

La nueva informalidad, mercantilización y los retos contemporáneos: un ensayo aproximativo

Pedro Abramo
PROURB - UFRJ

Barriadas, favelas, villas miserias, barrios populares y ciudades de la muerte forman parte del paisaje de las ciudades del sur global y dan visibilidad al modelo urbano latinoamericano: las ciudades de la desigualdad. Estos territorios populares, que nacieron de la lógica de la necesidad y se consolidaron como elemento estructurante de las ciudades en el siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI, son un elemento central para entender las sociedades latinoamericanas y son parte constitutiva de su historia moderna y contemporánea. En nuestro artículo proponemos establecer una estilización histórica de la informalidad urbana latinoamericana a partir de una periodización de los territorios populares de origen informal.

Nuestra estilización histórica distingue la informalidad urbana latinoamericana en dos grandes fases. Llamamos a la primera fase «informalidad clásica» y a la segunda «nueva informalidad urbana». Para la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas, la informalidad urbana comenzó en los años 1920/30 y siguió siendo la forma dominante de informalidad urbana hasta la segunda mitad de la última década del siglo pasado, cuando dejó de ser la forma dominante de informalidad urbana. A partir de fines del siglo XX, y en las dos primeras décadas del siglo XXI, tenemos la consolidación de una informalidad urbana con características diferentes a la forma clásica, que proponemos denominar «nueva informalidad urbana».

Para establecer esta distinción entre las dos fases de la informalidad urbana, utilizamos como «clave» de lectura las nociones de «modo de producción de la ciudad» y «forma de reproducción de la vida familiar y colectiva» en territorios populares de origen informal. Desde la primera noción, incorporamos la informalidad urbana como uno de los vectores estructurales del modo de producción de las ciudades latinoamericanas e identificamos que la forma de producción de la informalidad urbana cambia

sustancialmente de finales del siglo XX al siglo XXI, migrando de la lógica de la necesidad a una lógica mercantil.

También distinguimos entre la producción de informalidad y lo que definimos como «reproducción ampliada» de la informalidad urbana. Así, en la nueva informalidad urbana, tenemos una doble dimensión de la informalidad urbana como vector de producción de la ciudad. Una primera dimensión como fuerza productiva de la informalidad, responsable de la expansión urbana informal. Y una segunda dimensión como fuerza estructurante del modelo de ciudad de la desigualdad, que es un proceso de «reproducción ampliada» de la informalidad basado en el uso intensivo del suelo en asentamientos que pasan por su segundo momento de consolidación.

El resultado en términos de estructura urbana en asentamientos en consolidación con uso intensivo del suelo es una dinámica de densificación informal y verticalización. Este proceso de construcción progresiva en altura introduce una segunda dimensión de informalidad urbana, ya no relacionada con el derecho de propiedad, sino sobre todo vinculada a procesos constructivos producidos al margen de las normas urbanísticas y de los criterios legales de construcción y edificación (derecho urbanístico).

Por eso definimos este proceso de producción de informalidad urbana como «reproducción ampliada» de la informalidad, porque se trata de una nueva producción de informalidad que se suma a una informalidad ya existente. La nueva informalidad se produce como materialidad constructiva informal sobre un suelo de soporte informal o de origen informal.

Estas dos fuerzas/formas de producción de territorios populares informales están marcadas por otro cambio estructural en la producción de la informalidad. Este cambio es la consolidación de la lógica de mercado como principal vector de acceso a la tierra por parte de los sectores populares.

Sin embargo, esta lógica de mercado tiene su propia especificidad, ya que se sitúa en la intersección entre la lógica de la necesidad y la lógica del mercado. En esta intersección, la lógica del mercado stricto cense, de naturaleza capitalista o mercantil, bajo las instituciones del Estado de Derecho, es incapaz de ofrecer tierra y/o vivienda a

las familias de bajos ingresos. Bajo esta incapacidad, o más bien falta de interés económico (fallo de mercado según la ortodoxia económica), se desarrolla y consolida un proceso de monetización de la tierra que, con el tiempo, constituirá un fuerte e importante mercado informal de la tierra e inmuebles.

Este mercado informal se convertirá en uno de los principales instrumentos sociales de acceso a la tierra para las familias de bajos ingresos, sustituyendo la lógica de la necesidad y las estrategias individuales y colectivas de ocupación y apropiación del suelo urbano que caracterizaron la producción clásica de la informalidad en el siglo XX. A la hora de clasificar e identificar las formas de funcionamiento del mercado informal de la tierra, proponemos dividir este mercado en dos grandes submercados: los loteos y los asentamientos en proceso de consolidación. Cada uno de ellos tiene su propia estructura de mercado, agentes con sus propias estrategias y lógicas de valorización, tipologías de productos, etc. Y serán los vectores de la producción de la informalidad urbana y de su reproducción ampliada en la nueva informalidad urbana del siglo XXI. Existen variaciones en las formas de organización del mercado informal del suelo de un país a otro, e incluso de una ciudad a otra, pero podemos identificar elementos estructurales comunes en las ciudades latinoamericanas que nos permiten afirmar que el mercado informal del suelo se está convirtiendo rápidamente en el vector de producción de la nueva informalidad urbana.

Esta afirmación pone en evidencia la necesidad de repensar algunas de las políticas públicas sobre informalidad adoptadas en las últimas cuatro décadas y promovidas por los organismos multilaterales que operan en nuestra región. En conclusión, podemos decir que existe la necesidad de introducir nuevos puntos en la agenda urbana de América Latina, que aún está marcada por el diagnóstico de que sólo existe la informalidad clásica.

La segunda noción para definir la nueva informalidad urbana nos lleva a identificar cambios estructurales en las formas en que se reproduce la vida en los territorios urbanos de origen informal. El primer factor que destacaremos es el cambio demográfico, que nos remite a los debates sobre el fin de la transición demográfica y

el bono demográfico en América Latina. El fin de la transición demográfica en la región viene acompañado de cambios en los ciclos de vida familiar y en la estructura de las familias. Estos cambios demográficos y en los ciclos de vida familiar tienen un impacto en las formas en que se reproduce la vida cotidiana en los barrios populares informales.

Un segundo factor de cambio estructural está relacionado con la aparición de nuevos valores sociales, que generalmente se refieren a las opciones de los individuos y las familias en materia de género, religión y pertenencia a grupos étnicos, que pueden avanzar en dos direcciones diferentes. La primera consolida un movimiento de afirmación de nuevos derechos civiles y sociales vinculados a dimensiones identitarias. La segunda es una reacción conservadora, generalmente vinculada al crecimiento de cultos evangélicos y pentecostales en sectores populares, que propone un retorno a valores sociales y morales muy tradicionales vinculados a una representación de la familia, la sexualidad y otras dimensiones de la reproducción de la vida.

El giro evangélico y conservador de las últimas décadas en América Latina ha impuesto comportamientos individuales y colectivos en la vida cotidiana acordes con las representaciones teológicas y ha impactado en las formas de reproducción de la vida familiar y en las jerarquías de poder familiar en términos intergeneracionales, alterando las relaciones intra y extrafamiliares y los patrones de sociabilidad y convivencia comunitaria en los territorios informales de los sectores populares. La informalidad clásica tiene como uno de sus elementos fundantes un fuerte sentido de cohesión socio-territorial, étnico-religiosa y cultural, construido a lo largo del proceso de consolidación progresiva del territorio (auto-urbanización) y que resulta en una historia de procesos comunitarios participativos y de pertenencia socio-territorial.

En la nueva informalidad, vemos aparecer grietas en esta base social de cohesión socio-territorial con la aparición de la intolerancia religiosa, los conflictos étnicos y las tensiones con los nuevos flujos de migración internacional. La emergencia del populismo de extrema derecha con la adopción de discursos y valores políticos y culturales conservadores introduce nuevas fisuras en la vida comunitaria.

La intolerancia religiosa de las últimas décadas, cuando se manifiesta en los barrios populares, rompe los lazos de convivencia y cohesión comunitaria construidos durante el período de la informalidad clásica y profundiza un sentimiento de fractura comunitaria en la fase de la nueva informalidad urbana.

Este proceso se acompaña de una *subjetivización* de la individualidad que ha caracterizado el período reciente del neoliberalismo (Butler, 2013, 2022; Brown, 2019, 2023) que, al combinarse con el crecimiento de la religiosidad evangélica en las zonas populares, ha promovido el fortalecimiento de las redes religiosas en estas zonas, que adquieren cada vez más importancia como protagonistas de la vida comunitaria local.

En cuanto a las formas de organización social, política y comunitaria, la informalidad clásica ha desarrollado un fuerte proceso de organización política en consonancia con los nuevos movimientos sociales que demandan equipamientos y servicios al Estado (Tourraine, Castells). En muchos países de América Latina, estos movimientos comunitarios en asentamientos informales fueron determinantes en la construcción de lo que James Holston denomina ciudadanía insurgente (Holston, 2009).

Sin embargo, en las últimas décadas asistimos a una pérdida de vitalidad de estos movimientos y a la emergencia, en la nueva informalidad urbana, de formas de organización social y política en territorios populares informales con otros proyectos políticos y los temas y cuestiones que movilizan la lucha política y las agendas reivindicativas están ahora más próximas a la ideología de los movimientos identitarios y al giro político cultural. Movimientos feministas de barrio, juventudes universitarias de barrio, movimientos culturales vinculados a formas de expresión musical (funk, rap, etc.), literaria (poesía), formas de expresión literaria (poesía periférica) y estética (arte callejero de *street art* y grafismos urbano), movimientos contra formas de violencia policial, movimiento ecologista en favelas, villas miseria y barriadas, y muchas otras formas de organización temática como las vinculadas a la economía popular y social tienden progresivamente a atraer a los jóvenes y a sustituir a los clásicos movimientos comunitarios, cuya acción política se basa en la reivindicación al Estado de servicios

básicos e infraestructuras (saneamiento, pavimentación, etc.) como eje de la movilización socio-territorial.

En otra escala, a nivel de núcleos familiares, también identificamos fisuras en la convivencia con la aparición de tensiones intergeneracionales e intolerancia entre los miembros de la familia (abuelos, padres e hijos) debido a la sexualidad, género y otras opciones identitarias y políticas de los miembros más jóvenes y la conversión a valores más conservadores de los mayores. Los conflictos intergeneracionales y las intolerancias en el seno de la familia tienden a llevar a los más jóvenes a optar por soluciones habitacionales diferentes de las de sus padres y abuelos, promoviendo nuevos flujos de movilidad residencial en los barrios populares informales.

La eventual salida de un hijo o nieto del hogar familiar, especialmente si el miembro de la familia que decide buscar otro hogar tiene hijos, pone en peligro un elemento fundamental de la reproducción de la vida en los barrios populares informales, que es la economía del cuidado basada en las relaciones parentales. Por lo tanto, la decisión de abandonar el hogar familiar y la convivencia intergeneracional no deben poner en peligro la continuidad de la economía del cuidado basada en las relaciones parentales y sus redes territoriales. Esas dos dimensiones están íntimamente vinculadas a la territorialidad del asentamiento popular informal y los efectos de externalidades positivas de la proximidad. Esta preocupación con los efectos positivos de la proximidad, a la hora de decidir cambiar de domicilio, es especialmente importante cuando el cabeza de familia es una mujer con hijos.

La respuesta a la hora de decidir dónde vivir es clara: permanecer en el mismo asentamiento informal para no perder los efectos positivos de la proximidad. La posibilidad de ocupar un terreno adyacente al hogar de origen de la familia es reducida, por lo que la solución para permanecer en el mismo asentamiento pasa por el mercado informal del suelo y la vivienda a nivel local. Estos nuevos flujos de movilidad residencial alimentarán la demanda del mercado informal en estos territorios informales, y en particular consolidarán un importante mercado informal de alquiler.

Otro factor que alimenta e impulsa el mercado informal de alquiler es la tendencia de las familias con bajos ingresos a «volver» al centro urbano. Los elevados y crecientes costes de los desplazamientos, desde las super periferias urbanas a los lugares de trabajo en las centralidades, repercuten en los presupuestos familiares.

Además, el crecimiento de las mujeres jefa de familia en el mercado laboral formal e informal, que necesitan conciliar la doble jornada (laboral y doméstica), impone una estrategia de localización de la vivienda más cercana al lugar de trabajo. Dado que el mercado formal de vivienda no ofrece opciones habitacionales en áreas de centralidad urbana para las familias de bajos ingresos, la decisión de instalarse en asentamientos informales con mayor accesibilidad urbana tiende a ser la única forma de volver a la centralidad. Dado que la mayoría de estas familias no disponen de recursos monetarios para comprar una vivienda en asentamientos informales con mayor accesibilidad urbana, la decisión de alquilar parece ser su única opción. Así pues, la puerta que hace viable la estrategia de volver a la centralidad es el mercado informal de los asentamientos, y la forma de realizar esta movilidad residencial es el mercado informal de alquiler.

El crecimiento de la demanda de alquiler en los asentamientos informales, donde la oferta es relativamente inelástica, estimulará una subida de los precios y, en consecuencia, un aumento de la rentabilidad del mercado informal de alquiler. La respuesta del mercado, operada por las familias que convierten parte de sus viviendas en una oferta de alquiler, consiste en aumentar la oferta de inmuebles o habitaciones en alquiler. Para ello, las familias tienen dos opciones.

La primera es dividir su propiedad para ofrecer una habitación o parte de su casa en el mercado informal de alquiler, aumentando así la densidad de viviendas del asentamiento. La segunda opción es construir otra habitación o piso en el mismo lote originario de su vivienda. Con esta segunda opción, tenemos un nuevo ciclo de construcción progresiva, pero ahora un proceso de construcción en altura y el resultado va ser una vivienda con más pisos. En otras palabras, un proceso de verticalización informal.

Sobre ese punto es necesario establecer una distinción entre dos procesos de construcción progresiva en altura. Tenemos dos motivaciones básicas para esa estrategia de construcción en altura. La primera es una motivación de naturaleza *stricto sensu* familiar y que tiene como objetivo acomodar el crecimiento de los nuevos miembros de la familia con la incorporación de la segunda y tercera generación (hijos y nietos) en la unidad de la vivienda familiar. Así llamamos ese proceso de “densificación/verticalización familiar”.

La segunda motivación está relacionada con la emergencia del mercado informal de alquiler. El surgimiento de la posibilidad del cobro de un alquiler de una habitación o mismo una vivienda en el lote familiar permite las familias tener un flujo de ingreso complementar a los ingresos familiares. Las estrategias constructivas familiares para ofrecer un “producto” inmobiliario el mercado informal de alquiler puede tener dos formas distintas. La primera estrategia es de subdividir los espacios construidos y/o construir nuevos cómodos en la vivienda existente. Con eso, tenemos un proceso de densificación sin verticalización.

La segunda estrategia familiar es de construir en altura un nuevo piso con el objetivo de convertirse en oferta en el mercado informal de alquiler. El resultado, en ese caso, es un proceso de densificación con verticalización de la unidad predial. En las dos estrategias constructivas familiares, la motivación es entrar en el mercado informal de alquiler, así, la motivación es mercantil, y al contrario de la primera estrategia, tenemos un proceso de “densificación/verticalización mercantil”.

En las dos situaciones de crecimiento progresivo de la edificación resultando en densificación y/o verticalización (familiar o mercantil), en términos urbanos, tenemos una intensificación del uso del suelo con un aumento de los indicadores de densidad, en muchas situaciones llegando al hacinamiento, y de crecimiento en altura de la unidad predial. El uso del suelo intensivo es una de las marcas del proceso progresivo de construcción de las viviendas en los asentamientos populares informales de la nueva informalidad urbana y uno de los elementos estructurales en la reconfiguración de la

nueva morfología y estructura urbana de los territorios populares (ciudad informal compacta).

En términos de la espacialidad urbana el fenómeno de la densificación y verticalización mercantil se observa con mayor intensidad en las zonas populares informales con mejores índices de accesibilidad urbana. Como subrayamos, la tendencia de retorno a la centralidad de las familias de bajos ingresos tiene en el mercado informal de alquiler su mecanismo social de operacionalización. Esta tendencia de retorno a la centralidad asociada al proceso de densificación y verticalización de los asentamientos populares informales es uno de los factores estructurales distintivos entre la informalidad clásica y la nueva informalidad urbana.

Otro elemento importante que destacamos como característica de la nueva informalidad urbana es la entrada de la actividad criminal en el mercado informal del suelo. El «descubrimiento» por parte de la economía criminal de las posibilidades de apropiación de plusvalías inmobiliarias y su alta rentabilidad, especialmente en el mercado informal, convertirá, en muchas ciudades latinoamericanas, a estos actores en un vector cada vez más importante en términos de la oferta de suelo informal. Cuando la economía criminal pasa a actuar en lo sub mercado de loteos informales de forma regular tenemos un cambio en la estrategia de la economía del crimen en relación con el sector inmobiliario urbano.

Tradicionalmente, la literatura sobre economía criminal identifica la implicación de la economía sumergida criminal en actividades inmobiliarias como una estrategia de blanqueo de capitales, pero la entrada de esta economía criminal en los mercados informales de suelo va más allá del blanqueo de dinero. La captura de plusvalías inmobiliarias en operaciones de cambio de uso de suelo periurbano a suelo urbano informal genera una rentabilidad substancialmente superior cuando comparamos con las rentabilidades de los mercados formales de suelo en áreas peri-urbanas.

La posibilidad de alta rentabilidad en los mercados informal de suelo urbano abre un nuevo frente de actuación para la economía criminal urbana: actuar de forma regular como traficantes de suelo, urbanizadores piratas, loteadores clandestinos en las áreas

peri urbanas de las ciudades latinoamericanas. Es interesante que ese “nuevo” frente económico de actuación de la economía criminal va producir nuevos territorios populares informales que eventualmente serán territorios de actuación de otras actividades económicas de la misma economía criminal urbana.

En muchos países de América Latina, la economía criminal actúa en los territorios populares informales en actividades de narcotráfico o de tipo mafioso. En los dos casos, el dominio y control territorial es una condición tanto para la actuación del narcotráfico como para los paramilitares, milicias y otras formas de organización de la economía criminal para imponer una economía de tipo mafioso de control de la comercialización de bienes y el cobro de la tasa de seguridad territorial a los residentes. Cuando la economía criminal pasa a actuar en el sub-mercado de loteos y producir territorialidades informales comercializadas para las familias de bajos ingresos, la economía criminal esta promoviendo una territorialidad una nueva territorialidad para sus otras actividades económicas. Así que tenemos un circuito de actividades de la economía criminal urbana que se auto alimentan donde el sub mercado de loteos informales genera una rentabilidad con la captura informal de plus valías y crea la posibilidad territorial de otras actividades criminales de su portfolio de actuación.

La conclusión es la entrada de la economía criminal como agente del mercado del suelo urbano y su estrategia empresarial será incorporar ese mercado informal a su cartera (portfolio) como uno de sus ámbitos habituales de actuación. El resultado dramático de la estrategia de la economía criminal urbana de operar en el mercado informal del suelo es que se convierte en uno de los actores de la producción de las ciudades latinoamericanas. En otras palabras, la economía criminal, actuando de forma regular en el mercado informal de loteos, se convertirá en uno de los principales vectores de producción de la expansión urbana informal de la nueva informalidad urbana.

No hay duda de que la transformación de la economía criminal en uno de los actores de la producción de las ciudades latinoamericanas plantea nuevos problemas y la

búsqueda de una solución no es fácil. La primera cuestión que se puede destacar en relación a la formulación de políticas públicas en un contexto donde la economía criminal es la productora de la ciudad es que las políticas urbanas tienen que dialogar e incorporar en su diseño una dimensión de política pública de seguridad. La confluencia de las políticas urbanas con las políticas de seguridad pública pone en evidencia la necesidad de articular formas de control democrático y popular en la definición de los modelos de producción de ciudad y en la redefinición territorial de la política de seguridad pública. El reto es como establecer un modelo de producción de ciudad que supere el actual modelo de ciudad desigual articulando los procesos de producción de las materialidades urbanas con una política de gestión y control democrático de la seguridad pública.

Este desafío de la nueva informalidad urbana se suma a los desafíos históricos de la informalidad clásica, que aún están presentes en nuestras ciudades y ponen en evidencia la necesidad de repensar las políticas en relación a la informalidad urbana. En este contexto, planteamos la idea de la necesidad de establecer lo que denominamos un «Nuevo Pacto Urbano», cuyo principal objetivo es redefinir el modelo productivo de las ciudades latinoamericanas y superar el actual modelo de ciudades de la desigualdad (Abramo, 2023).

Para problemas dramáticos como los que plantea la nueva informalidad urbana, proponemos soluciones que vayan más allá de las políticas paliativas y se centren en las manifestaciones territoriales de un modelo de ciudad desigual. Proponemos abrir el debate sobre un nuevo pacto urbano para la reconstrucción de las ciudades, un “New Deal Urbano” que recupere el papel de un Estado urbano interventor con fuerte control y participación popular y que supere la ciudad de la desigualdad hacia una ciudad de la justicia social y medio ambiental.

Referencias bibliográficas:

- Abramo, P. (2023): El nuevo Pacto Urbano. Ed Café de la Ciudad: Buenos Aires, Arg.
- Brown, W. (2019): In the ruins of neoliberalismo. Columbia Univ Press. NY, US.
- Brown, W. (2023): Nihilistic times. Harvard Univ Press: Cambridge-MA, US.
- Butler, J. (2013): Dispossession: the performative in the political. Polity Press: London.
- Butler, J. (2022): What world is this? Columbia Univ Press: NY, US.
- Holston, J. (2009): Insurgent citizenship. Princeton Univ. Press: NJ, US.
- Jaramillo, S. (2021): Heterogeneidad estructural en la ciudad latinoamericana: más allá de los dualismos. Bogotá: Universidad de Los Andes.