

**V Jornadas de Investigadorxs en Formación**  
**Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES)**  
**Ciudad de Buenos Aires, 7, 8 y 9 de octubre de 2020**

EJE 11. Desigualdades sociales y espacio urbano. Viejos problemas, nuevos  
desafíos sobre clase, género y etnia en la ciudad

**Apuntes en torno al concepto de la informalidad urbana**

Renato Augusto Arteaga Arteaga<sup>1</sup>

**Resumen**

Los estudios urbanos han contribuido a entender la ocupación informal del siglo XX, otorgándoles una connotación negativa y contraria al discurso oficial entendiéndolas como producto de prácticas antiestatales. Sin embargo, el progresivo crecimiento y consolidación de la informalidad urbana en las ciudades del sur global cuestionaría las limitaciones de este enfoque en cuanto a su capacidad explicativa. Las perspectivas poscoloniales podrían irrumpir el binarismo de entender a la urbe como formal e informal para indagar patrones históricamente instaurados entre los bordes de estas nociones. Desde esta perspectiva la investigación trata de explorar vinculaciones en las políticas habitacionales y la consolidación de informalidad urbana en la región andina. En este breve avance de investigación nos limitaremos reflexionar en torno a la noción de informalidad urbana.

**Palabra clave:** Informalidad urbana - políticas habitacionales - poscolonial

**Introducción**

La perspectiva desde donde parten los estudios latinoamericanos sobre la ciudad es distinguirla entre formal e informal. La informalidad urbana se la define como una ocupación de tierra urbana, pero trasgrediendo el sistema legal, cuyas primigenias

---

<sup>1</sup> Magister en Planeamiento Urbano Regional. Doctorando en la Universidad Nacional General Sarmiento. [arqteaga\\_uni@hotmail.com](mailto:arqteaga_uni@hotmail.com) .

ocupaciones se remontan a la primera mitad del siglo XX. Partiendo de este enfoque, las políticas de regulación de la informalidad han promovido la adecuación de las ocupaciones a estándares normativos. A pesar de estos esfuerzos, las prácticas estatales han sido insuficientes en cuanto a la reducción de este tipo de ocupación; por el contrario, el continuo crecimiento y consolidación de la informalidad evidencian la limitación de este enfoque binarista de la ciudad.

Por consiguiente, habría que detenernos en analizar la noción misma de la informalidad urbana. Lejos de entenderse como consecuencia del quebrantamiento de las normas oficiales por parte de millones de habitantes, podría ser estudiada en dirección inversa; es decir, como producto de una sistemática imposición de los Estados poscoloniales de normas desvinculadas con la idiosincrasia sociocultural de estos grupos. Desde esta perspectiva se podría cuestionar las categorías de lo formal/informal como moldes ideales para territorios donde coexisten grupos sociales arraigados a culturas no occidentales.

La hipótesis de trabajo es que la ciudad informal podría ser comprendida como la estigmatización histórica de la forma de habitar de poblaciones no occidentales en las ciudades fundadas/ refundadas por los imperios europeos en el nuevo mundo, cuya élites gobernantes propician la imposición unicultural de hacer ciudad sobre un contexto multicultural de la población aborigen latinoamericana.

En este artículo nos limitaremos a las discusiones efectuadas en torno a la definición de informalidad urbana de algunos referentes en la literatura urbana latinoamericana y visualizaremos ciertas nociones de las perspectivas poscoloniales. Esta discusión se enmarca en el planteamiento de tesis doctoral sobre las políticas habitacionales e informalidad urbana, en la Universidad Nacional General Sarmiento, es dirigida por Julio Calderón Corburkn y por el momento no cuenta con algún tipo de financiamiento.

### **Perspectivas latinoamericanas sobre la informalidad urbana**

Los estudios latinoamericanos sobre la informalidad urbana han sido pioneros en el mundo académico global. Los conceptos y categorías de análisis han sido exportados a otros continentes para explicar su especificidad social, aportando en redefinir el significado en otras latitudes. Sin embargo, en la literatura latinoamericana en torno a informalidad aún persiste la idea de vincularla con el significado de pobreza,

marginalidad y su conducta de estas poblaciones a incumplir las normas estatales en la ocupación del suelo urbano y en la construcción de viviendas. Esta percepción de la informalidad recientemente está siendo cuestionada por otros enfoques, en donde resaltan la practica estatal como componente determinante en el crecimiento y consolidación de la informalidad. La perspectiva poscolonial ha aportado en parte con estos nuevos enfoques. Veamos brevemente ese suceso.

Castells define la urbanización moderna como un proceso de concentración de población interrelacionada socialmente bajo un sistema de valores producto de la revolución industrial y auge del sistema capitalista. Siendo un rasgo de este tipo de urbanización la relación directa entre el crecimiento poblacional y la producción industrial. A diferencia de este tipo de urbanización, existen otras (la del sur global) que no han logrado racionalizar su producción técnica y que por el contrario se encuentran en proceso de incorporar el “progreso” de occidente en sus sociedades. El desfase entre la deficiente producción industrial y las altas tasas de crecimiento poblacional, serian el motor de problemas estructurales en estas sociedades. El alto nivel de desempleo, la limitada provisión de servicios y notables segregación ecológica serian sus rasgos principales. (Castells, 1981). Según este autor la urbanización latinoamericana calzaría con precisión con este desfase entre crecimiento población e industrial. Agrega que para comprender a las sociedades latinoamericanas es necesario remontarnos a la colonización ibérica, el cual significó la reorganización de las formas de dominación y penetración de una sociedad en otra, que lentamente transformaría la estructura espacial de la región y el modo de urbanización. Desde esta perspectiva histórica podemos deducir que los asentamientos informales dentro de las ciudades latinoamericanas podrían ser el reducto social donde habitan población en proceso de transculturización, es decir, población que está perdiendo su identidad cultural e incorporando valores propios de la sociedad moderna capitalista.

Siguiendo esta noción de vincular la no modernidad con patrones de carencia, Clichevsky sostiene que la informalidad urbana está en proporción directa con el incremento de la pobreza. Las poblaciones en estados de carencia buscan un suelo acorde con sus posibilidades de acceso, siendo la gratuidad y lo económico su preferencia. En consecuencia, el mercado ilegal y la ocupación directa de tierras mediante tomas, estas son dos formas de poder involucrarse en modos de vida en urbanidad. A pesar de efectuar

este tipo de caracterización, para esta autora el concepto de informalidad urbana no se puede precisar debido a que la *informalidad/ilegalidad/irregularidad* son categorías similares y conceptualmente residuales, en cuanto son producto de lo opuesto a lo *formal/legal/irregular* y son categorías construidas en la esfera Estatal. (Clichevsky, 2003)

Existen condiciones que influyen en el crecimiento y consolidación de la informalidad, por ejemplo el mercado de suelo formal es inaccesibles para poblaciones de escasos recursos, debido a: 1. la propiedad de tierra urbanizable está en manos de pocos dueños<sup>2</sup>, solo un pequeño grupo de familias deciden la cantidad de área a ofertar, 2. la estructura histórica de la propiedad es oligopólica cuya protección se consagra en la Constitución, códigos civiles y penales, 3. La regulación del mercado del suelo urbano no ha sido prioritario por parte de las élites gobernantes (históricamente se ha hecho poco en tal materia, no hay catastros actualizados, tampoco créditos públicos para la población de acceso a terrenos, no hay sanción fiscal a los acaparadores áreas urbanas vacantes y sobre todo no hay una política nacional coherente y consensuada).

Luego de hacer estas valiosas caracterizaciones, la autora menciona que la informalidad tiene larga data, siendo Brasil y el Perú los países con una tradición informal de acceso al suelo. Sin embargo, no precisa cual es el origen más remoto y en que contexto se han dado.

Massidda en su búsqueda de encontrar la “definición” de la informalidad urbana concluye que no existe un consenso sobre este concepto. Sin embargo, ha encontrado dos rasgos constitutivos: 1. la transgresión de las normas y reglas jurídicas de los Estados, en cuanto no posee una condición jurídica de propiedad ni las condiciones del planeamiento urbano oficial, 2. deficiencia de materialidad física tanto en obra de infraestructura básica urbana como en la edilicia. (Massidda, 2018)

El primer rasgo, vinculado con el rompimiento del orden jurídico, es central. El Estado es el que define el derecho y el sentido de lo formal/informal. La autora hace referencia

---

<sup>2</sup> La concentración de tierras condiciona los altos costos de acceso, el cual puede llegar a 150 veces el salario mínimo por un terreno de 125m<sup>2</sup> en Lima. Ver Chicheivsky 2003.

de los trabajos de Fernández y Fisher, en cuya perspectiva de estudio cuestiona al Estado por ser este el actor central que incide en la definición el cual históricamente ha estigmatizado las formas de ocupación urbana arraigadas en el proceso de la colonización cuyo análisis se remonta antes del siglo veinte.

Otros autores como Di Virgilio tiene similar enfoque en cuanto a definir al habita informal como las prácticas de creación de suelo urbano que no se ajustan al orden jurídico establecido. Según esta investigadora existen tres modalidades: la informalidad de la tenencia, la constructiva y la urbanísticas. La primera en cuanto no posee el derecho de propiedad, la segunda en cuanto no posee permiso legal para su construcción y la tercera significa que el suelo ocupado no está acorde a la legislación urbanística.

Para la autora la relación entre lo formal e informal depende del Estado. Sin embargo, el Estado no es un aparato monolítico, sino que es determinado en última instancia por la correlación de fuerzas de los diversos actores detrás de las política urbanas, cuyas relaciones son cambiantes con el tiempo, y por tanto la definición de la informalidad urbana es susceptible a modificaciones<sup>3</sup>. (Virgilio & Mejica, 2012)

Finalmente esta autora agrega que el registro más antiguo de las ocupaciones informales en Argentina datan de 1930, como consecuencia de las migraciones y producto de la desestructuración de la económica rural e industrialización en la ciudad, cuyas primeras poblaciones que habitaron en situación informal fueron las procedentes del interior.

Desde el contexto andino, Calderón sostiene que la informalidad urbana dejo de ser producto de procesos migratorios de población provinciana a la capital peruana como se sostenía. Desde finales del siglo pasado e inicios del presente existen fuertes lasos clientelares entre la población de las barriadas y las elites gobernantes que permite “normalizar” la ocupación informal a cambio de legitimar en el poder a quien lo detente. Con esta tesis muestra la incidencia estatal en la formación de la informalidad (Calderón, 2016).

---

<sup>3</sup> La autora anota que antes de los 90 había una legislación que permitía la comercialización de lotes sin servicios, pero posterior a esa década se eliminó tal disposición.

### **Algunos cuestionamientos a estos enfoques**

El sur global es un término empleado por los estudios poscoloniales para referir a un conjunto de países con historias interconectadas de colonialismo, dependencias, estructura socioeconómica con desigualdades en niveles de vida y acceso a recursos. Estos estudios ponen en relieve la vigencia de antiguos patrones de dominación colonial en las nuevas republicas los cuales aun influyen en ordenar las relaciones sociales. Los aportes efectuados de esta perspectiva nacieron en la India luego de su independencia del imperio británico, a mediados del siglo pasado. Los intelectuales indios estudian su relación como antigua colonia en este contexto de integración y marginalización en el sistema mundo moderno capitalista, desde los cuales la informalidad urbana ha sido constitutiva a estos estudios.

Roy otorga nueva nuevas luces sobre la teoría informal urbana, apela a los debates en los medios africanistas, orientales, asiáticos y latinoamericanos para dar una perspectivas más amplia y abarcadora. Este autor encuentra que los estudios de la informalidad usualmente se la estudian bajo dos preceptos: 1. como una tendencia a considerarlo una actividad o hecho fuera del ámbito del Estado (o como prácticas antiestatales, en cuanto acciones localizados dentro de la esfera de la desregularización e ilegalidad); y la segunda como una tendencia de estar vinculada con el dominio de los pobres, marginados. Pero luego de hacer un balance de los estudios urbanos del sur global la autora encuentra otras perspectivas de estudiar esta realidad (Ananya, 2013).

Lejos de ubicar la informalidad urbana dentro de las condiciones sociales de la pobreza, la ubica dentro de la esfera del Estado poscolonial, ya que este no solo determina el significado de lo informal, sino que, bajo diferentes administraciones de gobierno, ha promocionado la informalidad urbana mediante formas de regulación extralegal, social y discursiva, flexibilizando modos de ocupación y contraviniendo su misma normativa.

La informalidad urbana más allá de ser vinculado con los sectores marginados o como resultado del crecimiento de pobreza, es un modo de hacer ciudad bajo los mismos patrones del capitalismo. Antiguamente las ocupaciones informales sobre terrenos fiscales eran de adquisición gratuita. Sin embargo, actualmente el acceso informal a la

ciudad se ha mercantilizado siendo producto principalmente de los loteos piratas, por medio de transacciones económicas para su acceso.

Varley (Varley, 2013) sostiene que los estudios poscoloniales y los urbanos tienen cierta trayectoria de vinculación en otros continentes del sur global. Pero paradójicamente se ha descuidado estos vínculos con Latinoamérica a pesar que esta región ha sido pionera en profundizar los abordajes en torno a la informalidad urbana.

Existe un sesgo por parte de los académicos de la región en el enfoque de la informalidad urbana. La perspectiva dualista para explicar la ciudad es la que prima; aquella que considera que la ciudad está conformada por dos tipos de asentamientos, los formales acordes a la ley y los que están fuera de ella. Según la autora este enfoque binario es un tanto simplista, e irónicamente en vez de contribuir a su erradicación podría condicionar la perpetuación de la informalidad.

La vieja visión estereotipada de la informalidad urbana vinculada con la cultura de la decadencia, la inmoralidad, el descontrol, de lo antiestatal; versus la otra urbanización formal, moderna, capitalista, enriquecida y multicultural. Esta perspectiva dualista tendría un sesgo con una visión neoliberal, desde la cual se sataniza la ocupación informal e incide en la intervención del estado como promotor para regularizarla, blanqueando su situación.

Entender a lo informal como lo antiestatal es poco fructífero, más aún cuando hay evidencia que el Estado propicia mecanismo indirectos de informalidad bajo la sistemática desregularización de las competencias de planeamiento, una aplicación selectiva de normas urbanas que muchas veces flexibilización normativa que legítima a desarrolladores y loteadores piratas.

La informalidad urbana podría ser entendidas de otra forma, en vez de la tradicional perspectiva binaria, esta podría ubicarse en un sector poroso, lleno de conexiones

múltiples entre las políticas propias de un estado poscolonial y el acceso al hábitat de las poblaciones populares.

### **A modo de cierre**

En este breve trabajo hemos querido ofrecer un sucinto resumen de la problemática en torno a la noción de la informalidad urbana. Tradicionalmente los estudios en la región nos han permitido aproximarnos a sus causas conocer diferentes perspectivas desde los cuales se las han caracterizado. Sin embargo, el constante crecimiento y la consolidación de la informalidad en Latinoamérica merita nuevas reformulaciones a estos aportes, una de ellas es repensar el concepto mismo de lo informal explorando sus más remotos orígenes a la luz de los aportes históricos. La perspectiva los estudios poscoloniales pueden otorgar un nuevo enfoque que contribuya a entender mejores estudios de la informalidad, los cuales partiendo sistemáticamente desde los orígenes de los Estados en Latinoamérica y estudiar cómo ha contribuido a mantener institucionalmente procesos de exclusión de población y negación de la ciudadanía de habitantes.

### **Bibliografía**

Ananya, R. (2013). *Metropolio del s XXI. 10*, 149–182.

Calderón, J. (2016). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX* (P. Cardinal, ed.). Lima- Perú.

Castells, M. (1981). *Problemas en investigaion urbana* (2nd ed.; SIGLO XXI, ed.). Retrieved from [https://www.sigloxxieditores.com/libro/problemas-de-investigacion-en-sociologia-urbana\\_16762/](https://www.sigloxxieditores.com/libro/problemas-de-investigacion-en-sociologia-urbana_16762/)

Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. In Cepal.

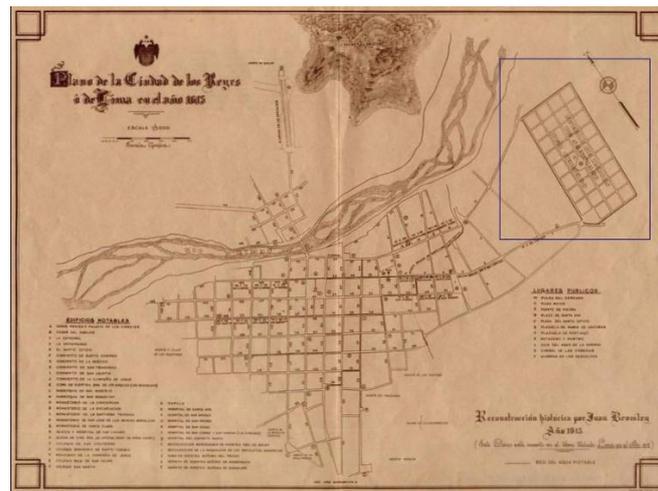
Massidda, A. (2018). *Cómo nombrar a la informalidad urbana: Una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance*. *Quid 16. Revista Del Área de Estudios Urbanos*, 0(10), 301–315.

Varley, A. (2013). *Postcolonialising informality?* 31(1), 4–22. <https://doi.org/10.1068/d14410>

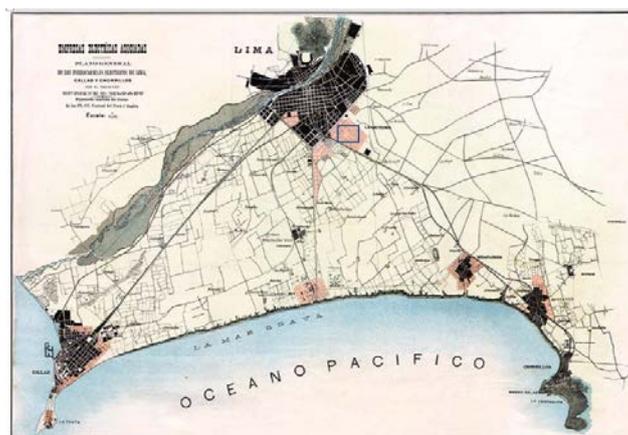
Virgilio, M. D. I., & Mejica, S. A. (2012). villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires ( 1983-2011 ). Retrieved from <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1866/2120>

## Apéndice

Aquí se muestran las fases de la evolución de la ocupación irregularidad iniciados desde el proceso de colonización en la ciudad de Lima hasta la actualidad.

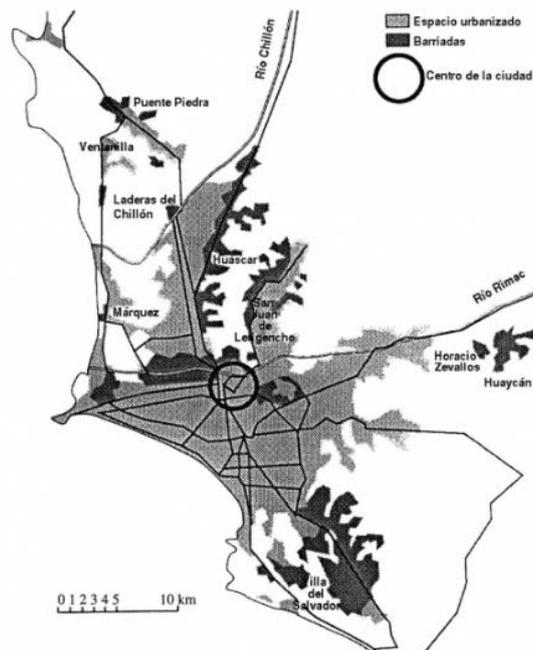


**GRÁFICO 1.** Plano de ciudad de lima en 1615. Muestra el asentamiento indígena en el sector noreste delimitado con rectángulo azul. Este se mantuvo a inicios de la república en tenencia irregular y sin conexión a servicios.



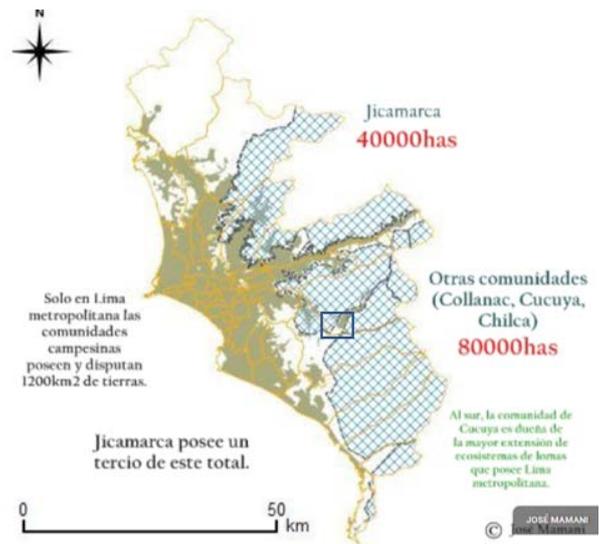
**GRÁFICO 2.** Tugurios informales en el centro histórico de lima, delimitado en rectángulo azul. Toma de casonas e inquilinato eran dos formas de ocupación irregular. Mapa de inicios del siglo XX.

BARRIADAS DE LIMA (SEGÚN J. C. DRIANT)



**GRÁFICO 3.** Mapa de barriadas de Lima. Masivas ocupaciones de tierras fiscales en los alrededores de Lima fueron un rasgo característico de la segunda mitad del siglo XX. Fuente: Artículo Regularización de las Barriadas.

<sup>4</sup> <https://alk3r.wordpress.com/2014/05/15/colorful-houses-in-lima-peru/>



**GRÁFICO 4.** Mapa de terrenos de las comunidades indígenas en la periferia de Lima. En el rectángulo azul se muestra ocupaciones informales bajo la modalidad comercial de loteo piratas sobre terrenos comunales, mecanismo propio de inicios del presente siglo.