

LA INFORMALIDAD Y SU CONSTRUCCION
Indicador e instrumento de relaciones y transformaciones sociales en Caracas

Taller RECIM – México

3-5 de febrero 2010

Julien Rebotier – jrebotier@hotmail.com – INRS-UCS

Las reflexiones que siguen se basan en mis trabajos de campo en Caracas, en el marco de mi tesis de doctorado en geografía (2008)¹. También se fundamentan en mi participación a 2 programas de investigación y en trabajos realizados con colegas franceses y latinoamericanos, en el laboratorio CREDAL (IHEAL)²: en el programa ECOS-Nord Francia - Venezuela, nos dedicamos a estudiar “las transformaciones políticas y sociales de Venezuela en el siglo XXI”; en el programa METRALJEUX³, estudiamos de manera comparativa los desafíos prácticos de la gobernanza metropolitana en Buenos Aires, Caracas, México y São Paulo, en términos de seguridad, vivienda, trabajo y comercio. Aunque la “informalidad” no forma parte de mis categorías principales de trabajo, uno siempre se topa con esta noción en la bibliografía, en las discusiones con los colegas, e inclusive en su propia reflexión o en el terreno.

Aprovecho la ronda de discusión en este taller para compartir unas ideas argumentadas a raíz del entorno que acabo de describir y desde una perspectiva de “geógrafo del riesgo urbano”. Intentaré darle elementos de respuesta a la pregunta central del taller: *¿Cuáles son las condiciones que hacen que las actividades informales se conviertan en ilegales y delictivas?* Mis planteamientos básicos consisten en decir que la informalidad es más reveladora del orden socio-espacial⁴ que estructura su construcción social que de la realidad que parece describir. La informalidad es una categoría valiosa, no de un punto de vista esencialista, sino más bien porque de un lado es un **marcador** de profundas transformaciones sociales y políticas de las sociedades urbanas, y porque de otro lado es un **instrumento** que intenta traer estabilidad, referencias y límites en un mundo urbano en fuerte recomposición.

Para apoyar estas ideas, empezaré con situaciones urbanas en Caracas que permiten abrir brecha en la definición esencialista de la informalidad. En la segunda parte, ofreceré una lectura política local de la informalidad como categoría de dominación en la ciudad (de la disciplina al control), antes de subrayar en la última parte los aspectos más contemporáneos de la informalidad como categoría “estabilizadora” – aunque arbitraria – en un período inestable, inseguro, cambiante... Los temas principales estudiados en Caracas para apoyar mi propósito están relacionados con los riesgos socio-naturales y su gestión, la inseguridad urbana y el alojamiento.

Informalidad en la metrópoli.

¿Una definición imposible? Breves casos en Caracas.

Definiré las actividades informales como fuera de los marcos “normales” de actuación (Souza y Tokman, 1976 o Hilda y Lara, 2004 en el ámbito económico). En este caso, “normal” no significa “legal” sino que se refiere a una forma de reconocimiento social, una legitimidad compartida, a menudo regulada. No me quiero preguntar si lo informal es aceptable o no. Sencillamente existe, y se nota en numerosos aspectos de la vida urbana en Caracas. He ahí unos ejemplos:

* En términos de inseguridad urbana, la respuesta que se nota en algunos sectores de clase media corresponde a una privatización progresiva del espacio público. La instalación de casitas y

¹ Mis actividades de investigación consisten en una geografía social y política de los riesgos urbanos, de sus representaciones socio-espaciales y de su dimensión performativa.

² Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine – Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine (Paris III).

³ « Enjeux de la gouvernance métropolitaine »: <http://www.iheal.univ-paris3.fr/spip.php?rubrique574>

⁴ Es decir de las relaciones entre actores localizados en el espacio.

vigilantes o la obstaculización de las calles es una respuesta informal, fuera de las instituciones establecidas de control de seguridad, en varios casos ilegal, pero tolerada por la autoridad pública. Varias modalidades de respuesta local a la inseguridad se “formalizan” mediante nuevos mecanismos de gobernanza metropolitana (Rebotier, s.d.). Sin embargo, es de notar que no todos aceptan la privatización de las calles, y en la urbanización de Santa Clara en Baruta, parte de los habitantes instalaron un portón fijo desaprobado por los demás habitantes (del mismo sector, pero fuera de la porción de calle “protegida”). También hace falta subrayar que la posibilidad de perennizar tales barreras depende de las relaciones de los individuos con las instituciones formales, en este caso, con la alcaldía de municipio y con la policía. “En privado, la alcaldía del municipio apoya tales iniciativas locales, pero públicamente, no puede”, confiesa una ex-líder vecinal local. Mientras unas barreras son arrancadas por la autoridad pública, otras son toleradas, porque supuestamente “mejoran objetivamente las condiciones de seguridad” en los sectores afectados. Pero para los habitantes insatisfechos de Santa Clara, el portón fijo solo puede mantenerse gracias a las buenas relaciones de unos de los habitantes de la porción de calle protegida, abogado de un oficial de policía.

* En términos de alojamiento, es interesante señalar las evoluciones cronológicas de la palabra “informal” para definir asentamientos urbanos. En un contexto de crecimiento urbano rápido, y de falta de soluciones habitacionales (1940s-1970s), se consideran los asentamientos informales como una anomalía en el desarrollo urbano, condenados a desaparecer⁵. Los *barrios de ranchos*⁶ albergan 17% de la población caraqueña en 1950, más de 50% a mediados de los 1970s, para estabilizarse entre 40 y 50% desde el final de los 1990s. Es difícil describir los asentamientos informales como anomalía de un modelo.

Una de las características de los asentamientos informales en Caracas, es que ocupan terrenos invadidos (Durand-Lasserve, 2006). En esta perspectiva, para la UN-Habitat, los principales problemas hoy día consisten en:

- La ausencia de planificación,
- La ausencia de forma legal para asegurar la ocupación de los terrenos,
- La poca o nula inclusión de los sectores a la política urbana local y falta de servicios urbanos,
- La estigmatización o vulnerabilidad de su población.

De ahí, tres comentarios:

1- Aquellas características se consiguen en la mayoría de los *barrios*. Sin embargo, el desarrollo urbano en el valle de Caracas a partir de los años 1940 se ha hecho sin reglamento de urbanismo, en terrenos de antiguas haciendas de café, de caña o de cacao. Fueron los dueños y los promotores inmobiliarios quienes cambiaron el uso del suelo. Conjuntos residenciales de clase media ocuparon el valle fuera de un marco de reglamentación unificado. Cuando las “ordenanzas especiales” salieron, se seguía construyendo conjuntos residenciales fuera del marco de las ordenanzas. Al violar las normas (ambientales, urbanas...), muchos conjuntos residenciales son ilegales. A nadie se le ocurre hablar de asentamientos “informales” en estas situaciones.

2- Las condiciones de vulnerabilidad han sido mencionadas en las características de la ONU. La localización de los *barrios* sigue un mecanismo de exclusión socio-espacial vinculado con la renta del suelo urbano y la ausencia de regulación pública en la ocupación y la comercialización del suelo, concentrando a los “invasores” en terrenos de baja calidad, poco interesantes para el mercado (en la gran mayoría de los casos) y expuestos a las amenazas naturales. Sin embargo existen numerosas urbanizaciones ubicadas en fuertes pendientes, tan expuestas como muchos de los *barrios*. Y si una quinta resulta ser más resistente que un rancho, ninguna de las dos viviendas aguanta a la hora de un deslizamiento. Los sectores más peligrosos en términos de amenaza

⁵ Siendo Venezuela una democracia desde 1958, los asentamientos informales no han sido verdaderamente erradicados después de esa fecha, a diferencia de los tiempos de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), cuando se dio la “guerra a los barrios”.

⁶ *Barrios de ranchos*, que corresponden a viviendas populares de construcción espontánea en sectores invadidos de la ciudad.

sísmica corresponden a sectores de clase media-alta, muy “formales”, en el centro Este de la ciudad... A nadie se le ocurre hablar de asentamientos “informales” en estas situaciones.

3- Finalmente, a pesar de reunir casi la mitad de la población caraqueña, los *barrios de ranchos* no aparecían en muchos de los mapas oficiales hasta mediados de los 1990s (Baby-Collin, 2000). Pero han sido objetos de planes y producciones universitarias desde finales de los 1960s⁷, al menos (Rebotier, 2008). A partir de esa fecha, el poder público le dedica recursos al problema de los asentamientos informales en Venezuela, pero de manera discontinua (en el tiempo y en intensidad). No se perenniza su gestión a través de instituciones públicas (en ninguna escala de actuación pública). La gente que tiene que solucionar sus problemas habitacionales recurriendo a los “asentamientos informales” no renuncia por lo tanto a los recursos formales que se le ofrece. Los habitantes se reúnen en asociación de vecinos, solicitan permisos o títulos de propiedad... La categoría “informal” no es exclusiva, sino permeable.

De aquellos ejemplos y comentarios, quisiera destacar tres puntos que debilitan un enfoque esencialista de la informalidad, siendo formal e informal dos categorías **no excluyentes**:

- Lo informal existe, pero su “estatuto” (legal o no, delictivo o no, justo o no... y digamos su reconocimiento social) es múltiple. Depende de los actores involucrados, de los puntos de vista, de las posiciones sociales... Además de un **contexto espacial y temporal**, la informalidad tiene un **contexto social**.

- Imprime una **marca** territorial (a la vez física – en el espacio – y social) de un orden socio-espacial. Es decir que corresponde a un régimen de relaciones sociales entre actores y grupos de actores localizados en el espacio, basado en relaciones de producción, de fuerza, jerarquías, estatutos sociales... Es un **indicador**.

- Pero además de ser una marca de un orden socio-espacial, la informalidad es un **determinante** de este orden. Tiene una dimensión operacional. Es performativa en la medida en que participa en la (re)producción y / o en la subversión de aquel orden. Es un **instrumento**, un recurso.

Para retomar los términos de la problemática, digamos que no es la informalidad como realidad sino más bien como construcción, ilegal y delictiva, la que sirve de mediación social. Dependiendo del tiempo, del espacio, de los sectores sociales involucrados, la informalidad se convierte en ilegal y delictiva en función de un orden socio-espacial particular. Es un elemento, **marca e instrumento** a la vez, de las relaciones socio-espaciales en la ciudad.

Lecturas instrumentales de la informalidad urbana en Caracas.

De un instrumento disciplinario en un estado fuerte a un control social con autoridades alternativas emergentes

En la segunda perspectiva (instrumental), es interesante ubicar la noción de informalidad de dos maneras en la historia urbana – o en los estudios urbanos – en Caracas:

* Por un lado, la emergencia de la noción al principio de los 1970s aparece como una **tendencia a una normalización** necesaria de la ciudad por parte de varias instituciones nacionales e internacionales. El uso de la palabra “informalidad” se da al principio en la perspectiva del progreso, de una resorción de configuraciones anormales del mercado de trabajo o del sector de alojamiento. Parece ser la marca de una voluntad de control y de racionalidad en el ámbito urbano, así como de un instrumento de normalización (hay que formalizar lo informal). A la vez es la marca de una imperfección necesaria del modelo de desarrollo urbano en la región. Muy pronto, es obvio que lo informal no es ningún arcaísmo, ni ninguna marca de barbaridad, sino una estrategia de sobrevivencia, de vida, de comercio... estrechamente vinculada con las instituciones sociales formales. Como lo dice René Coulomb para México o Alan Gilbert en otros contextos, mientras haya pobres, hacen falta barrios y colonias. Mientras haya formas, habrá situaciones informales, siendo su reducción (erradicación) imposible.

⁷ Los orígenes del “interés social del poder público para la vivienda” remontan a finales del siglo XIX (Cilento Sarli, 1995). Se crea el Banco Obrero (para la construcción de vivienda popular, y sustituirse así a los *barrios*) al final de los 1920s. Se notan también al principio del período de junta militar, a principios de los 1950s, con Delgado Chalbaud (Rebotier, 2008).

* Por otro lado, la crisis urbana (política, económica y social) que conoce Caracas en los 1980s contribuye a debilitar las instituciones que enmarcan la sociedad urbana (Roberts, 2001; López-Maya, 2002, para Caracas). El control social mediante una articulación partido-sindicato ya no tiene validez. Con la globalización y la financiarización económica (en particular en el marco del mercado del petróleo y de la “internacionalización” de PDVsa), los mecanismos de control se externalizan (sin tomar en cuenta la dependencia estructural de la petro-economía venezolana, en un sector dominado por las “siete hermanas”, grandes empresas petroleras transnacionales). La escala nacional de control social que fundamenta la democracia venezolana desde 1958 con un pacto político que formaliza la distribución de poder entre 3, y luego 2 partidos políticos, se está desmembrando. El “Pacto de Punto Fijo”, inicio de la democracia pactada, se derrite a lo largo de los años 1990. Los marcos formales de la “excepcional” democracia van deshaciéndose conforme va aumentando la informalidad en la sociedad urbana, **marca de desestructuración / reestructuración**.

En conclusión, el auge de la noción de informalidad da cuenta inicialmente de una **voluntad de control y de reducción social** en un marco establecido, racional, estructurador... mientras que el sentido de la noción va cambiando al final del siglo XX en un país donde las instituciones sociales y políticas se desestructuran. Entonces, la informalidad ya no es un instrumento de “reducción”, positivista y racional como lo podía ser en los 1970s, sino que pasa a revelar una dimensión flexible de las actividades humanas, sea en vista de una **forma de dominación social**, sea como **estrategia de adaptación**. Para retomar los términos de Foucault y luego Deleuze, podemos formular la hipótesis siguiente.

En un primer tiempo, la construcción de la noción de informalidad tiene una dimensión performativa. Lo que designa tiende a existir como tal. Es una categoría **estructuradora**, marca de una **sociedad disciplinaria**. Luego, pasa a ser categoría de una **sociedad de control**. El interés de tal matiz radica en el reconocimiento social de la informalidad, en su **apropiación e incorporación** por los individuos o / y por los grupos (hasta por las instituciones formales). Ya no cabe duda que la informalidad sea ineludible, pero sirve de justificación a una forma de arbitrariedad. Institucionaliza incertidumbres e inseguridad en términos de derecho, de legalidad, de permanencia o continuación de las actividades, de garantías básicas... La construcción de la informalidad se convierte en un “modo de ser” que parece muy diferente de la acepción estructuradora de los 1970s... ¿De la disciplina al control?

¿La informalidad como instrumento de una sociedad de control?

Entre indicador e instrumento.

Una pregunta-trampa podría consistir en definir la informalidad lo más precisamente posible. Es obvio que lo informal no necesariamente es ilegal. Lo informal puede tener reglas precisas y racionalidades claramente identificadas... (Cf. primera parte). La pregunta que se plantea – “¿Cuáles son las condiciones que hacen que las actividades informales se conviertan en ilegales y delictivas?” – es más pertinente ya que parte de la existencia de la informalidad para contextualizarla (y vimos en la segunda parte como podía cambiar el sentido – y la función – de la noción a lo largo del tiempo). De ahí dos tipos de enfoque, y desarrollaré el segundo:

* La pregunta central del taller alrededor de “las condiciones” que vuelven la informalidad ilegal es relativa a un **contexto**. Ya se mencionaron el debilitamiento de los estados, de las instituciones que enmarcan las sociedades urbanas, la globalización, y las formas de reestructuración de la sociedad. En este sentido, la transformación es padecida en un contexto de desregulación y rearticulación social y territorial. Hace falta documentar prácticas y estrategias innovadoras de regulación social. Los trabajos sobre gobernanza y democracia participativa (no siempre en los marcos legales ni institucionales formales), sobre movimientos sociales e iniciativas comunitarias, ascendientes, entran en este renglón de estudios. La noción de informalidad y su construcción es un **indicador** de las transformaciones sociales y políticas.

* Pero más que en el contexto de desestructuración / reestructuración social y territorial en la metrópoli, quisiera hacer hincapié en el aspecto **operacional y performativo** de la categoría “informalidad” como determinante de la realidad social, y elemento de “control”. La lectura geopolítica local me parece sumamente interesante ya que al subrayar relaciones de fuerza, intereses divergentes y estatutos o jerarquías sociales, contribuye a darle sentido a la informalidad como construcción social, a la vez reveladora y causa de un orden socio-espacial urbano. El (ab)uso de la informalidad como construcción social puede ser leído como un elemento de mediación entre legitimidades y lealtades en competencia (el barrio, la comunidad transnacional – imaginaria, el estado, las corporaciones, la religión o la etnicidad...). En esta perspectiva, las actividades “formales” son la exclusividad de las autoridades e identidades más legítimas alrededor de las cuales se organiza la construcción de la informalidad. Demos tres breves ejemplos temáticos para terminar:

1- En términos de riesgos socio-naturales: El riesgo puede servir para afirmar una autoridad debilitada. Designar el riesgo es una forma de poder. Nombrar las cosas es tener ya poder sobre ellas, y contribuye a la construcción territorial urbana. Las prácticas territoriales, el paisaje urbano (de diques o muros de contención) o los reglamentos urbanos vinculados con los riesgos socio-naturales participan de la caracterización del espacio social (Rebotier, 2008).

2- En términos de seguridad urbana: La asimilación informal - peligroso - inseguro contribuye a la estigmatización territorial y, por metonimia, a la estigmatización de los habitantes de los sectores afectados (Douglas, 2001). En Caracas, el discurso sobre inseguridad plantea los “territorios rojos”, los sectores populares de barrios, como amenaza inminente a la tranquilidad (y hasta a la ciudadanía) urbana (Cf. “seguridad ciudadana”), mientras que la geografía de la delincuencia corresponde mucho más a criterios sociales Y funcionales en la ciudad. La delincuencia no afecta igualmente a todos (Rebotier, 2009a).

3- En términos de alojamiento: La asimilación informal - ilegal acompaña una forma de arbitrariedad. El desalojo depende de la movilización y la resistencia de los habitantes. El carácter “informal” en sí es muy poco significativo. La motivación de la legalización puede ser también muy variable, de los objetivos de integración al mercado de Hernando de Soto a las ambiciones más izquierdistas y colectivas – pero limitadas – en Caracas (Rebotier, 2009b; Clichevsky, 2006).

Conclusión

Cuando se usa *a priori* la categoría de informalidad, se busca describir situaciones como “informales” o “formales”. Pero otras categorías aguantan mucho mejor la prueba del terreno (como complementariedad, composición, hibridación...). Sin embargo, para delinear los contornos de relaciones de fuerza, la informalidad y su construcción es muy útil. Siguiendo este enfoque, existen etapas metodológicas fundamentales para el análisis: **contextualización** y **lectura (geo)política local**, a saber, quién define qué, para qué, para quién (y – desde – dónde). Politizar la noción de informalidad permite resistir a la hegemonía de un discurso que no sufre cuestiones y que legitima una lectura maniquea, o al menos, muy poco compleja. Muy a menudo, tal simplificación sirve intereses y objetivos en la sociedad urbana. Para ser pertinente, hace falta desarrollar varios niveles de lectura. Politizar la noción ayuda a identificar aquellos niveles. La categoría de informalidad – pero también de inseguridad, de riesgo, o hasta de invasión y de marginalidad – sirve una forma de control legítimo del territorio (por la autoridad pública, mediante la reglamentación, milicias privadas, estigmatización...).

De ahí dos comentarios analíticos y uno epistemológico en relación con la informalidad y su utilidad para una lectura contemporánea de la metrópoli (partiendo del caso de Caracas):

1- En las últimas décadas del siglo XX (fuertes transformaciones vinculadas con la globalización y el debilitamiento de los marcos institucionales y sociales heredados), categorías unánimes y legítimas (como informalidad, DDHH, seguridad, riesgo...) se imponen de manera hegemónica, valiéndose del miedo y de la aversión por la incertidumbre. El orden socio-espacial urbano está

definido – por parte – por esas construcciones que **constituyen elementos de estabilidad en un paisaje urbano movedizo.**

2- Como realidad objetiva, **las situaciones informales** son una respuesta a la normalidad. Para los que dominan, son transgresivas. Para los dominados, son innovadoras. De todos modos, **aportan una alternativa necesaria⁸ a los marcos formales de un Estado y de una sociedad.** El mito de un orden social racionalista no deja espacio suficiente para la creatividad, los individuos, lo vano, o lo inútil...

3- En términos epistemológicos, notaría la querrela entre una lectura estructuralista, objetivista – y a veces mecanicista – por un lado, y una lectura constructivista, subjetivista – y a veces relativista – por otro. Pensar la informalidad en las metrópolis del Norte y del Sur ayuda a abrir brechas en un estructuralismo rígido sin perder de vista los marcos que determinan parte de las lógicas de actuación de los individuos y de los grupos.

Bibliografía

BABY-COLLIN Virginie, 2000, *Marginaux et citadins. Construire une urbanité métisse en Amérique Latine. Étude comparée des barrios de Caracas (Venezuela) et d'El Alto de La Paz (Bolivie)*, thèse de doctorat en géographie, Université Toulouse 2-Le Mirail.

CILENTO SARLI Juan-José, 1995, “Los orígenes del interés social en las políticas públicas de vivienda en Venezuela. 1911-1941”, 75-93, en *Urbana*, 16-17.

CLICHEVSKY Nora, 2006, *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*, Santiago du Chili, CEPALC.

DOUGLAS Mary, 2001 (1967), *De la souillure, essai sur les notions de pollution et de tabou*, Paris, La Découverte, p.210.

DURAND-LASSERVE Alain, 2006, “Informal settlements and the Millennium Development Goals: global policy debates on property ownership and security of tenure”, en *Global urban development magazine* 2 (1).

<http://www.globalurban.org/GUDMag06Vol2Iss1/Durand-Lasserve.htm>

ECKSTEIN Susan (Ed.), 1989, *Power and Popular Protest. Latin America Social Movements*, Berkeley, University of California Press, 342p.

HILDA García y LARA Francisco, 2004, « Repas ambulants. Informalité urbaine et modernité industrielle à la frontière nord du Mexique », 42-53, en *Sociologie du travail* 46(1).

LÓPEZ MAYA Margarita, 2002, “Venezuela after the Caracazo: forms of protest in a deinstitutionalized context”, 199-218, in *Bulletin of Latin American Research*, 21 (2).

REBOTIER Julien, s.d., “Grassroots participation to local decision-making in democratic Caracas. A matter of social justice”, to be submitted to *IJURR*.

REBOTIER Julien, 2009a, « Seguridad urbana y urbanismo del miedo: comportamientos defensivos y distanciamiento social en Caracas », LASA-Congress, *Rethinking inequalities*, Rio de Janeiro, 11-14 juin, 15p.

REBOTIER Julien, 2009b, « Les principes alternatifs de participation. Les cas du statut des terres et des conditions de logement à Caracas », 170-183, dans Compagnon Olivier (Dir.), Rebotier Julien (Dir.) et Revet Sandrine (Dir.), *Le Venezuela au-delà du mythe, Chavez, la démocratie, le changement social*. Editions de L'Atelier, Paris, 240p.

REBOTIER Julien, 2008, *Les territorialités du risque urbain à Caracas. Les implications d'un construit socio-spatial dans une métropole d'Amérique Latine*, IHEAL – CREDAL, Thèse de doctorat en Géographie, p429.

ROBERTS, Kenneth, 2001, “La descomposición del sistema de partidos en Venezuela visto desde un análisis comparativo”, 183-200, in *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 7(2).

SOUZA R. y TOKMAN V., 1976, *El sector informal urbano, El Empleo en América Latina*, México, Siglo XXI editores.

⁸ Es decir que no se puede imaginar una realidad desprovista de situaciones informales