

## ILEGALES, IRREGULARES, INFORMALES...?: APORTES PARA UN DEBATE SOBRE EL ACCESO AL SUELO<sup>1</sup>

**María Laura Canestraro<sup>2</sup>**

Universidad Nacional de Mar del Plata – CONICET, Argentina

[http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_NOMA.2013.42351](http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42351)

**Resumen.-** El debate latinoamericano en torno a la configuración de diversos mercados de tierras para el hábitat popular (Clichevsky; 1975, Smolka; 1981, Jaramillo; 1982) o los planteos sobre la necesidad de una reforma urbana (Hardoy y Moreno; 1972) se remonta a las décadas de 1970 y 1980, como parte de las reflexiones emergentes sobre el proceso de urbanización. Sin embargo, el meollo de las discusiones en relación al acceso al suelo en conflicto con el orden legal producido por el Estado se promueve recién - y sobre todo - a partir de la década de 1990, tanto a nivel académico como de políticas nacionales e internacionales de intervención en asentamientos precarios. En ese marco, las controversias sobre las aparentes antinomias *legalidad-illegalidad*, *formalidad-informalidad* y/o *regularidad-irregularidad* en el acceso al espacio urbano constituyen un debate en sí mismo. Aquí nos proponemos rastrearlo, planteando diversos ejes de lectura y poniendo en cuestión algunas de las tesis centrales. Esta discusión pone en evidencia la complejidad del conflicto y remite al necesario diálogo entre las múltiples perspectivas - jurídica, económica y política-, que lo abordan, ya sea de manera conjunta como separada. En tal sentido, la revisión de dichas categorías y, con ello, la posibilidad de construir sentidos propositivos que superen las miradas fragmentarias y viabilicen el acceso a derechos fundamentales, constituye el desafío en el que aquí nos embarcamos.

**Palabras clave.-** *acceso al suelo, irregularidad/informalidad/ilegalidad, derecho a la vivienda*

### Illegal, Irregular, informal ...?: Contributions to a debate on access to land

**Abstract.-** The Latin American debate about the settings of land markets for popular habitat (Clichevsky, 1975, Smolka, 1981, Jaramillo, 1982) or the need of urban reform (Hardoy and Moreno, 1972) goes back to the 1970s and 1980s, as part of the emerging reflections on the urbanization process. However, the crux of the discussions related to access to land in a legal dispute with the state began to be promoted since – and specially - the 1990s both in academic and national and international policy intervention in slums. In this framework, the controversies over the apparent antinomies *legality-illegality*, *formality-informality* and/or *regularity-irregularity* in access to urban space constitute a debate in itself. Here we propose to trace, raising various axes of reading and calling into question some of the central theses. This discussion highlights the complexity of the conflict and refers to the necessary dialogue between the multiple perspectives - legal, economic and political-that it addressed, either jointly and separately. In this regard, the review of these categories and therefore, the possibility of building proactive ways to overcome the approaches fragmented and viable the access to fundamental rights, is the challenge we have.

**Keywords.-** *access to land, irregularity/informality/illegality, housing right*

<sup>1</sup>El artículo retoma algunas cuestiones teóricas planteadas en “Entre el hecho y el derecho...De actores y prácticas en tres procesos de producción del hábitat (Mar del Plata, 1983-2009)”, Tesis optar por el título de Doctora de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales. La misma fue defendida en febrero de 2011.

<sup>2</sup>Licenciada en Sociología (UNLP), Magíster en Ciencia y Filosofía Política (UNMDP) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Ex Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). con sede en el Grupo de Estudios Socio-Históricos y Políticos (Facultad de Humanidades - UNMDP). Docente, investigadora y extensionista de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

El debate latinoamericano en torno a la configuración de diversos mercados de tierras para el hábitat popular (Clichevsky; 1975, Smolka; 1981, Jaramillo; 1982) o los planteos sobre la necesidad de una reforma urbana (Hardoy y Moreno; 1972) se remonta a las décadas de 1970 y 1980, como parte de las reflexiones emergentes sobre el proceso de urbanización. Sin embargo, el meollo de las discusiones en relación al acceso al suelo en conflicto con el orden legal producido por el Estado<sup>3</sup> se promueve recién – y sobre todo - a partir de la década de 1990, tanto a nivel académico como de políticas nacionales e internacionales de intervención en asentamientos precarios<sup>4</sup>. En ese marco, las controversias sobre las aparentes antinomias *legalidad-ilegalidad*, *formalidad-informalidad* y/o *regularidad-irregularidad* en el acceso al espacio urbano constituyen un debate en sí mismo. Esta discusión pone en evidencia la complejidad del conflicto y remite al necesario diálogo entre las múltiples perspectivas - jurídica, económica y política - , que lo abordan, ya sea de manera conjunta como separada.

Una de las primeras cuestiones que aparece en la literatura revisada es una confusa utilización de los conceptos. En particular, como sostienen Herzer y otras

---

<sup>3</sup>Adherimos a aquellas concepciones que suponen la existencia de una diversidad de marcos normativos y no exclusivamente el producido por el Estado, y que se vinculan de manera disímil con aquel, en un gradiente que va desde la diferenciación hasta la tensión permanente y/o reproducción de algunos de sus contenidos. Entre ellas, Azuela (1990, 1993, 1999) refiere al *orden jurídico estatal*; mientras que Rincón (2006) sostiene la existencia de una *normatividad estatal*, expedida y aplicada mediante la institucionalidad legal-estatal; y también de una *normatividad tácita-social*, desarrollada fundamentalmente por prácticas regulatorias comunitarias, entre otras.

<sup>4</sup>Sobre todo diagramadas como macropolíticas para Latinoamérica, e incluso en íntima vinculación entre una y otra esfera (es decir, académica y política-programática). A modo de ejemplo, vale mencionar la influencia que en este tema tuvieron las ideas del economista peruano Hernando De Soto, cuyos argumentos inspiraron gran parte de las intervenciones de organismos estatales y multilaterales en materia de regularización de asentamientos precarios. Más adelante profundizaremos sobre ello.

Vale destacar que uno de los principales promotores de este debate ha sido el Lincoln Institute of Land Policy (LILP). Fundada en 1974, es una organización educativa sin fines de lucro dedicada al estudio y enseñanza de políticas de suelo, en la que convergen académicos, gestores de políticas y profesionales con diversas perspectivas. Tiene un Programa para América Latina y el Caribe, en el que se destaca la investigación sobre recuperación de plusvalías urbanas, sistemas de tributación inmobiliaria, intervenciones urbanas a gran escala, regularización del suelo y programas de mejoramiento barrial, etc.

(2006), el concepto de *informalidad* reconoce su origen en una de las formas en que históricamente se resolvió la relación capital-trabajo entre sectores que no lograban insertarse en la economía moderna<sup>5</sup>. Tal fenómeno tuvo como epicentro las ciudades latinoamericanas, que crecieron y se densificaron en virtud de él. Así, *“los procesos asociados a la informalidad, provocaron un cambio en la estructura socio espacial de las ciudades y en la forma en la que los sectores sociales que se insertan informalmente en el mercado de trabajo resuelven su acceso al mercado de tierra y vivienda. En ese marco, la noción de informalidad desborda las problemáticas asociadas al mercado de trabajo y se hace extensiva para caracterizar también a la forma en la que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda y con el sistema de propiedad”* (Herzer y otras; 2006). En definitiva, se extrapola un concepto acuñado en el campo económico hacia el urbano y, además, se analizan ambos procesos de manera concomitante. Sumado a ello, esta noción de informalidad en el acceso al suelo y la vivienda, se utiliza frecuentemente como sinónimo de ilegalidad e, incluso, irregularidad<sup>6</sup>. De hecho, observamos que cualquiera de las tres acepciones confluye en la asunción de una situación en conflicto con la normativa estatal vigente en una sociedad y, bajo ese argumento, merecen ser revisadas de manera conjunta.

Precisamente, Azuela (1993) reflexiona en torno a los diferentes significados que asume el fenómeno de la “irregularidad” de los asentamientos populares en diversos países de América Latina<sup>7</sup>, a partir de una síntesis de los resultados de la investigación realizada en las últimas décadas<sup>8</sup>. Dice Azuela que a partir de ello, emergen tres cuestiones centrales: en primer lugar, si es válido equiparar, y utilizar como términos intercambiables, los conceptos “*asentamientos irregulares*” y “*asentamientos populares*”; luego, en qué consiste y de dónde proviene el fenómeno de la irregularidad del hábitat popular; y, finalmente, cuáles son las consecuencias sociales de la irregularidad (Azuela; 1993).

A nuestro entender, esta discusión remite a dos grandes dimensiones de la problemática de la *irregularidad-informalidad-ilegalidad* en el acceso al suelo urbano. Por un lado, a qué hacemos referencia cuando utilizamos tales categorías; por otro, en qué consiste y de dónde emerge tal fenómeno. Esto último abre la posibilidad de realizar un balance respecto de los efectos (sociales, económicos y políticos) de las intervenciones tendientes a paliar tal conflicto, en su mayoría enraizadas en procesos de regularización; y, por ello mismo, implica considerar ambas dimensiones como inescindibles y supuestas una a otra, explícita o

---

<sup>5</sup>El enfoque de la “informalidad económica” postulado por el PREALC-OIT surge a partir del informe de Kenia y se desarrolla fundamentalmente para América Latina. Conceptualiza el sector informal desde la perspectiva de la producción y adaptado a las condiciones estructurales de la región, asociándolo con el excedente de fuerza de trabajo cuando la economía es incapaz de generar empleo suficiente en los sectores modernos (Tokman; 2000).

<sup>6</sup>Por ejemplo, la noción de *irregularidad* también es utilizada para hacer alusión a ciertas características de los componentes físicos de estos asentamientos: básicamente, las formas en que se delimitan los terrenos, las calles, los pasillos, etc.

<sup>7</sup>Concretamente, en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Venezuela y Centroamérica.

<sup>8</sup>Ya en 1990, en su trabajo “*El orden jurídico en la interpretación sociológica de la urbanización popular en América Latina*”, había planteado algunas de estas inquietudes.

implícitamente. Sin embargo, a los efectos analíticos rastrearemos el estado de la cuestión a partir de esos dos ejes de lectura, presentados de manera separada.

En tal sentido, consideramos que la sistematización crítica de una temática escasamente abordada<sup>9</sup> constituye el puntapié inicial para abordar una de las problemáticas más relevantes que atraviesan nuestras ciudades latinoamericanas<sup>10</sup>.

## Definiciones y mediciones

Como sosteníamos al inicio, independientemente de las categorizaciones que alternativamente se utilicen para dar cuenta del fenómeno, ellas derivan de la asunción de una situación en conflicto con las normas vigentes – producidas mayoritariamente por el Estado – en una sociedad. En tal sentido, Azuela (1993) señala que cuando se hace referencia a asentamientos *irregulares*, *informales*, *extraoficiales* o directamente *ilegales*, no se alude a las características físicas o económicas de estas áreas, sino a una relación problemática con el orden jurídico formalmente vigente en esa sociedad, que difícilmente es definido con precisión. Incluso, aunque se indique alguna irregularidad derivada de las características de los terrenos – “irregularidad física”, por ejemplo –, sigue vigente una concepción normativa detrás de esa designación. También Rolnik (1996) plantea que la condición de irregularidad no refiere a un atributo intrínseco del espacio urbano, ni a una configuración espacial específica sino a múltiples: no sólo que hay diversos tipos de irregularidades sino que las normas legales tienen diferentes significados para diversos actores, que dependen de las condiciones políticas y culturales prevalecientes.

En tal sentido, Duhau (1995) también se pregunta por el fenómeno de la “*irregularidad urbana generalizada*” en términos de la existencia de normas jurídicas que pueden tener significaciones, funciones y efectos relevantes desde el punto de vista social “*que lejos de ser el resultado de su aplicación, son muchas veces el producto de su no aplicación*” (1995:3). Duhau indaga alrededor de esta aparente paradoja y concluye en que tal no aplicación no significa que carezca de “*vigencia social*”. Es decir que “*en tanto y en cuanto una norma jurídica opere como elemento significativo en la interpretación y definición de las relaciones, prácticas y situaciones sociales que tiene como referente, podríamos decir que*

---

<sup>9</sup>Vale destacar que en nuestra región, por un lado, diversas cuestiones en torno al papel del derecho y las tensiones entre legalidad y legitimidad en los procesos de apropiación del espacio urbano – a partir del estudio de la ciudad de Mar del Plata (Argentina) – han sido abordadas por Núñez (2000; 2001); y, por otro, que Cravino (2001; 2006) ha estudiado la relación entre informalidad y formalidad en la constitución de mercados inmobiliarios en villas de la ciudad de Buenos Aires (Argentina).

<sup>10</sup>Agradezco especialmente los comentarios del Dr. Pedro Pérez, que fueron sumamente relevantes para esta reflexión.



*posee vigencia social, independientemente de que se "aplique" o no se "aplique"* (Duhau; 1995:23).

Asimismo, Azuela (1993) sostiene que suele establecerse una equiparación recurrente entre “popular” e “irregular”, utilizada en diversos documentos emitidos desde organismos multilaterales<sup>11</sup> que resulta cuestionable, dado que: por una parte, en algunos casos los sectores populares habitan espacios en los que no se plantean problemas jurídicos; por otra, que aunque se regularizara la tenencia de la tierra los habitantes no dejarían de formar parte de lo que se conoce como los “sectores populares” de una sociedad<sup>12</sup>. En otras palabras, se confunde una lógica predominante en la producción urbana – la “popular” – que se realiza por fuera de las lógicas del mercado y de las políticas públicas (Pírez; 1995); con un proceso que se plantea en conflicto con la reglamentación vigente: uno y otro pueden ser concomitantes pero no necesariamente se dan de manera conjunta.

A ello deberíamos añadir que este proceso de producción de la ciudad, que se realiza por fuera de los parámetros del orden legal estatal, no atañe exclusivamente a los sectores populares, sino también a sectores medios y altos<sup>13</sup>; sin embargo, es diferencial su asunción como conflicto; principalmente, desde el discurso jurídico. Sumado a ello, como sostiene Panizzi (1989), la *ilegalidad* no sólo es la única alternativa y el último recurso de los sectores más empobrecidos sino que además en ella se hallan implicados quienes trabajan para y con aquellos.

Haciendo hincapié en esta confusión respecto de las formas clasificatorias, y en alusión exclusiva a la lógica mercantil de acceso al suelo - que sería la que presenta mayor congruencia con la normativa estatal<sup>14</sup>-, Calderón plantea que *“añadir al mercado de tierras el adjetivo de informal e ilegal agrega un elemento al acto en sí de una transacción económica, que es que se viola o contraviene el ordenamiento jurídico. Conceptual y teóricamente, la dimensión jurídica resulta siendo intrínseca al fenómeno de estudio”* (Calderón; 1999:15). Sin embargo, considera que a nivel taxonómico la investigación urbana latinoamericana utiliza indistintamente cuatro términos que aparecen como sinónimos e intercambiables:

---

<sup>11</sup>Específicamente Azuela (1993) menciona el documento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) “*Tierra para los asentamientos humanos*” del año 1984, en el que se afirma que “*los términos ‘extraoficial’ y ‘popular’ son intercambiables en este contexto para designar los procedimientos mediante los cuales las personas han tenido acceso a la tierra y la vivienda fuera del marco y la reglamentación legales que prescriben la forma en que deben acondicionarse los terrenos y deben construirse los edificios*”

<sup>12</sup>Concepto que también merecería una digresión aparte, pero constituye el objeto de esta discusión.

<sup>13</sup>Tal como lo ejemplifica el caso de las urbanizaciones cerradas en nuestro país que, en diversos casos, se han creado transgrediendo la normativa vigente en materia de uso del suelo.

<sup>14</sup>En tanto es desde el orden legal estatal que se asume a la vivienda como mercancía y, a través de su adquisición, el alcance del status de propiedad privada individual. Por tanto, la satisfacción de esa necesidad debe dirimirse en el mercado y, por ello, sostenemos que es la “más congruente” con la normativa estatal. Eventualmente, el Estado coadyuva a viabilizar tal satisfacción, bajo diversas gradientes: desde el financiamiento o el subsidio total o parcial hasta la entrega de materiales en un proceso de autoconstrucción. Y en estos casos, el acceso a la propiedad es un proceso de mayor complejidad y que no necesariamente se resuelve bajo una forma unívoca.

*informal, ilegal, irregular y clandestino*<sup>15</sup>. Por ello, propone distinguir entre un calificativo general y otros más específicos que den cuenta de la complejidad que atraviesan los mercados de tierras. A nivel general, sugiere los términos de ilegal e informal, considerando como *ilegal* a aquella acción realizada por el propietario, el poseedor o promotor inmobiliario que contraviene las normas jurídicas existentes, sea en el código civil o en el urbanístico<sup>16</sup>; y añadirle la calidad de *informal* por tratarse de acciones de agentes que no se enmarcan en las reglas establecidas o a quienes se les niega protección y que desarrollan actividades que generan ingresos y beneficios por fuera de las regulaciones estatales. Según Calderón, esta diferenciación “*apunta a distinguir al interior de lo ilegal las actividades consideradas criminosas (delito) de aquellas vinculadas a las actividades económicas (lo informal)*” (Portes; 1995, citado en Calderón; 1999). Sumado a ello, en términos específicos, considera que un mercado puede ser informal e ilegal, según la relación con los dispositivos del sector público, tanto porque se desarrolla al margen de él como en virtud de aceptar sus reglas y transgredir alguna de sus normas; siendo el primero además *clandestino*; el segundo, *irregular*<sup>17</sup>.

Si bien, tal distinción no es menor, las diferenciaciones expuestas confluyen en un mismo sentido: el conflicto con el orden estatal vigente, sea por transgresión u omisión; y no se cuestiona el proceso que le dio origen. Asimismo, aparece cierta confusión en cuanto a que por momentos se atribuye la ilegalidad, informalidad y/o irregularidad a las acciones de los sujetos, mientras que en otras se hace lo propio con el mercado, que tendría otra entidad o, al menos, se inserta en una lógica diferente. Es decir, si bien no puede haber transacción sin sujetos, cabe preguntarse por las características del proceso, que difícilmente pueda encasillarse bajo una única forma. Incluso, en un primer momento se plantea la imposibilidad de disociar lo ilegal-informal pero luego se sugiere que mientras que lo ilegal aparece ligado a lo jurídico; lo informal, hace lo propio con lo mercantil; como si fueran dimensiones separadas.

De algún modo, Duhau (2002) simplifica esta cuestión y define la *irregularidad o informalidad* - indistintamente - tanto a la forma de calificar determinado espacio urbano como a las formas de apropiación existentes en el mismo: “*en términos del*

<sup>15</sup>Calderón (1999) advierte una paradoja en la investigación urbana en América Latina entre la ubicación teórica asignada a los asuntos de la tierra urbana y el abordaje empírico insuficientemente desarrollado. En particular, el tema del suelo urbano es considerado emergente y, salvo excepciones en algunos países, no ha tenido un desarrollo importante. En relación a ello, considera que uno de los problemas es el predominio de estudios sobre “vivienda-suelo” como unidad temática, en donde resalta el interés por la casa y las especificidades de un bien como la tierra quedan oscurecidas. Ello, dice Calderón, atenta contra un mejor entendimiento de la producción de la tierra urbana, sus agentes y sus mecanismos, que difieren de los predominantes en el proceso de construcción de la vivienda.

<sup>16</sup>Por ejemplo, que alguien venda una propiedad que no le pertenece o que se venda sin reservar áreas colectivas, respectivamente.

<sup>17</sup>También, por ejemplo, Viana (2007) se suma a ese tipo de definición: lo *ilegal*, como la ocupación de la tierra que contradice expresamente las normas existentes, el código civil y la autorización pública; lo *informal*, como la actividad económica que no se adhiere a las reglas institucionales y que no está protegida por ellas, en oposición a la actividad formal que opera dentro de los procedimientos establecidos; y lo *irregular*, como la subdivisión que está aprobada oficialmente pero que no ha sido ejecutada de acuerdo con la ley.

*no cumplimiento de normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad o las formas de producción del espacio urbano aplicables en cada caso*”, es decir, que las prácticas predominantes de acceso al suelo se hacen extensivas a un territorio, nominándolo de igual manera. Para que la irregularidad exista como cuestión social y urbana, dice Duhau, “se requiere que de algún modo las normas jurídicas pertinentes sean invocadas activamente, aunque sea de modo vago, como dispositivo de etiquetamiento” (Duhau; 2002)– argumento que también comparten Azuela (1993) y Rolnik (1996), sosteniendo que tales prácticas incluyen elementos propios del orden legal formal, que son reactualizados bajo códigos diferentes aunque una significación similar a la predominante en aquella - . Así entendida, la irregularidad constituye una cuestión de *legitimidad*, dice Duhau, introduciendo una mirada diferente a las expuestas. Sin embargo, seguidamente sostiene que “los asentamientos informales presentan problemas de legitimidad respecto de los órdenes urbano y legal vigentes”, y añade que “esta ilegitimidad se presenta generalmente asociada con el alejamiento material respecto de los estándares considerados aceptables respecto de la vivienda y la disponibilidad y calidad de los bienes colectivos asociados a la vida urbana” (Duhau; 2002). De esta forma, pareciera que Duhau equiparara la *irregularidad/informalidad* con la *ilegitimidad*, procesos que se sustentan en lógicas de diversa índole y que, consideramos, no debieran ser colocados en una interpretación unívoca.

Por su parte, Cardoso (2003) plantea que se establece una “definición por la negación” de la *irregularidad* - lo que “no es regular”-, que dificulta la identificación del objeto de estudio, más allá del hecho de estar en desacuerdo con la legislación o los procedimientos de control urbanístico. Por tanto, sugiere estudiar al menos cuatro cuestiones básicas: qué es la irregularidad y cuáles son las diferentes formas, cuáles son las características de la población que habita irregularmente, cuáles son las causas del fenómeno y cómo se da el proceso de producción de la irregularidad. Respecto de la primera cuestión - vinculada a la discusión que aquí se propone - Cardoso expresa que definir la irregularidad supone una clasificación o una tipología que permita orientar el análisis teniendo en cuenta las diferencias significativas entre las diversas formas encontradas<sup>18</sup>. Tal sistematización puede ser meramente descriptiva, en un primer momento, y luego, debe dialogar con las cuestiones subsecuentes a ella (población afectada, causas y procesos de producción, etc.), de forma de construir un modelo con capacidad explicativa de los fenómenos y de orientar la acción política. La inquietud que surge es precisamente si en función de esta diversidad en el origen de las formas de irregularidad, es posible homogeneizarlas bajo una misma categoría<sup>19</sup>. Más aún, queda diluida la definición de la temática, aunque paradójicamente no tanto las

<sup>18</sup>Según la literatura existente, Cardoso (2003) sugiere la existencia de los siguientes tipos: a) la irregularidad de la propiedad de la tierra o del inmueble, como resultado de los procesos de ocupación; b) la irregularidad parcial o inadecuación de la documentación de la propiedad existente; c) la irregularidad de los procesos de producción de loteamientos (aquellos que tienen problemas durante la tramitación, a diferencia de los clandestinos que no cuentan con ningún tipo de trámite); d) la irregularidad de la edificación, por su inadecuación a la legislación urbanística; e) los casos en que se superponen los diferentes tipos de irregularidad, fundiaria y edilicia.

<sup>19</sup>Por mencionar un ejemplo, la necesidad de los sectores populares no puede equipararse a la transgresión de normativa urbanística por parte de una empresa constructora.



cuestiones respecto de las causas y el desarrollo de la producción de la irregularidad que, como veremos seguidamente, el autor remite a una dimensión estructural<sup>20</sup>.

Desde diversas perspectivas, tanto Calderón (1999) como Cardoso (2003) postulan una mirada del fenómeno sólo en relación al conflicto con la ley – incluso Duhau (2002) quien parecería alejarse de ella, pero en definitiva subsume a él su carácter de legítimo/ilegítimo-. En tal sentido, la propuesta de Clichevsky (1997; 1999) intenta ampliar esa restricción a partir de la introducción del concepto de *informalidad* en el acceso al suelo, desde una doble perspectiva: tanto *urbano-ambiental* - ocupación de tierras con problemas de inundaciones, sin infraestructura, con difícil acceso al lugar de trabajo, educación, servicios primarios de salud, con napas contaminadas, etc. u ocupación de inmuebles abandonados por diferentes razones - como *legal* - ocupación de tierra pública o privada, loteos clandestinos e irregulares; venta de lotes rurales como propiedades indivisas; etc.-. Sumado a ello, distingue al interior de esta segunda dimensión, un gradiente de situaciones que varían de acuerdo a la magnitud del fenómeno. Finalmente, Clichevsky (1999) pone su mirada en las políticas de regularización – tanto instrumentos normativos como programáticos - y sus efectos sobre el fenómeno mismo de la *informalidad*.

También en vistas a incorporar una perspectiva más integral de la problemática, Smolka y Damasio (2005; citado en Viana; 2007) refieren a la *informalidad*, definida como un “*fenómeno multidimensional que involucra problemas vinculados a la propiedad del suelo urbano, las normas y regulaciones vigentes, el número y la calidad de los servicios provistos, la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento y el proceso de ocupación en sí mismo*” (Viana; 2007:67)<sup>21</sup>. Sostienen que tal fenómeno se opone al “proceso formal” de desarrollo urbano, en donde la ocupación es la culminación de la secuencia legal y regulada de obtención de capacidades para planificar, demarcar, construir infraestructuras y dotar de servicios a una cierta pieza urbana. En definitiva, la mentada “formalidad” supone una suerte de construcción típico-ideal weberiana, que pareciera más bien concebirse como un universal, antes que remitir a una experiencia histórica ligada al Estado de Bienestar, que ha quedado atrás y cuyos alcances han sido

---

<sup>20</sup>En tal sentido, un eje central de análisis serán los nexos entre el fenómeno y el comportamiento de los agentes privados y, más aún, de la capacidad de actuación del sector público, su modelo de control urbanístico, su capacidad de fiscalización e implementación de la normativa urbanística.

<sup>21</sup>En relación a todas esas características es que optamos por la denominación de “asentamientos precarios”, haciendo especial énfasis en las implicancias derivadas de la “precariedad jurídica”. Es decir que, supone procesos que se sustentan, bajo diversas gradientes, en tensiones con la normativa estatal, principalmente con el acceso al suelo a través de la propiedad privada – sea viabilizada por el mercado o por una política pública -; y, por ello, conllevan una situación precaria en términos jurídicos (incluso sólo en algunos casos existe una seguridad en la tenencia, que siendo “de hecho” se aleja de lo reglamentado por el Estado) (Arqueros y Canestraro; 2011). Desde las políticas públicas, mayoritariamente se impulsan procesos de regularización dominial – asumidos como resolución del conflicto -, que suponen el acceso a la propiedad individual por parte de los ocupantes.



sumamente heterogéneos y, por eso mismo, requiere ser revisada como proceso unívoco<sup>22</sup>.

Finalmente, cabe mencionar, algunos avances respecto del debate en torno a las posibilidades de medición del fenómeno. Smolka y Biderman (2009) examinan las definiciones operacionales sobre la informalidad y profundizan en dos de las cuatro variables a partir de las que suele medirse tal fenómeno: seguridad en la tenencia y acceso a servicios públicos (agua y cloacas)<sup>23</sup>. Consideran que los indicadores existentes varían considerablemente, haciendo difícil la realización de diagnósticos fidedignos o la evaluación de la performance de las políticas al respecto: el cálculo de la magnitud de tal fenómeno varía en función del indicador que se utilice, e incluso utilizando una misma variable, las mediciones oscilan considerablemente<sup>24</sup>. El estudio tiene como objetivo dar cuenta de las percepciones de funcionarios estatales, profesionales, estudiantes y otros expertos sobre la naturaleza, magnitud y tendencias en el problema de la informalidad y evaluar las implicancias de estas en el diseño y evaluación de políticas públicas<sup>25</sup>. En líneas generales, Smolka y Biderman (2009) sostienen que existe una notable confusión respecto del fenómeno de informalidad en el hábitat: un número significativo de expertos en política de suelo en América Latina no pueden acordar en la manera correcta de medirlo y en su magnitud; y tampoco están familiarizados con las estadísticas oficiales en el tema. Destacan que UN-Habitat ha avanzado en ese sentido con la construcción de un índice compuesto de la informalidad; que posibilita la determinación de la proporción de población urbana viviendo en asentamientos (*"slums"*)<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Veremos seguidamente que a esta misma discusión implica, en parte, el argumento de Cardoso (2003) respecto de las causas.

<sup>23</sup> Las otras dos son: conformidad con regulaciones y normativas urbanas (medidas de lotes, ancho de las calles y espacio público) y calidad física de la vivienda (materiales de la construcción).

<sup>24</sup> A modo de ejemplo, Smolka y Biderman afirman que el cálculo sería bastante menor si la medida es el porcentaje de viviendas sin acceso a la electricidad o el uso de materiales de construcción no permanentes; pero sería mayor si se tomara la carencia de conexión a la red de cloacas.

<sup>25</sup> Trabajaron con 912 encuestas respondidas por profesionales de 18 países de América Latina y el Caribe, realizadas vía e-mail durante los meses de enero y febrero. Hemos tenido el agrado de ser invitados a participar de ella y acceder a sus resultados, a los que brevemente hacemos referencia aquí.

<sup>26</sup> Este determina como unidad de observación la vivienda - en tanto lo restringen al grupo de individuos que viven bajo el mismo techo - y se establece como parámetro la privación de al menos uno de los cinco componentes: 1) acceso a provisión de agua, 2) acceso a saneamiento, 3) acceso a espacio habitable suficiente, 4) acceso a calidad y durabilidad estructural de las viviendas y 5) acceso a seguridad en la tenencia. Sin embargo, consideran que esta definición es bastante abierta en tanto los países podrían definir el acceso a los servicios o la carencia de la tenencia de manera diferente. Precisamente, esta última cuestión está siendo puesta en duda por parte de la misma UN-Habitat; ya que que la Asamblea de las Naciones Unidas ha resuelto eliminar este componente, en virtud de la dificultad que presenta para ser interpretado en los distintos países (por ejemplo: titulación, percepción de seguridad, etc.). Sin embargo, desde UN-Habitat se sigue insistiendo en su utilización. Es interesante resaltar que este último, utiliza un amplio criterio para determinar la seguridad en la tenencia: tanto la evidencia de documentación que puede ser utilizada como prueba de un status de tenencia o la protección de hecho o percibida contra desalojos forzosos.

Si bien resulta sumamente relevante allanar un indicador susceptible de ser medido y comparado en diversas regiones para pensar intervenciones futuras, consideramos que no hay posibilidad de medición acertada sin poner en discusión su concepción íntegra; es decir, no sólo en relación a cómo se define sino, además, cómo (y por qué) se origina el fenómeno. A partir de allí, la medición puede coadyuvar al debate en torno a posibles políticas sectoriales, en tanto instrumentos concebidos a partir de aquellos análisis pero no como mecanismos en sí mismos.

### **Causas, intervenciones y efectos**

Dentro de este segundo eje de lectura, es posible visualizar diversos niveles de interpretación del fenómeno en relación a las causas y, consecuentemente, las intervenciones pergeñadas a partir de políticas de diversa índole (subsidio, crédito, etc.) y escala (local, nacional, internacional, etc.). A ello se suma, el debate por los efectos de estas - principalmente, por su materialización a través de la regularización - en la producción del hábitat y, particularmente, en las prácticas cotidianas de quienes habitan en este tipo de asentamientos y constituyen el eje de quienes mayoritariamente motorizan ese proceso.

Desde un análisis que enfatiza una dimensión estructural, Cardoso (2003), ubica las causas de la irregularidad en el proceso de urbanización<sup>27</sup>, que generó una incapacidad sistémica por parte del Estado, para garantizar mínimos sociales universales, y, como consecuencia, una tolerancia a la transgresión; en función de su intervención en la realización de infraestructuras necesarias al desarrollo económico y la inversión directa en actividades productivas consideradas estratégicas para el desarrollo capitalista.

Con esa hipótesis, dice Cardoso, el acceso a las inversiones públicas en las ciudades está mediado por la producción privada del ambiente construido, particularmente por el mercado de tierras e inmobiliario, y así los intereses económicos pasan a orientar su acción en vistas a capturar estas inversiones como forma de realización de lucros extraordinarios, garantizando así el acceso de las elites y las capas más favorecidas a la “ciudad urbanizada”. En paralelo, el Estado no actúa en la creación de sistemas de financiamiento habitacional y la realización de los lucros inmobiliarios se da principalmente a través de las ganancias fundiarias creadas en el proceso de diferenciación urbana, entre áreas servidas y áreas carentes de infraestructura y servicios. Por ende, con un Estado protector limitado, que establece mínimos sociales no universales y sin capacidad de apoyar el proceso de modernización del ambiente construido, la legislación no consigue hacer valer sus patrones mínimos de forma universal y tampoco imponer el “imperio de la ley” de forma universal y homogénea: la tolerancia a la

---

<sup>27</sup> Cardoso lo estudia para el caso brasileiro pero podría extenderse a casi toda Latinoamérica. Claro que sí marca contundentes diferencias con el proceso atravesado por los países desarrollados.

trasgresión se convirtió en la solución, permitiendo el progreso del proceso de acumulación (Cardoso; 2003).

Consecuentemente, Cardoso sostiene que se constituyen dos órdenes urbanos que marcan el proceso de urbanización: *“la ciudad formal, urbanizada, de las elites y de capas medias, donde opera el sector inmobiliario formal o las formas capitalistas de producción de la vivienda; y la ciudad informal, ilegal, irregular, de las capas populares, ciudad “desurbanizada” donde operan los mecanismos informales de acceso a la tierra - no necesariamente no mercantiles – o las otras formas no capitalistas de producción de la vivienda”* (Cardoso 2003)<sup>28</sup>. Advierte Cardoso que esta *“ciudad partida”* no debe ser interpretada al extremo, ya que las ambas ciudades interactúan, en tanto son los trabajadores de la ciudad informal los que producen y reproducen la ciudad formal y que los mecanismos económicos y sociales están mucho más integrados de lo que en principio puede suponerse. Con este contexto, es imposible pensar tanto en una legislación totalmente adecuada a los patrones sociales, económicos y culturales de la población, como en que la flexibilización venga a incentivar a la oferta privada capitalista. Además, el autor se pregunta hasta qué punto tal flexibilización puede abolir completamente la existencia de mínimos sociales universales como patrón mínimo de ciudadanía (Cardoso; 2003).

En esta crítica respecto de la flexibilización de la legislación fundiaria y urbanística encontramos dos corrientes de pensamiento dialécticamente opuestas. Por un lado, aquellas que la interpretan como una posibilidad para expandir procesos de formalización de la propiedad, en vistas a dinamizar un “capital muerto”, cuyo máximo exponente es De Soto (1986; 2002), y que ha tenido una influencia decisiva en la definición de políticas al respecto. Por otro, las que postulan la existencia de una legislación elitista y excluyente, que no condice con la “ciudad real” y que forma parte de la producción de la informalidad; por ende, es necesario revisar, a la luz nuevas herramientas de derecho urbanístico (Fernandes; 1999; 2003, Rolnik; 1996) que bregan por la materialización de una reforma urbana, que contemple no sólo el acceso al suelo sino otras dimensiones centrales concomitantes - por caso, el derecho a la ciudad -.

Dentro del primer grupo, De Soto considera que la informalidad urbana obedece a la sobrerregulación existente en materia urbana: *“se produce cuando el derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente”* sostiene De Soto y añade que *“no son informales los individuos, sino sus hechos y actividades. La informalidad no es tampoco un sector preciso ni estático de la sociedad, sino una zona de penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden a sus beneficios”* (De Soto; 2002: 25).

De Soto supone que los programas de regularización constituyen una garantía para la economía urbana e instrumentos de reducción de la pobreza, en tanto su

---

<sup>28</sup>La traducción es nuestra.



ejecución incorporaría una creciente economía extralegal informal a la economía formal<sup>29</sup>. Esto se explica en virtud de que revitalizaría el “capital muerto” de los pobres; básicamente, pequeños negocios informales y viviendas precarias, a partir de su incorporación al sistema legal oficial, a los fines de convertirlos en “capital líquido” que les permita acceder a un crédito formal, pudiendo así invertir en sus viviendas y negocios y, en última instancia, fortalecer a la economía como un todo (De Soto; 1986, 2001, citado en Fernandes; 2002). Según Fernandes (2002) esta mirada postula tres cuestiones esenciales: por un lado, que la gente necesita sentirse segura de su estado de tenencia legal para invertir en mejoras en su vivienda y negocios; por otro, que la seguridad en la tenencia y el consecuente acceso al crédito vienen dados únicamente por la legalización de los asentamientos y los negocios informales; y, por último, que para legalizar, hay que entregar títulos individuales de dominio absoluto, con obligaciones claras y derechos aplicables; dando rienda suelta a la erradicación de la pobreza en los países del tercer mundo.

Si bien los postulados de De Soto han encontrado varios adeptos<sup>30</sup>, adherimos a esta crítica en tanto existen sobradas evidencias empíricas que al menos ponen en duda tales tesis de partida. En ese sentido, Duhau (2002) considera que hay abundantes experiencias que apoyan la argumentación de que la regularización de la propiedad, entendida como la extensión de títulos a los poseedores, no es una condición necesaria ni de la consolidación general de los asentamientos ni en particular del mejoramiento de las viviendas. Y añade que la introducción de servicios públicos y la realización de obras de infraestructura y mejoramiento tienen la misma eficacia que la regularización, en el sentido de que implica la aceptación del asentamiento por parte del gobierno como un hecho consumado (Duhau; 2002). En ese mismo sentido, en un trabajo reciente, Ostuni y Van Gelder (2008) reflexionan en torno al “debate sobre los títulos” (*titling debate*); más específicamente, en cuanto a la relación entre el acceso a la propiedad legal de los terrenos y la asignación de recursos económicos de las familias para realizar mejoras en sus viviendas. Concluyen en que tal correlación es más compleja de lo que se asume, “*en tanto los residentes en los asentamientos más precarios tienden a invertir en sus viviendas del mismo modo que aquellos en situaciones más seguras*” (Ostuni y Van Gelder; 2008:226).

<sup>29</sup>En relación a ello, Herzer et al (2006) sostienen que la simple equiparación de *informalidad en el trabajo-informalidad urbana* resulta criticable, dado que desproblematiza las múltiples situaciones de interrelación entre ambas dimensiones, no necesariamente equivalentes.

<sup>30</sup>A modo de ejemplo, Galiani y Schargrodsky (2006) sostienen que la obtención del título de propiedad es una precondition para que los pobres tengan la oportunidad de planificar y poner en práctica acciones que permiten mejorar las condiciones de vida y las oportunidades presentes y futuras tanto suyas como de sus hijos. Tales conclusiones se desprenden del análisis de la experiencia de las tomas de San Francisco Solano (Argentina), en 1981. Años después, el congreso provincial aprobó una ley de expropiación por la cual se indemnizaba a los propietarios originales y se transferían las tierras a los ocupantes. La aplicación de tal ley fue incompleta, por lo que algunos dueños de estos terrenos aceptaron la indemnización ofrecida y sus terrenos fueron transferidos a los ocupantes con las correspondientes escrituras, mientras que otros decidieron ir a juicio y esas tierras todavía no fueron transferidas. Ello permitió comparar las condiciones de vida de los ocupantes que recibieron los títulos de propiedad con las de aquellos que aún viven allí pero carecen de títulos.

La interpretación de De Soto, según Fernandes (2002), tiene su origen en otras tres fallas centrales. En primer lugar, no cuestiona la naturaleza del sistema jurídico que es el primer generador de la ilegalidad urbana, suponiendo una definición natural-universal y no histórica de los derechos de propiedad. Esta misma idea es compartida por Rolnik (1996), quien si bien no discute directamente a De Soto, señala la existencia de una legalidad completamente construida y adaptada a la lógica económica y a los ritmos y estrategias de mercadeo de los grandes inversionistas inmobiliarios, cuya función más importante *“es el levantamiento de muros invisibles para prevenir la penetración de los pequeños inversionistas, mientras garantizan la rentabilidad de la inversión inmobiliaria, cualquiera sea el rango de ingresos de la población a ser acogida”* (Rolnik; 1996:2). Por esta razón, dice Rolnik, la creación de estándares más bajos y regulaciones especiales para sectores de bajos ingresos, sin quebrar con la lógica completa de orden urbanístico basado en una forma homogénea y de alto ingreso de producir las ciudades, no es una política capaz de democratizar el mercado de tierras y, consecuentemente, la ciudad. En este sentido, a diferencia de Cardoso (2003), la irregularidad no sería consecuencia de una incapacidad sistémica del Estado que deriva en tal trasgresión, sino parte de su propia lógica; en tanto la normativa fue hecha en función de una pretendida organización del espacio de la ciudad, en el que no hay lugar para los sectores de menores recursos y, por ende, la informalidad es parte.

Retomando la crítica a De Soto, en segundo lugar, Fernandes (2002) expresa que se ha demostrado que los habitantes de asentamientos informales pueden tener una percepción eficaz de la tenencia, acceder al crédito y a servicios públicos - tanto formales como informales - e invertir en mejoras sin la necesidad de títulos legales. Azuela (1993) también ha cuestionado la validez de discutir, a nivel general, la problemática de la irregularidad y, a nivel particular, si la regularización de la tenencia implica o no el mejoramiento de los barrios, en función de la diversidad de situaciones jurídicas existentes. El autor postula que no se pueden realizar generalizaciones sino que es conveniente que las investigaciones empíricas se interroguen sobre el papel de las definiciones jurídicas en situaciones concretas.

Finalmente, Fernandes considera que se ha puesto en evidencia que si bien el reconocimiento de títulos individuales de propiedad absoluta puede promover la seguridad en la tenencia legal, no garantiza la integración socioespacial. Esta mirada condice con los últimos avances en la medición de la problemática, que utilizan un indicador compuesto de informalidad en el que se evidencia que la percepción de la seguridad en la tenencia no necesariamente exime de “caer” bajo esa categoría, en virtud de padecer la privación de otras dimensiones esenciales del hábitat.

Cabría agregar además que De Soto ignora la imbricación existente entre mercado de tierra y vivienda y mercado de trabajo. Es decir, como sostienen Herzer y otras (2006), para que existan el mejoramiento y la inversión no basta con alcanzar el status de propietario sino que es necesario asegurar un ingreso que le permita a los sectores populares enfrentar sus necesidades de

reproducción y destinar algún excedente a inversiones en el hábitat. “Si esos ingresos no existen o no están debidamente asegurados, el “derrame” hacia el hábitat nunca ocurrirá”. (Herzer y otras; 2006).

Otro núcleo importante de estudios, se centra en las relaciones entre causas y efectos de la informalidad haciendo foco en la dimensión económica. Entre ellos, Smolka (2003) considera la informalidad como un fenómeno esencialmente de mercado, cuyas principales causas son: el mal funcionamiento del mercado de tierras, la incidencia del costo de la financiación de la infraestructura urbana y la informalidad misma, en tanto genera un círculo perverso. Además, cuestiona la hipótesis que liga indefectiblemente informalidad y pobreza (Durand-Lasserve y Tribillo; 2001, Azuela y Tomas; 1997, citados en Smolka; 2003) - en tanto los precios del suelo urbanizado en el mercado formal están por fuera del alcance de la población pobre - y sugiere que la informalidad no es sólo efecto de la pobreza sino también causa<sup>31</sup>.

Dentro de este marco, también encontramos los trabajos de Abramo (2001, 2003), quien a partir de la experiencia brasilera postula una “teoría económica de la favela”, que da cuenta de la relación entre el mercado inmobiliario informal y la dinámica de la movilidad residencial de los pobres; y así pone en discusión tanto la racionalidad de las familias compradoras de inmuebles en las favelas, preguntándose por qué con precios tan elevados deciden comprar viviendas allí; como el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y la formación de precios en las favelas. Abramo (2003) considera que en la literatura sobre el tema se sostiene la competencia por medio de los precios como el elemento determinante del funcionamiento de los mercados urbanos, suponiéndose que la competencia entre el mercado inmobiliario informal y el mercado formal reduciría los precios del informal en razón de que el primero ofrece opciones más atractivas a precios semejantes; sin embargo, los resultados de algunos estudios recientes muestran que dicha competencia no se verifica.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup>Así, la magnitud y persistencia de la informalidad no pueden ser explicadas solamente por la pobreza - de hecho, a pesar de la alta correlación encontrada entre ambas, no todos los ocupantes de los asentamientos informales son pobres-. Para sostener tal hipótesis, Smolka pone en evidencia que si bien el precio total del lote informal es menor que el del formal, no lo es en términos relativos; dado que los loteadores ofrecen lotes con un metraje menor del que establece la normativa, y el precio por metro cuadrado supera ampliamente los costos del mercado formal; por tanto, contrariamente a la creencia popular, la “opción” por la adquisición de un lote informal tiende a ser cara. Esta afirmación coadyuva a la idea de que la informalidad es causa de la pobreza (no sólo efecto): este alto precio pagado por la tierra será el puntapié de diversos “círculos viciosos” que reproducen su condición.

<sup>32</sup>Uno de los argumentos que sugiere para explicar los elevados precios de la vivienda en las favelas explora el nexo entre el mercado de trabajo y el mercado inmobiliario, donde la informalidad en el primero impide la entrada en el mercado formal del segundo; es decir, un argumento opuesto al planteado por Smolka. Sostiene además que en este punto existe una fuerte heterogeneidad entre las favelas que permite explicar la emergencia de una segmentación de los mercados inmobiliarios intrafavelas. Y en relación a la racionalidad puesta en juego en la definición de las preferencias locacionales por parte de las familias, Abramo expresa si bien los factores de proximidad de una eventual fuente de ingresos y de vecindad son citados frecuentemente como los principales motivos en la decisión de elección locacional de los pobres de la ciudad; la primera ha perdido su centralidad, mientras que adquiere una connotación la “red de relaciones”. Así, la



Finalmente, Smolka (2003) también avanza en el análisis de los efectos de las intervenciones sobre la informalidad. Al respecto señala que parece correcto el diagnóstico de las agencias internacionales - UN-Habitat, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras -; al considerar la importancia de los programas de *up grading* como ingredientes esenciales de una política de mitigación de la pobreza urbana<sup>33</sup>, que ha proliferado en los últimos quince años. Sin embargo, tales iniciativas son parciales y limitadas; y, por tanto, la regularización en sí no constituye una garantía para tal objetivo, tal como lo evidencia el análisis de la eficacia de estos programas en asentamientos ya consolidados. En este sentido, Smolka discute los resultados perversos y no previstos de tales programas y los tipos de intervenciones públicas dirigidas a facilitar el acceso al suelo urbanizado para la población de baja renta, sosteniendo que tales políticas tienen un carácter curativo y pueden estar promoviendo un efecto inverso al deseado sobre el conjunto del mercado.<sup>34</sup>

Si bien son sumamente valiosos los aportes de Smolka y Abramo, ambos ponen mayor peso en sólo una de las aristas de la informalidad, en este caso la económica, que hace foco en el mercado de tierras y/o suelo; es decir, una dimensión significativa del análisis, pero no la única<sup>35</sup>. En tal sentido, resulta

---

oportunidad de obtener un ingreso eventual estaría vinculada a la amplitud y las posibilidades presentadas por la red (sea familiar, personal o religiosa), que se manifiesta de forma difusa en términos territoriales.

En nuestro país, recientemente Cravino (2006) retoma varias de las cuestiones postuladas por Abramo para analizar la dinámica del mercado inmobiliario de las villas en la ciudad de Buenos Aires, más específicamente las causas de la mercantilización de las viviendas en las urbanizaciones informales. Cravino reconoce que *“en este mercado coexisten lógicas diferentes, algunas que llevan este mercado hacia modalidades muy similares a las del mercado formal capitalista y otras que lo impregnan de lógicas vinculadas a redes de reciprocidad. Ninguna de las dos es hegemónica, sin embargo, postulamos que las formas más cercanas a las capitalistas se centran en el submercado de alquiler y las formas más cercanas a las redes de reciprocidad se concentran en la compra-venta”* (2006: 158). Por ello, la autora postula como eje central de análisis *“la mercantilización de las relaciones de reciprocidad”* (2006:228).

<sup>33</sup>Aquí habría que discutir con qué objetivos el BM o el BID se proponen combatir la pobreza. En todo caso, si las estrategias que se han venido desarrollando tienen como finalidad última esta cuestión o más bien constituyen herramientas de mantenimiento del control social, tal como sugieren Bustelo e Isuani (1983)- que si bien lo sostienen para el caso de las políticas públicas estatales, bien podría extrapolarse para este tipo de organismos-.

<sup>34</sup>Este argumento se sustenta en la defensa de dos hipótesis: por un lado, que los elevados precios de la tierra alimentan la pobreza a través de, entre otros factores, la informalidad - lo cual supone una inversión de la causalidad convencional, sugiriendo a la informalidad como causa y no sólo como efecto de la pobreza - ; y, por otro, que a partir de una percepción más completa y estructural de los mercados de tierra puede observarse cómo los programas de regularización pueden inflacionar los precios de los lotes y, directa e indirectamente, retroalimentar la irregularidad (Smolka; 2003). Detrás de estos argumentos subyace la idea de la interdependencia entre los mercados formales e informales de tierra, como factores que contribuyen a su alto precio. Dice Smolka (2003): *“Específicamente el alto precio de la tierra urbanizada en el mercado formal, parece afectar los relativamente altos precios de los loteos informales y viceversa”*.

<sup>35</sup>En general, ambos apuntan a la informalidad a partir del acceso al suelo mediado por un pago a un loteador pirata. Tal concepción parece confusa, sobre todo en Smolka quien, como viéramos más adelante, al definir la informalidad y las discusiones acerca de su medición, no se hace mención alguna a esta característica, en tanto la variable que entra en juego para construir el indicador es la *seguridad en la tenencia*. Por el contrario, a partir de aquella (sistematizada por UN-

interesante el trabajo de Duhau (2002) que analiza los impactos de la regularización en relación cinco cuestiones, a partir del caso mexicano: las formas de producción del espacio urbano (desarrollo urbano), el mercado de suelo, la consolidación del asentamiento-mejoramiento de la vivienda, los costos y beneficios en las condiciones de vida y, finalmente, la tensión integración-exclusión social.

De la reflexión emergente acerca de los efectos sobre estas dimensiones se destacan, por un lado, que la regularización puede ser la ocasión para subsanar parcialmente problemas de la estructura urbana generados en el proceso de ocupación de suelo y facilita una evolución posterior ajustada a estándares de funcionalidad urbana, jugando en ello un papel central las modalidades y circunstancias del proceso original de ocupación y fraccionamiento del suelo. Por otro, que el proceso de titulación aún antes de concretarse provoca un aumento casi inmediato de los precios del suelo (igual efecto tiene la introducción de servicios básicos), impulsando la aparición de una demanda diferencial – en tanto son familias con mayor nivel de ingreso que los ocupantes originarios-. Además, como se dijo anteriormente, que la regularización no es una condición necesaria de la consolidación del asentamiento ni del mejoramiento de la vivienda, a pesar de que pueda promover y facilitar esos procesos; como tampoco es posible hallar evidencia respecto de la posibilidad de que los inmuebles regularizados puedan ser utilizados como garantía de crédito. Finalmente, que para entender el papel estas políticas en la integración social y urbana de los sectores populares es necesario ubicar tales programas en el contexto de una política de urbanización popular más amplia (Duhau; 2002).

### **Recapitulando... ¿hacia la búsqueda de otros sentidos posibles?**

Hemos hecho un intento por sintetizar algunas hipótesis en torno a la problemática de la *informalidad-irregularidad-ilegalidad* asumida como una de las dimensiones constitutivas de los conflictos por el acceso al espacio urbano en nuestras ciudades, centrándonos en los debates producidos a lo largo de la década de 1990, en donde la cuestión formó parte de la agenda tanto gubernamental como académica. Claro que no es la única pero sí quizás una de las centrales, en tanto hace foco en la cuestión normativa y pone en discusión el acceso a la propiedad privada, uno de los pilares esenciales del modelo de acumulación capitalista. Este recorrido no ha sido exhaustivo pero tal no ha sido el propósito del escrito sino más bien el de organizar la discusión alrededor de dos grandes ejes – por un lado, su definición; y, por otro, sus causas y, en función de ellas, la intervención sobre la problemática y sus efectos - aportando así a un debate que, creemos, se halla en estado primigenio.

---

Habitat) cabrían otras prácticas de acceso al suelo, que no necesariamente están mediadas por una transacción económica y/o impulsada por un fraccionador pirata/clandestino.

Recapitulando lo expuesto, podemos decir que si rastreamos las diversas definiciones sobre la problemática observamos algunas tensiones que recorren el debate. En principio, una extrapolación de un concepto (*informalidad*) acuñado para pensar en otro fenómeno, vinculado a un tipo de explicación en torno a cómo históricamente se resolvió la relación capital-trabajo entre aquellos sectores que no lograban insertarse en la economía moderna. En tal sentido, se importa un concepto – complejo y aún en discusión - ligado a un fenómeno predominantemente económico hacia el urbano e incluso se analizan sendos procesos de manera concomitante. Sumado a ello, esta concepción de la *informalidad* en el acceso al suelo y la vivienda, se utiliza frecuentemente como sinónimo de la *ilegalidad* e, incluso, la *irregularidad*.

Asimismo, se confunde una lógica predominante en la producción urbana – la *popular* – que se realiza por fuera de las lógicas del mercado y de las políticas públicas (Pírez; 1995); con un proceso (irregular, ilegal, informal) que se plantea en conflicto con la reglamentación vigente: uno y otro pueden ser concomitantes pero no necesariamente se dan de manera conjunta.

Finalmente, se equiparan actores e instituciones que requieren una comprensión diferente y cuyas características se inscriben en lógicas disímiles. Por caso, la finalidad del mercado se vincula a la ganancia derivada de la circulación de la mercancía-suelo (la renta), y que no necesariamente es la lógica por la cual diversos actores se ven obligados a establecer transacciones dentro de él. En tal sentido, es central hacer una distinción en torno a quienes se insertan en el proceso de producción del hábitat popular en virtud de la necesidad de satisfacer una necesidad básica: el acceso al suelo y la vivienda; de quienes lo hacen movilizados por la lógica de ganancia y especulan con aquella necesidad. Como sostiene Panizzi (1989), la mentada *ilegalidad* se presenta como el último recurso y la única alternativa de la población más pobre, pero también es un medio de acción de toda una parte del aparato de producción, aquella que trabaja para y con – y agregaríamos, de - esta población. En definitiva, ocupantes y fraccionadores o loteadores piratas se insertan en ese proceso pero bajo intencionalidades disímiles, por ello la equiparación de actores e instituciones resulta, por lo menos, tensa.

En esta misma discusión debiéramos apuntar que difícilmente puedan diferenciarse las lógicas de acceso al suelo – del mercado, de las políticas públicas/Estado y de la necesidad (Pírez; 1995, Abramo; 2003) – al interior de los procesos. Si no que más bien una de ellas es la predominante, mientras que pueden darse múltiples articulaciones entre las mismas. Así, por un lado, la necesidad se presenta en todas las formas (por ejemplo: la especulación inmobiliaria lo sería para la reproducción del capital); por otro, el Estado, en última instancia, no sólo está presente en su lógica sino en las otras dos también: regulando (o no) el mercado y posibilitando (o no) que los sectores más vulnerables accedan al hábitat (y agregaríamos, condicionando dónde y de qué manera lo hagan). Por tanto, se plantean difusas fronteras, superposiciones y complementariedades entre tales lógicas; poniendo en cuestión la posibilidad de



abordar el fenómeno desde asumiendo los binomios *legalidad-ilegalidad*, *formalidad-informalidad* y/o *regularidad-irregularidad* como antinomias.

En relación a ello, Rolnik (1996) dice que el orden normativo estatal, bajo diferentes formas y grados, “*siempre está presente como una referencia y es frecuentemente movilizado en las negociaciones entre los residentes/ocupantes de estos espacios ilegales y las autoridades que deben hacer cumplir las reglas. De manera similar, dentro de los espacios contruidos según las regulaciones urbanísticas, hay una infinidad de violaciones, que frecuentemente son el resultado de la gran atracción y alto valor de las regiones ultra-reguladas de la ciudad*” (Rolnik; 1996:3). Por tanto, el orden legal-formal o estatal nunca está completamente ausente, aún en el espacio más ilícito.

Del mismo modo, Azuela sostiene que el orden estatal no parece ser suplantado íntegramente, sino que está en constante tensión con las relaciones sociales dominantes en un espacio: se hace presente en las formas en que los actores legitiman sus relaciones de propiedad; sean propietarios, inquilinos, poseedores, etc. Por ello, es esencial la mirada sociológica, que permite analizar cómo aparecen las normas jurídicas dentro del conjunto de representaciones culturales a través de las cuales los actores definen sus posiciones. El énfasis en esta perspectiva echa por tierra lo que señaláramos anteriormente, ¿qué o quiénes son los portadores de la *informalidad-irregularidad-ilegalidad*? Ni los sujetos ni las instituciones ofrecen explicaciones acabadas: el punto de partida son los procesos y las prácticas sociales, una vinculación dialógica entre las acciones de los sujetos y los condicionamientos o constricciones que imponen las estructuras.

Por tanto, la pregunta en torno a las causas – y consecuentemente, las posibles intervenciones sobre la problemática – remiten al origen y desarrollo de las prácticas de producción del hábitat popular; y, tal como lo han planteado alguno de los autores referidos (Cardoso; 2003, Rolnik 1997), a cómo se insertan ellas en el proceso de urbanización de las ciudades latinoamericanas. Ahora bien, en este punto, las interpretaciones recogidas difieren sustancialmente. Cardoso (2003) vincula las causas de la *irregularidad* al proceso de urbanización, en donde el Estado interviene a través de infraestructuras e inversión directa en actividades productivas consideradas estratégicas para el desarrollo capitalista; y, como contrapartida, es incapaz de garantizar mínimos sociales universales, tolerando la trasgresión en el acceso al suelo. Desde otra mirada, Rolnik (1997) señala la existencia de una legalidad completamente contruida y adaptada a la lógica económica y a los ritmos y estrategias de mercadeo de los grandes inversionistas inmobiliarios. Adherimos a esta idea, considerando que más que incapacidad, se evidencia una interpretación soslayada de la normatividad estatal, que ha coadyuvado a la consolidación de un mercado de tierras eminentemente especulativo; impidiendo el acceso al suelo urbano para todos los sectores sociales. Es decir, no sólo debido a una política de suelo casi inexistente sino, además, a su aplicación discrecional. Para Sousa Santos (1984), ello remite a la *dialéctica negativa del Estado* en tanto su función general consiste en dispersar contradicciones y luchas; es decir, mantenerlas en niveles de tensión

funcionalmente compatibles con los límites estructurales impuestos por el proceso de acumulación y por las relaciones sociales de producción que tienen lugar en él.

En definitiva, la denominada “*ilegalidad-irregularidad-informalidad urbana*” requiere ser comprendida a partir de la naturaleza del orden jurídico-estatal vigente, eminentemente elitista y excluyente – en connivencia con una peculiar dinámica entre sistemas políticos y mercados de tierra - que no condice con la *ciudad real* (Fernandes; 2003). Una lógica que se profundiza pero que no es novedosa, en tanto se erige como la tensión fundante de la ciudad capitalista: *socialmente producida y privadamente apropiada*.

Consideramos que la comprensión de los procesos de producción del hábitat popular desde la diversidad de prácticas – argumentos y contraargumentos - que allí se desarrollan y no desde la asunción de aquello que lo aleja de la lógica de producción hegemónica (mercantil) del hábitat – que es sólo una forma pero no la única -; debiera ser el punto de partida para allanar posibles vías de resolución de una problemática constituyente de nuestras ciudades. Priorizando así, la satisfacción de una necesidad (vivienda) que debe ser garantizada por sobre el alcance de un status (propietario) que en función de las disputas emergentes en torno a él, al menos, merece ser revisado.



## Bibliografía

(2001) ABRAMO Pedro; *A cidade caleidoscópica. Coordenação espacial e convenção urbana. Uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*, versión digitalizada.

(2003) ABRAMO Pedro; “La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal”; *Revista Ciudad y territorios: Estudios territoriales*, Vol. XXXV, n. 136-137, Ministerio de Fomento, España, verano-otoño.

(2011) ARQUEROS MEJICA Soledad y CANESTRARO María Laura; "Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones" en Di Virgilio M., Herzer H., Merlinsky G. y Rodríguez M.C (comps); *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*; Editorial Café de las ciudades; Buenos Aires. ISBN 978-987-25706-1-3.

(1990) AZUELA DE LA CUEVA Antonio; "El orden jurídico en la interpretación sociológica de la urbanización popular en América Latina"; *Revista Sociológica*; Universidad Autónoma Metropolitana; año 5-número 12, enero-abril.

(1993) AZUELA DE LA CUEVA Antonio; "Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, 55, julio-septiembre, 1993.

(1983) BUSTELO Eduardo e ISUANI Ernesto; "Estado, Política Social y Crisis de Legitimidad"; CEPAL/ILPES/UNICEF; Santiago de Chile.

(1999) CALDERÓN Julio; "Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina"; *Lincoln Institute Research Report*, Lincoln Institute of Land Policy; EEUU.

(2003) CARDOSO Adauto; "Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses"; *Cadernos Metrópole*; número 10; pp. 9-25.

(1975) CLICHEVSKY Nora; "El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares, período 1943-1973"; Tesis de Doctorado, Centro de Estudios Urbanos Regionales-Instituto Torcuato Di Tella.

(1997) CLICHEVSKY Nora; "Regularización dominial: ¿solución para el hábitat "popular" en un contexto de desarrollo sustentable?" en Cuenya Beatriz y Falú Ana (comp.); *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*; Buenos Aires; Colección CEA-CBC; pp. 227-245.

(2001) CRAVINO María Cristina; "La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires", ponencia presentada al SLAS Conference, Land Tenure Issues in Latin America; Birmingham; 2001.

(2006) CRAVINO María Cristina; *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*; Buenos Aires; Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

(2002) DE SOTO Hernando; "El otro sendero"; Instituto Libertad y Democracia, versión digital. Disponible en <http://www.ild.org.pe/es/libros/elotrosendero>

(s/f) DE SOTO Hernando; "El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo"; Instituto Libertad y Democracia, versión digital. Disponible en <http://www.ild.org.pe/es/libros/misterio>

(1995) DUHAU Emilio; "Estado de derecho e irregularidad urbana"; *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México Vol. 57, No. 1.



(1998) DUHAU Emilio; Hábitat popular y política urbana. Ed. Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

(2002) DUHAU Emilio; "Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y La regularización de los asentamientos populares", paper presentado al Lincoln Institute of Land Policy, mimeo.

(1999) FERNANDES Edesio; "Redefining property rights in the age of liberalization and privatization", *Land Lines*; Volume 11, Number 6; November.

(2002) FERNANDES Edesio; "La influencia del Misterio del Capital de Hernando de Soto"; *Land Lines*; Volumen 14, Número 1, Enero.

(2003) FERNANDES Edesio; "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil" en Abramo Pedro (org); *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*; Livraria Sette Letras; FAPERJ; Rio de Janeiro.

(2006) GALIANI Sebastian y SCHARGRODSKY Ernesto; "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling", mimeo. Disponible en <http://www.econ.yale.edu/seminars/develop/tdw06/schargrotsky-060327.pdf>

(1972) HARDOY Jorge y MORENO Oscar; "Primeros pasos de la reforma urbana en América Latina"; *Revista EURE*; volumen II- número 4, marzo.

(2006) HERZER Hilda, DI VIRGILIO Mercedes, REDONDO Adriana, RODRÍGUEZ Carla "¿Informalidad o informalidades?. Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires, Argentina)"; ponencia presentada al Seminario Latinoamericano "Teoría y Política sobre Asentamientos Informales", Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires; noviembre.

(1982) JARAMILLO Samuel; "El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes"; ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Planificación de la Sociedad latinoamericana de Planificación; México; octubre.

(2003) MORALES SCHECHINGER Carlos; "El debate por las reformas del suelo urbano en América Latina", documento presentado al Foro sobre Reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997; Colombia.

(2000) NÚÑEZ Ana; *Morfología Social. Mar del Plata, 1874-1990*; Tandil; Ed. Grafikart.

(2001) NÚÑEZ Ana; "De las estrategias familiares de vida a la reforma urbana en una ciudad intermedia argentina", en Rodríguez M. y Rozé J. (coord.); *Ciudades latinoamericanas: una visión social del urbanismo*; México. Ed. Fomento Universitas, Universidad Autónoma de Guerrero.

(2008) OSTUNI Fernando y VAN GELDER Jean-Louis; "No sé si legal...¡pero legítimo es!". Percepciones sobre seguridad en la tenencia y títulos de propiedad en barrios informales del Gran Buenos Aires"; en Cravino M. C. (org); *Los mil*

*barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*; Editorial UNGS; Los Polvorines.

(1989) PANIZZI Wana Maria; “Entre a cidade e Estado, a propriedade e seus direitos”; *Revista Espaço e Debates*; volumen 26, año IX; pp. 84-90.

(1995) PÍREZ Pedro; Actores sociales y gestión de la ciudad; *Ciudades* 28; RNIU; octubre-diciembre.

(1997) ROLNIK Raquel; “Legislación urbana y mercados informales de tierra en Sao Paulo, Brasil: el vínculo perverso”, mimeo.

(1981) SMOLKA Martim; “Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema”; *Revista Interamericana de Planificación*; volumen XV-número 60; diciembre.

(2003) SMOLKA Martim, “A regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução”; en Abramo Pedro (org); *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*; Livraria Sette Letras; FAPERJ; Rio de Janeiro.

(2009) SMOLKA Martim y BIDERMAN Ciro (2009), “Measuring Informality in Housing Settlements: Why Bother?”; *Land Lines*; April.

(1984) SOUSA SANTOS Boaventura; “O Estado, o direito e a questão urbana” en Falcão Joaquim de Arruda (org); *Conflito de direito de propriedades: invasões urbanas*; pp 10-86; Río de Janeiro; Editora Forense.

(2000) TOKMAN Victor; “El sector informal posreforma económica”, en Carpio, J., Klein, E. y Novacovsky, I. (eds.); *Informalidad y exclusión social*; Buenos Aires, FCE-Siempro-OIT.

(2007) VIANA Isabel; “Informalidad, regularización y derecho de propiedad” en Smolka M. y Mullahy L. (ed); *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*; Lincoln Institute of Land Policy; Estados Unidos.