

Pedro Abramo (coord.), *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Río de Janeiro, Lincoln Institute, Sette Letras, Faperj, 2003

Clara E. Salazar Cruz*

El tema del libro que nos ocupa no es para nada nuevo. Por más de tres décadas los investigadores urbanos se han interesado por analizar diferentes cuestiones relacionadas con la dinámica de los asentamientos irregulares. Asociados tempranamente al concepto de marginalidad urbana y más recientemente al de pobreza, esos estudiosos han dado cuenta de las características sociodemográficas y económicas de la población que habita tales asentamientos, de sus formas de vida y sus estrategias de sobrevivencia. En un intento de contextualizar sus varias facetas han indagado sobre la proporción en que esas áreas de ocupación irregular han aportado terrenos al crecimiento urbano, respecto a los factores que han acelerado ese proceso, y cómo han respondido los gobiernos latinoamericanos frente a esa problemática. También se han abocado a conocer y explicar la variedad de formas que adopta el acceso irregular al suelo, y a desenmarañar la amplia red de actores sociales que participan en su producción; asimismo han tratado de identificar la diversidad de intereses que motiva a los actores a ser parte de un intercambio de tierras que se da al margen de la normatividad urbana o de la regulación jurídica en la tenencia de la tierra. Los trabajos más recientes sobre el tema incorporan la problemática ambiental y analizan los variados mecanismos de negociación entre los pobladores y las autoridades encargadas de incorporarlos al uso de suelo urbano.

Ante la abundancia de literatura publicada en ese periodo y la variedad de elementos analíticos mencionados, cabe cuestionar *qué de nuevo aporta el libro coordinado por Pedro Abramo*. Podemos responder que sin lugar a dudas contribuye significativamente al análisis y al conocimiento de las políticas de regularización en América Latina gracias a que examina un problema antiguo con una mirada nueva. Los trabajos que conforman el libro plantean preguntas originales e introducen conceptos que pese a haber sido utilizados tradicional-

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Correo electrónico: csalazar@colmex.mx.

mente para el análisis de la ciudad formal, al ser considerados ahora en el ámbito analítico de la informalidad urbana se vuelven novedosos y prometedores, de ahí sus dos aportaciones: reorientar la discusión sobre el carácter social del suelo, y cuestionar la efectividad de las respuestas del Estado frente al problema de la irregularidad.

A riesgo de no ser justa con los 12 autores que participan en el libro, pues es difícil dar cuenta de la riqueza conceptual y metodológica implícita en cada uno de sus trabajos en un espacio reducido, me referiré a la organización del libro, pero no presentaré los argumentos de todos los autores en el orden en que se exponen; más bien dirigiré mi comentario a aquellos aportes que me parecen centrales para enfrentar el problema del acceso al suelo, y particularmente el de la irregularidad, y expondré algunas reflexiones y preguntas surgidas de esta lectura y que creo útiles para futuras investigaciones.

El libro contiene doce artículos organizados en cuatro grandes apartados. En el primero se presenta una visión general del problema de la informalidad en Brasil, México y Argentina; en el segundo se abordan algunos de los efectos perversos de esos programas y se plantean los desafíos que enfrentan los gobiernos locales. En la tercera parte las investigaciones hacen referencia a las características económicas de los asentamientos y que van desde el funcionamiento del mercado inmobiliario informal y los costos de la urbanización como parte del proceso de regularización, hasta la lógica económica de los hogares y sus estrategias de sobrevivencia. Finalmente, en la cuarta parte se presentan algunos proyectos de administraciones locales con propuestas de políticas dirigidas a enfrentar la ciudad informal.

El hilo conductor del libro gira básicamente alrededor de tres preguntas: *¿cómo funciona el mercado de tierras irregular en las ciudades latinoamericanas?*, *¿cuál es el papel de la informalidad y de las políticas de regularización en la promoción del bienestar de los pobres urbanos?* y *¿cómo impactan tales políticas el mercado de tierras?* Todos los autores, partiendo de variados marcos conceptuales y utilizando diferentes herramientas y metodologías, intentan aportar elementos de análisis para responder esos cuestionamientos, y algunos de ellos llegan a hacer aseveraciones contundentes y polémicas:

[...] la sobrerregulación de ocupación del suelo y los programas de regularización masiva tal como están implementados contribuyen a fomentar la irregularidad y a incrementar los valores del suelo, es decir, son más parte del problema que de la solución.

[...] la regularización de la tenencia de la tierra no garantiza la disminución de la pobreza ni tampoco el acceso a los mecanismos formales de crédito.

[...] las viviendas que ocupan los predios regularizados no son adecuadas para albergar seres humanos.

[...] la mayoría de las viviendas de las familias de menores recursos no están disponibles en el mercado de tierra y no son objeto de negociación en ese mercado.

[...] no hay unanimidad respecto de que las viviendas regularizadas tengan mejores condiciones físicas que las no lo están porque su consolidación depende también de otros factores como el tiempo de creación de los asentamientos, los apoyos gubernamentales en infraestructura y las características de los hogares.

Tales conclusiones y consideraciones, a diferencia de lo que plantea De Soto en su libro *El misterio del capital* sobre las potencialidades sociales de los procesos masivos de regularización de la tenencia de la tierra, se derivan de una reflexión teórica, y la mayoría de las veces se apoyan en el análisis de diversas fuentes de información que van desde el uso de datos censales, hasta el de la encuesta de hogares con representatividad nacional, o la realización de trabajo de campo donde se aplican encuestas *ad hoc* y entrevistas en profundidad, de ahí que cuenten con un referente empírico.

Pedro Abramo y Matím Smolka utilizan conceptos y variables propios del campo de la sociología y la economía. Conceptos como “preferencias locacionales”, “circuito económico”, “línea de pobreza”, “capital humano”, “proximidad organizada” y algunos datos como el precio del metro cuadrado de suelo o de los productos básicos que se consiguen en las favelas abren nuevos horizontes sobre el conocimiento de la economía interna de esos espacios, e intentan responder y dar un marco explicativo a las preguntas planteadas.

Julio Calderón y Alex Kenya presentan nuevos elementos sobre las limitaciones de los programas de lo que han denominado “la regularización curativa” y alertan sobre las propuestas de De Soto. Basándose en los datos de las encuestas nacionales, Calderón asegura que las familias con título de propiedad prácticamente no han obtenido préstamos de la banca privada, manifiesta su preocupación por el olvido de los elementos culturales en los programas de regulariza-

ción, y rescata a la vez la conformación de una cultura registral entre los pobres urbanos. Alex Kenya se acerca al costo de la regularización urbana mediante el análisis de algunos programas que se aplicaron en más de una veintena de asentamientos irregulares. Para esta autora es sorprendente la variación de los costos que acarrea el proceso de regularización por introducción de servicios; menciona que las diferencias entre un asentamiento y otro llegan a ser de hasta 10 veces si se incluyen los costos extra que van desde las soluciones técnicas para evitar situaciones de riesgo, hasta el ajuste de tomas domiciliarias.

Emilio Duhau y Edesio Fernández contribuyen con un minucioso análisis de la evolución de los marcos legales generados para la regularización de la tenencia de la tierra, y un estudio de su aplicación en México y Brasil. Duhau pone énfasis en el carácter clientelar del proceso de regularización, a pesar de que la construcción social es reconocida como una transacción mercantil. En su trabajo Fernández pone especial interés en el hecho de que las políticas de regularización se hayan centrado en la cura y no en la solución, y las contextualiza antes del “Estatuto da Cidade” y a la luz de éste; se refiere a sus límites y algunos avances hacia la incorporación de las favelas al desarrollo urbano.

El “Estatuto da Cidade” y otros instrumentos jurídicos, como el gasto participativo y el reconocimiento del derecho de ocupación, sirven de marco para los tres últimos artículos. Fernando Cavallieri, Claudia Damasio y Rosana Denaldi y Solange Gonçalves Dias, presentan tres proyectos de administraciones locales en que, conjuntamente con la regularización de la tenencia de la tierra, se formulan políticas urbanas dirigidas a la integración de las favelas y a la disminución de la segregación espacial. Esas propuestas son parte de un conjunto de cambios legislativos, y la consolidación institucional local que promueven favorece la descentralización administrativa y facilita el proceso democrático y la participación de todos los sectores de la sociedad civil en la aprobación del plan de la ciudad. Los autores indican que el propósito central de estos planes es desarrollar una política habitacional basada en la oferta de suelo con servicios, la integración socioespacial de las comunidades a la ciudad formal mediante la adecuación de espacios de uso colectivo y la dotación de servicios sociales, y la regularización de la propiedad del suelo o la concesión de un derecho real de uso.

En estos últimos artículos los autores reconocen los desafíos que conllevan sus propuestas, pues perciben la complejidad del proceso

porque se dan cuenta de que el éxito de los proyectos depende de la sustentabilidad financiera y político institucional, y queda claro que en el marco institucional y en los espacios de participación formal para la gestión, consulta y seguimiento de los programas no es evidente cómo funcionan y cómo se instrumentan. Habría sido interesante conocer con mayor detalle cómo se aplican los instrumentos de participación y demanda ciudadana, e igualmente encontrar en estos trabajos una reflexión anclada en el ámbito de aplicación de los programas ya iniciados que nos permitiera distanciarnos del campo propositivo y nos acercara a las situaciones reales en que se dificulta o se confirma la efectividad de los procesos. Si bien es conocido el avance democratizador brasileño, preocupa que se suma la capacidad organizativa y de compromiso de las comunidades intervinientes y de las autoridades locales. Si esto es así, convendría documentarlo de una manera crítica. Muchas de las experiencias de gestión pública en ciudades latinoamericanas acreditadas en otros trabajos ponen de relieve la distancia entre los postulados de los programas y su aplicación. Inquieta entonces que propuestas democratizadoras de la gestión de la ciudad constituyan modelos que se repiten en espacios que no cuentan con una base social para su reproducción, pero que se erigen en ámbitos de legitimación de grupos en el poder, aunque no lo sean.

Para finalizar he de plantear algunas reflexiones finales que, dada la densidad del libro, no desarrollé con profundidad, y formular algunas preguntas que surgieron a lo largo de las páginas revisadas. Una de ellas tiene que ver con que “la sobrerregulación del suelo genera aumento en su valor y saca del mercado formal a los grupos menos favorecidos”. El hecho de que en este caso no se presentaran datos empíricos que sustentaran tal aseveración, me llevó a cuestionar hasta dónde son deseables la desregulación del suelo y la flexibilización de las normas urbanas, ¿para quiénes debe desregularse?, ¿cuál es el estándar mínimo deseable de regulación para los pobres de la ciudad?, ¿podría llevarnos una desregulación urbana a una menor segregación socioespacial?

Otra cuestión que me parece central es que los autores tienden a recibir con agrado ciertas propuestas de regularización que se concretan en modelos de creación de suelo servido y estimulan la expansión de la mancha urbana. El continuar con el crecimiento expansivo de la ciudad no parece deseable en nuestros países, en donde los costos socioambientales empiezan a evaluarse y se intenta implementar una legislación ambiental. Esta reflexión me lleva a plantear que la

problemática del acceso al suelo urbano debe también incorporar las posibilidades que ofrecen las políticas dirigidas a la recuperación de la ciudad construida en búsqueda de mixtura social, y así empezar a enfrentar la paradoja que representa la desocupación de la ciudad construida y la ocupación de la periferia urbana. La articulación de estas discrepancias nos lleva a enfrentar otros problemas asociados a las precarias condiciones de vida de los pobres de la periferia urbana, como son los largos tiempos de desplazamiento y los costos más altos de consumo cotidiano que se pagan por bienes de primera necesidad en tales espacios. Igualmente, como se plantea en el libro, cabe analizar las posibilidades que ofrecen los instrumentos fiscales que contribuyen a la redistribución de los beneficios sociales y controlan la especulación inmobiliaria.

Debo insistir en que los autores del libro han hecho un gran esfuerzo por incorporar algunos conceptos y herramientas de análisis que suelen utilizarse en el estudio de la ciudad formal, y por establecer relaciones entre el acceso a ésta y a la ciudad informal. La perspectiva novedosa hace de esta obra una lectura obligada, que nos recuerda que ninguna política urbana puede por sí misma dar cuenta de la reversión de un modelo de urbanización que ha imperado durante décadas, ni resolver problemas que se antojan estructurales, como la informalidad urbana y la segregación social. A la vez nos plantea el reto de dar un paso adelante para dejar de concebir el problema del acceso al suelo sólo como un asunto de la periferia urbana. En último término, nos invita a considerar también las políticas de acceso al suelo en la ciudad construida, para que los hacedores de políticas puedan desterritorializar las respuestas a la irregularidad sólo en la periferia de las ciudades.