

La irregularidad en el desarrollo urbano de América Latina

FRANÇOIS TOMAS

DESDE HACE MEDIO siglo la irregularidad constituye la característica principal del desarrollo urbano en América Latina, por lo cual no es de extrañar que haya interesado a muchos investigadores y que dispongamos ya de una abundante bibliografía.¹ Pero, si bien abundan los ensayos y las tesis generales, así como un buen número de estudios monográficos, casi no se realizaron análisis comparativos, que es justamente lo que proponemos en este trabajo a partir de estudios de casos realizados en Lima, Perú; Santiago de Chile; Córdoba, Argentina; Recife y São Paulo, Brasil, así como en México.² Seis grandes ciudades que nos permiten dar una visión a la vez homogénea y diversa de este fenómeno fundamental y reciente.

Con la enumeración de estos casos ya podríamos decir que se trata de una realidad masiva hoy en día. Efectivamente, en los asentamientos irregulares vive entre una cuarta y una tercera parte de la población de las grandes ciudades, aunque en la metrópoli mexicana como en varias ciudades de Brasil, las evaluaciones de los investigadores llegan hasta la mitad de la población y a veces la rebasan.

Hay naturalmente excepciones, y en cada país se puede señalar un ejemplo como el de Aguascalientes en México, donde una política económica y urbanística dinámica logró frenar el proceso de desarrollo de la irregularidad. Pero las verdaderas excepciones se localizaron, al menos hasta hace unas décadas o unos años, en Cuba y en los países del cono sur. Así es como en Santiago de Chile o en Córdoba, Argentina, los asentamientos irregulares sólo reúnen un 10% de la población urbana.

¹ Fernando Carrión (ed.), *La investigación urbana en América Latina*, CIUDAD, Quito, 4 tomos, 1990.

² Casos presentados en el coloquio "El acceso de los pobres al suelo urbano", organizado en febrero de 1993 en México por el IFAL y la UNAM, con la participación del Ministerio Francés de Relaciones Exteriores, del Banco Mundial y del Centro Hábitat de las Naciones Unidas. Alain Durand-Lasserve fue el responsable científico del coloquio. Antonio Azuela y François Tomas coordinaron la publicación en 1994, por la UNAM y el CEMCA (México), de los casos latinoamericanos.

¿DE QUÉ SE TRATA?

A lo largo de este último medio siglo, es decir, desde que apareció en informes oficiales o en trabajos de investigadores el concepto de asentamiento irregular, diferentes autores dieron definiciones que no siempre coinciden. De manera general se puede decir hoy día que un asentamiento es irregular cuando las familias se instalan en un predio sin disponer de un título legal de propiedad, sin pedir licencia para la construcción de su casa o sin tener autorización de urbanización en un terreno que carece de servicios básicos (agua, luz, drenaje, vialidad, escuela etc.). Si consideramos que la irregularidad proviene no sólo del conjunto de estas carencias sino que se da cuando existe por lo menos una de ellas, comprendemos la afirmación de varios investigadores en el sentido de que este fenómeno concierne a todos los grupos sociales y que se ha podido observar en todos los sectores geográficos de la ciudad:

—casas de lujo o de clase media, construidas gracias a la corrupción o a las deficiencias de las administraciones de control, sin reunir todos los requisitos legales;

—cuartos o casas, incluso de lujo, rentadas sin declaración o sin respetar las leyes vigentes;

—invasiones más o menos violentas de familias que no tienen los recursos suficientes para entrar en el mercado inmobiliario formal; que no pueden beneficiarse de la política pública de vivienda social, o que piensan que es la mejor manera de constituirse un capital propio.

La diversidad de las situaciones y de los actores urbanos que intervienen en este proceso justifica que varios autores hayan propuesto una tipología. Es el caso, por ejemplo, de Helena Menna Barreto Silva que, a partir de su experiencia en São Paulo,³ especifica dos tipos:

1) cuando los responsables de la irregularidad son promotores o propietarios (*loteos*,⁴ *cortiços*⁵);

2) cuando se trata de los propios habitantes del asentamiento irregular (*ocupações*⁶ y *favelas*).

De acuerdo con esta división, pero considerando también las condiciones de instalación y de regularización ulterior, propondré por mi parte la siguiente tipología:

1) la ocupación, violenta o no, generalmente por familias organizadas, de un terreno que la municipalidad no quiere o no puede regularizar; es el caso de las *villas* de Córdoba (Argentina), instaladas a lo largo del trayecto de la avenida de Circunvalación;

³ Helena Menna Barreto Silva y Laura Lucia Ceneviva, *El caso de São Paulo*, véase la nota 2.

⁴ Fraccionamiento irregular.

⁵ Edificio del centro urbano rentado a familias pobres.

⁶ Invasión, a menudo violenta.

2) la ocupación de un terreno, cuando se sabe que no existe por parte del propietario o del poder político una verdadera voluntad de oponerse, como es el caso de gran parte de las *barriadas* instaladas al norte de Lima;

3) la organización del asentamiento por los propietarios o los usufructuarios, con la complicidad más o menos activa de los funcionarios; éste sería el caso de las *ciudades perdidas*, más bien llamadas hoy colonias, de Chalco, en México;

4) la organización del asentamiento por un promotor privado con la complicidad del propietario, cuando piensa obtener el acuerdo o beneficiarse de la indiferencia del poder público; es el caso de los *loteos* de São Paulo;

5) la instalación del asentamiento por el propio poder político antes de reunir todos los requisitos legales, como sería el caso de los *campamentos* de La Pintana, en las afueras de Santiago de Chile.

En casi todos los países de América Latina la irregularidad se ha convertido en un fenómeno masivo y característico de la urbanización contemporánea, porque constituye una solución (en muchos casos la única) para las familias que quieren construir su casa y no lo pueden lograr por las vías formales. En ese sentido, se puede decir que la forma más específica de la irregularidad es la de los asentamientos populares, particularmente pero no siempre en terrenos marginales, esto es, terrenos pantanosos, las orillas de un río, un cerro con fuertes pendientes, la periferia de la ciudad. Pero, desde hace unos quince o veinte años, ya no se puede atribuir sistemáticamente la irregularidad a la necesidad. También se tiene que tomar en cuenta su propio atractivo, ya que las experiencias anteriores demostraron que era una manera de constituir un patrimonio familiar. Ello justifica que muchos colonos hayan abandonado un cuarto rentado, no porque no pudieran pagar su renta sino al contrario, porque ya disponían de los recursos suficientes para integrar un grupo de futuros propietarios.

De todas maneras, la fuerte presencia de estos tipos de asentamientos irregulares nos permite actualmente hacer la distinción más clara y fuerte entre las ciudades del mundo desarrollado y las del mundo subdesarrollado.

DE LA CIUDAD PERDIDA AL CAMPAMENTO

Por lo tanto, una de las paradojas de este fenómeno general es que, en cada país, a veces en cada ciudad, se le designa por una palabra particular como si fuera específico del lugar: *rancho* en Caracas; *villa* en Argentina; *campamento* en Santiago de Chile; *barriada* en Lima; *ciudad perdida* en México (si hay buenas perspectivas de regularización se usa más bien el calificativo de colonia proletaria o solamente de colonia); *mocambo* en Recife; *favela* en Río de Janeiro y en São Paulo.

En ningún caso, al menos hasta hace poco tiempo, se usaba el calificativo de irregular. Como el concepto de irregularidad sólo aparece a partir de los años cuarenta —al parecer en informes oficiales antes de ser manipulados por los investigadores—, en relación con el fomento de las primeras políticas públicas de regularización (lo que en esa época ya podía significar tanto un proceso de erra-

dicación como de mantenimiento en el lugar), se puede pensar que en cierto modo la irregularidad nace de esta voluntad de regularización.

Eso significa que el *mocambo*, para tomar un ejemplo, existía antes de que apareciera el concepto de irregularidad, aun cuando hoy día se le considera como el tipo perfecto de asentamiento irregular. Pero entre los *mocambos* de principios de siglo y los de hoy intervino la explosión urbana de las últimas décadas (a partir de los años cuarenta) en relación con la industrialización, con el desarrollo de los sistemas de transporte colectivo, con el estancamiento de la producción de vivienda en renta y con la incapacidad del poder político de ofrecer una vivienda social en cantidad suficiente.

CUADRO 1

	1900	1940	1960		1980		1990	
	<i>en miles</i>	<i>en miles</i>	<i>en miles</i>	<i>tasas</i> <i>50/60</i>	<i>en miles</i>	<i>tasas</i> <i>70/80</i>	<i>en miles</i>	<i>tasas</i> <i>80/90</i>
São Paulo	240	1 425	4 126	5.52	12 404	4.37	17 113	3.27
México	419	1 675	5 976	4.79	15 424	4.22	16 882	0.91
Lima	158	600	1 833	5.36	4 601	4.15	6 415	3.38
Santiago	286	950	2 310	4.53	3 961	2.24	4 945	2.24
Recife	113	473	1 115	5.17	2 172	2.49	2 819	2.64
Córdoba	61	—	604	3.84	997	2.18	1 178	1.69

¿TIERRAS PARA LOS POBRES?

Otro aspecto fundamental, en sociedades que aún no tienen una gran estabilidad política y una larga experiencia administrativa, es la existencia, bajo formas diversas, de tierras cuyo estatuto jurídico permite pensar que las pueden utilizar los que las necesitan.

Es el caso, en Recife, de las "tierras de marina" o tierras pantanosas que la gente puede ocupar con sólo pagar una tasa llamada *foro*. Para ser *aforante* basta con demostrar que la instalación mejora el lugar y es "tranquila y pacífica". De manera general, en todo Brasil pueden ocuparse los terrenos públicos (*de uso común*) sin afectación específica. En cuanto a los terrenos privados, puede intervenir el derecho de usucapión, es decir, de uso urbano, si un predio de menos de 250 m² ha sido ocupado por más de cinco años sin que el propietario legal haya presentado una demanda de restitución. Pero cuando ocurren las *ocupações* en propiedades privadas es casi siempre porque los invasores saben que se trata de un terreno en litigio.

En las afueras de la ciudad-oasis de Lima, las inmensas explanadas desérticas al pie de los Andes son consideradas, desde la Colonia, a disposición del Estado, al menos cuando nadie las cultiva. Son tierras que los gobiernos pudieron conce-

der a bajo precio e incluso gratuitamente. En una encuesta realizada en 1969 se pudo observar que sólo 5% de las *barriadas* instaladas en este tipo de terreno había sido expulsado, mientras que 62.5% se había instalado en una propiedad privada, lo que justifica que 80% de dichas *barriadas* haya ocupado terrenos públicos.⁷

Otra encuesta realizada en 1987 en Córdoba llega al mismo resultado. Pero, a diferencia de Lima, son terrenos pequeños y distribuidos por toda la ciudad, lo que justifica el tamaño de asentamientos que sólo reúnen entre 100 y 200 familias.⁸ Igual ocurre en São Paulo, mientras que las *barriadas* de Lima reciben a miles de familias.

El caso de México es el que más se parece al de Lima, con la especificidad que le da la existencia del sistema del ejido. Como se sabe, es una noción compleja que cubre tanto una comunidad agraria como la tierra concedida en una especie de usufructo. Antes de la modificación reciente (1991) del artículo 27 de la Constitución mexicana, la tierra ejidal era inalienable, pero en realidad sirvió, particularmente en los últimos 20 años, de reserva territorial para la expansión de los asentamientos populares, evidentemente irregulares.

¿QUIÉNES SON LOS INFORMALES?

Cuando se trata de analizar al grupo de familias que recurren a la irregularidad para resolver su problema de vivienda, me parece que se pueden subrayar por lo menos tres características fundamentales.

La primera se refiere a la naturaleza cada día más urbana del fenómeno. Aunque no se pueda negar que la explosión reciente de los asentamientos irregulares está vinculada con el éxodo rural, no existe entre los dos una relación directa. Las familias que se lanzan en la aventura de la irregularidad tienen casi siempre una primera experiencia urbana, generalmente como inquilinos. Desde la demostración de John Turner en los años sesenta,⁹ el lugar de origen ya no es tanto el viejo centro histórico como los barrios de la zona de transición, pero a grandes rasgos el modelo sigue siendo válido. Lo mismo se puede observar ahora con los hijos de los primeros invasores. Así es como, por ejemplo, en las colonias que se instalan en Chalco, es decir, en lo que hoy día constituye el extremo sureste de la Zona Metropolitana de la ciudad de México, viven familias que dejaron la casa de sus padres construida hace veinte años en Nezahualcóyotl, a orillas del Distrito Federal.

Asimismo, en São Paulo se conoce como “expulsión blanca” el caso de las familias que venden su lote o su casa regularizados o en vías de serlo, en un fraccionamiento bien situado, para ir a instalarse más lejos, en un predio irregular.

⁷ D. Collier, *Barriadas y élites, de Odría a Velasco*, Lima, IEP, 1978.

⁸ Francisco Luciano, *Las villas de Córdoba*, véase la nota 2.

⁹ Su síntesis *Housing by people*, fue editada en Londres por Marion Boyards en 1976, pero las ideas que contiene habían sido presentadas a lo largo de los años sesenta en varias revistas e informes oficiales.

El segundo aspecto que quisiera subrayar tiene que ver con la pobreza de los *colonos*. Es cierto que si la familia dispone de recursos importantes puede recurrir al sector formal (o incluso informal de lujo) de la vivienda. También es cierto que en fraccionamientos mal situados y sin ninguna perspectiva de regularización como en algunos *mocambos* de Recife, instalados en la zona inundable, sólo se mantienen los que no tienen otra alternativa. Pero no hay que olvidar que para entrar en un grupo de ilegales se necesita un mínimo de recursos. Hay que pagar a los líderes, indemnizar a los propietarios o usufructuarios, repartir "mordidas" a los funcionarios, a los responsables políticos, etc., sin olvidar la compra de materiales. Todo el sistema tiene a la corrupción como una de sus bases y sólo funciona con familias que, sin ser ricas, la pueden alimentar con su dinero.

Es verdad también que ese dinero no lo gastan en balde. Para muchas familias es la manera, mientras resuelven su problema de vivienda, de hacerse de un capital que tarde o temprano pueden movilizar.¹⁰ Al lado del mercado inmobiliario formal existe también un mercado informal, y este último tiende muy rápidamente a integrarse en el primero. Basta con que exista una buena perspectiva, no muy lejana, de regularización. Dicho de otra manera, los fraccionamientos irregulares participan de la acumulación urbana, y el que para muchas familias no haya otra alternativa no significa que no aprecien el interés del proceso.

Como tercera característica quisiera subrayar la heterogeneidad de los grupos sociales que hoy día recurren a la irregularidad. Entre ellos se encuentran naturalmente las familias que obtienen sus recursos de actividades informales o por lo menos no declaradas: artesanía, comercio ambulante, servicio doméstico, etc. Pero la actividad informal no coincide siempre con la pobreza y si algunas familias ganan muy poco (por ejemplo, en Chalco, 5% no llega a un salario mínimo¹¹), otras disponen de más y a veces mucho más (57%). Por otra parte, con la crisis de los años ochenta, el grupo de los pobres parece haberse ampliado ya que, al lado de los informales, cada día son más los obreros, empleados declarados por sus empresas y hasta funcionarios que tratan de comprar un predio irregular. Algunos aprovechan, como ya lo señalé, las "expulsiones blancas", pero muchos incluso aceptan las molestias y los fastidios de un terreno que aún no ha sido regularizado. En Córdoba, donde el fenómeno de la irregularidad es reciente y al parecer directamente vinculado con la crisis económica, las familias que no pueden pagar la renta de sus apartamentos urbanos instalan *villas* en terrenos públicos, esperando un desalojo y la reubicación por parte del poder político. Así se mezclan en un mismo proceso global grupos populares cuya ascensión ha sido interrumpida por la crisis y familias de clases medias empobrecidas.

¹⁰ En una encuesta realizada en Chalco en 1991, pude observar que el valor de las casas estimado por las familias representaba de cinco a diez veces la inversión realizada.

¹¹ Daniel Hiernaux y Alicia Lindon, *Producción del espacio y regularización de la tenencia de la tierra en el Valle de Chalco* (ZMCM), véase la nota 2.

DE LA REPRESIÓN AL ESTÍMULO

Otro elemento fundamental para explicar el desarrollo de este fenómeno, se encuentra en la actitud de gobernantes que vacilaron mucho, pasando de la represión al estímulo, sin lograr nunca fomentar una alternativa que estuviera al nivel de la demanda.

De manera general se podría decir que los partidos de izquierda han alentado el movimiento, incluso cuando intervenía en propiedades privadas, considerando que el derecho a la vivienda prevalecía sobre el respeto de la propiedad. En Recife incluso se reprochó al equipo que llegó al poder en marzo de 1987, después de la dictadura militar, que dejara a los “invasores” elaborar el Esquema Rector de la ciudad.

Los partidos conservadores dieron, al contrario, prioridad a la protección de la propiedad y trataron de limitar las invasiones, aun cuando se hacían en terrenos públicos. Es así como en São Paulo se multiplicaron las amnistías para los promotores que no respetaban las reglas en sus *loteos*, pero se rechazaron las demandas de regularización de las *favelas*.

Cuando se generalizó la idea de que no había más remedio que regularizar los *loteos*, se interpretó como la necesidad de mantener a la familia en su lugar dándole un título de propiedad y los servicios adecuados, mientras que para las *favelas* se generalizaron las operaciones de reubicación en terrenos menos cotizados.

Pero también hay que tomar en cuenta las propuestas de ideólogos neoliberales quienes, como Hernando de Soto,¹² tratan de convencer a los líderes políticos de derecha del interés de este proceso de construcción de la ciudad. Y de hecho, cuando entramos en el detalle de las monografías nos damos cuenta de que la realidad presentó y continúa presentando una gran complejidad. Bastaría casi con recordar que en Recife, una municipalidad de derecha favoreció en los años setenta el desarrollo de los *mocambos* en terrenos públicos, mientras que en La Habana el gobierno logró evitar, al menos hasta estos últimos años, la aparición de asentamientos irregulares.

En cuanto a México, donde el mismo partido político está en el poder desde hace casi siete décadas, un estudio de Antonio Azuela¹³ nos demostró que, de un gobierno a otro, se fomentaron políticas muy diversas. Y a veces contradictorias, según los lugares, como en los años cincuenta y sesenta cuando el regente reprimía los asentamientos irregulares en el Distrito Federal, mientras los responsables políticos los estimulaban en el vecino Estado de México a orillas del antiguo lago de Texcoco. Hoy mismo, si examinamos el Esquema Rector de Uso de Suelos de la Zona Metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), vemos que desde 1982 el gobierno trata de orientar la expansión urbana hacia el nordeste, en la proximidad de las principales zonas industriales, mientras que hacia el sureste se desarrollan los asentamientos más importantes, la mayor parte de ellos irregulares.

¹² Hernando de Soto, *El otro sendero*, Lima, Ed. El Barranco, 1986.

¹³ Antonio Azuela, *Evolución de las políticas de regularización en México*, véase la nota 2.

Los actores son los ejidatarios con la complicidad de responsables políticos del mismo PRI que gobierna el país, y el propio presidente de la República hizo de la regularización de esos asentamientos el escaparate y el símbolo de su política de Solidaridad.

Si sumamos esta política de aceleración al proceso que regulariza la modificación del artículo 27 de la Constitución, aparecen dos interpretaciones:

—se trata de una adaptación realista a una sociedad dual para corregir las consecuencias de la política liberal, llamada de modernización;

—o bien, de la voluntad de integrar lo más rápidamente posible en el mercado formal las tierras de los ejidos reservadas hasta hoy a los asentamientos populares.

A pesar de esta inestabilidad, se impuso progresivamente, primero en Perú y en México y después en los otros países, la idea de que los asentamientos irregulares se tenían que integrar a la ciudad formal, lo que justifica el término de *pueblo joven* creado en 1968 por los funcionarios peruanos para designar las *barriadas*. Asimismo, se crearon instituciones específicas para fomentar ese proceso, como la CORETT en México.

Actualmente se rebasó ya el debate de los años sesenta y setenta para saber si el asentamiento irregular era o no una solución; y lo paradójico es que ahora son los pensadores liberales quienes ven en ese fenómeno la solución, mientras los marxistas lo denuncian como producto de la sociedad capitalista. Pero todos coinciden por lo menos en la idea de que el problema no es tanto de la irregularidad como de la sociedad y del propio Estado.

Los asentamientos irregulares no sólo existen sino que cada día albergan una parte más importante de la sociedad urbana, y uno de los problemas fundamentales de las ciudades latinoamericanas es cómo transformarlos en verdaderos barrios. En ese sentido existe un avance en el hecho de que los responsables políticos están comprendiendo que el problema es global y que se tiene que tratar como tal. La regularidad es ciertamente un título de propiedad y un impuesto predial, pero también es el acceso a todos los servicios que conforman la ciudad. Es verdad que regularizar los fraccionamientos irregulares en todos sus aspectos no basta para integrar a las familias en la sociedad urbana, pero puede evitar la implosión de la ciudad.