

# Paradigmas de intervención estatal en asentamientos populares en América Latina (1970-2020)

**María Cristina Cravino**

CONICET/ICSE-UNTDF

Antropóloga (UBA), Magíster en Administración Pública (UBA-INAP) y doctora en antropología (UBA). Investigadora principal CONICET- Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Organizó y dirigió la Maestría en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Fue y es docente de posgrado en diferentes universidades de Argentina y de América Latina. Fue consultora de organismos públicos nacionales e internacionales y trabajó con ONG y organizaciones territoriales.

mccravino@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4082-9441>



ISSN 1666-6186. Volumen 34 - N.º 34 (Mayo de 2023) Pp. 187-209

Recibido: 29/11/22. Evaluado y aprobado: 07/03/23

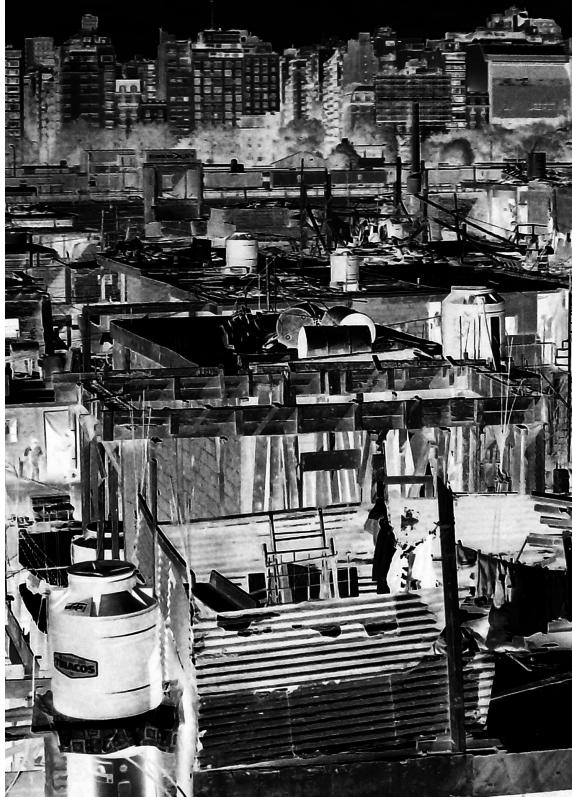
<http://dx.doi.org/10.30972/crn.34346560>

**María Cristina Cravino**

**CUADERNO URBANO**  
ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

**ARTÍCULO DE FONDO**

**VOL. 34 - N.º 34**  
**(MAYO DE 2023)**  
**PP. 187-209**  
**ISSN1666-6186**



## **Paradigmas de intervención estatal en asentamientos populares en América Latina (1970-2020)**

### **Resumen**

En este artículo se propone analizar diferentes paradigmas de intervención en asentamientos populares en América Latina que se sucedieron desde fines de la década 1970 hasta la actualidad y los programas que se encuadran en ellos, focalizando en algunos países de la región. Los paradigmas son: a) desarrollo progresivo; b) solución de mercado; c) urbanismo social; d) perspectiva integral; e) desalojos. Se busca demostrar que en las últimas décadas se encuentran vigentes todos los enfoques señalados o hibridaciones de estos. El análisis se centra en los supuestos que implican, las fundamentaciones, sus orientaciones y los ejes de intervención que plantearon y/o desarrollaron. Para esto se revisó la bibliografía producida sobre el tema en América Latina desde la década de 1960 y los documentos de organismos oficiales nacionales e internacionales.

### **Palabras clave**

América Latina; asentamientos informales; políticas de hábitat.

## **Intervention paradigms in popular settlements in Latin America**

### **Abstract**

This article proposes to analyze different paradigms of intervention in informal settlements in Latin America that occurred from the end of the 1970s to the present and the programs that fall within them, focusing on some countries in the region. They are: a) progressive development; b) market solution; c) social urbanism; d) integral perspective; e) evictions. It seeks to demonstrate in recent decades that all the approaches indicated or hybridizations of them are in force. The analysis focuses on the assumptions that they imply, the foundations, the orientations of the same and the axes of intervention that they raised and/or developed. For this, the bibliography produced on the subject in Latin America since the 1960s and documents from national and international official organizations were reviewed.

### **Keywords**

Latin America, informal settlements, habitat policies

## **Paradigmas de intervenção em assentamentos populares na América Latina**

### **Resumo**

Este artigo se propõe a analisar diferentes paradigmas de intervenção em assentamentos populares na América Latina que ocorreram desde o final da década de 1970 até o presente e os programas que se inserem neles, com foco em alguns países da região. São eles: a) desenvolvimento progressivo; b) solução de mercado; c) urbanismo social; d) perspectiva integral; e) despejos. Busca demonstrar nas últimas décadas que todas as abordagens indicadas ou hibridizações delas estão em vigor. A análise incide sobre os pressupostos que implicam, os fundamentos, as orientações dos mesmos e os eixos de intervenção que levantaram e/ou desenvolveram. Para isso, revisou-se a bibliografia produzida sobre o tema na América Latina desde a década de 1960 e documentos de órgãos oficiais nacionais e internacionais.

### **Palavras-chave**

América Latina, assentamentos informais, políticas de habitat.

## Introducción

Las ciudades latinoamericanas, desde fines del XIX y en particular a partir de la segunda posguerra, comenzaron un proceso acelerado de crecimiento con condiciones urbanas deficitarias. En este contexto, con diverso alcance cuantitativo, en los espacios urbanos intersticiales o periféricos surgieron asentamientos populares. Recibieron nombres nativos, tales como callampas, tomas o campamentos en Chile, villa miseria y asentamiento en Argentina, cantegriles en Uruguay, favelas o vilas en Brasil, pueblos jóvenes o barriadas en Perú, colonias populares en México, barriadas brujas en Panamá, barrios de ranchos en Venezuela, etc. Pese a esa diversidad de nominaciones, en todos los casos se trató de ocupaciones de suelo sin títulos de propiedad y donde los habitantes generaron las condiciones urbanas de los barrios, mientras autoconstruían sus viviendas. A medida que esta cuestión social ingresaba en la agenda pública, estos barrios adquirieron denominaciones técnicas que buscaron neutralidad semántica frente a las estigmatizaciones asociadas a las formas previas de denotarlos. Así, se categorizaron como asentamientos informales, irregulares, precarios, subnormales, etc.; no obstante, sus imágenes negativas no se revirtieron.

En las primeras décadas del siglo XX, los gobiernos oscilaron entre el desinterés, la tolerancia y las expulsiones, sin que hubiera una política elaborada e institucionalizada. En algún caso, las acciones estatales respondían a decisiones discrecionales de expulsión vinculadas con las presiones de la opinión pública, a voces de profesionales del urbanismo o la medicina que apelaban al discurso del higienismo, así como a las posturas de actores sociales de peso político. En algunos casos, apenas instaladas las viviendas precarias, los Estados respondieron con sendos desalojos. En otras ocasiones, en particular, cuando surgieron

en lugares que de algún modo los invisibilizaron, lograron permanecer, y pasaron décadas hasta que algún nivel de gobierno se ocupara de ellos. Hubo casos donde se construyeron muros para ocultarlos, mientras se decidía qué hacer. Algunas veces se realizaban acciones paliativas frente a inundaciones o incendios. Vemos que las intervenciones públicas de principios de siglo XX fueron cambiantes y estas áreas eran consideradas un *problema social, de salubridad y moral*. En este contexto hostil para los pobladores, estos tuvieron como demandas hacia el Estado ser reconocidos como vecinos de las ciudades, que sus barrios fueran considerados como tales y que sus organizaciones socio-territoriales fueran aceptadas para negociar con los gobiernos acciones de mejoramientos en estos espacios (MASSIDDA, 2017) y, fundamentalmente, evitar los desahucios.

En las décadas de 1960 y 1970, los distintos niveles del Estado en los países de la región fijaron orientaciones de políticas más claras e institucionalizadas, que se plasmaron en normas. Se centraban, por lo general, en el traslado de los barrios a viviendas de interés social provisorias o definitivas (CUENYA, 1993), pero en cualquiera de los dos casos se ubicaron en lugares alejados de donde estaban emplazados los asentamientos originalmente. En paralelo, también se producían remociones de estos barrios populares, en algunos casos violentas, con la idea de que era la solución a la precariedad urbana (SOARES GONÇALVES, 2013). Se los consideraba un *mal urbano* que debía extirparse, mientras la planificación normativa se concebía como la herramienta para evitar su expansión a futuro.

Hubo una excepción antes de la década de 1970, donde se fijó una política de radicación *in situ*, que constituyó una experiencia pionera (luego lo será México en la década siguiente). Es el caso de Perú y su ley de Barrios Marginales de 1961 (CALDERÓN, 2014). La ley

proponía el reconocimiento de los barrios, su mejoramiento físico y su regularización dominial, al mismo tiempo que creaba una oferta estatal de lotes con viviendas mínimas. En palabras de RIOFRÍO (1991, p. 32): “Mientras que otros países negaban la existencia de los barrios populares y los reprimía, el Estado peruano enfrentaba el problema poniéndose al frente”.

Luego, veremos que más allá de desacoples temporales, se establecieron en la región lineamientos comunes por medio de organismos internacionales o multilaterales de crédito, que llevaron a cierta homogenización de los enfoques, con matices locales (LICHEVSKY, 2017), que se fueron modificando entre 1970 y 2020. De este modo, nos preguntamos: ¿cómo clasificar los enfoques propuestos para desarrollar políticas públicas desde ámbitos internacionales y cuáles fueron sus aplicaciones/adaptaciones/recreaciones locales? ¿Cuáles eran los supuestos en los que se sustentaban los paradigmas?

En este trabajo se busca articular dos cuestiones: analizar los debates teórico-políticos sobre los asentamientos populares y sus vinculaciones con la definición de programas públicos que fueron implementados en diferentes ciudades de América Latina. Con esa finalidad se realizó a) una lectura sistemática de la bibliografía del tema surgida en o sobre la región, con eje en propuestas de enfoques para las intervenciones en estos barrios; b) la identificación de programas relevantes del nivel nacional y local y el análisis de documentaciones elaboradas en esos marcos o bibliografía sobre ellos. Los señalamientos sobre estos programas serán para ejemplificar la implementación de los lineamientos más generales. Los países seleccionados son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Dentro de ellos se eligieron las ciudades más relevantes en cuanto a los programas implementados. Es decir, vamos a indagar las

formas en que se concibió el fenómeno a partir de la década de 1970, cuando el debate adquirió un carácter regional y mundial y cuáles fueron las propuestas derivadas de ellas. Los lineamientos (los que también denominaremos paradigmas o enfoques) que analizaremos contienen supuestos diferentes de cómo deben ser las transformaciones físicas-urbanas, legales e inclusive socio-económicas por parte de los habitantes de estos barrios. La deconstrucción de estas nociones o conceptos puestos en juego es uno de los objetivos del artículo, a fin de compararlos.

El primer lineamiento que adquirió un carácter mundial fue el de la *radicación*. Fue establecida en el documento del surgimiento de Hábitat ONU (conocido como Hábitat I). Se proponía un desarrollo progresivo del barrio con el apoyo (económico y técnico) del Estado y también de la vivienda, que se venía desarrollando por medio de autoconstrucción. El segundo postulaba una intervención centrada en el suelo que se ocupaba sin título de propiedad, es decir solo en la *regularización dominial*. Para esto se formulaba una política de titulación a gran escala como modo de solución del tema de la *informalidad urbana*, que implicaría la integración de esos lotes al mercado. Veremos varios ejemplos de implementación en la región latinoamericana. El tercero es el *urbanismo social*, centrado en generar mejores condiciones de accesibilidad, mayor calidad del espacio público y políticas llamadas de integración socio-económica. Con matices, puede ser englobado en lo que se conocen también como programas de mejoramiento barrial, pero con algunas acciones vinculadas con los grandes proyectos urbanos o la estetización de los barrios. Fundamentalmente, buscan efectos simbólicos y sociales a partir de algunas intervenciones urbanas puntuales. Un cuarto asume una *perspectiva integral o de inclusión social*. Si bien tienen cierta continuidad temporal, como veremos, no siempre es secuencial, y existen saltos a lo

largo de las décadas y repetición de algunos de los paradigmas, además de ciertas mixturas.

Buscamos demostrar que en la actualidad conviven estos cuatro paradigmas (sin que ninguno sea hegemónico), mientras se mantienen viejas prácticas, tales como la de los desalojos o la desatención estatal de las condiciones urbano-ambientales de los asentamientos populares. La estructura del artículo es la siguiente: presentaremos y analizaremos los cuatro lineamientos señalados, la persistencia de los desalojos en las dos últimas décadas y, finalmente, las conclusiones preliminares.

### **Hábitat I y la valoración del esfuerzo de los pobladores: desarrollo progresivo con radicación y rol del Estado**

Luego de varias décadas tras la segunda posguerra, con procesos migratorios y de crecimiento acelerado de las ciudades latinoamericanas y mientras los pobladores de los asentamientos populares resistían las expulsiones, autogestionaban la provisión de servicios y autoconstruían sus viviendas, comenzó un debate mundial sobre la urbanización y sus déficits. RODRÍGUEZ Y SUGRANYES (2017) recuperan los antecedentes de cómo se llega a la elaboración de los documentos de Declaración de Vancouver de 1976 y de un Plan de acción de 64 recomendaciones en el marco del nacimiento del organismo de Naciones Unidas (ONU) Hábitat. Para esto se ubican en la reunión de la Cumbre de la Tierra de 1972 en Estocolmo, la cual reflejó la preocupación por la vivienda y el territorio en el marco de un mundo en desarrollo. En un contexto de preocupación mundial sobre cómo los sectores populares accedían a un lugar en la ciudad, la declaración sobre asentamientos humanos establecía que la vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico. Consideraba, además, como derecho ciudadano la par-

ticipación de forma directa (individual o colectiva) en la elaboración de políticas y programas. RODRÍGUEZ Y SUGRANYES (2017) recuerdan que en ese documento se alertaba, específicamente, que el acceso a la tierra (urbana y rural) era indispensable, cuestión que fue abandonada en las siguientes conferencias. Lo mismo sucedió en relación con el énfasis en el control estatal del suelo urbano y rural.

Los debates que abrevaron en los consensos de Vancouver ya se habían plasmado en libros y artículos previos que expresaban el fracaso de las políticas habitacionales centralizadas y estandarizadas de realojamiento de habitantes de asentamientos populares, tales como los relevantes trabajos de TURNER (1963, 1969). Este autor, por su parte, proponía que dichas políticas fueran reemplazadas por un enfoque de desarrollo progresivo, que se basaba en la radicación (seguridad de tenencia) y acciones de mejoramiento con participación comunitaria. CALDERÓN (2014) explica que TURNER vivió entre 1957 y 1965, en el Perú, trabajando en oficinas públicas que promovían el desarrollo de las barriadas. Recordemos que en 1961 se había sancionado la ley de Barrios Marginales con esa misma orientación. La cuestión central era cambiar el eje de la mirada, pasando de considerar las acciones de los pobladores como un problema a pensarlas como parte de la solución. Esta perspectiva era compartida junto a otros científicos sociales (CALDERÓN, 2014).

TURNER (1963, 1969) partía del diagnóstico de que los habitantes que contaban con ingresos inestables se procuraban por sus propios medios sus viviendas, servicios públicos y equipamientos, mientras aspiraban a alcanzar la seguridad en la tenencia. Este autor pone uno de sus ejes en cómo se produce la adaptación de las familias a las necesidades habitacionales. Por un lado, dado que no pueden recurrir al Estado, transgreden las leyes, pero satisfacen sus necesidades habitacionales

de manera progresiva de acuerdo con su capacidad de ahorro y el ciclo de vida familiar. Esta respuesta se encontraría más ajustada a sus necesidades y sería más económica que las que otorgaba el Estado por medio de construcción de viviendas de interés social (con tipologías rígidas). Esta visión optimista de los procesos de autoconstrucción fue objeto de críticas, en particular por parte de PRADILLA COBOS (1982). Este último autor enmarca a la autoconstrucción como una forma de sobreexplotación de la clase trabajadora y, por lo tanto, la cuestiona como la alternativa para solucionar el déficit de viviendas para los sectores de bajos recursos. Sostiene que no es una salida neutra en cuanto a los costos sociales que implica. No obstante, en muchos casos sus cualidades son mejores que las que ofrece el Estado, y además este se mostró ineficiente para paliar el déficit cuantitativo y también el déficit de localización. Entonces, Turner no se equivoca al remarcar algunos aspectos positivos de estos procesos, aunque sobrestimaba las ventajas. Por su parte, el trabajo doméstico de las familias abarataba la reproducción de la fuerza de trabajo y obturaba la construcción de demandas habitacionales colectivas al Estado, tal como planteaba el autor colombiano. Este último introdujo no solo el debate de la vivienda popular, sino también el de la autoproducción de ciudad.

Más allá de las críticas a la propuesta de Turner, ese enfoque implicaba un reconocimiento a las labores de pobladores que los corría del lugar estigmatizado (e inclusive criminalizado) como “ocupante ilegal”. Introducía un elemento nodal que buena parte del urbanismo no contemplaba: los sectores populares como sujetos activos, hacedores de ciudad. Tenía como supuesto que, haciendo sus propias viviendas, los habitantes de un asentamiento popular construían su vida, y para el autor eran quienes conocían mejor que nadie sus necesidades. La “libertad para construir” (que dará lugar al nombre de uno de los

libros de TURNER) le permitía flexibilizar los usos de los espacios residenciales, seguir sus criterios estéticos y gestionar sus recursos. Para esto se necesitaba asegurar la tenencia y que todo el trabajo invertido en la casa y el barrio no fuera a ser destruido en un desalojo. Por otro lado, se esperaba que los organismos públicos proveyeran tierras (para evitar nuevas ocupaciones), materiales de construcción, herramientas y créditos. Se abandonaba la planificación centralizada en el Estado y se adoptaba una postura más pragmática. Estas fueron las ideas que también se plasmaron en los lineamientos de lo que puede denominarse *desarrollo progresivo con radicación*.

Este conjunto de propuestas fue puesto en práctica (inclusive, como señalamos, antes de los documentos de Hábitat I) a partir de programas de lotes con servicios, mejoramiento de barrios y autoconstrucción asistida. CALDERÓN (2014) afirma que muchas de estas experiencias tuvieron fuertes dificultades en relación con la capacidad de pago de los habitantes, obtención de predios bien localizados y falta de participación comunitaria y problemas con la regularización dominial. De todas maneras, en cualquiera de sus modalidades no pasaron de pruebas piloto o de baja escala. Creemos que tuvieron más peso como *elementos pedagógicos* para establecer el paradigma de desarrollo progresivo. Al mismo tiempo, generaron expectativas entre los mismos pobladores.

A pesar de ello, estos lineamientos nunca fueron abandonados del todo, o emergieron cíclicamente como iniciativas reactualizadas. En algunos casos, fueron adoptados por gobiernos locales como propuestas pragmáticas ante la demanda de los habitantes de los asentamientos populares. En segundo lugar, otorgaron cierta legitimidad a las prácticas de los pobladores en cuanto a autourbanizar y autoconstruir, frente a las acciones de desalojo. Es decir, convirtieron

en anacrónicos los desahucios como paradigma, aun cuando no se dejaron de aplicar. De este modo, el enfoque tenía como supuesto que la integración urbana era primordialmente político-social, al comenzar por el reconocimiento de los esfuerzos de los pobladores por reparar su situación, pero también implicaba un compromiso del Estado en otorgar recursos para mejorar los equipamientos, los servicios y las viviendas que se desarrollarían por medio de procesos autoconstructivos. Que un organismo de Naciones Unidas recientemente creado lo propusiera tuvo un efecto político relevante, más allá de los matices o el tiempo que tardaron algunos países en adoptarlo. Luego fue transformado en un nuevo paradigma, que le otorgaba centralidad a la propiedad del suelo y al mercado de inmuebles.

### **La solución de mercado: regularización dominial**

Ya hicimos referencia a la pionera legislación peruana enfocada en la radicación de los asentamientos populares. Otro antecedente relevante surge una década después en México, donde la política propuesta se concentraba en la regularización dominial, pero sin que fuera acompañada de intervenciones urbanas integrales, tales como infraestructuras o mejoramiento de las viviendas, que fueron aplicadas de forma más lenta. Así, en 1973, se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que intervino en las tierras ejidales y propuso como instrumento las expropiaciones, que al comienzo fueron resistidas por los ejidatarios. Se inició como una política centralizada, pero luego pasó a ser ejercida por las delegaciones de los distintos estados. Con algunos cambios, esta orientación tuvo continuidad por décadas (SALAZAR, 2014).

El enfoque de regularización dominial que se buscó instalar de forma generalizada en América Latina a partir de la década de 1980 partió de conside-

rar que no es adecuado aplicar la remoción de los asentamientos populares como política sociourbana y, en cambio, creyó necesario otorgar seguridad en la tenencia como solución al problema. Se remitía solo al dominio de la propiedad, omitiendo otras necesidades de los pobladores, las que quedaban bajo responsabilidad exclusiva de las familias. Implicaba, a su vez, desconocer la capacidad organizativa de los vecinos y su derecho a la participación en las decisiones que afectaran su vida cotidiana, es decir, negaba la dimensión colectiva de los procesos. Podría pensarse que fue una *adaptación neoliberal* de los postulados de ONU-Hábitat de 1976.

Nuevamente, publicaciones previas dieron lugar al debate y a la institucionalización del paradigma, que no fue adoptado *vis a vis* por ONU Hábitat, pero morigeró buena parte del discurso previo y de los nuevos documentos elaborados en 1996 en el marco de Hábitat II. Tuvo un lugar prioritario en los organismos multilaterales de crédito, que lo adoptaron como parte de sus programas para financiar en América Latina, fundamentalmente el Banco Mundial (BM). En la década de 1980 el libro del economista peruano HERNÁNDO DE SOTO *El Otro sendero* (1986), de amplia difusión, proponía la titulación masiva de suelo urbano a favor de los ocupantes por medio de procesos de regularización dominial de los lotes de los asentamientos populares. En su estudio, incluyó además de los extendidos procesos de ocupación de suelo limeño, el análisis del transporte y el comercio informal, y llegaba, en su razonamiento, a que se requería liberar las trabas burocráticas de un Estado, que, desde su perspectiva neoliberal, debía ser mínimo. Esta última ideología se encontraba en auge en ese momento en EE. UU. y Gran Bretaña, a la vez que se impulsaban con fuerza políticas con esa orientación en la región, a partir del llamado Consenso de Washington (1989), aplicadas en la década de 1990. Con estos lineamientos se impulsó

la privatización de las empresas estatales e inmuebles públicos (además de la desregulación de la economía, incluyendo el mercado inmobiliario). La regularización dominial podía ser interpretada como parte de las políticas privatizadoras (CRAVINO, 2009), extendidas a todos los ámbitos públicos posibles.

Siguiendo a DE SOTO (1986), los procedimientos del derecho formal constituyen una barrera para los pobladores, que no les permite valorizar sus propiedades a precio del mercado. Por eso, para él significan un “capital muerto”, que no puede ser movilizado. En cambio, si tuvieran la titulación podrían hipotecar sus propiedades y obtener así créditos en el sistema financiero, lo que podría redundar en fortalecer las iniciativas emprendedoras de los habitantes. CALDERÓN (2014) sostiene que se complementaría con una pedagogía del uso de los registros y confianza en las instituciones crediticias. En el libro *El misterio del capital* (2000), DE SOTO afirmaba que la prosperidad de los países de economía de mercado había logrado el desarrollo porque contaban con sistemas de propiedad adecuados para que aquellos pudieran funcionar. No obstante, FERNANDES (2011) postula que dichos sistemas legales favorecen a los grupos sociales socioeconómicamente más poderosos.

En Perú, en 1988 el presidente Alan García creó el Registro Predial Urbano (RPU) para facilitar la inscripción de las propiedades. Por impulso y financiamiento del Banco Mundial en 1992, durante el gobierno de Alberto Fujimori, se creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Según FERNANDES (2011), la política de formalización de la propiedad titularizó 1,5 millones de lotes entre 1996 y 2006. Inspirados en esta corriente, en Argentina, en el gobierno de Carlos Menem, en 1991, se creó la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, que buscó la regularización dominial de asentamientos ubicados solo

en tierras de propiedad del Estado Nacional. Se aplicó en modalidades individuales o transferencia en macizo de los predios a organizaciones sociales. Esta última forma generó más problemas que soluciones y fue, en la práctica, un traspaso de responsabilidades y conflictividades a las organizaciones barriales que debían ocuparse de las subdivisiones, recaudar el dinero y financiar los costos de las tareas asumidas (CRAVINO, 2009). No se cuenta con datos disponibles sobre los resultados, pero a fines de la década de 1990 fue desfinanciado y se reactivó bajo otra forma institucional a comienzos de la década de 2000, incluyendo algunos aspectos infraestructurales.

Ese modelo, también con apoyo del BM, fue aplicado en México. En la década de 1990, el país mudó sus políticas cuando con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se asumió una orientación neoliberal. Esto implicó modificar la Constitución Nacional en relación con las comunidades agrarias, que había sido fijada en la Revolución de 1910 y que se encontraba vigente. Las tierras ejidales eran imprescriptibles, intransferibles e inembargables, lo que significaba que no existía un mercado sobre ellas y no podían legalmente pasar a ser urbanas. No obstante, en ese tipo de suelo, se construyó, de hecho, buena parte de los asentamientos populares. En este contexto, desde el gobierno se impulsó la regularización dominial de los estos últimos, siguiendo el paradigma neoliberal, y se lo asoció discursivamente a la disminución de la pobreza. Se concentró fundamentalmente por medio del mecanismo de expropiación, que trajo innumerables conflictos con los ejidatarios. Se pretendía el desmantelamiento de la propiedad social a través de la posibilidad de su privatización (SALAZAR, 2019), que quedó atrapada en un “nudo gordiano” (SALAZAR, 2011). Se dieron modificaciones institucionales en lo que respecta al antiguo CORETT y se crearon organismos públicos nuevos (Secretaría de Desarrollo

Social). De ese modo, en el año 1992, se permitió que las tierras ejidales pudieran ser subdivididas en lotes individuales. No obstante, esa lotificación individual no se aplicaba solo a los sectores populares, sino que implicaba, al mismo tiempo, la posibilidad de colocar este tipo de suelo al mercado inmobiliario, tal como sucedió (SALAZAR 2021), lo que hizo que perdiera el carácter comunitario y adquiriera el estado de propiedad privada. Esto se complementó, en los años siguientes, con la instauración de una oferta masiva de viviendas de interés social bajo una política similar al modelo chileno pinochetista (RODRÍGUEZ & SUGRANYES, 2005), que significó el declive de las ocupaciones.

En 2018 se sancionó en Argentina la Ley 27.453, denominada *Régimen de regularización dominial para la integración urbana*, que tiene aplicación tanto en los asentamientos que ocupan tierra pública como privada, así como en pequeñas propiedades rurales. Esto sucedió en el marco del gobierno neoliberal de Mauricio Macri. La ley fue propuesta por organizaciones sociales de la economía popular (CRAVINO, 2021; ELORZA ET AL., 2019), en concordancia con la ONG Techo<sup>1</sup> y Cáritas (organización de asistencia de la iglesia Católica). Se enfoca en la cuestión de la tenencia de los predios, aun cuando se hace referencia en algunas partes de la ley a la integración socio-urbana de los barrios. Estipula: “declárese de utilidad pública y sujeta a expropiación, la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los Barrios populares relevados en el RENABAP” (Registro Nacional de Barrios populares en proceso de integración urbana).

---

1. Organización no gubernamental que surge en Chile, vinculada con la iglesia Católica, pero luego se independiza y se encuentra presente en diferentes países de América Latina. Comenzó trabajando en la ayuda de emergencia para la provisión de viviendas en barrios precarios y luego en cuestiones de regularización dominial y políticas de suelo y vivienda.

CRAVINO (2021) plantea que la ley marca condicionantes amplios para ejecutarla, como la viabilidad técnica (en cierta medida arbitraria), las condiciones ambientales deficientes (mayoritarias en estos barrios), las que en muchos casos puede ser mitigada o ser “excusa” para no regularizar. Más complejidad presenta por el hecho de que queda sujeta a la planificación urbanística. En cuanto a los servicios, la norma promueve su acceso, pero no los estipula. Prohíbe los desalojos de los barrios registrados por cuatro años (en el año 2022 la Legislatura nacional lo amplió por diez años más).

En el caso de Brasil, décadas después de las políticas masivas impulsadas por organismos multilaterales de crédito, se retomó el paradigma centrado en la propiedad. GONÇALVES Y SALIBA RIZEK (2020) afirman que la elaboración de la Ley 13.465 del año 2017, bajo el gobierno de Michel Temer, se dio en un contexto de flexibilización del rol del Estado como regulador de conflictos por la tierra en ese país, adoptando la perspectiva neoliberal DE SOTO. Para entender la sanción de la norma se debe apelar al contexto nacional, en el que se producía una fuerte presión de los grupos de agronegocios por acceder a tierras de forma rápida.

Siguiendo a las citadas autoras, esta ley involucraba una descentralización de la ejecución de la regularización en los municipios, con el supuesto objetivo de la desburocratización, que significaba, además, que aquellos pudieran fijar normas propias, proponiendo flexibilizaciones. El supuesto del que se parte es que la regularización dominial es un fin en sí misma, sin intención de articularla con políticas de inclusión social (GONÇALVES & SALIBA RIZEK, 2020). Es decir, al centrarse en instrumentos de legitimación dominial, los procesos de titulación se desvinculaban de las obras de infraestructura. Al mismo tiempo, se diferenciaba de acciones anteriores al incorporar en la política a

sectores sociales medios y altos, y facilitaba la regularización de barrios cerrados y emprendimientos privados. En el año 2012 en Bolivia, el presidente Evo Morales Aima, de orientación de centro-izquierda, sancionó la Ley y Reglamento para la Regulación del Derecho Propietario (N.º 247), que intentaba regularizar dominialmente tierra pública y privada ocupada con fines habitacionales. Como es habitual en este tipo de casos, se exigía la posesión continua, pública, pacífica y de buena fe, no contar con títulos propietarios (o que estos se encontraran sujetos a corrección), y se requería contar con construcciones habitadas de forma permanente, con no menos de cinco años de antigüedad (sin que la ocupación se debiera a un derecho real de uso, habitación o usufructo, ya sea en prenda, arrendamiento, comodato, anticresis u otros similares, se tuviera la condición de guardia, vigilante, depositario, cuidador u otro). Según VARGAS GAMBOA (2014), los requisitos y el trámite eran accesibles, pero se encontraban con el problema de que muchas de las propiedades estaban registradas y eso impedía continuar con el trámite. Así lo explica:

Esta estipulación es quizá una de las más problemáticas, puesto que la gran mayoría del stock inmueble se encuentra en propiedad de unas pocas manos que se dedican a la especulación, que si bien ahora deben encontrarse reguladas por el cumplimiento de una función social, el control de esta situación puede demorar varios años (VARGAS GAMBOA, 2014, p. 16).

La autora destaca que se habilitó a las organizaciones sociales para realizar el control social durante este proceso, vinculado con la función social de la propiedad. Como sucedía en normas similares, se prohibía la creación de nuevos asentamientos, adquiriendo frecuentemente el carácter de amnistía. Esto implica una contradicción entre el reconocimiento de las

ocupaciones pasadas y la amenaza de no hacerlo en el futuro. Se buscaba una señal política para que no se extendiera esa modalidad de producción popular de la ciudad, pero en los hechos, ante la falta de otras posibilidades los asentamientos populares siguen multiplicándose. Aparece recurrentemente en los países de la región la intención de controlar el crecimiento de las ocupaciones, pero sin atender con profundidad sus causas. Así, se produce una tensión permanente entre la legitimación y deslegitimación de los procesos populares, que se ve reflejada en las normas (VARGAS GAMBOA, 2014).

Otros países de la región también iniciaron políticas de regularización, pero sin los mismos resultados, y en algunos casos se abandonaron (El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Honduras y Colombia) (CALDERÓN 2014). Es oportuno aclarar, que las políticas de regularización dominial —como indicamos en el apartado anterior— fueron previas a la propuesta de DE SOTO, y que constituyeron una de las demandas principales de los movimientos de pobladores de los asentamientos populares, en particular para evitar las remociones. A la vez, la radicación fue un elemento prioritario de las recomendaciones de Hábitat I, pero con otras modalidades y sentidos. Esto evidencia que no toda política de titulación está orientada al mercado; no obstante, la propuesta de este paradigma neoliberal solo se centraba en ella y tomaba como unidad el lote familiar, lo que significaba pocas inversiones para los Estados y la supuesta movilización de lo que De Soto denominaba el “capital muerto”. Se puede pensar que aquellas políticas iniciales (algunos casos con alcances masivos) generaban la legitimación de la existencia de estos barrios, tal como sostenía DUHAU (1998) y, de alguna manera, la institucionalización de los asentamientos como modalidad de acceso al suelo urbano para los sectores populares.

Este paradigma tiene como supuesto no a una familia o sujeto que con su esfuerzo mejora su hábitat y vivienda, sino a un emprendedor en potencia que se puede desarrollar en un contexto de desregulación y cuenta con el capital de su lote titulizado. El mercado sería el actor fundamental para la integración socio-urbana de los pobladores de los asentamientos populares. Iguala a todos los actores del mercado, invisibilizando las relaciones de poder dentro de él. El Estado, bajo el signo del modelo neoliberal, debía actuar mínimamente, entregando la propiedad de los lotes. El mejoramiento de la vivienda debía quedar en manos y recursos de las familias individuales. Había que dejar fluir las fuerzas del mercado para liberar las capacidades emprendedoras de los pobladores. Desconocía aspectos vinculados con la ciudadanía o las necesidades urbanas atendibles para generar condiciones con menor desigualdad. CALDERÓN (2017) ya había mostrado en sus estudios que los habitantes de los asentamientos populares no han podido o no han deseado acceder a préstamos con garantía hipotecaria, como planteaba la teoría. Por un lado, se daba el miedo a perder la propiedad y, por otro, el desinterés de los bancos en darles préstamo. Esta constatación desarticulaba los supuestos en los que se basaban De Soto y su mito de *homo economicus*.

### **Urbanismo social: recualificación de espacios públicos y efectos estéticos**

La primera versión del paradigma del urbanismo social, aplicado de forma dispar en América Latina, se caracterizaba por una fuerte intervención en elementos que valorizaban el espacio público de los asentamientos populares y el entorno de los barrios. Esto generaba beneficios al *marketing* urbano de las ciudades (MONTROYA RESTREPO, 2014) y podía otorgar, incluso a gobiernos neoliberales, un cariz “progresista”.

El urbanismo social sintetizado en el “modelo Medellín” (Colombia) es asumido como ejemplo para seguir por diversos organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, BID). Esa denominación surgió en dicha ciudad desde el año 2004 para

englobar un conjunto de acciones dirigidas por el gobierno municipal hacia territorios tradicionalmente marginados del desarrollo urbano. Comienza a circular con fuerza en el discurso oficial como una noción asociada a la transformación física y social de territorios pobres, violentos y cuya configuración físico-espacial surge de manera informal. En este sentido, se priorizan zonas de la ciudad con menores índices de Desarrollo Humano y Calidad de Vida para ser intervenidas. (QUINCHIA ROLDÁN & ARRIETA NEIRA, 2012, p. 7)

Al no atender de forma integral las viviendas y las infraestructuras, la mejora en la calidad de vida no se condecía con los discursos de quienes ejecutaban los proyectos. Por su parte, se observaban grupos perdedores dentro de los mismos barrios: aquellos que se vieron desplazados por las obras de infraestructura e incipientes procesos de gentrificación. A su vez, fue objeto de controversia la calidad de la participación de los vecinos en las decisiones de las transformaciones urbanas. Muchos de los efectos tendieron a centrarse en la *estetización de los barrios*, en paralelo a procesos de recualificación en diversas partes de la ciudad. Incluyó, por lo general, políticas de integración socio-económica vía modalidades micro-emprendedoras, que respondían a perspectivas neoliberales del desarrollo social.

Este modelo fue muy eficaz en transformar la imagen de dicha ciudad, signada por la violencia asociada a cárteles del narcotráfico. La circulación de esta experiencia en América Latina fue amplia, junto a la

contratación de expertos colombianos en muchas ciudades de la región. La unidad de intervención eran proyectos de escala barrial, aunque en muchos casos involucraban solo una parte de dichos territorios y en otros, zonas más amplias. Lo más conocido de estas experiencias fue la construcción de escuelas y jardines de infantes de calidad arquitectónica, bibliotecas públicas, parques lineales, infraestructura de servicios y corredores de movilidad (ejemplo: metrocable o ciclovías) y conjuntos habitacionales (en particular, para los desplazados por las obras).

Este paradigma se caracteriza por el pragmatismo, como algunos enfoques anteriores, y sin la fijación de estándares mínimos de calidad urbana para estos barrios. Parte de la idea de que estos espacios urbanos se encuentran en una desigual situación respecto del resto de la ciudad, y para eso se propone acciones de mejoramiento. No obstante, no pueden ser considerados integrales, ya que en algunos aspectos del mejoramiento son superficiales, de baja escala y solo en algunos casos intervienen en las viviendas. En los proyectos de recualificación, este enfoque se asemeja a la proyección y gestión de grandes proyectos urbanos, donde estos espacios hasta pueden ser incorporados a circuitos turísticos urbanos a partir de cierta *exotización* de la pobreza, en especial cuando se incorpora un fachadismo con colores vivos. Es decir, el supuesto de estos programas articula la idea de que la recualificación urbana y el embellecimiento, junto a la accesibilidad, transformarán la vida de la población y la integración de estos barrios a la ciudad. Esto se asocia a la búsqueda de identidades positivas de estos espacios para los pobladores y los habitantes de la ciudad, pero en realidad evidencia una iniciativa de una política para el resto de los habitantes de las urbes, que tendrían una mirada externa de los asentamientos como embellecidos, en detrimento de los vecinos de los barrios, que, si bien suelen sentirse conformes con algunos cambios, los consideran insuficientes<sup>2</sup>.

Tiene como antecedentes otros programas, como el *Favela-barrio*, implementado en Río de Janeiro (Brasil) en la década de 1990, caracterizado por el mejoramiento de accesibilidades, infraestructura, equipamiento y espacio público. Este también contemplaba la regularización dominial, pero no se observaron avances en ese aspecto en la primera década. Contó con financiamiento del BID. Recibió críticas por la sustitución de los programas de autoconstrucción por las grandes licitaciones públicas enfocadas en empresas privadas, por la privatización de la gestión de la infraestructura social y por la ausencia de participación social efectiva. Tuvo repercusión internacional como “buena práctica”, pero los resultados fueron muy heterogéneos. No obstante, FIORI ET AL. (2002) afirmaban que entre los diversos actores del programa había un escepticismo sobre la capacidad de que los proyectos lograran una integración a la ciudad, en términos de generar igualdad urbana. Para los autores, también los pobladores no eran optimistas, ya que creían que los barrios de los entornos iban a tener la misma concepción de las favelas, aun cuando estuvieran modificadas sus condiciones físicas.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina), en los últimos años (2016-2022) se impulsaron intervenciones públicas en asentamientos populares bajo este paradigma en cuatro de los treinta y dos asentamientos populares existentes (denominados “villas”). Su selección no fue ingenua, sino que se escogió a aquellas que se encontraban emplazadas en espacios cercanos a áreas potenciales de desarrollo inmobiliario. Mientras tanto, en otros asentamientos populares se desarrollaron mejoramientos de baja intensidad,

---

2. Estas afirmaciones surgen del trabajo de campo desarrollado en el Barrio Carlos Mugica (ex Villa 31 y 31 bis) y en otros de la Ciudad de Buenos Aires.

ya que el impacto en el entorno se pronosticaría como escaso. Sin duda, en la implementación de este enfoque ocupaba un lugar primordial el *marketing* urbano, sumado a la búsqueda de legitimidad política. No se contemplaba la construcción de bibliotecas, pero es de resaltar la proyección de la edificación de ministerios contiguos a dos villas, como construcciones emblemática. Cerca de uno de estos barrios se planificaba el emplazamiento de un edificio del BID (que conectaría el barrio con el resto de la ciudad en el espacio aéreo sobre las vías ferroviarias contiguas), pero la iniciativa fue desactivada. En los diferentes proyectos barriales se mantendría buena parte de los angostos pasillos, a fin de no generar mayores gastos (en particular nuevas viviendas), y no se modificarían (o se lo haría parcialmente) las condiciones deficitarias de las viviendas. Las infraestructuras de agua y cloaca no responderán a los mismos estándares que en el resto de la ciudad (en algún caso tampoco la electricidad) y no se proveerá de gas de red. Incluye la regularización de los comercios existentes, pero se está evidenciando que no todos podrán cumplir con las reglas establecidas.

Otro programa brasileño, el *Morar Carioca*, de la década de 2000, tuvo una mayor adscripción al urbanismo social, en paralelo con los desarrollos de Medellín. Esto implicó que se instalaran equipamientos de transporte, como metrocable y plano inclinado, algunos de los cuales al poco tiempo dejaron de funcionar (BORGO ET AL., 2017). Por otro lado, supone nuevamente sujetos emprendedores que podrían, de acuerdo con sus capacidades, desarrollar iniciativas para obtener ganancias del turismo, sin atender la posibilidad de pago de los nuevos costos de la infraestructura para los pobladores. Por último, como mencionamos, no implica una transformación de las condiciones de precariedad de las viviendas, ya que las únicas acciones en ese sentido serán los conjuntos para los que son desplazados por las obras de infraestructura.

Los alcances de las políticas de conectividad han sido puestos en duda, en particular en Río de Janeiro. Uno de los problemas de estos programas es que generan exageradas expectativas en relación con las transformaciones sociales en cuanto a mejoramiento de pobreza, acceso a buenos puestos de trabajo y procesos de integración social que borren los estigmas de estos barrios. Quienes estudiaron las experiencias consideran que no se toman en cuenta las decisiones de los habitantes y, por el contrario, se imponen modelos preestablecidos.

### **Perspectiva integral: articulaciones con la ciudad y mejoramiento de barrios**

Mientras Hernando De Soto proponía la titulación a fin de integrar los espacios urbanos surgidos por ocupación, en Brasil en los años 80, los movimientos de favelados demandaron políticas sectoriales y encontraron respuestas pioneras en regularización dominial con carácter de inclusión social. Así surgió el Plan de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social (REZEIS) en Recife (1983), que fue replicado con normas similares en otras ciudades del país. Esto significaba reservarlas para la incorporación de estos barrios a la ciudad con un fin social y, por lo tanto, los alejaba de la especulación inmobiliaria y asumía la necesidad de parámetros flexibles para ese proceso (basándose en leyes previas).

Sobre la base de estas experiencias al Movimiento por la Reforma Urbana y la vuelta a la democracia, la Constitución Federal de 1988 estableció la función social de la propiedad y de la ciudad. Vinculado con esto último, se incluía como posible instrumento de regularización dominial la usucapión especial urbana<sup>3</sup> (y la obligación de un Plano Director para las ciudades, con excepción de las pequeñas). Estos debates sobre los cambios estructurales normativos y de enfoque redundaron en diversas experiencias de interven-

ción en favelas y debates sobre la ciudad, hasta que finalmente se sancionó en el año 2001 el Estatuto de la Ciudad (Ley N.º 10.257), que reglamentó la regularización de la tenencia dominial de las áreas ocupadas bajo el precepto de la función social de la propiedad<sup>4</sup>. Años más tarde, otras normas buscaban incorporar aspectos urbanístico-ambientales y la obligación de incorporar servicios urbanos en estas áreas.

En la última década del siglo XX y en las primeras décadas del siglo XXI, encontramos además de las experiencias de urbanismo social otras políticas socio-urbanas en los asentamientos populares. En primer lugar, hallamos aquellas que se agrupan bajo la denominación de mejoramiento de barrios o mejoramiento integral de barrios (CLLICHEVSKY, 2006; MORENO SÁENZ, 2018), pero que se diferencian del urbanismo social descrito en que los ejes de las acciones públicas fueron la provisión de infraestructura, redes viales y remediación ambiental, entre otras. Es decir, se partía del supuesto de que las intervenciones que mayor impacto tendrían en la calidad de vida de los habitantes se encontraban en la provisión de agua potable, saneamiento, electricidad formalizada, en algunos casos con conexiones intradomiciliarias, así como en la remediación ambiental de los asentamientos populares. Tenían como condición que se encontraran en proceso de regularización dominial y que los vecinos participaran en todas las etapas de la ejecución de las obras. Una diferencia fundamental en relación con el paradigma del urbanismo social es que buscaba una intervención focalizada en todo el espacio urbano del barrio (o del conjunto de barrios), es decir, procuraba impactar en toda la población y no solo en algunos grupos o sectores y que adoptaba un abordaje integral (infraestructura, tenencia, condiciones ambientales y promoción social). No obstante, algunos programas con este enfoque incorporaban la vivienda como elemento de intervención, otros

buscaban mejorarlas parcialmente, aunque algunos no intervinieron en ellas.

Como ejemplo, podemos mencionar el Programa Mejoramiento de Barrios (ProMeBa)<sup>5</sup>, que comenzó a implementarse a mediados de la década de 1990 Argentina y continúa hasta la actualidad. ROMAGNOLI Y BARRETO (2006) señalan que este programa supera la visión “viviendística” como solución al problema del acceso a un lugar donde habitar. Una particularidad del programa es que entre sus objetivos sociales busca

estimular los procesos de organización social y desarrollo comunitario autosustentable, que asegure la participación activa de estas comunidades en la identificación, priorización, diseño, ejecución, y monitoreo, operación y mantenimiento de las inversiones financiadas por el Programa; promover el desarrollo de procesos de organización barrial y autogestión comunitaria, para que los destinatarios participen activamente y sostengan en el tiempo las acciones de mejoramientos de su barrio (legales, sociales, urbanos y ambientales); promover iniciativas comunitarias vinculadas al trabajo y a la capacitación en oficio (ROMAGNOLI, Y BARRETO, 2006, p. 159).

Este programa fue y es financiado por el BID, lo mismo que otros similares en la región.

---

3. Años más tarde se incorpora el régimen de concesión de derecho real de uso como forma de otorgar seguridad en la tenencia para los ocupantes, especialmente en zonas inalienables.

---

4. Al año siguiente se sancionó un nuevo Código Civil, que referenda que la propiedad es un derecho, pero se encuentra limitado.

---

5. Otro programa similar en la década de 1990 en Argentina y también financiado por el BID fue Rosario Hábitat (provincia de Santa Fe).

Otro caso que se podría denominar integral<sup>6</sup>, es decir que intervienen en los servicios, equipamientos, espacio público y en la vivienda (regeneración o construcción nueva) fue el Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios implementado en Argentina entre 2004 y 2015 (CRAVINO, 2012), durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Se enmarcaron en procesos de radicación, y las relocalizaciones se produjeron por apertura de calles y en conjuntos multifamiliares o viviendas en dúplex dentro o cercanos a los predios. Siempre implicaron regularización dominial, pero conllevando procesos lentos, ya que en la mayoría de los casos no está completada hasta la actualidad. Por otra parte, desde el año 2010 decayó el nivel de ejecución, y desde 2015, con el cambio de gobierno, se dejaron de ejecutar. Es decir, se trata de un programa de radicación *in situ* y donde las viviendas y las infraestructuras debían ser construidas de nuevo (con algunas excepciones cuando la calidad de los inmuebles familiares fuera la adecuada).

En el caso Chile, a fines de la década de 1990 (bajo la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle), se implementó el *Programa Chile Barrio*, cuyo propósito sería “mejorar la calidad de vida” de los asentamientos populares mediante la ejecución de proyectos participativos, a fin de resolver su “precariedad habitacional” y “mejorar la calidad del entorno” y las “oportunidades de inserción socio-laboral”. Incluía también la regularización dominial, y estaba centrado en el saneamiento, servicios básicos y la construcción de viviendas y el mejoramiento de los accesos. Como en otros programas mencionados, incluyeron capacitación laboral y productiva, en particular de iniciativas locales. En algunos casos implicó relocalizaciones (erradicaciones en los términos del programa) a viviendas de interés social, bajo los pará-

metros generales del acceso a este tipo de hábitat en ese país. Resulta llamativo que los motivos para las erradicaciones incluyeran terrenos no urbanizables por factores de riesgo o por su valor, o que el propietario se negara a vender (así como cuando el terreno pertenecía a un colectivo de propietarios que no estuvieran en condiciones de decidir sobre su venta). BRIAN VALENZUELA *ET AL.* (2010) sostienen que solo excepcionalmente en algunos casos por la presión de pobladores organizados se logró la radicación. En cuanto a los erradicados, los autores sostienen que tuvieron pérdidas en sus redes familiares o vecinales, no sentían satisfacción en sus nuevos lugares y se estarían endeudando con el pago de dividendos y servicios básicos. En cuanto a asequibilidad, entonces, estos dos programas de Argentina y Chile serían contrapuestos, pero en ambos se observaron dificultades para ponerlos en práctica.

En la misma década, surgió el *Programa de Desmarginalización* de Bogotá. MORENO SÁENZ (2018), en su estudio sobre su ejecución entre 1995-2011, señala que solo los primeros años tuvieron mayor efectividad y luego entró lo que él denomina “etapa de decadencia”. El autor plantea la brecha entre los objetivos y las intervenciones realizadas. De este modo, aun cuando se proponía adquirir características de multidisciplinar, integral e intersectorial y buscaba lograr la inclusión socio-espacial, no lo lograría. En particular, observa que en los primeros años se desarrollaron estrategias participativas a través de proyectos barriales en torno del espacio público, ejes viales, ambientales y viviendas. En una segunda etapa, en cambio, considera que la conformación de la comunidad se desarrolló en “procesos individuales y lineales” y, a causa de los pocos recursos, se realizaron obras menores en el espacio público y en áreas prioritarias de intervención. Es decir, partió de un paradigma de integralidad para luego asemejarse al de urbanismo social y disminuir la participación de los habitantes.

6. Lo correcto sería denominarlos re-urbanización, para enfatizar que se trataba ya de espacio urbanizado.

## La persistencia de los desalojos

En toda América Latina, mientras se concretaban algunos proyectos de regularización dominial, mejoramiento barrial o soluciones integrales, los desalojos de los asentamientos populares no han cesado. De esa forma, podemos pensar que es un paradigma vigente de intervención en los asentamientos populares. Estas prácticas son impulsadas por diferentes actores estatales (locales, subnacionales y nacionales), por parte de diferentes instituciones del Poder Judicial o por propietarios privados. El supuesto de estas acciones es el mismo que el que prevalecía a comienzos del siglo XX: las ocupaciones de suelo son procesos ilegales, que más allá de las necesidades de los pobladores, los estados no deben tolerar, y como solución reparatoria de la situación de los propietarios, sus construcciones y habitantes tienen que ser removidos.

Esto se traduce en un panorama en la región latinoamericana donde se observan políticas contradictorias. A su vez, en las últimas décadas los Poderes Judiciales hacen primar el derecho a la propiedad (o posesiones no siempre acreditadas) frente al derecho a la vivienda de los ocupantes, lo mismo en algunas prácticas de hecho y violentas, por fuera del sistema jurídico. Así, un estudio del Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos, a mitad de la primera década del siglo XXI (COHRE, 2006) en cuatro países, relevaba numerosos casos de desalojos de asentamientos populares: Villa La Maternidad, Villa 31 y Puerto Vilelas en las provincias de Córdoba, Ciudad de Buenos Aires y Chaco, respectivamente (Argentina); Vila Sambaqui, Vila Sao Braz, Pedro Machado, Vitoria en Curitiba (Brasil); Brisas del Bosque y Siete Palos en Cali (Colombia) y San Martín, Juan Pablo II y Los Olivos en Lima (Perú). Podemos mencionar otras situaciones posteriores en la región. En Argentina, en otro trabajo (CRAVINO, 2019, p. 106) se planteó

en la última década, han crecido los desalojos de ocupaciones de suelo por parte de familias sin techo. Aun cuando la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 31 garantiza la radicación como política local y recientemente, se sancionara la Ley Nacional 27.453 que estipula el freno a los desalojos en los asentamientos presentes en un registro oficial.

Por otra parte, en el marco de la preparación de eventos deportivos: la copa mundial de fútbol en 2014 y los juegos olímpicos en 2016 en Brasil de produjeron remociones (Do VALE & SOARES, 2018). En el caso de la emblemática ciudad de Medellín, reconocida internacionalmente por sus “buenas prácticas”, también se produjeron desalojos de asentamientos. Por ejemplo, para ejecutar el puente Madre Laura Montoya, se realizaron

reaseñamientos de las comunidades afectadas por el proyecto, la Personería de Medellín, a través su Observatorio de Reaseñamiento y Movimientos de Población, reportó que numerosas familias que tuvieron que salir de sus viviendas debido a la construcción de este, aún no han sido reaseñadas y que las soluciones habitacionales que les fueron inicialmente ofrecidas, a saber: Villa Laura I, Villa Laura II, Camelias y los arrendatarios, no habían sido desarrolladas o no se desarrollarían. (MESA DUQUE ET AL., 2018, p. 115)

Por su parte, ESPINOSA (2020) analiza casos recientes en diferentes regiones de Chile: en Antofagasta (2018), Calama (2019), Osorno (2020), Temuco (2020) y Cerro Navia (2019). En todos estos hechos, las evicciones fueron con violencia por parte de las fuerzas de seguridad y no accedieron a una vivienda o suelo alternativo.

**Tabla 1**

**Enfoques de intervención en asentamientos populares**

	<b>Desarrollo progresivo</b>	<b>Regularización dominial (vertiente neoliberal)</b>	<b>Urbanismo social</b>	<b>Perspectiva integral</b>	<b>Desalojos</b>
<b>Surgimiento</b>	1970	1980	1990	1970	1970 en adelante
<b>Principios</b>	Reconocer la labor de los pobladores para proveerse de un hábitat urbano.	El mercado es el regulador de la dinámica urbana. Hay que facilitar el acceso a la propiedad para facilitar el mercado inmobiliario. Los pobladores son equivalentes a emprendedores.	Las intervenciones en algunos aspectos materiales de los asentamientos populares tienen efectos sociales y simbólicos positivos fuertes para estos y para la ciudad.	Reconocer la labor de los pobladores para proveerse de un hábitat urbano.	Las ocupaciones de suelo son ilegales y no se deben tolerar. Primacía del derecho a la propiedad frente al derecho a la ciudad.
<b>Ejes</b>	Regularización dominial. Créditos y asistencia para la construcción de viviendas. Fortalecimiento comunitario.	Regularización dominial con dimensión individual.	Espacio público. Transporte. Fachadas. Infraestructuras emblemáticas.	Regularización dominial. Redes de servicios. Infraestructuras. Equipamientos comunitarios y sociales. Vivienda.	Remociones sin compensaciones o con compensaciones.

**Fuente:** elaboración propia.

## Concluyendo

En primer lugar, nos encontramos en momentos en que se produce una hibridación de paradigmas o convivencia de estos. Pueden coexistir estos cuatro enfoques (o mixturas de ellos) al mismo tiempo en distintos barrios (inclusive dentro de ellos), junto con desalojos en otros. Existen, a su vez, casos donde se observa la tolerancia a la existencia de asentamientos como política pública, sin que se realicen acciones de mejoramiento en ellos. La pregunta que surge es si estas situaciones donde se ejecutan políticas contradictorias en distintos barrios significan tensiones entre este tipo de prácticas o conviven sin mayores conflictos en el marco de políticas urbanas que se apropian de orientaciones diferenciales para cada sector de la ciudad.

Existe complejas articulaciones entre los aspectos físicos, sociales y simbólicos de las intervenciones: esto genera cuestiones importantes que definir en las priorizaciones. La pregunta es entonces: ¿pueden tener efectos cruzados o se potencian virtuosamente? En muchos casos se supone que las transformaciones físicas (apertura de calles, mejoramiento de calzadas o escalera, provisión de equipamientos, etc.) traerían de por sí (casi automáticamente) cambios sociales positivos, entre ellos baja de la violencia o mejores oportunidades laborales/mejores ingresos. Algo similar sucede en cuanto a la titulación: se presume que los habitantes invertirán más recursos en sus viviendas, generarán lazos sociales más sólidos, etc. Algunas de estas acciones generan mejores imágenes de estos barrios, que, por lo general, se encuentran estigmatizados (aunque, sin duda, algunos más que otros). No obstante, los procesos socio-simbólicos se evidencian como de tiempos largos, y difícilmente se reviertan sus estigmas en el corto plazo. También se puede observar el efecto inverso: algunos habitantes de la

ciudad impugnan el gasto en ellos por considerar a sus habitantes no merecedores de la inversión pública. Es decir, la visión moral nunca es abandonada del todo. Este es uno de los aspectos menos elaborados de los programas sobre asentamientos populares. Se pone el énfasis en los aspectos de la integración en los habitantes de estos barrios, pero no en las prácticas sociales y políticas del resto de la ciudad.

El urbanismo social se puede concebir como una conjunción de elementos de integración socio-urbana con lineamientos del urbanismo neoliberal. Incluye acciones de mejoramiento urbano (centrado en las fachadas y en espacio público) y conectividad. El carácter de neoliberal se explica tanto por generar condiciones más propicias para la inversión de desarrolladores inmobiliarios en zonas contiguas a los barrios como por los procesos de incorporación del comercio informal a la planilla de contribuyentes. Un tercer aspecto, que puede ser atribuido también a esta orientación, es que, en paralelo se otorga la regularización de los servicios públicos (que generalmente estaban conectados clandestinamente, aunque no siempre sin pago), lo que implica la adición de nuevos clientes a las empresas prestadoras de servicios públicos (en su mayoría privadas) por medio de inversiones públicas.

Es probable que estas reformas urbanas redunden en el acceso a una mejor calidad de vida, pero muy lejos de los estándares del resto de la ciudad. A su vez, abre la puerta a nuevos conflictos. En particular, se puede señalar a los inquilinos, quienes pueden ser expulsados en el proceso u obligados a tener que pagar mayores rentas. No está claro que ellos accedan al derecho a una vivienda en la ciudad y, por lo tanto, a la ciudad misma. Además, son quienes se encuentran en mayor riesgo de hacinamiento. Muchos académicos alertan sobre el peligro de la gentrificación en estos barrios a partir de los mejoramientos (similar a la recualificación urbana) y

del costo de pasar de la informalidad a la formalidad (cuota de las viviendas o de los lotes, servicios públicos, impuestos inmobiliarios y en algunos casos expensas), que incluyen también para algunos un incremento de los elementos cotidianos en los comercios de proximidad. Dado que ese proceso lleva tiempo, no es posible adelantarse a hacer aseveraciones taxativas al respecto.

En la vertiente que se denominó mejoramiento de barrios y que es posible también calificar de reurbanización integral, se incluye un fuerte componente en la vivienda, con lo cual se podría pensar en una política habitacional híbrida en algunos casos y más clásica en otros. Queda la inquietud de sus efectos socio-simbólicos en los barrios del entorno y si modifica sustancialmente las condiciones de vida, como por ejemplo el acceso al mercado de trabajo. Sin duda, contar con un domicilio similar a otros en la ciudad es un primer paso para este último objetivo. Mientras

algunos programas parten de la idea de derecho a la vivienda, otros los asocian más focalizadamente a territorios de pobreza, como muestra Abufhele (2019), invisibilizando la heterogeneidad de la población que habita en estos barrios.

Estos procesos no se dan sin conflictos en los diferentes barrios. Las organizaciones barriales pujan por ampliar los espacios participativos; también existen disputas de poder interno dentro de ellas, así como en el interior de los organismos públicos que implementan los programas. Es decir, se trata de políticas públicas tensionadas por concepciones del derecho a la ciudad y de acceso al suelo urbano, a la vivienda, las concepciones de urbanidad y el poder político. Resta analizar si emergen debates dentro de los estudios urbanos en relación con que en las ciudades pueden darse al mismo tiempo enfoques diferentes sobre el tratamiento de los asentamientos populares.

## Referencias bibliográficas

- Abufhele, V. (2019). La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile. *Eure* 45 (135), 49-69. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000200049>
- Borgo, L.; Duarte, S. & Soares Gonçalves, R. (2017). A questão da mobilidade nos projetos de urbanização: o teleférico como modal de transporte nas favelas. *Escenarios: empresa y territorio*, 6 (8), 15-34. [https:// DOI: 10.31469/escenarios.v6n8a1](https://DOI:10.31469/escenarios.v6n8a1)
- Brain Valenzuela, I; Prieto Suárez, J.; Hurtado, A. & Sabatini Downey, F. (2010). Vivir en Campamentos ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad? *Eure*, 36 (109), 111-141. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000300005>
- Calderón, J. (2014). *Planificando la ciudad informal. Lecciones desde abajo*. [http://www.rniu.buap.mx/infoRNIU/sep16/3/lib\\_miradas-ensayos-enfoques-politicas-estudios-urbanos.pdf](http://www.rniu.buap.mx/infoRNIU/sep16/3/lib_miradas-ensayos-enfoques-politicas-estudios-urbanos.pdf)
- Calderón, J. (2017) *La ciudad ilegal. Lima en el Siglo XX*. Punto cardinal.
- Clichevsky, N. (2006) *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Cepal, Serie Manuales 50. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5615/1/S0600005\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5615/1/S0600005_es.pdf)

- Clichevsky, N.** (2017). Hábitat informal en América Latina: entre la permisividad, el desalojo y la regularización. *Territorios*, (6), 15-30. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/5657>
- Cravino, M.** (2009). *Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro, Derecho a la vivienda, capital inmobiliario y gestión urbana*. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Cravino, M.** (2012). El barrio son los vecinos. La (re) urbanización de villas y la perspectiva de sus habitantes. En Cravino, M. (Coord.), *Construyendo barrios. Transformaciones socio-territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)* (pp. 171-206). Ciccus-UNGS.
- Cravino, M.** (2016). Poder Judicial y ocupaciones de suelo en Buenos Aires. En. *Direito & Praxis Vol. 07, N.º 14*, 2016, 454-491. <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2018/04/cravino-derecho-praxis-porto-alegre-2016.pdf>
- Cravino, M.** (2021). Activismo legislativo en contexto neoliberal: la sanción de la ley de regularización de asentamientos populares en Argentina en el año 2018” (2021). En Diogo R. Coutinho, Flávio Prol e Iagê Z. Miola (Org.), *Propiedades em transformação 2 expandindo a agenda de pesquisa* (pp. 81-101). Blucher.
- Cuenya, B.** (1993). *Nueva política municipal hacia las villas*. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- De Soto, H.** (1987). *El otro sendero. La revolución informal*. Editorial Oveja Negra.
- De Soto, H.** (2004). *El misterio del capital*. Sudamericana.
- Do Vale, J. & Soares Gonçalves, R.** (2018). Intervención urbana y megaeventos en Río de Janeiro: resistencia de Vila Autódromo a la política de remoción. *Limaq*, 4, 123-141. <https://doi: 10.26439/limaq2018.n004.2254>
- Duhau, E.** (1998). *Hábitat popular y política urbana*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Elorza, A.; Rodríguez Alvarado, M. & Monayar, V.** (2019). ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Cuaderno Urbano*, 26(26), 49-68. <https://dx.doi.org/10.30972/crn.26263790>
- Espinosa, N.** (2010). *Análisis crítico de los desalojos como respuesta estatal ante tomas de terrenos en Chile*. [Tesis de licenciatura en ciencias jurídicas y sociales]. Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/179212/Analisis-critico-de-los-desalojos-como-respuesta-estatal-ante-tomas-de-terrenos-en-Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Fernandes, E.** (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy. [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf)
- Fiori, J.; Riley, E. & Ramírez, R.** (2002). Mejoramiento físico e integración social en Río de Janeiro: el caso Favela Bairro. *Cuaderno Urbano*, N.º 3, 1-16. <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/1619/0>

- Gilbert, A. & Ward M.** (1985). *Housing, the state and the poor: policy and practice in three Latin American Cities*. Londres; Nueva York: New Rochelle; Melbourne; Sidney: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.24201/edu.v1i1.581>
- Massidda, A.** (2017). Negociaciones, permanencia y construcción cotidiana en villas: Villas La Lonja, Cildáñez y Castañares, Buenos Aires, 1958-1967. *Urbana: Revista do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*; 9, 1, 15-46. <https://doi.org/10.20396/urbana.v9i1.8646368>
- Mesa Duque, N.; Londoño Díaz, D.; Insuasty Rodríguez, A.; Sanchez Calle, D.; Borja Bedoya, E.; Valencia Grajales, J.; Zuluaga Cometa, H.; Barrera Machado, D.; Pino Franco, .Y // Grupo de investigación y Editorial Kavilando, Red Interuniversitaria por la Paz - Redipaz, Somos Todos** (2018). *Víctimas del desarrollo en Medellín: progreso y moradores en disputa*. Editorial Kavilando – REDIPAZ. DOI: 10.13140 / RG.2.2.31398.57929
- Montoya Restrepo, N.** (2014) Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos. *Estudios Políticos*, 45, 205-222. <https://www.redalyc.org/pdf/164/16431516011.pdf>
- Moreno Sáenz, L.** (2018). Análisis de la evolución en las prácticas en de mejoramiento integral de barrios (MIB) en la gestión urbana de Bogotá entre 1995-2011. *3.º Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Pradilla Cobos, E.** (1982). Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del Estado en América Latina. En Pradilla Cobos, E. (Comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina* (pp. 77-119). Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- Programa Chile Barrio.** Orientaciones generales. Programa Chile Barrio. Dirección Ejecutiva Enero – 1998. <https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/05/DS33.pdf>
- Quinchía Roldán, S. & Arrieta Neiram Esnedá, B.** (2012) Urbanismo social: del discurso a la espacialización del concepto. Caso Medellín-Colombia. Ponencia presentada en la 9.ª *Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Huellas e incertidumbres en los procesos de desarrollo territorial*. Tucumán, Argentina. <https://www.coursehero.com/file/24883350/suly-nwtbcpdf/>
- Ramírez Corzo, D. & Riofrío, G.** (2006). Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien marginal. Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. <http://urbano.org.pe/formalizacion-de-la-propiedad-y-mejoramiento-de-barrios-bien-legal-bien-marginal/>
- Riofrío, G.** (1991). Producir la ciudad popular de los 90: entre el mercado y el Estado. Desco.
- Romagnoli, V. & Barreto, M.** (2006). Programas de mejoramiento barrial. Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del ProMeBa (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco). *Cuaderno Urbano*, N.º 5, 151-176. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/crn.551771>
- Rodríguez, A. & Sugranyes, A.** (2017). La nueva agenda urbana: pensamiento mágico. *Hábitat y sociedad* 10, 165-180. <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2017.i10.10>
- Rodríguez, A. & Sugranyes, A.** (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones Sur.
- Salazar Cruz, C.** (2019). El nudo gordiano de la regularización. En Sobrino, J. & Ugalde, V. *Desarrollo urbano y metropolitano en México* (pp.171-204). El Colegio de México.

- Salazar Cruz, C.** (2011). La privatisation des terres collectives agraires dans l'agglomération de México. L'impact des réformes de 1992 sur l'expansion urbaine et la regularisation des lots urbains. *Reveu Tiers Monde* N.º 206, 95-114.
- Salazar Cruz, C.** (2021). Política pública en la agenda urbana en la era neoliberal. En Di Virgilio, M y Perelman, M., *Desigualdades urbanas en tiempos de crisis*. Universidad Nacional del Litoral.
- Secretaría Distrital de Hábitat** (2020). *Documento técnico de propuesta de intervención general. Proceso de formulación del programa de mejoramiento integral*. Bogotá.
- Soares Gonçalves, R.** (2013). *Favelas do Rio de Janeiro. História e direito*. PUC. Rio de Janeiro.
- Turner, J.** (1968). *The Squatter Settlement: An Architecture that Works. Architecture of democracy. Architectural Design*. <http://www.communityplanning.net/JohnFCTurnerArchive/pdfs/ADAug1968SquatterSettlement.pdf>
- Turner, J.** (1968). Uncontrolled urban settlement: problems and policies. *Urbanization: development policies and planning, International social development review* No 1, United Nations. <http://www.communityplanning.net/JohnTurnerArchive/pdfs/UncontrolledUrbanSettlement.pdf>
- Turner, J. & Fichter, R.** (1976). *Libertad para construir*. Editorial S. XXI.
- Turner, J.** (1977). *Vivienda, todo el poder a los usuarios*. H. Blume Ediciones.
- UN Hábitat** (1976). Declaración de Vancouver [https://www.unhabitat.org/downloads/es/declaraciones/Declaracion\\_de\\_Vancouver.pdf](https://www.unhabitat.org/downloads/es/declaraciones/Declaracion_de_Vancouver.pdf)
- Vargas Gamboa, N.** (2014). El asentamiento irregular como principal fuente de crecimiento urbano en Bolivia: entre ilegalidad y constitucionalidad. *América Latina Hoy*, vol. 68, 57-78. <https://www.redalyc.org/pdf/308/30832935012.pdf>
- Vieira Gonçalves, A. & Saliba Rizek, C.** (2020). Lei nº 13.465: regularização fundiária no Brasil - novas injunções. *Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo*, Vol. 18. 1-16. DOI: <https://doi.org/10.11606/1984-4506.risco.2020.162970>