suelo identificamos diversas formas y mecanismos coercitivos que sirven para garantizar lo que podemos llamar el “pacto contractual” de mercado.

La historia social y política de cada asentamiento construyó y deconstruyó esos mecanismos coercitivos. El hecho fundamental es que haya efectivamente una “autoridad local” que sirva de mediadora en los casos de ruptura y conflicto en el cumplimiento de los contratos mercantiles del mercado informal y, además, que disponga de mecanismos coercitivos (punición) en el caso de que la mediación pacífica no funcione (Abramo, 2009). Como sabemos, no hay mercado sin instituciones que establezcan la mediación interpersonal en las relaciones mercantiles. En ese sentido, el mercado informal de suelo de los asentamientos consolidados depende de la existencia de relaciones de confianza y lealtad entre las dos partes del contrato informal, sustentadas –en general– por la trama de relaciones de amistad y/o parentesco. Esta trama permite una personalización opaca o

transparente de la relación mercantil, el establecimiento de contratos implícitos y la existencia de una figura, como la “autoridad local”, que sirve de fiadora de esos contratos en términos intertemporales e intergeneracionales. Esas dos características definen el núcleo básico de las instituciones informales del mercado informal del suelo.

Antes de pasar a una tentativa de establecer una taxonomía de los submercados informales de suelo, deseamos recuperar la segunda sugerencia de Bagnasco (1999), en la que enfatiza la importancia de no transformar la economía informal en un objeto de análisis en sí mismo. Este autor afirma que la mejor forma de entender la economía informal es a partir de su interacción con la economía formal. En un trabajo anterior subrayamos que las formas de interacción entre los mercados formales e informales de suelo pueden ser de naturaleza complementaria, concurrente o de mutua influencia en el comportamiento y las estrategias de los agentes de ambos mercados (Abramo, 2005).

En el caso de este trabajo vamos a resaltar la interacción entre el mercado formal y el informal de suelo a partir de sus resultantes agregadas, en términos de uso del suelo urbano; es decir, en la producción y en la reproducción de la forma urbana de las grandes ciudades latinoamericanas. Como sostuvimos en la introducción, pretendemos demostrar que hay una similitud de resultados espaciales a partir del funcionamiento de los submercados formales e informales. Como veremos, el funcionamiento de esos submercados produce simultáneamente una estructura compacta y difusa de uso de suelo; además, ambos submercados poseen fuerzas que retroalimentan la dinámica de producción de la estructura urbana COM-FUSA.

Los dos submercados de suelo informal urbano

El mercado de tierras informal puede ser clasificado en dos grandes submercados inmobiliarios. Tradicionalmente, la literatura de la economía del uso del suelo utiliza el criterio de “sustituibilidad” de los bienes raíces y/o inmobiliarios para definir dichos submercados. Utilizando un conjunto de criterios que vamos a presentar seguidamente, podemos, en términos esquemáticos, clasificar el mercado popular informal de suelo urbano de la siguiente manera:

1. ***Submercado de loteamientos³ (urbanizaciones piratas):***
 - a. clandestinos,
 - b. irregulares.
2. ***Submercado en los asentamientos populares informales (API) consolidados:***
 - a. **residencial:**
 - i. comercialización,
 - ii. alquiler;
 - b. **comercial:**
 - i. comercialización,
 - ii. alquiler.

Incorporamos la definición de insustituibilidad como una de las variables claves para una construcción axiomática de los estudios sobre la estructura del mercado, también analizamos otros elementos que consideramos importantes para definir un primer clivaje del mercado informal. Así, definimos como elementos determinantes de la estructura del mercado los siguientes elementos: características de la oferta y de la demanda de suelo; poder de mercado de los agentes económicos (oferta y demanda); características informacionales del mercado (asimetrías y transparencias de información); características de los productos (homogéneos o heterogéneos); externalidades (exógenas y endógenas); racionalidades de los agentes (paramétrica, estratégica, etcétera) y ambiente de la toma de decisión (riesgo probabilístico o incertidumbre radical). La identificación de esas variables aproxima conceptualmente nuestro abordaje del mercado informal al tratamiento moderno de la teoría económica del mercado y permite, por lo tanto, identificar conceptualmente las particularidades y las semejanzas del mercado informal de suelo con los otros mercados formales de la economía. A partir de esas variables, procuramos identificar diferencias sustantivas en los mercados de tierra informal a fin de establecer una primera definición de submercados informales. El resultado de ese ejercicio se puede ver en el cuadro siguiente, que permite definir dos grandes submercados de suelo informal que denominamos: 1) submercado de loteamientos y 2) submercado de áreas consolidadas (Abramo, 2009, 2005 y 2003b).

³ Utilizaremos indistintamente loteamientos o lotes ya que ambos términos son utilizados en América Latina, dependiendo del país.

Cuadro N° 1. Marco comparativo de las características del mercado informal de loteamientos y del mercado informal de asentamientos populares consolidados. Taxonomía de los submercados

	Loteamientos	Asentamientos consolidados
Estructura de mercado	Oligopólica	Concurrencia con mercado "racionado"
Agente dominante y determinación de precios	Fraccionador con capacidad de realizar "mark up" ⁵ urbano	Comprador (entrante) y vendedor (saliente). Tensión entre oferta y demanda
Asimetría de poder de mercado	Fuerte	Variable
Característica del producto	Homogeneidad relativa (lote) con variaciones de ubicación y superficie	Heterogeneidad
Externalidades	Exógenas (jerarquía de accesibilidad + características físicas y topográficas)	Endógenas + exógenas
Racionalidad y anticipación	Estratégica	Pluralidad de racionalidades y objetivos de anticipación
	Con información incompleta (juego de anticipación de infraestructura)	
Información	Incompleta e imperfecta (risco)	Asimetría informacional e imprevisibilidad

El primero de esos submercados (loteamientos) es, en gran medida, definido por una estructura oligopólica de mercado; el segundo (áreas consolidadas) presenta una estructura competitiva, pero con una oferta racionada, es decir, la oferta en el submercado de áreas populares informales (API) consolidadas es inelástica en relación con el aumento de la demanda. Como veremos más adelante en la descripción del circuito perverso de retroalimentación de los submercados, esa característica de inelasticidad tendrá un papel importante en el crecimiento de los precios informales en áreas consolidadas induciendo a que algunas familias se trasladen a la periferia por la puerta de acceso al mercado informal de loteamientos. En otras palabras, la inelasticidad de la oferta en el submercado de áreas consolidadas generará una demanda potencial para el submercado de loteos informales.

Los dos submercados de suelo informal pueden ser identificados en la estructura urbana de la ciudad en áreas bien precisas y con distintas funcionalidades en el proceso de conformación urbana. En el primer submercado opera el fraccionamiento de predios en la periferia de las ciudades, que constituye el principal vector de expansión de la malla urbana y de la dinámica de periferias precarias, cuya característica principal en las grandes ciudades latinoamericanas es la inexistencia (o precariedad) de infraestructuras, servicios y accesibilidad urbana. La lógica de funcionamiento de ese mercado de loteos es oligopólica en la formación de sus precios, pero las prácticas de definición de los productos y de su financiamiento nos remiten a las tradiciones mercantiles premodernas en las que la “personificación opaca” adquiere un papel importante de ajuste de la oferta de las preferencias y de la capacidad de gasto de la demanda.

La estructura oligopólica en la formación de los precios es uno de los factores de la alta rentabilidad mercantil de esa actividad, pero la flexibilidad en el ajuste de los productos y en la adecuación familiar de las formas de financiamiento informal es un factor de atracción para los sectores populares. Esas dos características articulan la modernidad oligopólica y la flexibilidad premoderna en la oferta de lotes informales con una dimensión tradicional de personalización de la relación mercantil y definen un nexo moderno-tradicional de naturaleza nueva en el mercado informal que asegura su atracción, tanto para los “urbanizadores piratas” como para la demanda popular. Los productos de ese submercado de loteos son relativamente homogéneos y sus principales factores de diferenciación nos remiten a dimensiones físicas, topográficas y a externalidades exógenas relativas a la posición del loteamiento en la jerarquía de

accesibilidades e infraestructuras urbanas. En ese sentido, la producción informal de lotes puede adquirir cierta economía de escala, aunque la temporalidad de la venta de estos lotes es muy inestable y depende de factores externos a las variables del propio mercado informal.

La lógica de formación de los precios en el submercado de loteamientos informales obedece a una composición de factores que, sumados, definen el precio final de los predios. Grosso modo, podemos listar los siguientes factores determinantes de los precios en el submercado informal de loteos:

1. *Factor ricardiano clásico.* Vinculado a los factores de los costos de fraccionamiento del predio. Así, las características topológicas y topográficas determinan costos de fraccionamiento diferenciados que serán incorporados al precio final del lote informal.
2. *Factor thuneniano de localización.* El factor localización del loteamiento en relación con su accesibilidad y la centralidad ponderada por los medios de transporte disponibles es un componente que también está incorporado en el precio final del lote.
3. *Factor de anticipación de infraestructura y de servicios futuros.* El fraccionador, al buscar lotes sin infraestructura urbana y al no proveerla a sus eventuales compradores, anticipa que el poder público asumirá esas atribuciones en el futuro. Así, los fraccionadores anticipan el valor futuro de un área provista de infraestructura por el poder público y cobran hoy lo que será ofertado en el futuro. Esa ganancia de anticipación varía en función de los cálculos de anticipación del tiempo medio que el poder público tardará en proveer la infraestructura y los servicios urbanos básicos. Como veremos más adelante, el factor de anticipación será uno de los componentes más importantes de la ganancia de fraccionamiento del predio, y conducirá a los fraccionadores a buscar parcelas baratas y con poca accesibilidad e infraestructura, pues esto le permite un mayor margen de ganancia de anticipación al agente que fracciona el predio. En términos espaciales, eso significa una búsqueda continua de nuevas áreas periféricas y, por lo tanto, un desplazamiento continuo de la frontera urbana ocupada a partir del uso urbano (o periurbano) informal.
4. *Factor de ajuste de mercado.* Ese factor es un multiplicador o reductor de los precios en función de la concurrencia oligopólica entre los fraccionadores y/o otros submercados informales y formales. La relativa

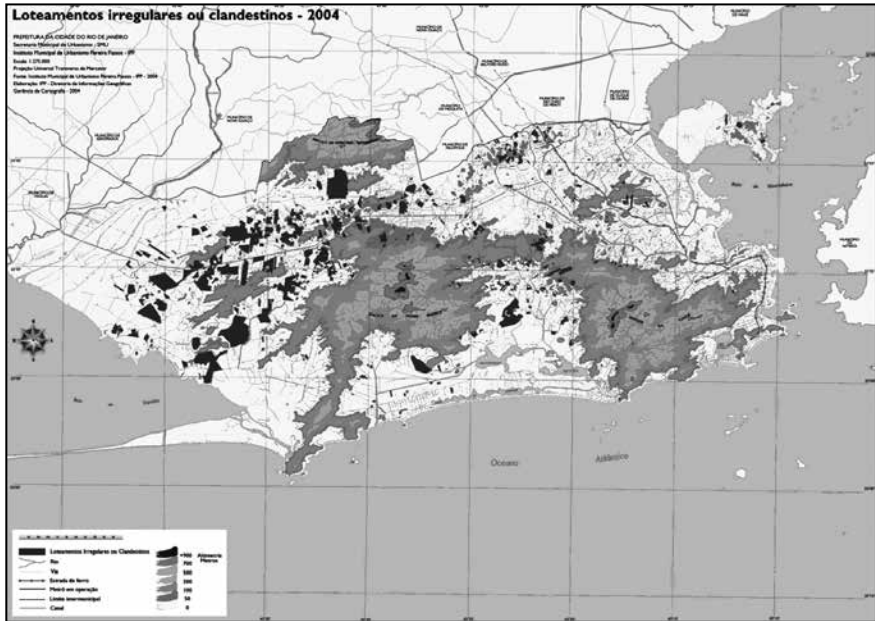
opacidad o transparencia del mercado de lotes informales puede servir de ponderador de los reductores y multiplicadores, pues cuanto más opaco es el mercado en términos informacionales, menor es el peso de ese factor en la determinación del precio final.

5. *Factor de facilidad y de flexibilidad en los términos de contratación de créditos informales.* La mayor facilidad y flexibilidad en el acceso a un lote a partir de contratos informales de endeudamiento familiar (crédito) genera un interés (o ganancia financiera) de naturaleza informal. Ese interés no está vinculado a las tasas básicas de crédito de la economía formal (tasa de interés fijada por el Banco Central y practicada por los agentes financieros formales), sino que será incorporado al precio final del lote.

Podríamos agregar los factores de naturaleza macro o *meso* económica, tales como el volumen de empleo, la distribución de la renta, etcétera. Pero esos factores, en general, apenas desplazan para arriba o para abajo el gradiente de los precios relativos del suelo (Abramo, 2001). En nuestra perspectiva de relacionar el funcionamiento del mercado de suelo (formal e informal) con la producción de la forma urbana, lo importante son los precios relativos, esto es, la variación de un precio en una localización-espacialidad particular en relación con los otros precios-localizaciones.

Así, podemos sugerir que la estrategia de los fraccionadores informales será siempre la de buscar terrenos con el fin de fragmentarlos minimizando los costos de fraccionamiento y maximizando los factores que les permiten apropiarse de las riquezas producidas por la variación de los precios relativos del suelo urbano. En esas condiciones, la mejor estrategia desde el punto de vista espacial es la búsqueda de terrenos baratos y sin infraestructura en la franja de la ocupación urbana de suelo. El resultado, en términos de producción de la forma de ocupación de suelo de la ciudad, es una tendencia a la extensión continua, lo que produce una estructura territorial difusa de la informalidad urbana. En pocas palabras, el funcionamiento del submercado de loteamientos informales promueve la extensión del uso del suelo, y su resultante es la producción de una forma difusa de territorio informal. En la cartografía de la informalidad de la ciudad de Río de Janeiro (Mapa N° 1) podemos visualizar, de forma clara, cómo el submercado de loteamientos promueve un vector de extensión urbana.

Mapa N° 1. Localización de los loteamientos informales en Río de Janeiro



Fuente: Prefeitura de la ciudad de Río de Janeiro, 2005.

El submercado de las áreas populares informales consolidadas presenta características bien distintas del submercado de loteamientos. Expusimos algunas de ellas en el cuadro comparativo que establecía la distinción entre los dos submercados informales, pero no vamos desarrollar esas diferencias en este trabajo (ver Abramo, 2005, 2009).⁴ Sin embargo, queremos resaltar que las externalidades positivas endógenas de los asentamientos populares informales consolidados son muy importantes en la formación de los precios. Creemos que existen dos externalidades endógenas muy valoradas en el mercado informal de esos asentamientos. A la primera la denominamos “externalidad de libertad urbanística y constructiva”. Esa externalidad permite al comprador de un inmueble informal ejercer un derecho de uso del suelo

⁴ Para una discusión detallada y de naturaleza conceptual sobre las formas de funcionamiento del mercado informal y sus similitudes y diferencias en relación con el funcionamiento del mercado formal, ver Abramo (2010).

(fraccionamiento y/o suelo creado) que no está regulado por la reglamentación urbanística y de propiedad vigente.

La posibilidad de hacer un uso más intensivo del suelo sin la mediación del Estado puede ser vista como una libertad para aquel que tiene la posesión o propiedad informal, ya sea de un lote o una edificación. Esa externalidad (libertad urbanística) será incorporada en los precios finales del mercado informal en áreas consolidadas y también será un atractivo para la demanda de ese mercado (Abramo, 2005, 2010). Utilizando la terminología tradicional, podemos decir que la libertad urbanística y constructiva es una ventaja comparativa importante en relación con el mercado formal de suelo y al ser ejercida promueve un proceso de compactación en los asentamientos populares informales.

Una segunda externalidad endógena positiva en los asentamientos populares informales consolidados es lo que denominamos “externalidad comunitaria”. Esta externalidad es el resultado de una economía de reciprocidades en la que las familias tienen acceso a ciertos bienes y servicios a partir de dar y recibir sin desembolsar valores monetarios para acceder a ellos (Cailles, 2000). La externalidad comunitaria es sustentada por redes sociales que manifiestan dinámicas de proximidad organizada (Rallet y Torre, 2007) permitiendo interacciones interfamiliares que se reproducen temporalmente en los lazos de reciprocidad y que establecen una dinámica de intercambios basados en relaciones de confianza y de lealtad (Pelligia, 2007).

La condición para entrar en esa economía de reciprocidades (que, como indicamos, garantiza el acceso a bienes y servicios sin comprometer una parte de los recursos monetarios familiares) es habitar en un asentamiento popular informal y tener relaciones de intercambio con sus miembros. Así, esa externalidad comunitaria tiende a ser capitalizada en los precios del suelo y es capturada por los vendedores del submercado en API consolidados (Abramo, 2009). Para la discusión sobre la forma de la territorialidad informal, insistimos en que el factor proximidad es un elemento valorado por el mercado informal de suelo. Entonces, la demanda en ese mercado busca las externalidades de libertad urbanística y constructiva junto con las comunitarias y de proximidad.

El resultado concreto de la práctica (usufructo) de estas externalidades es la compactación del territorio informal de los asentamientos populares al desarrollarse el fraccionamiento de los lotes, el aumento de la densificación predial y familiar y la tendencia a la verticalización informal de las edificaciones.

De esa misma manera, la existencia y el mantenimiento de las externalidades comunitarias dependen de la dinámica de aglomeración territorial y de los lazos sociales (redes) que se forman a partir de esta aglomeración. Así, las dos externalidades positivas más importantes del submercado informal de suelo en áreas consolidadas promueven y se nutren de la compactación espacial. Por lo tanto, podemos formular la hipótesis de que el funcionamiento del submercado informal en los API consolidados está estimulado por una búsqueda de efectos de aglomeración de compactación, cuyo resultado es una intensificación del uso del suelo y, por lo tanto, una compactación del territorio informal consolidado.

Un tercer factor que incide en el proceso de compactación de las áreas consolidadas informales es el crecimiento en las dos últimas décadas de los costos de transporte, que se refleja en un mayor peso de este rubro en el presupuesto familiar de los sectores populares. El fenómeno de las “superperiferias” revela su aspecto perverso y de inequidad social en el creciente gasto familiar en relación con los costos de traslado. Como respuesta a este fenómeno, estos grupos sociales pueden tomar la decisión de cambiar su domicilio hacia áreas con mayor accesibilidad. Los datos censales de muchos países revelan lo que podríamos llamar el “retorno” de los pobres al centro y, en la mayor parte de los casos, la forma de retornar es por la vía del mercado informal en áreas consolidadas.

Como expusimos anteriormente, el submercado informal en las áreas consolidadas se divide en dos submercados: el de comercialización (compra-venta de lotes, casas y departamentos) y el de alquiler. Ante la imposibilidad de ocupar suelo en las áreas centrales y de tener acceso al suelo formal, el mecanismo social de retorno de los pobres a la centralidad será el mercado informal de comercialización y de alquiler. Resultados de investigaciones recientes sobre los mercados informales en varias ciudades latinoamericanas revelan la importancia del submercado de alquiler informal como forma de provisión habitacional para los sectores populares (Abramo, 2007b). Abramo (2006) señala que en Bogotá, Caracas y algunas metrópolis brasileñas, el mercado de alquiler es dominante y cumple un papel importante en el acceso de los pobres al suelo urbano. No hay la menor duda de que el crecimiento del mercado informal de alquiler es un fenómeno reciente y que la oferta de ese mercado es el resultado de un uso más intensivo del suelo en los asentamientos consolidados. La oferta de alquiler informal, en general, resulta de fraccionamientos y/o extensión de la unidad residencial o de la

subdivisión del lote original con edificación. En los dos casos, el resultado es un uso más intensivo del suelo y, por lo tanto, una compactación de los asentamientos informales.

Tabla N° 1: Tipo de submercado residencial predominante en los API, 2006

<i>País</i>	<i>Submercado</i>
Argentina	Alquiler
Colombia	Alquiler
México	Comercialización
Perú	Alquiler/comercialización
Venezuela	Alquiler
Brasil	Comercialización

Fuente: Abramo, 2006. Infomercado.

El caso de Río de Janeiro es bastante representativo de ese crecimiento. En una investigación realizada en el año 2002 (Abramo, 2003b) verificamos que la participación del mercado de alquiler informal representaba el 15% del mercado de suelo en los asentamientos populares informales consolidados. Cuatro años después, en 2006, esa participación había pasado a ser del 29% y el alquiler informal había crecido en prácticamente todos los asentamientos (favelas) estudiados (Abramo, 2007b). Cuando vemos la distribución del tipo de producto dominante en el mercado de alquileres, constatamos que el inmueble más demandado es el cuarto individual. La predominancia de pequeñas unidades habitacionales en el mercado informal de locación alimenta la tendencia a la compactación informal. Así, dos movimientos nutren el proceso de compactación vía mercado de alquiler informal: el primero consiste en la transformación de algunos pobladores de los asentamientos en caseros o arrendadores informales que fraccionan sus viviendas y/o sus lotes para atender la

creciente demanda de arrendatarios en áreas informales consolidadas. El segundo movimiento se centra en la preferencia de los inquilinos por pequeñas unidades en función de su reducida capacidad adquisitiva. En general, esos inmuebles de alquiler informal presentan una fuerte densidad habitacional que incrementa la precarización de lo que ya era precario (Abramo, 2007b). Tanto el movimiento de la oferta como el de la demanda de alquiler informal potencian la tendencia hacia la compactación de las áreas informales consolidadas.

Tabla N° 2. Características del mercado de alquiler por país, 2006

<i>País</i>	<i>Producto dominante del mercado de alquiler</i>		<i>Precio medio de los alquileres</i>	<i>Relación entre precio medio de venta y precio medio de renta</i>
	<i>cuartos</i>	<i>%</i>	<i>smm</i>	<i>en porcentaje</i>
Argentina	1	89,8	0,24	2,28
Colombia	2	79,4	0,68	2,10
México	2	42,2	0,55	1,09
Perú	1	56,2	0,08	2,10
Venezuela	1	40,3	0,45	0,70
Uruguay	2	38,4	0,42	0,60
Brasil	1	79,4	0,75	2,37

Nota: smm: salarios mínimos de cada país.

Fuente: Abramo, 2006. Infomercado.

La explicación del crecimiento del mercado de alquiler informal está asociada a la precarización del mercado de trabajo, pero también a una dinámica intergeneracional en la que la capacidad de ahorro familiar es prácticamente inexistente y el capital inicial necesario para adquirir un lote o una casa precaria simplemente no existe. El relato de una jefa de familia en Florianópolis retrata de forma ejemplar esa situación (Sugai, 2007):

Yo pago alquiler, pago más de la mitad de mi salario y la gente aquí dice que con ese dinero podía dejar el alquiler y pagar un lote más lejos, pero yo pago el lote y ¿a dónde voy a vivir? Yo no tengo dinero para colocar una casa en pie. Así, tengo que quedar en el alquiler... aun siendo tan caro.

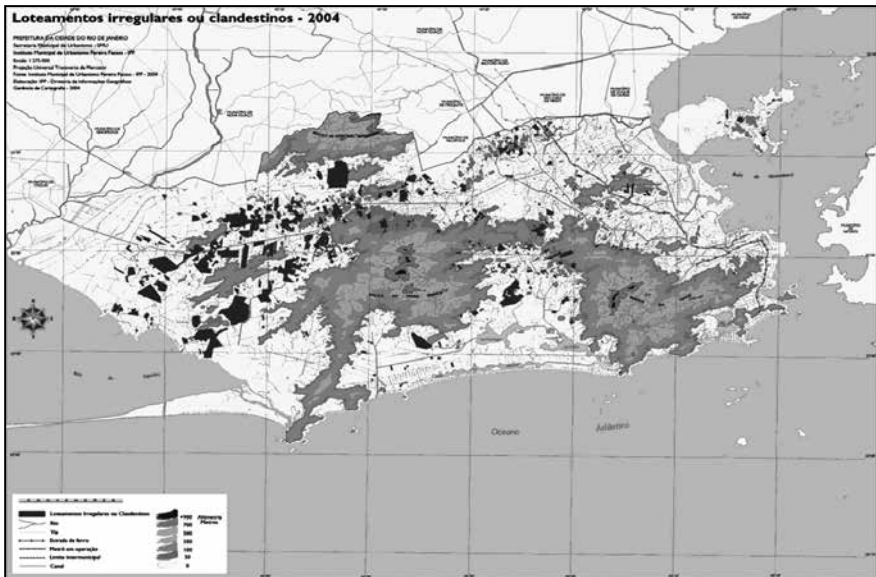
El relato nos revela la incapacidad del ahorro familiar para comprar un lote e iniciar un clásico proceso de edificación progresiva en los loteos informales populares, pero también deja ver que la incapacidad de ahorro familiar está afectada por los altos precios de los alquileres en relación con sus rendimientos. En otras palabras, tenemos una paradoja del mercado informal de arrendamiento dado que fijar precios relativos altos garantiza su demanda, ya que esta no es capaz de saltar al otro submercado informal de suelo, es decir, al mercado de loteos.

Otro factor que alimenta la oferta de alquiler informal es que las familias pobres complementan su inversión familiar fraccionando su unidad habitacional con la finalidad de rentar parte de ella. Además de ese factor, podemos sugerir que también hay un estímulo de mercado. En el mercado formal, el valor de alquiler de un inmueble tiende a ser alrededor de 1% del valor de comercialización de ese inmueble. En la tabla N° 2 se observa que las tasas de rentabilidad de locación informal en América Latina son muy superiores al valor de referencia de los barrios formales.

En ese sentido, podemos afirmar que hay un estímulo del mercado para la conversión de espacios familiares en oferta del mercado de alquiler informal. Ese estímulo perverso puede reducir el indicador de habitabilidad en las áreas informales y representar un estímulo a la compactación en los asentamientos consolidados informales. En otras palabras, desde el punto de vista de uso del suelo, el crecimiento del mercado de alquiler en las áreas populares informales potencia la tendencia del mercado informal a producir su compactación.

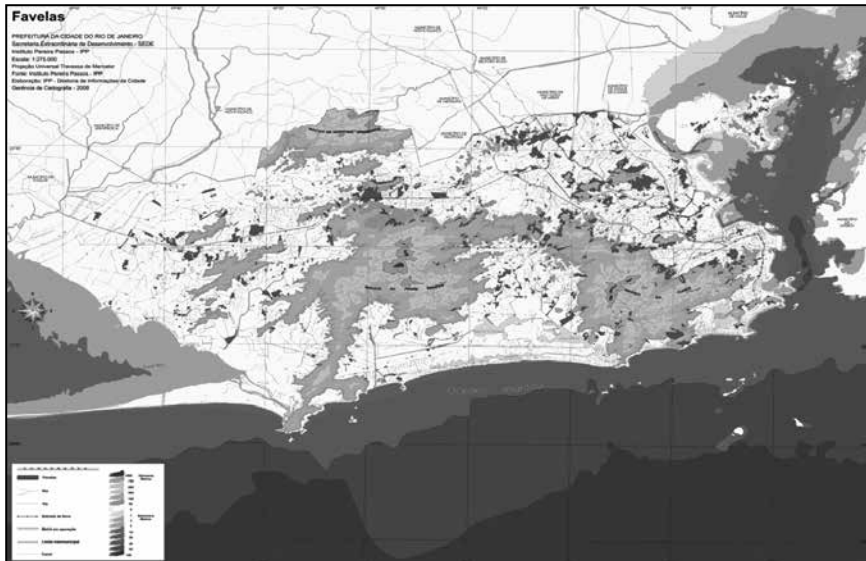
En los mapas siguientes se observa la cartografía de los dos grandes submercados informales de suelo en la ciudad de Río de Janeiro. Podemos visualizar una clara distinción espacial entre los submercados de loteo y el submercado secundario de suelo en las áreas consolidadas. El primero se localiza en la periferia urbana, mientras que el segundo lo hace en las áreas más centrales de la ciudad. El elemento fundamental que se debe observar en los mapas es que mientras que el funcionamiento del submercado en los asentamientos consolidados produce una estructura compacta, el loteamiento promueve una estructura difusa.

Mapa N° 2: Cartografía de los submercados informales de suelo en la ciudad de Río de Janeiro



Fuente: Prefectura de la ciudad de Río de Janeiro, 2005.

Mapa N° 3: Cartografía de los submercados informales de suelo en la ciudad de Río de Janeiro



Fuente: Prefeitura de la ciudad de Río de Janeiro, 2005.

La conclusión que llegamos a verificar en cuanto a las formas de funcionamiento del mercado informal de suelo son evidentes: el submercado en los API consolidados promueve una “ciudad informal” compacta, mientras el submercado de loteo produce una “ciudad informal” difusa; esto es, una estructura urbana COM-FUSA (compacta y difusa simultáneamente).

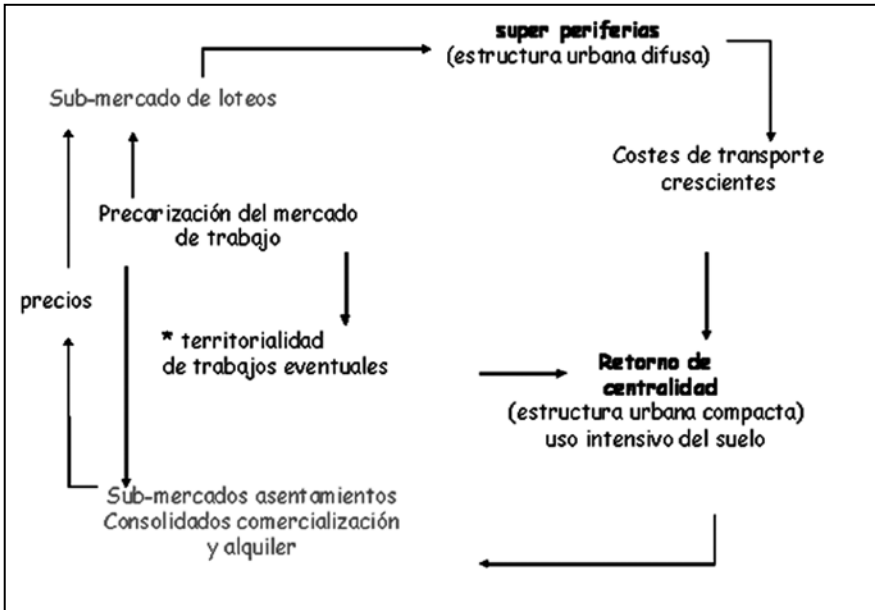
El círculo perverso de retroalimentación de los dos submercados informales de suelo

El hecho de que los dos submercados informales producen una estructura COM-FUSA promueve una doble precarización del hábitat y de la reproducción de la vida popular. Por un lado, impone costos de transporte crecientes a los trabajadores que viven en los loteamientos de la periferia; por otro, produce una compactación en los asentamientos consolidados con aumento de densidad (predial y habitacional) y verticalización, con todas las implicancias de esto en los indicadores de habitabilidad (escasez de aire, sol, etcétera). En términos

macrosociales, la existencia y continuidad del mercado informal de suelo está vinculada a la desigualdad en la distribución de la renta y a la incapacidad del poder público de promover una oferta masiva y regular de viviendas. Por eso, deseamos subrayar otro elemento que no está necesariamente relacionado con el aumento de la precariedad laboral o la incapacidad de acción pública, pero que sirve de motor y alimenta el funcionamiento de los dos submercados informales de suelo.

Al caracterizar el funcionamiento de los dos submercados informales de suelo, vemos que hay una tendencia de retroalimentación entre ellos: el submercado de loteamientos genera una demanda para el submercado en las áreas consolidadas y viceversa. Así, tenemos una forma de funcionamiento de los submercados informales de suelo de modo que uno promueve la demanda del otro de forma continua y circular. Esa dinámica de la demanda de suelo informal crea un sistema cerrado que, al generar efectos de retroalimentación, reproduce en escala creciente la estructura COM-FUSA de la territorialidad popular-informal.

Diagrama N° 1. Círculo perverso de retroalimentación de los dos submercados informales de suelo



Fuente: Abramo, 2009.

En el diagrama N° 1 esquematizamos el circuito perverso de retroalimentación de los dos submercados informales de suelo. Se observa que el funcionamiento del submercado de loteamientos informales, al promover una ciudad cada vez más difusa, impone costos de transporte crecientes a la población que habita en una periferia cada vez más distante del centro. De la misma forma, la precarización del mercado de trabajo y el crecimiento de la participación en trabajos eventuales exige la presencia física de ese trabajador en alguna centralidad, lo que impone un costo de traslado que no necesariamente será compensado con el rendimiento diario de su trabajo. Una salida para esas familias es retornar a la centralidad. Pero para realizar tal cosa, deben retornar por la puerta del mercado informal en áreas consolidadas, sea por la “mano” del mercado de comercialización, sea por la “mano” del mercado de alquiler. Así, el funcionamiento del submercado de loteos produce una demanda para estos submercados en las áreas consolidadas. No obstante, el crecimiento de esta última demanda no puede ser respondido con una mayor oferta dada su relativa inelasticidad.

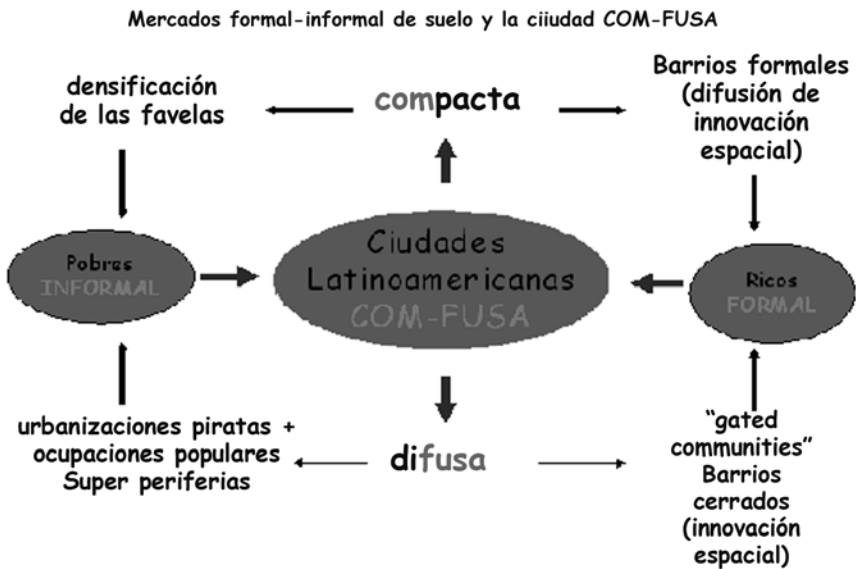
De esta manera, la reacción del mercado es vía incremento de precios; en consecuencia, se producirá un aumento en la intención de las familias de ofrecer sus inmuebles o lotes en las áreas consolidadas, que pueden capitalizarse (o descapitalizarse) para comprar un lote en la periferia y construir viviendas con mejores (o peores) condiciones de habitabilidad. Nuevamente, el funcionamiento de un submercado informal alimentará la demanda del otro; en el caso ejemplificado, el submercado en las áreas consolidadas generó una demanda para el submercado en la periferia. Ese efecto de retroalimentación es perverso pues produce una estructura urbana informal más compacta en las áreas consolidadas y más difusa en las franjas urbanas; la “ciudad informal” COM-FUSA es portadora de una precarización del hábitat popular como también de una ineficiencia en el uso del suelo urbano. Además, podemos afirmar que el circuito perverso de retroalimentación promueve un crecimiento de los precios del mercado informal de suelo e incrementa las distribuciones regresivas de la riqueza capturada en la forma de valorización del suelo.

Conclusión

La conclusión de este análisis sobre la relación entre el funcionamiento del mercado de suelo y la producción y reproducción de la estructura del uso

del suelo es alertar sobre los riesgos del retorno del mercado como principal mecanismo de coordinación colectiva del uso del suelo urbano. Como se observa en la figura que presentamos a continuación, tanto el mercado informal como el formal de suelo promueven un doble movimiento de compactación y difusión, lo que produce un uso del suelo de estructura COM-FUSA en las grandes ciudades latinoamericanas.

Diagrama N° 2. Estructura COM-FUSA de las ciudades latinoamericanas



Fuente: Abramo, 2009.

No hay duda de que en una ciudad con una forma COM-FUSA de uso de suelo, las exigencias de coordinación y de control público de la libertad de mercado son imprescindibles para construir una ciudad más igualitaria y más justa desde el punto de vista del acceso y de la distribución de la riqueza urbana. Contra el retorno de la mano invisible del mercado, procuramos demostrar la imperiosa necesidad de luchar por el retorno de la acción pública de coordinación del uso del suelo urbano. Tal acción pública debe ser renovada por la amplia participación popular en las decisiones y superar la fórmula del

planeamiento urbano modernista, cuyo principio de racionalidad instrumental delega a pocos las decisiones sobre la vida urbana de todos.

Para finalizar este trabajo reproducimos una cita de Jaramillo (2007) en la que subraya la necesidad de un timón que controle la furia de la mano invisible del mercado:

Para orientarse en este mar embravecido de la ciudad caleidoscópica (COM-FUSA), no vale encomendarse al auxilio hipotético de alguna mano invisible caritativa (el mercado): son necesarios timón y brújula, es decir, se requiere de la acción política democrática, de nuevo de la planificación y de la comprensión de conjunto de la dinámica urbana.

Bibliografía

- Abramo, Pedro (1999) *Formas de funcionamento do mercado imobiliário em favelas*, Informe de investigación, inédito, CNPq.
- Abramo, Pedro (2001) *Mercado e ordem urbana*, Bertrand do Brasil, Río de Janeiro.
- Abramo, Pedro (ed.) (2003a) *A cidade informal*, Sette Letras, Río de Janeiro.
- Abramo, Pedro (2003b) *A dinâmica do mercado imobiliário e a mobilidade residencial nas favelas do Rio de Janeiro: resultados preliminares*, Informe de investigación inédito, IPPUR-UFRJ.
- Abramo, Pedro (2005) “La ciudad latinoamericana y sus particularidades: mercado del suelo y estructura urbana”, en *Los desafíos de una política de suelo en América Latina*, PUEC-UNAM, México, Vol. 1, pp. 76-103.
- Abramo, Pedro (2007a) *A cidade caleidoscópica*, Bertrand do Brasil, Río de Janeiro.
- Abramo, Pedro (2007b) *Aluguel informal e acesso dos pobres à cidade*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge. Versión preliminar.
- Abramo, Pedro (2009) *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*, Habitare-ANTAC, Caixa Econômica Federal do Brasil, Porto Alegre.
- Abramo, Pedro (2010) *Favela e o capital misterioso: por uma teoria econômica da favela*, en prensa.

- Abreu, Maurício (1997) *Evolução urbana do Rio de Janeiro*, Zahar, Río de Janeiro.
- Agamben, Giorgio (2004) *Estado de exceção*, Boitempo, San Pablo.
- Agamben, Giorgio (2008), *Che cos'è il contemporaneo?*, Nottetempo, Roma.
- Arensberg, Conrad, Harry Pearson y Karl Polanyi (eds.) (1957) *Trade and market in the early empires, economies in history and theory*, Free Press, Nueva York.
- Azuela, Antonio (1989) *La ciudad, la propiedad y el derecho*, El Colegio de México, México.
- Azuela, Antonio (2001) *Definiciones de informalidad*, notas del curso “Regularización”, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- Bagnasco, Arnaldo (1999) *Tracce di comunita*, Il Mulino, Bolonia.
- Becker, Gary (1981) *A treatise of the family*, Harvard University Press, Cambridge.
- Boltansky, Luc y Laurent Thévenot (1991) *De la justification: les économies de la grandeur*, Galimard, París.
- Bourdieu, Pierre (ed.) (1994) *La misère du monde*, Seuil, París.
- Bruni, Luigino (2006) *Reciprocità. Dinamiche di cooperazione, economia e società civile*, Bruno Mondadori, Milán.
- Caillé, Alain (ed.) (1994) *Pour une autre économie*, La Découverte, París.
- Caillé, Alain (2000) *L'anthropologie du don*, Desclée de Brouwer, París.
- Callon, Michel y Bruno Latour (1997) “Tu ne calculeras pas! ou comment symétriser le don et le capital”, en *Revue du MAUSS*, París, Vol. 1, La Découverte.
- Chavance, Bernard (2006) *L'économie institutionnelle*, La Découverte, París.
- Coriat, Benjamin y João Sabóia (1989) “Regime de acumulação e relação salarial no Brasil”, en *Ensaíos FEE*, Vol. 10, N° 1, pp. 3-45.
- Dufy, Caroline y Florence Weber (2007) *L'ethnographie économique*, La Découverte, París.
- Duhau, Emilio (2001) “Impactos de los programas de regularización. Notas a partir de la experiencia mexicana”, Trabajo presentado en el workshop: *Mercados informales: regularización de la tenencia de la tierra y programa de mejoramiento urbano*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

- Gilly, Jean-Pierre y André Torre (eds.) (2000) *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, París.
- Godelier, Maurice (2007) *Au fondement des sociétés humaines*, Albin Michel, París.
- Godbout, Jacques (1992) *L'esprit du don*, La Découverte, París.
- Godbout, Jacques (2007) *Les choses qui circulent*, La Découverte, París.
- Fujita, Masahisa (1989), *Urban economic theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony Venables (1999) *The spatial economy*, MIT Press, Cambridge.
- Jaramillo, Samuel (2001), "Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano", en *Land Lines*, Vol. 13, Nº 4, Lincoln Institute of Land Policy.
- Jaramillo, Samuel (2007) "Resenha do livro *Cidade caleidoscópica* de Pedro Abramo. Ed Bertrand, 2007", en *Revista Territórios*, ACIUR, Bogotá, Colombia.
- Klein, Juan Luis y Denis Harrison (eds.) (2006) *L'innovation sociale*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, Québec.
- Lipietz, Alain (1991) *Audácia: uma alternativa para o século XXI*, Nobel, San Pablo.
- Machado, Luiz (ed.) (1981) *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*, Zahar, Río de Janeiro.
- Maldonado, María Mercedes (2003) "La plusvalía en beneficio de los pobres: el Proyecto Usme en Bogotá, Colombia", en *Land Lines*, Vol. 15, Nº 2, Lincoln Institute of Land Policy.
- Maricato, Ermínia (2001) *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, Vozes, Petrópolis.
- Marques, Eduardo (1998) Infra-estrutura urbana e produção do espaço metropolitano no Rio de Janeiro, en *Cadernos IPPUR*, año XII, Vol. 2, pp. 129-155.
- Maurin, Éric (2004) *Le ghetto français: enquête sur le séparatisme social*, Seuil, París.

- Moulaert, Frank, Arantxa Rodríguez y Erik Swyngedouw (2003) *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford University Press, Oxford.
- Moulaert, Frank *et al.* (2000) *Globalization and Integrated Area Development*, Oxford University Press, Oxford.
- North, Douglass (2005) *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press, Princeton.
- Pelligra, Vittorio (2007) *I paradossi della fiducia. Scelte razionali e dinamiche interpersonali*, Il Mulino, Bolonia.
- Perlman, Janice, Carlos Vainer y Pedro Abramo (1999) *A dinâmica da pobreza urbana e sua relação com as políticas públicas: trajetórias de vida em três comunidades do Rio de Janeiro 1969-2000*, Banco Mundial, Washington.
- Polanyi, Karl (1957) “The economy as instituted process”, en Arensberg, Conrad, Harry Pearson y Karl Polanyi (eds.) *Trade and market in the early empires, economies in history and theory*, Free Press, Nueva York.
- Preteceille, Edemond y Licia Valladares (2000) “Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca”, en Ribeiro, Luiz (ed.) *O futuro das metrópoles*, Revan, Río de Janeiro.
- Rallet, Alain (2000) “De la globalization à la proximité géographique”, en Gilly, Jean-Pierre y André Torre (eds.) *Dynamiques de proximité*, L’Harmattan, París.
- Rallet, Alain y André Torre (eds.) (2007) *Quelle proximité pour innover?*, L’Harmattan, París.
- Rolnik, Raquel (1999) “Exclusão territorial e violência”, en *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 13, Nº 4, San Pablo.
- Sabatini, Francisco (2003) *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie Azul 35, Santiago de Chile.
- Sabatini, Francisco (2005) *Relación entre promoción inmobiliaria y segregación residencial: giros insospechados de la ciudad*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

- Smolka, Martin (2007) “Informalidad, pobreza y precios de la tierra”, en Smolka, Martin y Laura Mullahy (eds.) *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- Sugai, Maria Inês (2007) “Relato Río Infomercado-Florianópolis”, en Abramo, Pedro, *INFOMERCADO- Relatório Final*, Finep/Habitare, Río de Janeiro.
- Tarrius, Alain (2002) *La mondialisation par le bas: les nouveaux nomads de l'économie souterraine*, Balland, París.
- Taylor, Charles (2003) *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid.
- Vetter, David y Rosa Massena (1981) “Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura?”, en Machado, Luiz (ed.) *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*, Zahar, Río de Janeiro.
- Williamson, Oliver (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, Nueva York.
- Zaluar, Alba y Marcos Alvito (orgs.) (1998) *Um século de favela*, FGV, Río de Janeiro.
- Zenou, Yves (1996) “Marché du travail et économie urbaine: un essai d'intégration”, en *Revue Economique*, 47, pp. 263-288.
- Zenou, Yves y Tony Smith (1995) “Efficiency wages, involuntary unemployment and urban spatial structure”, en *Regional Science and Urban Economics*, 25, pp. 547-573.

Capítulo 5

Los desafíos de la regularización de asentamientos informales consolidados en las áreas urbanas en Brasil

Edésio Fernandes

*Traducción: María Cristina Cravino
(con la colaboración de Silvia Gómez)
Londres, diciembre de 2010*

Introducción

El sistema jurídico brasileño sobre el tema de la tierra y la vivienda ha mejorado significativamente con la aprobación por el Congreso Nacional de Brasil, el 7 de julio de 2009, de la Ley Federal N° 11977, que tiene dos objetivos principales:

- establecer el programa Mi Casa, Mi Vida (PMCMV), que es el mayor programa de viviendas sociales en la historia de las políticas públicas brasileñas, y
- disponer la regularización de asentamientos informales consolidados en áreas urbanas para facilitar el avance de las políticas públicas en todas las esferas gubernamentales.

Este artículo pretende discutir sobre la cuestión del tratamiento jurídico de la regularización dominial en Brasil destacando que la nueva ley se inserta plenamente tanto en el contexto más amplio de las leyes federales, que ya han consolidado las bases de un nuevo marco jurídico-urbano en el país, como en el control del desarrollo urbano y en el contexto más específico del orden jurídico federal creado en los últimos 30 años, a partir de la Ley Federal N° 6766/1979,

aplicable a la cuestión de la regularización de asentamientos informales en zonas urbanas. Sin duda, se trata de una medida importante, pero debe entenderse en un contexto histórico más amplio.

En cuanto al programa Mi Casa, Mi Vida, aún es temprano para realizar evaluaciones sólidas. Sin embargo, cabe señalar que el enorme volumen de recursos dispuestos por el Gobierno Federal en los últimos años –no solo a través del PMCMV, sino también, a través del extraordinario Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)– indica que los avances efectivos en la producción de nuevas viviendas de interés social en Brasil dependerá menos de los recursos financieros y cada vez más de una serie de otros factores técnicos, institucionales y administrativos.

De hecho, hay datos e información de diversas fuentes que indican que la plena utilización de los recursos federales requiere:

- plena capacidad de acción técnica, especialmente de los gobiernos municipales, para la formulación, aprobación y seguimiento de los proyectos de vivienda;
- plena capacidad de la gestión administrativa, sobre todo de los gobiernos municipales, con el fin de maximizar los recursos y evitar la duplicación, la ineficiencia y la irracionalidad en el gasto público;
- amplio control social de diversas formas, dentro y fuera del aparato estatal, para evitar el desvío de fondos y otras formas de corrupción, como así también para evitar la utilización clientelista de los recursos del PMCMV;
- amplia articulación intergubernamental y entre los diversos organismos involucrados, en especial la Caja de Ahorros, los bancos comerciales, las agencias ambientales y el registro de la propiedad, entre otros;
- participación plena del sector privado, que históricamente ha tenido poco interés por la producción de vivienda de interés social en el Brasil; y
- mayor capacidad de articulación y acción de las cooperativas de vivienda y otras formas colectivas de organización social en el área de vivienda.

A fines de 2010, ya se habían otorgado alrededor de un millón de viviendas en el marco del PMCMV, lo que sin duda es un logro notable. Sin embargo, dados los numerosos problemas en la ejecución de los contratos y el consecuente desembolso gradual de los recursos públicos, se ha gastado solo un poco más del 22% de los recursos presupuestados disponibles y solo se entregaron efectivamente 230.000 casas y departamentos.

Por otra parte, la manera misma en que se produjo la aprobación PMCMV puso en evidencia otro de sus problemas intrínsecos: la Medida Provisoria N° 459/2009, que se convirtió más tarde en la mencionada Ley Federal N° 11977, fue resultado de la fuerte presión sobre el Gobierno Federal-Casa Civil de la Presidencia por parte de grupos vinculados a la industria de la construcción civil. Cuando los efectos de la crisis económica mundial se hicieron sentir en Brasil, exigieron una intervención efectiva del gobierno para apoyar el crecimiento económico del sector inmobiliario en forma de inversiones financieras y subvenciones fiscales con la promesa de generar empleos y otros beneficios sociales. Sin embargo, esta presión –y el Paquete de Vivienda que resulta en un tiempo muy corto– ignora los enormes esfuerzos que venía realizando el Gobierno Federal desde hacía por lo menos tres años, a través del Ministerio de las Ciudades, en el sentido de formular una política nacional de vivienda amplia, integrada y participativa y el Plan Nacional de Vivienda.

Como resultado, no hay una articulación adecuada entre ese Paquete de Vivienda de 2009 y toda una serie de nuevas políticas territoriales, urbanas y de la tierra, e incluso habitacionales, que se habían debatido y aprobado, no solo por el Gobierno Federal, sino especialmente en los municipios a través de los Planes Directores Municipales Participativos, que fueron aprobados por cientos de ellos.

En ausencia de dicha articulación, y teniendo en cuenta los altos costos de la tierra en las zonas centrales, la mayoría de los proyectos del PMCMV aprobados hasta el momento se están llevando a cabo en las zonas periféricas, que generalmente carecen de servicios y están poco integradas a la estructura urbana; se repite, por lo tanto, el antiguo patrón de segregación socioespacial que durante décadas ha caracterizado el crecimiento urbano en Brasil. La mala calidad urbana, ambiental y de las construcciones en muchos de estos proyectos también ha sido criticada.

Por otra parte, el PMCMV tiene una limitación fundamental: mientras que el 90% del déficit habitacional de Brasil (estimado actualmente entre 7,6 y 6,4 millones de unidades) corresponde a familias que ganan entre 0 y 3 veces el salario mínimo, y a pesar de los numerosos e importantes cambios realizados en la acción de la Caja Económica, hasta ahora el programa de vivienda del Gobierno Federal solamente consigue llegar a las familias que ganan a partir de cinco salarios mínimos. Los recientes avances en política de vivienda no deben ser de ninguna manera despreciados, más aún teniendo en cuenta el hecho de que millones de brasileños fueron recientemente elevados a la categoría

denominada “clase media baja” y muchos de ellos se están beneficiando con los recursos del PMCMV.

Sin embargo, a pesar de que una enorme porción de la población brasileña permanece al descubierto de las políticas de vivienda, igualmente es de esperar que, además de los miles de asentamientos informales ya consolidados y/o en expansión, se continúen produciendo en Brasil nuevos procesos de producción informales de las zonas urbanas. Este proceso informal de desarrollo parece estar siendo, irónicamente, aún más impulsado por la suba generalizada de los precios de las tierras y de los alquileres, relacionados con el aumento de la oferta de crédito a través del PMCMV.

¿Excepción o norma?

El desarrollo informal de las áreas urbanas no es un fenómeno nuevo en Brasil. Por ejemplo, en una ciudad como Río de Janeiro hay favelas de más de cien años, que aún no han sido plenamente reconocidas por la ley, pero es innegable que la escala del proceso y la diversidad de sus manifestaciones también han crecido enormemente en los últimos 30 años tomando diversas formas:

- favelas antiguas, cada vez más densas y verticalizadas;
- nuevas favelas formadas en los suburbios, en áreas públicas y áreas de protección del medio ambiente;
- viejos y nuevos asentamientos irregulares y clandestinos;
- “casas en el frente y en el fondo”, con la proliferación de nuevas construcciones irregulares en los fondos de antiguas residencias construidas en lotes regulares;
- aumento de conventillos o inquilinatos (pequeñas casas habitadas por mucha gente) en las zonas centrales, etcétera.

Investigaciones recientes han indicado un aumento significativo de las prácticas informales de alquiler en diversas favelas consolidadas de varias ciudades.

Los datos son siempre imprecisos —en gran medida como consecuencia de la imprecisión en la definición de lo que se entiende por “asentamiento informal”—, pero muchos municipios brasileños ya reconocieron oficialmente que, consideradas las condiciones de acceso a la tierra y la producción de viviendas en las ciudades, más del 50% de la población urbana está viviendo de manera informal. Los datos del Ministerio de las Ciudades indican que el fenómeno

también se incrementó en las ciudades de tamaño medio e incluso en ciudades pequeñas.

En este contexto, los gobiernos en todos los niveles y la población brasileña tienen que despertar a la realidad y reconocer que la informalidad es cada vez más ya no la excepción, sino la regla.

Causas del desarrollo urbano informal

Muchos de los análisis sobre el fenómeno de la informalidad urbana intentan explicarlo con los argumentos macroeconómicos que subyacen a la producción social de la pobreza—la mala distribución del ingreso, el desempleo, el papel elitista del Estado en la economía capitalista y la reproducción de la fuerza de trabajo, las desigualdades generadas por la globalización financiera, etcétera—.

Sin embargo, aunque ese sea un factor crucial, no se puede explicar la informalidad en el acceso a la tierra urbana y a la vivienda en las ciudades solamente por la pobreza: sobre todo en los últimos años, en muchos casos las tasas de crecimiento de la informalidad han sido más altas que las tasas de crecimiento urbano y de crecimiento de la pobreza, lo que indica que hay otros factores importantes que se deben considerar. Esta es una discusión muy importante en Brasil, donde las tasas de pobreza han disminuido significativamente.

Esos otros factores que se deben considerar están directamente relacionados con el modo particular en el que los gobiernos, especialmente a nivel municipal, han organizado sus territorios y formulado las políticas habitacionales y las políticas urbanas siempre de forma disociada de la estructura del mercado inmobiliario o la estructura de la propiedad.

En general, no hay en las ciudades brasileñas políticas de uso del suelo que establezcan las condiciones adecuadas de acceso regular al suelo urbano con servicios y equipamientos para la mayor parte de la población. Las leyes urbanísticas son en su mayoría elitistas y tecnocráticas, sobre todo a nivel municipal; determinan valores absurdos en los precios de los terrenos y construcciones y no dejan espacio para los pobres en las zonas centrales equipadas con infraestructura y servicios. Esto se ha visto agravado por la concentración desigual de los servicios y equipamientos en pocas zonas de las ciudades.

En cuanto al mercado formal, históricamente no ha ofrecido opciones viables de acceso a la tierra y la vivienda para los grupos socioeconómicos más pobres; a lo largo de décadas del proceso de urbanización, los gobiernos en todos los

niveles tampoco han implementado políticas de vivienda suficientes, adecuadas y accesibles. Los significativos activos públicos no han sido utilizados para la formulación de dicha política de vivienda inclusiva.

Por otra parte, la cultura jurídica dominante todavía no reconoce plenamente el principio constitucional de las funciones socioambientales de la propiedad y la ciudad, y tiende a favorecer una lectura “civilista” anacrónica de los derechos de propiedad individuales reafirmando una noción patrimonialista de la propiedad, solo como una mercancía, y estimulando toda una serie de procesos especulativos.

En general, incluso la reciente ola de Planes Directores Municipales aprobados por cientos de municipios avanzó poco en el tratamiento de la tenencia de la tierra y la vivienda. En la mayoría de ellos, no hay políticas significativas para el conjunto de edificios vacíos y/o subutilizados de propiedades públicas y/o privadas, no hay reservas de terrenos con servicios para la promoción de viviendas de interés social. Los planos y las leyes continúan promoviendo la concesión gratuita de valores inmobiliarios generados colectivamente a actores privados. En los pocos municipios en los que se han hecho esfuerzos en el sentido de promover y otorgar los derechos de construcción onerosa y/o desarrollo, por ejemplo, a través de las operaciones urbanas, los enormes recursos generados por la planificación territorial no se han trasladado a las zonas más pobres con el fin de permitir su regularización y no se utilizarán para financiar la construcción de nuevas viviendas. Por el contrario, en varios municipios, las nuevas estrategias de gestión urbana han dado lugar a la remoción “negociada” (mediante el pago de valores ínfimos) o incluso miles de personas fueron obligadas a abandonar sus viviendas informales en asentamientos consolidados.

En este contexto, históricamente, la informalidad se ha convertido en la única opción para la producción de viviendas en las ciudades para gran parte de la población. De hecho, durante todo el proceso de urbanización brasileño, la informalidad, sin lugar a dudas, ha ofrecido más y mejores opciones de acceso a la tierra y la vivienda para los pobres en las ciudades que los mercados formales y que todos los gobiernos.

Implicaciones del desarrollo informal: tal vez sea la única opción, pero...

Sin embargo, también hay que reconocer que la única opción existente, por más que en realidad implica un gran dinamismo y creatividad

por parte de los residentes en los asentamientos informales, no puede ser considerada una opción adecuada en términos ambientales, urbanísticos, sociales y jurídicos.

Además de vivir en condiciones de gran precariedad urbanística y ambiental, la vasta población de los asentamientos informales no tiene seguridad jurídica de la tenencia; vive a merced de los desalojos y mudanzas cada vez más frecuentes, la brutalidad policial, las presiones de los propietarios, políticos, criminales, traficantes de drogas y especuladores. Sin siquiera tener una dirección oficial en muchos casos, son millones de personas que no tienen pleno acceso a los beneficios de la urbanización, al crédito formal y a las condiciones básicas de la ciudadanía.

El sistema tradicional de clientelismo político ha sido renovado para mantener a muchas personas en condiciones de vulnerabilidad a lo largo de décadas reproduciendo todo tipo de ambigüedades y contradicciones y sin que se reconozcan los derechos individuales, colectivos, civiles y políticos de esa enorme porción de la población brasileña. Los altos costos socioambientales de la informalidad se han hecho sentir fuertemente como consecuencia del cambio climático y de la falta de gestión urbana en las zonas informales, esto ha generado regularmente grandes inundaciones y deslizamientos de tierra y un creciente número de muertes.

A diferencia de lo que muchos piensan, la informalidad no es una opción barata. Además de pagar precios abusivos para tener acceso a servicios improvisados, los habitantes de los asentamientos informales han estado pagando precios cada vez más altos para vivir en condiciones precarias. El metro cuadrado en muchas favelas centrales, por ejemplo, ha llegado a límites absurdos en varias ciudades y, más recientemente, el proceso de especulación que ocurre en la ciudad en su conjunto también se ha reproducido con fuerza en muchos asentamientos informales, especialmente con el aumento de las prácticas informales de alquiler.

Las ciudades creadas informalmente están profundamente fragmentadas, son irracionales, ineficientes y de carísima administración; los programas de regularización de asentamientos consolidados también son caros, lentos y engorrosos: sería mucho más fácil, más rápido y más barato prevenir el problema con políticas públicas que democratizen las condiciones de acceso regular al suelo, con una vivienda adecuada y servicios en las ciudades. Estudios recientes han indicado que regularizar llega a ser hasta tres veces más caro que prevenir.

La necesidad de políticas públicas articuladas

En este juego perverso, entonces, todos perdemos. Desde una perspectiva más amplia e integrada, más que una solución, el desarrollo informal también es un problema. Este problema estructural debe ser abordado de dos formas principales, que necesariamente deben combinarse:

- *políticas preventivas* que articulen políticas de tenencia de la tierra con políticas de suelo urbano, habitacionales, ambientales y fiscales, sobre todo a nivel local, e involucren terrenos baldíos de propiedad privada y pública, especialmente en las zonas centrales, e inmuebles vacíos y subutilizados públicos y privados, así como la participación de los gobiernos en todos los niveles gubernamentales, el sector privado, las comunidades organizadas (cooperativas, ONG, movimientos sociales, etcétera) y otros sectores, como la universidad, para dar asistencia técnica y jurídica a las administraciones municipales y a las comunidades, y
- *políticas curativas* de regularización de las situaciones de asentamientos informales ya consolidados.

En este contexto, la regularización de los asentamientos informales ya no puede ser la política habitacional por excelencia de los gobiernos de forma aislada o junto con políticas de desregulación urbanística y subsidios de vivienda. En particular, los gobiernos municipales tienen que intervenir con urgencia en la planificación de la estructura territorial reservando áreas bien localizadas y superficies dedicadas a la vivienda de interés social. El lugar más apropiado para hacer esto está en sus planes maestros y leyes de uso, ocupación y parcelamiento del suelo urbano; se crean así las condiciones para un nuevo pacto socioespacial en las ciudades que sea socialmente incluyente y ambientalmente sustentable.

Las políticas y programas de regularización de asentamientos informales consolidados

Si el fenómeno de la informalidad no es nuevo, tampoco las políticas públicas de regularización lo son. Hay muchas lecciones que –aunque negativas– se necesita aprender con urgencia para que los formuladores de políticas públicas no tengan siempre que “reinventar la rueda”.

El marco legal para la regularización de asentamientos informales “de interés social” en Brasil –incluyendo aquellos asentamientos consolidados en los que la mayoría de la población pertenece a los grupos socioeconómicos más desfavorecidos– ha crecido de forma sistemática y constante en los últimos 30 años. La Ley Federal N° 6766/1979 abrió el camino para prever la regularización de los asentamientos precarios y, en el caso de las favelas, para reconocer la posibilidad de lotes más pequeños que el mínimo federal en los casos de “urbanización específica”. Como resultado, los programas municipales pioneros como PRO-FAVELA de Belo Horizonte y PREZEIS de Recife, fueron lanzados en 1983 todavía dentro del ámbito de aplicación discrecional del poder público.

El debate sobre la regularización de tierras urbanas ganó otro aliento con la Constitución Federal de 1988, que reconoce los derechos colectivos de la población a la regularización dominial en los casos estipulados, a través de la usucapión especial urbana en dominios privados, citando también la “concesión de uso” de tierras públicas. La reforma constitucional N° 26/2000 incluía el derecho a residir entre los derechos sociales. El Estatuto de la Ciudad y la Medida Provisoria N° 2220, ambos de 2001, consolidaron y ampliaron esta ley, especialmente para reglamentar la concesión de uso especial de tierras públicas con fines de vivienda como un derecho subjetivo y para considerar la posibilidad de la utilización colectiva de los nuevos instrumentos, así como el fortalecimiento de otros programas municipales Favela-Bairro en Río de Janeiro, Resolo en San Pablo, etcétera.

Otras leyes importantes se aprobaron posteriormente:

- Ley Federal N° 10931/2004 que trata sobre la gratuidad del registro inmobiliario de los programas de regularización;
- Ley Federal N° 11124/2005, ley de iniciativa popular, que creó el Fondo Nacional de Vivienda Social;
- Ley Federal N° 11481/2007, que posibilitó la transferencia de tierras federales a los municipios para que puedan corregir la situación de los ocupantes, y
- Ley Federal N° 11888/2008, que establece el derecho a la asistencia técnica gratuita para la promoción de programas de regularización.

La mencionada Ley Federal N° 11977/2009 se inserta perfectamente en este nuevo ordenamiento jurídico.

En su conjunto, este amplio marco jurídico progresista rompió con la tradición histórica que inicialmente invisibilizaba las favelas y otros asentamientos

informales –que no aparecían en los planos y mapas de las administraciones municipales hasta hace poco– y con las políticas tradicionales de desalojo y traslado por la fuerza.

Objetivos de la regularización de tierras

En este nuevo contexto legal, el principio jurídico básico subyacente de las políticas de regularización de la tierra es garantizar –a través de una combinación de razones pragmáticas, financieras, sociopolíticas y jurídicas– que las comunidades permanezcan en las áreas en las que viven, naturalmente en mejores condiciones, y que tengan sus derechos reconocidos.

Esto no significa que no existan casos concretos en los que el traslado de los barrios informales sea necesario, por ejemplo, por razones ambientales. Pero en esa hipótesis, la asesoría jurídica contemporánea dice que se deben ofrecer alternativas aceptables debidamente negociadas por el poder público con las personas afectadas. Algunas decisiones judiciales importantes afirmaron ese nuevo principio.

En general, los programas de regularización tienen por objeto promover, al mismo tiempo, la seguridad jurídica de la tenencia de los residentes y la integración social de las zonas y comunidades. Para ello, no basta legalizar, no es suficiente urbanizar, las dos dimensiones de la regularización tienen que estar articuladas; su pleno éxito también requiere políticas de generación de empleo e ingresos para las comunidades excluidas. La experiencia brasileña ha demostrado claramente que para que la regularización sea sustentable, la legalización y la urbanización tienen que ir juntas. Sobre todo, no bastan políticas aisladas, sectoriales, sin recursos y erráticas.

La acción del Gobierno Federal

Con la creación del Ministerio de las Ciudades en el año 2003, el Gobierno Federal desarrolló el Programa Nacional de Apoyo a la Regularización Dominial Sustentable. Dado el grado de descentralización política adoptado por la Constitución Federal de 1988, el programa federal se propone solamente la creación de las bases jurídicas, institucionales, urbanísticas y financieras para que los municipios y los estados puedan actuar, además de proporcionar

apoyo a las comunidades de los barrios informales para que sus derechos sean reconocidos por los jueces en los casos de ocupaciones de suelo privado (vía usucapión urbana) o la concesión de uso especial con fines de vivienda (en casos de tierras públicas).

Se han producido avances significativos, aunque en una escala incipiente. Además de la necesidad de más recursos financieros, se deben redoblar los esfuerzos para integrar plenamente este programa con un programa federal existente todavía vigente, el Habitar Brasil BID (HBB), y con la acción de la Secretaría de Patrimonio de la Unión (SPU).

Pero es innegable que el marco institucional federal ha avanzado de manera muy significativa. Con los recursos del mencionado PAC en la ejecución de infraestructura urbana, especialmente a través de obras de saneamiento ambiental, se espera que los avances aún sean mayores en la dimensión de la urbanización de los muchos asentamientos informales, especialmente en lo que respecta a los programas de saneamiento básico, que continúan siendo el mayor desafío de las autoridades municipales.

Las dificultades de la legalización

La cuestión de la legalización de los asentamientos informales ha avanzado con mucha más dificultad debido a los muchos problemas legales que aún existen, especialmente los derivados de la legislación urbanística y ambiental, de registros catastrales y de procedimiento.

Por lo tanto, en el ámbito de la revisión de la Ley Federal de parcelamiento de suelo urbano que se encuentra en el Congreso Nacional (PL N° 3057), desde 2003 un amplio debate ha tratado de encontrar la mejor forma de superar estos problemas legales para facilitar la regularización de los asentamientos informales de interés social. Ya hay diversos acuerdos y pactos entre los diferentes sectores para que esto ocurra. Se han producido avances importantes incluso en la articulación históricamente difícil entre el reconocimiento del derecho a la vivienda en los asentamientos informales y las cuestiones ambientales involucradas, en particular en el contexto de las Áreas de Preservación Ambiental (APP) urbanas.

Cuando se formuló el programa Mi Casa, Mi Vida, posiblemente debido a las críticas a que las propuestas iniciales del gobierno solo consideraban las nuevas construcciones y no se tocaba la cuestión de la regularización de los asentamientos existentes, los formuladores de la mencionada Medida Provisoria

Nº 459 –que, una vez aprobada por el Congreso Nacional, se convirtió en la Ley Federal Nº 11977/2009– buscaron en el PL Nº 3057 la sección de la regularización de tierras de interés social que ya se había discutido y acordado y la insertaron, con algunas modificaciones positivas, en la nueva Medida Provisoria.

Si bien nadie debe esperar que esta ley promueva una revolución en el tratamiento de la cuestión, se espera que sea posible avanzar en la legalización de los asentamientos informales de interés social con más rapidez y eficiencia como consecuencia de los cambios significativos e innovadores que se hicieron en la legislación urbanística, ambiental, judicial y de procedimiento. En particular, la nueva noción de “demarcación urbana” ha permitido realizar importantes avances en algunos municipios al haber creado una forma de “usucapión administrativa” de terrenos privados, hasta ahora imposible en Brasil.

Más recientemente, entre otras resoluciones, la Medida Provisoria Nº 514/2010 promovió una serie de cambios en la Ley de Registros Públicos para facilitar el avance de los programas de regularización dominial.

Sin embargo, hay muchas situaciones de “interés social” en las que los residentes no tienen derechos subjetivos propios, es decir, no se caracterizan los derechos subjetivos (tiempo de la ocupación pacífica y tamaño del área) requeridos por la Constitución Federal, el Estatuto de la Ciudad y la MP Nº 2200. En estos casos, si los residentes no tienen cómo exigir ante los tribunales la declaración de sus derechos a la propiedad y/o tenencia, la regulación del uso del suelo se encuentra dentro de la jurisdicción discrecional del gobierno municipal, pero siempre dentro del marco del derecho constitucional a la vivienda social. Son muchos los instrumentos legales que deben ser considerados con énfasis en la utilización de la Concesión del Derecho Real de uso individual y/o colectivo.

La regularización de “interés específico”

Un punto mucho menos feliz en la mencionada MP Nº 459/2009 fue haber tratado también la regularización “de interés específico”, que no era el objeto de la medida provisoria –a saber, vivienda de interés social– y que, además, fue tratada inadecuadamente.

Además de las situaciones de los asentamientos informales que involucran a grupos socioeconómicos desfavorecidos, en Brasil hay numerosos casos de informalidad urbana que involucran a grupos privilegiados, por ejemplo, los loteamientos o barrios cerrados y condominios urbanos (que todavía no tienen

base legal plena en el marco jurídico vigente), o los casos de las ocupaciones y parcelamientos de tierras públicas, como los falsos “condominios” en el Distrito Federal. Naturalmente, es de interés de todos regularizar también estas situaciones “específicas”, pero no se las puede tratar con los mismos criterios jurídicos y políticos aplicables a los asentamientos informales “de interés social” ya que el gobierno tiene la obligación constitucional de reconocer el derecho a una vivienda adecuada para los pobres. Las clases medias y altas que burlaron la ley deben ser responsabilizadas de varias maneras.

En particular, si la legislación vigente permite la transferencia de tierras públicas directamente a los ocupantes cuando se trata de situaciones de interés social, no debe extenderse el mismo principio a otros grupos sociales privilegiados que ocuparon terrenos públicos. Por otra parte, la discusión sobre esta forma de regularización en el contexto del mencionado PL N° 3057 está lejos de haber hecho un pacto sociopolítico apropiado —a diferencia del debate sobre la regularización de interés social— y la inserción de estos dispositivos en la MP N° 459 creó una aberración que debía ser revisada dejando que la discusión sobre la regularización de interés específico continuase en el Congreso Nacional. Por esta razón, estos dispositivos han sido vetados por el Presidente de la República y no fueron incluidos en la Ley Federal N° 11977/2009.

Sin embargo, esta es sin duda una discusión importante que involucra a actores poderosos, y es necesario acordar criterios técnicos y jurídicos con urgencia para posibilitar la regularización de las situaciones existentes así como para regular los futuros condominios urbanos.

Perspectivas de la regularización dominial

Con un marco jurídico cada vez más sólido, más que nunca, el desarrollo de políticas y programas de regularización en Brasil dependerá de la escala y de la calidad técnica y política de las acciones del poder público de manera articulada entre todas las esferas de gobierno. En ese proceso hay un lugar esencial para la participación de los sectores privados, académicos, comunitarios.

Cabe señalar, sin embargo, que —impulsada por poderosos intereses— la reciente Ley Federal N° 11952/2009, que dispone la tenencia de la tierra en la Amazonia Legal e incluye una sección sobre la regularización en las zonas urbanas de esta región, no se encuadra fácilmente en el sistema jurídico descrito anteriormente ya que ha utilizado principios distintos a los del Estatuto de la

Ciudad, especialmente en cuanto a la regularización de tierras de la Unión, que son muy cuestionables.

Más allá de todo, el avance de los programas de legalización de los asentamientos informales de interés social va a depender de la renovación de la movilización social de la población afectada, especialmente a través de la interposición de un mayor número de acciones judiciales que demanden el reconocimiento de los derechos de usucapión y concesión de uso especial ya reconocidos por la ley. Aun reconociendo las enormes dificultades existentes en los procesos judiciales y que deben abordarse en el contexto de la revisión del Código de Procedimiento Civil –una citación inicial en acciones de usucapión colectiva que llevó siete años en Río de Janeiro–, las comunidades ya no pueden estar a merced de las presiones de todo tipo y de los cambios constantes en las políticas.

Esto ha ocurrido, por ejemplo, en el caso de San Pablo, donde, después de algunos avances importantes de los gobiernos anteriores, recientemente se ha producido un enorme retroceso en la aplicación de una política de vivienda social, especialmente con la práctica obscena de la prefectura y del estado de ofrecer “cupones/cheques de desalojo” de menor valor para que los residentes –que ya tienen los títulos de derecho en muchos casos– “accepten” salir de las áreas que ocupan. Para muchos de ellos, esa cantidad parece enorme... pero, por supuesto, no es suficiente para tener acceso regular a una vivienda en condiciones adecuadas.

En muchas otras ciudades, como Río de Janeiro y Belo Horizonte, las recientes políticas urbanas –con frecuencia, en el contexto de los planes de “renovación urbana” y de los planes de apoyo a grandes eventos deportivos como la Copa Mundial de Fútbol y los Juegos Olímpicos– han causado la remoción de miles de familias. Muchas de ellas tienen derecho de tenencia del suelo nominalmente, pero, porque ignoran sus derechos y por la falta de apoyo y/o de recursos, no se presentaron oficialmente ante los tribunales y por lo tanto, han sido tratadas por las administraciones municipales de forma no solo discrecional, sino injusta e incluso arbitraria.

El problema de la vivienda se perpetúa, se mueve y los derechos constituidos son ignorados en este contexto.

Más que nunca, el desafío es la aplicación de la legislación vigente para que sea plenamente efectiva. En particular, es fundamental el papel de los juristas brasileños –jueces, fiscales, defensores, abogados, registradores, estudiantes– para que este nuevo orden jurídico-urbanístico sea plenamente materializado a través de programas, planes, proyectos, acciones y decisiones. Promover la

inclusión social por la ley: ese es el desafío para los juristas brasileños. El papel de los abogados para construir las bases sociales del derecho colectivo urbano es de fundamental importancia en este proceso de reforma legal y reforma urbana, que necesariamente implica la regularización de asentamientos informales, para la reversión de las bases de los procesos de despojo urbano y la destrucción socioambiental que ha caracterizado el crecimiento urbano en Brasil y para que los conceptos de prácticas de desarrollo sostenible sean efectivamente materializados.

