

Informalidad y políticas urbanas. Comentario de la ponencia de D. Torres

Jérémy ROBERT (IFEA), 24 de noviembre 2018

Este texto¹ corresponde a un comentario de la conferencia de Diana Torres, “Informalidad urbana en la era neoliberal ¿una categoría en crisis?”, en el marco del Debate “Informalidad y ciudad ¿Por qué no es posible formalizar la informalidad en el Perú?”, organizado por Urbes Lab en Lima, Perú

1. ¿Informalidad = pobreza?

Me gustaría empezar por un antecedente discutiendo la relación entre informalidad y pobreza, a raíz de un comentario que recibimos en las redes sociales al momento de difundir el evento. Cito:

“¿Por qué no una foto de los restaurantes de la Costa Verde que se comen la playa más y más cada año? ¿Por qué no una foto de los edificios que se construyen informalmente con autorizaciones amañadas en el acantilado de esa zona de Miraflores, Magdalena y Barranco? La pobreza no es sinónimo de informalidad y si el evento tiene ese tenor es lamentable.”

Coincido con el hecho que la informalidad no es una característica restringida a la urbanización popular (el término de popular también merecería una discusión). En oposición a la estigmatización – muy común - de los barrios populares, el objetivo de este conservatorio es otro: se trata más bien de proponer una visión crítica de esta "categoría", discutiendo su interés para pensar la ciudad como se hace hoy en día. El hecho de partir de la ciudad popular se justifica, no porque es la única que se hace en la informalidad, sino por la magnitud de los desafíos que representa. Me parece muy importante esta precisión porque de esta manera nos distanciamos de un discurso estigmatizador, de la barriada como problema, o al contrario, de la barriada como solución.

Se trata más bien de diferenciar un espacio de ciudad específico de un lado, y una forma de producción, de acción o de decisión por otro lado. En este sentido, me parece que hay que distinguir dos entradas diferentes y complementarias²:

- ✓ la primera partiendo del hábitat popular, que se caracteriza por su origen informal o irregular, precisaría fuera de la planificación urbana oficial, y con construcción de vivienda sin asistencia técnica. Desde este punto de partida, la informalidad puede ser entendida como una característica de un espacio. Y esta característica es determinada (o construida) por las instituciones y poderes soberanos.
- ✓ la segunda entrada es partiendo de la informalidad como característica de producción urbana. Se trata de una característica que atraviesa una multiplicidad de componentes y espacios urbanos. La ciudad popular es uno de los más emblemáticos, pero también el comercio ambulante, los edificios del malecón, los restaurantes de la Costa Verde, etc.

¹ Este comentario se apoya en las reflexiones colectivas desarrolladas con el grupo de trabajo sobre “informalidades urbanas: dinámicas y políticas en la ciudad autoconstruida” del IFEA <https://ifea.hypotheses.org/grupo-de-trabajo-informalidades-urbanas-dinamicas-y-politicas-en-la-ciudad-autoconstruida>. También moviliza mis experiencias de investigación. Geógrafo de formación, he dedicado mis estudios a los temas de riesgos y vulnerabilidad urbana en Lima, para después enfocarme en la gobernanza urbana, en particular sobre los servicios urbanos de agua y transporte. Estos temas me han llevado a pensar la informalidad desde diferentes ángulos, en particular desde el análisis de las políticas urbanas.

² Optamos aquí por dejar de lado la informalidad laboral.

Me parece que esta problemática ha sido bien subrayada por Diana Torres, cuando cita a Roy y Alsayyad (2004)³: *“la informalidad urbana es un modo generalizado de urbanización metropolitana y no una excepción a la lógica de la planificación urbana”*. Y en este contexto, lo que interesa es *“la diferenciación y variedad de formas que existe dentro de la informalidad”*. Me parece interesante distinguir y cruzar estas dos perspectivas para entender las dinámicas de los barrios populares de la ciudad peruana.

2. Informalidad e ilegalidad

El segundo punto que me parece clave es la diferencia en informalidad e ilegalidad. Diana Torres menciona un círculo vicioso de lógica informal, ocupación o habita ilegal, construcción irregular y posterior formalización por el Estado. Me interesa subrayar que la ilegalidad aparece como una etapa (delimitada) dentro de un proceso más general y caracterizado por una lógica informal.

Veo dos formas de distinguir informalidad e ilegalidad. Por un lado, se trata de precisar y distinguir los objetos y procesos que buscamos calificar (la tenencia del suelo, el mercado, el barrio, pero también las relaciones y arreglos). Por otro lado, me parece necesario identificar lo que está normado por las autoridades públicas, y en qué medida se rompen las reglas. Me parece que podríamos hablar de ilegalidad a partir del momento en que se rompe una regla, sea la planificación urbana, sea el permiso de construir, sea los derechos de propiedad de terceros.

En este sentido, puede haber una urbanización ilegal, sin que necesariamente sea “delictiva” y organizada por las mafias. Hablamos por ejemplo de la urbanización “hormiga” de las periferias de Lima, que ocupan terrenos baldíos poco a poco, para después formalizar o legalizarlos. En este caso, mucho de lo que calificamos de informal se podría calificar de ilegal.

En este sentido, la categoría de informal parece ser una etiqueta muy anclada en los discursos e imaginarios. Es una solución de facilidad para el investigador. Es interesante pensar por ejemplo que cuando un barrio ilegal / informal se legaliza, lo seguimos calificando de informal, aunque la tenencia del suelo y los estatus de propiedad son legales. Tendríamos que decir “de origen informal”, o “de origen ilegal”, o precisar lo que calificamos de “informal” (por ejemplo para hablar de las actividades o dinámicas informales, como los mercados de venta o alquiler).

Por otro lado, me parece que hablamos de informalidad para calificar una actividad ilegal, pero socialmente aceptada. Puede explicarse porque el término de ilegalidad es muy fuerte. O porque de esta manera, reconocemos indirectamente la incapacidad del Estado de hacer cumplir la ley. En este sentido, existe en la literatura una diferencia todavía muy subjetiva entre *“estar al margen de la ley”* y *“violar las leyes”*.

3. Informalidad y planificación

El tercer punto que me gustaría discutir es en relación a la planificación urbana. Coincido con Diana Torres cuando subraya la crítica a los programas de formalización de suelo, que son de orden meramente curativos y no preventivos. Menciona la falta de objetivos integrales de intervención urbana y la necesidad de ir más allá de una regulación jurídica de la tenencia del suelo. Para romper con esta lógica, una propuesta es de entender la informalidad como un “modo de urbanización en sí, que la planificación urbana debiera tratar de resolver”. Una pista es replantear sus “dilemas prácticos” desde nuestra realidad y no con soluciones importadas desde afuera.

Sobre esto, propongo subrayar 3 puntos:

³ Roy, A. & Alsayyad, N. (Eds.), (2004) *Urban informality: Transnational perspectives from the Middle East, South Asia and Latin America*. Lanham, MD: Lexington Books.

✓ **El rol del Estado**

Un primer punto es el rol del Estado y su posición frente al problema. A pesar de los discursos y anuncios, lo que vemos en nuestras ciudades es una cierta negación del problema. Se traduce por la ausencia de una política de intervención urbana o de una fiscalización fuerte. Esta política de “laissez faire” contribuye al desarrollo de las actividades de los traficantes de tierras organizados en mafias, pero también deja libre iniciativa a las familias pobres necesitadas y a los que ven en la invasión de un terreno una forma de asegurar un capital a futuro⁴. Esta política de “laissez faire” tiene sin embargo un costo: para los que van a comprar en zonas siempre más precarias, y para el Estado mismo que tendrá que asumir los costos de la integración urbana. En relación a esto, las políticas alternativas a la urbanización ilegal tampoco son convincentes (o por lo menos suficientes), sean las propuestas de “ciudades por inversión con grandes desarrolladores inmobiliarios”, sean las políticas de ciudades nuevas y grandes complejos de viviendas sociales que han mostrado sus límites en México o en Chile... también en Francia.

✓ **Un urbanismo pragmático**

Frente a la realidad de nuestras ciudades, parece necesario (aunque no parece evidente para la autoridad) hacer con lo existente en vez de rechazarlo, negarlo o descuidarlo. Para esto hay que entender en qué medida la urbanización informal desafía los presupuestos de la planificación urbana, creando condiciones *a priori* adversas para el mejoramiento de la ciudad (Criqui 2013)⁵. La urbanización anticipa la planificación, no respeta ni las normas ni los reglamentos de edificación, y tampoco respeta los requisitos físicos y técnicos para el despliegue de las infraestructuras para prestación de servicios.

Sin embargo, en vez de pretender oponerse o negar el problema, también se puede acompañar esta forma de urbanización. En su tesis sobre Lima, Laure Criqui⁶ muestra como los prestadores de servicios hacen la ciudad día a día, crean nuevas técnicas y reglas *ad hoc*, fuera del ámbito de la planificación oficial pero que les permite elaborar proyectos en un contexto de incertidumbre. Pueden ser a través de la adaptación del marco regulatorio (con reglas más flexibles), de innovación tecnológicas (como los sistemas condominial de agua) o de nuevas formas de organización y de coproducción de los servicios. Estas innovaciones implican una profunda modificación en la forma en que los planificadores, ingenieros y políticos, consideran la urbanización informal. Lo que propone L. Criqui es que este proceso actualmente visto como incontrolado y desafiante, podría ser considerado como una oportunidad para un urbanismo pragmático. Una de las propuestas pasa por cambiar el vocabulario, hablando de “alternativo” en vez de “informal”, que implica repensar las normas establecidas y bien ancladas en nuestras sociedades.

✓ **Informalidad política**

Esta lectura positiva de la fábrica o del “bricolaje” urbano también se puede enriquecer con las preguntas que se formulan en término de informalidad política. Es aún más necesario para captar las relaciones de poder que los rigen. Frente a ciudades siempre más grandes y complejas, Le Gales y Vitale⁷ por ejemplo se preguntan “¿Quién gobierna cuando nadie está gobernando?”. Existen las mafias en territorios abandonados

⁴ Ñiquen Castro-Pozo J., 2017, De la necesidad a la acumulación: estrategias residenciales de las familias fundadoras en la periferia de Lima, *Bulletin de l'Institut français d'études andines* [Online], 46 (3), <http://journals.openedition.org/bifea/8731>

⁵ Criqui L., 2013, Pragmatic planning: Extending water and electricity networks in irregular settlements of Lima, Peru. *Planum / Journal of Urbanism*, 26 (1)

⁶ Criqui L., 2014, « Attention! Travaux en cours: L'extension des réseaux de services essentiels dans les quartiers irréguliers de Delhi et Lima. ». Thèse d'architecture et aménagement de l'espace, Université Paris-Est Marne-la-Vallée, 523p.

⁷ Le Galès P., Vitale T., (2013), Governing the large metropolis. A research agenda, Working papers du Programme Cities are back in town, 2013-8, Paris, Sciences Po Paris

por el Estado. Pero también una continuidad e interacciones entre control social y control estatal, que toma el nombre de corrupción, de clientelismo, de negociación o de gobernanza. La perspectiva de las instituciones informales⁸ me parece ahí interesante. Se definen como instituciones que se rigen por reglas informales, compartidas socialmente, no escritas, y aplicadas afuera de los canales oficiales. No solo se trata de grupos subalternos o de organizaciones sociales, también existen dentro del Estado, en los gobiernos locales por ejemplo.

En un trabajo sobre las políticas urbanas del municipio del Rímac y en la misma línea, pudimos observar que la forma de gobernar de las autoridades locales navega entre prácticas formales e informales⁹. Las prácticas informales - para manejar presupuesto, definir proyectos y zonas de intervención, dar constancia de posesión o declarar un sector como zona de riesgo-, contribuyen a mantener el poder local, a construir un margen de maniobra en un contexto de recursos escasos, y también permiten el control de los administrados. Muchas de estas prácticas se inscriben en un sistema clientelista de intercambio de favores. Me parece que es un punto de vista complementario para entender los procesos de producción de la ciudad y en particular del hábitat popular. De hecho, es más fácil decidir de manera arbitraria cuando no hay información sistemática, cuando hay muy pocos técnicos sobrepasados de trabajo, o cuando los habitantes no están seguros de sus derechos, etc.

Estos elementos llaman finalmente la atención sobre un aspecto que no hay que perder de vista: las relaciones de poderes asimétricas, las grandes desigualdades que la informalidad puede exacerbar, favoreciendo a quien grita más fuerte o a quien conoce a quien. Hay entonces que tener claro que en la informalidad, la autoridad puede ser arbitraria, y que el control social no siempre es justo.

4. Para concluir ¿Por qué no es posible formalizar la informalidad en el Perú?

Me parece que hay que considerar dos elementos. Primero considerar la dificultad de resolver el problema de la informalidad tomando en cuenta la gran inercia de un sistema con factores estructurales (educación, descentralización, corrupción, individualismo, etc.) que no se pueden cambiar de un día al otro.

Segundo, no olvidar que la informalidad también hace funcionar este sistema sirviendo los intereses de muchos - sean autoridades, sean pobladores, sean empresarios (de todo tipo) -, pero con un costo grande para muchos otros (los más vulnerables). En este contexto, me parece necesario repensar el rol de los poderes públicos (políticos y técnicos), para ser capaz de pensar la realidad de nuestra ciudad, y de poner como prioridad el interés colectivo y la solidaridad. En vez de porque no es posible, me pregunto si la buena pregunta no sería si ¿Se quiere realmente formalizar la informalidad en el Perú? Me parece que los obstáculos tienen que ver con el costo político de enfrentar esta situación.

⁸ En un artículo que hace referencia, Helmke y Levitsky (2004) proponen una tipología de estas instituciones, según su relación con las instituciones formales. Pueden ser complementarias cuando trabajan con las instituciones formales para alcanzar metas comunes. También pueden contradecir el espíritu de la norma sin llegar al romperla. Pueden ser sustitutivas cuando juegan el rol que el Estado no cumple. Finalmente competitivas, cuando su acción es incompatible con las reglas formales, que deben romper. Helmke G., Levitsky S., 2004, *Informal Institution and Comparative Politics: A Research Agenda, Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4 (Dec., 2004), pp. 725-740

⁹ Robert J., Metzger P., 2016, *Les coulisses du pouvoir local : stratégies d'autonomie et pratiques informelles dans la municipalité du Rímac (Lima)*, *L'Espace Politique* [En ligne], 29, 2016-2, <http://espacepolitique.revues.org/3896>