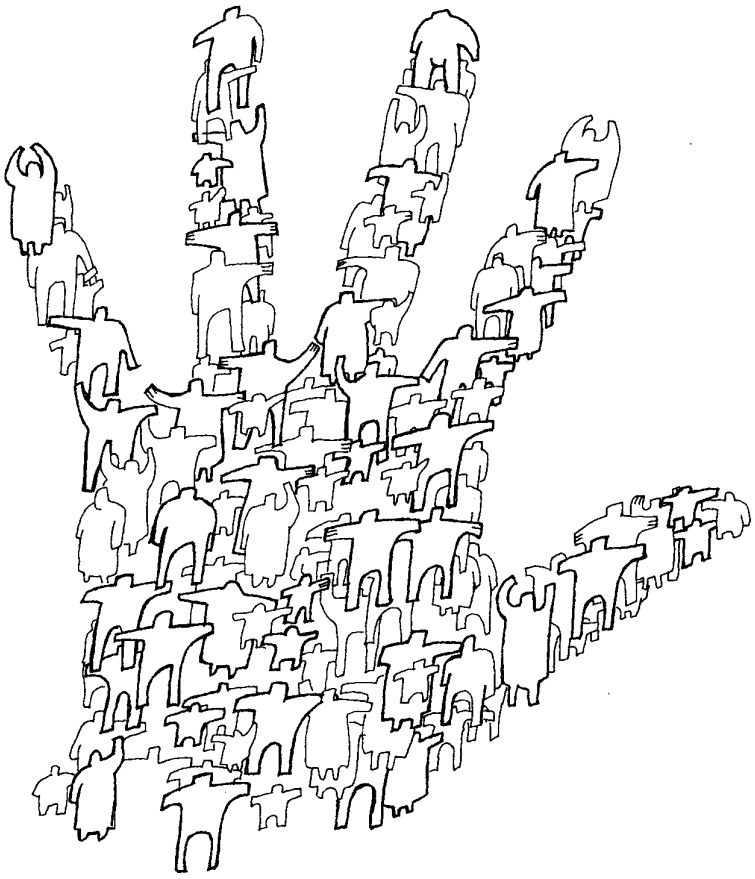
Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización

Nora Clichevsky*

sección especial



* *Arquitecta. Magíster en Planeamiento Urbano y Regional –Instituto Di Tella–Universidade Federal do Río Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. Especialista en políticas y mercados de tierra urbanos. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –Conicet– Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.*

Resumen

El objetivo de este trabajo es mostrar las formas y magnitud de la construcción del hábitat informal urbano latinoamericano y los conflictos que se plantean, las políticas de regularización que han sido implementadas y sus implicancias para los sectores de menores ingresos, con énfasis en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

La informalidad ha aumentado en las últimas décadas y tenderá a crecer si no se revierten la situación económica y la distribución del ingreso, agravadas en los últimos años, y si no se implementan políticas de tierra y vivienda para los sectores más pobres.

Abstract

The objective of this article is the types and amount of the Latin-American urban informal habitat, the conflicts around it, the implemented policies of regularization and the implications for the low income people, specially in the Buenos Aires Metropolitan Area.

The Latin America informality have increased along the last decades and this process will continue if economic crises, regressive income distribution and lack of land and housing policies for the poor people won't be modified.

Introducción

El aumento de la desocupación, la distribución del ingreso cada vez más inequitativo así como el estancamiento de la actividad económica de América Latina han significado, por un lado, que la magnitud y los tipos de informalidad urbana hayan crecido en la región en los últimos años y, por otro, que políticas tendientes a la regularización de la misma sean implementadas de manera más agresiva que en décadas anteriores, aunque con magros resultados.

En la mayoría de los países la proporción de hogares que viven en condiciones de pobreza e indigencia es aún más alta que en los años setenta y la cantidad de pobres urbanos ha aumentado de 63 millones en 1980 a 122 millones en 1990. El proceso de recuperación económica producido hasta mediados de la década del noventa no compensó la caída del ingreso ocurrida en la década del ochenta, para las familias más pobres y en los últimos años de la década pasada casi todos los países de América Latina registraron una acentuada desaceleración del crecimiento económico o directamente recesión (CEPAL, 1999). Una de sus consecuencias es el aumento del desempleo. En la primera mitad de 1999, la tasa media del mismo fue de 8.5%, la más alta de los últimos 15 años[1] (OIT, 1999). En las familias pobres, la desocupación afecta también a más de un integrante en capacidad de trabajar.

Este trabajo tiene por objetivo mostrar las formas y magnitud de la construcción del hábitat informal[2] urbano latinoamericano y los conflictos que se plantean, las políticas de regularización que se han implementado y sus implicancias para los sectores sociales de menores ingresos, con especial énfasis en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)[3].

Hábitat informal en América Latina

Multiplicidad de formas y magnitudes

Los tipos de informalidad son múltiples, tanto desde el punto *dominial* como urbano; los principales son: ocupación de tierra pública o privada en "villa"[4]; asentamiento; toma; ocupación de lote individual; loteos clandestinos o "piratas"; loteos irregulares; ocupación de inmuebles de propiedad fiscal o privada; propiedad de origen social (ejidos o comunidades indígenas), incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales; cooperativas agrícolas transformadas en "urbanas".

Las ocupaciones de tierras se realizan, en muchas ocasiones, en áreas de riesgo natural y sin infraestructura; en suelos contaminados, cercanos a basurales y hornos de ladrillo; con dificultosa accesibilidad a los lugares de trabajo, servicios de salud y educación. Se construyen viviendas por fuera de la normativa existente y los inmuebles ocupados, los hoteles –pensiones y conventillos[5]– poseen serios problemas ambientales, como falta de servicios básicos y alto nivel de hacinamiento.

En algunas ciudades, la población que vive en hábitat informal ha crecido de manera significativa en las últimas décadas[6]. En Caracas aumentó del 20% en los años cincuen-

[1] Aumentó el empleo informal en 4.5% en 1998, mientras que sus ingresos medios se han reducido en el mismo año en aproximadamente un 3%.

[2] La informalidad/ ilegalidad/irregularidad implica dos tipos de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales (vinculados a la propiedad) y al proceso de urbanización (incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad).

[3] Está integrada por la ciudad autónoma de Buenos Aires –capital de la Argentina– y 24 municipios pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires. En este artículo nos referimos al AMBA como ciudad metropolitana. Según el último censo nacional de 1991, poseía cerca de 11 millones de habitantes.

[4] Favela, callampa, barriada, según los distintos países latinoamericanos.

[5] Corticos, tugurios, casas de vecindad, mesones, según los diferentes países.

[6] Existe dificultad en determinar la magnitud de la informalidad, según tipos, debido, entre otros aspectos, a que los censos no los registran como unidad

(Continuación nota 6)

de análisis. La población no se refiere siempre a universos comparables, ya que para algunas ciudades la información hallada incluye todo el hábitat popular y para otras sólo alguno de los tipos.

[7] De lotes irregulares o clandestinos a cargo de los propios propietarios o promotores.

[8] Según las ciudades son también importantes otros tipos de informalidad, pero no se hallan cuantificadas.

ta 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 indican que más del 40% (Riofrío, 1999) o del 50% (Mello Bueno, 1999) de la población vive en hábitat informal. En Bogotá, en los años setenta habitaba en loteos clandestinos el 54% de la población; en la ultima década, la población que vive en algún tipo de informalidad ha llegado al 59% (Clichevsky, 1991; Mello Bueno, 1999). En México ha llegado al 40%.

De todos los tipos de informalidad, la adquisición ilegal[7] es la forma más extendida, que llega al 50% en Colombia, Nicaragua y El Salvador, entre otras. En algunas ciudades, como en San José de Costa Rica y San Salvador en los años ochenta, predominaban los inquilinatos centrales; en esta última, la situación cambió a raíz del sismo de 1986 y del conflicto bélico; 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 (Lungo, 1996; Fundasal, 1993).

En Brasil se dan diferentes situaciones. En Río de Janeiro, Belo Horizonte, San Pablo, Salvador y Fortaleza la población que vive sólo en favela representa entre el 20% y el 22%, mientras que en Recife el 46% (Mello Bueno, 1999)[8]. En Quito, aproximadamente el 50% de los asentamientos son ilegales; la ocupación informal se realiza a través de invasiones y *lotizaciones* mediante organizaciones ilegales; o a través de cooperativas de vivienda o agrícolas, ilegalmente transformadas en urbanas (Clichevsky, 1998).

Estado, informalidad y movimientos sociales

La población accede a alguna forma de hábitat informal, dependiendo, en parte, de la organización social de la misma: asociaciones de vecinos, cooperativas, mutuales u Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que son, en oportunidades, interlocutores válidos frente al Estado y dan apoyo técnico, social y hasta monetario a las asociaciones de base o a la población no organizada. Desgraciadamente, muchas organizaciones o sus dirigentes fueron cooptados con políticas clientelares por el gobierno de turno, desarticulando los movimientos.

Las organizaciones difieren según las formas históricas de propiedad y de lucha por la tierra y vivienda de cada país, pautas culturales, condicionamientos políticos (mayor o menor represión), así como del apoyo recibido de movimientos religiosos, derechos humanos o cooperación internacional. Se comenzaron a movilizar en la década del setenta en las periferias de las ciudades, presentando una enorme cantidad de demandas para solucionar su hábitat; ya en la década siguiente, el auge, especialmente de las ONG, es muy grande.

Sólo para dar algunos ejemplos, desde los años setenta, las ocupaciones en México estuvieron acompañadas por el surgimiento de organizaciones sociales, aunque en menor medida que en Perú (Clichevsky, 1990). En Brasil, impulsados primeramente por las Comunidades Eclesiásticas de Base (CEB), se produjeron movilizaciones por la regularización de los loteamientos clandestinos,

durante 1979 (Clichevsky, 1991). Los movimientos de favelados comienzan a tomar importancia durante los años 1979-80[9] y las movilizaciones fueron muy importantes en la década del ochenta, y un elemento fundamental para la incorporación, en la Constitución de 1988, de instrumentos de apoyo a la población más pobre.

En Lima, el compromiso del Estado en promover y desarrollar un plan de habilitación urbana dio como resultado la creación de un modelo de desarrollo autogestionado de ciudad-empresa, a través de un programa participativo, Comunidad Urbana Autogestionaria (CUAVES), llevando a cabo un proyecto integral de desarrollo (Clichevsky, 1991). En República Dominicana, desde finales de 1988, y como forma de respuesta a los desalojos masivos realizados para la remodelación urbana gubernamental, el Proyecto Ciudad Alternativa desarrolla desde los pobladores barriales organizados de la ciudad, y con ellos la formulación de una propuesta urbana alternativa, fundamentada en la participación popular[10] (Morel, 1996).

Por un lado, estas formas de organización han permitido, a través de la lucha por sus reivindicaciones, que el Estado implemente políticas tendientes a mejorar las distintas situaciones de informalidad; y, por otro, que los pobladores lleven adelante la producción y el mejoramiento progresivo de su hábitat.

En los años noventa, con la profundización de la crisis económica y el hecho de que el Estado está dejando de ser el actor protagónico de la política social, las organizaciones intermedias y la comunidad asumen un papel aún más importante. Pues pese a los diferentes programas de mejoramiento del hábitat que los gobiernos implementan, el déficit se acrecienta.

La población, sus asociaciones y las ONG han desempeñado un papel importante en la implementación de las políticas de legalización, dependiendo de su historia, sus luchas y las posibilidades que les han dado los gobiernos para actuar. En muchas ocasiones, interactúan con el Estado, y en otras llevan adelante proyectos de manera independiente, o con apoyos estatales pero liderando los programas.

Además, la permisividad del Estado hacia las distintas maneras de informalidad ha sido diferente según los países, las coyunturas políticas y la resistencia de las organizaciones populares. Debe tenerse en cuenta que la informalidad representa, en parte, una solución al problema de la necesidad de tierra y vivienda de los sectores pobres; el Estado puede *dejar* de canalizar recursos para la producción de servicios urbanos, al mismo tiempo que descomprime la crisis habitacional.

En algunos países como Brasil, ha existido tolerancia del gobierno hacia los loteadores clandestinos, que van "urbanizando" la periferia en una suerte de *laissez faire*, sin ningún tipo de control en lo que se refiere a calidad y condiciones de la tierra, ofreciendo a los sectores inmobiliarios, a través de los loteamientos clandestinos, la posibilidad de obtener inmensas ganancias. En otros, la población que ocupa tierra ilegal ha sido fuertemente reprimida, según los objetivos gubernamentales y la posibilidad de incidencia de las organizaciones de la población.

[9] Aprovechando los programas gubernamentales Pro-Luz y Pro-Agua, la lucha por la regularización de los loteos clandestinos se inició en 1976 en San Pablo.

[10] Inscrito en la línea del mejoramiento de las condiciones de vida de los asentamientos precarios, el Proyecto ha devenido en un espacio de articulación progresiva entre la protesta y la propuesta, la resistencia y la negociación, y el aporte crítico en la discusión de ideas y líneas de acción encaminadas a fortalecer la construcción de la democracia participativa y la convivencia ciudadana.

[11] *Y en ciertos casos, han sido implementadas muy parcialmente.*

[12] *Puesto que no se mejoran las condiciones de la población para que acceda al mercado formal.*

[13] *Se realiza a través de la venta, cuando hay acuerdo entre las partes, a través de juicio de expropiación (que se aplica en escasas situaciones) o a través de prescripción de una cantidad de años de ocupación que según los países, va de 5 a 30 años.*

Las políticas estatales para "formalizar": la regularización

La regularización de la informalidad se establece como una agenda casi obligada en las políticas sociales de las últimas décadas, debido fundamentalmente a: *i.* los beneficios de la urbanización son apropiados privadamente y los costos de la misma son públicos; *ii.* el Estado debe mantener cierto control social, o disminuir los posibles conflictos sociales y *iii.* se puede colocar más tierra en el mercado a la vez que convertir en contribuyentes potenciales a una cantidad de población que antes no pagaba ningún impuesto ni tasa de servicios.

La mayoría han tenido resultados muy parciales y, en algunos casos, negativos, debido, por un lado, a las restricciones macroeconómicas y, por otro, a la misma formulación de las políticas. Otras han estado muy bien formuladas, pero *descontextuadas* de la complejidad de las situaciones reales a las cuales apuntaban. Algunas aún no pueden ser evaluadas, pues han sido elaboradas recientemente[11]. Generalmente, se encuentran desconectadas de un manejo integral del suelo y de políticas de desarrollo urbano y no poseen un tratamiento integral a los diversos tipos de irregularidad. Por lo tanto, los canales de acceso irregulares se van alternando reproduciendo el círculo de la informalidad[12].

Existen políticas de regularización exclusivamente dominiales o urbanas, o ambas integradas, dependiendo de los países y programas específicos (Clichevsky, 1999). Las tierras que se regularizan son, en la mayor parte, públicas, pues el Estado opone resistencia a regularizar tierras privadas[13]. Un enfoque más reciente establece como prioridad la integración social y cívica a los asentamientos dentro de la estructura urbana.

La dimensión jurídica de la legalización implica una definición sobre la propiedad privada y las formas de intervención del Estado en la problemática urbana, en especial sobre la regulación de los mercados de tierra y vivienda, la propiedad colectiva y la legislación sobre las garantías para obtención de créditos. Los títulos de propiedad que se otorgan varían desde "duros", completos y registrados (escrituras); hasta "blandos" (son algo más que certificados de posesión, registros de ocupación o contratos de compraventa). En muchas oportunidades, los títulos "blandos" pasan a ser "duros" a través de un proceso largo y a veces muy costoso (Clichevsky, 1999).

En los casos en que los hogares tienen seguridad de hecho, pocas veces consideran la escritura como prioritaria, sino como una necesidad asociada con el sistema de valores de la clase media. La regularización dominial es importante cuando se halla correlacionada a alta inseguridad de la tenencia ilegal de terrenos, como en Costa Rica, o donde el Estado promueve la asociación de la inseguridad con la falta de título, como en México (Ward, 1998).

Por otra parte, la consolidación de la vivienda está asociada con la disponibilidad de recursos y no con la seguridad del título de propiedad, como se ha planteado en muchas oportunidades, y las empresas de servicios (la mayoría privatizadas durante los noventa) siguen sus propios planes para definir las inversiones, y pocas veces el título legal es un

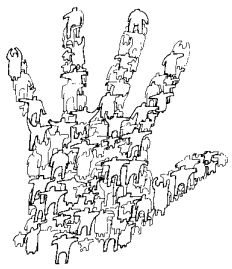
criterio importante (Ward, 1998; Clichevsky, 1999).

En cuanto a la regularización urbana existen muchos programas innovadores; uno de los que posee mayor éxito es el programa Favela/Bairro, del municipio de Río de Janeiro (Arraigada, 2000). Pero sus costos totales son considerables: entre 1994 y 1997 fue de 300 millones de dólares, suministrados en gran parte por el BID (Ward, 1998). Esto ha ocurrido con similares programas en otros países (Clichevsky y Chiara, 2000).

Las soluciones son escasas y heterogéneas según los países y períodos de aplicación en una misma nación. En Lima, entre 1982-86, la municipalidad otorgó 134.000 títulos y, en 1996-97, cerca de 170.000; sin embargo, el 90% de los títulos entregados hasta 1995 presenta problemas de registro y muchas de las nuevas escrituras son revisión de otros entregados anteriormente (Calderón, 1999). En Recife, entre 1987-91, el Programa Suelo y Techo dio 48.000 títulos, el 20% del total de la población en favelas. En otros países no ha llegado a regularizarse el 10% de la informalidad.

Los costos para la población difieren según las soluciones implementadas: desde la entrega gratuita de la tierra y la exención del impuesto inmobiliario por varios años, hasta la venta por valores próximos a los del mercado, por mensualidades. Si bien las mismas son, en general, bajas, los adjudicatarios atrasan el pago por no poseer capacidad económica, y por eso no disponen de pleno derecho sobre el lote que ocupan. 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.

La regularización significa para la población, además del pago de la tierra, costos adicionales: impositivos y tasas por servicios; dado el empobrecimiento de la población, parte de la misma, está obligada a dejar el lote regularizado y ocupar otra tierra, más lejana. Esto plantea serios interrogantes acerca de la capacidad de réplica de los programas.



Producción del espacio e informalidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)

Pobreza y producción del espacio

El modelo económico implementado desde los años setenta aumentó la polarización social en Argentina, agudizada en la última década. En 1974, el 30% de la población más pobre recibía el 11,3% del total de ingresos, mientras que el 10% más rico recibía el 28%; en 1990, la distribución era de 9,7% y 35,2%, respectivamente, y en 1995, 8,5% y 37,5% (INDEC, 1999). La polarización social al interior del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es importante, pues mientras la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (CEPA-INDEC, 1994), en algunos barrios de la ciudad de Buenos Aires, sólo llega al 2,6% (el mínimo porcentaje del país), en los municipios del AMBA puede llegar a 26,9%.

Asimismo se ha producido un aumento importante de la desocupación en los últimos diez años. Mientras que en 1987 la misma

era de 5,4%, en 1999[14] llegó a 15,6%. En 1996 el 40,6% de los trabajadores estaban en "negro" o "informales", es decir que 1.522.000 personas no realizan ningún aporte previsional y no poseen obra social ni cobertura en caso de accidentes[15].

La población en Buenos Aires se localiza según el precio que la misma puede pagar o se halla dispuesta a pagar por la tierra o vivienda, pero una proporción cada vez más grande de la misma sólo tiene la alternativa de vivir en la informalidad, debido al creciente modelo de exclusión social. Ya desde inicios de siglo existían los inquilinatos, donde habitaba la población más pobre y, a partir de los años cuarenta, las "villas", localizadas en principio en la ciudad de Buenos Aires y posteriormente, también, en los municipios del AMBA.

Hasta los años setenta, la política sobre la producción del suelo urbano ejercía mínimas restricciones. Por lo tanto, la tierra que se incorporaba a las áreas urbanas carecía de infraestructura básica y equipamientos colectivos, y una gran parte de ella sufría inundaciones. Dicha política estaba articulada a la comercialización de la tierra[16]: la población de bajos ingresos podía acceder a la compra de un lote en mensualidades, ya que la cuota que debía pagar era un porcentaje reducido del salario que percibía. Muchos de estos lotes actualmente son irregulares, pues la población no ha podido escriturar (y a veces ni registrar los contratos de compraventa), y esto ha ocasionado innumerables conflictos dominiales.

Hubo intentos de implementar políticas más restrictivas desde los años sesenta, pero las presiones ejercidas por los sectores inmobiliarios fueron muy fuertes; durante el último régimen militar –1976-1983– es cuando logran implementarse. En la Provincia de Buenos Aires, según la Ley 8912, de 1977, los lotes deben poseer obras de infraestructura, y por eso el acceso a la tierra para los sectores de menores ingresos se encarece. Ello ha significado el inicio de los loteamientos clandestinos e irregulares, porque no existe demanda solvente para tierra con infraestructura, como prevé la legislación mencionada.

Desde la década del ochenta, han dejado prácticamente de existir las ventas por mensualidades, en loteos legales, debido a los períodos de alta inflación y hasta hiperinflacionarios, y aunque desde hace ocho años existe estabilidad financiera, no han reaparecido en el mercado los lotes a mensualidades[17].

Tipos y magnitud de la informalidad

El empobrecimiento de la población y la carencia de políticas específicas han determinado el aumento de la población que vive en diferentes hábitat informales. La situación de ilegalidad respecto a la tierra[18] ha pasado de aproximadamente el 3% en la década del sesenta a algo más que el 10% en la actualidad.

Es de señalar que en Argentina, los asentamientos se diferencian de las "villas"; los primeros son tomas organizadas de tierra, de hasta 20.000 habitantes, con asesoramiento técnico de ONG; poseen un trazado regular y su patrón urbano es similar a los ba-

[14] En los Municipios del AMBA. INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina), EPH, mayo de 1999.

[15] La situación tendería a empeorar si se analizara, dado el mayor tamaño de las familias más pobres.

[16] El sustento para la implementación de una política especial de comercialización de tierra para los sectores de menores ingresos, en los años cincuenta (Ley 14005/50), fue la ampliación de la propiedad de la tierra para la mayor cantidad de población, articulada a políticas crediticias sobre vivienda y tierra rural.

[17] Incluso, algunos loteos de la década del cincuenta, destinados a la población de bajos ingresos, y no vendidos, actualmente se ofertan como un «barrio privado», exclusivos barrios para sectores de ingresos altos, similares a los countries clubs, *pero con menores servicios (Clichevsky, 1999).*

[18] Dado que no es posible cuantificar la construcción informal.

rrios legales. Las "villas" son ocupaciones no organizadas de una o varias familias, sumándose otras en el tiempo; algunas poseen más de 50.000 habitantes y sus densidades son muy altas. Sus organizaciones sociales surgen a partir de la ocupación.

Los loteos irregulares carecen de algún requerimiento de la legislación vigente, mientras que los loteos clandestinos sólo podrían ser legales a través de normas especiales. La propiedad horizontal se aplica en lotes con menor superficie de lo que la ley permite. Las casas tomadas surgen en los años ochenta, principalmente en la ciudad de Buenos Aires, a partir del abandono de sus dueños (por inundaciones o expropiaciones para realizar obras públicas que no fueron concretadas). También equipamientos que han dejado de serlo han sido ocupados desde hace quince años.

Según datos oficiales, en la ciudad de Buenos Aires habitan en villas alrededor de 80.000 personas[19], mientras que estimaciones de las organizaciones vecinales afirman que en 1999 eran más de 100.000; la población que habita en inquilinatos y hoteles-pensión es de alrededor 145.000 y 150.000, la cual ocupa inmuebles, en más de 10.000 propiedades. En los partidos del AMBA estimaciones de organizaciones sociales indican que la población que vive en aproximadamente 140 asentamientos es de 250.000 habitantes; sumada a la que no tiene regularizada su situación dominial y la población de las villas[20], llega a más de medio millón de personas.

Las políticas del Estado en los noventa

Las políticas del Estado, especialmente en los noventa, han tenido por objetivo "trabajar a dos puntas". Por un lado, se implementan nuevas políticas que tienden a la revalorización del suelo y capital inmobiliario a través de la renovación urbana en áreas centrales degradadas. Para ello se instrumentan, entre otras políticas, modificaciones a los Códigos de Edificación y Planeamiento y la recientemente creada Corporación del Sur[21], en la ciudad de Buenos Aires. Por el otro, el Estado implementa, en sus diferentes niveles, políticas de regularización de la tierra y la vivienda ocupada ilegalmente, con implicancias diversas para los sectores sociales de menores ingresos.

Las distintas políticas de regularización comenzaron a implementarse en algunos municipios del AMBA desde 1983[22], pero el Estado nacional ha comenzado a intervenir desde 1989 (Clichevsky,1999). Las más importantes, por lo abarcativas, son el Programa Nacional de Tierras Fiscales, el Programa Arraigo (Decreto 2441/90), el cual no interviene sobre la regularización de la tierra privada ocupada y la Ley 24.374/94, que regulariza situaciones de dominio en loteos privados.

El Programa Arraigo emprende "la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos que atiendan la instrumentación de servicios básicos de infraestructura y sienten las bases para la solución integral del hábitat" (Programa Arraigo, 1994).

[19] Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), 1993.

[20] El 24% de villas está sujeta a inundaciones. Muchas de ellas se hallan, asimismo, cercanas a, o sobre basurales.

[21] Entidad público-privado conformada desde el Gobierno de la Ciudad.

[22] Hubo experiencias aisladas a partir de fines de la década del setenta.

Para las ventas de tierra, el Programa emplea generalmente el procedimiento de las transferencias colectivas a las organizaciones sociales de sus habitantes. De esta manera, se obvian requisitos (como las subdivisiones, los arreglos normativos y los proyectos urbanos) que demorarían la factibilidad de las transferencias individuales. Pero ello trae una serie de problemas, pues se vende el macizo de tierra a las organizaciones con personería jurídica (cooperativas), lo cual implica altos costos para los beneficiarios[23]. Las asociaciones mutuales aún poseen problemas jurídicos para la compra de tierra. Además, existe un gran clientelismo entre las cooperativas y el Programa Arraigo y muchas acusaciones de los pobladores hacia los dirigentes, por corrupción y malversación de fondos.

El Programa tenía previsto atender, en 119 asentamientos, a 144.000 habitantes del AMBA. Inició procesos de regularización sin las tareas de ordenamiento urbano ni obras de infraestructura, los cuales se tendrían que *efectivizar* con posterioridad. Sólo había realizado diez proyectos, en forma parcial, hasta 1997 (Programa Arraigo, 1994; 1998). Los precios acordados para la compraventa poseen un promedio de 2 dólares/m^2. En la ciudad de Buenos Aires todavía no se pudo hacer efectivo ningún caso; sólo dos villas poseen los boletos de compraventa, pese a que han pagado el 30% del terreno (necesario para escriturar), pero aún existen problemas dominiales. En los municipios del AMBA, los habitantes que han pagado sus cuotas (alrededor del 75% de los beneficiarios actuales del Programa) no han obtenido aún la propiedad, sino sólo los boletos de compraventa. Es decir, luego de diez años de su implementación los resultados son mínimos.

La otra política implementada a través de la Ley 24.374/94, es la primera en Argentina sobre regularización de tierra privada y que había sido loteada y, en parte, vendida legalmente, así como de viviendas permanentes. Los beneficiarios deben acreditar la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, con anterioridad al 1º de enero de 1992, y no poseer otra propiedad; se otorga un título "blando" que a los diez años se puede convertir en escritura completa, por prescripción decenal. La misma ley dispone, asimismo, la inmediata escrituración en los casos en que el titular de dominio se presente a efectos de otorgar su consentimiento.

El proceso es gratuito (aunque los beneficiarios deben realizar una contribución del 1% de la valuación fiscal del inmueble) y permite la regularización de tierra inundable y sin ninguna infraestructura. En paralelo, se ha modificado el Código Penal, en términos de dar mayores seguridades al propietario, a través de la Ley 24.454/94, por la cual pueden ir a prisión los ocupantes de terrenos y viviendas. Muchos de los desalojos que actualmente se realizan están amparados en esta legislación[24].

La implementación se realiza muy lentamente[25], aunque aún no se conoce, a casi seis años del comienzo de su implementación, la cantidad de beneficiarios. Pareciera, pues, que se está frente a una legislación definida para obtener beneficios políticos, pero de problemática implementación. Por otra parte, no se articula con subsidios o créditos a

[23] Deben realizar un Balance que cuesta entre 1.500 y 3.000 dólares anuales, entre otras actividades administrativas.

[24] Inclusive, el Gobierno quiere sanciones más duras para los usurpadores de viviendas, y envió al Congreso un proyecto de ley que propone aumentar el castigo previsto por el artículo 181 del Código Penal a un tiempo de entre 6 meses y 4 años de cárcel. La pena actual para los usurpadores está entre un mes y dos años de prisión. El proyecto propone que la víctima de la usurpación recupere su casa, mientras aún continúen los trámites judiciales y no recién terminados éstos, como sucede actualmente (Clarín, *5/4/99).*

[25] Las Casas de Tierra (Decreto Provincial 3991/94), organismos a nivel local destinados a la implementación, han sido organizadas de forma muy parcial, dependiendo de las voluntades y posibilidades de los gobiernos municipales.

bajo costo, para mejorar el hábitat que se regulariza.

Es de destacar que en la década del ochenta varios municipios implementaron planes de regularización sobre las escasas tierras municipales que poseían y estaban ocupadas. En la ciudad de Buenos Aires, en 1997, el gobierno autónomo aprueba la primera etapa del Plan de Urbanización de Villas de Emergencia, consistente en la inversión de fondos para la construcción de viviendas y creación de infraestructura, como trazado de calles, instalación de luz y servicios básicos, que se ha implementado parcialmente en algunas villas; el Plan no prevé la regularización dominial. No han sido implementadas políticas para otros tipos de informalidad, como los loteos clandestinos e irregulares; sólo en la actualidad (julio 2000) el gobierno de la ciudad de Buenos Aires comienza un programa de regularización de casas tomadas.

Informalidad, Estado y regularización en el contexto socioeconómico actual

El Estado, en paralelo a la implementación de políticas tendientes a la regularización, en especial en la última década, ha sido más o menos permisivo con las distintas manifestaciones de la informalidad urbana. Los programas de erradicación de villas datan de los años sesenta, algunos con fuerte represión, en especial en el período 1976-83. Pero los conflictos continúan desde la redemocratización en 1983, aunque con intensidades y situaciones diferentes según los períodos políticos.

Las organizaciones sociales[26] han tenido diferentes actuaciones a lo largo de las últimas dos décadas, al igual que las Organizaciones No Gubernamentales y su desempeño ha sido mayor a fines del gobierno militar y al inicio de la redemocratización. Las mismas sufren desgastes en los inicios de los noventa, por la implementación de políticas, aunque parciales, de regularización; por clientelismo político y porque no había posibilidades de negociación en el nuevo escenario político. Aunque hacia mediados de dicha década se refuerzan muchas de las organizaciones, consiguiendo reivindicaciones como reubicación de pobladores desalojados y alguna legislación sobre regularización de casas tomadas.

La población pobre no posee alternativas en el mercado formal y continúa ocupando tierra en todo el AMBA y casas en la ciudad de Buenos Aires. Ello ha significado, incluso, conflictos entre los ocupantes y programas de regularización, población residente en el entorno (sin distinción de sectores sociales) y el sector inmobiliario. La solución definitiva a las ocupaciones de tierra (como se halla explicitado en los considerandos del Programa Arraigo) no pudo, obviamente, llevarse a cabo. Algunos ejemplos muestran estas situaciones.

En los municipios más pobres del AMBA, como en Florencio Varela y La Matanza, se produjeron varias ocupaciones. En este último, pueden llegar a involucrar a 800 familias, como la que se produjo en 1997, ocupando terrenos privados y de varias instituciones estatales, incluso áreas verdes (*La Nación,* 1/4/97). A la reclamación de los

[26] *Que en el AMBA poseen una larga historia, desde los movimientos de inquilinos a principios de siglo.*

propietarios de las tierras ocupadas se sumaron los vecinos, oponiéndose –hasta con armas en la mano– a la pérdida de los espacios verdes y a la cercanía de viviendas de gran precariedad que devaluará sus propiedades, a la vez que podría significar conflictos (dada la violencia que actualmente se desarrolla en muchos de los asentamientos y villas, debido a la crítica situación social)[27]. En Villa Fiorito, en el sur del AMBA, la situación es muy compleja: sus tierras fueron otorgadas a una cooperativa por el Programa Arraigo, pero habitantes de otras villas las han ocupado y construido precarias viviendas, enfrentándose con el Estado. "Se cansaron de estar amenazados por la podredumbre del Riachuelo y dejaron sus tierras frente al Arroyo {...}. Partieron con un sueño elemental: un lugar alto y seco. Encontraron un terreno fiscal {...} del Plan Arraigo, sin uso" (*Clarín*, 1/8/98)[28]. Pero un juez dio curso a una denuncia y ordenó el desalojo, volviendo la tierra a ser un basural.

En cuanto a ocupación de ex equipamientos, como el Patronato de la Infancia, la lucha de los habitantes del mismo por conseguir la regularización luego de seis años de lucha, fue abortada por cambios en las autoridades gubernamentales, que aunque hayan sido de un mismo partido político (el Justicialista) poseen diferentes objetivos (incluso cambios en los objetivos clientelares) y han dejado sin implementar una ordenanza de 1990, que otorgaba la propiedad a la cooperativa que habían formado los ocupantes. Ello significó un desgaste de los mismos, una situación de gran precariedad de todo tipo. Las autoridades actuales –de otro signo político– aún no han actuado sobre esta grave situación.

También se han dado conflictos entre pobres. La modificación en las condiciones de vida de los "nuevos" que les obliga a compartir con los "viejos", ha generado más de una queja y protesta. Cuando el Programa Arraigo hizo público, en inicios de los años noventa, que la población de una villa que se iba a erradicar (la Villa 31) sería distribuida en grupos en distintos lugares de la ciudad de Buenos Aires. Rápidamente los habitantes de los barrios de Matadero y Lugano –de sectores de bajos ingresos– hicieron pública su oposición al proyecto, rechazo que los medios de difusión se encargaron de cubrir ampliamente. El cambio de rumbo respecto a la "solución" para dicha villa fue definido por las autoridades a partir de dichas movilizaciones vecinales.

Asimismo la Villa 31[29] es un ejemplo de los conflictos entre informalidad y sector inmobiliario. La misma se localiza en la ciudad de Buenos Aires, en una zona de alto valor del suelo[30], donde se proyectó una autopista (ya construida) y el "Proyecto Retiro (PR)", que desarrollará 150 hectáreas –muchas de ellas se hallan ocupadas por la villa– (Clichevsky, 1999). Fracasadas las propuestas del Programa Arraigo para relocalizar a los villeros y construir la autopista, en 1996 el gobierno municipal desalojó violentamente el terreno necesario. Las familias que aún ocupaban la tierra –que debía liberarse para implementar el "PR"– debían optar entre crédito para vivienda en otro terreno o cobro de una "indemnización" de 12.000 dólares para retor-

[27] *Por ejemplo, una de las zonas más pobres del AMBA (Budge) tiene relación con el crimen y el trafico de droga; al menos hay 50 lugares de venta de cocaína y marihuana* (Clarín, *29/11/98*).

[28] *Aunque son tierras del Programa Arraigo, hace cinco años el Municipio de Lomas de Zamora las rezonificó para que pudiesen convertirse en espacios públicos y se asignaron a la Fundación María Teresa Durán, que, según denunciaron los vecinos "pertenece a un puntero llamado Jorge Ramírez Caballero".*

[29] *Una de las más antiguas, que fue desalojada y reconstruida varias veces.*

[30] *Las diversas gestiones justicialistas (1989-1996) intervinieron en Buenos Aires con una concepción a partir de la cual se priorizaban los intereses de los grupos económicos dominantes. Para la consecución de algunos de esos proyectos era necesaria la erradicación de la Villa 31, cuyos terrenos en el área de Retiro se valorizarían en forma inestimable (Clichevsky, 1996).*

nar a sus lugares de origen[31]; por esta última se decidieron 1.300 familias. Posteriormente, parte de la villa fue ocupada por nueva población y actualmente habitan alrededor de 10.000 personas[32]. El gobierno nacional y el de la ciudad de Buenos Aires siguen (en agosto de 2000) defendiendo el PR (como forma de impulsar la construcción y favorecer al sector inmobiliario, pues se prevé una inversión privada de 1.000 millones de dólares), pero se desconoce algún plan para la villa. Por lo tanto, continúan el conflicto y el peligro de desalojo.

La disputa por el espacio entre sectores de la población de bajos y altos ingresos se manifiesta claramente en la villa La Cava y su entorno, en el norte del AMBA. Se desconoce la cantidad de población que la habita; un censo de 1993 arrojó 9.000 personas, pero según la policía viven unas 40.000 personas y según los propios habitantes, 15.000, ocupa 20 hectáreas (*Clarín*, 10/1/99). Para algunos vecinos, los autores de delitos en la zona son sinónimo de moradores de esta villa y han llegado a pedir su erradicación.

"Se podría reubicar a los pobladores de La Cava y luego obtener ganancias por la venta de los terrenos revalorizados", afirma uno de los agentes inmobiliarios de la zona. La iniciativa fue apoyada por el ex intendente de San Isidro, municipio donde se localiza la villa (*La Nación*, 14/3/99). Pero parte de los terrenos son del Programa Arraigo, que debe adjudicarlos a dos dólares/m^2, representando el 1% del precio de un terreno en la zona. Pero si las tierras estuvieran desocupadas tendrían un valor, como mínimo, de 47 millones de dólares, según inmobiliarias locales. Aún no se ha llegado a ninguna solución.

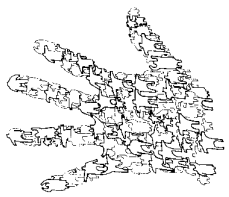
Las ocupaciones de casas en la ciudad de Buenos Aires también sufrieron desalojos en los últimos años. El gobierno pretendía hacerlo en más de 1.000 viviendas de su propiedad, en 1997 (*Clarín*, 16/3/97). Pero la lucha de las organizaciones impidió el desalojo masivo. Aunque ha ocurrido de manera aislada, como en Belgrano, barrio de sectores medios y altos, donde más de 30 familias fueron desalojadas de una construcción sin finalizar pues la empresa había quebrado. "Hace cinco meses que vivimos acá y ahora no tenemos dónde ir. Las asistentes sociales están buscando un lugar donde podamos quedarnos, aunque sea por unos pocos días", declaró uno de los vecinos (*La Nación*, 2/4/97). En 1999, se ocupó un edificio en pleno Barrio Norte, de ingresos medios y medios altos (*La Nación*, 4 /1/99). Según una ocupante, un señor cobró 500 dólares a seis familias a cambio de un techo. La policía desalojó el inmueble en pocos días.

Conclusiones

1. El hábitat informal ha aumentado en América Latina en las últimas décadas, y la misma aún tenderá a crecer si, por un lado, no se revierten la situación económica y la distribución del ingreso, que se han agravado aún en los últimos años y, por otro, no se implementan políticas de tierra y vivienda para los sectores más pobres, superando las limitaciones que pueden tener algunas de las soluciones actualmente vigentes, como la regularización.

[31] La mayoría de los villeros es del interior del país o de Bolivia y Paraguay.

[32] Según cálculos de la CMV, para 1998.



2. Las organizaciones sociales –tanto de base como ONG– han jugado un papel fundamental en la producción del hábitat de los sectores pobres urbanos, así como en sus reivindicaciones y negociaciones con el Estado. Si bien las mismas han sufrido un retroceso al inicio de los noventa, es de esperar que jueguen un importante papel en la elaboración de proyectos alternativos a los actuales, para la mejora del hábitat. Y, muy especialmente, en la concientización de la población sobre los elementos explicativos de su situación (modelo económico; distribución de ingresos, políticas de construcción de la ciudad).
3. La continuidad de las ocupaciones, tanto de viviendas como de terrenos provoca luchas entre los pobres urbanos contra otros sectores sociales y económicos (como el sector inmobiliario) y hasta con otros pobres. La respuesta del Estado a nuevas tomas de tierras son variadas: desde el aliento (por clientelismo); el "dejar hacer" hasta la represión y el desalojo.
4. Las políticas de regularización son parciales, atendiendo exclusivamente a un sector de la población que vive en formas de hábitat informal; han tenido escasos resultados, debido a la complejidad de las situaciones dominiales, a la mínima disponibilidad de información y largos procesos burocráticos.
5. Se legalizan "guetos" de población pobre. Es cierto que también se piensa, desde una perspectiva, que estos barrios se integrarán a los ya existentes, aunque después de muchos años. Pero el proceso económico desencadenado en los últimos años, cada vez más excluyente, pareciera descartar esta posibilidad, por lo menos en un plazo más o menos corto de tiempo.
6. Desde el punto de vista legal, aún queda una serie de problemas no resueltos: en las propiedades del Estado, la declaración de "innecesariedad" de las tierras –según de qué organismo sean– puede demorar muchos años, igual que la mensura, subdivisión y aprobación. Se regularizan escasamente las tierras ocupadas privadas; en las mismas se suscitan problemas de sucesiones, varios 'propietarios" que se asumen como tales, por deficiencia en los registros de propiedad.
7. Se legaliza la precariedad urbana, cristalizando zonas con problemas ambientales, sin infraestructura, altas densidades, problemas de accesibilidad. La legislación define que la regularización tiene que estar de acuerdo con el desarrollo urbano; pero ello es escasamente implementado.
8. Parte de los regularizados no podrán cumplir con sus compromisos contractuales de pago de la tierra, tasas, impuestos y servicios privatizados, por falta de posibilidades económicas. Esta población, según sean las normas de aplicación de dichos compromisos –más o menos flexibles– podrá ser hasta desalojada –dado que, por ejemplo, para el caso argentino, la legislación sobre desalojos en mucho más severa a partir de 1994– y deberá solucionar el problema de su inserción urbana bajo otra forma de ilegalidad. O transferirá sus boletos de compraventa, como ya ha ocurrido en muchos casos, para ocupar otras tierras. El objetivo de

la regularización de disminuir –en parte– el déficit fiscal, a través de la regularización, cobrando impuestos y tasas podría quedar, asimismo, minimizado.

9. Es importante analizar qué ocurre con el mercado de tierras y los programas de regularización. Se coloca una cantidad de tierra, ahora regularizada, en el mercado formal –aunque la tierra es de baja calidad ambiental-territorial– podría existir una demanda potencial para la misma, que aumentaría las posibilidades de transferencia de contratos de compraventa, posibilitando que la compren sectores de ingresos medios y expulsando a los de menores ingresos.
10. No es nuevo el proceso de regularizar relocalizando población para "limpiar" una parte de la ciudad, con el fin de ser utilizada por los sectores de medios y altos ingresos. Pero actualmente es necesario estar muy atento a las verdaderas implicancias de este tipo de políticas, dado que la agresividad del sector inmobiliario en los países latinoamericanos es aun mayor que en décadas pasadas. Y las políticas urbanas cuyo objetivo es hacer más "competitivas" las ciudades lleva a tomar decisiones que no privilegian, generalmente, la mejora de las condiciones de vida de los sectores más pobres; y la informalidad aumenta, junto con las otras formas de exclusión social.

Bibliografía

Arriagada Luco, Camilo, 2000, *Pobreza urbana: nuevos escenarios y desafíos de políticas en América Latina*, Cepal, Santiago de Chile, junio.

Calderón, Julio, 1999, *Tierra vacante. El caso de Lima Metropolitana*, Informe de Investigación, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, USA.

Cepal, 1996, *Situación de la vivienda en América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile, Cepal, LC/L.971, 16 de agosto, distribución restringida.

——, 1999, *Panorama social de América Latina 1998*, Naciones Unidas, 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.

—— *et al.,* 1990, *Construcción y administración de la Ciudad Latinoamericana*, Buenos Aires, GEL-IIED-AL.

Clichevsky, Nora, 1991, *Tierra fiscal y regularización urbana.* Buenos Aires, IDRC-IIED-AL-Conicet, Informe de Investigación.

——, 1998, *Mercado de tierras en Quito.* Estudios de Fortalecimiento Institucional en el Área de Planificación Urbana, Proyecto Laderas del Pichincha. Bid/Pnud/Hábitat/Mdmq/EmaapQ/UepldpProyecto ECU / 97/028, Informe de Consultoría.

——, 1999, *Políticas de regularización en Argentina*: entre la euforia y la frustración, a publicarse en Storia Urbana, Milán.

——, 2000, *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*, Cepal, Santiago de Chile.

—— y Magdalena Chiara 2000, *Evaluación social del Programa Mejoramiento de Barrios,* Informe final.

Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en Argentina (CEPA)-Indec, 1994, *Mapas de la pobreza en la Argentina*, Documento de trabajo nº 4, marzo, Buenos Aires.

——, 1993, *Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 1980-1991*, Documento de trabajo nº 3, 1993.

Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (Fundasal), 1993, *Estadística básica de los asentamientos populares urbanos del área metropolitana de San Salvador*, San Salvador.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 1999 *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*, Indec, Buenos Aires.

Jornada de tierra, vivienda y hábitat del Área Metropolitana La Deuda Social, 1999, Documento Base, Buenos Aires, mimeo, 18 de agosto.

Labhab-FAU-USP/Fupam/Finep/CEF 1999, *Parâmetros para urbanização de favelas,* Informe inédito, São 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, USA.

Mello Bueno, Laura Machado de, 1999, *Urban Policies for Favelas*, inédito.

Mena Barreto, Helena, 1990, *Maltraçada e maltratada. A intervenção da Prefeitura de São Paulo para regularização da periferia da cidade após a Lei Lehman*, São Paulo, mimeo.

——, 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 (OIT), 1999, *Síntesis del Estudio económico 1998-1999*, Internet.

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.

——, 1996, *Informe sobre la gestión del Programa Arraigo*, Buenos Aires.

——, 1998, *Obras 1996-1997,* Buenos Aires.

Riofrío, Gustavo, 1999, *Informalidad en Lima,* inédito.

Ward, Peter, 1998, *Foro Internacional sobre Regularización y Mercados de la Tierra*, julio. Lincoln Institute of Land Policy, Internet.

Diarios *La Nación, Página 12, Clarín*, de Buenos Aires.