

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

# **La producción informal del espacio urbano en Mendoza.**

Pedro Marsonet, Rodolfo Morgani y Pablo Rizzo.

Cita:

Pedro Marsonet, Rodolfo Morgani y Pablo Rizzo (2011). *La producción informal del espacio urbano en Mendoza. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/861>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# La producción informal del espacio urbano en Mendoza

Rodolfo Morgani Pedro Marsonet Pablo Rizzo

## Resumen

La informalidad urbana es comprendida en la literatura científica como un fenómeno social observable, desarrollado principalmente en las últimas décadas del siglo XX y vinculado generalmente con las estrategias urbanas de producción y reproducción de los sectores populares (Roy, 2011). Consideramos que esta habitual vinculación de la informalidad urbana con los procesos urbanos y actividades de subsistencia de los “pobres” pierde de vista muchas veces el proceso general de producción informal del espacio urbano, obstaculizando la justa comprensión del fenómeno en cuestión, tanto como de sus relaciones con los procesos estructurales que lo ocasionan, condicionan y/o favorecen. Estas consideraciones nos motivan a realizar los planteamientos exploratorios que proponemos a continuación. En ellos ensayaremos un análisis de lo que denominamos *territorialidades informales urbanas* (TIUs), estableciendo relaciones con las causas estructurales que las producen y reproducen, y concentrándonos especialmente en la importancia que tienen para la producción informal de la ciudad las poco atendidas *territorialidades informales especulativas* (TIEs). Este esfuerzo exploratorio tiene como objetivo principal avanzar en una comprensión holística y estructural del fenómeno de la informalidad urbana en general.

Palabras clave: informalidad urbana – reestructuración urbana – informalidad precaria – informalidad de élite – regularización

## 1. Introducción

### 1.1. Consideraciones teóricas

#### Origen del concepto

El concepto de sector informal surge originalmente en el marco de la misión de la OIT en 1969 en Kenia (cuyos resultados fueron publicados en *Employment, Income, and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra, 1972) para referirse a las actividades económicas no delictivas que se desarrollaban por fuera del marco legal de la economía formal, es decir, que no contemplaban las regulaciones estatales ni pagaban impuestos. Keith Hart (1973) fue el primero en introducir el concepto en el ámbito académico, en donde se utilizó prácticamente como sinónimo de todas las categorías laborales que hacían referencia al auto empleo a pequeña escala. Más allá del primer contenido del concepto, la introducción del mismo en la reflexión académica permitió incorporar al estudio científico actividades previamente ignoradas en los modelos teóricos de desarrollo y no tenidas en cuenta por los estados nacionales (Güerxhani, 2004, p. 269). El concepto de informalidad urbana es introducido en la reflexión científica latinoamericana por los estudios realizados por la OIT-PREALC para proponer políticas de regularización de los trabajadores informales en América Latina (Pérez Sainz, 1998, p.56). A partir de su origen en la década del 70, la teorización alrededor del concepto de informalidad urbana se ha desarrollado entre acalorados debates, y ha cosechado tanto adeptos como detractores. Compartimos la advertencia que hace Cortés (2000) sobre la importancia de distinguir entre indicadores empíricos (conjunto de datos elaborados para referenciar empíricamente un concepto) y conceptos, de modo que evitemos el riesgo de teorizar sobre fenómenos sociales muy diferentes bajo un mismo término técnico/científico. Por esto, a continuación precisaremos la perspectiva teórica desde la cual proponemos comprender y analizar el fenómeno de la informalidad urbana.

## Informalidad urbana y marco teórico

Se ha pensado la informalidad urbana desde diferentes perspectivas teóricas, cuyas principales vertientes que denominamos *desarrollista*, *marxista*, *neoliberal* y *antropológica* caracterizaremos brevemente. Todas coinciden en la definición básica de la informalidad urbana, a saber: que se trata de una noción surgida de la observación empírica del fenómeno, cuya unidad de análisis son las actividades económicas individuales extralegales no criminales análogas a otras actividades económicas que se cumplen dentro del marco legal (Cortés, 2000, p.597).

Para la perspectiva teórica desarrollista, la informalidad urbana surge por el crecimiento vertiginoso de la población urbana en el marco de una economía en vías de industrialización/modernización que no puede generar puestos de trabajo suficientes (OIT-PREALC), de modo que emerge un sector informal urbano compuesto por todas aquellas actividades económicas de autoempleo que se desarrollan al margen de la ley (Hart, 1973). Según esta perspectiva, la informalidad urbana es un fenómeno de subsistencia que surge principalmente en los países en "vías de desarrollo", cuyos sujetos principales son aquellos individuos que "todavía" no pueden ser incorporados al mercado laboral que se está modernizando.

La perspectiva marxista avanza un poco más y plantea la comprensión de la informalidad urbana como un fenómeno que atraviesa transversalmente a todo el espectro social y a todos los países capitalistas:

La economía informal no es un conjunto de actividades de supervivencia realizadas por los excluidos y marginados de la sociedad. Estudios realizados en distintos países 'desarrollados y en desarrollo' demuestran el dinamismo económico de las actividades no reguladas y el alto grado de ingresos de los empresarios informales.... Aunque la mayoría de los individuos involucrados en la economía informal son pobres, los procesos de la economía informal atraviesan toda la estructura social (Castells y Porter, 1989, p.12)<sup>1</sup>.

Desde esta perspectiva, la informalidad urbana no es un fenómeno urbano marginal, ni una etapa en el marco de un proceso de modernización económica, sino un fenómeno político-económico que incluye las prácticas de las grandes corporaciones además de las de los sectores pobres de la sociedad, y desarrollada bajo el consentimiento y hasta estímulo del estado, y que tiene sentido como una forma de control emergente y privación de derechos de la clase trabajadora, así como también por ser una forma barata de resolver potenciales conflictos sociales (crisis habitacional por ejemplo) y promover el clientelismo político (Castells y Porter, 1989, p.27).

La visión neoliberal plantea que la informalidad urbana se debe a la intervención robusta del estado y a su aparato legal obsoleto que impide desarrollar actividades económicas rentables en el marco del mercado global capitalista de fines del siglo XX (ver la obra de Hernando de Soto). En este sentido, la informalidad urbana surge por una elección racional del individuo en su afán de lograr mayor rentabilidad y plusvalía de sus actividades económicas en el contexto y las dinámicas del mercado de competitividad global.

La perspectiva que denominamos antropológica valora las actividades consideradas informales en continuidad con actividades precapitalistas que se mantienen actualmente. Según esto, estaríamos en presencia de un fenómeno social de larga data, en la medida en que las relaciones capitalistas son hegemónicas pero no absolutas en nuestras

---

<sup>1</sup> Traducción propia.

sociedades, por lo que coexisten con otro tipo de relaciones sociales diferentes entre las cuales se encontrarían las actividades del sector informal urbano.

### *1.2. Informalidad urbana y reestructuración capitalista*

Lejos de concentrarnos exclusivamente en las características extralegales de la informalidad urbana y siguiendo en parte la propuesta crítica de Cortés (2000), consideramos que la informalidad urbana se refiere a procesos sociales, políticos y económicos que se han dado en los países capitalistas especialmente a partir de la crisis estructural de la década del 70.

Estos procesos se dieron tanto en los países capitalistas centrales como en los periféricos, aunque con diferentes matices y dinámicas (Castells y Porter, 1989, p.12). En los países capitalistas centrales de añeja industrialización/modernización económica, los procesos de informalidad estuvieron ligados a las estrategias de descentralización de la producción y centralización de la organización de las empresas. Estas estrategias tenían como finalidad abaratar los costos de producción al trasladar las diferentes partes de la cadena de producción a países periféricos donde el marco legal/social otorgara ventajas respecto al existente en las economías capitalistas avanzadas, flexibilizar la capacidad de producción, quitar poder de negociación a los trabajadores organizados y disminuir la capacidad de los estados nacionales para intervenir en las actividades económicas (Cortés, 2000, p.601).

Por otra parte y simultáneamente, en los países capitalistas periféricos de novedosa industrialización/modernización económica la emergencia de la informalidad urbana además de estar ligada con los procesos de reestructuración de la empresa capitalista, tuvo una estrecha relación con el crecimiento exponencial de los centros urbanos y la incapacidad de estas economías para incorporar la gran cantidad de fuerza de trabajo disponible en el mercado laboral urbano. De modo que en los países capitalistas periféricos se consolidó un sector informal urbano de grandes proporciones, cuya emergencia y crecimiento tuvieron lugar impulsados por la lógica del capitalismo global, y bajo el auspicio y complicidad de los estados. Por esto, coincidimos con Castells y Porter (1989, p.15) cuando niegan la marginalidad o excepcionalidad histórica del fenómeno de la informalidad y lo postulan como un proceso político-económico fundamental en nuestras sociedades.

Según nuestra perspectiva entonces, para comprender y analizar el fenómeno de la informalidad urbana debemos pensarlo en relación estrecha con la crisis capitalista de la década del 70 y la consecuente reestructuración urbana que produjo.

### Reestructuración urbana y conformación de territorialidades informales

Se puede denominar *reestructuración urbana* a la influencia que tuvieron el conjunto de cambios generales que supuso la reestructuración del sistema global capitalista y la hegemonía del proyecto neoliberal sobre las transformaciones y políticas urbanas en las últimas décadas del siglo XX.

Neil Brenner afirma que las políticas urbanas, definidas como el conjunto de las actividades estatales orientadas a la regulación de la urbanización capitalista, se han convertido en un mecanismo esencial a través del cual se está desarrollando una profunda transformación geográfica e institucional de los Estados (Brenner, 2004, p.2). Brenner describe el reajuste del espacio estatal junto con las nuevas políticas urbanas como una combinación de procesos de metropolización y conformación espacial en archipiélagos económicos, formación transnacional de jerarquías urbanas y polarización, exclusión y marginalización de zonas.

Mediante el despliegue de estas políticas urbanas a nivel local, regional y nacional el espacio estatal está siendo transformado para ajustarse mejor a las preferencias respectivas del capital transnacional. El objetivo de las políticas espaciales estatales ha dejado de ser mitigar el desarrollo geográfico desigual, y ha pasado más bien a ser lo contrario, ya que el Estado intensifica estas desigualdades al desarrollar políticas que apuntan a consolidar los activos socio-económicos de ciudades/regiones estratégica y globalmente conectadas (Brenner, 2004, p.16); de modo que la desigualdad es el valor estructurante en este proceso de reestructuración urbana (Caldeira, 2007, p.15).

La reestructuración urbana, como reflejo de la reestructuración capitalista globalizante y la hegemonía del proyecto neoliberal sobre las políticas estatales, está consolidando a nivel mundial un modelo de urbanización y de control urbano que podemos denominar la *ciudad fortificada* (Blakely y Snyder, 1997). El proceso de urbanización en enclaves fortificados se fundamenta en diferentes formas de exclusión y encierro, tanto simbólica como materialmente, para imponer diferencias, distancias y separaciones “como parte de una fórmula que las elites de todo el mundo están adoptando para reconfigurar la segregación espacial de sus ciudades” (Caldeira, 2007, p.11).

Este modelo y cultura en el consumo del espacio responde a la necesidad de continuar el ciclo de reproducción del capital, que en las últimas décadas ha encontrado en la producción de espacios urbanos uno de sus nichos más beneficiosos. Estos procesos capitalistas de producción del espacio urbano preferentemente avanzan en los intersticios y bordes legales y espaciales de la ciudad formal. Es decir, se alimentan de dinámicas informales configurando lo que denominaremos *territorialidades informales urbanas* (TIUs). Las TIUs son los procesos de construcción y control extralegal<sup>2</sup> de una determinada porción de espacio geográfico que diferentes actores desarrollan valiéndose de las posibilidades que los bordes, intersticios y/o vacíos legales y espaciales de la ciudad ofrecen.

### *1.3. La informalidad urbana como lógica de control y producción del espacio*

Según lo que hemos propuesto hasta aquí, la informalidad urbana no se restringe a los espacios ni a las actividades que desarrollan los sectores populares de la sociedad, sino que es antes bien una lógica hegemónica que dirige actualmente la construcción (y destrucción) y el control del espacio urbano.

La producción de TIUs es común tanto a los barrios privados y emprendimientos inmobiliarios millonarios como a las villas y asentamientos precarios. Por esto mismo, no podemos basarnos solamente en la legalidad o ilegalidad características de la informalidad urbana si pretendemos comprender y diferenciar correctamente los fenómenos sociales a los que hace referencia.

Hay algunas investigaciones que están dando cuenta de la diferenciación entre los procesos de informalidad urbana, sobre todo en lo que respecta a la legitimación o criminalización de los mismos, basándose en los intereses que representan o en los grupos de poder que los impulsan (Ghertner, 2008; Weinstein, 2008; Yiftachel, 2009a, 2009b). Esta diferenciación es decisiva en la medida en que “la valorización de las informalidades de élite y la criminalización de las informalidades subalternas produce una desigual geografía urbana de valor espacial, [que] ...alimenta las fronteras del desarrollo urbano y de la expansión” (Roy, 2011, p.232)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Lo extralegal se diferencia de lo ilegal en la medida en que no implica necesariamente el incumplimiento o la contravención del marco legal, sino que más bien permanece en y juega con los límites de opacidad y vacío legal.

<sup>3</sup> Traducción propia.

Según lo dicho, vemos cómo se desarrollan y aparecen *zonas grises* tanto en el ámbito legal como en el espacial, y es en ellas y con ellas dónde se pueden encontrar mayores ventajas para la reproducción del capital. Así las TIUs se apoyan en espacios grises y los recrean, aprovechando las ventajas del carácter eminentemente ambiguo y confuso de esos espacios.

## 2. Territorialidades informales urbanas

Las TIUs son los procesos (junto a sus expresiones materiales y simbólicas) de construcción y control extralegal de una determinada porción de espacio geográfico que diferentes actores desarrollan valiéndose de las posibilidades que los bordes, intersticios y/o vacíos legales y espaciales de la ciudad ofrecen. Se desarrollan aprovechándose de las ventajas que éstos soportes le ofrecen respecto a la flexibilidad de acceso o requerimiento de la propiedad jurídica de la tierra que ocupan y las regulaciones sobre el territorio<sup>4</sup>.

Nos parece fundamental estudiar el desarrollo de las TIUs porque consideramos que son las formas que más fuertemente condicionan el desarrollo del proceso urbano en los últimos años. Si bien existen diferentes tipos de TIUs que son impulsadas por diversos actores, nos concentraremos ahora en dos tipos, las *territorialidades informales precarias* (TIPs) y las *territorialidades informales especulativas* (TIEs). Esta decisión se fundamenta en el hecho de que son los dos extremos que expresan la reproducción de una ciudad injusta. En el caso de las precarias, es clave analizarlas porque son la concreción de la imposibilidad de amplios sectores de la sociedad de acceder a un hábitat digno a partir de los mecanismos establecidos por el mercado formal y el Estado, y porque es necesario analizar las TIPs complejizando la visión parcial que impone la excesiva focalización que tanto el Estado como la academia hacen de ellas como única o principal expresión de la informalidad urbana.

En cuanto a las TIEs, son el eje principal de nuestra propuesta exploratoria, ya que consideramos que están invisibilizadas en tanto informalidades y representan la lógica hegemónica de expansión y reestructuración del territorio urbano, condicionando fuertemente a las demás formas de construcción y acceso a la ciudad. Así, concentrarnos sobre estos dos tipos y relacionarlos nos permite trascender el análisis parcial de la informalidad urbana que imposibilita comprender sus causas, y por lo tanto sus lógicas estructurales.

A continuación definimos sintéticamente estos dos tipos de territorialidades informales:

- *TIU precarias*: son procesos territoriales desarrollados con el fin de la subsistencia, primando el valor de uso de la tierra para los grupos que las desarrollan y responden a la lógica de la necesidad. Esta necesidad sumada a la imposibilidad de acceder a suelos en el mercado formal o por medio del Estado, lleva a que se ocupen zonas no aptas para la urbanización y/o que pertenecen jurídicamente a terceros;
- *TIU especulativas*: son procesos territoriales desarrollados con el objetivo de lograr mayores rentas (y en algunos casos inducir e impulsar revalorizaciones en zonas cercanas, cuyas rentas diferenciales luego pueden ser también apropiadas)<sup>5</sup>, impulsados por parte de desarrolladores inmobiliarios (y/o propietarios de tierras) a quienes no los mueve la necesidad, sino que aprovechan la condición de estos suelos en tanto no urbanizables, para desarrollarlos *de facto*, generando así importantes saltos de renta diferencial.

<sup>4</sup> Incluimos en regulaciones del territorio: zonificación de usos del suelo, factibilidad ambiental, criterios de construcción, provisión de servicios públicos, etc.

<sup>5</sup> Es importante marcar la diferencia con la denominada informalidad de élite, que se apoya en la perspectiva de quien habita y no como en el caso de la TIU especulativa que pone el foco en los mecanismos a través de los cuales se construye y/o ofrece el territorio.

Al analizar el área metropolitana de Mendoza (AMM), es posible observar que existe una gran proporción del espacio construido que se acoge a la ley, en virtud de la ostentación de la propiedad jurídica del suelo y respeto de las normas de regulación del territorio, pero también vemos un porcentaje importante de espacio construido que responde a formas de territorialidad informal, ya sea porque no cumple con alguno de los dos factores mencionados, o con ambos.

La expansión de estas TIUs implica efectos negativos, tanto para la ciudad y sus habitantes como totalidad, como así también para quienes la padecen (principalmente en el caso de la informalidad precaria), y en alguna medida también para quienes la padecen como vecinos cautivos de emprendimientos privados que presentan aspectos de informalidad (Smolka, 2003; Fernández, 2009). Además, estos problemas para las mayorías que genera la expansión de las territorialidades informales, se suelen traducir en una fuerte concentración de beneficios en unos pocos desarrolladores inmobiliarios y propietarios de terrenos. En el caso AMM, el proceso de urbanización generó incrementos en el valor del suelo y concentración de la propiedad que se tradujeron en la agudización de inequitativas formas de acceso al suelo urbano y en la consolidación de enclaves de pobreza, exclusión y, su correlato, exclusivas *islas de bienestar* en las que se replegaron los sectores más acomodados (Lentini, 2010b).

Observamos así que el proceso de urbanización (el cual incluye la expansión de TIUs), lejos de ser deficitario, genera una gran cantidad de beneficios (en forma de renta, principalmente). Por todo esto, consideramos fundamental encarar procesos de intervención que sirvan para redistribuir esa riqueza y para revertir muchas de las dinámicas y perversidades que genera la expansión de las TIUs, tales como: aumento de los costos de provisión de servicios; agudización de riesgos ambientales para los habitantes informales y para la ciudad en general; aumento generalizado de los precios del suelo en los mercados formal e informal; imposición de reglas poco claras que favorecen la concentración de beneficios y la expansión de los problemas; discriminación social, laboral, jurídica, etc., para los habitantes de TIPs (Clichevsky, 2000).

Finalmente, cabe alertar que si las intervenciones se llevan adelante por medio de procesos de regularización que se implementan sin contemplar la complejidad del fenómeno de la informalidad y su profunda interdependencia con el mercado de suelo urbano, pueden agravar muchos de los inconvenientes anteriormente mencionados.

### *2.1. La expansión de las TIUs en el AMM y su contexto*

Antes de pasar a analizar cada una de estas territorialidades informales por separado, consideramos fundamental exponer brevemente las características del contexto económico y sociopolítico general que enmarca estos procesos durante los últimos años en el AMM.

A los cambios generales experimentados desde finales del siglo XX que ya fueron presentados en la introducción, debemos añadir la particularidad de la situación argentina a partir del 2002 ya que con la fuerte devaluación de la moneda nacional y el impresionante alza en los precios internacionales de las *commodities*, Argentina se insertó con grandes ventajas comparativas como exportador de materias primas (principalmente granos) en la economía mundial. Esto generó una extraordinaria disponibilidad de liquidez de efectivo, que sumada a un contexto de fuerte inflación, bajas tasas de interés, escasa confianza en el sistema bancario y pocas actividades económicas seguras y rentables, se volcó preferentemente al negocio inmobiliario. De este modo se produjo una mayor presión sobre los escasos suelos urbanos por parte del capital (principalmente especulativo), lo cual aumentó los precios del suelo y dificultó aún más el acceso al mismo y, por lo tanto, a la vivienda y a la ciudad para amplios sectores de la población.

Esta situación puede comprenderse dentro del marco de lo que Jaramillo (2003) denomina movimientos coyunturales generales de precio de suelo urbano, que se dan sobre toda la tierra urbana, debido a las oscilaciones en mercados relacionados (construcción, inmobiliario, etc.). La gran demanda de suelo en la ciudad genera una mayor diferencia en el valor del suelo respecto a las zonas no urbanizadas/no urbanizables, lo cual aumenta considerablemente las ventajas y atractivos para el desarrollo de emprendimientos especulativos y de élite en esas zonas, con el fin de aprovechar los *saltos de renta* y ganancias extraordinarias que se obtienen al operar en los bordes, de forma extralegal.

Por esto, los grandes desarrolladores inmobiliarios impulsan emprendimientos de lujo en las periferias (que nosotros proponemos analizar en tanto TIEs), y con su enorme capacidad económica y política, logran transformar suelo no urbanizable en loteos de lujo, impactando fuertemente en el desarrollo de toda la ciudad, ya que motorizan procesos de especulación pasiva y/o inducida. Este tipo de movimientos de precios son fundamentales para comprender las actividades especulativas, que son los motores de las TIEs. Como ya hemos dicho, éstas se desarrollan aprovechándose de los bordes (tanto espaciales como legales), y en su accionar existen tres factores clave: el acceso asimétrico a la información entre el desarrollador y los vendedores de terrenos y los compradores de lotes (opacidad del mercado); gran disponibilidad de capital para construir espacio que induzca las valorizaciones de sus terrenos y los circundantes; capacidad de *lobby* (influencia política) para favorecerse con la construcción de obras de infraestructura pública (Jaramillo, 2003).

En esta dinámica del mercado y la especulación existe otro actor de destacada relevancia que apenas hemos nombrado: el Estado. El mismo, en esta nueva etapa, dispone también de enormes cantidades de efectivo y destina una importante proporción a la construcción de vivienda social e infraestructura. De esta manera se aumenta la ya importante presión de demanda de suelo urbano, que es escaso y esta fuertemente concentrado, favoreciéndose aumentos desproporcionados de los precios de la tierra y aún mayores dificultades para acceder al suelo, principalmente al que está bien ubicado y servido.

Observamos que el Estado en estos últimos años ha aportado mucho al aumento de precios en tanto productor de espacio construido y suministrador de equipamiento (por la gran cantidad de obra pública construida), y por haber decidido no intervenir en el mercado en tanto regulador, dejando *en libertad* el proceso de concentración de tierras urbanas que determina impresionantes saltos en sus precios (Jaramillo, 2003).

Cuando situamos este contexto en el AMM, podemos observar cómo ante el encarecimiento desmedido de los suelos, ambas territorialidades informales buscan desarrollarse sobre dos espacios periféricos que, en principio, no deberían urbanizarse: uno es hacia el oeste de la aglomeración, en el piedemonte, donde por ley esta prohibido urbanizar, además de implicar elevados costos para la provisión de servicios y potenciar el ya importante riesgo ambiental; y el otro es hacia el este, sur y norte, que representan las escasas tierras cultivables de la provincia, con buenos suelos e infraestructura de riego, que deberían preservarse para la producción.

A continuación analizaremos primero las territorialidades informales precarias, para luego hacer lo propio con las que denominamos territorialidades informales especulativas, dando cuenta de sus características, el contexto en el que surgen y se sostienen, como así también las formas de intervención del Estado sobre ambas. Un interrogante clave que recorrerá este punto será analizar en qué medida cada una de estas territorialidades informales condicionan la dinámica urbana.

## 2.2. Las territorialidades informales precarias

Para comprender la complejidad de la expansión de las TIPs en nuestras ciudades, es necesario remitirnos al análisis de las dinámicas del mercado del suelo. Partiendo del hecho de que el suelo urbano es una mercancía, y sabiendo que es un bien escaso, imprescindible e irreproducible<sup>6</sup> en el corto y mediano plazo, la concentración de su apropiación y el aumento de la demanda de su uso generan un crecimiento exponencial en su precio, lo cual lo vuelve inalcanzable para los sectores medios-bajos y bajos. Así, en un contexto de elevada demanda como el actual, estos precios se disparan y motivan el aumento de salidas extralegales para lograr el acceso al suelo y, por lo tanto, a la vivienda (Jaramillo, 2003; Fernandez, 2009). Estas dinámicas resaltan el rol protagónico que tiene el mercado a la hora de establecer las reglas del juego, condicionando fuertemente y empujando a un sector importante de la población al desarrollo de TIPs. Frente a esta situación observamos que el Estado, apelando a una interpretación acotada del fenómeno de las TIUs, focaliza sus propuestas e intervenciones en “resolver” el problema de las TIPs *en sí mismo*, sin intervenir en las principales dinámicas estructurales que producen y reproducen su expansión.

A la falta de intervención en el mercado, se suma el hecho de que los marcos jurídicos se han elaborado a partir de una ciudad idealizada<sup>7</sup> planteada como objetivo normativo, sin tomar en cuenta lo que realmente sucede en el territorio y las posibilidades que existen para los diferentes sectores sociales de acceder a la ciudad. Así, observamos que es el mismo Estado quien deja afuera de la legalidad (con todos los problemas que eso implica) a un elevado porcentaje de personas, planteándose la contradicción en la que por un lado el sistema jurídico del Estado desconoce la realidad de las ciudades; y por el otro se preocupa por implementar programas de regularización de esa informalidad que él mismo condiciona y empuja al carácter de ilegal (Fernandez, 2009).

Las ocupaciones de tierra junto con la autoconstrucción de vivienda, o la ocupación de inmuebles como salidas para vivir en la ciudad, configuran una realidad en la que los sectores de bajos ingresos padecen la falta de acceso a la tenencia segura del lugar en el que habitan y a la mayor parte de los servicios básicos. Todo esto los lleva a afrontar mayores costos para resolver las necesidades cotidianas, experimentando además una calidad de vida muy inferior a la mayor parte de los habitantes urbanos. A esta situación adversa, se añade que un elevado porcentaje de la población que se ve obligada a desarrollar TIPs, sobrevive inserta en el mercado informal de trabajo, lo cual aumenta la inestabilidad y la inseguridad respecto a las posibilidades de acceder de forma segura a la ciudad y los beneficios que derivan de esa situación (Herzer *et al*, 2008).

En el caso del AMM, a la larga lista de inaccesibilidades que suele ser común en la mayoría de las ciudades para los habitantes informales, se suman las dificultades cada vez más severas para circular por la ciudad para los habitantes de TIPs<sup>8</sup> debido a que son

---

<sup>6</sup> El suelo, en tanto mercancía, se comporta como un bien que presenta una serie de particularidades: en primer lugar, no es producido por trabajo humano, por lo que su valor no depende del costo de producción y su cantidad es relativamente constante, principalmente respecto a la localización, que suele ser la que más fuertemente influye en su precio, y es inamovible e intransferible a otros suelos (salvo largos y costosos procesos que no son la regla). Además es un recurso imprescindible para el desarrollo de cualquier actividad humana. Todas estas particularidades respecto al resto de las mercancías lo hacen especialmente sensible a la actividad especulativa, y a que se exacerbaban los desequilibrios que normalmente se generan en el intercambio de cualquier otro bien por medio del mercado.

<sup>7</sup> Idealizada desde la lógica del Estado y el bien común.

<sup>8</sup> Los obstáculos principales los configura una especie de “cordón invisible” para el resto de los ciudadanos, que miembros de las diferentes fuerzas de seguridad pública conforman alrededor del microcentro y en la entrada y salida de los barrios de sectores populares, donde los agentes, amparados en una ley que habilita las requisas en la calle sin motivo específico, pueden detener y demorar hasta 24 hs. a cualquier persona. Este dispositivo se usa para limitar la circulación de estos “indeseables” para el capital por el escenario

señalados como los responsables de la problemática de la inseguridad urbana, y a que expresan el papel de indeseables para un escenario urbano del centro donde el Estado y el mercado invierten fuertes sumas para ofrecerlo al turismo y al consumo de élite (Marsonet, 2010).

A partir de esta situación, y sobre la base de las escasas posibilidades que brinda el AMM (donde al funcionamiento injusto del mercado de suelos se suman limitaciones geográficas como la escasez de agua, el riesgo ambiental de ocupar el piedemonte del oeste y el impacto de urbanizar los escasos suelos fértiles de la periferia que se extiende hacia el sur, este y norte) los sectores de bajos ingresos van escogiendo los sitios que quedan libres para localizarse. Con esa lógica y necesidad han ido generando diferentes patrones de instalación para desarrollar sus TIPs, que siguiendo a Lentini *et al* (2010b) podemos dividir en:

a- Terrenos vecinos a asentamientos existentes. Es la opción más frecuente y es llevada a cabo por los hijos de los vecinos de un asentamiento que han conformado sus propios hogares.

b- Terrenos en el piedemonte sobre tierras fiscales, en la cercanía de las fuentes de ingresos urbanas, que ofrecen alguna posibilidad de acceder a la propiedad en el mediano o largo plazo y menor riesgo de desalojo que la ocupación de terrenos privados.

c- Terrenos en la cercanía de basurales que se transforman en oportunidad laboral e inclusive en fuente de aprovisionamiento.

d- Terrenos en la cercanía a cursos de agua: arroyos, ríos y principalmente canales de riego.

e- Construcciones en estado de abandono y que pueden constituirse en albergues, como viejas estaciones de ferrocarril, bodegas abandonadas, etc.

f- Espacios libres que dejan las grandes obras viales, electroductos, etc.

A la hora de cuantificar el fenómeno de las TIPs no existen datos precisos que den cuenta de su magnitud. Los datos que más se acercan a reflejar esta realidad son los propuestos por Lentini *et al* (2010a), quienes tomando en cuenta los hogares que son propietarios de la vivienda que habitan pero no del suelo, sostienen que en Mendoza existía en 2007 un 2,8 % de hogares en villas y asentamientos informales. Para tener una idea aproximada de la evolución de las TIPs en el AMM, según el IPV (citado en Lentini, 2010a) la población que habita en villas y asentamientos informales aumentó entre 1984 y 1991 un 109%, entre 1991 y 2004 un 20%, y se redujo un 45% de 2004 a 2007, para esta aglomeración.

#### La intervención estatal sobre las TIPs

Como mencionamos en el apartado anterior la intervención sobre las TIPs es necesaria, porque si no se interviene se generan efectos negativos para la ciudad en su conjunto y para sus habitantes en particular. Ahora bien, en el caso del AMM las diferentes experiencias históricas nos demuestran que el simple hecho de intervenir sobre las TIPs no es garantía para frenar los efectos negativos de la informalidad, y de hecho, en muchas ocasiones, los problemas se han acentuado después de la intervención, como también se ha demostrado que sucede en otros lugares del mundo (Smolka 2003, Fernandez, 2001).

A continuación expondremos de forma sintética las características principales y los supuestos a partir de los cuales se planificaron y ejecutaron las políticas de intervención del Estado sobre las TIPs en el AMM desde 1972 hasta la actualidad. Como escapa a los fines del presente trabajo exponer detalladamente cada programa, nos apoyamos en una

---

céntrico dispuesto para el turismo y la acumulación.

periodización propuesta por Lentini (2010b) para presentar un análisis general y sintético de las políticas públicas respecto a este fenómeno en la provincia entre 1972 y 2007.

El primer período se extiende entre 1972 y 1992, cuando la mayor parte de las respuestas estatales se viabilizaron por medio del FONAVI. Los supuestos que sostuvieron estas políticas se apoyan sobre la lógica de un Estado de bienestar, con una perspectiva claramente desarrollista respecto a las causas de la informalidad. Por lo tanto, en ese contexto se plantea que las TIPs surgen por la masiva migración hacia las ciudades, que no disponen de capacidad para dar trabajo a ese creciente número de personas, quienes al no tener ingresos importantes no podían acceder a la vivienda. Frente a esto, el Estado benefactor debía responder proveyendo viviendas. Cabe destacar que en el plano provincial, ya durante la década del 80 se empiezan a observar en la política de vivienda nuevos supuestos tales como el hábitat progresivo, el esfuerzo de los beneficiarios, aprovechar las capacidades organizativas, etc., que responden a la lógica neoliberal, y forman parte de la transición hacia lo que iba a predominar en el siguiente período. Los nombres de estos programas provinciales fueron Programa Provincial de Erradicación de Villas Inestables (PPEVI) y Programa Hábitat Básico.

Las características principales de las políticas públicas de intervención sobre las TIPs durante este período fueron una fuerte centralización a nivel nacional, ejecución de grandes planes masivos, en su mayor parte de erradicación de villas y asentamientos y provisión de grandes complejos de casas unifamiliares terminadas, optimizando los escasos recursos financieros disponibles para la compra de tierras.

Estas características llevaron a que se hicieran conjuntos entre medianos y grandes (La Gloria y La Estanzuela en Godoy Cruz superaron las 1.000 viviendas cada uno) en localizaciones periféricas mayoritariamente. Estos conjuntos han sido los núcleos desde los que, ya sea a través de tomas en sus bordes por parte de las nuevas generaciones que no acceden a la casa propia, o por medio de planes vivienda social, se han constituido grandes áreas homogéneas de segregación residencial socio-económica (Lentini, 2010b).

El siguiente período comienza con un hito fundamental en el año 1992, cuando se firma el Pacto Fiscal que implica la efectiva descentralización hacia las provincias del FONAVI, y se desarrolla bajo el predominio del enfoque facilitador que responde a la instalación del modelo económico neoliberal, claramente condicionado por las instituciones financieras internacionales.

Aquí el supuesto que subyace se corresponde con la perspectiva neoliberal de la informalidad que expusimos en la introducción del presente trabajo, donde las bases de la intervención implican fomentar la descentralización institucional y la participación de los “beneficiarios”. Con esto se propiciaba la coexistencia y articulación de actores con capacidad de decisión sobre la localización de los terrenos (los beneficiarios a través de la elección del mismo y los municipios mediante las aprobaciones respectivas), lo que asumió diferentes formas, variando según el modo de gestión de cada municipio y el sector social al que estaba dirigido el proyecto. No obstante, la situación más frecuente fue la adquisición de terrenos elegidos por las OSC con crédito estatal y con un grado variable de asesoramiento municipal (Lentini, 2010b).

En este período, las intervenciones se caracterizaron por una fuerte limitación en su desempeño debido a diversos factores, tales como: el precio de la tierra y la escasa disponibilidad de recursos para disponer con este fin, la presión de la demanda, la permisividad en el cumplimiento de ordenanzas de zonificación vigentes, la falta de adhesión por parte de los Municipios para aplicar la Ley Provincial del Ambiente 5961-92, etc. Otra característica a destacar es que se dio una disminución en el tamaño de los conjuntos que aminoró el impacto de los mismos en el territorio y favoreció los procesos

de integración de los nuevos residentes, aunque esto se vio empañado debido a que los barrios más nuevos tendieron a localizarse alrededor de los barrios de programas estatales más antiguos generando verdaderas áreas de segregación residencial socio-económica, conformadas por conjuntos de vivienda social y TIPs.

De esta manera, podemos señalar como los resultados generales del período la expansión de conjuntos de barrios de vivienda social (que en muchos casos sirvieron de base para el desarrollo de TIPs en sus alrededores). Esta desventaja de la posición periférica estuvo fuertemente condicionada por el alto precio de la tierra y los montos tope de financiamiento, a lo que se sumó una insuficiente accesibilidad a la información inmobiliaria (Lentini, 2010b). Así, este periodo estuvo marcado a nivel de procesos macro sociales por una mayor intervención del mercado, que fue el verdadero configurador del territorio impulsando una tendencia a la dualización y fragmentación de la ciudad, exacerbada por las políticas urbanas diseñadas por organismos como el Banco Mundial (1991) que promovieron políticas sociales doblemente focalizadas: social y territorialmente. En lo social, porque estuvieron orientadas a satisfacer únicamente las necesidades de la pobreza extrema, no a impulsar el desarrollo humano ni social; en lo territorial, porque estuvieron dirigidas exclusivamente a los barrios y áreas urbanas donde se concentra esa pobreza, sin plantear articulaciones con el resto de la ciudad.

El último período contemplado es el que comienza con el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), cuando se apunta a recuperar el debilitado rol que cumplía la nación en materia de política habitacional. Los supuestos que sustentan este período, en el plano de la política de intervención sobre las TIPs, se relacionan al Estado de bienestar<sup>9</sup> ya que recuperó para el gobierno nacional importantes mecanismos de decisión, y desde ahí definió inyectar un gran volumen de recursos provenientes del superávit fiscal con el doble rol de dar viviendas y reactivar la economía por medio de la construcción. La perspectiva respecto a la informalidad también vuelve a tomar en este sentido características de la visión desarrollista, lo cual fundamenta la necesidad de una acción fuerte del Estado para garantizar (o al menos dar oportunidades) de acceso a la vivienda a quienes no lo pueden hacer a través del mercado.

Como características destacadas observamos que aumentan fuertemente los recursos disponibles y se ejecutan numerosos planes, que en el AMM llegan a desarrollar más de treinta proyectos destinados a proveer de vivienda a hogares que habitaban en villas o asentamientos precarios, representando el 43% de las viviendas construidas las que se direccionaron a ese sector de la demanda habitacional (Lentini, 2010b). Este período también muestra cierta falta de coordinación entre el poder centralizado en el estado nacional respecto a la toma de decisiones y manejo de los recursos, y el rol de los municipios que siguen definiendo las prioridades de localización y de familias a asignar las viviendas. Además se destaca el intento por radicar a los asentamientos en su propio lugar, representando un importante cambio en la forma de actuar con respecto a los períodos anteriores, aunque la radicación se dio para los casos de asentamientos que ocupan zonas menos valorizadas y periféricas, y en ningún caso para los que están en las áreas céntricas que sí fueron relocalizados hacia la zona periurbana. Esta situación responde a las dificultades de los sectores de menores ingresos para acceder al suelo, aún cuando el Estado estuviera mediando a su favor en el marco de sus intervenciones en materia de vivienda, lo cual evidencia el papel clave del mercado de suelo en los procesos de urbanización.

En cuanto a los resultados obtenidos, observamos que con estos mecanismos se lograron

---

<sup>9</sup> Cabe aclarar que existen diferencias respecto al modelo del Estado de Bienestar, siendo esta nueva etapa diferente a la de mediados del siglo XX, principalmente respecto a la forma de obtener los recursos para fortalecer un Estado con gran disponibilidad de dinero para implementar políticas públicas.

importantes avances en la provisión de viviendas que se reflejan en los logros del Plan Mendoza sin Villas, a través del cual “se han consolidado siete asentamientos, se han construido cuarenta barrios nuevos, beneficiando a 5.592 hogares que habitan en 2.824 viviendas terminadas en ese periodo” (Lentini, 2010b).

A estos resultados que en principio aparecen como altamente positivos, consideramos importante analizarlos en contexto, ya que por un lado fortalecieron la conformación de grandes áreas de segregación residencial socio-económica, a partir de las cuales en el último año se han generado nuevas expansiones por medio del desarrollo de TIPs impulsadas por las nuevas generaciones para las cuales los planes focalizados no han sido suficientes y probablemente nunca lo sean<sup>10</sup>.

### 2.3. Las territorialidades informales especulativas

Para pensar y analizar las TIEs en el AMM nos hemos enfocado sobre las urbanizaciones cerradas, ya que son las que más superficie han ocupado y más peso han tenido dentro de la producción del suelo urbano en los últimos años.

A partir de los años 90 se comienza con un desarrollo urbano fragmentado en el área periurbana de la ciudad de Mendoza, en la medida en que se sintoniza con la reestructuración capitalista global a la que inicialmente aludimos. Es que en este período el discurso y las políticas neoliberales vinieron acompañando y legitimando el reajuste del espacio estatal, la libertad de acción del capital junto con los procesos de metropolización y conformación espacial fragmentada.

La estabilización de la economía y la consiguiente disponibilidad de crédito para las familias (asociadas a la presencia de inversión extranjera directa y a la bancarización de la economía en general) constituyeron un factor de incentivo para la producción de TIEs enfocadas a sectores medios y altos con capacidad de endeudamiento y marcaron la tendencia de crecimiento urbano para el conjunto de la metrópolis durante el período (Lentini, 2010b).

Luego de la crisis que decretara el final del modelo de convertibilidad, el sector inmobiliario experimentó un *boom* en el cual los fenómenos fundamentales que motorizaron la expansión de las TIEs fueron la devaluación de la moneda, el aumento de las exportaciones (principalmente de los *commodities* agrícolas), la inversión extranjera, etc. La masa de capital generado se inyectó principalmente en terrenos y en construcción. Estas TIEs (las urbanizaciones cerradas) han ido conformando un espacio periurbano fragmentado y han ampliado la expansión del suelo urbano. Este proceso de suburbanización se intensificó y las transformaciones se evidenciaron en las nuevas formas de organización del espacio residencial, la difusión de grandes equipamientos de consumo, entretenimiento, turismo y espectáculo (Lentini, 2010b). Además, han avanzado sobre los márgenes, en terrenos no urbanos/no urbanizables, principalmente cercanos a vías rápidas de acceso. Este modo de producir ciudad es una fórmula global y, como estrategia de reproducción del capital, los desarrolladores inmobiliarios han invertido sobre los bordes creando condiciones territoriales favorables, aprovechándose de la infraestructura colectiva para obtener renta diferencial de aquellos suelos.

Muchos emprendimientos se han comportado como *punta de lanza* o *frente pionero* para marcar la dirección y la localización de la expansión urbana. “Creo que le abrimos el camino a otras empresas y a otros proyectos”, sintetiza Mario Groisman (Diario Los Andes, 2010), titular del Grupo Presidente, en referencia a lo que será el mayor

---

<sup>10</sup> Esto se debe a la continuidad de la hegemonía de la lógica del mercado que siempre va a imponer limitaciones crecientes a los más pobres en el acceso a la vivienda, sea por escasez de desarrollo del negocio, o por su expansión que determina un aumento exponencial de los precios del suelo y, por lo tanto, mayores dificultades para acceder al mismo.

emprendimiento residencial cerrado de Mendoza, *Palmares Valley*. Bajo el concepto de “pueblo nuevo” el megaemprendimiento irrumpe en el piedemonte con 200 hectáreas incluyendo catorce barrios cerrados, plaza comercial y clubes, entre sus instalaciones.

Este tipo de TIEs promueve el consumo de un estilo de vida basado en los conceptos de comodidad, seguridad y naturaleza; donde es fundamental la accesibilidad a otros tipos de territorialidades de élite (como centros comerciales y de servicios, de espectáculos y entretenimientos) y a centros urbanos más importantes.

Los actores sociales protagonistas en la conformación de las TIEs son el Estado, los propietarios de la tierra, el capital financiero e industrial y los desarrolladores inmobiliarios. Dichos actores tienen la capacidad de producir cambios de tendencia en el desarrollo de la urbanización con un grado de eficiencia, rapidez y profundidad desconocido hasta comienzos de la década pasada en el AMM. De todas maneras, cabe recordar que son los agentes del sector privado (capital inmobiliario, financiero e industrial, y desarrolladores) los que marcan el ritmo de la urbanización en la región también bajo formas diferentes<sup>11</sup>, ya sea completando el tejido con el desarrollo de los intersticios de la trama vacantes; o extendiendo la ciudad en su borde, desarrollando el periurbano<sup>12</sup>; o bien generando enclaves de nueva centralidad (Briano y Fritzsche, 2007b).

En el AMM las urbanizaciones cerradas se han localizado preferentemente en el periurbano, aunque en menor medida también en los intersticios del área urbana consolidada. La superficie que ocupan equivale aproximadamente a un 10% del AMM<sup>13</sup> y en los últimos años, los emprendimientos de mayor envergadura avanzan sobre el piedemonte y terrenos agrícolas. Se concentran en los departamentos de Luján de Cuyo y Guaymallén, con una tendencia de expansión hacia el sur-oeste de Luján de Cuyo, hacia el oeste de Las Heras, hacia el sur-oeste de Maipú y hacia el noreste del Guaymallén. Esto refleja un avance y competencia entre diferentes usos del suelo: sobre terrenos periurbanos agrícolas de gran calidad (1º Zona Vitivinícola y cinturón frutihortícola local) y hacia el piedemonte mendocino, terrenos de gran riesgo ambiental.

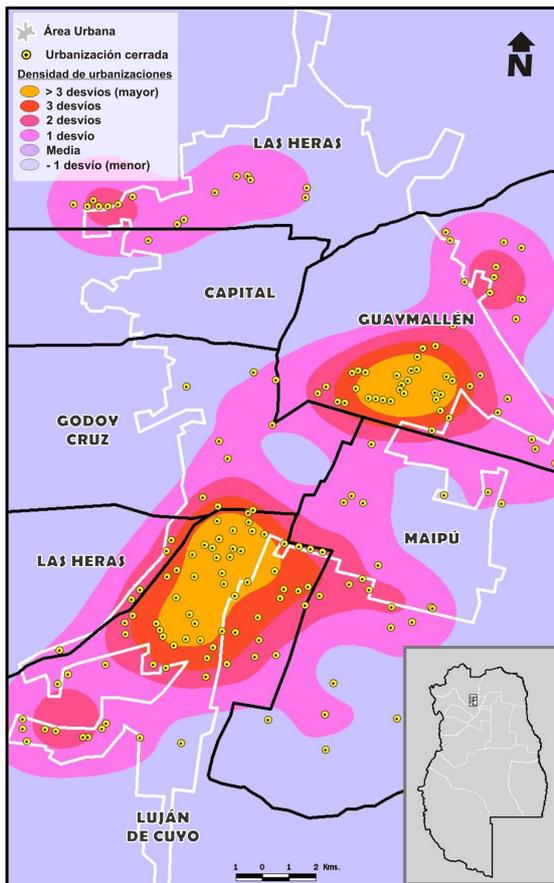
---

<sup>11</sup> Blanco (2000, p.1) advierte al respecto que

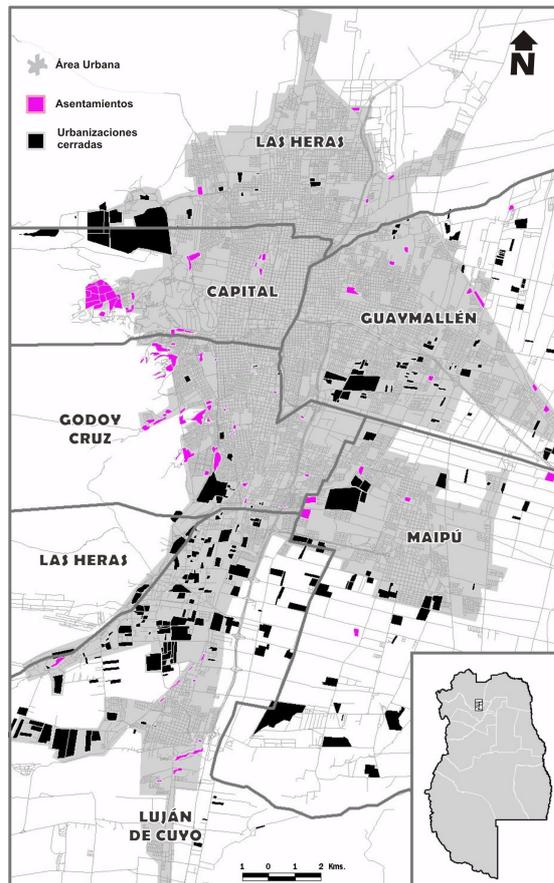
En cuanto a la planificación, florecieron las iniciativas privadas de remodelación de la ciudad, con visiones puntuales y sesgadas hacia proyectos específicos, mientras la acción estatal se movía al compás de estas iniciativas o de manera reactiva frente a ellas. (...) Estos actores privados, protagonistas de algunas de las transformaciones más notorias en la ciudad, conforman un conjunto que incluye a actores globales, a actores regionales y a representantes del capital local más concentrado, en complejas relaciones de competencia, subordinación o alianzas.

<sup>12</sup> “El periurbano constituye un ‘territorio de borde’ sometido a procesos económicos relacionados con la valorización capitalista del espacio, como consecuencia de la incorporación real o potencial de nuevas tierras a la ciudad” (Barsky, 2005).

<sup>13</sup> Según los cálculos de Salvatierra (2006) para el año 1999, la superficie de usos urbanos (periurbano y densidad urbana) del AMM es de 262,29 km<sup>2</sup>. Estimaciones propias, basadas en distintas fuentes reflejan que la superficie de las urbanizaciones cerradas actuales y en producción es de aproximadamente 25,86 km<sup>2</sup>.



**Figura 1. Densidad de urbanizaciones cerradas en el AMM, 2009.**



**Figura 2. Extensión de urbanizaciones cerradas y de villas y asentamientos en el AMM, 2009.**

La intervención estatal sobre las TIEs De Mattos (1998, p.748) ha señalado que:

Es importante destacar que lo que la liberalización económica ha logrado, en esencia ha sido despejar el camino para la afirmación de una lógica estrictamente capitalista en la producción y reproducción metropolitana, al permitir una operación desregulada (o en el mejor de los casos escasamente regulada) de dos tipos de estrategias sociales: las estrategias empresariales vinculadas a los negocios inmobiliarios... y las estrategias de los sectores desposeídos... que contribuyen a empujar la frontera urbana.

De este modo, el desarrollo de las TIEs sobre el AMM viene amparado en una esfera de opacidad legal, que va desde las excepciones legales hasta el vacío legal, transitando por un sendero borroso que se vale de los intersticios y márgenes para crear una situación favorable. Aquí, el Estado ha acompañado, incluso por omisión, el proceso. Los marcos urbanísticos vigentes son incompletos y se han ajustado *ex post*.

Mientras este fenómeno se va consolidando, nuevos actores aparecen como los gestores de la planificación en los nuevos escenarios: los emprendedores privados, los promotores, los inversores extranjeros, etc.; en tanto que el Estado queda subordinado en la toma de decisiones, y la normativa urbana en su conjunto muestra importantes espacios vacíos.

Algunos autores (Pírez, 2004; Koppmann, 2005) sostienen que las operaciones privadas se apropiaron de la planificación urbana, en un intento de producir condiciones territoriales para satisfacer necesidades particulares y el resultado de este nuevo proceso de

suburbanización es la producción de un modelo de ciudad atado a las concepciones del mercado. Groisman (Diario Los Andes, 2010) es muy explícito en su opinión sobre la intervención y el crecimiento urbano:

Ahí está el futuro, en algunas zonas de Luján y en otras también. Pero si uno se mete más adentro se encuentra con basurales o desordenes y estos emprendimientos tratan de poner orden ahí... Con toda la tierra que tenemos, debemos avanzar hacia el oeste... tenemos que crecer y avanzar por allí.

En el caso particular de *Palmares Valley* se vale de un conflicto limítrofe entre tres departamentos, y ante las disputas jurisdiccionales por la regulación del territorio, esta empresa seleccionó con qué interlocutor estatal negociar su localización, y por ende beneficiarse y sortear algunos obstáculos jurídicos para su desarrollo<sup>14</sup>. Como expresa Corti (2010):

[Algunas] reglamentaciones no hicieron más que facilitar el desarrollo de la urbanización privada, dejando algunos elementos de regulación para mantener posibilidades de negociación (no siempre formal) entre los desarrolladores y los funcionarios. Habitualmente, los municipios carecen del poder y también de la voluntad de enfrentar el problema.

En este sentido, Roitman (2000) señala el gran vacío legal en lo que respecta a las urbanizaciones cerradas. Al no existir normativa específica que regule estos emprendimientos la figura legal vigente que utilizan para desarrollarse es la Ley Nacional 13.512/48 de Propiedad Horizontal.

La Provincia de Mendoza no cuenta con legislación específica para urbanizaciones cerradas. Sin embargo, debido a la proliferación que estas TIEs han tenido en los últimos años, algunos municipios están trabajando en el establecimiento de un instrumento jurídico para estos casos. Luján de Cuyo, uno de los municipios que más ha visto modificar su fisonomía urbana con el surgimiento de numerosas urbanizaciones cerradas, cuenta ya con una ordenanza específica para estos nuevos proyectos. La ordenanza 1522/99 denomina barrio cerrado "a todo complejo urbanístico destinado a uso residencial con posible combinación de espacios asignados a esparcimiento y/o deportes en donde se solicite el control de acceso al mismo". Esta obra se encuentra sujeta a las disposiciones de la Ley Provincial de Loteos N° 4341/79 y a la ley 5.961/92 de preservación del ambiente, según la cual el emplazamiento del barrio no debe ocasionar perjuicios a la trama urbana, ni interferir con los futuros ejes de crecimiento.

El artículo 26 de la ley 4.341/79 establece que "todo loteo cuya superficie exceda los 20.000 m<sup>2</sup>, deberá contar con una extensión que puede destinarse a equipamiento escolar, asistencial, de seguridad, recreativo u otros destinos que fueren necesarios". En este sentido, la ordenanza de Luján de Cuyo manifiesta que los terrenos a donar para equipamiento, según lo establecido, se ubicarán fuera del perímetro del loteo, en una zona a determinar por el municipio, que posea la misma valuación que el terreno donde se emplaza el barrio privado. Sin embargo, es un modo explícito de blanquear la ausencia de planificación y regulación para este tipo de TIEs. En el caso de Luján de Cuyo, paralelamente a esta ordenanza se modificó la zonificación de usos del suelo adecuando

---

<sup>14</sup> Vemos así cómo la recentralización del Estado nacional sobre la toma de decisiones para intervenir en el territorio, que condiciona fuertemente a las TIPs, no incide en el desarrollo de las TIEs, ya que los empresarios negocian directamente con los gobiernos locales, sin intervención de los estados provincial ni nacional.

y legalizando el proceso de transformación iniciado por las TIEs años antes<sup>15</sup>. Estas modificaciones traen inexorablemente un cambio en la renta del suelo (Jaramillo, 2009) creando beneficios y perjuicios para los propietarios de las áreas afectadas.

Como observamos, la falta de adecuación a la normativa urbanística (códigos de edificación, zonificación, leyes ambientales y de infraestructura) es de las irregularidades más comunes en la TIEs. Según Koppmann (2005) en Pilar “el 70% de clubes de campo y urbanizaciones privadas presentan obras antirreglamentarias”, estas no cumplían con el código de edificación y las normas municipales vigentes. El caso más frecuente es la edificación en lugares comunes figurando en el catastro municipal como baldíos. La carencia de relevamientos completos denotan una incapacidad y una falta de voluntad de los municipios y entidades provinciales para las inspecciones.

Pero sin dudas, la situación que más pone al descubierto la informalidad que rodea al asentamiento de las nuevas urbanizaciones es la apropiación y venta en los emprendimientos cerrados de las calles y los espacios públicos comprendidos dentro de sus respectivos límites, con la complicidad de los funcionarios que autorizan la desafectación al dominio público municipal de espacios circulatorios y fiscales dentro de las urbanizaciones cerradas y su venta directa a los propietarios de las mismas. Esto perjudica la capacidad de intervención del Estado, sus bienes, la posibilidad de mejorar el equipamiento colectivo y darle articulación y cohesión al territorio urbano. Si hacemos rápidamente un cálculo para el peor de los escenarios (en el que ninguna de las urbanizaciones cerradas cedieran el porcentaje de terreno para el destino colectivo<sup>16</sup> de la ciudad), entonces de los 25 km<sup>2</sup> de superficie privadas (10% del AMM), el Estado perdería 7,5 kms<sup>2</sup> aproximadamente.

### **3. Reflexiones finales**

El ejercicio exploratorio de este trabajo se propuso como objetivo trascender la comprensión parcial que habitualmente se tiene desde el Estado y la academia respecto a la dimensión espacial del fenómeno de la informalidad urbana. Esta comprensión acotada tiene como causas: el escaso desarrollo de un marco teórico apropiado para interpretarla; la mirada especializada y focalizada tan sólo en una de las expresiones de la informalidad urbana, que denominamos territorialidades informales precarias; la falta de articulación en el abordaje de las causas estructurales que participan en la producción y reproducción de la informalidad urbana espacialmente; y la escasez de estudios sobre las formas dominantes actuales de producción informal del espacio urbano, particularmente de las denominadas territorialidades informales especulativas.

Como respuesta exploratoria a esta comprensión acotada de la informalidad urbana, hicimos una revisión breve pero crítica de los diferentes marcos teóricos desde los que se han abordado en general el tema de la informalidad urbana. Esto nos llevó a complejizar las perspectivas marxista y desarrollista, complementando el análisis con las dinámicas urbanas y territoriales que la reestructuración capitalista impulsó desde las últimas décadas del siglo XX. Luego, amplificamos el estudio de la informalidad urbana haciendo foco en otras formas de producción informal del espacio, analizando especialmente el papel de las territorialidades informales especulativas en la expansión urbana del AMM en las últimas décadas.

A partir de esta línea analítica, propusimos pensar la informalidad urbana como la lógica hegemónica de producción del espacio, donde observamos que las territorialidades

---

<sup>15</sup> Ordenanza Municipal n° 1517-99 Zonificación de Usos del Suelo; y Ordenanza Municipal n° 3910-04 Modificación de Límites de la Zona Residencial 2 y Comercial Mixta 2.

<sup>16</sup> Para realizar esta estimación tomamos la Ley 4341/79, artículo 26, considerando que el porcentaje aproximado de terreno a ceder para equipamiento colectivo sería de un 30% de la superficie total de los loteos mayores a 2 hectáreas.

informales especulativas adquieren un rol protagónico en el desarrollo de la informalidad urbana en general, y condicionan fuertemente las dinámicas de expansión y las posibilidades de regularización de las territorialidades informales precarias. Esta propuesta se contrapone a la perspectiva que, equiparando la informalidad urbana con la informalidad precaria, invisibiliza el peso que tienen dentro de este fenómeno otros procesos de producción informales como las territorialidades especulativas. Éstas ocupan alrededor del 10% de la superficie del AMM, a diferencia de las precarias que no superan el 2,8%.

Además, debemos plantear la ineficacia e injusticia con que el Estado se involucra en relación al desarrollo de las territorialidades informales urbanas. La ineficacia estatal no tiene tanto que ver con las características de los programas de regularización en sí mismos, sino antes bien con la falta de voluntad de intervención sobre el mercado del suelo. En este sentido, todas las políticas estatales que inyectan recursos focalizados para “resolver” la informalidad precaria aisladamente fracasan, ya que tarde o temprano son incorporadas a la lógica del mercado, reproduciendo en parte los problemas que pretendían solucionar.

Por otra parte, la intervención estatal es injusta en la medida en que existe una clara diferenciación en la regularización y legitimación del Estado con respecto a las territorialidades informales especulativas y a las precarias. Este trato diferencial se refleja en una serie de dispositivos que blanquean y legitiman a las informalidades especulativas, a la vez que criminalizan y oscurecen a las informalidades precarias.

Finalmente, nuestro recorrido exploratorio nos motiva a considerar una serie de desafíos, entre los que destacamos la necesidad de profundizar el seguimiento del desarrollo de las territorialidades informales en el AMM (fundamentalmente en lo que a mercado de suelo y renta urbana se refiere); consolidar el marco teórico de la perspectiva introducida que nos permita construir una herramienta heurística apropiada para la comprensión estructural y dinámica de la producción del espacio urbano; y aportar a una línea de investigación e intervención que ponga el foco sobre los procesos que motorizan y condicionan la expansión de las territorialidades informales especulativas para comprender la reproducción injusta de la ciudad y buscar alternativas a la misma.

## **Bibliografía**

Barsky, A. El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova*, 2005, 9(194), 36.

Blanco, J. (2000). Infraestructura de circulación y nuevos centros de servicios: el caso del Acceso Norte, ramal Pilar (Región Metropolitana de Buenos Aires). *Segundas Jornadas Platenses de Geografía* La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Brenner, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press, USA.

Briano, L.; Fritzsche, F. (2007). Transformaciones industriales en el borde metropolitano de Buenos Aires. Pilar como distrito representativo. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 9(245), 45.

Briano, L.; Fritzsche, F. (2008). La ineficiencia del capitalismo en el proceso de construcción y expansión de la ciudad. El caso del periurbano de Buenos Aires. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, mayo de 2008.

Briano, L.; Fritzsche, F. (2010). La producción del espacio urbano durante el auge del neoliberalismo. Sus manifestaciones en Pilar, en el Periurbano de Buenos Aires. *Scripta*

*Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 14(331), 35.

Caldeira, T. (2007). Ciudad de muros. *Barcelona: Gedisa*.

Clichevsky, Nora (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Universidad de Buenos Aires.

Cortés, F. (2000). La metamorfosis de los marginales: la polémica sobre el sector informal en América Latina. *De la Garza Toledo, Enrique (coordinador) Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México/FLACSO/Universidad Autónoma Metropolitana, México*.

Corti, M. (2010). La "privatopía" contra la ciudad abierta. Countries y barrios cerrados en la Argentina. *Carajillo de la Ciudad*, 2.

De Mattos (1998) Globalización y Territorio Impactos y perspectivas. Santiago de Chile:PUC -IEU Fondo de Cultura Económica.

Diario Los Andes (2010) "Con toda la tierra que tenemos, debemos avanzar hacia el oeste" Mendoza, 18 de abril de 2010, Sección Económica, p.3.

Duhau, Emilio (2003) La ciudad informal: el orden urbano y el derecho a la ciudad. Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, Brasil.

Fernandez, E. (2001) La ley y la producción de ilegalidad urbana. *Land Lines Newsletter*, mayo 2001, 13(3).

Fernandez, E.; Maldonado Copello, M.M. (2009). El derecho y la política de suelo en América Latina: Nuevos paradigmas y posibilidades de acción. *Land Lines Newsletter*, enero 2009, 21(3), Cambridge, MA: Lincoln Institute of Lan Policy.

Gerxhani, K. (2004). The informal sector in developed and less developed countries: a literature survey. *Public Choice*, 120(3), 267–300.

Ghertner, D. A. (2008). Analysis of new legal discourse behind Delhi's slum demolitions. *Economic and political weekly*, 43(20), 57–66.

Hart, K. (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, 11(01), 61–89.

Harvey, D. (2007). Espacios del capital. Hacia una geografía crítica. Madrid: Akal.

Grahl, S. La territorialidad informal y la territorialidad especial en el AMBA como emergentes de la excepcionalidad en materia de ordenamiento urbano y territorial en la Provincia de Buenos Aries.

Herzer, H.; Di Virgilio, M.M.; Rodríguez, M.C. y Redondo, A. (2008). ¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires). *Pampa Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 4(4), pp. 85-112.

Jaramillo, S. (2003). Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías. Texto del curso "Mercados de Suelo Urbano en Ciudades Latinoamericanas", Lincoln Institute of Lan Policy.

Jaramillo, S. (2009). "Hacia una teoría de la renta del suelo urbano", (2da de.). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Lentini, M.; Palero, D.; Montaña, E. (2010a). La inequidad en el acceso al suelo urbano: los procesos de segregación residencial e informalidad urbana. XI Seminario Internacional RII, Mendoza, octubre 2010.

Lentini M., Palero D y otro (2010b). "Alternativas para el hábitat informal: análisis de la eficacia de las políticas sobre asentamientos informales. El caso de la provincia de Mendoza (Argentina)", Millcayac, Anuario 2009 de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo, pp 207-255.

Marsonet, P. (2010). La proliferación de respuestas territoriales a la inseguridad urbana en el Gran Mendoza y su relación con el ejercicio del Derecho a la Ciudad, durante la última

- década, 1999-2009. Tesis de grado, Licenciatura en Geografía, FFyL, UNCuyo, Mendoza, Argentina.
- Pirez, P. (2004). La Configuración Metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación. *Realidad Económica*, (208).
- Portes, A., Castells, M., & Benton, L. (1989). World underneath: the origins, dynamics, and effects of the informal economy. *The Informal Economy. The John Hopkins University Press. Baltimore and London*, 11–34.
- Roy, A. (2011). Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(2), 223–238.
- Sáinz, P., & Pablo, J. (1998). ¿Es necesario aún el concepto de informalidad? *Perfiles Latinoamericanos*, (13), 55.
- Salvatierra, C. (2006). Evaluación estadística de patrones radiométricos para la determinación del crecimiento urbano en el Gran Mendoza, Argentina. XII Simposio Latinoamericano en Percepción Remota y Sistemas de Información Espacial (SELPER). Cartagena, Colombia.
- Smolka, M. (2003) Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. En: Land Lines Newsletter, enero 2003, 15(1), Cambridge, MA: Lincoln Institute of Lan Policy.
- Smolka, M. (2002). “Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema”. Texto del curso “Mercados de Suelo Urbano en Ciudades Latinoamericanas”, Lincoln Institute of Lan Policy.
- Vidal Koppmann, S. (2005). La ciudad privada: nuevos actores, nuevos escenarios ¿nuevas políticas urbanas? *Scripta Nova.Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona*, 9(194), 15.
- Wagner F. (2007). Informe: "Evolución y perspectivas de las urbanizaciones cerradas en la provincia de Buenos Aires". DPOUT: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial-Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda-Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007.
- Weinstein, L. (2008). Mumbai's development mafias: globalization, organized crime and land development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 22–39.
- Yiftachel, O. (2009a). Critical theory and 'gray space': Mobilization of the colonized. *City*, 13(2), 246–263.
- Yiftachel, O. (2009b). Theoretical Notes On 'Gray Cities': the Coming of Urban Apartheid? *Planning Theory*, 8(1), 88.