

**PROCESOS SOCIALES Y DINÁMICAS URBANAS:  
DEBATES SOBRE EL ABORDAJE DE LA INFORMALIDAD**

*María Soledad Arqueros Mejica\**

*María Laura Canestraro†*

**Resumen**

Partiendo de la centralidad que adquiere el espacio para pensar la cuestión social, el propósito de este artículo es reflexionar sobre la escalaridad de los fenómenos urbanos. Para ello, se toma como eje de análisis la problemática de la formalidad e informalidad en la producción del hábitat, que ha estado permeada por diversas controversias originadas en los enfoques predominantes en las investigaciones urbanas y a partir de los cuales se ha delimitado la agenda de intervención estatal. En ese contexto, se sostiene que un análisis multiescalar de los procesos urbanos permite aproximarse hacia una concepción integral de un fenómeno complejo y, desde allí, repensar posibles lineamientos de políticas públicas para avanzar en la construcción de ciudades más democráticas y accesibles para todos los que habitan en ellas.

**Palabras clave:** formalidad/informalidad - regularización - multiescalaridad - políticas urbanas – neoliberalismo

---

\* IIGG/UBA – UNDAV, [Soledad.arqueros@gmail.com](mailto:Soledad.arqueros@gmail.com)

† Grupos de Estudios Sociourbanos/CESP/UNMDP – CONICET, [mlcanestraro@gmail.com](mailto:mlcanestraro@gmail.com)

## **SOCIAL PROCESSES AND URBAN DYNAMICS: DISCUSSIONS ON THE APPROACH OF INFORMALITY**

### **Abstract**

Based on the centrality that takes the space to think about the social question, the purpose of the article is to reflect on the scaling of urban phenomena. The article is focused in the problem of formality and informality in the production of habitat and the related controversies in urban research and from which it has been delimited the agenda of urban intervention. In this context, it is proposed that a multi-scale approach to urban processes allows progress towards a comprehensive concept of a complex urban phenomenon and, from there, rethink possible policy guidelines to more democratic and accessible cities.

**Key Words:** formality/informality - Regularization - Scaling - Urban policies - Neoliberalism

## Introducción

Al problematizar la centralidad del espacio para pensar la experiencia social actual, Harvey sostiene que la postmodernidad no es sino un ropaje de la acumulación flexible, cuya novedad reside en la profundidad e intensidad de la compresión tiempo-espacio (Harvey; 1987, citado en Smith, 2002). En ese debate, Soja considera que el postmodernismo es el esfuerzo más explícito para reencuadrar el espacio geográfico, socavando así el esencialismo de la historia, centrado en la dimensión temporal (Soja; 1989, citado en Smith, 2002). Sea cuales fueran los diversos tintes del debate, existe una innegable centralidad del espacio para pensar la cuestión social.

Tal como plantea Smith, históricamente el espacio ha sido concebido como muerto, fijo e inmóvil; sin embargo, se está redescubriendo como producido, mutable; como una compleja expresión de las relaciones sociales. Porque no sólo aquellas, con su transitoriedad y fragilidad, se expresan en el espacio sino que la producción del espacio se vuelve un medio a través del cual la diferencia social se construye y reconstruye (Smith; 2002). De allí la importancia de pensar la estructuración del espacio de acuerdo con las diferentes escalas que atraviesan los procesos urbanos, lo que Smith (2002) llama una *teoría política de la escala geográfica* o lo que, en otras palabras, refieren Theodore, Peck y Brenner (2006) al dar cuenta de la multiescalaridad e interconexión translocal del urbanismo neoliberal. Ese ejercicio nos permite comprender la complejidad de un fenómeno, evitando caer en las simplificaciones que devienen de asumir que un proceso urbano se produce en (y remite a) una escala determinada, desdibujándose así el entrelazamiento y superposición de diversas escalas, que enriquecen el conocimiento e intervención sobre el mismo.

En este marco, aquí nos proponemos indagar cómo se articulan las diversas escalas de análisis en el debate formalidad-informalidad<sup>‡</sup>, poniendo el foco en cómo las investigaciones urbanas han dado cuenta de la problemática y, a su vez, han incidido en la delimitación de la agenda de intervención estatal. Con este propósito, el artículo, que se estructura alrededor de un análisis de la producción científica y de datos secundarios, se divide en cuatro apartados. El

---

<sup>‡</sup>Dichos procesos se han debatido alternativamente - e incluso, a veces, de manera indistinta - alrededor de las díadas formalidad-informalidad; regularidad-irregularidad, legalidad-ilegalidad (Canestraro; 2013). Más allá de la nominación utilizada, todas ellas refieren a situaciones conflictivas con la normatividad estatal y se vinculan a cómo, a partir de ciertas ideas dominantes -que las han legitimado y a las que subyace una escala de análisis privilegiada - se ha delimitado la agenda de investigación e intervención urbana latinoamericana. Sin embargo, la complejidad de los procesos nos obliga a debatir en torno a cómo se articulan diversas escalas en los procesos urbanos, poniendo de relieve la dimensión relacional del espacio y cuestionando la capacidad explicativa de tales categorizaciones.

primero retoma distintos aportes teóricos para pensar y reflexionar sobre la ciudad, tomando en cuenta las diferentes escalas que se entrecruzan en el territorio. Las secciones siguientes se centran en cómo se ha analizado el problema de la formalidad-informalidad en la producción del hábitat, haciendo hincapié en las escalas que se han privilegiado en ese recorrido y, en relación a ello, qué estrategias de intervención se han planteado. Así, el segundo apartado se concentra en el debate alrededor de los títulos de propiedad, los precios del suelo y el funcionamiento del mercado y sus relaciones con la informalidad. El tercero se focaliza en la relación entre la regularización y el mejoramiento de los barrios. El cuarto, pone énfasis en el vínculo entre la regularización y la integración social de las villas y asentamientos. Finalmente, se ofrecen unas reflexiones preliminares que retoman lo trabajado, planteando algunas inquietudes para profundizar el debate.

### **Delimitando el problema: el abordaje de la formalidad e informalidad urbana**

Poniendo el foco en la centralidad del espacio para abordar la experiencia social, en general, y el problema de la diferencia y la diversidad, la fragmentación y la disociación, en particular; Smith (2002) plantea el giro geográfico en la teoría social, a partir del cual resulta primordial abordar la estructuración del espacio de acuerdo a las diferentes escalas: las sociedades producen espacio y también producen escalas. En esa misma línea, Herod (1994, citado en Gutiérrez Puebla; 2001) sostiene que la escala es un producto social pero al mismo tiempo es socialmente activa, ya que los actores crean escalas y éstas a su vez ordenan los procesos sociales. Por ello, propone abordar dialécticamente la escala, por un lado; y lo político, cultural, económico y social, por otro, captando el juego de las influencias mutuas.

Centrándose en el problema de las *espacializaciones de las diferencias sociales*, Smith (2002) advierte dos riesgos. Por un lado, el de pensarla como eclecticismo, en donde el espacio aparece, como plantea Giddens, como un mosaico de lugares, con regiones de vanguardia y retaguardía, cada una con sus complejidades pero limitadas a un binarismo simple. Por otro, la diferencia aparece como totalidad, en donde lo local es la escala privilegiada de análisis, quedando desdibujadas otras intervinientes. Ambos riesgos, se han observado en el análisis del fenómeno en cuestión: una mirada binaria, tal como ocurre con la división de la ciudad en formal e informal; y, por momentos, totalizadora, tendiente a abordar la informalidad desde una escala “micro” e interviniendo sobre ella como si fuera un fenómeno cuasi unidimensional ligado a un conflicto de titularidad; en definitiva, limitado al régimen de propiedad.

Frente al desafío de avanzar en un análisis que evite ambos riesgos, Smith recupera la propuesta de Lefebvre de pensar la ciudad como “*el espacio de las diferencias*”, tanto en relación al espacio social construido por la actividad cotidiana como al espacio abstracto desarrollado por la acción del Estado y las instituciones económicas del capital. A partir de ello, Smith propone una *teoría política de la escala geográfica*, con el fin de responder un dilema central: cómo concebimos críticamente las diversas escalas habitadas y, más aún, cómo mediamos entre ellas y las interpretamos (Smith; 2002). Es el concepto de escala, dice Smith, el que nos permite evitar tanto el relativismo de asumir la diferenciación espacial como mosaico, como la reificación y la acrítica división de escalas que reitera un fetichismo del espacio.

En ese marco, Gutiérrez Puebla (2001) avanza en la definición de la escala y distingue cuatro concepciones: como tamaño, como nivel, como red y como relación. La escala como tamaño refiere a la escala geográfica, a las porciones de espacio o a los distintos órdenes de magnitud con que puede trabajarse. La escala como nivel pone énfasis en la jerarquía - en general, referimos a la escala local, nacional o global -, sin poner importancia en una u otra. La escala como red, de asociaciones o agentes sociales que operan en distintos niveles, que puede o no coincidir con un área y que penetran de diversa manera en un espacio dado. La escala como relación se vincula a la idea de que cuando se cambia de escala, los elementos pueden ser los mismos pero cambian las relaciones entre ellos y el papel que juegan a su interior; es decir, lo que se enfatiza en una escala, puede no destacarse en otra.

A su vez, Theodore, Peck y Brenner (2009) señalan la importancia del análisis de las espacialidades en los procesos de neoliberalización, poniendo de relieve que el neoliberalismo es un fenómeno multiescalar en un doble sentido: en tanto reconstituye relaciones a distintas escalas entre actores diversos - como los Estados locales (y nacionales) y el capital `financiado`, y sustituye las lógicas regulatorias redistributivas por lógicas competitivas, en simultáneo a la transferencia de riesgos y responsabilidades a agencias, actores y jurisdicciones locales. Estas características les permiten hacer foco más en las especificidades del neoliberalismo en diversas escalas urbanas que en su totalidad, introduciendo para ello el concepto de “*neoliberalismo realmente existente*”, que atiende la inserción contextual de los

proyectos de reestructuración neoliberal, y su dependencia de la trayectoria<sup>§</sup> (Theodore, Peck y Brenner; 2009:2).

Así, las ciudades se erigen como lugares estratégicos para el avance de los proyectos de reestructuración neoliberal, aunque también para su resistencia y para la visibilización de sus potenciales límites, que incluso plantean ciertas disfuncionalidades respecto de los objetivos que originan las intervenciones. Ello se debe a que existen importantes discrepancias entre la ideología del neoliberalismo y sus operaciones políticas y efectos sociales: la ideología neoliberal supone que los mercados autorregulados generarán una óptima asignación de inversiones y recursos, pero la práctica política neoliberal ha puesto de manifiesto fallas del mercado generalizadas (Theodore, Peck y Brenner; 2009:3).

Precisamente entre estas discrepancias, que remiten a la necesidad de reflexionar desde la multiescalaridad de los fenómenos, encontramos el problema de la formalidad e informalidad urbana. Si bien la cuestión no se limita exclusivamente al problema del acceso al suelo, éste constituye una de sus aristas centrales: el mercado de suelo opera en la producción de una estructura socioespacial desigual, bajo diversas formas institucionales. Históricamente, los Estados latinoamericanos han favorecido las instituciones del libre mercado y los derechos de propiedad generando a su vez tensiones y contradicciones. De allí la centralidad de discutir las políticas de regularización (Salazar; 2012), que han sido las “respuestas” que mayoritariamente se ofrecieron frente a esta problemática.

Durand Lasserre (1997) sostiene que el acceso al suelo urbano constituye un factor decisivo en la integración a la ciudad, una forma de reconocimiento de ciudadanía; sin embargo, en los hechos más bien constituye un elemento de exclusión. Tal como se evidencia en una diversidad de estudios regionales, la informalidad en el acceso al suelo en las ciudades latinoamericanas pasó de ser excepcional a generalizada (Clichevsky; 2003; Fernandes; 2003). Fue así que durante la década de 1990 proliferaron las intervenciones estatales ex post, que tuvieron un alcance limitado y no lograron revertir ni prevenir el problema del acceso al suelo. Más bien, se trató de una política curativa y no preventiva, que incluso reforzó el círculo perverso de pobreza-informalidad (Smolka; 2003, Morales Schechinger; 2012).

---

<sup>§</sup>El concepto refiere a cuando el resultado de un proceso depende de decisiones tomadas por diversos actores a través del tiempo, y no únicamente de las condiciones del momento. Por ejemplo: las decisiones estatales en relación a la infraestructura, que tiene impacto durante muchos años (Theodore, Peck y Brenner; 2009).

Uno de los ejes nodales de tales intervenciones ha sido el ideario liberal de Hernando De Soto, quien supone que la organización del derecho jurídico sobre el suelo constituye el puntapié para promover el desarrollo económico en los países en transición. Con algunos matices y en diversos momentos, esta propuesta fue tomada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos regionales, UN-Habitat, PNUD, la Alianza para las Ciudades y otras agencias internacionales, que promovieron la implementación de políticas de titulación, formalización y regularización en la región (Fernandes; 2012).

### **Títulos de propiedad, precios del suelo y libre mercado: cuando las causas se confunden con las soluciones**

Un aspecto clave de las políticas de regularización de las urbanizaciones informales es la entrega de títulos de propiedad a los habitantes de los barrios, fundamentada en la tríada *régimen jurídico-mercado-Estado*. En primer lugar, se argumenta que la titulación de terrenos permite el pasaje de la “informalidad” a la “formalidad”, ya que implica la integración de los habitantes al régimen de propiedad. Luego, se sostiene que el reconocimiento de los derechos de propiedad permite movilizar capital muerto garantizando, a partir del libre funcionamiento del mercado, la asignación de usos rentables al suelo urbano. Finalmente, se señala que a través de estas acciones el Estado puede limitarse a controlar el cumplimiento de la ley y a favorecer la dinámica mercantil liberal (De Soto, 1987, 2000).

Este planteo fue criticado por diversas investigaciones que dieron cuenta de la debilidad de los argumentos en los que se sostiene la conceptualización. Así, la investigación urbana en América Latina ha matizado e incluso cuestionado la división tajante entre formalidad e informalidad, demostrando que se trata de procesos urbanos mucho más complejos y que, por tanto, es necesario atender las diversas escalas que subyacen a ellos (Salazar, 2012; Pradilla, 2014; Connolly, 2013; Canestraro, 2013; Arqueros, 2013; Herzer et. al., 2008; Cravino, 2006; Duhau, 1998; Azuela, 1989; Varley, 1987; entre otros).

La distinción que realiza De Soto entre “formalidad” e “informalidad” está basada en la posesión o no de escrituras de propiedad, dividiendo la ciudad en dos grandes escalas polares, en una definición natural-universal y ahistórica de los derechos de propiedad (Fernandes, 2002). En contraposición a ese planteo, se ha puesto en evidencia que las prácticas que se desarrollan en los asentamientos están condicionadas por el derecho oficial y las instituciones

jurídicas antes de su regularización (Azuela, 1987 y 1989; Lovera, 1995; Duhau, 1998; Canestraro, 2010). En este sentido, aun cuando estén estrictamente enmarcadas en aquel, circulan una diversidad de racionalidades normativas que modulan las prácticas sociales dentro del territorio y aspiran a monopolizar la regulación (Rincón, 2006). Investigaciones recientes encontraron además que la titulación de terrenos no garantiza la plena adecuación jurídica de las intervenciones futuras, en particular en los casos de sucesiones y operaciones de mercado (Ward et. al., 2015; Jiménez et. al., 2012). Asimismo, el proceso burocrático para registrar la propiedad suele ser largo y complicado, de modo que no siempre se completa (Smolka, 2002).

El argumento de De Soto se sostiene en una mirada estática que, circunscribiendo el análisis a la escala del conflicto con la titularidad, excluye la indagación en torno a los procesos urbanos que inciden en el origen y persistencia de los asentamientos. Al desconocer el rol que juega el mercado del suelo en su formación, se ignora el *vehículo urbano* a partir del cual se construyen las diferencias espaciales (Duhau, 2013). En este sentido, distintas investigaciones demostraron que el origen de los asentamientos está vinculado, entre otras cuestiones, al desfase entre los ingresos de la población y los precios del suelo (Arqueros, 2013; Clichevsky, 2003; Durand-Lasserve, 2001)<sup>\*\*</sup>. Y en ese proceso son las políticas públicas las que refuerzan, por acción y/u omisión, las dinámicas producidas por el libre funcionamiento del mercado.

En definitiva, si bien el nivel de ingresos incide de manera significativa en las formas de acceso al suelo, no es el único determinante<sup>††</sup>. En muchos casos, los requisitos exigidos tales como: el empleo en blanco, las garantías económicas, los propietarios garantes en la misma ciudad, entre otros; excluyen de la posibilidad de alquilar a sectores de la población que estarían en condiciones de abonar los precios requeridos. La demanda de alquileres en asentamientos está constituida por estos sectores, que requieren de condiciones más flexibles, pero que en ese submercado también quedan expuestos a una multiplicidad de abusos y a

---

<sup>\*\*</sup>Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires en el año 2013, un trabajador del decil de ingresos más bajo, necesita de 67 años de trabajo y ahorro para acceder a la compra de un departamento de 3 ambientes (Consejo Económico y Social, 2013). A su vez, se observa una retracción del ingreso real a partir del año 2007 (ODS-CTA, 2015), mientras que los precios de venta de los departamentos continuaron incrementándose, tal como lo venían haciendo desde el año 2001 (GCBA-MDU, 2015).

<sup>††</sup>En Buenos Aires como en otras ciudades de Latinoamérica los precios del alquiler en villas son semejantes o mayores a los del resto de la ciudad (CEyS, 2013), pero los requisitos solicitados para acceder a una vivienda en alquiler generan situaciones de privación. Uno de ellos es la obligación de presentar recibos de sueldo, en una economía en que aproximadamente la mitad de la población está en situación de precariedad laboral. En el año 2010, el 66,7% de la población de las villas trabajaba en el sector informal de la economía (Observatorio de la Deuda Social, 2015).

condiciones habitacionales de mayor precariedad (Cravino, 2006). *Vivir en la informalidad* no es una elección ni resulta barato. En primer lugar, como sostiene Smolka (2003) si bien el precio total del lote informal es menor que el del formal, no lo es en términos relativos, dado que el precio por metro cuadrado supera ampliamente los costos del mercado formal. En segundo lugar, los costos de permanencia encarecen sustancialmente los gastos de las familias, matizando la hipótesis de que la vida en la informalidad reduce los costos de las familias.

Sumado a ello, las investigaciones urbanas pusieron de relieve la articulación que existe entre el mercado del suelo de los asentamientos y el del resto de la ciudad y, al mismo tiempo, matizaron la idea de “capital muerto” de la teoría de De Soto. Por un lado, dieron cuenta que la idea de que el mercado informal opera de manera paralela y relativamente independiente del mercado formal es inexacta, argumentando que se trata de un único mercado que opera segmentado (Abramo, 2011; Cravino, 2006; Jimenez Huerta, 2000). En este sentido, el mercado inmobiliario en los asentamientos capta a un sector de la demanda que carece de alternativas en otros segmentos, pero hasta el momento nada indica que la formación y variación de los precios entre éstos se diferencie. Asimismo, se ha observado que en las ciudades en donde se ofrece suelo urbanizado a precios y con condiciones accesibles, el mercado en los asentamientos es chico y poco dinámico (Jimenez Huerta, 2000) y que entre ambos segmentos hay un elevado nivel de porosidad (Ward, 2010).

Por otro, el dinamismo del mercado del suelo en las villas (Abramo, 2012; Cravino, 2006) pone en evidencia la circulación del capital. Además, la recaudación fiscal asociada al impuesto de propiedad es baja en comparación con otros impuestos, en general regresivos, que pagan la totalidad de los sectores sociales independientemente de su lugar de residencia (Fernandes, 2012)<sup>††</sup>.

Sumado a ello, diversos estudios dieron cuenta que el mercado del suelo en los asentamientos, incorpora –al igual que el resto de los segmentos– las expectativas de rentas futuras. En este contexto, la perspectiva de regularización produce movimientos especulativos, que se traducen en un alza de los precios y, en algunos casos, en loteos con fines mercantiles (Smolka, 2002). Además, cuando se mantienen las condiciones excluyentes en el acceso al

---

<sup>††</sup>En Argentina, por ejemplo, se recaudó en el año 2015 \$401,20 millones de pesos a través del impuesto a la propiedad y \$96.497,82 millones de pesos a través del Impuesto al Valor Agregado (Ministerio de Economía); es decir, que el ingreso fiscal a través del IVA fue 240,5 veces mayor al producido por el impuesto a la propiedad.

suelo, las expectativas de regularización estimulan nuevos procesos de ocupación y de densificación con fines de vivienda única y familiar<sup>§§</sup>.

Algunos autores sostienen que la titulación de terrenos puede desembocar en el desplazamiento de la población original por la presión de sectores de mayor nivel socioeconómico (Fernandes, 2012; Ortiz, 2007; Durand-Lasserve, 2006). Esto favorece, en términos de De Soto, la asignación de usos más rentables al suelo urbano. Sin embargo, como señalan otros autores, hasta el momento no se ha reunido evidencia suficiente que permita sostener el argumento del desplazamiento (Duhau, 2002). Sin desmedro de ello, las comparaciones realizadas entre el precio de venta de terrenos en asentamientos regularizados y en otros barrios de la ciudad, dan cuenta que la población desplazada solo podría acceder a una vivienda en otro asentamiento (Smolka, 2002), que generalmente ofrece condiciones de vida de mayor vulnerabilidad.

### **Otro mito: la regularización permite mejorar la calidad de vida de la población de los barrios**

En algunos casos, la regularización se redujo a la titulación de los terrenos, de modo que las áreas sobre las que se intervino continúan siendo poco sustentables desde una perspectiva urbano ambiental (Fernandes; 2012). Ello refuerza, como se dijo anteriormente, una definición del problema que prioriza el conflicto con el orden legal, como si esa fuera su única dimensión conflictiva. Así, independientemente de las categorizaciones que alternativamente se utilicen para dar cuenta del fenómeno, 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 (Azuela; 1993). Al prescindir de una perspectiva integral del problema, las políticas de regularización no sólo no incorporan la dimensión ambiental sino que incluso contribuyen a su degradación, en tanto no mitigan dichos problemas (Fernandes; 2012).

---

<sup>§§</sup> Un ejemplo de ello fue la ocupación del Parque Indoamericano en la ciudad de Buenos Aires en el año 2010, en donde la promesa de regularización del candidato Mauricio Macri durante su campaña a Jefe de Gobierno, estimuló una gran toma de terrenos que involucró –entre otros sectores- a inquilinos de la villa 20. En Perú, que tiene una larga tradición en políticas de regularización, los asentamientos se multiplicaron y densificaron (Riofrío, 2008; Calderón, 2007).

Desde la investigación urbana se ha intentado captar este fenómeno desde una doble perspectiva que incluye la dimensión *urbano-ambiental* - ocupación de tierras con problemas de inundaciones, sin infraestructura, con difícil acceso al lugar de trabajo, educación, servicios de salud, etc. -, y la *legal* - ocupación de tierra pública o privada, loteos clandestinos, venta de lotes rurales indivisos, etc.- (Clichevsky, 1997 y 1999). En una línea similar, Smolka y Damasio (2005; citado en Viana; 2007) refieren a la informalidad como un proceso multidimensional, incorporando a la cuestión de la propiedad problemas como 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. Esta doble perspectiva también se reflejó en algunos casos en que las políticas de regularización sí contemplaron intervenciones de carácter urbano - ambiental<sup>\*\*\*</sup>.

Otros autores consideran que hay abundantes experiencias que apoyan el argumento de que la regularización de la propiedad no es una condición necesaria ni de la consolidación de los asentamientos ni del mejoramiento de las viviendas. La introducción de servicios públicos y la realización de obras de infraestructura y mejoramiento tienen la misma eficacia que la regularización, ya que implican la aceptación del asentamiento por parte del gobierno como un hecho consumado (Di Virgilio et. al., 2015; Gilbert, 2002; Duhau; 2002). En este debate, Azuela (1993) también se ha cuestionado si la regularización de la tenencia implica o no el mejoramiento de los barrios, en función de la diversidad de situaciones jurídicas existentes; sosteniendo que no pueden realizarse generalizaciones, sino que es conveniente que la investigación científica se interrogue sobre el papel de las definiciones jurídicas en las situaciones concretas.

Los estudios en torno al “debate sobre los títulos” desmitificaron la relación entre el acceso a la propiedad legal de los terrenos – en tanto escala de intervención privilegiada - y la asignación de recursos económicos a las familias para realizar mejoras en sus viviendas (Ostuni y Van Gelder, 2009; De Souza, 2001; Payne, 2001). Por un lado, se sostuvo que las percepciones sobre la seguridad en la tenencia están más vinculadas a las propias inversiones

---

<sup>\*\*\*</sup>En otros casos, las políticas de regularización sí contemplaron algunas intervenciones de carácter urbano - ambiental. Las acciones proyectadas implican modificar el ambiente construido, dando lugar a un conjunto de procesos complejos y que en contextos poco participativos son conflictivos. En países como Argentina, estos procesos avanzaron de una manera lenta y parcial y, en algunos casos, no lograron concretarse (Arqueros y Canestraro, 2011). En las villas tradicionales de la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, se tendieron algunas redes de infraestructura de servicios básicos en los primeros años de la década de 1990, pero las obras no cubrieron la totalidad del territorio. Tampoco contemplaron la conexión de las redes troncales a las viviendas, que los hogares resolvieron por sí mismos, no siempre de manera adecuada.

en las viviendas que a la titulación (De Souza, 2001), de manera que las familias que carecen de escrituras tienden a invertir en sus viviendas del mismo modo que aquellas que sí poseen su título de propiedad (Ostuni y Van Gelder; 2009). Por el otro lado, que la titulación no ha generado un mejor acceso al crédito (Galiani et. al, 2004; Varley, 2002; Gilbert, 2002), predominando otras alternativas de financiamiento (Di Virgilio et. al, 2015; Lomnitz, 1975). Incluso, la perspectiva legada de De Soto ignora la imbricación existente entre mercado de tierra y vivienda y el mercado de trabajo. Es decir, que para que existan la inversión y el mejoramiento no basta con alcanzar el estatus de propietario, sino que es necesario asegurar un ingreso que le permita a las familias enfrentar sus necesidades de reproducción y destinar algún excedente a inversiones en materia habitacional (Herzer et al; 2006).

### **Por qué la regularización no necesariamente promueve la integración social y urbana**

Uno de los debates que subyacen a la cuestión de la informalidad gira en torno a la integración social de los habitantes de los asentamientos. Esto condujo a proyectar la cuestión de la informalidad sobre los habitantes de los barrios, dando lugar a caracterizaciones que retoman la idea de “desintegración” que predominó en los debates sobre la marginalidad. Este enfoque ha sido ampliamente criticado en la literatura (Steinberg, 2010; Caldeira, 2009; Rolnik, 1997; Perlman, 1976), que rechazó el determinismo espacial de ese argumento, poniendo la mirada en las relaciones que establecen los actores en el espacio social y urbano y en el modo en que éstas abonan a la reproducción del capitalismo.

Otras perspectivas teóricas han apelado a las ideas de “metrópolis fragmentadas” (Prevot-Schapiro et. al., 2008) y urbanismo de “mundos aislados” (Saraví, 2008), para dar cuenta de las distancias sociales y sus expresiones espaciales en el proceso de reconfiguración de las ciudades. Esas nociones movilizan la idea de una marcada ausencia de unidad e integración social, como consecuencia de un proceso de polarización creciente (Janoschka, 2002). Dicha caracterización ha sido matizada por otros autores, que argumentan que éstas categorías parten de una mirada estática, que omite la existencia la multidimensionalidad y multiescalaridad de los procesos urbanos (Caprón y González Arellano, 2006) y las interacciones, intercambios y encuentros que se producen en la cotidianidad de las ciudades (Perelman y Cosacov, 2011). Estas discusiones permitieron problematizar la relación entre las dimensiones social, simbólica y espacial en un contexto en que las distancias y desigualdades

sociales tienden a amplificarse (Bayón, 2012). Sin embargo, ha sido menos abordado el papel de las políticas sociales en el contexto de regularización de asentamientos y su capacidad para generar experiencia compartida.

Partiendo de un enfoque meramente técnico, anclado en una escala de nivel supranacional en su diseño y local en su ejecución<sup>†††</sup>, los asentamientos han sido objeto de la implementación de un conjunto de políticas sociales focalizadas, que buscan contener los procesos de conflicto vinculados a la creciente exclusión que produjeron las políticas neoliberales así como las disputas que incentivan las propias políticas de regularización. Esto dio lugar a programas vinculados a la alimentación, salud, educación infantil y trabajo, entre otros, para la población que reside en los barrios. El criterio de focalización implica separar a segmentos de población que sufre privaciones de los que, en principio, no las presenta. El anclaje territorial de estos programas acentúa esa separación al buscar que familias que habitan en un mismo barrio y presentan problemáticas similares busquen soluciones en su propio vecindario. En este contexto, los problemas y sus soluciones quedan acotados al propio asentamiento, estrechando los vínculos y las interacciones que sistemas como la educación y la salud pública universal tendían a favorecer. Las políticas focalizadas, además, se han caracterizado por aumentar la precarización<sup>‡‡‡</sup>.

Este derrotero abre interrogantes sobre los contactos, distancias y relaciones que favorecen las políticas sociales en el cruce con los procesos de regularización (Bayón, 2012; Catenazzi et. al, 2009; Soldano, 2008), abriendo líneas de investigación que pueden generar conocimiento novedoso y superar las limitaciones evidenciadas en el alivio de la pobreza (Fernandes, 2012). Las formas que asumen los procesos de “integración” y el tipo de relaciones que se estimula a través de las políticas sociales en los asentamientos, hace recordar a los planteamientos de Pradilla, Kowarick y Singer en la década de 1970 sobre el *desarrollo desigual y combinado*, noción que puede constituirse en el contexto actual en un interesante marco para la reflexión y el análisis.

---

<sup>†††</sup>Tal fue la lógica de los programas de regularización de la década de 1990, diseñados por organismos multilaterales – con el modelo PROMEBA-BID como uno de sus máximos exponentes – y ejecutados por operadores/técnicos de los municipios.

<sup>‡‡‡</sup>Un ejemplo de ello son las cooperativas de trabajo que se impulsaron en las villas de la ciudad de Buenos Aires desde mediados de la década del 2000, cuyo modelo de producción en la práctica es semejante al de una empresa capitalista y en donde se adopta un sistema de contrataciones precario. Los trabajadores de dichas cooperativas carecen de derechos laborales y sus retribuciones están por debajo del salario mínimo. Además, estas cooperativas han sido utilizadas para articular soluciones de emergencia a las problemáticas producidas por las condiciones de hábitat, y en paralelo a la desarticulación de los programas que proponían transformaciones estructurales en los barrios.

## **Algunas reflexiones preliminares**

A lo largo del artículo hemos reflexionado sobre el fenómeno de la formalidad e informalidad en la producción del hábitat, asumiendo que ese debate ha estado teñido de algunas controversias vinculadas a las escalas de análisis desde las que se ha abordado. Recuperando los avances y hallazgos realizados desde la investigación urbana, buscamos problematizar las estrategias de intervención figuradas centralmente en la concepción polar de la ciudad propuesta por De Soto, poniendo de relieve las múltiples escalas, tangibles e intangibles, que confluyen en el territorio. La discrepancia entre los postulados de la ideología neoliberal y el modo en que los procesos de neoliberalización se expresan y operan en el territorio ponen en evidencia la complejidad y las tensiones que atraviesan la ciudad; en particular, los procesos de producción del hábitat.

La investigación urbana ha demostrado que las articulaciones entre “formalidad” e “informalidad” son múltiples, poniendo en evidencia que abordarlas de manera inconexa y aislada constituye una ilusión que tiende a distorsionar la mirada sobre procesos que son diversos e interdependientes. La idea de “ciudad informal” carece de coherencia interna, lo que limita su utilidad como categoría analítica. Al estrechar conceptualmente la lente desde la que se miran los procesos urbanos, el uso de las categorías “formal/informal” funciona como un corset que acota las posibilidades analíticas para abarcar la realidad urbana en su complejidad. En este contexto, el análisis a partir de esa dualidad se convierte en un cuello de botella que tiende a esconder las diversas escalas de los procesos urbanos y a opacar la complejidad de los problemas de la ciudad; y, con ello, obtura la posibilidad de avanzar en políticas públicas tendientes a revertirlos.

Los hallazgos de la investigación urbana reciente diluyen la división entre formalidad e informalidad, poniendo en evidencia que la exterioridad de los asentamientos con respecto a la normativa estatal y al mercado es un supuesto que tiende a simplificar realidades y procesos que no son unívocos ni monolíticos. Las diferentes formas de acceso y goce del espacio están estrechamente vinculadas entre sí, conformando realidades co-constitutivas y heterónomas, que tienden a retroalimentarse, confluyendo en procesos de producción del hábitat que son heterogéneos y, por ello mismo, requieren de soluciones diversas e integrales.

Sumado a ello, los estudios urbanos recientes aportan una amplia evidencia que pone en crisis la línea informalidad - regularización, mostrando que no logra explicar ni brindar soluciones

eficaces a la integración de los asentamientos. Pone de relieve en cambio una diversidad de procesos y realidades que desbordan los contornos, más o menos rígidos, que van delineando las políticas de regularización. Al mismo tiempo, muestra una diversidad de situaciones que tienden a deslegitimar la teleología del título, iluminando relaciones más complejas entre el proceso urbano, el de las familias y el de las viviendas, que exceden la mirada anclada en el conflicto con el régimen de propiedad.

Siendo así, en síntesis, podríamos decir que en términos relativos la investigación urbana ha avanzado en el análisis de la formalidad-informalidad urbana complejizando la perspectiva, tendiendo a la articulación de las diversas escalas subyacentes y constitutivas de la problemática, cuestionando y superando así el histórico enfoque predominante anclado en la mirada dual de la ciudad y los procesos urbanos. Como contrapartida a ello, pareciera que la agenda de intervención estatal aún está atravesada por una perspectiva reduccionista, en donde la articulación multiescalar queda desdibujada. En tal sentido, las estrategias desplegadas han estado centradas en el predominio de una escala de análisis privilegiada - inscrita en el conflicto con el régimen de propiedad - en detrimento de un enfoque multiescalar. Con ello, la adopción de soluciones simplistas, que mayoritariamente se abordan desde una escala supranacional con criterios homogéneos para una diversidad de situaciones locales, condujo a reproducir y acelerar, a través de las políticas de regularización, los problemas que se buscaba resolver. En definitiva, las dislocaciones originadas en privilegiar definiciones a esa escala incidieron en los resultados de la implementación de las políticas públicas, que tuvieron limitaciones para alcanzar sus objetivos y arrojaron efectos contradictorios a su cometido en escalas locales. En este sentido, la investigación urbana encontró que las políticas de regularización potenciaron la formación y densificación de los asentamientos, generando círculos viciosos.

Esto no solo pone en cuestión la efectividad y eficiencia de este enfoque de políticas, sino que además contradice el propósito neoliberal de que el Estado se limite a garantizar el cumplimiento de la ley y a favorecer el funcionamiento libre del mercado. De esta manera, el *neoliberalismo realmente existente* se enreda en su propia madeja, revelando sus inconsistencias internas a costa de la realidad cotidiana de una amplia mayoría de la población.

Este derrotero presenta dos desafíos. Por un lado, parece oportuno abrir el juego de escalas para llegar a un conocimiento más preciso y abarcativo de realidades urbanas fluidas y con

mayor alcance de lo que define la dupla formal - informal, que internalice la “informalidad” generando oportunidades a los fines prácticos y analíticos. Por otro, resulta esencial repensar las estrategias de integración sociourbana en las ciudades, buscando alternativas que permitan generar experiencia compartida y una integración individual, familiar y colectiva plena a la ciudad.

### Referencias bibliográficas

ABRAMO, Pedro (2012). “La ciudad informal COM-FUSA: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular”. En SALAZAR, C.E. (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.

ARQUEROS MEJICA, María Soledad (2013). *Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de Barrio INTA*. Tesis de Maestría en Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires.

ARQUEROS MEJICA, María Soledad y CANESTRARO, María Laura (2011), “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*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

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

AZUELA, Antonio (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: COLMEX.

AZUELA, Antonio (1987). “Low income settlements and the law in México City”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 11[4], 522-542.

BAYÓN, María Cristina (2012). “El ‘lugar’ de los pobres: espacio, representaciones sociales y estigmas en la ciudad de México”. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(1), 133-166.

CANESTRARO María Laura (2013); *¿Ilegales, irregulares, informales...?: aportes para un debate sobre el acceso al suelo*. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas.; Lugar: Madrid; Año: 2013 p. 249 - 270

CALDEIRA, Teresa (2009). “Marginality again?!”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 848-53.

CALDERÓN COCKBURN, Julio (2007). “The formalitization of property in Perú 2001-2002: the case of Lima”. *Habitat International*, 28 (2), 289-300.

CAPRÓN, G. y GONZALEZ ARELLANO, S. (2006). “Las escalas de la segregación y de la fragmentación urbana”. *Revista Trace*, 49, 65-75.

CATENAZZI, Andrea y DA REPRESENTACAO, Natalia (2009). “Acerca de la gestión de proximidad”. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Orgs.) *Manual de Gestión de la Política Social*. Buenos Aires: UNGS.

CLICHEVSKY, Nora (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

CLICHEVSKY, Nora (1997); “Regularización dominial: ¿solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable?”. En Cuenya, B. y Falú, A. (comps.). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Colección CEA-CBC.

CLICHEVSKY, Nora (1999). *Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración*. Buenos Aires: CONICET/UBA. Mimeo.

CONNOLLY, Priscilla (1990). “Dos décadas de sector informal”. *Sociológica*, 5 (12), 75-94.

CONNOLLY, Priscilla (2013). “La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano”. En RAMÍREZ VELAZQUEZ, Blanca Rebeca y PRADILLA COBOS, Emilio, *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. 2. México: UAM.

- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2013). *Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: CEyS.
- CRAVINO, María Cristina (2006), *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad General Sarmiento.
- DE SOTO, Hernando (2000). *El misterio del capital: ¿por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?* Lima: El Comercio.
- DE SOTO, Hernando (1987) *El otro sendero*. México: Editorial DIANA.
- DE SOUZA, Flávio A. M. (2001). “Perceived security of land tenure in Recife, Brazil”. *Habitat International*, 25, 175-190.
- DI VIRGILIO, Mercedes, ARQUEROS MEJICA, María Soledad, GUEVARA, Tomás (2015) “Transformations in the originally informal and now consolidated urban areas of Metropolitan Buenos Aires”. En WARD, P.; JIMENEZ HUERTA, E. y DI VIRGILIO, M. (2015). *Housing policies in Latin American cities. A new generation of strategies and approaches for UN-Hábitat III*. New York: Routledge.
- DUHAU, Emilio (1998) *Hábitat popular y política urbana*. México: Editorial Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana.
- DUHAU, Emilio (2002) “Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos informales”. *Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, 17-22 de Noviembre de 2002.
- DUHAU, Emilio (2013) “La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis”. *Nueva Sociedad* (243), 79-91.
- DURAND-LASSERVE, Alain & TRIBILLO, Jean-François (2001) “Coping with Illegality in Human Settlements in developing Cities”. *ESF/N-AERUS Workshop Leuven and Brussels*, Bélgica 23-26 de mayo.
- DURAND-LASSERVE, Alain (2006). “Informal Settlements and the millennium development goals: global policy debates on property ownership and security tenure”. *Global Urban Development Magazine*, 2[1], 1-15.
- FERNANDES, Edesio (2012) “Una lectura crítica de Hernando de Soto”. En SALAZAR, Clara Eugenia (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.
- GALIANI, Sebastian y SCHARGRODSKY, Ernesto (2010) “Property rights for the poor: effects of land titles”. *Documentos de Trabajo del Instituto Torcuato Di Tella*.
- GILBERT, Alan (2002) “On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto”. *International Development Planning Review*, [24], 1-20.
- GUTIERREZ PUEBLA, Javier (2001) “*Escalas espaciales, escalas temporales*”. *Estudios Geograficos*, LXII (242).
- HERZER, Hilda; DI VIRGILIO, María Mercedes; REDONDO, Adriana; RODRÍGUEZ, María Carla (2008) “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas”. En HERZER, H. (comp.): *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: ESPACIO Editorial.
- JANOSCHKA, Michael (2002) “El nuevo modelo de ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”. *Revista Eure*, 28 (85), 11-20.
- JIMENEZ HUERTA, Edith; CRUZ, Heriberto; UBALDO, Claudia (2012) “El regreso a la irregularidad de las colonias populares. Títulos de propiedad y sucesión”. En SALAZAR, Clara Eugenia (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.
- JIMENEZ HUERTA, Edith (2000). *El principio de la irregularidad. Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998*. Guadalajara: Jusn Pablos Editor.
- LOMNITZ, Larissa (1975). *¿Cómo sobreviven los marginados?* México: Siglo XXI Editores.
- LOVERA, Alberto (1995). “Las formas de legitimación del espacio habitable. El caso de los barrios populares venezolanos”. *Revista Mexicana de Sociología* 1 [7], 89-99.
- ORTIZ, Enrique (2007). *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de la vivienda*. México: HIC-AL
- OSTUNI, Fernando y VAN GELDER, Jean Louis (2009) “No sé si es 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*. Buenos Aires: UNGS.
- PAYNE, Geoffrey (2001) "The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else". *Habitat Debate*, 3[7], 23.
- PERELMAN, Mariano y COSACOV, Natalia (2011) "Modos de apropiación de la ciudad, conflicto y gestión del espacio urbano. La construcción de fronteras en la ciudad de Buenos Aires". En Di Virgilio, M., Herzer, H., Merlinsky, G. y Rodriguez, M. C. (comps.). *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- PERELMAN, Janice (1979) *The myth of marginality*. California: University of California Press.
- PRADILLA COBOS, Emilio (2014) "La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina". *Cadernos Metropolitanos* 16 [31], 37-60.
- PRADILLA COBOS, Emilio (2013). "La economía y las formas urbanas en América Latina". En RAMÍREZ VELAZQUEZ, Blanca Rebeca y PRADILLA COBOS, Emilio, *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. 1. México: UAM.
- PRÉVOT SCHAPIRA, Marie-France y CATANEO PINEDA, Rodrigo (2008) "Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada". *Revista Eure*, 34 (103), 73-92.
- RIOFRÍO, Gustavo (2008) "Perú: los casos y sus lecciones". *Lincoln Institute of Land Policy*. Caracas, Venezuela.
- RINCON PATIÑO Análida (2006); "*Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de las legalidades*"; *Revista Economía, Sociedad y Territorio*; volumen V, número 20, México.
- ROLNIK, Raquel (1997). "Legislación urbana y mercados informales de tierra en Sao Paulo, Brasil: el vínculo perverso". Mimeo.
- SALAZAR, Clara Eugenia (coord.) (2012) Irregular. *Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.
- SARAVÍ, Gonzalo (2008) "Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México". *Revista Eure*, 34 (103), 93-110.
- SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO DEL MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2015). *Mercado inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires. Precio de oferta de venta de departamentos*. Buenos Aires: MDU-GCBA
- SMITH, Neil (2002) "Geografía, diferencia y políticas de escala". *Terra Livre. Publicação da Associação dos Geógrafos Brasileiros*, 2(19), 127-146.
- SMOLKA, Martim (2002) "Regularización de la ocupación del suelo urbano. El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema". En FERNANDES, E. y ALFONSÍN, B. (eds.). *A ley e a ilegalidade na producao do espaco urbano*. Belo Horizonte: Editora del Rey.
- STEINBERG, Stephen (2010) "The myth of concentrated poverty". En Hartman, C. & Squires, G. (Eds.). *The integration debate: Competing futures for American cities*. New York: Routledge.
- THEODORE, Nik; PECK Jamie y BRENNER, Neil (2009); "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados". *Temas Sociales* (66); 1-12.
- VALENZUELA, Cristina (2004) "Reflexiones sobre la dialéctica de escalas en el examen de los procesos de desarrollo geográfico desigual". *Scripta Nova. Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX (552).
- VARLEY, Ann (2002) "Private or public: Debating the meaning of tenure legalization". *International Journal of Urban and Regional Research*, 26 [3], 449-461.
- VARLEY, Ann (1987) "The relationship between tenure legalization and housing improvements: evidence from México City". *Development and Change*, 18 [3], 463-481.
- VIANA Isabel (2007); "Informalidad, regularización y derecho de propiedad" en Smolka M. y Mullahy L. (ed); *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.

WARD, Peter; JIMENEZ HUERTA, Edith y DI VIRGILIO, Mercedes (2015) *Housing policies in Latin American cities. A new generation of strategies and approaches for UN-Hábitat III*. New York: Routledge.

WARD, Peter (2010). "Unpacking residential segregation: the importance of scale and informal market processes". *Investigaciones Geográficas* (70), 114-134.