

ARGENTINA

Nora CLICHEVSKY

CONY CET

«Asentamientos Informales, Abordajes Teórico- Metodológicos y Políticas Públicas»

El objetivo de este artículo es mostrar 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.

La situación de informalidad urbana se explica por las condiciones macroeconómicas, como la falta de empleo, la baja salarial y el consecuente empobrecimiento de la población y por el funcionamiento del mercado de tierra urbana y vivienda y las políticas del Estado hacia el mismo. La pregunta fundamental 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 ha intentado interpretarla y las políticas que se han elaborado/ 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?

La informalidad urbana

Actualmente, los distintos tipos de informalidad pueden sintetizarse en: *a. Desde el punto de vista dominial; y, b. Desde el punto de vista de*

la urbanización. La magnitud de la población viviendo en diferentes tipos de hábitats informales depende de los países y del momento histórico de cada uno de ellos; es muy difícil —justamente por el grado de informalidad— que se pueda tener datos fehacientes acerca de la magnitud de los distintos tipos de ellos. De todas los tipos de informalidad, la adquisición ilegal es la forma más extendida de hábitat popular en América Latina, que llega al 50% de las viviendas edificadas en ciudades de Colombia, Nicaragua y El Salvador, entre otras. En Lima, Perú asimismo llegaba al 50%; con el Programa de Legalización masiva llevado a cabo a partir de 1998 en Perú, la población viviendo en la informalidad ha descendido a alrededor del 10%. 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%; en Recife el 46% y en San Pablo, el 22%. En esta última ciudad el número de loteamientos ilegales oscilaba, en ese año entre 3.560 y 5.000, según diversas fuentes, y su población entre 2,5 y 4 millones de personas (esta cifra significaba alrededor del 50% de la población).

Políticas del Estado sobre regulación del mercado de tierras

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 de la misma, en los cuales el Estado tiene un importantísimo papel. En algunos países, como Perú, Colombia y Brasil, este mercado existe desde larga data, mientras que en otros, como Argentina, comenzó en la década del treinta y luego tendió a desaparecer hasta que ha resurgido a fines de los setenta. 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 —prohibiendo los loteos clandestinos—, hizo crecer las favelas, mientras que el Decreto-Ley N° 8912/77 en Argentina —que exige loteos con infraestructura— determinó la aparición de loteos clandestinos y mayores ocupaciones de tierras. En muy escasos 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 los Códigos Civiles de cada país y sus respectivas reglamentaciones, y los Códigos Penales, para el caso de infracciones.

Relación entre informalidad urbana y Estado

La relación entre los ocupantes de áreas informales con el Estado ha sido diferente también según países y momentos históricos de cada uno de ellos. Pues el mismo ha reprimido, tolerado, admitido o propiciado —con apoyo, incluso de funcionarios públicos— 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 compromiso jurídico y político de proteger la propiedad privada, aunque sus titulares mantengan la tierra desocupada.

Por otro lado, el Estado ha «dejado hacer» a los loteadores clandestinos o irregulares de la tierra, siendo más o menos permisivo, según las coyunturas políticas, económicas y sociales en cada uno de los países de la región; es decir que ha tenido un comportamiento ambiguo.

Informalidad y políticas hacia ella: una interpretación desde la teoría

A nivel mundial, la ciudad ha sido objeto de estudio, desde inicios del siglo XX, según dis-

tintas disciplinas y abordajes epistemológicos de cada una de ellas. Las disciplinas que más han aportado han sido: la Sociología (entre la Escuela de Chicago en los años 20; las teorías de la dependencia y la marginalidad hasta incorporación del marxismo a fines de los años sesenta); la Economía (desde las corrientes neoclásicas a las marxistas); la Geografía (entre las descripciones locacionales al análisis marxista y la nueva geografía); el Urbanismo (desde al análisis espacialista hasta las visiones de producción social del espacio).

Desde los años cuarenta 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 la realización de propuestas de intervención sobre ella. Ello ha significado distintas descripciones e interpretaciones del espacio urbano, en las cuales solo en determinados trabajos, guiados por determinados marcos conceptuales, han incluido el tema de la informalidad.

En los años setenta, la corriente de la sociología urbana francesa, entre los que se destacan Castells y Topalov, ha tenido gran influencia. En Latinoamérica también se comienza a criticar la forma de analizar lo urbano: el análisis de la ciudad como puntos, luego como red espacial, hasta la «ruptura epistemológica» que significa trabajar sobre el concepto de producción social del espacio. 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 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 influenciada por el hecho de estar localizada en el espacio; es decir que éste es condicionado y a su vez, condiciona.

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, donde predominan los estudios empíricos más que teóricos marcados por la crítica a las posturas marxistas de los años setenta. En las últimas dos décadas, 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/metropolitanas; en especial cómo la mayor desigualdad económica se expresa en el territorio, generando áreas de mayor exclusión socio-espacial.

No existen trabajos críticos 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). 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 «afuera» del capitalismo, que servían a él); como solución para los pobres urbanos; como forma de vida, así como la pobreza; como momento de transición, en un contexto de cambio social y como 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.

Las políticas destinadas a la informalidad

La política urbana, que se expresa básicamente en los planes urbanos, o reglamentaciones de subdivisión, uso y ocupación del espacio, en las décadas pasadas en general, negaban —y, en algunos casos, aun lo hacen— la existencia de la informalidad. Estaban aun muy influenciados por la concepción de la arquitectura moderna de los años 30, el zoning, la espacialidad. En muchos de ellos, las áreas ocupadas por población pobre, en forma de villas, callampas, favelas, etc. 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.

La mayor parte de 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 a mejoras urbano ambientales. Y las políticas *ex ante*, de prevención de la informalidad, han tenido mucho menos peso e implementadas en una cantidad muy baja de 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) 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) en la mayoría de los países latinoamericanos.

Es que hasta fines de la década del sesenta del siglo pasado solo un reducido número de las más importantes ciudades de América Latina poseía instrumentos de planificación urbana y las escasas propuestas sobre tierra se elaboraban desconociendo el funcionamiento del mercado legal y las formas ilegales de producción y comercialización de la tierra; las mismas estaban basadas en análisis descriptivos, no existiendo la 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.

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 y comienzan a evaluarse negativamente sus resultados y a realizarse trabajos críticos que buscan explicar el porque la mayoría de los instrumentos de planificación urbana no salen de los cajones de los funcionarios. 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.

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 con participación de la población, códigos de planeamiento y construcción más flexibles, intervenciones puntuales sobre algunos aspectos más conflictivos, o donde ciertos intereses privados son importantes.

Las políticas *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 influenciadas por la visión sobre lo urbano y en especial sobre la informalidad que poseen los técnicos así como por la ideología y los objetivos políticos de cada uno de los gobiernos de los países y la articulación de intereses con los sectores privados (tanto

inmobiliario como financiero). Los principales supuestos básicos que dan sustento a los diferentes programas (tanto de legalización como de mejora urbano ambiental e integrales 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; ii. El papel de los organismos internacionales de financiamiento, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo —BID— y BIRF (Banco Mundial); iii. Las ideas del economista Hernando De Soto, que ha estado por detrás de muchos de los programas exclusivamente de legalización dominial financiados por los organismos internacionales (principalmente por el Banco Mundial); iv. El papel jugado por algunos gobiernos democráticos y sus objetivos de inclusión social.

En cuanto a las políticas *ex ante* Brasil, Colombia y México son los países que más las han elaborado y en parte, implementado. Ellas han surgido tanto por objetivos políticos de los gobernantes, que a su vez poseían y poseen vinculaciones directas con ciertos abordajes teórico- conceptuales sobre la ciudad y la informalidad (caso Brasil) o poseen 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.

Reflexiones finales

En las últimas décadas, se producen procesos cambiantes de la realidad urbana y una multiplicación de los tipos de informalidad y magnitudes, debido tanto a las modificaciones en la estructura socio económica de los países latinoamericanos, como de las políticas que ha llevado a cabo el estado en las ciudades / áreas metropolitanas.

Paralelamente, se producen modificaciones en los abordajes según 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 los cambios en la realidad latinoamericana ¿Hasta cuanto han sido influenciados por los cambios mundiales y regionales, u obedecían a propias lógicas disciplinares? Pareciera 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 los cambios en la realidad y las interpretaciones desde distintos abordajes teórico —metodológicos y, por otro, por los procesos políticos— alternancia de regímenes militares y gobiernos representativos, en muchos países latinoamericanos, que han implicado importantes cambios socios económicos. 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, quedando una importante parte de la población fuera de ellas. En muy pocos países, se están aplicando políticas de prevención de la informalidad.

Por lo tanto es un gran desafío que nos presenta la realidad urbana latinoamericana para tratar, por un lado, de minimizar los problemas que padece la población viviendo en la informalidad; y, por otro, de provenir la multiplicación de dicha informalidad.

Junio de 2013