

## medio ambiente y desarrollo

# Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación

Nora Clichevsky



NACIONES UNIDAS



División de Medio Ambiente y  
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, octubre de 2000

Este documento fue preparado por la señora Nora Clichevsky, en el marco de las actividades del proyecto “Instrumentos y Estrategias de Gestión Urbana para el Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe”, que cuenta con el apoyo financiero del *Ministero degli Affari Esteri* del Gobierno de Italia y que actualmente se realiza en la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Este proyecto forma parte de un conjunto de actividades que se desarrollan en esta División en el tema de gestión urbana, y cuyo objetivo es mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos nacionales y locales para enfrentar los problemas del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1430-P

ISBN: 92-1-321660-2

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.99.II.G.109

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Algunas consideraciones conceptuales</b> .....	7
1. Relación sociedad-espacio urbano.....	7
2. El hábitat informal .....	8
3. Acerca de la segregación .....	8
<b>II. Crecimiento urbano y políticas del estado para el hábitat</b> .....	11
1. Población urbana, desempleo y polarización social .....	11
2. El déficit de hábitat urbano .....	12
<b>III. Hábitat informal en América Latina</b> .....	15
1. Los tipos de informalidad.....	15
2. Aproximación a su magnitud.....	16
<b>IV. Algunos elementos explicativos de la informalidad urbana</b> .....	19
1. Las políticas del Estado .....	19
2. La organización del mercado formal e informal.....	23
<b>V. La legalización de la informalidad</b> .....	31
1. La regularización: objetivos y enfoques.....	31
2. Las soluciones: magnitudes y costos .....	32
3. Entre las normas especiales y el clientelismo.....	33
4. Los programas integrales.....	33
5. Problemas e interrogantes.....	34

<b>VI. Hábitat informal, segregación socio espacial y sustentabilidad</b> .....	37
1. La ciudad de los años noventa .....	38
2. Localización del hábitat informal y segregación .....	39
3. Competencia entre nuevas inversiones y localización de pobres urbanos.....	40
4. Situación dominial y segregación .....	40
5. Hábitat informal: mayor segregación o segregación o “integración” urbana? .....	41
6. Segregación al interior del hábitat informal.....	42
7. Localización de la pobreza urbana y sustentabilidad ambiental .....	43
8. Hábitat informal y sustentabilidad económica.....	44
<b>VII. Propuestas</b> .....	45
1. Mejorar las posibilidades de acceso al suelo .....	46
2. Regularizar mejor y más .....	48
<b>Bibliografía</b> .....	53
<b>Serie Medio Ambiente y Desarrollo: Números publicados</b> .....	59

## Índice de cuadros

Cuadro 1: Magnitud de la informalidad, por ciudades, en porcentajes de población .....	18
--	----

---

## Resumen

---

La producción del espacio urbano realizada por las acciones e interacciones de diferentes actores públicos y privados se ha modificado sustancialmente en los últimos años, resultado de los cambios estructurales en el plano económico, social y político. Los nuevos procesos generan formas y magnitudes de la segregación, aun escasamente estudiadas, en las áreas urbanas/metropolitanas históricamente segmentadas socioespacialmente. La ciudad posee una configuración territorial más compleja que en décadas anteriores y los agentes que la producen son múltiples, perteneciendo a los sectores más polarizados de la sociedad, pudiendo identificarse desde las grandes corporaciones internacionales que comienzan a actuar, fundamentalmente, en los años ochenta y acentúan sus inversiones en la década del noventa, a los agentes “informales” y la población que ocupa tierra y construye su propio hábitat de innumerables formas.

Ello se relaciona con el crecimiento de la magnitud y tipos de informalidad en las ciudades, producto del aumento de la desocupación, los bajos ingresos y la agudización de su histórica desigual distribución, así como el estancamiento de la actividad económica de América Latina. La falta de perspectivas de mejoramiento en las condiciones de pobreza, sino por el contrario, la certeza del creciente fenómeno de pauperización de los sectores medios de la población, a quienes cada vez les resulta más difícil acceder a tierra urbana y vivienda a través del mercado formal, coloca a la cuestión de la informalidad urbana en tema importante a debatir y a actuar sobre ella.

Este trabajo aborda la informalidad de los sectores pobres urbanos en los países latinoamericanos, algunos elementos para su explicación y sus relaciones con la segregación y sustentabilidad urbanas. Finalmente se exponen indicaciones de políticas para mejorar la situación del hábitat de los sectores más pobres, que redundará, esperamos, en una menor segregación.

# **I. Algunas consideraciones conceptuales**

---

## **1. Relación sociedad-espacio urbano**

No es objeto de nuestro trabajo analizar la relación sociedad-espacio, la cual ya ha sido ampliamente debatida, pero importa colocar desde qué lugar analizamos la relación entre la informalidad y la segregación urbana. Desde los años cuarenta, cuando muchas de las ciudades latinoamericanas comienzan su rápido crecimiento hasta la fecha, ha cambiado, a nivel mundial y regional, la forma de interpretar el espacio urbano (según los marcos conceptuales utilizados), los cuales han incidido en el análisis de la ciudad y la realización de propuestas de intervención sobre ella (Coraggio, 1975; Santos, 1977; Harvey, 1979; Topalov, 1979).

Aun coexisten formas diversas de analizar dicho espacio, lo que lleva a distintas concepciones sobre las intervenciones sobre él, tanto desde organismos estatales como de los agentes privados, que poseen una directa relación con la segregación urbana (y en parte con la informalidad).

La crítica a los planes (maestros, reguladores, directores, según la época en la cual fueron concebidos) ha dado lugar a los intentos de tratar a la ciudad por fragmentos (Clichevsky, 1996). Se ha pasado de la renovación urbana a la revitalización –que en relación a la informalidad puede analizarse como el desplazamiento desde las

políticas de erradicación a las de regularización–, que respondería a la lógica del capitalismo a partir de la década del ochenta.

Se reafirma la importancia del espacio como poseedor de un significado y no solo simplemente como la forma de cristalización de la sociedad sobre un territorio determinado. El espacio como producción social, como relación dialéctica entre sociedad-naturaleza, posee connotaciones sobre las formas en las cuales los grupos sociales tienen pertenencia al mismo. No es, pues, una dimensión vacía a lo largo de la cual los sectores sociales se estructuran sino que posee un papel en la constitución de los sistemas de interacción. Existe un carácter interactivo entre la sociedad y espacio, constituyendo un foco central de investigación la interconexión entre relaciones sociales y estructuras espaciales (Gregoy y Urry, 1985).

El espacio es el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen; no hay meramente divisiones sociales distribuidas en el espacio sino que la forma de la misma división social es influenciada por el hecho de estar localizada en el espacio (Massey, 1985). Es decir, que éste es condicionado y a su vez, condiciona (Santos, 1977).

Mark Gottdierner (1985) –exponente de la nueva sociología urbana– define relaciones socio espaciales y suministra elementos de explicación de la reestructuración metropolitana, a partir de la reestructuración de la ciudad central y el desarrollo de los suburbios que se asocia a los cambios regionales y globales del capitalismo.

Esta relación entre sociedad y espacio urbano/territorio metropolitano, posee implicancias en las formas de analizar e intervenir sobre el mismo, o sobre algunas manifestaciones, como son la segregación urbana, el hábitat informal y las políticas destinadas a su regularización.

## 2. El hábitat informal

En las ciudades/áreas metropolitanas, el hábitat ilegal/irregular/informal implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización. La primera se basa en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); la segunda, en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad. Cada una de ellas se concretan en diferentes tipos de informalidad, en los cuales intervienen distintos agentes y que definen formas distintas de segregación urbana.

Aunque algunos autores diferencian ilegalidad de irregularidad e informalidad (Calderón, 1999), a lo largo de este trabajo los usamos como sinónimos (CEPAL, 1996b), diferenciándolos al describir los tipos de informalidad donde habitan los sectores pobres urbanos. Si bien existe la informalidad (que se concreta en ocupaciones y construcciones ilegales) de los sectores medios y

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_3217](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3217)

