

# LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES COMO CUESTIÓN: REVISIÓN Y PERSPECTIVAS

*INFORMAL SETTLEMENTS AS A QUESTION: REVIEW AND PERSPECTIVES*

**RAÚL FERNÁNDEZ WAGNER**

## RESUMEN

La problemática de los asentamientos informales hace más de 60 años es motivo de investigación, debates y controversias en América Latina. Ellos han sido la forma de producción de vivienda y ciudad de los sectores populares, y ellos expresan también las inequidades y contradicciones de la urbanización capitalista en nuestro subcontinente. El presente escrito realiza una breve cronología de definiciones y enfoques sobre los procesos urbanos y habitacionales de los hogares más pobres que, en su lucha por habitar, construyen ciudad. Es central en este análisis su desarrollo como mercado del suelo, así como la carga simbólica que tiene la cuestión de “la propiedad” y las tensiones generadas por los procesos de urbanización y titulación, promovidas por las posturas políticas de las derechas. También, es relevante el diálogo y relación que el problema tiene con las políticas nacionales de vivienda y la influencia de los organismos internacionales y los gobiernos nacionales. Pues, también, todos ellos han construido los asentamientos como problema. En tal sentido, también revisamos brevemente las realidades en el territorio para, por último, interrogarnos sobre el futuro.

**PALABRAS CLAVE:** Derechos. Informalidad. Suelo urbano. Urbanización.

## ABSTRACT

*The issue of informal settlements occurred more than 60 years ago is a topic of research, debates and controversies in Latin America. They have been the form of housing and city production of the popular sectors, and they also express the inequities and contradictions of capitalist urbanization in our subcontinent. The present paper presents a brief chronology of definitions and approaches regarding the urban and housing processes of the poorest households, which in their struggle to live, end up building a city. As a land market, such a development is central to this analysis, as well as the symbolic burden of the issue of “ownership” and the tensions generated by urbanization and titling processes promoted by right-wing political positions. Also, a dialogue is also relevant to discuss the relationship that such a problem has with national housing policies and the influence of international organizations and national governments. After all, all of them have built the settlements as a problem. In this sense, we also briefly review the realities in the territory, and finally, question ourselves about the future.*

**KEYWORDS:** Rights. Informality. Urban Land. Urbanization.



## INTRODUCCIÓN

El fenómeno socio-espacial de los asentamientos informales llamó la atención en las ciudades latinoamericanas — y en consecuencia en el mundo académico —, desde los años 60, cuando tuvo lugar una progresiva desestructuración de las economías campesinas, al tiempo que se producía un incipiente desarrollo de la industrialización sustitutiva (periférica y dependiente) en el contexto de un capitalismo industrial (con matriz fordista), que demandaba mano de obra urbana.

Ello generó una aceleración del proceso de urbanización, llamado justamente “urbanización de la pobreza”. Tener trabajo y ser pobre era un fenómeno social nuevo. Ya no solo derivado de la condición salarial, sino también porque esos hogares tenían que afrontar el alto precio de la vida urbana con trabajos precarios e ingresos bajos e irregulares. Justamente, el acceso al suelo urbano (la vivienda y los servicios urbanos relacionados) constituyó el mayor problema para estos colectivos sociales, que tenían grandes dificultades para adquirir suelo en el mercado formal de propiedades urbanas y también, en la mayoría de los casos, para participar en el mercado formal de alquileres.

Las trayectorias habitacionales de estas poblaciones daban cuenta de pasajes por pequeños (y muchas veces improvisados) hoteles, pensiones, o inquilinatos y que, por lo tanto, al sufrir conflictos y tensiones, impulsaron la organización y búsqueda de salidas al problema mediante ocupaciones de tierras (llamadas también “invasiones” o “tomas de tierras”).

A las condiciones de vida y de producción de espacio urbano, que este nuevo actor representaba, se les sumaba el aumento de los conflictos sociales y urbanos y, sobretodo, el conflicto con la propiedad y la renta urbana. Esto provocó fuertes debates políticos y llamó tempranamente la atención también en los análisis académicos, generándose estudios, trabajos de campo y discusiones en los años 70 y 80. Fue el momento en el que se produjeron debates tales como el llamado “debate de la mercantilización” que tuvo como protagonistas a Turner y Fichter (1972, 1976) y Pradilla Cobos (1982), y seguido más tarde también por Burgess (1982). Ello dispararía una interesante controversia que constituyó el punto de partida académico en el análisis del problema<sup>1</sup>.

Otra constatación de la importancia política para el desarrollo de los estudios de los primeros asentamientos en América Latina era la relevancia que el problema tuvo para EE.UU. en esos años. Pues, en el contexto de la llamada “Guerra Fría” y la revolución cubana, se los consideraba como lugares “peligrosos” donde podrían germinar ideas revolucionarias. Este fue el origen de los primeros financiamientos — llevados a cabo por la “Alianza para el Progreso” en varios países —, para el desarrollo de programas de mejoramiento de barrios en América Latina (BURGESS, 1977).

## POLÍTICAS CON LOS ASENTAMIENTOS

La “respuesta” del Estado en América Latina al problema urbano-habitacional, se puede analizar en tres etapas (FERNÁNDEZ WAGNER, 2010). Una primera, que se desarro-

lló a partir de la consolidación de sistemas nacionales de vivienda pública, siguiendo la experiencia y teorías del urbanismo moderno. Ella se basó en la “erradicación” y traslado de los ocupantes de los asentamientos a viviendas nuevas, construidas bajo la forma de “conjuntos habitacionales” por el Estado para tales fines. Esta “solución al problema” de hecho construyó un nuevo problema, pues inequívocamente “los conjuntos” implicaron el desarrollo de formas de segregación y estigmatización (que a partir de entonces era programada) de estos colectivos sociales, los cuales en todos los casos generaron graves problemas de convivencia y sostenimiento en el tiempo<sup>2</sup>.

Luego se puede identificar una segunda etapa, desarrollada a fines de los 80, la cual surgió como revisión de los problemas que generaron los grandes conjuntos, por lo que se redujo la escala de intervención, pasando a preponderar la acción en la escala local (municipal) con mayor involucramiento de los usuarios, y en varios casos también basados en principios cooperativos (como ocurrió con la influencia de la experiencia uruguaya de las cooperativas basadas en la ley de 1968 y posteriores innovaciones). El descenso de escala tenía por eje la búsqueda de la “convivencialidad” y la sostenibilidad en el tiempo de las intervenciones en los asentamientos.

Por último, reconocemos una tercera etapa que se desarrolla e inscribe en el marco del neoliberalismo (global) de los últimos 25 años, la cual se apoya en dos palabras clave: “facilitación” y “focalización”, pues promueve “facilitar que el mercado trabaje” extendiendo el crédito hipotecario hasta las clases medias (y medias-bajas de ser posible), para postular en forma complementaria que, donde no se puede llegar con el crédito, se promueva que la acción pública se concentre en el asentamiento en forma “focalizada” con el fin de no dilapidar recursos. En esta concepción, la “facilitación” es el complemento necesario que posibilita o genera el “marco propicio para que el mercado oferte productos habitacionales” (FERNANDEZ WAGNER, 2009a). Esta “respuesta” al problema tuvo como máximo exponente las políticas desarrolladas por el liberalismo chileno de las últimas décadas, consideradas un “éxito” resonante y modélico (para América Latina), que, en esencia, tiene base en un sistema financiero “eficiente” y un abaratamiento de los productos habitables, y en consecuencia de su calidad, que luego produjo sucesivas crisis del sistema de vivienda de este país.

Esta política es la que se ha desarrollado, formando parte de ella las recomendaciones del neoliberalismo de los 90 en adelante, donde se destacan los programas de financiamiento externo (Banco Mundial (BID), organizando un Programa de Mejoramiento de Barrios en cada país), lo cual no solo engrosará la deuda externa de los países latinoamericanos, sino que influirá en gran medida en el formato de las políticas nacionales de vivienda<sup>3</sup>.

De hecho, en el contexto general de la problemática de la vivienda se abrió una nueva fase inscripta en los mencionados criterios de “facilitación” de los mercados, lo cual es parte de un nuevo proceso (ya definitivamente de escala global) que implicaría el advenimiento de la financiarización de los sistemas de vivienda, que conducirá a una reduc-

ción de la política habitacional y a un problema de acceso al financiamiento; proceso que tendrá un enorme impacto en el mercado del suelo urbano y, por ende, en la situación de acceso al suelo para clases medias y los más pobres, generando más tensiones al respecto.

## NUEVO CONTEXTO PARA LOS ASENTAMIENTOS

El marco del desarrollo urbano para los asentamientos se vuelve entonces más complejo, pues la tendencia de los mercados financieros globales promueve una apertura internacional de mercados que antes eran necesariamente nacionales o locales, para pasar a ser parte también de la construcción de “fondos una geografía de inmobiliarios” como bien definen algunos autores (DAHER, 2013, p.61), lo cual claramente afectará derechos. Este contexto nos indica que se asiste a un avance de la financiarización que — como este autor expresa —, se estará lejos de desterritorializar tales procesos, pues ahora se los concentra geográficamente; así como se los “metropoliza” selectivamente para acelerar la renta en un continuo ciclo de booms y crisis, que lejos estarán de atender necesidades sociales (DAHER, 2013).

Esta financiarización global del sistema de la vivienda opera mediante el armado de un mercado de segundo piso en el cual se negocian los paquetes financieros de las hipotecas. De modo que una deuda privada contraída con un determinado banco (primer piso) se convierte así en parte de un sistema global de extracción de rentas y canalización de flujos de capital excedente (ROLNIK, 2015) que los mercados financieros globales negociarán en múltiples formas en un segundo nivel. Pero ¿en que afectaría ese proceso a la problemática de los asentamientos? Claramente en un aumento de la incidencia del precio del suelo.

El caso de Chile es por demás elocuente, pues se podría afirmar que en este país el mercado ha “formalizado” los asentamientos. El “modelo habitacional chileno”, que se ha transformado en emblema del neoliberalismo, ha promovido una enorme maquinaria constructora (y por ende especulativa) por parte de las empresas. Chile es el único país de América Latina donde, desde 1992, el incremento de viviendas nuevas ha sido más acelerado que la formación de nuevos hogares, con impactantes extensiones de las manchas urbanas de muy baja densidad, lo que suma grandes costos para los propios habitantes y para la ciudad en general.

Esto, que ha provocado el espejismo de una sustantiva disminución del déficit de viviendas, se manifestará con una consecuente “crisis de la precariedad del parque habitacional” en años posteriores, la cual se producirá como resultado de la construcción de conjuntos de viviendas que se configuran con un espacio urbano de pésima calidad que, mayoritariamente, son el resultado de las descuidadas conveniencias de las empresas, respecto al tratamiento del espacio público y las condiciones de urbanidad. Tal ha sido la mala calidad de los productos, que el académico chileno (Rodrigo Hidalgo) la ha rotulado como la “precarópolis” (HIDALGO *et al.*, 2008), mientras otros, como Rodríguez y

Sugranyes (2005), se refirieran a ello como el “problema de vivienda de los ‘con techo’”, llevando la cuestión a un extremo en el cual se podría decir que los asentamientos los produce el mercado, con la anuencia del Estado, si se mide por el nivel de precariedad de las viviendas que la política pública produce.

Otra experiencia reciente en similar sentido es la de México, que ha desarrollado una construcción masiva de viviendas sociales (con mayor volumen aún que Chile), y que ha significado la ocupación de las tierras ejidales que estaban protegidas por mandato constitucional, influyendo en la escala y localización de los nuevos barrios en la periferia de las ciudades. Este “modelo” se compone de medidas que acrecientan la tendencia de mercantilización de la vivienda, como ocurre con la securitización de las carteras hipotecarias — donde, en caso de remate, la familia pierde la vivienda y el Estado le paga la diferencia al banco —; y la condonación masiva de las carteras morosas en el Banco del Estado. Los “desbordes” de la voracidad del mercado han llevado en este país a que se haya enviado al Parlamento un Proyecto de Ley sobre “Transparencia del Mercado del Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones de Límite Urbano”, el cual se suma a otros dos: fortalecimiento de la Dirección del Servicio Civil y nuevas exigencias de transparencia y reforzamiento de responsabilidades de los agentes de los mercados.

En el caso de México, siguiendo el mismo patrón de Chile, se ha desarrollado una política habitacional que otorga una amplia participación al sector privado. En el año 1992 se creó el “Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda”, siguiendo aquellos lineamientos del Banco Mundial. Se trató de un marco de política que propiciaba la disminución del papel regulador del Estado en busca de la “rentabilidad y eficacia” con mayor desarrollo del sector privado. Se ha favorecido desde 2001 la construcción masiva de viviendas, bajo una figura también creada para facilitar los proyectos por empresas, denominada “Conjuntos Urbanos”, determinando una suerte de unidades de negocios (territoriales). Esto propició enormes cifras de construcción de viviendas, un alto impacto en las tierras ejidales, un aumento de las dificultades de gestión y un gran impacto en la conurbación (como en la Región del Estado de México, por ejemplo).

## EL NUEVO MARCO

Este desarrollo de la financiarización agudiza el riesgo financiero-inmobiliario por la propia multiplicación de papeles transables en escenarios altamente especulativos. Como ocurrió con la crisis de las hipotecas sub-prime de 2007, donde los fondos inmobiliarios transnacionales asociados a la gran movilidad geográfica de capitales, desarrollaron una elevada (y selectiva) concentración metropolitana. Ello también induce el desarrollo de burbujas y sucesivas crisis, afectando la sustentabilidad urbana, la economía nacional e incluso a la propia economía global. Pues la financiarización trasciende la esfera inmobiliaria, para ser parte de amplia “financiarización urbana” que incluye clases medias y trabajadores que, además de involucrar la vivienda social, agudiza las disparidades e

inequidades territoriales. Estos procesos inducen la inflación de burbujas y las crisis, afectando la sustentabilidad urbana, nacional e incluso global. La financiarización no solo es inmobiliaria: se trata de una amplia “financiarización urbana” que incluye — como en la crisis de las llamadas “subprime” —, la vivienda social y que agudiza las disparidades e inequidades territoriales.

¿En qué afecta este proceso a los asentamientos? Todavía no sabemos cómo impactará la financiarización de los sistemas de vivienda, pero estos avances del mercado también se han expresado en años recientes de otros modos, como ocurrió con las políticas de titulación.

## DEBATES Y CONTROVERSIAS SOBRE LAS POLÍTICAS DE TITULACIÓN EN LOS ASENTAMIENTOS

La informalidad es un rasgo característico de los asentamientos en América Latina. Las viviendas se asientan mayormente en parcelas irregulares (o muchas veces en suelo no parcelado aún), por lo que carecen de títulos de propiedad formales y, por lo general, también carecen de servicios e infraestructuras. En tal sentido, una de las iniciativas que cobraron fuerza en las últimas dos décadas han sido las llamadas “políticas de titulación”. Ellas se desarrollaron en Perú, bajo la influencia de la tesis neoliberal de De Soto (1986), quien afirma que la seguridad de tenencia es un desencadenante del desarrollo.

Precisamente, Perú es un país donde la “informalidad” en la tenencia era extendida (por legados ancestrales y prácticas consuetudinarias) a finales de los años ochenta. Se avanzaría con dos Decretos Legislativos (495 y 496) que respectivamente aprobaron reformas iniciales respecto al sistema de derechos de propiedad, llamado: Registro de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares (actualmente renombrado como “Registro de Predios”).

Los estudios realizados por Calderón Cockburn (2011) en el caso de Lima, que analizaron la relación entre propiedad y acceso al crédito, demostraron que, en los asentamientos no consolidados, la tenencia de un título de propiedad contribuye a un mayor valor de los predios con relación a aquellos no titulados. No obstante, el título de propiedad no necesariamente está induciendo al predominio de mercados inmobiliarios formales, sino que más bien se mantienen las tendencias que apuntan a las transacciones informales en cuanto a alquileres, compras y ventas, desarrollándose también un Sistema Simplificado de Garantía Hipotecaria (Hipoteca Popular), y un Seguro de Crédito. No obstante, a pesar de que se llevó a cabo el desarrollo de los programas de regularización, “la tasa de desarrollo de nuevos asentamientos informales en América Latina ha sido de dos a tres veces superior a la de crecimiento de la población urbana” (FERNANDES & SMOLKA, 2004, *online*).

En este sentido, alcanzó cierta resonancia el trabajo de un discípulo de De Soto, llamado Ernesto Schargrotsky (GALIANI & SCHARGRODSKY, 2010), quien realizó

una tesis llamada: “*Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling*”, en la cual el punto central de la tesis es que la seguridad de tenencia es determinante para el desarrollo económico de los hogares. En ella, el trabajo de campo fue realizado en un asentamiento en la localidad de Quilmes (en el sur del Gran Buenos Aires) donde se analizó un mismo colectivo de pobladores de un asentamiento, en el cual se dio la situación en la que una parte de los habitantes lograron mediante expropiación acceder a la propiedad del terreno, mientras que otra parte debió esperar un fallo judicial que retardó el acceso a la propiedad cuatro años. El trabajo de campo determinó que quienes esperaron esos años se perjudicaron — en este caso por factores exógenos en los derechos —, pues el otro grupo logró hacer más inversión en la vivienda, mantuvo más pequeño el hogar<sup>4</sup> y pudo mejorar su educación; por lo que la titulación se presenta así como “una herramienta formidable para la reducción de la pobreza!” (sic). Cabe agregar en este caso que la regularización se efectúa mediante la ejecución de programas de titulación (emisión de títulos) individuales relacionando grupo familiar, vivienda y parcela. Otro estudio que analiza este tipo de efectos (DURAND-LASSERVE *et al.*, 2009) ha determinado que la titulación no ha producido cambios. Por ejemplo, en el acceso al crédito (sigue siendo preponderante la situación laboral) y, en el caso de la variable “inversión” en la vivienda, el estudio indica que ayuda, pero no es una variable determinante y, finalmente, este trabajo también demuestra que el alivio de la pobreza no necesariamente se logra mediante ello.

En otros trabajos realizados en barrios del Gran Buenos Aires por Ostuni y Van Gelder (2008), claramente se determina en las entrevistas que la consolidación era un paso natural para las familias y consideraban legítimo invertir, aunque no tengan título de propiedad, lo cual debilita dicha tesis.

## EL FUTURO DE LOS ASENTAMIENTOS Y LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

Los años han pasado y, hoy, abordar la cuestión de los asentamientos informales — como esta convocatoria propone —, demanda tratar de clarificar otras facetas previamente. En primer lugar, cabe señalar que la problemática de los asentamientos había sido tratada inicialmente y/o en la mayoría de los casos, como un problema de pobreza, con relatos y estudios que convergían en el análisis de las condiciones de vida de hogares con muy bajos ingresos, y/o con acceso solo a trabajo informal, precario y/o no registrado etc. Visión que las propias condiciones materiales de las viviendas también reforzaban y que, por ejemplo, algunas denominaciones populares de los asentamientos denotaban (como en el caso del término “villas miseria” de Argentina, o “tugurios” en Colombia o Perú)<sup>5</sup>.

Pero aquellas visiones han evolucionado y el análisis en los estudios sobre los asentamientos informales hace tiempo ya que ha desplazado su foco al de atención en las condiciones y comportamiento del mercado del suelo y el modo en que se produce la renta urbana. Desde la explicación fundante de Jaramillo (2014) sobre el funcionamiento de la renta urbana, en un mercado que se construye por la demanda social de

espacio, en el cual la noción de “escasez” (propia del carácter irreproducible de la localización del bien inmueble) es determinante en la estructura del precio del suelo. Renta cuyo precio se construye en base a la “escasez” dada por la localización en relación con los atributos urbanos.

Los trabajos de Abramo (2006, 2010) avanzan en el análisis sobre el funcionamiento del mercado informal del suelo. En ellos, se analiza el cómo se desarrollan procesos donde preponderan transacciones con lógicas no mercantiles, las cuales más bien están centradas en la “reproducción de la vida”. Notables trabajos dan cuenta de los factores que generan un precio en las relaciones informales y el modo en que se construye ese precio (CRAVINO, 2008; ABRAMO, 2010).

A partir de considerar las características del funcionamiento del mercado de suelo urbano, y por lo tanto del hecho de que el desarrollo de los asentamientos tiene como punto de partida la venta de suelo y/o espacio de habitación, lo que estamos analizando es un problema que vincula un conjunto de actores en el territorio, que construyen y comercializan espacio habitable bajo mecanismos de producción de renta urbana.

Esto es parte de un mercado que ocupa o desarrolla suelo y espacio construido para familias de bajos ingresos. En las situaciones más avanzadas en el tiempo y en la consolidación del espacio construido, se tienen procesos que se relacionan con fines de generación de ingresos — por ejemplo, a diario vemos cómo crece la oferta de alquiler en asentamientos —, con procesos que demuestran la también transformación en rentista del ocupante original. Por ello, también disentimos cuando se califica a los asentamientos como “espontáneos”.

Pues, en las últimas dos décadas, la urbanización de los asentamientos concentra las principales tensiones urbanas<sup>6</sup>. Dado que la mayoría de ellos, particularmente los más antiguos, tienen buenas localizaciones en el ejido urbano, por lo que de hecho el suelo donde se asientan ya tiene un gran valor de mercado. Allí, las tensiones son muy fuertes, pues las expectativas son urbanizarlos y dejar que el mercado “haga su trabajo” (gentrificando) lo cual presenta una importante resistencia en la lucha territorial de los colectivos que los habitan. Sucede lo mismo, pero con más violencia, cuando tienen lugar procesos como los ocurridos en Brasil recientemente donde se llevaron a cabo renovaciones urbanas compulsivas generadas por los mega-eventos deportivos, los cuales fueron aprovechados para efectuar grandes reformas urbanas, que desplazaron pobladores de barrios enteros, y en modo compulsivo.

### **ASENTAMIENTOS Y... ¡MEGA-EVENTOS!**

Pese a que, en el caso de Brasil, existió un gran avance legislativo, encarnado por el “Estatuto de la Ciudad” y la subsecuente creación del Ministerio y el Consejo Nacional de las Ciudades. Sin duda, se trató de logros que paulatinamente se estancaron en años recientes, por cambios y crisis políticas que debilitaron los avances en materia de política urbana



e impulsaron programas como el que mencionamos anteriormente, que provocaron que la gestión del suelo indirectamente se transfiera a las empresas privadas. A ello se sumaron concesiones y privatizaciones que fueron complementadas con el desarrollo de un urbanismo realizado “a golpe de eventos” (como en el caso de los mega-eventos deportivos recientes en Brasil). Esto fue acompañado por el polémico proceso de “pacificación” de las favelas que vulneró derechos socio-espaciales de la población, influyendo en la vigencia del derecho a la ciudad.

## CONSIDERACIONES FINALES

Sin duda, abordar el futuro de los asentamientos conlleva el planteo o intento de modificar la actuación pública predominante en América Latina en materia de desarrollo urbano y vivienda. En nuestros países, el Estado con relación a este problema actúa mayoritariamente “sin tocar” los intereses del mercado inmobiliario. Es más, en muy pocos casos capturan las rentas extraordinarias (o plusvalías urbanísticas) que el mismo Estado contribuye a generar por sus acciones directas en materia de obra pública, intervenciones en el espacio urbano, o por cambios en la legislación urbanística. Demás está decir que dicha captura permitiría fundear la política urbana y generar un marco de gobernanza territorial más consistente.

Esto conlleva además un cambio en la concepción general del problema, pues las políticas públicas de la vivienda, mayoritariamente en América Latina, no han estado basadas en una concepción de derechos. Pues son parte de una maquinaria constructora que tiene por objetivo la activación de la economía mediante movilización del sector de construcciones y la generación de empleo formal, que opera sobre el problema agregando más unidades de vivienda y no regulando los mercados del suelo y la vivienda, o la ocupación, en base a derechos.

Por ello, el futuro de los asentamientos informales se presenta como una cuestión muy compleja y llena de interrogantes, en un marco donde incluso las derechas se alinean con los poderes globales, en un modo cuya hegemonía parece segura y probablemente perdurable.

Lo nuevo es que estas derechas interpretan los procesos populares, en muchos casos mejor que las posturas neo-desarrollistas de la última década, caminan por el territorio y tienen propuestas y soluciones para los habitantes, pues comprenden cómo funciona el mercado del suelo. Esto les permite “navegar” tranquilamente sobre las contradicciones del progresismo. Para ellos, la urbanización de los asentamientos es totalmente viable, pues saben que luego se generan procesos de gentrificación que tarde o temprano desplazarán los hogares pobres, valorizando esas áreas urbanas.

Por ello decimos que las políticas de vivienda en América Latina han contribuido también a generar un “resguardo de clase”, pues nada altera la renta de los agentes y sectores dominantes.

Esto ocurre cuando en este tiempo además se desarrolla un proceso complejo con los asentamientos y villas — como observamos en Buenos Aires —, donde todos los asentamientos han duplicado su población en 10 años, por lo que existe un exponencial aumento del precio del suelo, por lo que los habitantes de los antiguos asentamientos han devenido también en rentistas (a partir del alquiler informal).

Sin duda, el neoliberalismo tiene clara la política para los asentamientos informales: se promueve la urbanización, lo que se hace con el conocimiento que el funcionamiento del mercado del suelo urbano hará su trabajo, gentrificando lentamente esos barrios. Entonces, como lo más probable será que nuestras ciudades y barrios van a seguir creciendo en extensión y grados de desigualdad, ¿cómo se puede enfrentar esto?

Sin duda, se deberá hacerlo trabajando desde una perspectiva de derechos, partiendo del derecho a la ciudad y desplegando un amplio repertorio de instrumentos de política pública a desarrollar, como: (a) la preferencia pública del derecho a construir, (b) la prevalencia pública de urbanizar el suelo que se encuentra ocioso (por lo general “en engorde”), (c) la captura de plusvalías generadas por autorizaciones de desarrollos residenciales (para con ello también fondearse) o, (d) el uso del derecho de superficie (en tanto instrumento muy usado en algunos países para gestionar suelo). Pero esto obviamente demanda que los gobiernos locales adquieran más poder (y conocimiento) para desarrollar dichos tipos de instrumentos.

#### LOS ASENTAMIENTOS Y EL GOBIERNO LOCAL

Para la urbanización, la acción y compromiso de los gobiernos locales es imprescindible, pues ellos son quienes tienen la potestad de clasificar y calificar “el uso del suelo”, fijando las densidades de ocupación y los rendimientos económicos.

Pero ello es complejo, pues cuando tienen lugar procesos como los de los últimos 10 años en la Región Metropolitana de Buenos Aires, donde los asentamientos (y las “villas”) mejor localizadas se han transformado en un segmento del mercado destinado al alquiler de cuartos, ello genera que la población de los asentamientos se duplique. Pues, la única chance de compra de un lote — para familias en similar situación —, solo es posible en modo irregular (e ilegal) en una “toma de tierras”, que por lo general se produce en suelo público (y también privado). En los últimos años, hubo resonantes hechos (incluso con muertes, como en la “toma” del Parque Indoamericano de 2010), demostrando que hoy en Argentina claramente existe una crisis del acceso al suelo.

#### URBANIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS

En consecuencia, hoy estamos ante un escenario distinto respecto a los asentamientos, pues en las grandes ciudades latinoamericanas se multiplican y suceden los grandes proyectos urbanos, traccionados por la financiarización de la economía y los altos rendimientos por localización, que los gobiernos viabilizan mediante transferencias de

derechos y habilitaciones de capacidad constructiva. Proyectos que presionan sobre el suelo de los asentamientos.

Un punto central en las políticas sobre los asentamientos (y sobre las políticas habitacionales en general) es que muy pocas veces o nunca fueron acciones desarrolladas y guiadas por derechos. El derecho a la vivienda se daba por “cumplido” con la sola entrega de viviendas construidas por el Estado.

En los últimos años, ha existido otra cuestión significativa con los asentamientos, particularmente en las grandes metrópolis latinoamericanas: la afectación de suelo (que quedó bien localizado con el tiempo) para grandes proyectos urbanos y/o las renovaciones de los mega-eventos deportivos, los cuales generaron su urbanización o su erradicación. Ambas situaciones de un modo brusco o prolongado en el tiempo producen gentrificación.

Respecto a las cuestiones migratorias en países receptores de migración (como el caso de Argentina) es habitual que la venta de parcelas en modo informal se realice en países limítrofes. Las familias migran y a su llegada comienza la odisea por asentarse, construir un cuarto precario, habitarlo y luchar con el colectivo de ocupantes por la tenencia y urbanización que demandará años de penurias.

#### PERSPECTIVA DE DERECHOS

En términos generales y comprensivos, en los análisis de los asentamientos se aboga por una visión basada en derechos. En primer lugar, el “derecho a la ciudad”, basado en primera instancia de protección y garantías frente a los desalojos. En términos más amplios, luego que la ley pueda garantizar además de la permanencia en el mismo barrio, y acceso a los servicios vitales, el derecho a la centralidad será otro derecho a conculcar, pero de cumplimiento difícil.

#### NOTAS

1. Ver cronología en Fernández Wagner (2009b).
2. Los conjuntos habitacionales mayoritariamente no construyeron ciudad. Sus características mono-funcionales, con estéticas carcelarias se convirtieron en un nuevo problema. Es más, de hecho, la vivienda pública construida a partir de los años 60, en muchos casos poco se diferencia de los asentamientos informales por su estado de degradación.
3. Es importante aclarar que el conjunto de programas de mejoramiento de barrios (financiados por el BID) tuvo un progreso en la articulación con las políticas nacionales logrando urbanizar un número relativamente importante de asentamientos.
4. Concretamente, el trabajo hace referencia a la disminución del embarazo adolescente (sic).
5. Por cierto, otras denominaciones, como la utilizada en Perú, “Pueblos Jóvenes”, conllevan una definición positiva, alentador.
6. En estos días se debate públicamente en Argentina la confección de un Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap), que acaba de aprobarse en ambas Cámaras (de Diputados y Senadores) que consolida el mandato de urbanización de los mismos. El mismo comprende 4.100

barrios de todo el país, cuya urbanización se prevé ejecutar. Esta iniciativa paradójicamente se da en un gobierno de derecha liberal. ¿será la anhelada regularización e integración urbana o se convertirá en otro mecanismo más de segregación por la vía del mercado? Ver: <<https://www.argentina.gob.ar/barriospopulares>>.

## REFERENCIAS

- ABRAMO, P. *Características estruturais do funcionamento do mercado informal de solo nos assentamentos informais consolidados das grandes cidades brasileiras*. Río de Janeiro: Habitare, 2006.
- ABRAMO, P. *Mercado y orden urbano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010. v.1. p.236.
- BURGESS, R. Self-help housing: A new imperialist strategy? A critique of the turner school. *Antipode*, v.9, n.2, p.50-59, 1977.
- BURGESS, R. The politics of urban residence in Latin America. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.6, n.4, p.465-480, 1982.
- CALDERON COCKBURN, J. Titulación de lapropiedad y mercado de tierras. *Eure*, v.37, n.111, p.47-77, 2011.
- CRAVINO, M.C. (Ed.) *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.
- DE SOTO, H. *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: Editorial El Barranco, 1986.
- DAHER, A. El sector inmobiliario y las crisis económicas. *Eure*, v.39, n.118, p.47-76, 2013.
- DURAND-LASSERVE, A. *et al.* Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: A review of the literature. In: LAW, S.V. *et al.* (Ed.). *Urban land markets: Improving land management for successful urbanization*. Dordrecht: Springer, 2009. p.133-161.
- FERNANDES, E.; SMOLKA, M. Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones. *Spanish Land Lines*, v.16, n.3, 2004. Disponible en: <<https://www.lincolinst.edu/es/publications/articles/regularizacion-la-tierra-programas-mejoramiento>>. Acceso en: 20 nov. 2018.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. Los asentamientos informales como cuestión: revisión de algunos debates. In: CRAVINO, M.C. (Ed.). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009a. p.13-44.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. Elementos para una revisión crítica de las Políticas Habitacionales en América Latina. In: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada. *Assentamentos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Brasília: IPEA, 2009b. p.1-28.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. Transformaciones recientes del espacio residencial en el Área Metropolitana de Buenos Aires: políticas públicas y mercados. In: BIENAL DEL COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES "TERRITORIO Y TERRITORIALIDADES EN MOVIMIENTO", 8., 2010, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: AUGM, 2010.
- GALIANI, S.; SCHARGRODSKY, E. *Property rights for the poor: Effects of Land Titling*. [S.l.]: SSRN, 2010. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1544578>
- HIDALGO, *et al.* Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria. *Scripta Nova*, v.12, n.270, 2008. Artículo 113.
- JARAMILLO, S. *Hacia una teoría de la renta del suelo*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2014.
- OSTUNI, F.; VAN GELDER, J.L. No sé si legal... ¡pero legítimo es!: percepciones sobre seguridad en la egridad en la tenencia y títulos de propiedad en barrios enencia y títulos de propiedad en

barrios informales del Gran Buenos Aires. In: CRAVINO, M.C. (Ed.). *Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008, p.201-230. Disponible en: <<https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/06/los-mil-barrios-cravino-final.pdf>>. Acceso en: 12 nov. 2018.

PRADILLACOBOS, E. (Comp.). *Ensayos sobre el problema de vivienda en América Latina*. Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana, 1982. (Colección Ensayos).

RODRÍGUEZ, A.; SUGRANYES, A. (Ed.). *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2005.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

TURNER, J.F.C.; FICHTER, R. (Ed.). *Freedom to Build: Dweller control of the housing process*. New York: Collier Macmillan, 1972.

TURNER, J.F.C.; FICHTER, R. (Comp.). *Libertad para construir*. Barcelona: Siglo XXI, 1976.

**RAÚL FERNÁNDEZ WAGNER** | ORCID iD: 0000-0003-3899-5114 | Universidad Nacional de General Sarmiento | Instituto del Conurbano | Área de Urbanismo | Calle Zelaya, 3168, Depto 4, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina | E-mail: <[rwagner@ungs.edu.ar](mailto:rwagner@ungs.edu.ar)>.

#### Cómo citar este artículo/How to cite this article

FERNÁNDEZ WAGNER, R. Los asentamientos informales como cuestión: revisión y perspectivas. *Oculum Ensaio*, v.15, n.3, p.399-411, 2018. <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4207>

Recebido el  
12/3/2018,  
re-presentado  
el 12/10/2018 y  
aceptado para  
su publicación el  
23/10/2018.