

## medio ambiente y desarrollo

# Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación

Nora Clichevsky



NACIONES UNIDAS



División de Medio Ambiente y  
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, octubre de 2000

Este documento fue preparado por la señora Nora Clichevsky, en el marco de las actividades del proyecto “Instrumentos y Estrategias de Gestión Urbana para el Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe”, que cuenta con el apoyo financiero del *Ministero degli Affari Esteri* del Gobierno de Italia y que actualmente se realiza en la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Este proyecto forma parte de un conjunto de actividades que se desarrollan en esta División en el tema de gestión urbana, y cuyo objetivo es mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos nacionales y locales para enfrentar los problemas del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1430-P

ISBN: 92-1-321660-2

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.99.II.G.109

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

|  |    |
|--|----|
| <b>Resumen</b> .....   | 5  |
| <b>I. Algunas consideraciones conceptuales</b> .....                       | 7  |
| 1. Relación sociedad-espacio urbano.....                                   | 7  |
| 2. El hábitat informal .....   | 8  |
| 3. Acerca de la segregación .....  | 8  |
| <b>II. Crecimiento urbano y políticas del estado para el hábitat</b> ..... | 11 |
| 1. Población urbana, desempleo y polarización social .....                 | 11 |
| 2. El déficit de hábitat urbano .....                                      | 12 |
| <b>III. Hábitat informal en América Latina</b> .....                       | 15 |
| 1. Los tipos de informalidad.....  | 15 |
| 2. Aproximación a su magnitud.....   | 16 |
| <b>IV. Algunos elementos explicativos de la informalidad urbana</b> .....  | 19 |
| 1. Las políticas del Estado .....  | 19 |
| 2. La organización del mercado formal e informal.....                      | 23 |
| <b>V. La legalización de la informalidad</b> .....                         | 31 |
| 1. La regularización: objetivos y enfoques.....                            | 31 |
| 2. Las soluciones: magnitudes y costos .....                               | 32 |
| 3. Entre las normas especiales y el clientelismo.....                      | 33 |
| 4. Los programas integrales.....   | 33 |
| 5. Problemas e interrogantes.....  | 34 |

|  |    |
|--|----|
| <b>VI. Hábitat informal, segregación socio espacial y sustentabilidad</b> .....    | 37 |
| 1. La ciudad de los años noventa .....   | 38 |
| 2. Localización del hábitat informal y segregación .....                           | 39 |
| 3. Competencia entre nuevas inversiones y localización de pobres urbanos.....      | 40 |
| 4. Situación dominial y segregación .....  | 40 |
| 5. Hábitat informal: mayor segregación o segregación o “integración” urbana? ..... | 41 |
| 6. Segregación al interior del hábitat informal.....                               | 42 |
| 7. Localización de la pobreza urbana y sustentabilidad ambiental .....             | 43 |
| 8. Hábitat informal y sustentabilidad económica.....                               | 44 |
| <b>VII. Propuestas</b> .....   | 45 |
| 1. Mejorar las posibilidades de acceso al suelo .....                              | 46 |
| 2. Regularizar mejor y más .....   | 48 |
| <b>Bibliografía</b> .....  | 53 |
| <b>Serie Medio Ambiente y Desarrollo: Números publicados</b> .....                 | 59 |

## Índice de cuadros

|  |    |
|--|----|
| Cuadro 1: Magnitud de la informalidad, por ciudades, en porcentajes de población ..... | 18 |
|--|----|

---

## Resumen

---

La producción del espacio urbano realizada por las acciones e interacciones de diferentes actores públicos y privados se ha modificado sustancialmente en los últimos años, resultado de los cambios estructurales en el plano económico, social y político. Los nuevos procesos generan formas y magnitudes de la segregación, aun escasamente estudiadas, en las áreas urbanas/metropolitanas históricamente segmentadas socioespacialmente. La ciudad posee una configuración territorial más compleja que en décadas anteriores y los agentes que la producen son múltiples, perteneciendo a los sectores más polarizados de la sociedad, pudiendo identificarse desde las grandes corporaciones internacionales que comienzan a actuar, fundamentalmente, en los años ochenta y acentúan sus inversiones en la década del noventa, a los agentes “informales” y la población que ocupa tierra y construye su propio hábitat de innumerables formas.

Ello se relaciona con el crecimiento de la magnitud y tipos de informalidad en las ciudades, producto del aumento de la desocupación, los bajos ingresos y la agudización de su histórica desigual distribución, así como el estancamiento de la actividad económica de América Latina. La falta de perspectivas de mejoramiento en las condiciones de pobreza, sino por el contrario, la certeza del creciente fenómeno de pauperización de los sectores medios de la población, a quienes cada vez les resulta más difícil acceder a tierra urbana y vivienda a través del mercado formal, coloca a la cuestión de la informalidad urbana en tema importante a debatir y a actuar sobre ella.

Este trabajo aborda la informalidad de los sectores pobres urbanos en los países latinoamericanos, algunos elementos para su explicación y sus relaciones con la segregación y sustentabilidad urbanas. Finalmente se exponen indicaciones de políticas para mejorar la situación del hábitat de los sectores más pobres, que redundará, esperamos, en una menor segregación.

# **I. Algunas consideraciones conceptuales**

---

## **1. Relación sociedad-espacio urbano**

No es objeto de nuestro trabajo analizar la relación sociedad-espacio, la cual ya ha sido ampliamente debatida, pero importa colocar desde qué lugar analizamos la relación entre la informalidad y la segregación urbana. Desde los años cuarenta, cuando muchas de las ciudades latinoamericanas comienzan 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 la realización de propuestas de intervención sobre ella (Coraggio, 1975; Santos, 1977; Harvey, 1979; Topalov, 1979).

Aun coexisten formas diversas de analizar dicho espacio, lo que lleva a distintas concepciones sobre las intervenciones sobre él, tanto desde organismos estatales como de los agentes privados, que poseen una directa relación con la segregación urbana (y en parte con la informalidad).

La crítica a los planes (maestros, reguladores, directores, según la época en la cual fueron concebidos) ha dado lugar a los intentos de tratar a la ciudad por fragmentos (Clichevsky, 1996). Se ha pasado de la renovación urbana a la revitalización –que en relación a la informalidad puede analizarse como el desplazamiento desde las

políticas de erradicación a las de regularización–, que respondería a la lógica del capitalismo a partir de la década del ochenta.

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-naturaleza, posee connotaciones sobre las formas en las cuales los grupos sociales tienen pertenencia al mismo. No es, pues, una dimensión vacía a lo largo de la cual los sectores sociales se estructuran sino que posee un papel en la constitución de los sistemas de interacción. Existe un carácter interactivo entre la sociedad y espacio, constituyendo un foco central de investigación la interconexión entre relaciones sociales y estructuras espaciales (Gregoy y Urry, 1985).

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 (Massey, 1985). Es decir, que éste es condicionado y a su vez, condiciona (Santos, 1977).

Mark Gottdierner (1985) –exponente de la nueva sociología urbana– define relaciones socio espaciales y suministra elementos de explicación de la reestructuración metropolitana, a partir de la reestructuración de la ciudad central y el desarrollo de los suburbios que se asocia a los cambios regionales y globales del capitalismo.

Esta relación entre sociedad y espacio urbano/territorio metropolitano, posee implicancias en las formas de analizar e intervenir sobre el mismo, o sobre algunas manifestaciones, como son la segregación urbana, el hábitat informal y las políticas destinadas a su regularización.

## **2. El hábitat informal**

En las ciudades/áreas metropolitanas, el hábitat ilegal/irregular/informal implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y 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 construcción de la ciudad. Cada una de ellas se concretan en diferentes tipos de informalidad, en los cuales intervienen distintos agentes y que definen formas distintas de segregación urbana.

Aunque algunos autores diferencian ilegalidad de irregularidad e informalidad (Calderón, 1999), a lo largo de este trabajo los usamos como sinónimos (CEPAL, 1996b), diferenciándolos al describir los tipos de informalidad donde habitan los sectores pobres urbanos. Si bien existe la informalidad (que se concreta en ocupaciones y construcciones ilegales) de los sectores medios y altos, no es objeto de este trabajo. Es de señalar que la irregularidad de estos sectores en la construcción de la ciudad es bastante fácil de legalizar a través del pago de una cuantía no despreciable de dinero a las autoridades, municipales o provinciales, encargadas de realizar la aprobación legal tanto de la construcción de la vivienda, comercio o industrias, como la habilitación necesaria para el inicio de una actividad productiva.

## **3. Acerca de la segregación**

La segregación residencial significa distanciamiento y separación de grupos de población de una comunidad; puede concretarse en segregación localizada –o socio-espacial– (cuando un sector o grupo social se halla concentrado en una zona específica de la ciudad, conformando áreas socialmente homogéneas) o excluyente (ausencia de integración de grupos sociales en espacios comunes a varios grupos). No existe segregación en sentido estricto cuando habiendo

heterogeneidad socioeconómica, la población perteneciente a distintos niveles, vive mezclada desde la totalidad de ciudad hasta el nivel de sus manzanas.

Se pueden distinguir dos tipos de segregación, vinculadas entre sí: i) socioeconómica y ii) sociocultural. Entre las variables más comunes para medir la primera se destacan: nivel de ingreso; nivel de instrucción y condiciones materiales de vida. Para medir la segunda, se utilizan, mayoritariamente: idioma; nacionalidad; religión; etnia. Sin embargo, aun se carece de indicadores y procedimientos comunes que permitan obtener estimaciones comparables de la segregación residencial y de sus tendencias en el tiempo así como en las situaciones de informalidad. Ambas pueden ser localizadas o excluyentes.

En este trabajo nos vamos a referir a la segregación socioeconómica localizada o socio espacial. Aunque no vamos a discutir aquí la medición de la segregación residencial pues no es nuestro objetivo, es necesario realizar algunas consideraciones (para este tema, ver Rodríguez, 2000).

Es importante señalar que la variable elegida para segmentar socioeconómicamente a la población puede afectar significativamente los indicadores de segregación residencial. Podría haber menor segregación, si se toma el indicador de escolaridad, por ejemplo, o NBI si mejoran las condiciones de habitabilidad, pero existiría una mayor segregación socio cultural. Esta última, incluso se da diferencialmente en Latinoamérica, según países: grupos indígenas, por ejemplo, en el área andina, mientras que en Argentina, los “bolitas” (apodado a los bolivianos), los paraguayos, los de los distintos lugares del interior, para el caso de Buenos Aires. Puede haber menor heterogeneidad en educación pero mayor en ingresos, o cultural.

Como hipótesis a verificar en futuros estudios, pareciera que el ingreso sería una variable mejor que la educación o las condiciones materiales (por ejemplo, pueden haber podido obtener servicios básicos, o crédito para mejorar la vivienda, aunque no posean ingresos suficientes para pagar el crédito o los servicios). Obviamente, existen dificultades para la medición de dicho ingreso, derivado de las múltiples formas –especialmente informales– que posee la población para obtenerlo (Tilly, 2000).

Existen dos determinantes de los procesos de segregación: la dinámica demográfica de los distintos grupos socioeconómicos y en particular su patrones de movilidad residencial dentro de la ciudad; lugares que antes eran solo para pobres, en donde ahora también viven ricos –caso de barrios cerrados y clubes de campo, en Argentina– y los vinculados con el cambio de la variable sobre la que se mide la segregación (Rodríguez, 2000). Si se toma el nivel de ingreso, el empobrecimiento de los sectores sociales medios y la diferenciación de los pobres e indigentes, es fundamental. Es decir que los procesos de segregación son muy dinámicos tanto temporal como espacialmente.

Es de notar que la segregación residencial no puede asociarse mecánicamente a homogeneidad o heterogeneidad territorial sino según la escala geográfica definida; no es lineal que exista mayor homogeneidad interna y mayor segregación con el afuera, o viceversa. Es decir que según el tamaño del área de análisis, si es fracción, radio censal o manzana, cambiará la forma e intensidad de la segregación. En fracciones censales grandes, con alto grado de heterogeneidad interna, pueden no evidenciar la segregación en relación a las fracciones aledañas, dado que se toman los promedios, atenuando las diferencias. El análisis por radio censal es más preciso y por manzana lo es aun más, aunque es muy difícil realizarlo, en muchos casos, debido a la falta de información.

La distancia es un elemento relativo, pues dos áreas pueden estar contiguas, pero con gran segregación pues una de ellas posee la población asentada sobre un basural (esta sería segregación entre sectores pobres, en los cuales la variable ingreso no se diferencia tanto entre si, pero sí sus

condiciones de habitabilidad). Por otra parte, escasamente se incorporan a las mediciones de segregación variables respecto a ambiente; por ejemplo, localización en áreas de riesgo natural, aumentado por la antropización del mismo. Solo se los toma indirectamente, cuando se miden las condiciones de habitabilidad, que incorpora población servida o no con agua y alcantarillado.

Se halla en discusión, asimismo, cómo cuantificar la segregación entre dos áreas contiguas: puede ser según las diferencias existentes entre el ingreso promedio de los mismos. Hay aun problemas operacionales no resueltos. Con las mediciones tradicionales se mide solo parte de la segregación, que es muy compleja en relación a las tan diferentes formas de informalidad y la dinámica de las mismas.

En cuanto a las consecuencias de la segregación, la misma es evaluada negativamente, entre otras cuestiones, por las deseconomías urbanas que genera; las dificultades para el funcionamiento de la ciudad; la reproducción de la pobreza y las desigualdades, asociadas a violencia urbana, deserción escolar, drogadicción, fecundidad temprana, etc.. En un contexto descentralizado, y en especial metropolitano, produce desigualdades de recursos, entre los municipios donde habita la población de mayores ingresos y aquellos habitados por los sectores pobres.

## **II. Crecimiento urbano y políticas del estado para el hábitat**

---

### **1. Población urbana, desempleo y polarización social**

En las ciudades/áreas metropolitanas latinoamericanas actualmente habitan 351 millones de personas. La población urbana que representaba el 57,2% del total en 1970, alcanza en 1995 el 73.4%, y llegaría a 85% en el 2025 (CEPAL, 1995). Las variaciones son considerables a nivel subregional, nacional y local, tanto en tasas de crecimiento urbano como en niveles de urbanización, debido a diferencias en las condiciones económicas, sociales, políticas y físicas. El proceso de urbanización fue muy intenso en algunos países desde la década del cuarenta, mientras que en otros sólo se ha dado a partir de los años setenta (Clichevsky, 1990). La urbanización y la extensión espacial de las grandes aglomeraciones han continuado a un ritmo sostenido durante la última década, con tasas de crecimiento superiores al periodo 1965-1980 en los países más pobres. Y si bien se ha producido un descenso importante del ritmo de crecimiento de la población, en las últimas dos décadas el proceso anual de aumento de los hogares se ha mantenido en un nivel alto y en varios países se ha acelerado debido al decrecimiento del tamaño de los hogares (CEPAL, 1996b).

Una considerable magnitud de población urbana vive en condiciones de pobreza e indigencia y en la mayoría de los países la proporción de hogares pobres es aún más alta que en los años setenta. La población pobre urbana ha pasado de 63 millones en 1980 a 122 millones en 1990; para una importante cantidad de la misma, las mejoras alcanzadas hasta mediados de la década del noventa no compensaron la caída del ingreso ocurrida durante los procesos de ajuste y reestructuración de la economía y el punto de inflexión de 1995, debido a la crisis mexicana y la nueva crisis financiera internacional desde 1997 que repercutió en las economías de la región en forma intensa. En dicho año, la expansión del PIB fue del 5.4%, uno de los niveles más altos de los últimos 25 años bajando a 2.3% en 1998, debido en parte también a varios desastres naturales. En la primera mitad de 1999, casi todos los países de América Latina registraron una acentuada desaceleración del ritmo de crecimiento económico o abiertamente una recesión (CEPAL, 1999).

La tasa media de desempleo aumentó de 7.5% en la primera mitad de 1998 a 8.5% en el mismo período de 1999, la tasa más alta de los últimos 15 años. Esto es producto de una limitada generación de empleo y un fuerte dinamismo de la oferta laboral, debido al aumento de la tasa global de participación. El desempleo, circunscripto inicialmente a la mano de obra menos calificada, fue abarcando a personas con mayor nivel de calificación y ha afectado en especial a jóvenes y mujeres y en las familias pobres, la desocupación afecta a más de un integrante en capacidad de trabajar (OIT, 1999). Cabe señalar que el ciclo económico recesivo de 1998-1999 ha afectado más a Sudamérica que a México, Centroamérica y muchas zonas del Caribe.

Se ha modificado también el nivel y la estructura del empleo, aumentando el informal en 4.5% en el año 1998, mientras que sus ingresos medios se han reducido en el mismo año en aproximadamente un 3%, resultado de la mayor competencia de este grupo de trabajadores por obtener un ingreso.

El poder adquisitivo de los salarios mínimos se redujo drásticamente en los años ochenta. Si bien el mismo ha mejorado en la década pasada, en la mayoría de los países su nivel es todavía bajo con relación a 1980, a su poder de compra de canastas básicas y a los salarios de la industria o del sector moderno privado (OIT, 1999). La informalización ha estado acompañada por un proceso de precarización derivado del uso creciente de contratos temporales introducidos por las reformas laborales como instrumento de flexibilización y por la expansión de trabajadores sin contratos. En Argentina, hacia 1997 alrededor del 35% de los asalariados estaba en esas condiciones, el 30% en Chile, el 39% en Colombia y el 74% en Perú.

Por otro lado, la polarización se ha acrecentado a causa de la distribución del ingreso que es hoy más concentrada e inequitativa que a fines de los años setenta. La heterogeneidad de la pobreza entre países de la región es significativa, pues mientras que en Argentina era de 13% en 1997, en Honduras llegaba al 67% de la población urbana en igual año. El promedio de América Latina era de 30% y la población urbana indigente sumaba el 10% (CEPAL, 1999).

## **2. El déficit de hábitat urbano**

El crecimiento urbano incrementó notoriamente la demanda de hábitat, al mismo tiempo que aumentaron las carencias. El déficit nacional acumulado de vivienda afecta a un tercio de los hogares de América Latina (CEPAL, 1995). Alrededor de 25 millones de viviendas no poseen agua

potable, y un tercio del parque habitacional urbano no dispone de un sistema cloacal mínimamente aceptable. Estas falencias se agudizan a medida que crece la cantidad de hogares.<sup>1</sup>

Para evitar una agudización del déficit actual de vivienda haría falta construir anualmente entre dos y tres millones de unidades. Según los últimos censos nacionales, las viviendas que se estiman irrecuperables son 12.5 millones (incluye habitaciones altamente deterioradas y hacinadas en los centros de las ciudades, viviendas improvisadas o provisorias, en diferentes tipos de informalidad). En promedio representa más de 15% del parque y, para algunos países como El Salvador o Nicaragua, más de 30%. Las viviendas recuperables –con muros, pisos o techos de materiales potencialmente aceptables, pero que deben mejorarse sustancialmente– son casi 21 millones. Los porcentajes de las viviendas recuperables oscilan, entre menos de 12% en Chile y Cuba y cerca de 30% del total en Perú, República Dominicana, Brasil, Guatemala y Honduras (Clichevsky, 1999b).

Pero las políticas habitacionales de la región no se muestran proclives a instrumentar programas de mejoramiento habitacional. Es que la disminución de inversión en construcción de viviendas, característica de los años ochenta, aún continúa en muchos países. La marcada inequidad de la distribución del ingreso en la región y el alto costo de las unidades dejan fuera del mercado habitacional una gran proporción de los hogares. La tasa de crecimiento de la vivienda generada por el sector informal es igual o superior en varios países y áreas urbanas a la tasa de crecimiento de las viviendas convencionales. En Bolivia, por ejemplo, se estima que entre 45% y 55% de las viviendas urbanas producidas anualmente –cerca de 11 000 unidades– son construidas por el sector informal. En Perú, el ritmo de crecimiento de las viviendas informales durante el período intercensal 1981-1993 superó 11 veces el ritmo promedio del total del parque habitacional. En México, durante el período 1980-1990, el 57% de las nuevas viviendas construidas fueron levantadas al margen del financiamiento institucional, por pobladores no asalariados de bajos ingresos (CEPAL, 1996b). La población pobre tampoco tiene posibilidades de acceder al mercado legal de suelo, como se muestra en el Capítulo III.

Se han elaborado diferentes interpretaciones acerca de la informalidad del hábitat urbano, desde las que suponían la transitoriedad del fenómeno, explicando su origen como un desajuste temporal provocado por las migraciones, que sería superado por la dinámica del sector moderno, hasta otros que sostenían que la informalidad urbana era expresión permanente del funcionamiento de la sociedad capitalista dependiente. Esta última corriente de pensamiento tuvo escasa o nula influencia en las políticas públicas que se implementaron (CEPAL, 1990). Se continuó atendiendo a la manifestación espacial de la pobreza (y no se actuó sobre sus causas) y el supuesto de la transitoriedad del fenómeno definió que las acciones se centraran en la provisión de soluciones habitacionales de bajo costo, pero sólo proporcionaron viviendas –y en cantidades mucho menores que las necesidades– con el agravante que las filtraciones han distorsionado el propósito de atender a los más pobres. Las mismas cumplirían un papel importante en la lucha antipobreza en el medio urbano, pero la historia socioeconómica y demográfica de la región demostró la falsedad de dicho supuesto.

Los gobiernos no consideraron la posibilidad de brindar crédito para suelo y materiales de construcción; por el contrario, implementaban normas restrictivas para la producción de tierra urbana al mismo tiempo que los códigos de edificación se hacían más estrictos. Los agentes del mercado de tierras definían los productos y precios a ofertar, imposibilitando a una gran cantidad de población de acceder a él de manera formal (Clichevsky, 1999b). La crítica al modelo de

---

<sup>1</sup> La demanda de viviendas se expandirá significativamente en los próximos años, dada la tendencia de la población a constituir familias cada vez más reducidas y complejas, debido al descenso de la fecundidad que ha reducido el tamaño medio de los hogares. Este cambio demográfico repercute en la estructura de las necesidades habitacionales, pues se necesitarán más cantidad de viviendas de menor superficie.

políticas públicas para el hábitat, desde los años ochenta, dio lugar a programas alternativos, donde el concepto de "solución habitacional" designaba a una amplia gama de ofertas de servicios que podía ofrecer el Estado. Entre ellos, la erradicación de población desde asentamientos y tugurios a conjuntos de vivienda comenzó a reemplazarse por la de regularización.

### III. Hábitat informal en América Latina

---

#### 1. Los tipos de informalidad

Los principales tipos de informalidad urbana en América Latina, son los siguientes:

**a. Desde el punto de vista dominial:** ocupación de tierra pública o privada en "villa", favela, callampa, barriada; asentamiento, toma; ocupación de lote individual; loteos clandestinos o "piratas"; loteos irregulares; propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana; venta de lotes rurales, como partes indivisas; "casas tomadas"; "equipamientos tomados"; hoteles –pensiones, corticos, tugurios, casas de vecindad, conventillos; ocupación de áreas públicas (plazas, etc.); propiedad de origen social (ejidos o comunidades indígenas) incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales; cooperativas agrícolas transformadas en "urbanas". Es decir, que se trata tanto de ocupaciones directas que realiza la población a través del mercado informal del suelo y la vivienda, algunas de ellas de muy compleja forma de producción.

En la ocupación directa por parte de la población, se diferencian los asentamientos, o tomas, de las "villas", callampas y favelas, porque los primeros son organizados, con asesoramiento técnico de ONGs; poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón

urbano similar a los barrios de loteos legales. Los segundos generalmente no poseen organización previa; comienzan por una o varias familias, a las cuales se van agregando, a lo largo de un tiempo más o menos largo, otras, hasta configurar algunas de más de 50 000 habitantes.

Los loteos irregulares son aquellos que fueron vendidos cuando aún les faltaba alguna de las condiciones que indica la legislación vigente, mientras que loteos clandestinos o "piratas" son los que nunca se han presentado ante las autoridades, para su aprobación y solo podrán ser legales a través de normas especiales. También se ha vendido como parte indivisa tierra rural que, por su localización, no puede convertirse en urbana; y lotes con menor superficie de lo permitido para subdivisión de tierra, utilizando legislación sobre propiedad horizontal, que es exclusivamente para construcciones.

Las "casas tomadas" son predios abandonados por sus dueños o porque fueron expropiados para realizar obras públicas que no fueron concretadas, ocupadas directamente por población pobre o a través de algunos agentes que ofician de "promotores".

Existen situaciones en las cuales la tierra es legal pero la construcción es "informal" o ilegal, es decir, sin las normas que los códigos de construcción establecen. En otros casos, se han ocupado ilegalmente terrenos, pero los habitantes son dueños de una vivienda legal, a través, por ejemplo, de la compra de una "prefabricada", común en algunos de nuestros países.

**b. Desde el punto de vista de la urbanización:** Ocupación de tierras sin condiciones urbano-ambientales para ser usadas como residenciales: inundables; contaminadas; cercanas a hornos de ladrillos y basurales clandestinos; sin infraestructura; con dificultosa accesibilidad al transporte público, centros de empleo (aunque ello esté relativizado por los cambios producidos en la estructura económica), educación primaria, servicios primarios de salud. Construcción de viviendas por fuera de la normativa existente. Densidades extremas (tanto altas, que significan gran hacinamiento de personas y hogares; como muy bajas, lo cual tiene relación con los altos costos de infraestructura y la menor accesibilidad).

## 2. Aproximación a su magnitud

Existe dificultad en determinar la magnitud de la informalidad según tipos, pues los censos no los registran como unidad de análisis; por las características mismas de la informalidad (cómo cuantificar los loteos clandestinos, por ejemplo); porque desde la investigación urbana, sólo se han realizado estudios "de caso" (Manzanal y Clichevsky, 1988; Herzer y Clichevsky, 1992). 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 asentamiento irregulares) y para otras los asentamientos de un solo tipo (como las favelas o villas).

El crecimiento de población que ocupa alguna forma de hábitat informal con respecto al total de habitantes de cada ciudad ha sido importante en las últimas décadas en las ciudades latinoamericanas. Algunos datos ejemplifican la situación. En Caracas aumentó del 20% en los años cincuenta y sesenta al 35% y 50%, en los años setenta y noventa, respectivamente. En Lima ha pasado del 15% en los años cincuenta, al 35% en la década del setenta; estimaciones recientes dan cuenta que más del 40% (Riofrío, 1999) o del 50% (Mello Bueno, 1999) de la población vive en hábitat informal. En Bogotá, la producción de loteos clandestinos data de los años cincuenta; en los años setenta habitaban en ellos el 54% de la población; en la última década la población viviendo en algún tipo de informalidad ha llegado al 59% (Clichevsky, 1991; Mello Bueno, 1999). En México representa el 40%.

En algunas ciudades, como en San José de Costa Rica y San Salvador en los años ochenta, predominaban los inquilinatos centrales. En ésta última, en 1975 el 58% de la población habitaba

en los llamados "mesones" o vecindades (Lungo, 1996); esta situación cambió a raíz del conflicto bélico y del sismo de 1986; las viviendas en mesones bajó al 8.6% al final de dicho año, aumentando el mercado ilegal de tierra y el allegamiento de hogares, como en Chile (FUNDASAL, 1993).

En el Area Metropolitana Buenos Aires (AMBA), la población viviendo en diversos tipos de informalidad (exceptuando las viviendas construidas por fuera de las normas, sobre terreno propio, pues son imposibles de cuantificar con los instrumentos disponibles) ha aumentado del 3% aproximadamente en la década del sesenta a algo más del 10% en la actualidad. En la ciudad de Buenos Aires 80 000 personas habitaban en villas en 1993 (Comisión Municipal de la Vivienda -CMV-, 1998), mientras que en 1991 los "villeros" eran 50 058 habitantes. Se estima en 145 000 la población habitando en inquilinatos y hoteles-pensión y en 150 000 los que ocupan inmuebles, en más de diez mil propiedades. En los 24 Municipios del Area Metropolitana de Buenos Aires, las organizaciones sociales indican que la población viviendo en aproximadamente 140 asentamientos es de 250 000 habitantes. A esta población hay que sumarle la que no tiene regularizada su situación dominial (por compra de lotes a mensualidades, de manera legal o clandestina) y la población de las villas; se calcula que hay más de medio millón de personas que viven en estas condiciones (Clichevsky, 1999a).

En Brasil se dan diferentes situaciones. En Río de Janeiro, Belo Horizonte, San Pablo, Salvador y Fortaleza la población viviendo sólo en favela representa entre el 20% y el 22% mientras que en Recife el 46% (Mello Bueno, 1999). En Santos, el 12% de la población vive en corticos. En San Pablo, el loteamiento ilegal fue la principal alternativa de acceso al suelo; en 1980 oscilaban 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 de la ciudad. En 1990, en 2 600 lotes vivían 2,4 millones de personas, dado que se habían producido procesos de regularización (Maricato, 1996). Existe relación directa entre disminución de lotes ilegales y aumento de favelas; mientras que la tasa de crecimiento de la población entre 1980 y 1991 es de 1.04%, la de la población viviendo en villa es de 6.17% (Labhab/FAU-USP, 1999).

En Quito, aproximadamente el 50% de los asentamientos son ilegales. El número y tamaño de este tipo de barrios fue aumentando rápidamente: mientras en 1981 existían 87 asentamientos de hecho, instalados en 2 498 Ha, en 1985, eran 134 (4 575 Ha); en 1991, 202 (3 979 Ha) y en 1992, había 214 (4 035 Ha.); la ocupación se realiza a través de invasiones y lotizaciones informales; o a través de cooperativas de vivienda o agrícolas, éstas últimas ilegalmente transformadas en urbanas (Clichevsky, 1998c). Para Guatemala y Managua no existe información reciente, pero en la primera de ellas el desarrollo de los asentamientos periféricos parece haber comenzado ya en los años cuarenta, mientras que en la segunda, con el sismo de 1972 y las grandes migraciones, han aumentado considerablemente los asentamientos irregulares.

**CUADRO 1**  
**MAGNITUD DE LA INFORMALIDAD, POR CIUDADES,**  
**EN PORCENTAJES DE POBLACIÓN**

| CIUDAD         | % de población viviendo en informalidad |
|----------------|---|
| Bogotá         | 59                                      |
| Belo Horizonte | 20 (solo en favela)                     |
| Buenos Aires   | 10                                      |
| Caracas        | 50                                      |
| Fortaleza      | 21 (solo en favela)                     |
| Lima           | 40                                      |
| México         | 40                                      |
| Quito          | 50                                      |
| Recife         | 46                                      |
| Río de Janeiro | 20 (solo en favela)                     |
| Salvador       | 21 (solo en favela)                     |
| San Pablo      | 22 (solo en favela)                     |
| San Salvador   | 35,5 (solo en mesones)                  |
| Santos         | 12 (solo en corticos)                   |

**Fuente:** Clichevsky, 1999b.

## **IV. Algunos elementos explicativos de la informalidad urbana**

---

La situación de informalidad urbana se explica: i) por las condiciones macroeconómicas, como la falta de empleo, la baja salarial y el consecuente empobrecimiento de la población; y ii) las políticas del Estado y el funcionamiento de los mercados de tierra urbana –aspectos sobre los que centramos nuestra atención– y vivienda.

### **1. Las políticas del Estado**

#### **1.1. Antecedentes constitucionales**

Las constituciones latinoamericanas definen la tierra de distintas maneras: desde la función social de la misma hasta el derecho absoluto de la propiedad privada sobre ella. Estas distinciones han marcado, parcialmente, las distintas políticas específicas sobre el mercado del suelo y sus formas de implementación. Colombia es uno de los países de la Región que posee los avances más importantes, conjuntamente con Brasil; desde los años 30 el derecho de propiedad sobre la tierra no es absoluto e implica deberes, particularmente de orden social. En 1991 se promulgó una nueva Constitución para Colombia, en la que se reiteró este principio, e incluso se abrieron posibilidades como la de expropiar por la "vía administrativa" y, en situaciones excepcionales, sin indemnización (Jaramillo, 1996).

La Constitución que Brasil sancionó en 1988 estableció la función social, define el impuesto progresivo, a través del cual el municipio puede exigir al propietario de suelo no edificado o subutilizado, el parcelamiento o edificación compulsoria (este impuesto puede llegar hasta la expropiación) y el usucapión urbano, que contempla la adquisición del derecho de propiedad de quienes detentan la posesión de la tierra durante un lapso ininterrumpido de cinco años, sin haber oposición del propietario a dicha posesión. El usucapión ya estaba contemplado en el Código Civil brasileño, como en el de muchos otros países latinoamericanos, pero con un plazo de 20 años de ocupación ininterrumpida (Clichevsky, 1991). En Perú, la Constitución de 1979 incorpora el concepto de función social. En Venezuela el régimen de propiedad está sometido a contribuciones, restricciones y obligaciones, en virtud de su función social con fines de utilidad o de interés general, lo cual se establece en diferentes instrumentos legales.

En otros países, las constituciones no contemplan la función social de la propiedad ni definen aspectos vinculados a la misma, como en El Salvador (Lungo, 1996). En México, en el año 1976 se introdujeron una serie de reformas que significan un retroceso respecto a la Constitución anterior. En Argentina, la reforma constitucional de 1994 no ha incorporado ningún elemento sobre suelo urbano y su función social. La Constitución de Chile de 1980 reafirma claramente la institución de la propiedad privada.

## **1.2. Políticas de regulación hacia el mercado de tierras**

Las políticas estatales sobre regulación del mercado privado del suelo (producción y comercialización de tierra legal y restricción del mercado ilegal) implementadas desde los años cuarenta influyeron decisivamente en el acceso de la población a los mercados de tierra y vivienda así como en la configuración actual de las ciudades, en los problemas que enfrentan y los tipos de informalidad. Esas políticas no implicaron una intervención significativa en la "producción" y no favorecieron el acceso a la tierra de los sectores sociales de menores ingresos. Muchas veces brindaron –y brindan actualmente– apoyo a los sectores más concentrados del capital inmobiliario y financiero.

### *Las normas: su elaboración e implementación*

Durante los rápidos procesos de urbanización de América Latina, sólo unas pocas de sus más importantes ciudades poseía instrumentos de planificación urbana y las escasas propuestas sobre la tierra se elaboraban desconociendo el funcionamiento del mercado legal y de las formas ilegales, tanto en los aspectos de la "producción" (subdivisión, superficie, infraestructura y equipamiento mínimo, localización) como de la comercialización (Clichevsky, 1990).

Por otra parte, son ya muy conocidos los impactos sobre la segregación urbana que han tenido los planes urbanos tradicionales, en los casos de existir, o la sola reglamentación sobre zonificación, al definir dónde localizar cada actividad, y dividir el uso residencial, según dimensiones de lotes, calidad y morfología de las construcciones, entre otras, lo cual definió, históricamente, dónde se debían localizar cada uno de los sectores sociales (y dejando fuera del mercado a los sectores pobres, en especial en aquellas ciudades donde no existía un submercado especial para los mismos).

Es interesante resaltar que países que poseen distintos regímenes constitucionales, y que los gobiernan partidos políticos con diferentes objetivos generales, no poseen instrumentos muy diferentes sobre el mercado de la tierra. Existe una homogeneización de los instrumentos, y una diferenciación en la gestión de los mismos (Clichevsky, 1998a). Los procesos de descentralización que han comenzado en la década del ochenta, incluso en los países centralizados, no han significado aun un cambio en la legislación sobre regulación del mercado de tierras; sin embargo,

los procesos de descentralización hacia los gobiernos locales son muy recientes como para poder tener conclusiones al respecto.

La redemocratización de una cantidad importante de gobiernos latinoamericanos desde los años ochenta, implica que las políticas deben ser aprobadas en la instancia legislativa, en donde la articulación de intereses, el clientelismo y hasta la corrupción han definido, en parte, las mismas. Los paradigmas sobre planificación 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 sólo 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 misma, salvo cuando se definen "normas especiales" para los sectores populares y no se visualiza la ciudad como totalidad.

Las acciones estatales poseen contradicciones; por un lado, técnicos elaboran normas que intentan regular el mercado "formal" y, a veces, regularizar el "informal"; por otro, un nivel político que a veces acepta y aprueba dichas normas. Y, por último, una implementación deficiente, debido a presiones de grupos de poder, a la escasa organización de la población interesada o a la falta de transparencia con la que actúa la administración, múltiples formas de excepción, "interpretaciones especiales" a la legislación, etc. (Clichevsky, 1996). Existen conflictos entre diferentes partidos políticos en los distintos niveles de gobierno e, incluso, dentro de los propios partidos, donde pueden coexistir concepciones diferentes con relación a la política urbana para los sectores sociales más pobres. Ello ha ocurrido, por ejemplo, en la Argentina, donde en la provincia más importante del país –Buenos Aires– el gobernador que asumió en 1991 cambió todo el rumbo de las políticas sociales urbanas implementadas entre 1987 y 1991 por el anterior gobernador, perteneciente a su mismo partido.

Desde la década pasada, los cambios que han sufrido las acciones del Estado obedecen, por un lado, a la necesidad de integrar sectores de bajos ingresos al mercado "formal", en el marco del ajuste, la crisis fiscal y el empobrecimiento de importantes sectores de la sociedad, y, por otro, posibilitar y/o facilitar las grandes inversiones en la ciudad. Muchas de las políticas aprobadas son confusas, dificultando su entendimiento para la mayoría de la población. Un caso límite lo constituye el Código de Planeamiento de la ciudad de Buenos Aires, que es tan complejo que existe, en la Secretaría de Planeamiento local, una Dirección de Interpretación de Código.

### ***Pobreza y políticas sobre la "producción" de tierra***

Las políticas más o menos exigentes implementadas desde hace varias décadas, según los distintos países de la región, sobre la calidad urbana que debe tener la tierra que se "produce", tienen implicancias diferentes para el funcionamiento del mercado y para los sectores pobres, en particular. Mientras que en Perú y Brasil, entre otros países, la ilegalidad del suelo fue históricamente muy alta, en Argentina era mínimo (Clichevsky, 1975; 1991).

En Bogotá, Colombia, una ley controla las urbanizaciones "piratas" desde 1968, logrando reducir las mismas; en 1979 se flexibilizaron las normas y el Estado ha permitido los loteos ilegales (aun cuando aun exista un cuerpo legal prohibiéndolos). Uno de los instrumentos más importantes elaborados a fines de los años ochenta es la Ley N° 9/89, de Reforma Urbana de Colombia, que otorga al municipio autonomía sobre la regulación del mercado de suelo, para favorecer a los sectores de menores recursos. Instrumenta bancos de tierras, la extinción del dominio sobre aquellos inmuebles que no cumplen una función social y establece los instrumentos financieros para la reforma urbana. Pero su implementación aun es mínima.

Chile estableció en los años ochenta condiciones irrestrictas para el mercado del suelo urbano y limitó las acciones directas del Estado, así como las regulaciones a la propiedad privada cuando se consideraron trabas para la total mercantilización del suelo. Se extendieron los "límites

urbanos" y, por lo tanto, se legalizó la incorporación de tierras aún agrícolas, situadas en la periferia de las ciudades; se permitió así la especulación de las grandes empresas inmobiliarias que podían comprar dichas tierras y mantenerlas hasta su "adecuada" valorización o hasta que decidieran la construcción de grandes conjuntos. Asimismo, se flexibilizaron las normas de zonificación.

La Ley de Asentamientos Humanos de 1976 de México surge en un momento de conflictos motivados por la situación de la tierra ejidal; aunque su objetivo es la regulación del mercado, no se establecen mecanismos concretos para ello ni se ha modificado el cuerpo jurídico para poder intervenir sobre la propiedad privada, con el propósito de mejorar el acceso al mismo de los sectores de bajos ingresos sino que se apoya a los sectores inmobiliarios más concentrados (Schteingart, 1993).

Venezuela fija el límite urbano y usos de la tierra a través de la zonificación, incidiendo exclusivamente sobre aspectos físicos. En Bolivia no existe una política nacional y municipal coherente y definida sobre uso del suelo, pues posee reducida prioridad por parte de las autoridades nacionales de las últimas décadas; a partir de 1972 se implementan planes reguladores, pero ninguno considera la real situación del mercado de tierras ni se definen instrumentos para su regulación. Un inicial Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, tampoco considera las particularidades locales ni el acceso a la tierra a los sectores pobres (Vicario, 1993).

En 1969 se establece en Guayaquil la ordenanza que determina regulaciones sobre la producción de infraestructura en los loteos, encareciendo la tierra destinada a la población de bajos ingresos. En Brasil la grave situación urbana/metropolitana de los años setenta conduce, en 1979, a la aprobación de la Ley 6 766, que define, entre otras restricciones, superficies mínimas de los lotes para la población en general –300 m<sup>2</sup>– y para los "sectores populares" en especial –125 m<sup>2</sup>–.

En Argentina, las provincias legislan de manera asistemática, respondiendo muchas veces a necesidades urgentes. Por ejemplo, se prohíben loteos en áreas inundables luego de que se produce una gran inundación (Clichevsky, 1975). Es de hacer notar el poder que ejercieron los propietarios del suelo en la periferia de Buenos Aires para retrasar e incluso frustrar varios intentos gubernamentales por reglamentar sus actividades. Hasta los años setenta, las políticas sobre la producción del suelo urbano ejercían mínimas restricciones; la tierra que se incorporaba a las ciudades carecía de infraestructura básica y equipamientos colectivos y una gran cantidad era pasible de inundarse. La situación cambió sustancialmente a partir de 1977, año en que el gobierno militar de la Provincia de Buenos Aires implementa el Decreto-Ley 8 912, prohibiendo loteos sin infraestructura.

En otros países, recién en la década pasada se obliga a fraccionar tierra con servicios básicos. Por ejemplo, en Quito, hasta 1992, cuando se aprueba la Ordenanza 3 050, las lotizaciones se hacían en el papel, se vendían sin infraestructura y muchas están abandonadas. Actualmente, se exige, para su aprobación, empedrado o adoquinado, agua y alcantarillado, y garantía hipotecaria o bancaria, según el costo de las obras; se prohíben los asentamientos con pendientes superiores a 30 grados. Pero en las Laderas del Pichincha, en zona de riesgo sísmico, por ejemplo, ya vivían más de 80 000 personas, al momento de aprobar la nueva legislación.

### ***La regulación en la comercialización***

En muy escasos países se han implementado regulaciones específicas sobre la comercialización del suelo urbano; 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. El crédito estatal para la compra de tierra no ha existido; sólo el crédito privado, pero sin ninguna regulación estatal, y por lo tanto con condiciones respecto a las garantías, intereses, forma de pago, etc., totalmente por 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 en forma individual es imposible. Pero inclusive esta manera no puede incluir a los sectores más pobres de la sociedad (dado que no poseen capacidad alguna de ahorro). El caso de la Argentina es particular, pues la Ley Nacional N° 14 005/50 condicionó la venta de loteos en mensualidades para el submercado de tierras destinado a los sectores pobres urbanos. El sustento para la implementación de dicha política fue la ampliación de la propiedad de la tierra para la mayor cantidad de población, articulado a políticas crediticias sobre vivienda y tierra rural (Clichevsky, 1975). La misma se ha modificado en 1984, debido a presiones del sector inmobiliario.

### **1.3. El Estado como productor y comercializador**

El Estado ha "producido" tierra para los sectores pobres urbanos de manera asistemática, y sólo en escasos períodos en las últimas décadas, dependiendo de los objetivos de los gobiernos en cada uno de los países. Las ofertas han sido distintas: desde la venta de tierras sin infraestructura, inundables, etc., desde hace varias décadas, hasta las tierras para los sectores de altos ingresos, vinculado a la revitalización de áreas degradadas, especialmente en los últimos años. El Estado como demandante, ha comprado en muchas ocasiones tierra a precios monopólicos, para conjuntos habitacionales, o para desarrollo de programas de banco de tierra o regularización.

En cuanto a la comercialización, no ha ocurrido lo mismo. El Estado ha vendido o donado tierras para la población que ha ocupado las mismas, en algunos países, desde hace décadas; en otros, a partir de los años noventa cuando, por los programas de reformas del Estado y las políticas de ajuste, tierras fiscales han sido vendidas para mejorar sus déficits. Esto ha sido aprovechado por algunos gobiernos para, parte de esas tierras, destinarlas a los sectores pobres (Clichevsky, 1991; 1999a).

## **2. La organización del mercado formal e informal**

Los mercados formal e informal de tierras en Latinoamérica no son independientes sino complementarios y hasta actúan de manera yuxtapuesta o con límites escasamente definidos. Los agentes pueden actuar en uno solo o en ambos, dependiendo del país y del momento histórico.

### **2.1. El mercado formal**

Posee características que definen, en parte, la imposibilidad del acceso al mismo de importante cantidad de población urbana:

- i) Es escasamente regulado en la producción y menos aún en la comercialización.
- ii) Posee relación con la dinámica económica de cada país y, en especial a partir de los procesos de globalización, con la economía mundial.
- iii) Funciona según la oferta y la demanda sólo solvente, según las rentas que los propietarios quieran obtener (Topalov, 1984; Jaramillo, 1987; Clichevsky, 1990).
- iv) Es imperfecto y, según los diferentes países y ciudades, monopólico u oligopólico.
- v) Posee escasa transparencia; es difícil conocer quienes son los propietarios (por el uso de "testaferros") y los precios reales de las transacciones que se realizan.
- vi) Ha estado condicionado por la estructura de propiedad, históricamente dada, más o menos atomizada o concentrada dependiendo de los países y ciudades, principalmente en la periferia de las mismas.

- vii) Se vincula directamente con los mercados de vivienda, industria, comercio y servicios, entretenimiento, generándose submercados en función de las demandas específicas de las actividades urbanas.
- viii) En muchos países, existe un submercado particular para la población de bajos ingresos, por el tipo de tierra ofertada (en cuanto a superficie, servicios, etc.) y precio y en especial, financiamiento.

### ***Mercado y economía***

El funcionamiento del mercado de tierras es, históricamente, dependiente de la economía (Indovina, 1977); los períodos inflacionarios y el funcionamiento del sector financiero definen, en una parte importante, el dinamismo del mercado y por lo tanto, en parte, los precios asignados al suelo y las retenciones que se realizan de él. Es decir, que en la lógica de funcionamiento del mercado juegan factores internos al mismo –la dinámica que posee, por demanda para vivienda, por ejemplo– y externos –como la dinámica del sector financiero (Clichevsky, 2000).

Las inversiones en tierra dependen de las rentas que pueden obtener los agentes con relación a la inversión del mismo capital en otros sectores económicos. Es decir, por ejemplo, que en un momento de altas tasas de interés, los capitales pueden "salir" del mercado de tierras y actuar en el circuito financiero. Por otra parte, en épocas inflacionarias, ha servido como forma de ahorro, en especial, para el pequeño capital.

En los años noventa, debido al proceso de globalización y en un contexto de estabilidad y necesidad del capital internacional de realizar acciones en Latinoamérica, la construcción de la ciudad vuelve a ser rentable y por lo tanto, las inversiones en ella son importantes. La estabilidad económica define que la tierra no sea utilizada como reserva de valor, como en etapas de economía inflacionaria, sino como soporte de emprendimientos urbanos de gran magnitud. Los capitales ligados a la esfera internacional que ingresan al mercado de tierras toman sus decisiones de inversión en relación a los valores de los inmuebles de los países asiáticos, así como a los indicadores financieros mundiales (Clichevsky, 2000). No se debe dejar de lado, también, que parte de las inversiones en el soporte físico de la ciudad están realizadas con dinero derivado del narcotráfico –cuyos agentes deben poseer determinadas lógicas, por supuesto, menos transparentes aun que las de otros agentes–. Todo esto tiene una influencia directa en las políticas que asumen los agentes en la producción y comercialización de la tierra urbana, periurbana y suburbana.

Estos aspectos tienen una influencia directa sobre el hábitat informal, en la medida que los capitales que quieran realizar inversiones en la ciudad, necesiten, por ejemplo, de la tierra que está ocupada por población de bajos ingresos, de manera ilegal (y pueden querer desalojarlos de alguna manera) o el Estado puede vender sus tierras –en un período de ajuste fiscal y reformas del estado– privilegiando como compradores a estos grupos económicos que desean invertir en la ciudad, en detrimento de usarlas para suplir la demanda de los sectores de menores ingresos.

Hay una competencia por la tierra urbana y nuevas formas de segregación, como se muestra en el Capítulo V.

También los cambios económicos de la última década y la reforma del Estado han contribuido, parcialmente, a modernizar los catastros y registros inmobiliarios, estabilizar los precios, a la posibilidad de mayor captación fiscal y obtención de créditos hipotecarios, lo que, a su vez, ha dinamizado el mercado de suelos. Ello ha modificado, aun de manera parcial, la histórica falta de transparencia de la información, dado que en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, hasta la década pasada, no existían catastros de tierras privadas y fiscales actualizados, y en algunas ciudades, aun no existen registros.

### ***Los agentes***

Los agentes han ido cambiando a lo largo de las últimas décadas, diferenciándose los que lo hacen en un momento del proceso de "producción" de tierra urbana, en varios momentos o en la totalidad del mismo; actualmente, los principales son: los propietarios de tierra; el sector financiero; los incorporadores o promotores; las empresas inmobiliarias (algunas de las cuales actúan desde el inicio del "negocio" hasta su comercialización); las empresas constructoras; los equipos de profesionales; el Estado (según los países, puede existir un ente nacional de tierras fiscales; o varios organismos según los niveles de gobierno y las empresas autárquicas).

Se distinguen los agentes casi locales o barriales hasta los grandes, ligados al capital extranjero (o siendo, directamente, empresas extranjeras) que poseen la relación con (o pertenecen) a sectores económicos más o menos concentrados y cercanos a las decisiones políticas. La dependencia de unos y otros a la demanda más o menos mediata, y las posibilidades de negociación con el Estado son totalmente diferentes.

### ***Los submercados***

La incorporación de tierra a las ciudades en sus distintas formas se efectúa según los submercados, definidos por la demanda solvente, las expectativas de localización de las diferentes actividades urbanas, las normas de zonificación, así como por la accesibilidad relativa, tipo de medio natural, superficie de lotes, etc.. Los mismos son dinámicos y cambiantes, según los procesos urbanos generados en diferentes momentos históricos de nuestras ciudades.

Así, en la época de industrialización (décadas del treinta al sesenta, según los países) fue importante el submercado industrial, que competía a veces con el residencial de bajos ingresos, sólo existente en algunos países de la región, como Argentina. En la última década, en paralelo a la polarización mayor de la sociedad, el mercado de construcción residencial ha respondido con nuevas "mercaderías": viviendas lujosas, clubes de campo, barrios cerrados, hasta "ciudades cerradas", para los sectores de más altos ingresos, que ha producido grandes cambios en el submercado destinado a uso residencial; las modificaciones en los sectores comercial, hotelero y de recreación privada en la ciudad han significado demandas de tierra diferenciadas entre ellas, y distintos a décadas anteriores.

Los agentes actúan en un submercado o en varios, según su especialización y magnitud de los mismos; también han cambiado, según la dinámica de los submercados. Algunos que se dedicaban a la población de bajos ingresos, por ejemplo, actualmente lo hacen para sectores de altos ingresos u otras actividades urbanas.

### ***La incorporación de tierra a las áreas urbanas***

La multiplicidad de agentes que actúan, sus diferencias en términos de capacidad económica-financiera (además de preferencias o aspectos socio-culturales) y las lógicas que emplean en la producción y comercialización de la tierra explican, por un lado, las formas de expansión territorial de las áreas urbanas, al mismo tiempo que definen el acceso al suelo de los diferentes sectores sociales y las nuevas formas de segregación.

La mayoría de las ciudades latinoamericanas han incorporado tierra "produciendo" loteos "salteados", dejando la tierra intermedia para 'engorde' o como reserva de valor, dependiendo de quienes eran los propietarios de las tierras y sus específicas lógicas, hasta que se ocupen las tierras más lejanas y supuestamente aumente la demanda y, por lo tanto, los precios de dichas tierras intermedias. Esta es una de las causas de la cantidad de grandes vacíos urbanos que poseen las ciudades y áreas metropolitanas, así como las formas de segregación que se producen (Clichevsky, 1990). También son importantes las inversiones estatales, que alientan el uso de uno u otro espacio,

a partir del sistema de transporte (privilegiando las autopistas en las últimas décadas) e infraestructura básica.

Los vacíos menores son producto de varios factores, entre los que se encuentran la población que compró un lote pero no pudo ocuparlo por cuestiones económicas o por ser pequeños inversionistas; las empresas inmobiliarias menores, que especulan aunque en escala pequeña (Clichevsky, 1998b; Lungo y Oporto, 1999; Carrión y Carrión, 1999; Furtado y Oliveira, 1999; Calderón, 1999); la ocupación del suelo urbano legal en la mayoría de los países se halla caracterizada por una muy baja densidad, especialmente en las áreas periféricas.

Las modificaciones en el mercado de tierras –vinculado al sector inmobiliario– han producido grandes cambios en la configuración urbana, en las formas de uso de la misma y en las formas de segregación urbana, según la especificidad de las ciudades latinoamericanas. Son incorporadas grandes áreas, en muchos casos con escasas condiciones ambientales, en la periferia más o menos rururbana, según las ciudades, así como en los centros urbanos.

### ***La comercialización: rentas y valorización***

La lógica en la comercialización está escasamente condicionada por las acciones estatales, pues no ha regulado la misma y los agentes privados (en principio, los propietarios originales del suelo) fijan los precios en función de las rentas, o beneficios extraordinarios que quieren obtener. La incorporación de otros actores al mercado y la complejización de su funcionamiento define que las rentas generadas por el mismo no sólo sean apropiadas por el propietario sino por los múltiples agentes.

Una serie de factores inciden en la determinación de dichas rentas, las cuales a su vez definen el precio de oferta; no es fácil determinar la magnitud de cada factor en su determinación, pues están multideterminados por el proceso del propio mercado y factores externos al mismo, como ya se ha señalado (Jaramillo, 1987; Clichevsky, 2000).

Dependiendo de las regulaciones estatales, la tierra urbana posee más o menos servicios y por lo tanto un precio de producción diferente; las normas más exigentes de las últimas décadas lo encarecieron, aunque la relación entre el precio de "producción" más la ganancia media del mercado y el precio ofertado de la tierra, es escasa. La tierra rural que se convierte en urbana tiene un precio mucho más bajo que la primer tierra definida como urbana en la periferia. Por otro lado, por ejemplo en Argentina, los agentes del mercado para sectores de menores ingresos vendían los lotes a 150 mensualidades, pero con el pago de la tercera mensualidad ya habían cubierto sus costos (Clichevsky, 1975).

También incide en la obtención de rentas, y por lo tanto, en el precio, los tipos de demanda solvente y su dinámica en cada momento, sus preferencias, posibilidades de pago y financiamiento; cada "segmento" de dicha demanda posee sus propios elementos de elección de un sitio urbano donde vivir o desarrollar sus actividades. Han ido cambiando a través del tiempo y del desarrollo de las ciudades: los sectores sociales que podían elegir, han pasado, por ejemplo, de vivir en barrios exclusivos de las áreas urbanas o en un primer anillo de la periferia, a habitar en barrios cerrados en áreas suburbanas. Ello ha sido posibilitado por el sistema viario, privilegiando el automóvil individual y por lo tanto la construcción de vías rápidas en la mayoría de nuestras ciudades. La cuestión ambiental y las situaciones de violencia urbana definen, en parte, también, las preferencias de localización. Pero, como ya se ha señalado, también se ha producido, en algunas ciudades de la región, la "vuelta al centro" de los sectores de altos ingresos, a partir de la expulsión, en algunos casos, de sectores de bajos ingresos (*gentrificación*) y, en otros, incorporando tierra fiscal al mercado, a partir de los procesos de reforma del Estado y privatización de servicios, que ha permitido liberar una cantidad importante de tierras, como es el caso de los ferrocarriles en la Argentina.

Los agentes –especialmente los de mayor capital– tratan de obtener los mayores beneficios con las menores inversiones posibles, lo que ha definido en parte su actuación frente al Estado: han conseguido "favores" en cuanto a las regulaciones, o presionado, según sus objetivos, para urbanizar determinadas tierras, aumentar factores de ocupación y localizar determinados usos en lugares prohibidos. En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, se han aprobado normas "por excepción" entre 1984 y 1992 y 770 edificios, algunos de los más importantes en términos de inversiones, destinados a los sectores de altos ingresos, fueron construidos de esa forma (Clichevsky, 1996); y en el Área Metropolitana de Buenos Aires, muchos de los Concejos Deliberantes de sus 24 municipios han aprobado normas especiales para que puedan ser localizados los nuevos emprendimientos de ciudades y barrios cerrados, clubes de campo y grandes centros comerciales y áreas de entretenimiento, lo cual significó importantes modificaciones en los precios del suelo. En este caso, los que se quedaron con las mayores ganancias fueron los grandes inversores, que habían comprado la tierra con anterioridad al cambio de zonificación, en lugares desvalorizados, y en muchas ocasiones, con problemas de inundaciones.

La valorización frente a cambios en la zonificación o expansión urbana llega a magnitudes importantes, como en Bogotá y Cali, a comienzo de la década del noventa. Bogotá abrió al mercado una zona reservada para proveer servicios urbanos y establecer normas especiales, con el objetivo de desarrollar viviendas para población de bajos y medios ingresos. Cali extendió su perímetro urbano para incluir un área de tierras pantanosas que necesitaba grandes inversiones en servicios públicos. El anuncio de que los respectivos Concejos Deliberantes promoverían desarrollos aumentó significativamente los precios de las tierras. En el caso de Cali, las transacciones reflejaron aumentos de los precios de más del 300 por ciento, aun antes que el Consejo Municipal aprobara la normativa, siendo los compradores algunos traficantes de drogas extranjeros y locales y promotores urbanos (Rojas y Smolka, 1998).

Los diferentes agentes poseen distintas lógicas respecto del mejor momento de ofertar y vender sus tierras (o, en el caso de los agentes intermediarios, las que les han dado para comercializar). Pues si bien todos pretenden obtener el máximo de beneficios, algunos pueden esperar años hasta conseguirlos –los grandes agentes– mientras que los pequeños deben rotar el capital más rápidamente. También, como se ha mencionado, posee influencia la situación del mercado inmobiliario internacional, así como el mercado de capitales. Las ganancias que quieren obtener son tan extraordinarias que la población de bajos ingresos no puede acceder. Como los pobres siempre encontraron alternativas al hábitat legal, los agentes del mercado formal no están presionados por la población pobre de bajar su tasa de ganancia. Y en ese caso, la retención del suelo puede durar décadas.

### ***Pobreza y precios indicativos***

La tierra más barata del mercado para los sectores de bajos ingresos y la relación con los ingresos ilustran la situación. En Lima el valor promedio del suelo fue estimado en 1995 en U\$S 70,00 el m<sup>2</sup>; en zonas populares U\$S 54,2 el m<sup>2</sup>. y en urbanizaciones era de U\$S 113 el m<sup>2</sup>, es decir 2,4 veces más. El terreno de menor precio significa 32 salarios mínimos.

En Buenos Aires, un lote urbano de 200 a 300 m<sup>2</sup>, con servicios puede llegar a 50 U\$S el m<sup>2</sup> mientras que sin servicios oscila entre 12 U\$S el m<sup>2</sup> y 8 U\$S el m<sup>2</sup> en las áreas más alejadas. La posibilidad de compra de estos sectores a precios de mercado es prácticamente imposible, pues para comprar un lote, serían necesarios aproximadamente 15 salarios mínimos. Si bien es mucho menos que lo que se necesita en Lima, la capacidad de ahorro de la población pobre es nula y los créditos a la tierra no existen.

En Río de Janeiro, los precios de lotes legales, con infraestructura (por la legislación, no existen terrenos legales sin infraestructura) oscilan entre U\$S 50 el m<sup>2</sup> y U\$S 120 el m<sup>2</sup>. En Bogotá

se encuentran a alrededor de 8 US\$ el m<sup>2</sup> con infraestructura, lo que significa 40 salarios mínimos. En Quito, son necesarios 50 salarios mínimos, costando el m<sup>2</sup> mínimo de tierra legal, 20 US\$ (Clichevsky, 1999b).

## 2.2. El mercado ilegal

La existencia del mercado ilegal de tierra para la población de menores ingresos se relaciona con las restricciones de acceso a la tierra legal. 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, hizo crecer las favelas (Maricato, 1996), al igual que el Decreto-Ley N° 8912/77 en Argentina determinó la aparición de loteos clandestinos y mayores ocupaciones de tierras. En algunos países, como Perú 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.

La posibilidad de existencia de este mercado está directamente vinculada al clientelismo, al punterismo político y los réditos –traducidos en votos– que se puedan conseguir. La ilegalidad también sirve a los que realizan el control estatal sobre las normas urbanas, pues en muchos casos cobran a los agentes informales del mercado, o a los ocupantes, para que puedan seguir haciéndolo. La escasa transparencia del mercado de tierras en su totalidad se exagera en este mercado particular.

### *Los agentes: de los promotores a los traficantes*

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; la Iglesia; las ONGs de diferente tipo; las asociaciones de vecinos. La articulación entre los mismos es muy compleja, y posee especificidades en 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 individualmente por el urbanizador hacia los futuros ocupantes del terreno y respondida profusamente (Franco Silva, 1996). En el loteo pirata, 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. En otros casos, como en las cooperativas agrícolas de Quito, poseen un "promotor" que realiza el traspaso de tierra rural a urbana; en los loteos clandestinos de la misma ciudad, los "traficantes" poseen importante peso político, llegando algunos de ellos a ser Concejales Municipales (Clichevsky 1998a).

El Estado ha "dejado hacer" a los actores 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 (Clichevsky, 1990). A veces 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.

Existe una amplia variedad de situaciones intermedias que no pueden clasificarse con claridad. En muchos casos los pobladores 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 posee la capacidad de obtener la tolerancia gubernamental. Otro caso es el de México que, por cuestiones políticas e históricas, los ejidatarios habilitadores permanecen en la zona, reciben por razones legales una "segunda paga" que se suma al entregado

por colonos durante el acceso inicial. En la Argentina, son penalizados los ocupantes directos, pero no los agentes del mercado informal.

### ***La producción***

Asume una cantidad importante de formas, que es difícil conocer en su integridad, debido a la complejidad de procesos y agentes. Generalmente, la misma se realiza de manera dispersa a través de loteos en la periferia urbana, en algunos casos de más de 100 Has., localizados en sectores de fuerte fragilidad ambiental. En otros casos, los loteadores utilizan terrenos intersticiales entre subdivisiones legales. Dado que es un mercado clandestino, no se puede cuantificar el capital que gira a su alrededor.

### ***La comercialización: agentes y precios***

La oferta y venta las realizan los mismos propietarios, así como promotores, urbanizadores clandestinos, e, incluso, agentes que trabajan tanto en este mercado como en el formal. Las ventas son al contado o a plazos y precios relativamente menores que en el mercado formal, cuyo menor costo guarda relación con la ausencia de las obras de urbanización formalmente requeridas, la calidad de la tierra, ubicación periférica, etc.. Y, fundamentalmente, la falta de seguridad jurídica, aunque muchos compradores son engañados y no conocen que están comprando una tierra ilegal.

En cuanto a los precios, en la zona agropecuaria de Villa El Salvador y Carabayllo, en el área metropolitana de Lima, el precio promedio, para uso urbano, oscila entre U\$S 20 y U\$S 30 el m<sup>2</sup>. En Buenos Aires el valor en el mercado ilegal del lote de 150 m<sup>2</sup> más alejado del centro, sin servicios, con boleto de compraventa de propiedad rural indivisa, es de aproximadamente 8 U\$S el m<sup>2</sup>. En Río de Janeiro, los lotes irregulares, oscilan entre 14 U\$S el m<sup>2</sup> para lotes clandestinos sin urbanización a 50 U\$S em m<sup>2</sup> en lotes con urbanización parcial y alrededor 90 U\$S el m<sup>2</sup> en lotes casi regulares. En Quito se consiguen lotes a 3 U\$S el m<sup>2</sup> hasta 20 U\$S el m<sup>2</sup>, dependiendo de la localización (Clichevsky, 1999b).

La relación entre lotes legales e ilegales varían entre las ciudades; en los casos más significativos los lotes ilegales poseen un precio 10 veces menor que los legales.



## **V. La legalización de la informalidad**

---

En la región se implementan diferentes políticas para mejorar las condiciones de vida de la población en los distintos tipos de hábitat informal. Las más comunes son a través de los programas de regularización. En algunos países poseen varias décadas, como en Perú, mientras que en otros se implementan recién en los últimos quince años, como en Argentina. Están dirigidos a solucionar, básicamente, ocupaciones directas de tierra por la población; en menor medida, loteos irregulares y clandestinos. Para las casas tomadas, mesones, etc. los programas son de mucho menor envergadura, y en muchos países, inexistentes.

### **1. La regularización: objetivos y enfoques**

Los programas de regularización poseen como objetivos explícitos, en especial los implementados en los últimos años, integrar definitivamente el hábitat irregular a la ciudad formal, aliviar la pobreza y reducir la violencia y exclusión social urbana. Veremos más abajo el significado de dicha “integración”.

La regularización significa, para la población que puede participar del proceso, seguridad de permanencia, reconocimiento de su propiedad e inversión y posibilidad de incorporación al mercado formal del suelo y la vivienda. La mayoría ha tenido resultados muy parciales y en algunos casos, negativos, debido, por un lado, a las

restricciones macro económicas y, por otro, a la formulación misma de las políticas, descontextuadas de la complejidad de las situaciones reales a las cuales apuntan.

En la regularización existen dos enfoques básicos: i) dominial y ii) urbana (mejora de servicios de infraestructura, vivienda, equipamientos y aspectos ambientales, según los programas). El primero ha sido más implementado, por poseer un menor costo, por la seguridad que significa la tenencia (dado que los habitantes no podrán ser desalojados), y por la hipótesis acerca de la mejora del hábitat cuando la población posee la propiedad. Aunque ello es discutible; estudios indican que la consolidación de la vivienda está asociada con la disponibilidad de recursos y no con la seguridad del título de propiedad (Ward, 1998). En algunos países se implementaron ambos enfoques de manera integral; un tercero, aun escasamente desarrollado, crea, a partir de la integración social y cívica, mayores oportunidades sociales y fortalece la ciudadanía.

La regularización dominial se realiza más frecuentemente en terrenos públicos, que el Estado cede o vende. En este caso, los títulos de propiedad otorgados varían de "duros" (escrituras) a "blandos" (son algo más que certificados de posesión, registros de ocupación o contratos de compraventa); estos últimos pasan a ser "duros" a través de un proceso largo y a veces muy costoso.

## **2. Las soluciones: magnitudes y costos**

La cantidad de soluciones, considerando todos los tipos de regularización, son aun escasas y heterogéneas en los países de la región. Por ejemplo, en Lima, donde predomina la regularización dominial, el 90% de los títulos entregados hasta 1995 presentan problemas de registro y muchas de las escrituras realizadas en los últimos años son revisión de otros títulos entregados anteriormente (Calderón, 1999). En Recife, entre 1987 y 1991, el Programa Suelo y Techo dio 48 000 títulos, el 20% del total de la población en favelas. En otros países, como Argentina, no ha llegado a regularizarse el 10% de la informalidad, a través de distintos programas, desde el nacional ARRAIGO, de regularización sobre tierras fiscales, que funciona desde hace una década, hasta los provinciales y municipales.

Los costos para la población difieren según las soluciones implementadas: desde la entrega gratuita de la tierra y la exención del impuesto inmobiliario por una cantidad de años, hasta la venta, en mensualidades a valores próximos a los del mercado. Si bien aquellas son, en general, bajas, los adjudicatarios no tienen capacidad económica para el pago, por lo cual no disponen de pleno derecho sobre la tierra que ocupan. En algunos casos las dimensiones de los lotes son de 30 m<sup>2</sup> o menos, dependiendo de la densidad de cada una de las áreas a regularizar y la disponibilidad de tierra. Los precios de los terrenos oscilan entre 1 y 30 dólares la cuota mensual, dependiendo de los países y programas; la cantidad total de cuotas varía entre 120 y 150. A ello deben sumarse los impuestos y tasas de servicios que los habitantes regularizados deben pagar (Clichevsky, 1999b).

Los programas de regularización pueden ser llevados adelante por distintos niveles gubernamentales: local, provincial/estadual o nacional, articulados en mayor o menor medida con organizaciones de población. Los costos para el Estado, asimismo, difieren según tipo de programa. Para la regularización dominial pueden ser altos cuando se debe comprar/expropiar tierra privada. A veces los municipios han conseguido, por presión de los pobladores, comprar los terrenos de propiedad privada ocupados a precios accesibles. En otros se requiere un juicio de expropiación, siendo común la sobrevaluación fiscal de los mismos, debido a mecanismos discrecionales asociados a la comercialización de la tierra urbana. En la regularización urbana, las inversiones son altas y en general han requerido del financiamiento externo debido a los escasos recursos estatales, que dificultan sostener la financiación de los proyectos. Asimismo, el recupero de las inversiones

realizadas (si los programas poseen este objetivo) es muy bajo debido al empobrecimiento de la población.

### **3. Entre las normas especiales y el clientelismo**

En casi todos los programas, la regularización urbana requiere normas especiales con relación, especialmente, a la dimensión de lotes y localización en la ciudad. Esto coloca una pregunta: ¿los pobres pueden vivir en menores dimensiones? ¿poseer menores servicios...? Esto lleva a la perduración de la segregación.

Por otra parte, los procesos de regularización –la dominial, en mayor medida– poseen un gran ingrediente de manipulación política y de clientelismo. Incluso, en algunos casos, las autoridades han regularizado lotes que se ubican en zonas de riesgo y también se han realizado mejoras en los servicios en áreas aun ilegales.

En ciertos casos, es imprescindible la relocalización de parte de la población asentada en hábitat informal en áreas de riesgo, sean tierras fiscales o privadas. En estas últimas, a veces se realizan relocalizaciones por criterios estrictamente mercantiles o clientelares. Por otra parte, muchos de los programas deben regularizar tierras en deficientes condiciones ambientales, a altos costos, por no contar con la posibilidad de terrenos para la relocalización (Clichevsky, 1990; Clichevsky y Chiara, 2000).

### **4. Los programas integrales**

Ha habido una evolución de programas sectoriales hacia programas integrales en términos de mejoramiento urbano-ambiental e integración social, especialmente los que se realizan con financiamiento externo. Estos últimos generalmente no financian la regularización dominial, pero la misma es colocada como condición necesaria para el financiamiento de la regularización –o mejora– urbana, lo cual genera problemas en aquellas situaciones difíciles de titularizar solo con recursos locales (Clichevsky y Chiara, 2000). Por otro lado financian, casi con exclusividad, a localizaciones sobre tierra fiscal, dado que, como fue colocado, los programas de regularización dominial intervienen escasamente sobre tierras privadas. En algunos países, como Ecuador, se posibilita la legalización de los loteos informales, a través del concepto de “urbanización progresiva”, el cual permite legalizar un barrio aún no urbanizado totalmente, siempre y cuando éste se comprometa a realizar las estructuras básicas por etapas.

Evaluaciones realizadas, entre otros organismos, por el BIRF, destacan como positivo la capacidad de focalización de estos programas en sectores de extrema pobreza, como también su impacto en indicadores de salud pública y generación de empleos temporales, y en algunos casos, movilización de recursos comunitarios que produce la provisión de tenencia y saneamiento (Arriagada, 2000).

Uno de los que ha tenido mayor éxito es el programa Favela/Barrio (Arriagada, 2000), financiado conjuntamente por el municipio de Río de Janeiro y por el BID. Su objetivo es integrar, en cuatro años, a 105 comunidades habitantes de favelas y loteos irregulares de tamaño medio, siendo complementado por programas municipales orientados a micro-asentamientos. Financia infraestructura, vialidad principal, equipamiento social y deportivo, servicios públicos, espacios públicos verdes, incentivos para la inversión de empresas en capacitación, crédito para la compra de materiales de construcción, legalización de establecimientos comerciales y provisión de guarderías infantiles.

En Medellín, el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales es ejecutado por la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social local y financiamiento mixto, nacional central y local, y cooperación alemana; financia proyectos de relocalización de población en zonas de riesgo, infraestructura vial y de transporte, servicios públicos, adecuación de equipamientos de educación, salud y recreación (Ward, 1998).

En Argentina se implementa el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), con financiamiento del BID, descentralizado en las provincias. Su objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos. Financia proyectos integrados, estimulando procesos de organización social y desarrollo comunitario autosustentable. Los componentes financiados son agua potable, tratamiento de aguas servidas, energía eléctrica, módulo sanitario, acompañamiento social y obras de mitigación ambiental. Para la regularización dominial, solo financia el costo de las escrituras. Son elegibles municipios del país, con más de 20 000 habitantes, y proyectos en barrios ya regularizados o en trámite de hacerlo. El Programa ha tenido trabas debido a problemas políticos entre la unidades ejecutoras y las áreas encargadas de la regularización, así como por la falta de tierra disponible para relocalización. Ha generado empleo temporario para la población beneficiada por el Programa (Clichevsky y Chiara, 2000).

En Chile, el Programa “Chile-Barrio” está destinado a resolver de manera integral y en un plazo de seis años el total de asentamientos irregulares existentes en el país. Se creó una entidad encargada de la coordinación; el financiamiento se realiza con el presupuesto del Estado (Arriagada, 2000), permitiendo aplicar programas regulares de subsidio para la vivienda a asentamientos precarios. Es innovador en relación con programas tradicionales chilenos dado que no existe una oferta única de soluciones, sino que ésta debe diseñarse de acuerdo a variables de la realidad local; por lo tanto, posee amplio espectro de posibilidades de integración de programas sociales (lotes con Servicios, subsidios y programas de vivienda, equipamiento comunitario, capacitación laboral, y fortalecimiento municipal y de la comunidad) en las áreas urbanas donde se implementa el programa.

Desde el punto de vista del financiamiento, los programas integrados significan un elevado subsidio y escasa recuperación de costos, planteando la necesidad de mecanismos de financiamiento mixto (gobierno central o fondos externos, gobierno local y beneficiarios directos de los proyectos), siendo muy dependientes del financiamiento externo.

## **5. Problemas e interrogantes**

Los programas de regularización –aun los que han sido concebidos de manera integral, aunque en menor medida– poseen problemas (desde su concepción y/o en su implementación), como los señalados a continuación, algunos de los cuales poseen relación directa con la segregación urbana y su reproducción.

- El proceso de regularización dominial es lento y complejo debido a la rígida interpretación de las leyes sobre propiedad y, en muchos casos, por la inexistencia de registros adecuados.
- Cuando solo se realiza la regularización dominial, solo hace propietarios de un trozo de tierra en problemáticas condiciones territoriales-ambientales a los sectores pobres urbanos, dado que se ha regularizado hasta lotes que se ubican en zonas de riesgo.
- Cuando se apunta a la regularización urbana, si no se realiza la regularización dominial en paralelo, o con anterioridad a la misma, se realizan inversiones sobre un territorio que podrá ser desalojado.

- En muchos casos, los terrenos titularizados se hallan alejados de áreas urbanas con equipamiento e infraestructura y en áreas de riesgo (significando altos costos para sanearlas o baja calidad de vida) o eran destinados a otros usos, como plazas, equipamiento colectivo, etc.. En programas que incluyen la urbanización, la misma puede ser deficiente o demorar muchos años en ser realizada.
- Es difícil sostener la financiación de los proyectos, así como los niveles de recuperación de las inversiones realizadas, en el caso que sea un objetivo de los mismos. Los programas son muy difíciles de implementar, si no existe una voluntad política para otorgar subsidios a la población de menores ingresos para la adquisición de su tierra y posteriormente, de infraestructura, equipamiento y vivienda.
- Dado que intervienen diferentes organismos estatales (nacionales, provinciales y locales), empresas de servicios, asociaciones comunitarias y la población, muchas veces se generan conflictos interinstitucionales entre asociaciones de la comunidad o entre estos últimos y organismos estatales. Por otro lado, los municipios no poseen, en muchos casos, capacidad institucional para llevar adelante estos programas.
- Se generan conflictos si no es posible legalizar a un grupo social entero, debido a la problemas económicos de algunos miembros o a la relocalización de familias debido a las altas densidades existentes.
- Hay población que no puede participar de los programas porque no posee la cantidad de años de ocupación de tierra requerida según los programas.
- Hay sectores de ingreso mínimo (o sin ingresos regulares) que quedan fuera de toda política de regularización, si los programas no son totalmente subsidiados y poseen años de gracia para tasas e impuestos, dado el aumento de la pobreza e indigencia en la región.
- Ciertas regularizaciones han servido para "limpiar" una zona de la ciudad con el fin de ser utilizada por otros sectores sociales, dependiendo del sector inmobiliario y sus necesidades, en cada país y momento histórico.
- El sólo anuncio de regularización genera expectativas de valorización del entorno (más o menos inmediato) y de los propios barrios; la población objeto de estos programas espera expectante el momento de vender su tierra e invadir otra, en peores condiciones de habitabilidad, para poder hacerse de un pequeño "capital" en un momento histórico de gran desocupación.
- El mejoramiento y la regularización son incentivos a nuevas ocupaciones. Incluso se hacen censos con anterioridad a la regularización, y luego, cuando comienza el proceso, ya existe una cantidad de nuevos ocupantes. A veces, incitados por clientelismo, por algún puntero político; otras, por las mismas organizaciones o por los familiares que ya son ocupantes, dado que la presión existente por suelo es muy grande (existen muchos allegados; gran hacinamiento, etc.).
- La regularización significa para la población, además del pago de la tierra, costos adicionales: impositivos y tasas por servicios, que han aumentado en la última década debido a los procesos de privatización y el sinceramiento de las tarifas. Dado el proceso de empobrecimiento, parte de la población está obligada a dejar el lote regularizado y ocupar otra tierra, más lejana, reproduciendo la informalidad.

- Los resultados de los programas de regularización son limitados en relación a la magnitud de la población viviendo en la informalidad, además que la misma aumenta, debido al empobrecimiento de la población y, en parte, por la realimentación de los propios programas.

Los problemas planteados dejan serios interrogantes acerca de la capacidad de réplica de los programas y la necesidad imprescindible de su modificación, con relación a los problemas que cada uno de ellos presenta, según la realidad en la cual son implementados (Clichevsky y Chiara, 2000).

## **VI. Hábitat informal, segregación socio espacial y sustentabilidad**

---

Siempre se ha identificado la segregación socio espacial con la distinción de áreas de las ciudades, dentro de las cuales vivían sectores con cierta homogeneidad de nivel socioeconómico, medido por alguna de las variables más tradicionales, como el ingreso, la inserción socio-ocupacional, las condiciones materiales o a través de índices complejos.

Se ha descrito la segregación socio espacial, según la localización de los distintos sectores sociales dentro de las áreas urbanas. Algunos estudios con cierto nivel de explicación parten de la sociología, en especial de la Escuela Ecológica, surgida en Chicago en la década del 20. Se ha tratado de ver el fenómeno de la misma en los países latinoamericanos, como una diferenciación de áreas donde vivían desde los sectores más ricos a los más pobres. Aunque también existen análisis con mayor nivel de desagregación, siendo el ingreso el dato determinante para dichos estudios, o en su defecto, la inserción socio-ocupacional (dato que los censos registran regularmente, y por lo tanto podían realizarse estudios procesales).

Pero ha faltado en ellos un análisis más desagregado por cada uno de los tipos de informalidad, asociado a la cuestión de las escalas territoriales. Las distintas formas de ilegalidad significan diferentes segregaciones que, en general, no son analizadas y que habría que incorporar en la agenda de los estudios necesarios para avanzar sobre esta problemática.

Si bien no hay datos actualizados para la región, se afirma que la segregación residencial ha aumentado en las últimas dos décadas, y más especialmente en los años noventa, por el cambio estructural a escala mundial desde los años ochenta (y en algunos países desde los setenta), que han significado: baja salarial, aumento del desempleo y especialmente, concentración en la distribución de ingreso, como se muestra en el Capítulo II. Sin embargo, no solo estos elementos determinan la segregación socio espacial, sino que ésta se explica, también, por el funcionamiento del mercado de tierras, las políticas estatales, las grandes inversiones realizadas en las ciudades/áreas metropolitanas, en relación a las posibilidades y nuevas preferencias de los sectores de altos ingresos, así como las crecientes condiciones de inseguridad en las mismas.

## 1. La ciudad de los años noventa

En los años noventa, la nueva estructura económica encontró que la configuración fragmentada de la ciudad/área metropolitana era funcional a sus nuevas lógicas; y el Estado la potenció, a través de la flexibilización de su normativa; en muchos casos, con la venta de su tierra y con sus inversiones, especialmente en infraestructura vial. Por ejemplo, en Buenos Aires se privatizaron los accesos, actualizándose la red de autopistas que permitió iniciar un nuevo ciclo de suburbanización (dado que el anterior había finalizado en los años setenta), esta vez de sectores de altos ingresos. El espacio urbano no es soporte neutro de inversiones, sino una aplicación económica que presupone, en su propia lógica de rentabilidad, la configuración, el funcionamiento y la naturaleza propiamente urbanas de sus emprendimientos. Aquí el espacio juega un papel dinámico, como se ha señalado en el Capítulo I.

Una de las principales transformaciones fue la aplicación de la política del fragmento urbano (como confrontación con los planes directores de décadas anteriores, Clichevsky, 1996) para la puesta en el mercado de áreas urbanas con ventajas diferenciales para el desarrollo de negocios privados. Por ejemplo, en Puerto Madero (Buenos Aires) a través de la gestión de su Corporación, desde 1990, se rehabilitaron viejos almacenes, conformando un nuevo barrio de la ciudad, atractivo para negocios sofisticados, turistas y recreación para sectores de altos ingresos, y a partir del 2001, en lugar exclusivo de residencia. Pero la modernización del área no ha demostrado capacidad de “derrame” hacia las zonas degradadas del entorno.

Se produce la revitalización del centro y sectores de altos ingresos van a vivir al mismo, desplazando a los grupos que anteriormente lo ocupaban, produciendo el fenómeno conocido de *gentrificación*. Nuevos desarrollos se insertan en el tejido urbano en contraste con la trama abierta que caracterizó el crecimiento de algunas de las ciudades latinoamericanas, complementario de la nueva suburbanización. También existen los barrios cerrados, cercanos al centro de la ciudad, en los que son llamados “torres country” que aíslan manzanas completas dentro de la trama urbana (Clichevsky, 2000).

En los intersticios de la vieja ciudad, agentes estatales e inmobiliarios crean la ciudad de la imagen, de la diferenciación social y del espectáculo. Una ciudad nueva con una población también nueva. Los viejos edificios son rehabilitados, restaurados y colocados en el mercado para un público dotado de un capital financiero y cultural adecuado a una residencia y servicios de tipo superior. No se recuperan sólo las casas individualmente; son áreas enteras el objeto de las intervenciones de recuperación (Améndola, 2000).

Se generan nuevas formas de segregación, o en nuevas áreas. Nunca el proceso fue más dinámico que en la última década, por lo menos en algunas ciudades, como Buenos Aires. La localización de los sectores de población de altos ingresos en la periferia modifica la localización y magnitud de la segregación. Áreas que eran consideradas de población de bajos ingresos se resignifican por inversiones. Los más ricos son vecinos de la población de bajos ingresos. El muro

que separa, en el municipio de Tigre (Área Metropolitana de Buenos Aires), un barrio cerrado de una villa, es una muestra de la nueva segregación. En otras ciudades, como en Bogotá, los barrios cerrados con barreras poseen ya varias décadas. Las relaciones entre estas áreas cada vez más segregadas se dan casi exclusivamente a través del empleo en servicios que generan los emprendimientos para sectores de altos ingresos y que son absorbidos, en parte, por la población que vive de manera informal en la ciudad.

Los contrastes socio espaciales se hacen mayores, por la polarización social, pero también por las formas específicas que adopta la ocupación del territorio natural y sus maneras de antropización (grandes inversiones en terrenos inundables, que han sido rellenados, por ejemplo). Se construyen hasta ciudades cerradas, con grandes dispositivos de seguridad y control, con equipamiento educacional y de salud, además del comercial. Los grandes inversores inmobiliarios (en muchos casos, como Argentina, de capital financiero, inmobiliario e industrial extranjero: chileno, canadiense, norteamericano, entre otros, así como provenientes del narcotráfico) han comprado tierra barata periférica, de grandes dimensiones, próxima a autopistas y con preciados valores paisajísticos. Para tener una idea de magnitud, los nuevos emprendimientos inmobiliarios pueden llegar a tener, como Nordelta, en el Tigre (Buenos Aires), hasta 1 600 Has. siendo que varios poseen más de 300 Has. (Clichevsky, 2000).

Por otro lado se produce una nueva segregación debido al descenso de sectores medios bajos a bajos, descenso que significa que ya habitan formas de informalidad que antes no lo hacían; desgraciadamente aun faltan datos empíricos actualizados para realizar su análisis (Mena Barreto, 2000).

Cambia el espacio privado de los sectores de altos (y medios) ingresos, al cual cada vez se le presta mayor atención e inversión y la casa se está convirtiendo, práctica y simbólicamente, en una pequeña fortaleza blindada. Los sistemas de seguridad activa y pasiva, los seguros, los servicios de vigilancia tradicionales o telemáticos, registran crecientes y sustanciosas ganancias. El suburbio privatizado puede reducir al mínimo la intervención del gobierno confiando a los propietarios los gastos y el cuidado de las políticas escolares, los servicios públicos y, sobre todo, la seguridad (Améndola, 2000).

Los sectores de altos ingresos se segregan, así, de los de medios ingresos en descenso, y de los de bajos ingresos, algunos de los cuales han bajado a la indigencia.

## **2. Localización del hábitat informal y segregación**

La cuestión de la localización (o distancia), que hace décadas era una forma de analizar la segregación de los diferentes sectores sociales, se ha relativizado en los últimos años, en especial por la infraestructura de transporte, que ha quedado muchas veces alejada a los sectores de hábitat informal; la cuestión es si éstos pueden usarla. Aunque se hayan ampliado los servicios públicos de transporte, no son accesibles a la población más pobre por su significativo empobrecimiento.

Puede darse que la población viviendo en hábitat informal posea un colegio cerca, pero no puede asistir al mismo (los niños deben trabajar desde muy pequeños siendo a veces el único sostén económico del hogar); la cañería de agua pasa por la puerta de la vivienda, pero no puede pagar el servicio. Se han generado problemas con los “colgados” de la luz, en Argentina, pues frente a los procesos de privatización, las empresas han cortado cableados ilegales; el Estado intermedió para la negociación parcial de tarifas diferenciales de electricidad.

Hay segregación distinta según localización (todavía hay lugares donde se asientan los pobres, muy inaccesibles, sobre todo en asentamientos por ocupación directa). En otros casos se

hallan muy céntricos, como algunas villas en Argentina, tanto en Buenos Aires como en el interior del país (Clichevsky y Chiara, 2000).

### **3. Competencia entre nuevas inversiones y localización de pobres urbanos**

En algunas áreas urbanas, la ocupación, desde hace décadas, de tierras privadas centrales con problemas ambientales (y por lo tanto, no requeridas por el mercado formal) o de propietarios fiscales que no poseían ningún uso, ha producido problemas sociales importantes, pues los propietarios originales deciden recuperar sus tierras para comercializarlas. Esta comercialización se hace, por un lado, por decisión del Estado de vender/consorciar sus tierras, y por el otro, por un mercado inmobiliario dinámico en la mayoría de las ciudades/áreas metropolitanas de la región, que demandan tierras centrales para realizar sus desarrollos.

Algunos ejemplos exponen la situación. En 1996, el municipio de San Pablo removió a 9 600 habitantes de las zonas alejadas a un arroyo, en un área en pleno corazón de la región de mayor potencial inmobiliario de la ciudad en los años noventa; les pagaron una pequeña indemnización y a varios de ellos los alojaron en un área de protección ambiental definida por el propio municipio. Algo parecido ocurrió en Espíritu Santo, donde el intendente incentivaba la ocupación de tierras de mangue, que se debían proteger. Otro caso es la Villa 31, en Retiro, en pleno centro de Buenos Aires. Se iba a regularizar pero luego surgió la posibilidad que grupos inversores desarrollen un megaemprendimiento; por lo tanto se les ha pagado a los villeros 12 000 dólares por familia para que dejen libre el terreno. Pero el proceso de ocupación ha continuado y actualmente (en setiembre de 2000) habitan los terrenos alrededor de 10 000 personas; los gobiernos local y central aun no están de acuerdo con las políticas a llevar a cabo para la villa, dado que el proyecto de inversión se concretaría próximamente.

Santiago de Chile muestra que las comunas en las que la segregación residencial se redujo más marcadamente en el período 1982-1992 fueron, en general, comunas de población de altos ingresos que tenían “bolsones de pobreza” que, en su mayoría, fueron erradicados. Por otro lado, algunas comunas periféricas que recibieron población de las erradicaciones, también aumentaron sus índices de segregación residencial (Arriagada, 2000).

### **4. Situación dominial y segregación**

La relación entre segregación e inseguridad jurídica es innegable, aunque se tienen en cuenta muy parcialmente en los estudios sobre segregación urbana.

Por un lado, los problemas relativos al dominio son múltiples y complejos, debido a la cantidad de actores que intervienen y sus diferentes situaciones: i) los propietarios; ii) los poseedores de boleto de compraventa legal, que se transformarán en propietarios cuando paguen las cuotas mensuales correspondientes y posean el dinero para realizar la escritura; III) los poseedores que han comprado un lote irregular o clandestino y que poseen como único documento un boleto de compraventa en el cual se estipula que sólo podrán escriturar cuando la documentación esté en regla, lo que puede durar décadas; iv) los ocupantes de tierra que, por prescripción (ocupación de 5, 20 ó 30 años, según los países, luego de los cuales se convertirán en propietarios; v) los compradores de lotes que efectuaron la operación a través de un traspaso de boleto de compraventa, y a los que la empresa vendedora no reconoce; vi) situaciones de dominio dudoso, por complejos juicios sucesorios, por ejemplo.

Por otro, el riesgo de desalojo pone en situación diferencial a la población viviendo en la informalidad. Es que el Estado 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.

Las tomas han ocurrido en etapas electorales (como en el caso de Costa Rica en 1985) o bajo gobiernos militares (como en el caso de Guatemala en 1984). En Perú, desde 1961 se sucedió una serie de disposiciones de tipo "indulto" que fueron incorporando los "barrios marginales" a la ciudad legal. En Recife, los conflictos resultantes de la existencia de las villas no fueron resueltos vía violencia ilegal de los propietarios o de la policía o por la aplicación del Código Civil. En la inmensa mayoría la solución fue negociada, dentro o fuera de la ley.

En México, desde los años cincuenta las tierras ejidales y comunales fueron ocupadas a través de mecanismos 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 se repite en otras ciudades andinas, como Quito (Clichevsky, 1998c).

En Argentina, según el gobierno de turno, las formas de hábitat popular son consentidas o desalojadas. Desde la instauración de la democracia, en 1983, el Estado ha dejado invadir tierras, en especial públicas; pero también se han realizado desalojos, en especial en tierras de propiedad privada cuyos propietarios iniciaron demandas judiciales.

## **5. Hábitat informal: mayor segregación o “integración” urbana?**

Ello depende de la percepción que tenga la población viviendo en hábitat informales como la población “de afuera”, así como las organizaciones sociales y el Estado, sus objetivos y políticas, cambiantes a lo largo de las últimas décadas. Influye también la propia organización espacial y sus mudanzas, como se ha visto más arriba. Aquí condiciona mucho la forma física que adopta la ciudad, implantada en un determinado medio natural, y las disponibilidades de informalidades distintas: las villas en Buenos Aires, Río de Janeiro, Bogotá o Cali, significan territorios (en términos de espacio social) muy diferentes que los loteos clandestinos o irregulares en Quito o las barriadas en Lima, para colocar solo algunos ejemplos.

En Argentina, en el caso de los asentamientos planificados por la población, la misma se siente diferente a la de las villas: los habitantes siempre quisieron ser un “barrio más”, aunque aun no poseían la seguridad jurídica de la propiedad. Han luchado por la regularización dominial y urbana (diseño urbano igual a barrios, asesorados por arquitectos, etc.) para quitarse, justamente, el estigma de la segregación (Cuenya, 1984). En cambio, en las villas, la transformación urbana es más compleja, y siempre les dejará una impronta desde lo físico hasta social: “los villeros”. En este caso, el espacio juega un rol activo en las relaciones sociales, como se ha señalado en el Capítulo I.

Otros habitantes informales que se quieren “mezclar” con la población del entorno (que debe definirse en cada caso, dependiendo del tipo de informalidad, de forma urbana, etc.) son los de las casas tomadas, en los cuales no existe –casi en un 100%– diferenciación física. Pero si se toma a

escala micro –segregación a escala de manzana– existe. Solo el hecho de ser “ilegal” es una condición de segregación muy importante respecto al resto de la población.

En este caso se producen diferentes niveles de segregación: si las casas tomadas son en barrios de sectores sociales pobres o de ingresos medios, o son viviendas en el centro de la ciudad, o en expropiaciones realizadas para hacer alguna obra no concretada. En este caso la segregación es más evidente, desde el punto de vista físico, pero quizá no de los ingresos de la población (dado el empobrecimiento generalizado, muchos sectores de ingresos medios bajos se han tenido que ir a vivir en esas propiedades, incluso con pagos a “promotores” de las ocupaciones).

Los distintos hábitats informales y su relación con “el afuera” también se vincula con las organizaciones territoriales que posean, pues ellas también segregan. Se asumen como diferentes, y cuando dejan de serlo, por ejemplo, por regularización, ¿que pasa con ellas? ¿Dejan de serlo? ¿Son menos segregadas? También depende del tipo de organización en cuanto a las actividades que desarrollan: si su rol es exclusivo para conseguir, por ejemplo, la regularización, y se agota allí, o posee otros objetivos más amplios.

Interesa comentar la situación de los barrios regularizados, los cuales se intenta “integrarlos a la ciudad” o “urbanizarlos” con resultados no muy positivos. La segregación seguirá existiendo, porque la regularización (e, incluso el mejoramiento integral) no mejora los ingresos de la población, y por lo tanto, la situación de pobreza (la población indigente escasamente puede ser beneficiaria de un programa de regularización). Desde el punto de vista de las organizaciones, las territoriales son fuertes e, incluso, son fortalecidas a partir de los programas que incorporan el componente social pues tendrán a su cargo parte del mantenimiento de las obras, entre otras funciones; con lo cual es difícil que se integren a organizaciones territoriales existentes en “el afuera”, en el entorno inmediato. Las pautas culturales tampoco cambiarán. Desde el espacio, tampoco se logrará la integración plena, dependiendo del tipo de hábitat informal; pero, por ejemplo, una villa regularizada siempre seguirá teniendo su impronta. Obviamente que se logra mayor conectividad vial, por ejemplo; pero ello significa una muy parcial integración.

En cuanto a la percepción de los “de afuera”, si las ocupaciones de los informales se produce posteriormente a la localización de otros sectores sociales, los conflictos son múltiples. En los municipios más pobres del Area Metropolitana de Buenos Aires, por ejemplo, se produjeron ocupaciones de tierras públicas en estos últimos años. A la reclamación de los propietarios se suma la protesta de los vecinos, que se oponen a los ocupantes, dado que devaluará sus propiedades y será, casi con certeza, fuente de inagotables conflictos (dada la violencia que actualmente se desarrolla en muchos de los asentamientos y villas, debido a la crítica situación social de empobrecimiento y desempleo). Si la localización de los otros sectores sociales se realiza con posterioridad a las ocupaciones de la población pobre, no se generan situaciones conflictivas, dado que el lugar fue elegido ya con el entorno de la informalidad.

## **6. Segregación al interior del hábitat informal**

Existe segregación al interior de los diferentes tipos de informalidad, tanto por nivel educacional, por ingresos, por origen (extranjeros, etc.). Un caso especial actualmente en Latinoamérica, es la cuestión de la droga dentro de los barrios informales. Es una forma más de segregación: los narcotraficantes (que pueden tener altos ingresos, obviamente, no declarados). Aquí también hay un problema operacional de medición de la segregación, como ya se ha expresado en el Capítulo I, tomando niveles de ingreso: ¿como son medidos?

Ha cambiado el tipo de ocupante y por lo tanto la segregación, también, en conjuntos de vivienda construidos a través de planes estatales (ocupados por habitantes de villas reubicados); sus

habitantes originales han dejado las viviendas –para ocupar en otro lugar– a lo largo de las últimas dos décadas y actualmente son refugio de delincuentes y drogadictos (y tráfico de droga). Los habitantes son ilegales, aun cuando originalmente no lo hayan sido (transfirieron la propiedad a los nuevos ocupantes, los que no han pagado el crédito otorgado, ni tienen escritura). ¿Como se mide esta segregación en relación a la anterior?

La segregación puede darse por el tipo de terreno que se ocupa; por ejemplo en Villa Itatí, en Buenos Aires, donde está la población que habita las zonas más altas del terreno y los que llegaron más tarde y se tuvieron que localizar en una cava que se rellena con basura. O en La Cava, una de las villas más antiguas, donde la segregación con su entorno inmediato es altísimo (se localiza en una de las zonas más ricas del Area Metropolitana, en el Partido de San Isidro). Pero al interior de la misma existen una cantidad de subzonas (cada una con un nombre que las identifica) y donde los habitantes se hallan, asimismo, identificados con ellas: son distintos desde el punto de vista de la tierra que ocupan, antigüedad de los habitantes, etc.. Es una de las villas con más delincuentes viviendo en ella (pero exclusivamente en una o dos de las subzonas).

Aunque, obviamente, existen gradientes de segregación, siendo la más grande, en términos cuantitativos, la que se da entre los sectores ricos y pobres. Pero en relación a la vida cotidiana de los pobres, la segregación interna es muy importante. El estigma de ser delincuente o traficante de drogas –como son calificados estos villeros (Clichevsky, 1999a)– es aun mayor que el de ser solamente pobre o hasta indigente.

## **7. Localización de la pobreza urbana y sustentabilidad ambiental**

Las distintas formas de hábitat informal se localizan en el espacio urbano de manera diferencial. Para la ocupación directa, la población no tiene muchas opciones, sino localizarse en las tierras que no poseen interés para ser desarrolladas por el mercado formal; las mismas tienen severas restricciones, tanto desde el punto de vista del medio natural como del antropizado. Las situaciones más graves son dadas por la localización directa de la población en áreas de riesgo de diferente tipo: volcánico, sísmico, por erosión, deslaves, inundaciones, altas pendientes, lechos de antiguos arroyos o ríos, cavas (áreas de extracción de material para distintos usos: canteras, hornos de ladrillo); suelos contaminados (de las cuales la población toma el agua, dado que no posee servicios de agua por red); y, uno de las localizaciones más peligrosas: cerca o sobre basurales a cielo abierto y/o criaderos de cerdos.

Algunos ejemplos ilustran la situación. En la planicie aluvional de los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay, en Argentina, las ciudades sufren inundaciones periódicas (cada 5 ó menos años), en las cuales la población de bajos ingresos tiene que ser totalmente evacuada. En Quito, la localización de alrededor de 80 000 habitantes en las laderas del volcán Pichincha presenta riesgos constantes de deslizamientos, además de volcánicos y sísmicos. La solución, o sólo la disminución del riesgo, significan altos costos para dicha población como para la sociedad en su conjunto.

Se producen importantes localizaciones en terrenos destinados a programas de obras no ejecutados o equipamientos desactivados, como playas de maniobras de ferrocarriles o puertos, con densidades muy altas y falta de infraestructura, a veces, total. Se han ocupado áreas de reserva ecológica, como en Quito y San Pablo, provocando serios conflictos al querer implementar en ellos políticas de regularización (obviamente, en algunos casos, la única solución es la relocalización).

En los loteos clandestinos e irregulares, las densidades son muy bajas durante largos lapsos de tiempo, lo que dificulta y encarece la provisión de infraestructura. Los problemas de las casas tomadas, los inquilinatos, mesones, hoteles-pensión, son de otro orden: altísimo índice de

hacinamiento y precariedad en los servicios sanitarios (aunque posean localizaciones centrales), lo que provoca problemas psicosociales, en algunos casos de extrema gravedad.

La forma en que se producen las ocupaciones, en términos de densidades, organización urbana, tipos constructivos, genera la agudización de los problemas en un medio natural adverso: las formas precarias de construcción aumentan las posibilidades de derrumbes, etc.; la inexistencia de infraestructura significa una mayor contaminación del suelo y los cursos de agua; la inexistencia (o casi) de recolección de residuos domiciliarios agrava aun más la situación.

La alta ocupación de los terrenos determina la construcción en altura, y, a veces dentro de una cuenca con alta fragilidad ambiental. La densificación también ha provocado un aumento de la población sin infraestructura. En Quito existen edificaciones de cinco pisos, en el interior de cuencas, en las laderas de Pichincha. En San Pablo, en 1987, el 19,3% de la población poseía cloaca conectada a la vivienda; en 1993, solo el 12,1%. Incluso disminuyeron las viviendas con electricidad, pasando del 85,5% al 79% entre 1987 y 1993.

En algunos casos de asentamientos planificados por la población (en general con apoyo técnico externo) la densidad es menor y se han dejado espacios verdes y comunitarios. Pero en la mayoría de ellos, la ocupación es muy alta. Por ejemplo, en Santiago de Chile, el primer proyecto de loteo realizado en el campamento Monseñor Fresno, aún bajo la restricción de la falta de tierra suficiente, intentaba priorizar el espacio comunitario, reservando para ello el 28% de la superficie. Pero luego se privilegió la mayor cantidad de población a ser localizada, subdividiendo en lotes individuales de 20 m<sup>2</sup>, lo que produjo la casi eliminación del espacio comunitario central. Esta nueva pauta de ordenamiento determinó una densidad de 1 513 hab/ha. En otras poblaciones chilenas las densidades llegaban a los 640 hab/ha (Clichevsky, 1991).

Pero el hábitat informal no sólo genera problemas para la población que habita en él sino para la población del entorno mediato y hasta el área urbana como un todo, dependiendo del medio natural y las formas en la cual se ha dado el crecimiento urbano. Por ejemplo, la contaminación de manantiales es un problema que afecta a la ciudad como un todo; la mayor contaminación de las napas freáticas genera problemas a la población del entorno más o menos inmediato, al igual que la contaminación de los cursos de agua.

## **8. Hábitat informal y sustentabilidad económica**

Para la población que vive en hábitats informales, los costos de alquiler en pensiones, villas, etc., así como los pagos de "peajes", por colgarse de la luz, por servicios que les prestan otros informales, significa, a veces, una porción importante de sus magros ingresos. Es de hacer notar que la situación de la ilegalidad conlleva también al problema de la explotación de los sectores de menores ingresos por aquellos que poseen "algo más", es decir, el alto costo que deben pagar, muchas veces, por "colgarse" de la luz o alquilar un pedazo de tierra para poner su casilla.

Pero estas localizaciones generan grandes deseconomías para la ciudad en su totalidad. La mejora de los barrios en las condiciones urbano-ambientales tan deficitarias como las mencionadas, significa mayores costos que si los mismos se localizaran en terrenos mejores, obviamente. En algunos casos, es necesario la relocalización, debido, justamente, a los aspectos económicos y por la gravedad de los aspectos ambientales, imposibles de mitigar. Los costos son altos para la ciudad como un todo debido a los fuertes impactos urbano-ambientales y sociales que causan (por ejemplo, hasta mayor enfermos en hospitales, necesidad de infraestructura, etc.) que atentan contra la sustentabilidad urbana.

## VII. Propuestas

---

Disminuir la segregación socio-espacial significa, desde la perspectiva de este trabajo, intervenir sobre el hábitat informal urbano (dado que no pretendemos dar elementos para actuar sobre otras variables que definen la segregación, como la educación por ejemplo). La informalidad, como se ha expuesto, es consecuencia de la situación macroeconómica, de las políticas del Estado hacia el espacio urbano y el funcionamiento de los mercados de tierra y vivienda; obviamente que es necesario, por lo tanto, disminuir la pobreza para que la población mejore sus condiciones de hábitat.

Pero también desde la especificidad del mercado de tierras, articulado al de vivienda, es imprescindible realizar algunas propuestas que significan intervenir en, por lo menos, dos niveles:

- ayudar al acceso a la tierra en el mercado formal a la población pobre, a través de mecanismos de intervención en el mercado de tierras, articulados a banco de materiales, créditos/subsidios, instrucciones para autoconstruir;
- regularizar las situaciones de informalidad existentes, ampliando la acción de los programas implementados (o su replicabilidad) y tratando de minimizar los efectos negativos que actualmente poseen.

La población urbana de América Latina crecerá en los próximos años y una cantidad importante de ella será pobre. Por lo tanto, es imprescindible responder a las siguientes preguntas:

- ¿cómo, adonde, con qué calidad, por quienes, se va a incorporar la tierra necesaria?
- ¿a qué precios, con qué financiamiento?
- y por lo tanto, ¿a qué tierra podrán acceder los sectores pobres urbanos?

No se desconoce que las acciones dirigidas al mercado, desde las normativas hasta intervenciones directas, poseen gran complejidad en la implementación. Los encadenamientos sucesivos de impactos en la dimensión territorial-ambiental, el entramado de intereses, tanto dentro de los diferentes niveles del Estado, como de cada uno de los agentes intervinientes en la producción de la ciudad como totalidad y las relaciones que se establecen entre cada uno de los sectores de la sociedad y el espacio que ocupa –tanto en términos físicos, como de poder– hacen sumamente difícil la implementación de políticas. Pero es necesario intentarlo. Es imprescindible evaluar, asimismo, los "efectos no deseados" en el caso de realizarse su implementación y entender por qué ocurren. Sin esta comprensión, la mejor política puede fracasar.

## **1. Mejorar las posibilidades de acceso al suelo**

### **1.1. Dinamización del mercado formal de tierras**

Es preciso implementar políticas para dinamizar el mercado formal destinado a sectores de bajos ingresos, con el fin de lograr densidades urbanas más altas y reducir los costos económicos y sociales vinculados a la baja densidad de ocupación. La densificación constituye una alternativa frente a la incorporación de tierra periférica, dada la gran cantidad de tierra vacante al interior de nuestras ciudades, como se ha señalado en el Capítulo III.

Obviamente que esta dinamización debe poseer regulaciones estatales para que contribuya al objetivo propuesto de mayor acceso de la población pobre (incluyendo los sectores muy pauperizados), y no beneficiar –exclusivamente– al sector inmobiliario, en un momento histórico de gran desarrollo del mismo (Mena Barreto, 2000).

Para ello es necesario:

- Estudiar posibilidades de utilización de la tierra vacante en cada área urbana, con relación a la capacidad infraestructural no utilizada, su localización, tamaño, topografía, etc..
- Implementar mecanismos de canje de tierra, entre propietarios privados y el Estado, para un uso más racional de la tierra ya producida y aun vacante.
- Adoptar medidas sobre la retención de terrenos vacíos urbanizados cuyos propietarios/empresas urbanizadoras, no los han ofertado, o han ofertado pero no vendido, debido a sus altos precios (a través, por ejemplo, del Impuesto inmobiliario progresivo, como se muestra más abajo).
- Establecer una política crediticia especial –considerando las garantías posibles de presentar por la población- (hasta llegar a subsidio) para la tierra urbana, con la finalidad que la población de bajos ingresos pueda acceder a la compra de la misma.
- Realizar escrituras gratuitas a través de las autoridades o en convenio con los Colegios de Escribanos.
- Impulsar la propiedad colectiva, en los casos que la población sienta que ello es una solución a su problema (y no impuesta, como en algunos programas de regularización).
- Financiar formas alternativas de realización de infraestructura, en aquellos terrenos legales, pero que no la poseen.

- Otorgar crédito o subsidio para vivienda o materiales a los propietarios de tierra comprada en loteos y que no pueden ocuparla por problemas económicos (y que son ocupantes ilegales en otras áreas de la ciudad).

## **1.2. Constitución de Banco de Tierras**

El objetivo es que el Estado posibilite el acceso de la tierra a los sectores más pobres, a través de distintos mecanismos (vendiendo, cediendo, etc.), así como para reubicar población en "casas tomadas", "villas" u otras formas de ilegalidad con densidades mayores que las compatibles desde el punto de vista urbano-ambiental o localizadas en áreas de riesgo.

Los bancos (o reservas de tierra) se pueden constituir con tierra pública y/o privada. En el primer caso, depende de quienes son los propietarios fiscales (Estado nacional, provincias/estados, municipios, entes autárquicos) y si están dispuestos a vender, ceder, concesionar sus tierras, así como la calidad urbano-ambiental de las mismas, pues existen algunas con excelente localización y otras en zonas de alto riesgo que por su gran costo de saneamiento no deberían incorporarse al banco. Para la tierra privada, el Estado puede comprar (aunque con los escasos recursos que posee es difícil) o canjear con propietarios tierras que posean, por ejemplo, deudas impositivas con el gobierno local, como lo han realizado municipios de Argentina, o utilizar el derecho preferencial de compra, como existe en algunos países de la región.

## **1.3. Reformulación de Instrumentos normativos**

Es necesario la reformulación de los parámetros territoriales-ambientales: tamaños de lotes, zonificación, índice de ocupaciones, mínimas condiciones urbano-ambientales y de construcción que deben poseer las áreas urbanas, siempre que no pongan en situación de riesgo la salud de la misma. Ello incluye la reformulación del concepto de zonificación en relación a los procesos de segregación que generan.

## **1.4. Implementación de instrumentos económico financieros**

### *Impuesto Progresivo*

A través del mismo se aumenta el impuesto inmobiliario a los lotes vacantes, progresivamente, hasta la construcción compulsoria (como en el caso de Brasil). El objetivo es colocar en el mercado tierra retenida por sus propietarios, dado que el impuesto puede llegar a ser tan importante que el propietario decida vender a precios menores que los que él esperaba obtener. De esta manera bajarían relativamente los precios. Debe estudiarse en qué áreas implementarlo, interviniendo en el sector del mercado que pueda tener efecto sobre la población demandante de sectores pobres.

### *Captación de valorización generada por el Estado*

El objetivo es captar, a través de un instrumento tributario específico, la valorización producida por cambios de zonificación urbana e inversiones en obras públicas. El producto puede ser exclusivamente utilizado para compra de tierra o inmuebles para sectores de bajos ingresos; ejecución de obras de desarrollo; adecuación de asentamientos urbanos en riesgo. Es utilizado en Brasil y Colombia, aunque aun con limitaciones (Furtado, et.al. 1999; De Cesare, 1998; Clichevsky, 2000).

## **1.5. Fortalecimiento institucional**

Es necesario realizar el fortalecimiento de las instituciones, desde el ámbito local al central, así como desarrollar la articulación entre organismos municipales, y entre éstos y los otros niveles

de gobierno, para llevar adelante las políticas anteriormente señaladas. Se debe dar una mayor jerarquía a las áreas de tierra y desarrollo urbano-ambiental, dentro de las administraciones locales, articuladas entre sí.

Para transparentar el accionar sobre la tierra y como complemento de la lucha contra la ilegalidad, es imprescindible:

- Modernizar los sistemas catastrales existentes y/o implementar nuevos sistemas de registro, según la capacidad financiera y de personal local, para hacer más accesible la información sobre tierras, acorde a las necesidades de los sectores pobres urbanos.
- Auditar los sistemas reguladores de control de uso de suelo (para disminuir clientelismos, etc.); diseño de sistemas reguladores y legales más simples para la gestión del suelo.
- Difundir ampliamente la legislación sobre tierra, especialmente a la población pobre, de manera fácilmente comprensible.
- Concientizar a los pobladores sobre los problemas derivados de la adquisición de tierras producidas y/o vendidas ilegalmente. Esclarecer a la población sobre la acción de los agentes informales o “traficantes” del mercado de tierra.

## **1.6. Fortalecimiento a la población**

### ***Asesorías técnico-legal***

Estas podrían instalarse en los barrios, por los gobiernos locales. Los procesos de descentralización que se están implementando en una gran parte de los municipios de América Latina brindan una oportunidad para su implementación.

El objetivo es generar un proceso de asesoría integral permanente, mínimamente en dos aspectos: i) técnica, para la construcción; ii) legal, con relación a la tierra y situaciones conflictivas en términos familiares. También se podrían desarrollar en ellas las actividades de concientización.

### ***Participación de la población***

La población debe participar en el debate tendiente a elaborar políticas. Mucho se ha colocado al respecto, pero la participación ha sido, en general, escasa o a través de instancias no vinculantes. Pero para que la población participe, debe poseer los elementos necesarios para lo cual se debe, también, capacitar a la misma. Aunque escapa a los objetivos de este trabajo profundizar sobre este aspecto.

## **1.7. Articulación a políticas de vivienda e infraestructura**

Deben desarrollarse tecnologías para producción y mejoramiento de viviendas, así como formas alternativas de construcción de infraestructura, para que con los escasos recursos existentes, puedan conseguirse mayores soluciones habitacionales. Pueden ser complementarias al *Banco de materiales* municipal y al *Taller de construcción*, para mejorar las capacidades de autoconstrucción y generar cooperativas de constructores, para replicar su modalidad en otros barrios. Según el componente constructivo de que se trate, podría ser realizado por mujeres.

## **2. Regularizar mejor y más**

Los programas de regularización, incluso aquellos diseñados con una perspectiva integral, deben ser reformulados, a los fines de minimizar los problemas existentes en la actualidad y tender a

su ampliación o replicabilidad. Implementar nuevos programas de mejoramiento implica, entre otros aspectos, los siguientes:

## **2.1. Disponibilidad de tierra e intervención en el mercado**

- Dado que la capacidad de aplicar los programas de regularización dentro de una perspectiva integrada, depende, en una gran parte, del recurso suelo y que actualmente existe carencia de tierra para realizar las relocalizaciones necesarias, es imprescindible implementar el Banco de tierras, en el caso de existir; de lo contrario, debe constituirse con el fin de solucionar la situación y poder ampliar la cantidad de acciones que los programas realicen.
- Utilizar del Derecho preferencial de compra, a través del cual las autoridades locales negocian con los propietarios de terrenos invadidos, a fin de obtener su venta en condiciones preferenciales con el propósito de regularizar la tenencia, ofreciendo a los mismos, como parte de la compensación, la posibilidad de concentrar los derechos de edificación correspondientes a los terrenos invadidos en otros terrenos propios.
- En los casos de legalizar asentamientos sobre tierra municipal, se puede realizar el arrendamiento o la venta de derecho de uso y aprovechamiento, en aquellos casos que la población más pobre no pueda pagar el precio convenido. Esto puede ayudar a limitar la expulsión de la población.
- Articular los programas de regularización (y cada uno de los proyectos que lo integren) a un manejo integral del suelo y de políticas de desarrollo urbano a nivel local y si es posible nacional, para que no ocurran “efectos no deseados” por la implementación de los programas.
- Estudiar mecanismos de intervención en el mercado de tierras como para que la población no sea expulsada por sectores de mayor nivel de ingreso (o que decidan vender para posibilitar tener un mínimo capital, dado el desempleo existente), mientras ocupan otro terreno.
- Aplicar procedimientos innovadores de gestión predial, como la tierra compartida, en los casos que la población se halle dispuesta.

## **2.2. Sobre aspectos administrativos**

- Fortalecer los organismos locales y sus equipos técnicos, con la finalidad de que posean capacidad de emprender y coordinar las actividades necesarias en la totalidad de las áreas de los proyectos (social, legal, técnica y ambiental) que integran los programas, enfatizando la participación de la comunidad.
- Desbaratar mecanismos clientelísticos a través de transparentar los mecanismos de elegibilidad de los proyectos y el desarrollo de los mismos.
- Agilizar tramites, por ejemplo de regularización dominial, en aquellos programas que la misma es exigida como condición para otorgar el financiamiento para la regularización urbana.
- Generar un proceso de asesoría integral permanente a la población (social, técnica, administrativa, financiera y legal) que contribuya a mantener y mejorar las condiciones de vida, al finalizar la etapa de ejecución de los proyectos de regularización.

### **2.3. Financiamiento y replicabilidad**

- Estudiar reciprocidades más altas con relación a los aportes de la familia.
- Flexibilizar los requisitos exigidos para la elegibilidad del municipio, los proyectos y la población beneficiaria (debiendo analizar cuales pueden ser flexibilizados para no llegar a causar problemas sociales o ambientales, por ejemplo).
- Estudiar la posibilidad de replicabilidad a gran escala. Sin embargo, pareciera que para esto existen límites dados por las grandes inversiones necesarias, que exigen de financiamiento externo, lo que significa mayor endeudamiento de nuestros países. En principio, pareciera que es necesario desarrollar otro tipo de soluciones, que quedan por fuera de este trabajo.
- Es obvio que estos programas no pueden combatir la pobreza. El empleo temporario que generan es importante pero limitado en el tiempo, a menos que se organicen cooperativas de trabajo, para replicar no solo en este tipo de barrios, sino en pequeñas empresas de la construcción.
- Analizar la capacidad financiera de la población y la posibilidad de recupero o no de los costos del Estado en la regularización, para realizar una programación realista de las inversiones necesarias.
- Diseñar alternativas financieras que permitan a los pobladores acceder a recursos paralelos a los del subsidio, como pueden ser los créditos con entidades cooperativas, pues aunque sean limitados, pueden ayudar a las precarias condiciones socio económicas de los hogares pobres.

### **2.4. Sobre aspectos urbano ambientales**

- Se debe definir la normativa urbana y ambiental a aplicar a los programas, en especial, los mínimos necesarios para poder ser aprobados (tamaño de lote y localización; condiciones ambientales). Las mismas serán elaboradas por las autoridades locales, provinciales/estadales o nacionales, según corresponda.
- Se debe diferenciar las formas de realizar la regularización según tipos de informalidad, pues hay especificidades que deben ser contempladas. Por ejemplo, entre loteos clandestinos (donde actúan los promotores, comercializadores y otros agentes) y las villas, donde esas figuras no existen, o los inquilinatos, donde los administradores, además de los propietarios, generan conflictos, a veces de muy compleja resolución.

### **2.5. Aspectos sociales**

- Mejorar la participación comunitaria en términos reales.
- En los proyectos integrales, reforzar el área social que aun es vista como complementaria a las áreas de proyectos e incluso, ambiental.
- Desde el punto de vista de la segregación urbana aunque se diga que se van a integrar, quedan improntas espaciales difíciles de desarmar. Y también sociales (no solo en términos de económicos, sino culturales), que es necesario analizar para poder rediseñar los programas existentes.

## 2.6. Minimizar los costos asociados a la legalización

- La política de regularización debe contemplar los costos que acarrea la legalidad en términos integrales, contemplando exenciones, períodos de gracia y subvenciones para el pago del impuesto inmobiliario, la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, y dependiendo del tipo de infraestructura, de los servicios de luz, agua y gas, a los hogares que registran niveles de ingreso mínimos.
- La posibilidad de implementar las políticas anteriormente descritas dependerá, por un lado, de la voluntad política de los gobernantes; y, por el otro, de la movilización de la población pobre –concientizada de la problemática–, con apoyo de ONGs y otros OGs, conjuntamente con sectores sociales que, si bien poseen mayores ingresos, quieren una ciudad más equitativa y sustentable. Las mismas posibilitarán una menor segregación en la medida que sean plenamente implementadas.



## Bibliografía

---

- Améndola, Giandoménico (2000), “La ciudad posmoderna”, Celeste Ediciones, Madrid.
- Arriagada Luco, Camilo (2000), “Pobreza urbana: nuevos escenarios y desafíos de políticas en América Latina”, CEPAL, Santiago de Chile, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 27, octubre.
- Barco de Botero, Carolina y Ralph Gakenheimer (1999), “La expansión del uso de la tierra en Bogotá, ¿Puede ser controlada?”, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, USA.
- Calderón, Julio (1999), “Tierra vacante. El caso de Lima Metropolitana”, Informe de Investigación, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A.
- Carrión, Diego y Andrea Carrión (1999), “La tierra vacante en Quito. Estrategias de “engorde” y ausencia de políticas de suelo”, Informe de Investigación, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A.
- Carvajalino Bayona, Hernando (1996), "Una mirada a la periferia: como mejorar lo construido?", en Práctica barrial. Una mirada a la periferia, Bogotá, Serie Documentos - Barrio Taller.
- CEPAL (1990), “La marginalidad urbana en América Latina: la dimensión espacial”, Santiago de Chile, CEPAL, LC/R.916, 7 de septiembre.

- (1995), “Alojar el desarrollo. Una tarea para los asentamientos humanos”, Santiago de Chile, CEPAL, LC/L.906, 28 de septiembre.
- (1996a), “Producción de vivienda en América Latina y el Caribe: áreas de interés para una política habitacional innovativa”, Santiago de Chile, CEPAL, LC/L.972, 20 de agosto.
- (1996b), “Situación de la vivienda en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, CEPAL, LC/L.971, 16 de agosto.
- (1999), “Panorama Social de América Latina 1998”, LC/G.2050-P, Santiago de Chile.
- Clichevsky, Nora (1975), “El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)”, Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CEUR, Instituto Torcuato Di Tella-ITDT.
- (1990), “Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana”, Buenos Aires, GEL-IIED-AL.
- (1991), “Tierra fiscal y regularización urbana”, Buenos Aires, IDRC-IIED-AL-CONICET, Informe de Investigación.
- (1996), “Política social urbana”, Buenos Aires, Espacio Editora.
- (1998a), “Cambios recientes en las políticas del Estado sobre el mercado de tierra urbana”, Capítulo del Libro: Mercados de tierra en América Latina, a ser publicado por el Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A.
- (1998b), “Tierra Vacante En Ciudades Latinoamericanas. Situación Actual y Propuestas Para Su Utilización, Documento Comparativo”, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A., Informe de Investigación.
- (1998c), Mercado de tierras en Quito, “Estudios de Fortalecimiento Institucional en el Area de Planificación Urbana, Proyecto Laderas del Pichincha.” BID/ PNUD/ Hábitat/ MDMQ/ MAAPQ/ UEPLDP Proyecto Ecu/97/028, Informe de Consultoría.
- (1999b), “Urbanización informal: Contexto, causas y posibles soluciones”, BID, mimeo.
- (1999a), “Políticas de Regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración”, a publicarse en *Storia Urbana*, Milán.
- (2000), “Mercado de tierras y sector inmobiliario en el Area Metropolitana de Buenos Aires”, Informe de Investigación CONICET, Buenos Aires.
- Clichevsky Nora y Magdalena Chiara (2000), “Evaluación Social del Programa Mejoramiento de Barrios”, Informe final.
- Comisión Municipal de la Vivienda (1998), “Datos sobre población villera”, mimeo, Buenos Aires.
- Coraggio, José L. (1975), “Notas sobre problemas de análisis espacial”, Buenos Aires, mimeo.
- Cuenya, Beatriz et.al. (1984), “Salud y Hábitat”, Buenos Aires, Documento de Trabajo, CEUR.
- Cuenya, Beatriz y Ana Falú (comp) (1997), “Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina”, Buenos Aires, CEA-Universidad de Buenos Aires.
- De Cesare, Claudia (1998), “Usando el Impuesto a la Propiedad para la Captura del Valor: el Caso de Brasil”, Cambridge, Land Lines, enero.

- Formiga, Nidia y Eduardo Garriz (1998), “El Proceso de Regularización Dominial en áreas marginales de la Ciudad de Bahía Blanca”, Presentado al Seminario de Investigación Urbana “El nuevo milenio y lo urbano”, UBA, UNQ, UNGS, noviembre.
- 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.
- Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima –FUNDASAL– (1993), “Estadística básica de los asentamientos populares urbanos del área metropolitana de San Salvador”, San Salvador.
- Furtado, Fernanda y Fabrizio Leal de Oliveira (1999), “Vazios urbanos na cidade de Rio de Janeiro: situação atual e critérios para a formulação de políticas”, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A., Informe de Investigación.
- Gottdiener, Mark (1985), “The social production of Urban Space”, Austin, University of Texas Press.
- Gregory, D y Urry, J. eds. (1985), “Social relations and Spatial Structures”, Londres, MacMillan.
- Harvey, David (1979), “Urbanismo y desigualdad social”, México, Siglo XXI SA.
- (1985), “The Geopolitics of Capitalism”, En Social relations and Spatial Structures, Londres, MacMillan.
- Herzer, Hilda y Nora Clichevsky (1992), “La investigación urbana en la Argentina”, Buenos Aires, Informe de Investigación, Fundación Ford.
- Indovina, F., (1977), “El despilfarro inmobiliario”, Barcelona, Gustavo Gilli.
- Jaramillo, Samuel (1987), “Hacia una teoría de la renta del suelo urbano”, Bogotá, mimeo.
- (1996), “El papel del mercado de suelo en la configuración física de las ciudades latinoamericanas”. Mimeo.
- Jones, Gareth A. (1998), “Perspectivas Políticas Comparativas sobre la Reforma del Mercado de la Tierra Urbana”, Noviembre, Lincoln Institute of Land Policy Cambridge, U.S.A..
- Jornada de tierra, vivienda y hábitat del área metropolitana de Buenos Aires (1999), “La deuda social, documento base”, 18 de agosto, Buenos Aires, mimeo.
- Labhab-FAU-USP/Fupam/Finep/Cef (1999), “Parâmetros para urbanização de favelas”, Informe inédito, Sao Paulo, Universidade de São Paulo-Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
- Lungo, Mario (1996), “El mercado de Tierras en El Salvador”, Informe de Investigación, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A..
- Lungo, Mario y Francisco Oporto (1999), “La Tierra vacante en el Distrito Comercial Central de San Salvador”. Informe de Investigación, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A..
- Manzanal, Mabel y Nora Clichevsky (1988), “Estado de la investigación urbana en la Argentina. Sus perspectivas”, Buenos Aires, Cuadernos del CEUR N° 25.
- Maricato, Ermínia (1996), “Metrópole na periferia do capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violencia”, Sao Paulo, HUCITEC.
- Massey, Dorin (1985), “New Directions in Space”, En Social relations and Spatial Structures, Londres, MacMillan.
- Mello Bueno, Laura Machado de (1999), “Urban Policies for Favelas”, inédito.

- Mena Barreto, Helena (1990), “Maltracada e maltratada. A intervencao da Prefeitura de Sao Paulo para regularizacao da periferia da cidade após a Lei Lehman”, Sao Paulo, mimeo.
- Menna Barreto Silva, Helena (2000), “Límites y contradicciones de las políticas urbanas progresistas en Brasil”, fotocopia.
- Morel, Edmundo (1996), “Mejoramiento urbano: Concepto, ventajas y dificultades”, en Ciudad alternativa, República Dominicana.
- Organización Internacional del Trabajo (1999), “Síntesis del Estudio económico 1998-1999”. [www.oit.org](http://www.oit.org)
- Presidencia de la Nación. Comisión de Tierras Fiscales Nacionales. Programa Arraigo (1994), “Marco teórico para una política nacional de tierra, vivienda y desarrollo urbano ambiental sustentable”, Documento final del Proyecto PNUD ARG. 92/012. Buenos Aires.
- (1998), “Obras 1996-1997”, Buenos Aires.
- Riofrío, Gustavo (1999) “Informalidad en Lima”, inédito.
- Rodríguez, Jorge (2000) “Segregación residencial socioeconomica: ¿Qué es? ¿Cómo se mide? ¿Qué esta pasando? ¿Importa?”, Santiago de Chile.
- Rojas, Fernando y Martim O. Smolka (1998), “Nueva ley colombiana implementa la captura de la plusvalía”, Marzo, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A..
- Sabatini, Francisco (1997), “Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago, Chile”, mimeo.
- Francisco (2000), “Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial”, en EURE, Volumen XXVI, N° 77, pp. 49-80. Santiago de Chile.
- Salles Souto, Ana Luiza et al (1994), “Santos: o desafio de ser governo”, Sao Paulo, POLIS, N° 18.
- Santos, Milton (1977), “Sociedade e espacio: a formacao social como teoria e como metodo”, Boletim Paulista de Geografia, Sao Paulo, N 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, HÁBITAT (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), Nairobi, pp. 81-123.
- Secretaría de Desarrollo Social (1998), “Programa de mejoramiento habitacional e infraestructura básica. Manual”. Buenos Aires, Secretaría de Desarrollo Social
- Sobreira de Moura, Alexandrina (1987), “Analise da Concessao Direito Real de Uso”, mimeo, Recife.
- Tilly, Charles (2000), “La desigualdad persistente”, Buenos Aires, Manantial.
- Topalov, Christian (1979), “La urbanización capitalista”, México, EDICON.
- (1984), “Ganancias y Rentas urbanas. Elementos teóricos”. Madrid, Siglo XXI de España Editores S.A..
- Torres, Horacio et. al. (1997), “Transformaciones socioterritoriales recientes en una metrópoli latinoamericana. El caso de la aglomeración Gran Buenos Aires”. En 6° Encuentro de Geógrafos de América Latina-Lugar y Mundo en América Latina, Buenos Aires, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Vicario, Luis (1993), “Bolivia: Uso del suelo urbano, análisis de las tendencias y políticas a través del estudio de un caso: la concentración urbana La Paz-El Alto”, en Evaluación de las políticas nacionales del suelo e instrumentos para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina, HÁBITAT (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), Nairobi, pp. 51-64.

Ward, Peter (1998), “Foro Internacional sobre Regularización y Mercados de la Tierra”, julio de 1998, Lincoln Institute of Land Policy. [www.lincoln.ist](http://www.lincoln.ist)





NACIONES UNIDAS

CEPAL

ECLAC

Serie

medio ambiente y desarrollo

### Números publicados

- 1 Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) - [haltomonte@eclac.cl](mailto:haltomonte@eclac.cl)
- 2 Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), mayo de 1997. E-mail: [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl)
- 3 Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro-regions and river basins) (LC/L.1053), agosto de 1997. E-mail: [adourojeanni@eclac.cl](mailto:adourojeanni@eclac.cl), [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 4 El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 5 Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 6 Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: [tlee@eclac.cl](mailto:tlee@eclac.cl) - [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl) [WWW](#)  
Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), octubre de 1998. E-mail: [tlee@eclac.cl](mailto:tlee@eclac.cl) - [ajouravlev@eclac.cl](mailto:ajouravlev@eclac.cl) [WWW](#)
- 7 Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), marzo de 1998. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) - [WWW](#)  
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), en edición. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) - [WWW](#)
- 8 Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/ 1), vols. I y II, en edición. E-mail: [cartigas@eclac.cl](mailto:cartigas@eclac.cl) - [rsalgado@eclac.cl](mailto:rsalgado@eclac.cl)
- 9 La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [WWW](#)
- 10 Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 11 Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [WWW](#)
- 12 Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)

- 13 Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162), diciembre de 1998 E-mail: [mcoviello@eclac.cl](mailto:mcoviello@eclac.cl)
- 14 Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl) [www](#)
- 15 Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 16 Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl)
- 17 Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. (LC/L.1202) abril de 1999. E-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl).
- 18 Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo
- 19 Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L 1241-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 20 Marcos regulatorios e institucionales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L 1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [gacuna@eclac.cl](mailto:gacuna@eclac.cl) [www](#)
- 21 Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Juan MacDonal y Daniela Simioni. (LC/L 1330-P), N° de venta: S.99.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [dsimioni@eclac.c](mailto:dsimioni@eclac.c) [www](#)
- Urban consensus. Contributions from the Latin American and Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan Mac Donald y Daniela Simioni. (LC/L 1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [dsimioni@eclac.c](mailto:dsimioni@eclac.c) [www](#)
- 22 Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reforma económica, Claudia Schatan (LC/L 1331-P), N° de venta: S.00.II.G. 46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 23 Trade liberalization and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz y Carlos Young (LC/L 1332-P), N° de venta: S.00.II.G.47 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 24 Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L 1333-P), N° de venta: S.00.II.G. 42 (US\$ 10.00), mayo de 2000 E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 25 El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L 1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43 (US\$ 10.00), mayo del 2000. E-mail: [mschaper@eclac.cl](mailto:mschaper@eclac.cl) [www](#)
- 26 Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L 1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www](#)

- 27 Pobreza en América Latina. Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arriagada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)
- 28 Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.00.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: [dsimioni@eclac.cl](mailto:dsimioni@eclac.cl) [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

- 
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
  - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl)

|  |
|--|
| <p>Nombre: .....</p> <p>Dirección:.....</p> <p>Código postal y ciudad:.....</p> <p>País:.....</p> <p>Tel.: ..... Fax: ..... E.mail:.....</p> |
|--|

- [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl): Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>