

Repensando la ciudad informal en América Latina



María Cristina Cravino
(compiladora)

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



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Índice

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

Presentación

María Cristina Cravino

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

La formación y crecimiento de las urbanizaciones informales en América Latina, sus características, las posiciones de los gobiernos frente a estas, las formas urbanas y los entramados de actores derivados remiten directamente a la historia de cada país y de cada ciudad. Fueron bautizadas con distintos nombres en cada país ("villas", "asentamientos", "barrios de ranchos", "favelas", "barriadas", "pueblos jóvenes", "cantegriles", etcétera); sin embargo, presentan muchas similitudes, en la mayoría de los países, bajo la "lógica de la necesidad". Este libro reúne los análisis de algunos de los principales exponentes en la temática de la informalidad en la producción del hábitat. Se presenta en él un estado de la cuestión y cómo fueron cambiando las herramientas teóricas con las que se analiza el fenómeno de los asentamientos informales en América Latina; además de los componentes e implicancias desde el punto de vista del desarrollo de las ciudades en la región en términos sociales, económicos, jurídicos y del mercado inmobiliario.

Colección **Cuestiones metropolitanas**

Universidad Nacional
de General Sarmiento 

www.ungs.edu.ar/ediciones

