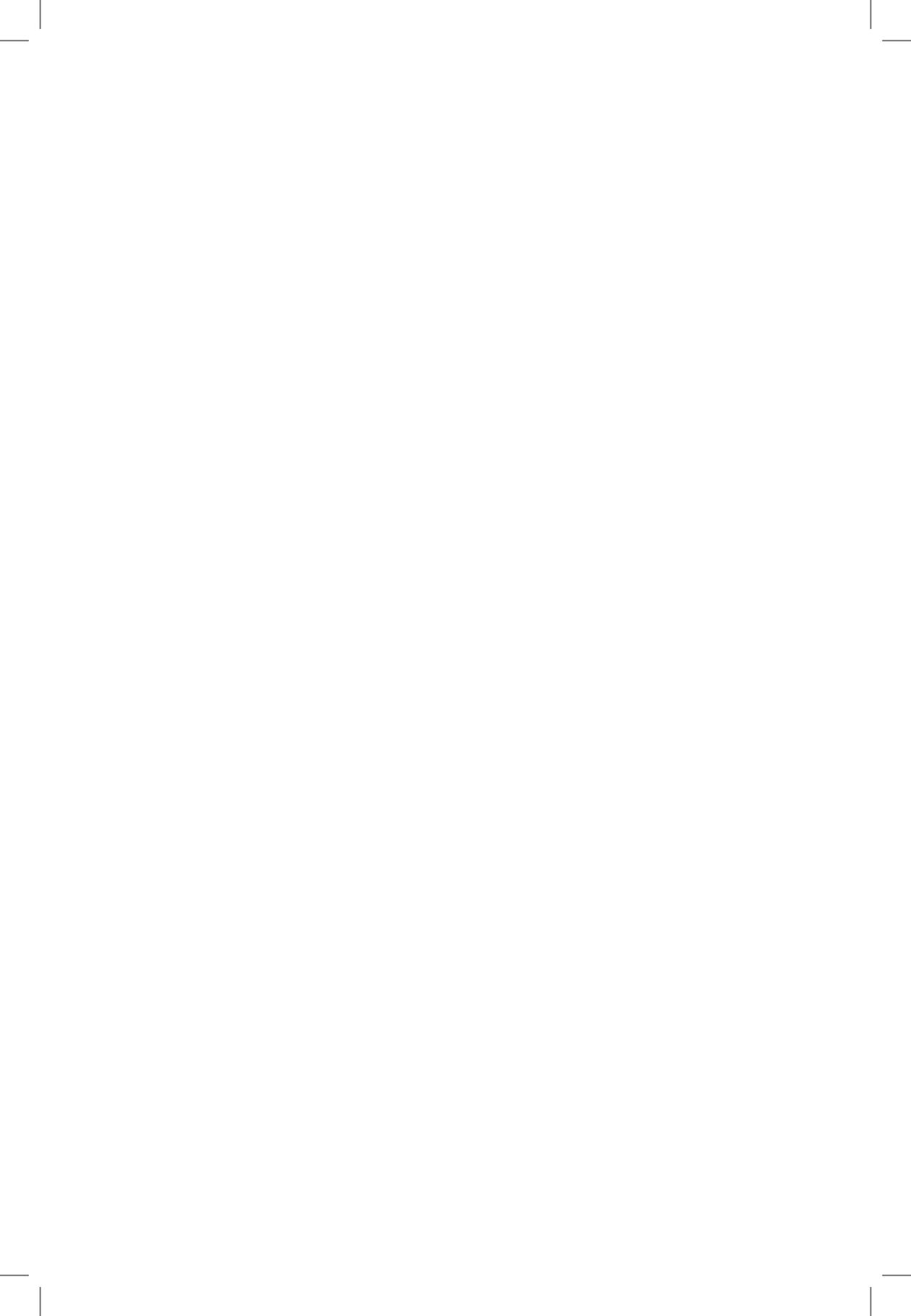


LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ
COORDINADORA

INFORMALIDAD(ES),
REALIDADES ALTERNAS,
DERECHOS Y GESTIÓN URBANA



INFORMALIDAD(ES), REALIDADES ALTERNAS, DERECHOS Y GESTIÓN URBANA

LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ

COORDINADORA



gedisa

Informalidad(es), realidades alternas, derechos y gestión urbana

© Lucía Álvarez Enríquez
(Coordinadora)

Primera edición diciembre de 2024, Ciudad de México, México

© Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán
04510, México, D.F.

© Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias
y Humanidades
Circuito Bicipuma 3000
04360, Alcaldía Coyoacán
Ciudad Universitaria

Primera edición diciembre de 2024, Ciudad de México, México

Derechos reservados para todas las ediciones en castellano

© Editorial Gedisa Mexicana, S.A.
Tepeji No. 86, Col. Roma Sur
06760 Ciudad de México, México
Tel.: +52 55 5564 5607
gedisa@gedisa-mexico.com
www.gedisa.com

ISBN Gedisa 978-607-2613-07-2

ISBN UNAM 978-607-30-9890-8

IBIC: JHBL

Impreso en México
Printed in Mexico

El presente libro fue sometido a procesos de revisión de pares
ciegos para garantizar su calidad.

Queda prohibida la reproducción total o parcial por cualquier
medio de impresión, en forma idéntica, extractada o modificada,
en castellano o cualquier otro idioma.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
LUCÍA ÁLVAREZ	

PARTE I. REPENSAR LA INFORMALIDAD

1. ¿PARA QUÉ SIRVE LA “INFORMALIDAD”?	33
PRISCILLA CONNOLLY	
2. INFORMALIDADES, DERECHOS Y GESTIÓN URBANA	61
LUCÍA ÁLVAREZ	
3. ¿IRREGULARIDAD O INFORMALIDAD? EL PROBLEMA DE LA ENUNCIACIÓN: ACTIVIDADES Y PRÁCTICAS FUERA DE LA LEY	89
MARÍA SOLEDAD CRUZ	

**PARTE II. LA ECONOMÍA INFORMAL Y LAS OTRAS
ECONOMÍAS**

- 4. SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE
TRABAJO E INFORMALIDAD LABORAL
EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA
INSTITUCIONAL 125**
GRACIELA BENSUSÁN
- 5. TRABAJAR EN EL ESPACIO PÚBLICO:
EXPERIENCIAS DE INFORMALIDAD EN
LA PERIFERIA NORORIENTE DE LA
CIUDAD DE MÉXICO 163**
YUTZIL CADENA
- 6. ENTRE LA TOXICIDAD Y LA ECONOMÍA
POPULAR CIRCULAR: TRAYECTORIAS
INFORMALES DE LOS RESIDUOS
ELECTRÓNICOS EN UNA COLONIA
DE PEPENADORES 187**
EMILIO BUNGE
- 7. ENTRE LA SOLIDARIDAD Y EL CAPITAL:
NOTAS DE LA SUBSUNCIÓN DE LAS
EXPERIENCIAS DE ECONOMÍA POPULAR
CONTRA LO URBANO 221**
EDUARDO ENRIQUE AGUILAR
- 8. PENSAR LA DICOTOMÍA FORMAL-
INFORMAL. ECONOMÍA SOLIDARIA Y
AUTOGESTIÓN EN CONTRA Y MÁS ALLÁ
DE LA INTEGRACIÓN CAPITALISTA 245**
GUSTAVO MOURA DE OLIVEIRA

PARTE III. INFORMALIDAD EN LA GESTIÓN URBANA

**9. LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS
DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS 271**
MARÍA SILVIA EMANUELLI

**10. LOTES, TITULACIÓN Y ESPECULACIÓN
EN UNA CIUDAD INTERMEDIA (TACNA)
DEL PERÚ 293**
MANUEL DAMMERT
ALEJANDRA RODRÍGUEZ



INTRODUCCIÓN: “EL PROBLEMA”

LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ

Nuestras ciudades del siglo XXI, particularmente aquellas situadas y desarrolladas en el llamado sur global, han experimentado la creciente expansión de dos fenómenos que han afectado fuertemente al desarrollo urbano. Me refiero a la *precarización* y la *informalidad* que se han manifestado progresivamente en las últimas tres décadas, hasta llegar a involucrar a amplios sectores de la población y, en ocasiones, a más del 50% de la misma.

Estos fenómenos han generado condiciones altamente preocupantes, que han profundizado las desigualdades y amenazan seriamente las condiciones de sobrevivencia de las poblaciones urbanas mayoritarias (principalmente los sectores populares y vulnerables), al mismo tiempo que atentan contra el ejercicio de sus derechos más elementales, así como contra la sustentabilidad y calidad de vida de las propias ciudades. En particular, el fenómeno comúnmente conocido como *informalidad*, se ha hecho presente en distintos ámbitos: económico, laboral, de la vivienda, los asentamientos humanos, el acceso al territorio y los servicios públicos y la movilidad, y por la magnitud que ha alcanzado, se trata de un proceso que se encuentra

lejos de ser considerado como una *excepción*, para convertirse cada vez más en una *regla*, en numerosas realidades urbanas.

En este sentido, *la informalidad* y las *poblaciones informales* son actualmente realidades tangibles y en expansión, que forman parte incuestionable del paisaje, la cotidianidad, la dinámica y los procesos definitorios de nuestras ciudades, los cuales han debido ser objeto y punto de atención de los gobiernos y las políticas urbanas. De aquí que interesa poner de relieve los procesos de que ha sido objeto la gestión de la informalidad en las últimas décadas, en una doble perspectiva: la de las instituciones y políticas gubernamentales, y la de la propia población involucrada en la condición de informalidad. Mientras en el primer caso la informalidad es asumida casi siempre como un “problema” a resolver, en función de atender las exigencias del desarrollo urbano y de garantizar el orden y la civilidad, en el caso de los informales se trata de gestionar su *inclusión* en las políticas y en el espacio urbano, así como defender su *derecho* al usufructo de éste, sea para el ejercicio de sus actividades laborales, para sus condiciones de asentamiento o para su disfrute.

De este modo, se trata de un fenómeno/proceso identificado y asumido de diversas formas por quienes le hacen frente desde las instituciones, y por quienes de distintas maneras lo protagonizan y lo padecen; igualmente, ha sido definido también desde la academia y la política con distintos parámetros y perspectivas, todo lo cual ha generado confusión e imprecisión sobre lo que constituye en realidad la sustancia del fenómeno, y sobre las cualidades que le dan soporte como categoría y como realidad de referencia. Es por eso que en este volumen interesa aportar al debate y a la reflexión en torno a los derroteros que ha seguido el fenómeno conocido como *informalidad*, así como a las características que ha adquirido ésta en el siglo XXI, en el marco de la consolidación de las políticas neoliberales y su expresión en la vida pública urbana.

El asunto de la *informalidad*, en sentido estricto, es un fenómeno que ha sido identificado y nombrado más claramente a partir de la modernidad tardía (siglos XX y XXI) y, específicamente, dentro de la economía capitalista, casi siempre referido de manera preponderante al ámbito económico y, dentro de éste, a cierto tipo de acti-

vidades, a ciertas modalidades de trabajo y a formas específicas de empleo. Sin embargo, primeramente **interesa** insistir en que lo que ha sido nombrado en términos generales como *informalidad*, no remite a un fenómeno ni una condición inscrita únicamente en el ámbito de la vida económica, sino a un proceso más amplio y multidimensional desplegado de manera creciente a partir de los años 80's del siglo pasado (e intensificado por el neoliberalismo), de *desbordamiento* de los ámbitos institucionales y normativos establecidos por el Estado nación en diversas dimensiones; comúnmente remite a aquello (actividades económicas, políticas o culturales, prácticas sociales, movilizaciones, procesos de gestión y autorregulación social, etc.) que ocurre *por fuera* de éste; a lo que se gesta y transcurre de *forma paralela* a las normas instituidas bajo su égida, a la dinámica institucional establecida y/o a las convenciones formalmente aceptadas. De este modo, alude entonces a distintos procesos de “exterioridad” y/o “paralelismo”, con respecto al sistema normativo instituido y regulado por el Estado, y que frecuentemente son ponderados bajo la lógica de la “ilegalidad” o la “paralegalidad”, posicionando a los sujetos que los protagonizan como ilegales, inciviles, disruptores del orden establecido.

Adicionalmente a su carácter multidimensional y a la magnitud que ha alcanzado en las sociedades contemporáneas, otro punto central en el debate sobre este tema es el que refiere a los contenidos que han sido identificados con el término de *informalidad*, así como a la pertinencia de continuar nombrando a los diversos fenómenos de referencia con este vocablo. Numerosas preguntas surgen a este respecto: ¿Es pertinente insertar dentro del término *informalidad* a actividades, condiciones de vida, formas de trabajo y personas?; es decir, ¿puede el término adjetivar por igual a todas éstas? ¿Es apropiado identificar como *informalidad* a toda actividad “por cuenta propia”, a toda práctica laboral independiente, a toda gestión de territorio y vida comunitaria que se lleva a cabo de forma autónoma?; igualmente, ¿es posible identificar de esta manera a las muy diversas articulaciones de *economía popular*, a la gestión de la vivienda y los servicios que se emprende y sostiene desde los movimientos sociales y las iniciativas ciudadanas? Todos esto conduce también a otro tipo de interro-

gantes; ¿Quién produce la *informalidad*: el Estado, el Mercado, los pobladores, los desempleados, los sin techo?, ¿se puede seguir calificando a las poblaciones y prácticas identificadas como “informales” como “lo negativo”, “lo indeseable”, “lo perjudicial” o “lo ilegal”? Finalmente, ¿es *la informalidad* ajena al Estado y a las instituciones?

Éstas y otras preocupaciones motivaron la imprescindible discusión y reflexión sobre el fenómeno mencionado que tuvo lugar en el marco de un Seminario, bajo mi coordinación, llevado a cabo en septiembre del 2022 en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Este Seminario se tituló: **Informalidad(es), realidades alternas, derechos y gestión urbana**, y se articuló con base en 4 Mesas de debate para el análisis, la problematización y la generación de nuevo conocimiento en torno a la llamada *informalidad*. Se abordaron aspectos teórico-conceptuales, aspectos sectoriales referidos a la informalidad en los ámbitos económico y urbano, expresiones puntuales de la informalidad a través de estudios de caso y asuntos relativos a la problemática de la gestión de la informalidad en el orden urbano. De este Seminario emanaron los insumos y reflexiones para la elaboración de los trabajos condensados en este libro.

Para abordar el tema e insertarse en la reflexión y el debate, el libro está dividido en tres partes: la primera, que he titulado *Repensar la informalidad*, concentra tres textos que abordan la temática de manera general, en lo teórico y lo histórico, abonando con importantes argumentos para la definición, problematización y pertinencia del término. La segunda parte, nominada *La economía informal y las otras economías*, está dedicada a la exploración del fenómeno de “la informalidad” en el ámbito de la economía; en ésta se abordan distintas dimensiones y expresiones del fenómeno de la informalidad: en lo laboral, en el espacio público y en la economía circular urbana, así como un interesante debate en torno a otras economías viables y posibles en el marco de la economía capitalista, como la llamada economía popular y la economía solidaria. En la tercera parte, el tema confluyente es la *Informalidad en la gestión urbana*, y agrupa dos textos que indagan en torno a esta problemática, destacando, por un lado, la relación entre informalidad y precariedad en el marco de los

derechos humanos y, por otro, la especulación en torno al territorio y los servicios urbanos.

Como puede observarse, las tres partes que conforman el libro no tienen una extensión y un número de capítulos equilibrado y equivalente; esto obedece a que en la definición de cada parte se le dio prioridad a la afinidad temática y no a la proporción de textos que las debiera integrar. Por otra parte, la mayor parte de los capítulos aborda temas referidos a la problemática teórico-conceptual y al análisis del caso mexicano, y sólo un texto analiza una realidad externa, el caso de la ciudad de Tacna en Perú; esto se debió a cuestiones de orden presupuestal, que no nos permitieron invitar al Seminario de origen (en modalidad presencial) a colegas de otras ciudades latinoamericanas; sin embargo, es importante mencionar que lo que interesaba mostrar en el evento no era en realidad una suerte de “visión latinoamericana” del fenómeno en cuestión, sino distintos aspectos que lo componen y, especialmente, algunas condiciones paradójicas a las que éste da lugar.

La primera parte: en el capítulo inicial, Priscilla Connolly lleva a cabo un interesante recorrido por literatura latinoamericana diversa, a través de la cual rastrea lo que ella denomina “las raíces de la informalidad como sustantivo” en el subcontinente, con el propósito de mostrar cómo a lo largo de tres décadas el concepto/problema de *informalidad* ha sido definido y utilizado de distintas maneras, le han sido imputados distintos contenidos, y se ha convertido en un lenguaje que condensa numerosas generalidades que distan mucho de identificar con claridad “el problema” en cuestión. A esta autora le interesa de manera particular argumentar en torno a la necesidad de “rechazar el sustantivo ‘informalidad’” en la medida en que éste alude a un universo social muy amplio que condensa diversas situaciones definidas como “informales”, las cuales refieren, en realidad, a problemas y condiciones muy distintas, a veces incluso de carácter sectorial (informalidad laboral, informalidad urbana, etc.).

En esta perspectiva, Connolly se centra en un análisis pormenorizado de lo que ha sido denominado como *informalidad*, para proponer en primera instancia que la “informalidad” debe ser asumida como una palabra y no como una cosa o situación específica, pues

remite a realidades muy diversas, y su propio significado es algo que está aún en disputa. Por este motivo opta por hablar más bien de *informalidades*, en plural, y utilizar el término más como adjetivo que califica una situación o condición en particular: informalidad laboral, informalidad urbana, etc. No obstante, aún con esta diferenciación, la autora llama la atención sobre la tendencia manifiesta y subyacente a identificar estos distintos tipos de informalidad con un mismo significado unitario, asumiendo que pese a referir a realidades distintas, el sentido y contenido del término es el mismo. Para mostrar la especificidad de la informalidad en sectores y problemas particulares, dedica dos apartados a analizar: por una parte, la informalidad laboral y, por otra, la informalidad urbana, a través de los cuales da cuenta de los orígenes y evolución de cada una, en tanto problemática diferenciada, en donde el término informalidad se asigna a fenómenos claramente distintos: economías clandestinas, subterráneas, negras u ocultas, en el primer caso, mientras en la cuestión urbana se vincula principalmente, en América Latina, a los asentamientos irregulares, el hábitat popular o la periferia pobre. En este recuento Connolly pone de relieve un elemento cualitativo: en gran medida y, casi siempre, el debate en torno a la informalidad, sea en el campo económico o en el urbano, está centrado en las condiciones, actividades y fenómenos que acontecen en la vida urbana, y prácticamente se ignora la expresión de esto en las realidades no urbanas. Ésta es, a juicio de la autora, una de las limitaciones más importantes del uso del término, la cual, entre otras cuestiones, expresa también un claro desdén y acusa un sesgo discriminatorio con relación a “lo otro”, la “otra realidad” que subsiste más allá de las ciudades e, incluso, del “otro orden urbano” que existe más allá de la ciudad regular, formal y “letrada”; es decir, en las periferias, los suburbios y los poblados rurales próximos y circundantes.

De todo lo anterior se desprenden dos aportes especialmente relevantes: develar la confusión y enredo que se ha generado en la búsqueda persistente por dotar a “la informalidad”, en singular, de un contenido y de propiedades unitarias y generales, lo que lejos de dar consistencia al término lo ha desdibujado. El otro aporte significativo radica en la observación de que el centrar la atención precisamen-

te en esclarecer y definir *la informalidad* con el afán de nombrar a cierta realidad general existente, lo que ha ocurrido, en realidad, es que se ha dejado de lado la identificación y comprensión de procesos y fenómenos concretos que han sido subsumidos en este término, entre otros, la sobreexplotación, la discriminación, la injusticia y el racismo.

En una lógica semejante, en el capítulo segundo, Lucía Álvarez aborda la temática referida de manera expresa a la realidad urbana y, en específico, a la expresión de este fenómeno en las grandes metrópolis contemporáneas. Su reflexión avanza en tres pistas iniciales paralelas: a) la multidimensionalidad que caracteriza a la llamada *informalidad*, al referir a procesos tanto económicos como territoriales y de gestión urbana, lo que conduce a hablar más bien de *informalidades*, en plural; b) la relación e interrelación entre informalidad y espacio urbano, atendiendo de manera particular a las normatividades existentes a partir de las cuales se establecen y definen los usos legales, paralegales y/o ilegales del territorio y el espacio público, así como la tensión permanente entre lo legal y lo legítimo, que pone en cuestión la disputa entre los derechos formales (rights) y los derechos adquiridos (entitlements); y c) el análisis en torno a ¿qué o quién(es) produce(n) la informalidad?

La exploración de estas pistas analíticas tiene lugar en el marco de la complejidad que representan actualmente las realidades metropolitanas, donde confluye una vasta diversidad de intereses, necesidades y expectativas de distintos actores, agentes y pobladores, mediada siempre por una extrema conflictividad y por una intensa disputa por los bienes urbanos. En el seno de esta complejidad, la autora advierte la existencia de estrategias diversas de reproducción, sobrevivencia y margen de acción que implementan los distintos actores y tipos de pobladores, quienes frecuentemente actúan por encima o por debajo de la normatividad y del orden formal establecido, dando lugar a “otro orden urbano” que opera de manera simultánea y paralela a la llamada *ciudad formal*. En estas circunstancias, Álvarez llama la atención sobre la problemática que representa la gestión y el gobierno de estas realidades metropolitanas abigarradas y atravesadas por procesos formales e informales contradictorios y, a veces, excluyen-

tes, y apuesta por la estrategia de la *gubernamentalidad* como vía posible para el proceso de gobernarlas bajo el supuesto de reconocer el *derecho a la ciudad* para el conjunto de los habitantes. Finalmente, enumera algunos desafíos para este proceso, destacando la necesidad de una planeación urbana posible que articule y dé sentido al desarrollo y sustentabilidad de las metrópolis.

El tercer capítulo aborda la temática desde una perspectiva histórica, a partir de la cual María Soledad Cruz incursiona en el trayecto que han seguido en las ciudades los procesos de generación de las irregularidades, ilegalidades e informalidades en la gestión del territorio urbano, en particular, en la Ciudad de México. Rastrea el fenómeno desde el porfiriato, donde se registra un proceso del crecimiento urbano “sin ley”, donde aún no existen legislaciones para regularlo y donde surgen numerosas colonias nuevas, tanto de sectores altos y medios como populares (para trabajadores), que no serán reconocidas sino hasta estar construidas. Es debido a esto que no se puede hablar aún de un crecimiento “irregular”, porque no existen los instrumentos para la regulación, y tampoco de un crecimiento “ilegal”, porque existen igualmente leyes que regulan la expansión urbana. La autora registra algunos avances en esta dirección a partir de los años 20’s, en los que se inicia la construcción de un marco legal para atender la expansión de la ciudad, al mismo tiempo que aparece un nuevo actor urbano: *los colonos*. Identifica al gobierno de Lázaro Cárdenas como el punto de inflexión donde se inicia como tal el fenómeno de la “irregularidad”, el cual deriva de permitir la formación ilegal de las colonias que más adelante podrán ser regularizadas. Es en este contexto en el que aparecen los primeros brotes de lo que se conocerá posteriormente como los movimientos urbano-populares.

Destaca que es a partir de los años 40’s cuando se desarrollan un conjunto de ordenamientos más afinados para el desarrollo urbano, así como reglamentos para la urbanización ejidal, y algunas expropiaciones en función de la regularización de los “tugurios”. A partir de estos años y en adelante (hasta los 90’s), se consolidan los movimientos de colonos, tanto por la vía corporativa como por la vía autónoma, quienes continuarán impulsando la gestión urbana bajo diversas modalidades. La Ley Agraria de 1994 dará pie a nuevas irre-

gularidades que van surgiendo tanto por el distanciamiento de los ordenamientos urbanos como de la legislación urbana y de los nuevos ordenamientos ambientales ya en vigencia en estos años.

A la luz de este recorrido histórico, la autora pone claramente de manifiesto la gran complejidad que entraña el fenómeno de la irregularidad urbana y el conjunto de variables que en éste interfieren; de ahí que se interroga acerca de si es posible hablar de una sola irregularidad o de varias irregularidades. Su análisis permite identificar igualmente una clara diferenciación de los procesos de “ilegalidad”, de “irregularidad” y de “informalidad”; sin embargo, pone de relieve que al introducirse el uso del término “informalidad” en las últimas décadas del siglo XX, tanto a nivel local como en los organismos internacionales, ésta aludía ya a un fenómeno multidimensional que permitió su uso general y su relación directa con los procesos irregulares y/o ilegales; de aquí que se estableció prácticamente un mismo significado para la irregularidad y la informalidad, desdibujando sus diferencias.

La segunda parte: en el capítulo 4, Graciela Bensusán analiza el fenómeno de la informalidad laboral en México desde una perspectiva institucional, así como la emergencia de nuevas ocupaciones informales en la economía digital, a la luz del caso de los trabajadores de plataformas de servicios en la CDMX. El interés de la autora en este enfoque se debe a que, de distintas maneras, el fenómeno de la informalidad ha crecido y se ha agravado tanto en los países latinoamericanos como en los países desarrollados a nivel mundial, por lo que se ha convertido en un problema de creciente interés. Al respecto, la autora menciona que, en 2018, el 61% de población ocupada a nivel mundial lo hace en la informalidad, tanto en el sector tradicional como moderno de la economía, así como en las diversas ramas industriales, la venta ambulante, la construcción y el transporte. De la misma manera destaca que, en América Latina, uno de cada dos ocupados es informal, siendo más alta la informalidad laboral en el caso de los jóvenes, de los cuáles 6 de cada 10 son informales (OIT, 2022, p. 8). Igualmente, le interesa poner de relieve que existe una clara correlación entre pobreza laboral e informalidad debido a que, en América Latina, los trabajadores informales tienen entre tres

y cuatro veces más probabilidades de ser pobres que los que ocupan un empleo formal y dan cuenta de entre el 70 y el 90% de la pobreza laboral total (OIT, 2022, p. 8).

En su análisis Bensusán admite que actualmente hay creciente consenso en que se trata de un fenómeno heterogéneo que obliga a atender sus diversas causas, tipos y manifestaciones; esto es importante porque a su juicio, la informalidad laboral es una expresión que deriva de “diferentes maneras de excluir a diversas categorías de trabajadores de la protección social, sea por la existencia de normas discriminatorias y arbitrarias, por interpretaciones rígidas de criterios respecto a quiénes tienen derecho a la protección, o por ausencia de los mecanismos que debieran garantizar la efectividad de las reglas que otorgan tal protección”.

Para el desarrollo de su trabajo parte de la definición institucional sobre informalidad con el propósito de mostrar su heterogeneidad; más adelante retoma el enfoque de la segmentación institucional y los conceptos que se utilizan para el análisis de la informalidad laboral; en el tercer apartado realiza el análisis de este fenómeno en México, vinculándolo con el de la precariedad laboral, en el contexto de la pandemia por COVID-19, para concentrarse finalmente en mostrar los determinantes de una nueva forma de informalidad laboral emergente en el sector formal de la economía, como es el caso de los llamados “jornaleros digitales”, a lo que denomina como “falsos autónomos”, en contraposición al reconocimiento que pretenden otorgarles las empresas de plataforma como **“socios” o “trabajadores independientes”**; esto último es ilustrado por la autora con un estudio realizado en 2020 y 2021 en la Ciudad de México, sobre el perfil y condiciones de precarización laboral de los repartidores, reconocidos como los nuevos trabajadores informales. La autora concluye que, para reducir la pobreza laboral en México, es indispensable contar con un enfoque integral en la política laboral, que esté orientado a reducir la informalidad tanto en el ámbito formal como en el informal.

En el capítulo 5, Yutzil Cadena se interesa por abonar a la reflexión sobre la informalidad a partir del análisis de las condiciones sociales y urbanas de las personas que desarrollan su actividad laboral en la

calle, y que han hecho de ésta su principal espacio de trabajo. Para ello se analizan las experiencias de los trabajadores “por cuenta propia”, que realizan actividades de recolección de basura y jardinería, con el propósito de comprender cómo viven su trabajo cotidianamente, cómo significan estas condiciones de vida y su participación en un contexto de desigualdad urbana y precariedad social en las periferias urbanas. Uno de los intereses principales de la autora es analizar tales actividades como partes constitutivas de la heterogeneidad y complejidad social de lo que se ha llamado *sector informal* de la economía, al que la autora opta por denominar *trabajo no asalariado por cuenta propia*. El otro interés manifiesto es indagar sobre este tipo de trabajo en el espacio público, en el marco específico de la pandemia del COVID-19, destacando que se trató de uno de los grupos de trabajadores que desde el inicio fue más afectado por las medidas sanitarias relativas a esta pandemia, precisamente por ser el espacio público su sitio de desempeño laboral, al mismo tiempo que observó que la tendencia de mantener el trabajo en las calles fue protagonizada principalmente por habitantes de las periferias urbanas, como una opción ante la crisis de inestabilidad o incertidumbre económica y de seguridad social, acentuada durante la pandemia. De acuerdo con Cadena, el trabajo en las calles resultó una opción viable para las personas que buscan un ingreso económico inmediato. Ante estas observaciones la autora centra su investigación en responder a la interrogante sobre el tipo de problemáticas que enfrentan los/as trabajadores/as en condiciones de informalidad, que trabajan en las calles, así como sobre las implicaciones sociales y urbanas que tiene esto.

Para mostrar lo anterior, a manera de viñetas, se presentan algunas experiencias de trabajadores/as que laboran en la recolección de basura y en la jardinería, en la zona norte del municipio de Ciudad Netzahualcóyotl, en el Estado de México. Con esta indagación la autora logra visibilizar algunas de las condiciones sociales y urbanas en las que la informalidad hace parte de la reproducción social de la vida y el mantenimiento urbano. El análisis de estas experiencias permite a Cadena identificar algunos hallazgos importantes: a) más allá de la actividad laboral propiamente dicha, las formas del trabajo en las calles pueden pensarse como una forma de vitalidad urbana, que

permite la construcción de tejido social y de prácticas que permiten el encuentro entre diferentes actores y sectores sociales; b) el acceso al trabajo y a mejores condiciones de vida de estos trabajadores ha dependido en gran medida de la red social que van construyendo en torno a sus prácticas laborales; c) el trabajo informal que se realiza en las periferias urbanas representa, para un sector, un modo de vida que posibilita el acceso a la ciudad, y d) el trabajo, más que una actividad económica que se realiza como una manera de sobrevivir, podría concebirse también como una práctica social que se realiza para la reproducción de la vida: es también una manera en la que las personas acceden, se identifican y construyen formas de pertenencia urbana.

En una perspectiva semejante a la anterior, en el capítulo 6, Emilio Bunge da cuenta de un caso particular de actividad económica y de trabajo informal que tiene lugar en la Alcaldía de Iztapalapa, específicamente, en la colonia Renovación y en el llamado Tianguis de las Torres. Se trata de un caso sumamente interesante de economía circular (EC), constituido por los antiguos pepenadores de la zona para generar sus propios asentamientos urbanos y fuentes de ingreso. La experiencia agrupa a numerosas familias de tres generaciones dedicadas a la compraventa y procesamiento de todo tipo de residuos, entre los cuales los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) han ido cobrando centralidad. A través de su investigación, el autor da seguimiento a la cadena de actividades laborales, de formas de contratación, de productos generados y de conflictos internos y externos generados por este tipo de actividades, destacando de manera especial la conflictividad y el debate existente, por una parte, en torno al manejo de desechos electrónicos como productos contaminantes y, por otra, como productos útiles y de intercambio comercial.

Para Bunge, el caso de los RAEE permite observar cómo la diversidad de formas de diseñar y construir la economía circular genera conflictos entre distintos actores, nuevos y viejos, formales e informales, del centro y las periferias, fabricantes, usuarios, reparadores, revendedores, recicladores etc. Ante esto se pregunta: ¿cómo hacer que la democratización del acceso a los aparatos descartados no entre en conflicto con la salud del ambiente y de las personas? A par-

tir de aquí, el autor cuestiona la forma esquemática y reduccionista en que se ha pretendido regular el manejo informal de los (RAEE), tanto por parte de ONGs como de gobiernos y agencias para el desarrollo, la cual reduce el trabajo del sector informal a prácticas de desensamble contaminantes, y de esta manera estigmatiza y excluye a la diversidad de actores y actividades que componen este sector, de la posibilidad de participar en la construcción de la EC, poniendo en juego sus fuentes de sustento y acceso a la tecnología. Ciertamente, los resultados de trabajo de campo en los sitios de estudio muestran, en palabras de Bunge, “... un paisaje socioambiental muy ambivalente, en donde si bien existen una variedad de actividades dañinas para el medio ambiente, susceptibles de ser mejoradas, también hay una red compleja de actividades de posventa, capaces de aportar a la construcción de una EC que atienda a las necesidades de las mayorías” (2023).

Desde un ángulo de lectura distinto, en el capítulo 7, Eduardo Enrique Aguilar aborda el debate en torno a la economía informal, a partir de destacar y privilegiar el enfoque sobre las *economías populares*, y asumir que en torno a éstas existe una disputa conceptual y de sentido. Se propone profundizar en el análisis de “la otra economía” existente en la sociedad capitalista y, de principio, se deslinda de la noción de *informal* para definir e identificar a ésta. Otro deslinde y precisión, que el autor establece de inicio, refiere a que “no es posible pensar la sociedad hoy en términos de un sistema de producción capitalista puro”; más bien parte de reconocer que la existencia y manutención de éste en distintas latitudes, depende de “la explotación de economías y racionalidades diversas”. Es en este marco que fundamenta su análisis y acude a la definición de Gago, Cielo y Gachet (2018) para poner de relieve y referirse a las *economías populares*; así afirma que: “Partimos de aquí hacia ese interregno económico: a) entre la búsqueda por la *reproducción no capitalista de la vida* y la explotación para la acumulación de capital; b) como un símbolo de resistencia ante la ofensiva del capital; y c) una táctica/estrategia de sobrevivencia en ambientes hostiles de violencia sistémica y de precarización continua de las condiciones de vida” (2023). Destaca la idea de interregno para mostrar que las

estrategias mixtas de reproducción social desarrolladas dentro del sistema capitalista pueden ser periféricas o, también, contrarias a su lógica.

Con tales supuestos, Aguilar se propone aportar al debate sobre la disputa conceptual y de sentido de las economías populares y, en función de este cometido, sustenta su análisis en los resultados de entrevistas estructuradas y en la observación participante en algunos proyectos de economía popular desarrollados en el Estado de Jalisco; estos fueron analizados mediante categorías de la economía política, en la lógica de comprender los diferentes niveles de subsunción al sistema de producción capitalista. De manera específica se seleccionaron tres casos: la experiencia de la Sociedad Cooperativa de Occidente (TRADOC) en el municipio de El Salto; el caso de la Sociedad Cooperativa Ecológica Campesina “El Cielito” en el municipio de Cabo Corrientes, y diversas iniciativas agroecológicas en áreas periurbanas de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

De manera colateral, Aguilar lleva su análisis de las subsunciones de las economías populares a la economía capitalista, al terreno urbano, donde reflexiona sobre los derroteros de la histórica relación de subordinación del campo a la ciudad (capitalista), para afirmar con Bolívar Echeverría que “La ciudad capitalista se basa ya no en la subordinación del campo a la ciudad [...] sino en la subsunción total de lo rural a lo urbano, en la sujeción, la explotación, la destrucción incluso, del campo en beneficio de la ciudad” (Echeverría, 2013, p. 75). De este modo, la gestión de lo urbano en la ciudad capitalista contemporánea se sostiene en la lógica de someter a lo diferente, de incorporar para su propio funcionamiento a aquello que le es exterior, a todo ese desbordamiento de lo institucional, lo formal y lo legal que le es inherente.

Derivado de esta reflexión, uno de los principales aportes del trabajo consiste en comprender “las experiencias de economía popular como formas de resistencia que, a través de sus actividades de reproducción de la vida, conforman una oposición a la gestión urbana de la ciudad capitalista contemporánea”.

En clara sintonía con el texto anterior, el capítulo 8 de Gustavo Oliveira, se inserta en la reflexión y debate en torno a la *informalidad*,

a partir de una visión crítica de la relación *formal-informal* ubicada en el seno de la economía capitalista, para orientar su análisis hacia los márgenes de ésta y apostar por la economía solidaria y la autogestión como economías alternativas que están más allá de la integración capitalista. El autor advierte sobre la diversidad de enfoques que han abordado la informalidad económica caracterizados permanentemente por generar un conjunto de prejuicios y valoraciones peyorativas, discriminatorias y criminalizadoras sobre quienes protagonizan las diversas prácticas informales. Y llama la atención sobre la tendencia subsistente a identificar la informalidad como *algo que está fuera del orden y debería ser parte de él*; asegura que, por principio, existe el supuesto de que el orden del Estado y del capital representan *lo formal*, y todo lo que se encuentra fuera de éste es parte de *lo informal* y debería dejar de serlo (Gago, 2014; Quijano, 1998).

Esta circunstancia está muy presente en el ámbito de la economía y del trabajo, donde en cuanto una y otro han sido catalogados como *informales*, son considerados de forma despreciativa como precarios e indignos. Esto resulta muy delicado si se toma en cuenta que, en buena parte de los países latinoamericanos, más de la mitad de la población económicamente activa se encuentra trabajando en el *mercado informal*. Ante la visión negativa y prejuiciada hegemónica que existe sobre la informalidad, Oliveira enuncia como el objetivo de este trabajo *sacar lo bueno de la informalidad*, principalmente en términos de organización de los vínculos de trabajo. Con esto refiere al conjunto de relaciones en la cuales se involucran las personas y la naturaleza para producir, circular, comercializar y consumir bienes y servicios. En este tenor, lo que le interesa es compartir algunas reflexiones sobre lo que él identifica como *pensar la dicotomía formal-informal, la economía solidaria y autogestión en contra y más allá de la integración capitalista*. Tales reflexiones se sustentan principalmente en dos argumentos: el primero va en el sentido de asegurar que una salida digna de la informalidad únicamente podrá venir de la informalidad misma, y no de la formalidad capitalista; asegura que no es posible encontrar en el ámbito de las relaciones socioecológicas capitalistas la respuesta para superar la informalidad hacia una forma digna de trabajar y vivir. El segundo argumento plantea que ante y en

contra de la formalidad capitalista y de la integración a la economía capitalista, es necesario poner por delante la autogestión.

El autor lleva a cabo esta reflexión a partir de un conjunto de supuestos de carácter más bien teórico, que, sin embargo, advierte, están anclados en estudios precedentes sobre las experiencias de sujetos concretos, involucrados en diversas experiencias de agroecología, recolección de materiales reciclables, cooperativas de vivienda, cooperativas de consumo, mercados solidarios, empresas recuperadas, creación de monedas sociales/comunitarias, bancos comunitarios, bancos de tiempo, producción de alimentos, ropas, artículos de higiene personal, artesanías, de prestación de servicios, entre otras. De esta manera, sus aseveraciones y proposiciones son el resultado de un trabajo empírico previo, desarrollado en estudios propios. Todo lo anterior está orientado a ubicar la economía solidaria y sus distintos abordajes en el contexto de las discusiones sobre informalidad, y a defender este tipo de economía, en su vertiente anticapitalista y autogestiva, como la salida digna posible de la informalidad.

En **la tercera parte del libro**, el primer texto, que corresponde al capítulo 9 de la autoría de Silvia Emanuelli, reflexiona sobre el tratamiento y las políticas de que han sido objeto los asentamientos precarios en las ciudades, así como de las problemáticas que sus pobladores enfrentan al vivir en estas condiciones. Hace énfasis en la estigmatización que se les ha imputado, a pesar de que se trata de extensas áreas urbanas que logran consolidarse a través de los años mediante el esfuerzo de sus pobladores, quienes además han contribuido, de diversas maneras, al desarrollo económico y cultural de las ciudades.

A esta autora le interesa poner de relieve las implicaciones que han tenido las narrativas predominantes y los calificativos para nombrar a estos asentamientos, que frecuentemente tienen cargas discriminatorias y racistas. Pone como ejemplo la caracterización de estos como barrios o asentamientos “informales”, lo que primordialmente los identifica como ámbitos que se encuentran al margen de la ley (principalmente por no contar con un título de propiedad o con un contrato de alquiler, no respetar las normas de construcción o las ur-

banísticas), en espacios no regulados y no juridificados, lo que conduce a identificarlos por principio como lugares conflictivos, y deja de lado la atención a las necesidades en ellos existentes: la pobreza (en ocasiones extrema), el aglomeramiento de viviendas en mal estado, la inestabilidad en la tenencia del suelo, y la falta de servicios básicos, espacios públicos y áreas verdes. De aquí que las políticas implementadas con respecto a estos asentamientos resulten fallidas y con falsas soluciones.

Ante esto, el propósito de este análisis radica en impulsar un cambio de narrativa que permita centrar la atención más bien en las responsabilidades del Estado, partir de un enfoque de integralidad de los derechos y de la capacidad de estas poblaciones para revertir las situaciones más adversas, y lograr transitar de la marginación a la ciudadanía. Con estos supuestos, Emanuelli analiza dos tipos de litigios en los que, utilizando el enfoque de derechos humanos, se logró responsabilizar a las autoridades estatales de las carencias que se viven en estos asentamientos. El primero refiere a una colonia en el Estado de Morelos, donde se llamó la atención sobre la necesidad de dotar de agua y saneamiento a cerca de 100 familias; el segundo caso refiere a que ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación se consiguió la emisión de una sentencia mediante la cual ordena al INEGI generar información estadística desagregada sobre la población en asentamientos informales o precarios en todo el territorio nacional, para hacer posibles las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, la aclaración de las zonas de atención prioritarias en materia de la asignación presupuestaria, y la elaboración de políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

No obstante el relativo éxito de los casos mencionados, la autora, al mismo tiempo que la autora ofrece una idea más aterrizada sobre la utilidad de emplear el enfoque de derechos humanos, identifica también importantes obstáculos políticos, legales y normativos a los que éste se enfrenta, y que necesariamente deben ser superados.

Finalmente, el capítulo 10, de Manuel Dammert y Alejandra Rodríguez, se inserta también en la reflexión y análisis sobre las modalidades de acceso al suelo y a la vivienda en los entornos urbanos,

principalmente en las áreas empobrecidas. Parte de identificar ciertos patrones de políticas y acciones que prevalecieron en los países latinoamericanos —y de manera particular en Perú— en la segunda mitad del siglo XX, centrados principalmente en la permisividad y flexibilidad del Estado con respecto al acceso al suelo, para su posterior formalización y titulación, así como en la autoconstrucción como forma de acceso a la vivienda con la intervención del Estado (servicios públicos), el mercado (compra-venta) y la organización y acción colectiva de actores y solicitantes de vivienda. A este conjunto de políticas y condiciones Dammert y Rodríguez identifican como “una suerte de paradigma latinoamericano de producción del espacio urbano”.

Teniendo como referente este “paradigma”, los autores proponen la tesis de que, en las últimas décadas, las formas de acceso al suelo y vivienda de las personas con menores recursos en América Latina se han modificado sustancialmente, al mismo tiempo que la expansión urbana “informal” de las ciudades obedece actualmente más a la presión de agentes privados de especulación que al problema específico del déficit habitacional. Al proponer esta idea Dammert y Rodríguez se sustenta también en la reformulación de algunos debates previos en torno a la autoconstrucción como modalidad mercantil de acceso a la vivienda, con intervención estatal y la participación de la acción colectiva, así como sobre la informalidad como herramienta analítica y política de carácter descriptivo, que apunta a la irregularidad y al no cumplimiento de la normatividad urbana. Sobre esta base, su propósito en este texto consiste en re-discutir las características de la informalidad urbana, para lo cual acude a un caso particular de una ciudad intermedia del municipio de Tacna en Perú.

De esta manera, analiza los mecanismos de acceso a suelo y vivienda en el distrito de Gregorio Albarracín, en la ciudad fronteriza de Tacna, los cuales se han caracterizado por dos aspectos específicos: a) la relevancia de la circulación de personas, mercancías y capitales por su condición de ciudad fronteriza, y b) la relevancia de los programas municipales de vivienda en la promoción de submercados informales de lotes. En este análisis el autor presta especial atención

a la interrelación que se genera entre los distintos mecanismos de acceso al suelo y la importancia de los lotes y especulación.

Como parte de las reflexiones finales derivadas de este estudio, los autores enfatizan algunos hallazgos sugerentes: primero, la necesidad de no afirmar de manera contundente que es la ausencia de Estado lo que promueve la especulación y la creación de submercados de loteos; segundo, que el Estado es un agente que coproduce también estos espacios; tercero, que el suelo urbano es sin duda un mecanismo de capitalización, que la producción de tierra informal es muy rentable, y que las políticas de regularización, en una visión amplia, potencialmente son también promotoras del problema que pretenden remediar. Lo anterior pone de relieve que las intervenciones del Estado, en función de la permisividad frente a las ocupaciones irregulares, las políticas de regularización y formalización, dan lugar también a ciertas condiciones que incrementan el precio del suelo.



PARTE I
REPENSAR LA INFORMALIDAD



1. ¿PARA QUÉ SIRVE LA “INFORMALIDAD”?

PRISCILLA CONNOLLY¹

Entre quienes estudian el fenómeno de la informalidad circula el dictum atribuido a Hernando de Soto de que la informalidad es como un elefante: habrá desacuerdos para decidir cuál es su rasgo más conspicuo, pero todo el mundo es capaz de identificarlo cuando lo ve. El problema con esta metáfora es que supone dos cosas: que todos miran al mismo animal y que el elefante no evoluciona.

Rodrigo Negrete Prieto (2011) “El concepto estadístico de informalidad y su integración bajo el esquema del Grupo de Delhi”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 2, No. 3, p. 77.

¹ Profesora Investigadora jubilada de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

INTRODUCCIÓN

El Seminario que dio lugar a este libro se convocó con el propósito de “aportar al debate y a la reflexión en torno a los derroteros del fenómeno comúnmente conocido como *informalidad* en las grandes metrópolis” (Álvarez, 2022). Tras este objetivo subyace el supuesto de que el “fenómeno” de la “informalidad” existe ontológicamente y puede ser tratado como objeto de estudio. Al mismo tiempo, el título del Seminario, los nombres de las mesas de discusión y las preguntas planteadas a sus respectivos participantes aclaran que más bien se trata de una gran diversidad de situaciones, cuya calificación como “informales” obedece a una igualmente amplia gama de definiciones posibles. Como participación en este debate sobre los derroteros de la o de las informalidades, el presente capítulo busca poner en tela de juicio la conveniencia de continuar utilizando la palabra “informalidad” como sustantivo para agrupar esta gran variedad de condiciones que se presentan en ámbitos sociales totalmente distintos: las relaciones laborales, la vivienda, la medicina, el comercio, la industria, entre otros. En cambio, se reconoce que el adjetivo “informal” puede ser útil para referirse a ciertas condiciones, bien definidas, dentro de un solo ámbito social, sobre todo para dimensionar un problema que representan estas condiciones, y comprender sus causas y tendencias. Ejemplos del empleo provechoso de “informal”, como adjetivo, pueden encontrarse en el capítulo sobre las relaciones laborales informales.

Los argumentos se presentan en seis apartados. El primero expone las razones para rechazar el sustantivo “informalidad” cuando alude a la existencia de un universo social que, de alguna forma, conjugue diversas situaciones consideradas “informales”, y cuya identificación trascienda las definiciones parciales de estas “informalidades sectoriales”. Un segundo apartado presenta unas reflexiones sobre las raíces de la “informalidad” como sustantivo en América Latina, para demostrar cómo se ha ido acumulando este lenguaje de conceptos y teorías que van estableciendo generalizaciones, muchas veces erróneas, que poco contribuyen a esclarecer las causas de los problemas.

El tercer apartado profundiza sobre la evolución de la “informalidad laboral” y la institucionalización del término para efectos de los cálculos macroeconómicos. El cuarto apartado rastrea las raíces y evolución de la “informalidad urbana”, referido a la producción de la vivienda en las ciudades. El quinto rastrea los orígenes colonialistas y racistas de esta preocupación latinoamericana con la “informalidad”, exclusivamente en contextos urbanos. Finalmente, el ensayo concluye con algunas reflexiones y sugerencias para superar la búsqueda de la “informalidad” como sustantivo.

LA INFORMALIDAD COMO SUSTANTIVO: PARA CREAR GENERALIZACIONES FALSAS Y DESENFOCAR LOS PROBLEMAS

Quiero proponer que, en el contexto académico y político, la “informalidad” es una palabra, no una cosa o una situación, pues su definición está en disputa. Indicativo de ello son las preguntas que se nos plantearon a los expositores en el Seminario que dio lugar al presente libro, especialmente las propuestas para el debate en la mesa 1, que ofrecen una variedad de opciones para definir la informalidad.² De esta lista, las preguntas 4 y 5 reflejan muy bien lo que los científicos sociales y las instituciones generalmente entienden por la “informalidad”: una condición que no cumple con algún reglamento

² Las preguntas fueron:

1. ¿De dónde partimos?
2. ¿Qué y quién define la informalidad?
3. ¿Quién produce la informalidad en las realidades urbanas? ¿Estado, mercado, pobladores?
4. ¿La informalidad como lo “no planificado”? ¿cómo lo ausente de derechos? ¿lo no reglamentado?
5. Los estigmas en torno a la informalidad: lo negativo, lo indeseable, lo perjudicial, lo *ilegal*.
6. ¿La Informalidad como el *modo de vida posible* en las ciudades contemporáneas?
7. La informalidad como fuente instituyente de sobrevivencia y creación de realidad.

u ordenamiento, que viola los derechos humanos, que es ilegal y que, en general, no es deseable. Es decir, la “informalidad” se define por lo que *no* es o lo que *no* hace; su identificación, por lo tanto, depende de una visión normativa de cómo deben ser las cosas. Esta visión puede ser marcada por alguna normatividad legal, por un derecho humano, plasmado o no en un documento jurídico, por algún ideal político no juridificado, o por una mezcla de estos conceptos de por sí interrelacionados. Al mismo tiempo, generalmente se reconoce que no toda violación de normas jurídicas genera situaciones de “informalidad” identificadas por académicos, políticos o instituciones; es decir, “informalidad” e “ilegalidad” no son sinónimos. Esto es cierto sobre todo en países donde se manifiesta una amplia brecha entre la letra de la ley y su implementación; es decir, donde existen situaciones que no cumplen estrictamente con la legislación, ya sea porque ésta es contradictoria y/o imposible de cumplir, o bien, porque la sociedad y sus instituciones no persiguen a los infractores. Dado que la expectativa del grado de cumplimiento de la ley y de las obligaciones de los estados nacionales en materia de derechos humanos son muy variables en diferentes sociedades, la definición de lo “formal” también varía.

Por esta razón, es más correcto hablar en plural de las informalidades, tal como lo hace la convocatoria ya referida. Mejor todavía sería dejar de hablar de la “informalidad” como sustantivo, sin referencia a una actividad específica, para sólo emplear el concepto como adjetivo (o como sustantivo calificado: la “informalidad laboral”, por ejemplo), claramente definido y referido a un determinado sector o circunstancia. En la producción académica latinoamericana y en el discurso político e institucional donde los académicos influyen (y es un tema donde han influido mucho), el empleo del adjetivo “informal” se ha concentrado en dos esferas, con sorprendente énfasis a las situaciones urbanas: la producción de vivienda y las relaciones laborales. Lo interesante es por qué se relacionan estas dos esferas de informalidad, aparentemente independientes, para generar un concepto más amplio de *la* “informalidad” o *la* “informalidad urbana” (como sustantivo singular) para describir un “sector” de la sociedad o del territorio. Subyacente al concepto de “sector informal” está el

supuesto de que la informalidad laboral “habita” la informalidad territorial, generalmente con referencia a la población urbana. Ejemplo de la pervivencia de este supuesto es el antecedente del presente libro. Ciertamente, había mesas especializadas sobre “economías informales” (empresas familiares y comercio callejero, hasta actividades solidarias) y las “informalidades urbanas” (ocupación irregular del suelo, autoconstrucción y falta de acceso a servicios urbanos.) Sin embargo, el tema general subyacente era *la* “informalidad”, idea que se refleja en el tema de la última mesa, que parece plantear la informalidad como “otro orden urbano”.

Puedo identificar tres tipos de problemas con la categoría paraguas de “informal” referida a múltiples situaciones. El primero es el efecto de atribuir una serie de cualidades que pueden estar presentes en determinadas situaciones, pero definitivamente no en todas las que se consideran como “informales”. El segundo problema surge porque al aplicar el término “informal”, consciente o inconscientemente, se arrastra todo un marco teórico creado por investigaciones previas sobre la “informalidad” y conceptos relacionados, que no sólo puede ser erróneo, sino que impide ver las causas de la situación estudiada. Como tercer problema se refiere a lo mencionado en el párrafo previo: la tendencia de preocuparse con la informalidad sólo en contextos urbanos.

Con respecto al primer punto, la propuesta de que el empleo de “informalidad” como sustantivo presuma la correlación entre los distintos atributos asociados al término, probablemente provoca una reacción de negación entre los lectores; nadie plantearía seriamente que todos los rasgos asociados con la “informalidad” coincidan en una determinada situación considerada como “informal”. Sin embargo, el hecho de que se sigan convocando reuniones y escribiendo textos sobre *la* “informalidad” implica la convicción de que exista alguna conexión entre estos rasgos. En la convocatoria de la primera mesa del Seminario que dio lugar al presente libro, una de las preguntas planteadas a los asistentes era: ¿la “informalidad” como lo “no planificado”? ¿cómo lo ausente de derechos? ¿lo no reglamentado? El problema que veo con este tipo de pregunta es que sugiere que, a través de la informalidad, estos —y otros criterios— estén relaciona-

dos. Pero ¿qué tiene que ver lo no planificado con el incumplimiento de derechos? ¿Lo no reglamentado en una esfera, la producción habitacional, por ejemplo, coincide con lo no reglamentado en las relaciones laborales o en el transporte? Es posible que estos aspectos estén conectados, pero no creo que “la informalidad” explique la conexión.

Esto lleva a mi segunda objeción al uso del término paraguas “informal” o *la* “informalidad” en singular. Como muchos “marcos teóricos” generados a partir de investigaciones realizadas en ámbitos distintos a donde se aplican, el sinnúmero de trabajos sobre la “informalidad” ha generado un sistema de relaciones entre sus diferentes criterios de definición. El problema aquí no sólo es la falta de asociación empírica entre los conceptos incluidos en el sistema teórico, sino que evita plantear las preguntas relevantes para observar y comprender la realidad.

LAS RAÍCES DE LA INFORMALIDAD COMO SUSTANTIVO

Para entender cómo se ha producido esta construcción conceptual de un “sector” u “orden informal”, es útil reconocer la asimilación de las características atribuidas a otros términos afines que han sido utilizados para nombrar y analizar determinadas situaciones específicas, y que se van agregando al concepto: ilegalidad, migración, no participación política, falta de derechos, pobreza, etc. En la esfera laboral, los adjetivos que se pueden mencionar van desde la “economía subterránea”, “paralela”, “subterránea”, hasta las referencias más recientes a la “economía gig”. Así, la “informalidad” va adquiriendo atributos que han sido observados en distintos momentos y lugares, no importa si son aplicables al problema observado. En el caso de la informalidad, en América Latina el concepto madre fue, desde luego, la “marginalidad”, palabra altamente contestada que comparte su problemática con la “informalidad”. La “informalidad” reemplazó a la “marginalidad” cuando este último término cayó en desgracias, entre otras razones, por pleitos entre marxistas y el rechazo del dualismo implícito en el término. Sin embargo, la palabra informalidad no pudo evitar heredar gran parte del paquete de adjetivos supuestamente correlacionados entre sí, que venía acarreado la marginalidad.

Una de las principales correlaciones que no resistió la prueba empírica en varios países, era, justamente, la coincidencia entre la marginalidad laboral y la informalidad urbana o “ecológica”. Los investigadores argentinos o chilenos, que dominaban las discusiones sobre la marginalidad a mediados del siglo XX, tenían en mente situaciones concretas muy distintas a la experiencia brasileña o mexicana.³ En Buenos Aires, los habitantes de las “villas miseria” —que estudió Gino Germani en los años cincuenta— fueron identificados como migrantes, muchas veces ilegales, no integrados, con patologías sociales, y que no participaban política ni socialmente en la sociedad urbana moderna (Germani, 1961). Son ellos quienes, dos décadas después, inspirarían su tratado clásico sobre la “marginalidad” (Germani, 1980), término que ya se empleaba ampliamente para referirse al “universo” o “polo” “marginal” en las ciudades de América Latina (Quijano, 1973): un “nuevo estrato sociolaboral” marginalizado por el sistema económico que, en virtud de sus precarios ingresos, se veía obligado a concentrarse en zonas periféricas (o “ecológicamente marginadas”) de las ciudades. Promiscuidad física, nula o baja productividad laboral, estructuras socioculturales de sobrevivencia, falta de participación política y cultural, son algunas de las características identificadas de los “marginados” de entonces.

Si bien, tanto Castells (1973) como Quijano (1973), entre muchos otros, insistieron en que la “marginalidad ecológica” y la “marginalidad económica” no necesariamente coinciden, y que la primera acobija a una proporción importante de “no marginados económicos”, la asociación entre ambas quedó muy arraigada. Tan es así que, todavía a principios de los años ochenta, causó sorpresa cuando demostré con mapas temáticos que la población económicamente activa del sector secundario vivía en la periferia supuestamente relegada a “los marginados”. Era necesario demostrar en pesos y centavos cómo el salario medio industrial no alcanzaba para una vivienda que cum-

³ Véase Connolly (2014) para un análisis de cómo el concepto de la “marginalidad” viajó por América Latina y su legado en las teorizaciones sobre la “urbanización popular”.

plía con todos los reglamentos, ni con subsidios públicos. Es más, se pudo demostrar que la “marginalidad” y la “no marginalidad” laboral generalmente habitaban no sólo el mismo barrio, sino también comparte la misma familia.

Con todo, no fue tanto la “marginalidad ecológica” sino la “marginalidad económica” la que quedó desacreditada como concepto para abordar la pobreza visible en las ciudades latinoamericanas. La razón principal de ello fue que los “marginados”, o buena parte de ellos, lejos de estar al margen del sistema económico, resultaron indispensables para la buena marcha del capitalismo. Esto se comprobó empíricamente en un sinnúmero de estudios, sobre todo en Brasil (Kovarick, 1977; Perlman, 1976; Singer, 1975) y México (Montaño, 1976; Alonso, 1980; Navarro y Moctezuma, [1980] 1989). Entre los marxistas, quienes dominaban las ciencias sociales en la región durante los años setenta, más allá de las evidencias empíricas, el debate se centraba en la cuestión de si la sobrepoblación relativa equivale o no al ejército industrial de reserva y, de ahí, si los desempleados y subempleados eran necesarios para la reproducción del capital (Quijano, 1968; Nun, 1969; Toranzo, 1977). También se puso en debate si la existencia de esta población excedente “excesiva” se debía a la dependencia estructural de América Latina o al capitalismo *per se* (Singer, 1973).

LA INFORMALIDAD LABORAL: DE LA PREOCUPACIÓN CON LA POBREZA A LA PREOCUPACIÓN CON LA SUBESTIMACIÓN DE LA RIQUEZA

El desprestigio de la marginalidad económica llevó a su sustitución por “sector informal”, término que aparentemente dejó atrás no sólo las arcanas discusiones marxistas sobre su funcionalidad, o no, para la reproducción del capital; también se cortó la referencia específica a América Latina y su asociación forzosa con la pobreza urbana, el imperialismo y dependencia económica. Según Víctor Tokman (1995, 86) y OECD (2019), el concepto de “informalidad” se introdujo por primera vez en un estudio sobre el mercado de trabajo en Gha-

na (OIT, 1972; Hart, 1973). Rápidamente el término se empezaba a utilizar en los países industrializados para abordar una amplia gama de actividades económicas llamadas “clandestinas”, “subterráneas”, “ocultas”, “negras”, etc., no necesariamente consideradas negativas, ni para la economía ni para los trabajadores involucrados.⁴ De ahí, el vocablo empezó a ser utilizado por organismos internacionales como la Oficina Internacional del Trabajo (OIT o ILO, en inglés) y su Programa Regional de Empleo para América Latina (PREALC), dirigido por el chileno Víctor Tokman desde mediados de los años setenta.

Las primeras dos décadas de investigación sobre la informalidad reforzaron la idea de la “informalidad” como sustantivo. Aunque generalmente se reconocía su carácter heterogéneo, se hablaba de un “sector informal” (PREALC, 1978; Tokman, 1995) o de la “economía informal” (Portes, Castells y Benton, 1989), como segmento del mercado y de la realidad social, diferente al “sector no-informal” (moderno, capitalista, productivo etc.). El “sector” o segmento de mercado así identificado incorpora el bagaje conceptual de la “marginalidad”. Sobre ello, Tokman (1969, p. 75) es muy claro:

El mercado de trabajo formal o moderno se caracteriza, por el lado de la demanda de la mano de obra, por la existencia de puestos de trabajo en empresas organizadas y de servicios personales requeridos por los estratos de mayores ingresos. Por el lado de la oferta, abarca a las personas más calificadas y con mayor experiencia en cada categoría profesional. El mercado de trabajo informal *concentra* a los ocupados que desarrollan actividades por cuenta propia, a los que trabajan en empresas pequeñas y a los que prestan servicios personales de baja productividad (*cursivas nuestras*).

⁴ Véase Connolly (1985 y 1990) para un análisis comparativo de las connotaciones del “sector informal” en los países industrializados y en los emergentes. En los primeros, se consideraba como el empleo disfrazado de desempleo y, en los segundos, al revés: el “sector informal” representaba el desempleo disfrazado de empleo.

Líneas más abajo, en el mismo texto, Tokman (1979, p. 76) reconoce “las escasas discrepancias” entre los conceptos de informalidad y marginalidad, pues ambas se atribuyen a la “incapacidad de los sectores modernos para absorber la mano de obra requerido” y a la “heterogeneidad de la estructura productiva” (*ibid.*, p. 74). Más que explicar sus causas, sin embargo, el uso del término “sector informal” en todos los contextos apuntaba hacia su cuantificación, con el fin de informar a políticas públicas y orientaciones de los organismos internacionales. Para ello se necesitaban definiciones claras que permitiesen extraer de los censos económicos y de las encuestas sobre el empleo, datos duros sobre la magnitud del fenómeno.

En el contexto latinoamericano, Tokman y PREALC consideran dos criterios: por un lado, la posición ocupacional, definiendo como “informales” a las personas que trabajan por cuenta propia, a los trabajadores domésticos y a los empleados en empresas con menos de cuatro trabajadores; por el otro, el incumplimiento de la legislación laboral sobre prestaciones, salarios mínimos, etc. (*ibid.*, p. 88). Otros autores, de muy variadas posiciones ideológicas (por ejemplo, Castells y Portes, 1988, pp. 11-12; de Soto, 1987, p. 12), coinciden en que la informalidad se refiere no a personas sino a actividades productivas, cuya característica distintiva es que no están regulados por las instituciones de la sociedad.

Con estos dos criterios, en México se levantó la primera “Encuesta de la Ocupación Informal en Áreas Urbanas” (SPP, 1979).⁵ Los resultados mostraron una baja correlación entre bajos ingresos y las demás variables, y que “el 31.5% de los trabajadores formales laboran en establecimientos formales” (Connolly, 1990). En cambio, se registra una alta correlación entre ser mujer y laborar en condiciones “informales”. Durante la década de los 1980, se realizaron varios es-

⁵ Las ocupaciones consideradas como “informales” en esta encuesta fueron: ingresos menores al 1.1 veces el salario mínimo, en combinación con una o más de las condiciones siguientes: ausencia de prestaciones, trabajo eventual, falta de sindicalización y, en el caso de trabajadores por su cuenta, falta de acceso a servicios médicos, no-filiación a organización sindical o patronal, operar sin licencia y no tener acceso a crédito.

tudios sociológicos y antropológicos sobre los mercados laborales y “estrategias de sobrevivencia”, que confirmaron las dificultades para identificar empíricamente un “sector informal”. Ejemplo de ellos son los trabajos realizados en el Colegio de Jalisco, que permiten concluir que “la ‘informalidad’ (está) presente en el mercado de trabajo en su conjunto, y no en el “sector informal” (Escobar, 1986, p. 189). Es decir, la “informalidad” no se concentraba en el “sector informal”, sino que se presenta a lo largo y ancho de la economía, incluyendo las empresas grandes transnacionales y el sector público.

Por su parte, en 1993 la OIT resolvió que el “sector informal” se refiere exclusivamente a actividades económicas, no a personas, para concentrar sus esfuerzos en establecer los criterios de definición que permitan calcular el valor de estas actividades (Negrete, 2011, pp. 79-80). Esto fue antecedente del término “economía no observada” acuñado por la OECD, cuya definición también respondió a la necesidad de estimar su valor para rectificar las subestimaciones de las cuentas nacionales. Paralelamente, la Comisión Estadística de Naciones Unidas creó, en 1996, el llamado “Grupo de Delhi” para discutir y determinar estrategias de medición del sector informal, con el fin de corregir las cuentas nacionales. Este grupo, a su vez, recuperó el concepto de “informalidad laboral” para poder cuantificar la cantidad de personas que trabajan fuera del amparo de la legislación vigente, fenómeno que se observaba de manera creciente como estrategia de las empresas consideradas “formales”, para evitar el pago de prestaciones: el “trabajo fuera de nómina”, el “outsourcing”, la subcontratación, etc. (*idem.*, p. 88). De ahí se estableció una matriz de definiciones que diferencia el “sector informal”, basado en las características de los establecimientos, del “empleo informal”, referente a las condiciones laborales. Esta matriz (llamada de “Husmanns”) ha sido adoptada por muchos países, incluido México, para aplicar a sus encuestas de empleo, tanto para cuantificar el valor económico del “sector informal” en las cuentas nacionales como para estimar el empleo “informal”.

En el caso mexicano, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) está adaptada desde 2005 para capturar a los trabajadores en situación de informalidad. Siguiendo los lineamientos de la

OIT, INEGI distingue entre el “sector informal”, compuesto por “las unidades económicas constituidas por micronegocios que no cuentan con los registros legales básicos para operar”, y “otras modalidades de la informalidad” (OMI), compuesto por “la agricultura —incluida la de subsistencia—, el servicio doméstico remunerado de los hogares, así como todas las variedades de trabajo que, aunque ligado a unidades económicas registradas o formales, desempeñan su labor sin la debida protección legal para las relaciones laborales” (principalmente sin derecho al IMSS) (INEGI, 2022, p. 1). Es interesante notar que, a pesar de estas definiciones, en las mediciones se excluyen del “sector informal” las actividades criminales y la agricultura de subsistencia; esto último no por cuestiones de definición, sino por implicaciones para la acción pública, ya que los campesinos están exentos de pagar impuestos (Negrete, 2011, p. 83). Es decir, los campesinos no son “informales”, pues no tienen por qué ser “formales”.

A partir de estas definiciones, y aplicando los algoritmos correspondientes con datos de los censos económicos y de otras encuestas, se calcula la contribución al producto interno bruto de la “economía informal”, que es la suma del “sector informal” y “otras modalidades de informalidad”. Por ejemplo, en 2021, se estima que la “economía informal” contribuyó al 23.7% del PIB nacional, 12.4% por parte del “sector informal”, propiamente, y 11.3% de “otras modalidades de informalidad” (INEGI, 2022, p. 2). Esta contribución del 23.7% del PIB se generó con 55.8% de la población ocupada en condiciones de informalidad, 28.5% en virtud del trabajar en el “sector informal”, y el 27.3% por encontrarse en “otras modalidades de informalidad” (INEGI, 2022, p. 3).

No quiero poner en duda la utilidad de calcular el valor de las actividades que eluden la contabilidad económica nacional, ni tampoco la necesidad de cuantificar a las personas que laboran en condiciones infames, injustas e ilegales. Empero, frente a las definiciones tan confusas a las que se ha llegado —la “economía informal tanto informal como de otras modalidades”, el “trabajo informal en el sector informal y en el sector formal”—, ¿no sería conveniente abandonar el término y llamar las cosas como son? Se podría especificar que se trata de las empresas que no pagan impuestos, que no llevan contabilidad,

que no pagan las contribuciones al IMSS, etc. Por el lado de los trabajadores, más que llamarlos todos “informales”, ¿no sería más útil cuantificar las personas ocupadas en cada situación para identificar las causas inmediatas y estructurales, no de la “informalidad”, sino de las condiciones específicas identificadas?

DE VUELTA A LA “INFORMALIDAD URBANA”

Las complejas metodologías empleadas por las organizaciones internacionales y nacionales para estimar el valor de la “economía informal” y la cantidad de “trabajadores informales” generalmente no contemplan ni el valor ni el trabajo involucrado en la producción de vivienda, también llamada “informal”. A pesar de las promesas de Hernando de Soto (2001) de que esta vivienda podría misteriosamente convertirse en capital si se utilizara como garantía de préstamos hipotecarios, no se ha desarrollado una técnica convincente para expresar en términos monetarios su valor; quizá porque, como bien señala Julio Calderón (2002), ni los bancos ni los propietarios de viviendas informales con títulos de propiedad tienen mucho interés en este negocio. Esta exclusión de las estadísticas oficiales de la informalidad, sin embargo, no ha impedido que la producción “informal” de vivienda haya ocupado un papel primordial en el campo de los estudios urbanos y la planeación territorial.

El uso del término “informal” en relación con la vivienda es relativamente nuevo en América Latina. Originalmente, cada país nombraba a su manera las nuevas urbanizaciones más o menos precarias que se establecieron alrededor de las ciudades: callampas, barrios de rancho, barriadas, pueblos jóvenes, fraccionamientos piratas, colonias proletarias/populares, barrios de paracaidistas, etc., términos que a menudo distinguían un tipo de “informalidad” de otro. Luego, como señalamos páginas arriba, se adoptó el concepto “marginal”, en sus diferentes variantes, para agrupar el fenómeno que se manifestaba en casi toda la región (Morse, [1965] 1971, p. 32). Las urbanizaciones “marginales” se definían más bien en términos negativos: no planeadas, no controladas, no reguladas, vivienda no adecuada, y sin servicios. Paralelamente, investigadores y “expertos” extranjeros,

notablemente William Manguin (1967) y John Turner (1967), ambos trabajando en Perú, utilizaron los adjetivos *uncontrolled* y *squatter* para describir en términos más positivos las urbanizaciones donde la falta de los controles burocráticos dejó a los colonos la “libertad para construir” sus soluciones habitacionales. Cuando la “marginalidad ocupacional” se convertía en el “sector informal”, los autores de textos en español preferían emplear “asentamientos irregulares” y “hábitat o urbanización popular” para referirse a las urbanizaciones periféricas que la población construía con sus propios recursos, muchas veces con sus propias manos, en urbanizaciones no autorizadas.

En los medios académicos en inglés, sobre todo a partir de textos de Partha Chatterjee (2004) y Ananya Roy (2009) con referencia a India, la “informalidad” como sustantivo recobró importancia. Al igual que algunas de las versiones tardías de la “marginalidad” latinoamericana, aquí la “informalidad” se refiere a una forma de gobernanza para el ejercicio del poder del Estado y la acumulación de capital.⁶ De rebote, ya desde hace más de una década “informalidad urbana” ahora se utiliza en América Latina como sinónimo de “asentamientos irregulares”, “hábitat popular” o “periferia pobre”. Entre otras cosas, la palabra clave “informal” atrae a lectores y citas.

Hay cierto consenso en torno a las características de la urbanización irregular, ahora llamada “informal”, que pueden agruparse en cuatro criterios. El primero coincide con la definición de la informalidad laboral, en el sentido de que se trata del incumplimiento de la normatividad que rige el uso del suelo y la construcción. El segundo se refiere a la propiedad de la vivienda. El tercero tiene que ver con la forma como se produce la vivienda, y el cuarto alude a la calidad del hábitat resultante.

La normatividad que más se menciona para definir la “informalidad” es la regulación del uso del suelo permitido por los planes urbanos o el ordenamiento territorial; de ahí la idea de que la “informalidad” es la urbanización “no planificada”. Los asentamientos

⁶ En otro texto, Roy (2003) reconoce la influencia de las teorías latinoamericanas sobre la marginalidad e informalidad.

donde se ubica la vivienda “informal” han sido autorizados por el gobierno y/o se ubican en zonas no aptas para la urbanización. Cabe notar que el no haber tramitado el permiso de fraccionar no necesariamente implica que la zona no sea apta para usos habitacionales. En algunos casos, el criterio de no ser autorizado es el principal criterio para calificar un asentamiento como “informal”.⁷ En la Ciudad de México, la definición de “asentamiento irregular” se refiere a su ubicación en suelo de conservación, cuya delimitación ha permanecido más o menos invariable desde 1987. Otros asentamientos, cuyas características coinciden con otras definiciones de “informal”, no son considerados como “irregulares” aquí. La “regularización” en la Ciudad de México se refiere entonces al engorroso trámite de cambio de uso del suelo, lo que ha resultado prácticamente imposible en la práctica (Connolly y Wigle, 2017). Esto difiere de otros estados en México, donde los usos del suelo se actualizan periódicamente para acomodar el crecimiento de las ciudades, y donde la “regularización” se refiere principalmente a la propiedad.

Además de los permisos de fraccionamiento y regulación de los usos del suelo, las definiciones de “informalidad urbana” se refieren a los reglamentos de construcción, las normas ambientales y otras normatividades, según el caso. También cabe notar que todas estas normatividades (excepto la definición del suelo de conservación en la Ciudad de México) van cambiando en el tiempo, lo que imposibilita aplicarlas de manera rigurosa. Son pocas las viviendas consideradas “formales” las que cumplirían con toda la normatividad actual.

Esto lleva al segundo criterio para identificar la “informalidad urbana”: el no contar con título de propiedad. La falta de escrituración de las viviendas tiene varias causas, entre ellas, la irregularidad de la propiedad original, la posesión del suelo por invasión y, en México, el origen agrario de la propiedad. En muchos casos, la no autorización de la subdivisión impide la escrituración. En México, desde 1976, la ley que rige el ordenamiento territorial en todo el país obliga a los no-

⁷ Conversaciones informales con urbanistas en Ecuador me sugieren que esto es la definición dominante en ese país.

tarios especificar en las escrituras de compraventa los usos y destinos permitidos del inmueble (versión actual: LGAHOTDU [2016], 2021, art. 112). Sin embargo, sucesivos programas de regularización de la tenencia no necesariamente han tomado en cuenta la legalidad urbanística del asentamiento.⁸ Para algunos autores, por ejemplo, Alegría y Ordóñez (2005), con referencia a Tijuana y, desde luego, De Soto, la irregularidad de la tenencia es el factor más importante del componente “ilegal” de la “informalidad urbana”.

El tercer tipo de criterio para identificar la “informalidad urbana” se refiere al proceso de producción de la vivienda y de su entorno inmediato. Generalmente, se menciona el proceso incremental de la construcción, tanto de la vivienda como de las redes de infraestructura y equipamiento, y la falta de intervención de profesionistas, como arquitectos o ingenieros, quienes, teóricamente, deben garantizar el cumplimiento de los reglamentos. Las relaciones laborales también forman parte de la definición, pues generalmente se emplean albañiles o maestros contratados “informalmente”, o bien, la mano de obra de los propios usuarios. La producción de la infraestructura y equipamientos también involucra procesos laborales considerados “informales”, casi siempre con el apoyo del gobierno. Por otra parte, la ausencia de la intervención de crédito (también “formal”) explica el carácter incremental de la construcción, ya que se va financiando poco a poco con ahorros o con préstamos “informales” a corto plazo. Sin embargo, desde hace décadas, y en todas partes del mundo, mucha vivienda construida “informalmente” ha sido beneficiada con créditos no hipotecarios otorgados por programas gubernamentales y de organismos internacionales. El programa de mejoramiento del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de México es un ejemplo de ello.

El cuarto tipo de criterio expresa el problema a fondo: la mala calidad del hábitat “informal” donde viven mayoritariamente los pobres. En cierta forma, la calidad de la vivienda y de la urbanización es

⁸ No cabe aquí una discusión de la regularización de la tenencia de la tierra y su relación con los conceptos de “informalidad”, “ciudad ilegal”, etc. Se recomienda la compilación de Edésio Fernandes y Ann Varley (1998) y Varley (2016).

el resultado acumulado de todos los criterios anteriores. La violación de las normas de planeación puede implicar ubicaciones en zonas de riesgo ambiental o en otras localizaciones inconvenientes; el descuido de los reglamentos de construcción y falta de intervención profesional puede dar lugar a viviendas deficientes desde el punto de vista del espacio, de la estructura y de las instalaciones; la falta del título de propiedad puede obstaculizar el acceso al crédito bancario y de organismos de asistencia; la manera incremental de construir implica que la vivienda nunca se termina. En fin, la combinación de factores da lugar al elefante del que habla De Soto, cuya forma arquitectónica en todo el mundo tiene un parecido asombroso. Y en todo el mundo se asocia la vivienda con estas características arquitectónicas con la idea de “slums” (tugurios) y violación al derecho a la vivienda digna.

El problema de esta conjugación de factores para definir la “informalidad” es que las correlaciones no son estrictas: son traslapes aproximados. No toda la construcción “ilegal” es considerada “informal”; de hecho, la violación de la normatividad constructiva y urbanística es evidente en las zonas aparentemente “planificadas”, ocupadas por las clase media-alta y de alto valor inmobiliario. Por el contrario, los asentamientos considerados “informales”, en muchos casos, fueron más cuidadosamente planificados que los que se califican como “formales”. Tampoco la escrituración de la propiedad le quita la “informalidad” a una vivienda, ya que sus características físicas y las de su entorno permanecen iguales. Finalmente, el problema de fondo, la mala calidad del hábitat no necesariamente se corresponde con la “informalidad”. La vivienda “informal” no es sinónimo de “tugurio”, ni implica necesariamente la violación del derecho humano a la vivienda. Es por todos sabido que los asentamientos “informales”, en su mayoría, mejoran con el tiempo hasta cierto punto: las viviendas se construyen y se amplían, los servicios se introducen, las calles se pavimentan, un proceso conocido como “consolidación”. Cuando esto no ocurre, generalmente se debe a las condiciones extremadamente precarias y riesgosas del lugar, y/o a la decisión política de no permitir la consolidación, por ejemplo, en los asentamientos irregulares en suelo de conservación de la Ciudad de México. Si bien la producción “informal” de vivienda no genera una solución habitacional acep-

table para todo el mundo, sí ha podido responder a las necesidades de techo de enormes contingentes de población que urbanizaron el planeta la segunda mitad del siglo XX.

¿Y la vivienda “no urbana”? A mi juicio, la exclusión de los ámbitos “no urbanos” de la mayor parte de las discusiones sobre las actividades y situaciones informales es una de las limitaciones más importantes del término. Presupone, aunque no de manera explícita, que sólo es relevante el desapego a la normatividad en el contexto urbano, entendido éste preponderantemente como la gran ciudad. Las mismas condiciones informales que se pueden observar en las zonas rurales, en el campo, en los pueblos y en las ciudades pequeñas, no han atraído la atención de las y los investigadores de “la informalidad”. Quizá estas informalidades “no urbanas” no se consideran un problema porque no son tan fácilmente observables, por lo menos a escala masiva. Otra explicación sería que estas condiciones predominan fuera de las ciudades y, por lo tanto, son la norma u “orden rural” (como los campesinos en México, que teóricamente conforman parte del “sector informal”, aunque no se contabilizan como tal). A mi juicio, esto último es más bien lo que sucede en América Latina, lo que obliga a volver sobre las raíces históricas de la marginalidad o “informalidad” urbana.

RAÍCES COLONIALES DE LA INFORMALIDAD URBANA

En el contexto latinoamericano, la falta de preocupación con las “informalidades” no urbanas es producto de la asociación histórica entre ciudad y el orden civilizador, cuyas raíces se encuentran en los procesos de colonización inicial y en los tres siglos de dominio colonial.⁹ Como señala Morse (1975, p. 13), tanto en los dominios portugueses como en los españoles, “la colonización fue en gran parte una empresa urbana, llevada a cabo por personas con mentalidad urbana”. Según Ángel Rama (1998, pp. 21-23), de este “sueño del orden”,

⁹ Los siguientes cuatro párrafos se basan en un trabajo previo (Connolly, 2017), publicado en inglés.

materializado en una representación simbólica —estatutos solemnes y planos—, debía preceder la construcción de la ciudad, para perpetuar el poder y para conservar la estructura socioeconómica que este poder garantizaba. De modo similar, José Luis Romero (1976, p. 13) habla del “supuesto de la capacidad virtual de la ciudad ideológica para conformar la realidad”, que se basaba en las premisas erróneas del carácter inerte y estático de la realidad donde se emplazaban los asentamientos.

En efecto, las ciudades se fundaron bajo estatutos que proclamaban no sólo la posesión de los terrenos circundantes por la Corona española (Brewer-Carias, 1998, pp. 6-7), sino que también dictaban los aspectos formales que debería tomar el desarrollo urbano, inspirados en los tratados urbanísticos como los de Aristóteles y Vitrubio, y reinterpretaciones plasmadas en las Utopías medievales renacentistas (Navarro, 2006). Esta normatividad se expresa formalmente, para el caso de las colonias españolas, en las “Ordenanzas de descubrimientos, nueva población y pacificación de las Indias” de 1573, fecha en la cual la mayoría de las ciudades coloniales ya se habían trazado (Hardoy, 1991). En Brasil, la fundación y traza de las ciudades teóricamente se regían por las “Ordenanzas Filipinas”, promulgadas durante la unificación de España y Portugal de 1580-1688, aunque no siempre se aplicaron (Hoyuela, 2011). Independientemente del apego estricto a la normatividad, testigo de la eficacia de la planeación urbana colonial son las regularidades que se observan en casi todos los centros históricos de las ciudades y hasta en los pueblos menores de la región, incluyendo muchos de los fundados en la época poscolonial: la urbanización reticular a partir de un núcleo de edificios públicos y religiosos dispuestos en torno a una plaza central, donde también se concentraban las actividades comerciales. Sin embargo, la adherencia a las normas fundacionales de la ciudad fue siempre parcial. Fuera del núcleo urbano “escriturado” (la “ciudad letrada” de Rama), ocupado por españoles peninsulares y criollos, los estatutos urbanos y el orden social que pretendían garantizar no se aplicaban. En su lugar, regían las sucesivas jurisdicciones territoriales que organizaban la explotación de los indígenas en la Nueva España, a la vez que les garantizaban ciertos derechos: las parcialidades en torno

a la Ciudad de México —barrios indígenas “apartados del común”— (Lira 1983, p. 16); las encomiendas, forma de propiedad cuasi feudal y esclavista que cedió lugar a los corregimientos, las estancias (Gibson, 1964; Huerta, 1985) y los pueblos fundados a partir de la Ley de reducción de los indígenas de 1560 (Rincón 1980, p. 26). A diferencia de las propiedades al interior de la “ciudad letrada”, la mayoría de las formas de propiedad en los asentamientos indígenas era de carácter colectivo (Rincón, 1980, p. 28).

La virtual política de “apartheid”, implícita en la vigencia paralela de normatividades diferenciadas según la adscripción étnica de los territorios, nunca se logró cabalmente. Había indígenas y negros de origen africano residentes de la traza española y españoles que habitaban las periferias. El mestizaje temprano confundía las identidades raciales; la rígida clasificación étnica retratada en las “pinturas de castas” del siglo XVIII fue más bien una representación ficticia de una realidad social mucho más difusa y compleja (Castro, 1983; García, 1989; Carrera, 2002).¹⁰ Los distintos órdenes urbanos se sobreponían en el territorio (Lira, 1983), lo que imposibilitaba una estricta zonificación espacial. Finalmente, el adagio “acátese, pero no se cumple” proporcionaba una salida legal para el incumplimiento de las normas urbanas.¹¹

Con todo, la urbanización colonial dejó una clara distinción entre la ciudad escriturada y el territorio circundante, dualismo reflejado en la segregación real, donde la mayoría de la gente letrada y blanca se concentraba en los centros urbanos, y el resto habitaba las periferias y poblaciones menores. Para retomar el ejemplo de las pinturas de castas, como lo ha señalado Monnet (2010) con referencia explícita a las representaciones de la informalidad, las castas superiores —españoles peninsulares y criollos— siempre se pintaban en escenarios interiores o jardines, mientras que en las periferias urbanas se ubica-

¹⁰ En palabras de Monnet (2001) “... es posible considerar que la ‘pintura de casta’ representa a la vez el proyecto y el fracaso del modelo colonial de apartheid”.

¹¹ Supuestamente, el propio Cortés pronunció estas palabras mientras sostenía en su cabeza el Decreto Real para la fundación de la Ciudad de Valladolid (ahora Morelia) en la Nueva España (Girola, 2009, p. 39).

ban las combinaciones con menos sangre española. También observa la asociación entre castas y actividades: desde el ocio de las castas más blancas hasta los oficios de comerciales callejeras, de transporte y agrícolas de las castas “inferiores” (Monnet, 2010, pp. 25-27).

El orden socio-territorial dual, la coexistencia de la ciudad letrada y la ciudad iletrada (Delgadillo, 2016, p. 83), si bien no logró un apartheid riguroso, dejó efectos duraderos sobre la estructura y percepción de los asentamientos humanos en América Latina. Modificado formalmente por las reformas borbónicas y las constituciones independientes y, teóricamente, abolido por las reformas liberales del siglo XIX, este dualismo entre la ciudad letrada o escriturada y “el resto” o “los otros”, ha sobrevivido en las ideas y las prácticas hasta la fecha.¹² En el caso mexicano, la reforma agraria renovó la institucionalización de la administración corporativa de territorios en propiedad comunal, que funciona de manera independiente de la administración municipal y la normatividad urbanística. Ello tendría implicaciones muy profundas para la llamada “urbanización informal” de las propiedades ejidales y comunales en el país.

La acelerada urbanización de la población que experimentaron los países latinoamericanos en diferentes momentos del siglo XX multiplicó la presencia del “otro orden” en las periferias de la “ciudad letrada”. Los cerros, llanos, pantanos, lechos de ríos y cualquier otro espacio sobrante alrededor de los centros urbanos se poblaron y se convirtieron en “ciudad iletrada”. El problema, para los “letrados”, no era la existencia de este otro orden, sino que ahora formaba parte de la ciudad. Sin embargo, el significado de “ciudad” se ha disuelto hasta confundir lo urbano con lo no urbano. Hoy en día, lo urbano no se limita a la ciudad, ni mucho menos a la gran ciudad; lo urbano incluye periferias y suburbios de formas difusas, no necesariamente articulados con las antiguas ciudades centrales; las ciudades medias y chicas crecen más rápido que las ciudades grandes; los pueblos rurales también se urbanizan. Todo ello ocurre mediante procesos que,

¹² Andrés Lira (1983) demuestra cómo las comunidades indígenas o parcialidades de la Ciudad de México enfrentaron y sobrevivieron su extinción formal.

según las acepciones que hemos analizado arriba, pueden considerarse “informales”. Para que tenga alguna utilidad, las indagaciones sobre la “informalidad” tendrán que salirse de su chaleco de fuerza de “la ciudad” y mirar estas nuevas realidades urbanas, rurales y todo lo de en medio.

REFLEXIONES FINALES

Son cincuenta años de investigaciones y debates sobre el significado de la “informalidad”, con la participación de mentes brillantes y organizaciones comprometidas en mejorar la vida de los pobres. He argumentado que mucho de este esfuerzo se ha desperdiciado en la búsqueda de la quimera llamada “informalidad”. El motivo fundamental de mi crítica ha sido, por una parte, con las definiciones nebulosas que pretenden asociar una amplia gama de situaciones muy diversas con un supuesto universo “informal”, casi siempre limitado al contexto urbano. Esto acarrea el riesgo de generalizar erróneamente las características observadas en una condición considerada como “informal” a todo el universo, a veces llamado “sector informal”, sobre todo cuando se trata de atributos calificados en términos negativos. Por otra parte, el bagaje conceptual de la “informalidad” y el afán de esclarecer las propiedades ocultas de ésta, muchas veces obstaculizan la identificación y comprensión de procesos concretos de sobreexplotación, injusticia, sexismo, racismo, corrupción, entre otros. Otra limitación es el segundo apellido de lo “informal”: lo urbano cuyo significado ha perdido relevancia en un mundo totalmente urbanizado o casi.

Abandonar la búsqueda de la “informalidad” podría facilitar lo que muchos investigadores ya persiguen: la compleja articulación de las situaciones consideradas injustas con las prácticas, economías, culturas e instituciones que forman parte de la normalidad de las cosas. Algunos ven estas complejidades desde el escalonamiento de las cadenas de valor, la expropiación o las economías extractivas. Otros buscan los trasfondos racistas, sexistas o clasistas de estas

relaciones de explotación. Otros, por el contrario, ven en los eslabones débiles de la cadena el potencial para cambiar las cosas. Nada de esto, sin embargo, se desprende de las definiciones complicadas y contradictorias de la “informalidad”.

REFERENCIAS

- Alegría, T.; Ordóñez, G. (2005) *Legalizando la Ciudad. Asentamientos Informales y Procesos de Regularización en Tijuana*. Tijuana, El Colegio de La Frontera Norte.
- Alonso, J. (ed.) (1980) *Lucha urbana y acumulación de capital*. México, Ediciones de la Casa Chata, No. 12.
- Álvarez, L. (2022) Convocatoria al seminario “Informalidad(des), realidades alternas, derechos y gestión urbana”. Celebrado del 21 al 22 de septiembre CEIICH, UNAM.
- Brewer-Carias, A. (1998) “Poblamiento y orden urbano en la conquista española de América”. Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales sobre Derecho Urbanístico, Santiago de Compostela.
- Calderón, J. (2002) “El misterio del crédito”. *Land Lines*, The Lincoln Institute, vol. 14, No. 2, 8-8. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/el-misterio-del-credito>
- Castells, M. (1973) “La urbanización dependiente de América Latina”. Castells, M. (ed.) *Imperialismo y Urbanización en América Latina*, Gustavo Gili, pp. 7-26.
- Castro, E. (1983) “Los cuadros de casta de la Nueva España”. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas* (Anuario de Historia de América Latina) No. 20, pp. 671-690.
- Chatterjee, P. (2004) *The Politics of the Governed. Reflections on Popular Politics in Most of the World*. New York, Colombia University Press.
- Connolly, P. (2017) “Latin American informal urbanism: contexts, concepts and conditions, with specific reference to Mexico. En Hernández, F.; Becerra, A. (eds.) *Marginal Urbanisms. Informal and Formal Development in Cities of Latin America*, Cambridge Scholars Publishing.

- _____ (2014) “Vaivenes tempranos del urbanismo popular en América Latina”. En Héctor Quiroz (comp.) *Aproximaciones a la Historia del Urbanismo Popular*, UNAM, pp. 35-68.
- _____ (2013) “La ciudad y el hábitat popular: paradigma Latinoamericano”. En B. Ramírez y E. Pradilla (comps.) *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, UAM/SITESA, vol. 1, pp. 505-562.
- _____ (1990) “Dos décadas de sector informal. *Sociológica*, vol. 5, No. 12, pp. 75-94.
- _____ (1985) “The politics of informal sector: a critique”. En Redclift, N.; Mingione, E. (eds.) *Beyond Employment, Household, Gender and Subsistence*, Basil Blackwell.
- Connolly, P.; Wigle, J. (2017) “(Re)constructing Informality and Doing Regularization in the Conservation Zone of Mexico City”. *Planning Theory & Practice*, vol. 18, No. 2, pp. 183-201.
- De Soto, H. (2001) *El Misterio del Capital*. México, Editorial Diana.
- _____ (1987) *El Otro Sendero*. México, Editorial Diana.
- Delgadillo, V. (2016) “Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares en la Ciudad de México”. *Territorios*, 3, pp. 81-99. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/4629/3430>
- Escobar, A. (1986) “Patrones de organización social en el mercado de trabajo manual de Guadalajara”. En Peña, G.; Escobar, A. (comps.) *Cambio Regional, Mercado de trabajo y Vida Obrera en Jalisco*, El Colegio de Jalisco, pp. 147-189.
- Fernandes, E.; Varley, A. (1998) *Ciudades Ilegales*. Cochabamba. (Original en inglés, Londres, Zed Books.)
- García, M. C. (1989) *Las castas mexicanas. Un género pictórico americano*. Milano, Olivetti.
- Germani, Gino (1980) *El Concepto de Marginalidad*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- _____ (1961) “Investigación sobre los efectos sociales de la urbanización en un área obrera del Gran Buenos Aires”. En Hauser, P. (ed.) *La Urbanización en América Latina. Actas del seminario sobre problemas de urbanización en América Latina*, Santiago de Chile, del 6 al 18 de julio de 1959, París, UNESCO, pp. 208-35.

- Gibson, C. (1964) *The Aztecs under Spanish Rule*. Stanford, Stanford University Press.
- Hardoy, J. E. (1991) *Cartografía Urbana Colonial de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/IIED Argentina.
- Hart, K. (1973) “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”. *The Journal of Modern African Studies*, vol. 11, No. 1, pp. 61-89.
- Hoyuela, A. (2011) “Brasil: Una construcción Hispánica. El papel de la Unión de Coronas e la definición de un urbanismo de origen ibérico”. Ponencia en I Simposio Luso-Brasileiro de Cartografía Histórica, Paraty, mayo.
<https://www.slideshare.net/Satn1/brasil-la-construccin-de-un-urbanismo-hispanico-y-la-deconstruccin-de-sus-lmites>
- Huerta, M. T. (1985) “Los antecedentes: La aportación Castellana”. En Borah, W. (coord.) *El Gobierno Provincial de la Nueva España, 1570-1787*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- INEGI (2022) Actualización de la medición de la economía informal 2003-2021, preliminar. Comunicado de prensa No. 790, 19 de diciembre.
<https://www.inegi.org.mx/temas/pibmed/>
- Kovarick, L. (1977) *Capitalismo e Marginalidade na America Latina*. Brasil, Paz e Terra.
- LGAHOTDU ([2016] 2021) *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016. Última revisión publicada en DOF 01-06.2021.
- Lira, A. (1983) *Comunidades Indígenas frente a la Ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus Pueblos y Barrios, 1812-1919*. México, El Colegio de México.
- Mangin, W. (1967) “Latin American squatter settlements: a problem and a solution”. *Latin American Research Review*, vol. 2, No. 3, pp.65-98.
 doi:10.1017/S002387910001534X
- Monnet, J. (2010) “Dissociation et imbrication du formel et de l’informel: une matrice coloniale américaine. *Espaces et Sociétés*, No. 143, pp. 13-29.
- ____ (2001) “Espacio público y lugares comunes en la Ciudad de México y Los Ángeles: del modelo de sociedad nacional a las escenas metropolitanas”. *Perfiles Latinoamericanos*, 19, pp. 131-151.

- Montaño, J. (1976) *Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Espontáneos*. México, Siglo XXI Editores.
- Morse, R. (1971) *La Investigación Urbana Latinoamericana: Tendencias y Planteos*. Buenos Aires, Ediciones SIAP. (1er. edición en inglés “Urbanization in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 1, No. 1, pp. 35-82).
- Navarro B.; Moctezuma, P. (1989) *La urbanización popular en la Ciudad de México*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- _____ (1980) *Acumulación de capital y utilización del “espacio urbano” para la reproducción de la fuerza de trabajo*. Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Navarro, M. I. (2006) “Las fundaciones de ciudades y el pensamiento urbanístico hispano en la era del descubrimiento”. *Scripta Nova*, vol. X, No. 218.
- <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-43.htm>
- Negrete, R. (2011) “El concepto estadístico de informalidad y su integración bajo el esquema del Grupo de Delhi”. *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 2, No. 3, pp. 76-95.
- Nun, J. (1969) “Sobrepoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”. *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. 69, No. 2, pp. 178-237.
- OECD/ILO (2019) *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*. Paris, Development Centre Studies, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>
- OIT (1972) *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra, OIT.
- Perlmann, J. (1976) *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. California, University of California Press.
- Portes, A.; Castells, M.; Benton, L. (eds.) (1989) *The Informal Economy. Studies in Advances and Less Developed Countries*. Baltimore, The Johns Hopkins Press.
- PREALC (1981) *Sector Informal. Funcionamiento y Políticas*. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.
- Quijano, A. (1973) “Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización social”. En Weffort, F., y Quijano, A., *Populismo, marginaliza-*

- ción y dependencia. Ensayos de interpretación sociológica*, Universidad Centroamericana, pp. 180-213. Disponible en: <https://www.lahaine.org/amauta/b2-img/Quijanodependencia.pdf>
- _____ (1973[1971]) “La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina”. En Castells, M. (ed.) *Imperialismo y Urbanización en América Latina*, Gustavo Gili, pp. 141-166.
- _____ (1968) “Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 30, No. 3, pp. 525-570.
- Rama, Á. (1998) *Ciudad Letrada*. Montevideo, Arca.
- Rincón, R. (1980) *El Ejido Mexicano*. México DF, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.
- Romero, J. L. (1976) *Latinoamérica: las Ciudades y las Ideas*. México, Siglo XXI Editores.
- Roy, A. (2009) “The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory”. *Regional Studies*, vol 43, No. 6, pp. 819-30.
- _____ (2003) *City Requiem, Calcutta: Gender and the Politics of Poverty*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Singer, P. (1975) *Economía Política de la Urbanización*. México, Siglo XXI Editores.
- _____ (1973) “Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina”. En Castells, M. (ed.) *Imperialismo y Urbanización en América Latina*, Gustavo Gili, pp. 287-313.
- SPP (1979) *Encuesta Sobre la Ocupación Informal*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Tokman, V. (1995) “Introducción: dos décadas de sector informal en América Latina”. En Tokman, V. (comp.) *El Sector Informal en América Latina*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, pp. 13-28.
- _____ (comp.) (1995) *El Sector Informal en América Latina*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- _____ (1979) “Dinámica del mercado de trabajo urbano: el sector informal en América Latina”. En Katzman, R.; Reyna, J. L. (comps.) *Fuerza de Trabajo y Movimientos Laborales en América Latina*, El Colegio de México, pp. 68-102.
- Toranzo, C. (1977) “Notas sobre la teoría de marginalidad social”. *Historia y Sociedad*, 13, pp. 5-21.

PARTE I. REPENSAR LA INFORMALIDAD

- Turner, J. F.C. (1967) *Uncontrolled Urban Settlements: problems and policies*. Nueva York, United Nations Center for Housing, Building and Planning.
- Varley, A. (2016) "Property titles and the urban poor: from informality to displacement?". *Planning Theory and Practice*, vol. 18, No. 3, pp. 385-404.

2. INFORMALIDADES, DERECHOS Y GESTIÓN URBANA

LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ¹

I. INFORMALIDAD(ES) Y ORDEN URBANO

Comúnmente, lo que ha sido llamado *informalidad* ha tenido numerosas expresiones e interpretaciones en las últimas décadas, y se manifiesta con particular énfasis en las realidades urbanas de nuestro tiempo. Esto se observa en una doble perspectiva: la de las instituciones y políticas gubernamentales, y la de la propia población involucrada en condición de informalidad. Mientras en el primer caso la informalidad es asumida como un “problema” a resolver, en función de atender las exigencias del desarrollo urbano y de garantizar el orden y la civilidad, en el caso de las personas y grupos que han sido nombrados/as como “informales”, se trata de gestionar su *inclusión* en las políticas y en el espacio urbano, y de defender sus *derechos* al

¹ Investigadora Titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

usufructo de éste, para el ejercicio de sus actividades laborales, para su asentamiento o para su disfrute.

En la reflexión sobre este tema, me interesa sugerir y apuntar tres pistas paralelas que obligan todas a desdoblar la problemática que entraña el análisis sobre este fenómeno en el ámbito urbano. **Primeramente, en la idea general** de que lo que ha sido nombrado como *informalidad* no es un fenómeno ni una condición que remite únicamente al ámbito de la vida económica, sino a un proceso más amplio y multidimensional, desplegado de manera creciente a partir de los años 90's del pasado siglo (e incentivado por el neoliberalismo), de *desbordamiento* de los ámbitos institucionales y normativos establecidos por el Estado nación en sus diversas dimensiones, de manera que, en términos generales, la *informalidad* remite a aquello (actividades económicas, políticas o culturales, prácticas sociales, movilizaciones, procesos de gestión y autorregulación social, etc.) que ocurre *por fuera* de éste, a lo que se gesta y transcurre de *forma paralela* a las normas instituidas bajo su égida, a la dinámica institucional establecida y a las convenciones formalmente aceptadas. Sus contenidos vigentes aluden entonces a distintos procesos de “exterioridad” y/o “paralelismo” respecto al sistema normativo instituido y regulado por el Estado, y que frecuentemente son ponderados bajo la lógica de la “ilegalidad” o la “paralegalidad”, posicionando a los sujetos que los protagonizan como interlocutores o negociadores frente al Estado.

Las intensas disputas que se protagonizan en los espacios urbanos han dado lugar a una gran cantidad de prácticas inmersas en esta perspectiva de “exterioridad” y/o “paralelismo” en relación a aquellas más claramente normadas, formalizadas y reguladas por el gobierno y las instituciones; de aquí que se trata de dos ámbitos que, casi de origen, han estado en permanente tensión.

La problemática en torno a la informalidad no gira sólo respecto al *uso* que se ha hecho de este término, sino también a que éste ha sido referido a muy diversas prácticas y actividades y que, debido a ello, su contenido y significado real es —y ha sido— difuso y poco claro. Esta diversidad implicada en la llamada *informali-*

dad remite, por otra parte, al encajonamiento del amplio conjunto de prácticas, actividades y formas de sobrevivencia de las poblaciones mayoritarias de las ciudades en una suerte de camisa de fuerza, y obnubila el hecho de que en realidad se trata de un ámbito extenso, diverso y alterno, con pocas características comunes, y que en términos amplios refiere a “otras” modalidades y estrategias de sobrevivencia y acceso a los bienes de la ciudad, que han generado históricamente numerosos grupos de las poblaciones desfavorecidas en su lucha por sobrevivir y permanecer en ella.

En este marco existe toda una línea de reflexión y debate en torno a ¿cuáles de esas esas “otras” prácticas y estrategias de sobrevivencia de las personas pueden considerarse realmente como “informales” y medirse con este rasero, y cuáles otras caben más bien en un esquema de análisis diferente que las ubica como *prácticas o estrategias de vida populares*? Éste es el caso, por ejemplo, de las numerosas experiencias y expresiones de economía popular que han existido desde tiempos remotos en diversas ciudades, y han operado por fuera de los marcos institucionales. Dado que éste es un campo de investigación específico que ha sido analizado con otras lentes, no lo abordaré aquí a profundidad, pero me interesa mencionarlo y dejar sentado que es, sin duda, un ámbito problemático para la explicación y análisis de la llamada *informalidad*.² Es por estas razones que, provisionalmente, he preferido hablar de *informalidades*, en plural, dado que difícilmente podemos nombrarlas de manera unitaria.

Una segunda vertiente apunta a la reflexión sobre la relación entre informalidad y espacio urbano, y sobre las implicaciones políticas, jurídicas y legales que ello entraña. Esto es así porque cuando nos referimos al espacio urbano y, en particular, al espacio público, no hablamos de un espacio “abstracto” y “neutral” sujeto a un orden jurídico urbano general, sino que se trata también de un espacio que ha estado *socialmente ocupado* y que está permanentemente sujeto a cambios (Meneses, 2011). El espacio urbano no es

² Sobre este tema es recomendable explorar el Dossier sobre “Las economías populares”, publicado en la *Revista Desacatos* del CIESAS, coordinado por Mercedes Palumbo y Lucía Álvarez, en mayo de 2023.

una “página en blanco” sobre la cual se puede escribir “libremente” y tomar decisiones arbitrarias con respecto a sus usos y funciones; es un espacio previamente construido (en algunos casos algunos siglos atrás), que arrastra inercias de distintos tipos de normatividades, con un complejo sistema de intereses de propiedad preexistentes (Roy, 2004); que congrega diseños urbanos sobrepuestos y alberga numerosos procesos en curso, algunos arraigados y estabilizados y otros emergentes. De este modo, pese a la existencia de cierta legalidad establecida y reiterada por los gobiernos urbanos con respecto al espacio urbano y también, en específico, al espacio público, estos están siempre sujetos a cambios y adecuaciones, a distintos tipos de normatividades, de reglas explícitas e implícitas, en donde se empalman y confrontan el orden jurídico propiamente dicho, los usos y costumbres de los usuarios y pobladores y, de igual manera, los imaginarios sociales (Meneses, 2011). Por ello se trata de un espacio que está siempre sometido a fuertes tensiones, y que ha sido objeto permanente de negociación entre autoridades y distintos tipos de pobladores.

Lo anterior resulta revelador del carácter multidimensional de la idea de *lo público* en el espacio al que nos referimos, al considerar como partes constitutivas de éste a las prácticas, instituciones y discursos, racionalidades normativas, lógicas y prácticas espaciales ejercidas y producidas tanto por el Estado como por las dinámicas cotidianas que le dan vida. De acuerdo con Crossa (2018), *lo público* refiere a “un orden social dinámico que surge a partir de la cambiante relación entre la acción del Estado, regido éste por un arreglo de valores que se manifiestan jurídicamente en normas y reglas que pretenden regular el comportamiento social y su relación con las prácticas y vivencias que brotan en la vida cotidiana urbana” (Meneses, 2011, p. 17).

En esta perspectiva, tanto el espacio urbano en general, como el espacio público en específico, constituyen un ámbito que se debate permanentemente entre “lo legal” y “lo ilegal” y, también, en lo “no legal” o “paralegal”, dado que quienes desarrollan actividades e intervienen en este espacio lo hacen desde posicionamientos y ne-

cesidades propias y diferenciadas que los llevan a poner en práctica dispositivos diversos, a través de los cuales instituyen, a veces de “derecho” y a veces “de hecho”, normativas, espacialidades y principios regulatorios confrontados. De este modo, coexisten virtualmente en las ciudades dos tipos de representación y regulación del espacio público: la de la ciudad legal y la de la ciudad ilegal, o, dicho de otro modo: la de la ciudad formal y la de la ciudad informal (Meneses, 2011, p. 144).

Llegados a este punto, y asumiendo la incuestionable existencia de tal dualidad en el espacio urbano, primero ha de aceptarse la idea de que las prácticas ilegales, “informales” o alternas son constitutivas de éste, y no pueden por ello ser consideradas bajo la óptica de “la transgresión”, “la anormalidad” o “la excepción”; segundo, el peso específico de la ilegalidad y las informalidades, así como la dinámica que se genera entre éstas y el ámbito de las prácticas legales o formales, está estrechamente ligada a la pregunta: ¿de quién es la ciudad y de quién el espacio público?, ¿quién(es) detenta(n) el *derecho* a este espacio? Esto coloca la disputa por el espacio público en otra dimensión, que es la que se da entre “lo legal” y “lo legítimo”, esto es, el derecho por “la ley” y el derecho por “el uso”, por “la ocupación histórica del espacio” y por las numerosas actividades, prácticas y convenciones que desde mucho tiempo atrás simplemente tienen lugar en él, y que se han inscrito como partes constitutivas del mismo.

En este tenor, podemos decir que esto nos remite al tema de los *Derechos adquiridos*, y a la evidente problemática que supone el reconocimiento de *derechos* (formalmente instituidos y reglamentados en las democracias liberales) para los sujetos y poblaciones en situaciones de irregularidad e informalidad, donde las condiciones de existencia de estos no alcanzan a cubrir “los requerimientos preestablecidos” para calificar y obtener esta acreditación. Un claro ejemplo al respecto es el de los pobladores que ocupan de manera ilegal o paralegal ciertos terrenos, y no tienen —por tanto— ningún derecho legal (título de propiedad, tenencia de la tierra, etc.) sobre el suelo en el que se han asentado; otro ejemplo emblemático en las grandes

ciudades es el de los comerciantes callejeros o “ambulantes”, quienes hacen uso del espacio público para la venta de sus productos y el ejercicio de su actividad laboral.

Mientras los *derechos* (*rights*) sustentados legalmente corresponden a los “ciudadanos” que están registrados formalmente, pagan impuestos, actúan (presumiblemente) dentro de la ley y están protegidos por ella, los *derechos adquiridos* (*entitlements*) corresponden a los nutridos grupos de pobladores pobres, desposeídos o excluidos de los sistemas de la gestión formal, y son generados por sus prácticas cotidianas y por los usos específicos que hacen de los bienes urbanos (Chatterjee, 2007).

En sentido estricto, los *entitlements* no son propiamente *derechos*, dado que no cubren el estándar jurídico-político para ello; más específicamente, son el resultado de la negociación persistente de las demandas de los pobladores con las autoridades, y conducen frecuentemente a un tipo de “reconocimiento”, “tolerancia” o “aval” sobre ciertas prácticas y ciertos espacios de “ocupación”, así como sobre el acceso a algunos bienes y servicios que se realizan de manera irregular, “ilegal” o “paralegal”. Estos acuerdos y reconocimientos no son, sin embargo, estables y permanentes (como lo son, al menos formalmente, los *derechos*); están siempre sujetos a la negociación de nuevos “acuerdos” entre los grupos de pobladores y las instituciones.

El espacio urbano y el espacio público son —y lo han sido desde tiempo atrás— ámbitos naturales de disputa entre la población, entre quienes pueden acceder a estos legalmente, y aquellos que están impedidos por motivos diversos (casi siempre económicos), y acuden por ello a distintas estrategias para usufructuarlo, ya sea para ejercer una actividad laboral, para generar algún tipo de asentamiento, para transitar y sostener relaciones, etc.

Uno de los grandes problemas para los grupos de pobladores en condición de “irregularidad”, “ilegalidad” o “exterioridad”, es precisamente el carácter “informal” con el que se les ha clasificado, el cual opera en la mayor parte de los casos como una etiqueta fatal que los señala negativamente, los criminaliza e identifica de principio como pobladores ilegítimos y, por tanto, como sujetos a un trato y una clasificación, *per se*, discriminatoria, subalternizada y “de segunda”.

En numerosos estudios se ha demostrado que muchos vendedores ambulantes, por ejemplo, operan “por la libre” sin ningún tipo de reconocimiento y protección oficial (licencia o permiso), sorteando permanentemente el riesgo de ser perseguidos y desalojados. Esto implica que, al no ser reconocida y validada su actividad, carecen también de legitimidad para ejercer sus derechos y defenderlos jurídicamente (Meneses, 2013).

Es por estas circunstancias que numerosos grupos de pobladores, actores y agentes sociales, como los vendedores ambulantes y los habitantes de asentamientos irregulares, han tomado la bandera de la defensa de ciertos derechos específicos que consideran legítimos, como el derecho a la vivienda, el derecho a trabajar e, incluso, el *derecho a la ciudad*; es a través de estos que defienden su arraigo y pertenencia a la ciudad, y que se niegan a aceptar la legitimación de una ciudad que virtualmente los excluye.

Una tercera vertiente de reflexión es la que conduce a interrogarnos sobre el origen de la informalidad o las informalidades: ¿quién la(s) genera? y ¿quién o quiénes son responsables de su existencia? Comúnmente, la respuesta obligada es que la informalidad la generan los/as informales, y son estos/as quienes resultan responsables del desorden, la irregularidad, la inseguridad, el caos y la alteración del orden urbano. En buena medida esto es así, sin embargo, no es posible asumir que es así *per se*, es decir, como un hecho ontológico que responde a una condición inalienable de estas poblaciones, o que ha sido instituida por iniciativa y voluntad de quienes de una u otra forma se inscriben en ella. En su mayor parte se trata de diversas prácticas y condiciones que han sido adoptadas por individuos y grupos de pobladores, mayoritariamente de los sectores desfavorecidos o populares, que —como se ha mencionado antes— no cuentan con posibilidades jurídicas, económicas o el aval institucional para acceder a los bienes urbanos y al ejercicio laboral de manera formal y estable, de acuerdo con los procedimientos y normas legalmente establecidos.

Lo anterior, como es sabido, obedece a distintas causas que, en buena medida, tienen que ver con las desigualdades de carácter económico y las enormes brechas existentes entre las clases y grupos

sociales de la población urbana; sin embargo, existen también otros factores que tienen un peso más que relevante en la generación de las prácticas y condiciones de las *informalidades*. En particular, me refiero a lo que algunos/as autores/as (Azuela, 2022; Meneses, 2022; Ugalde, 2022) han identificado como una suerte de *hiperregulación* y de disfuncionalidad institucional y administrativa, que lejos de articular un funcionamiento ágil y eficiente, dan lugar a la obstrucción e inoperancia de las instituciones, los procedimientos y, en general, del sistema normativo. De acuerdo con Antonio Azuela (2022), “la informalidad” remite a un conjunto de prácticas y regulaciones que son generadas desde el Estado; es “desde las élites y la sociedad letrada” que se producen las condiciones para la informalidad, pues son éstas quienes abusan de la juridificación y convierten en ilegales a quienes no cumplen con las reglas (Azuela, 2022). En el mismo sentido, Rodrigo Meneses (2022) se pregunta ¿por qué la informalidad está ahí?, y coincide en que en esto hay una importante responsabilidad del Estado, de las instituciones e, incluso, de la policía, debido a su operatividad abigarrada y poco funcional.³

La existencia de un exceso de regulación conduce a que muchas personas se resistan a ceñirse a las reglas y a cumplir con la ley, debido a que éstas representan más un obstáculo que una vía accesible que haga posible la acreditación y realización de sus actividades. Esto opera en la regulación de las actividades en el espacio público, la gestión del suelo y la vivienda, la planeación urbana y la regulación ambiental; como se ha mencionado, no se circunscribe únicamente a las actividades económicas y laborales.

Cabe mencionar que el asunto de la hiperregulación y sus resistencias es algo que ocurre tanto entre los sectores populares y desfavorecidos, como entre las clases medias e, incluso, en las clases altas. Las prácticas informales no son privativas de los grupos mayoritarios empobrecidos, sino que acuden a éstas —con cierta frecuencia— también otros grupos de la población urbana, incluidas las propias insti-

³ En este aspecto de la informalidad generada, definida y auspiciada desde las instituciones, es importante ver Roy, Ananya (2004).

tuciones. Recordemos que la *informalidad* ha sido utilizada también por los gobiernos como un instrumento que resuelve huecos, genera ámbitos de control y regulación y, por tanto, *amplía los márgenes de gobierno* (Roy, 2004; Crossa, 2018).

A lo anterior añado la aseveración de Ananya Roy en referencia a quienes producen las informalidades, la cual refuerza el argumento de la responsabilidad estatal, en el sentido de que “...la informalidad debe entenderse no como un objeto de reglamentación estatal, sino como algo producido por el propio Estado” (2005, p. 7). Esta autora pone el acento en la idea de que tanto el aparato de planeación como el aparato legal del Estado cuentan con el poder suficiente para determinar cuándo y en qué casos puede instituirse un “estado de excepción” (“informal” o fuera de la norma), así como para determinar qué queda en el ámbito de lo formal, y qué en el de lo informal. Esta cualidad de los aparatos institucionales los dota incluso de la posibilidad de determinar qué tipo de formas de informalidad pueden ser reconocidas y más o menos *legítimas* —y pueden por tanto ser aceptadas—, y cuáles no (*ibid*).

II. COMPLEJIDAD, DIVERSIDAD Y CONFLICTIVIDAD EN LAS METRÓPOLIS CONTEMPORÁNEAS

Las prácticas “informales” o alternas adquieren una complejidad mayor en las grandes *metrópolis* de nuestro tiempo, donde el *fenómeno urbano* adopta características específicas de fuertes dimensiones, como el ser una vasta expansión territorial que abarca y aglomera numerosos territorios con distintos tipos de asentamientos, una concentración demográfica que condensa a muchos millones de habitantes con necesidades y demandas muy variadas, y una intensa fragmentación territorial, social y cultural. A esto se suma el desbordamiento institucional derivado de la coexistencia y yuxtaposición de regímenes políticos, jurídicos y normativos (distintas entidades con jurisdicciones y reglas propias) en una misma área que está, al mismo tiempo, territorial y funcionalmente “unificada” (Álvarez, 2022a).

En términos urbanísticos, los efectos de los nuevos procesos económicos anclados en las grandes ciudades han dado lugar, también, a una mayor complejidad del espacio urbano. Los grandes inversionistas y, de manera particular el mercado inmobiliario, tienen un papel muy activo en la reorganización del territorio; lo transforman y subvierten adecuándolo a sus intereses, y dando lugar a una morfología urbana signada por nuevos fenómenos: la suburbanización, la policentralización, la segregación residencial aguda y una fragmentación cada vez más acentuada (Duhau, 2012). De aquí que ya no se trata únicamente de ciudades “duales” y polarizadas, donde coexisten los enclaves opulentos con las numerosas áreas de población marginal, sino de un nuevo escenario urbano altamente diferenciado y disperso, con una división del espacio muy compleja, en donde confluyen de manera irregular y desordenada los grupos de las clases altas-gerenciales, con sectores populares, clases medias bajas y altas, grupos de trabajadores, sectores marginales y grupos de población en ascenso.

En general, salvo muy pocas excepciones, la morfología urbana que adopta una metrópoli no es producto de un plan o diseño prestablecido, menos aún en las metrópolis del sur global, que han crecido casi siempre de manera desordenada, irregular y dispersa. Su localización, la magnitud de su población y la densidad de las actividades económicas que se despliegan en su seno son un factor que resulta determinante en su desarrollo, y da cabida a muy diversos emprendimientos, actividades laborales y nuevos perfiles urbanos (zonales), alterando los usos del suelo, las normatividades preexistentes y los modos de vida de sus habitantes. El crecimiento de la población y su asentamiento en las zonas periféricas es uno de los factores que expanden la urbanización a través de la obligada construcción de viviendas y servicios hacia su metropolización con municipios conurbados; de estos procesos resultan, en general, algunos de los principales promotores de los asentamientos irregulares y de expansión de la informalidad urbana (Álvarez, 2022b).

Esto nos lleva a identificar la metrópoli como un espacio de *convivencia*, pero al mismo tiempo, como espacio de *coexistencia* donde no hay convivencia y, en uno y otro caso también, frecuentemente,

como espacio de *conflicto*. Éstas son tres dimensiones que interesa destacar y poner en relación para dar cuenta de las dinámicas sociales internas; y para ello es importante aludir a una de las tendencias claras que se distingue en las realidades urbanas hoy en día: la creciente generación de urbanizaciones sin ciudad, es decir, de asentamientos urbanos extensos, pero insulares, discontinuos, desconectados y disociados, donde la idea de *ciudad* se difumina cada vez más (Carrión, 2018). La proliferación de urbanizaciones sin ciudad es uno de los factores que más ha agudizado y enturbiado la problemática de las grandes metrópolis, dificultando la gestión, la cohesión y la integración de la vida urbana; de aquí que represente uno de los principales focos de atención.

Estas condiciones han contribuido a convertir a las grandes metrópolis en ámbitos de disputa y reclamo por nuevos espacios y mejores condiciones de vida. Conjuntamente con los grandes inversionistas y los inmobiliarios —que reclaman privilegios espaciales, financieros y económicos—, las mujeres, los desempleados, los “informales”, los jóvenes y los grupos étnicos generan demandas por el espacio social y el espacio público, por los bienes urbanos y el empleo (Álvarez, 2017).

En este marco, en numerosas metrópolis del sur global se ha experimentado la creciente expansión de dos fenómenos que han afectado fuertemente al desarrollo económico de la ciudad, a su sustentabilidad y a la calidad de vida de sus habitantes: *la precarización* y *la informalidad*. Ambos se han manifestado progresivamente en las últimas tres décadas, hasta llegar a involucrar a más del 50% de la población, y se han intensificado notablemente en el marco de la pandemia del COVID-19.

La *precarización* se ha desplegado de manera progresiva, tanto en el campo laboral como en las condiciones de vida, principalmente por las dificultades de acceso al trabajo estable y remunerado, la insuficiencia de los salarios e ingresos, la creciente privatización de los servicios y bienes urbanos, la carencia de recursos propios y, por tanto, la falta de autosuficiencia de las personas para el desarrollo de sus vidas. Por su parte, la *informalidad* se ha hecho presente en distintos ámbitos: económico, laboral, de la vivienda, los asentamientos

humanos, el acceso al territorio y los servicios públicos y la movilidad, llegando en varias ciudades a superar el 50% de la población implicada en esta condición.

Estos fenómenos han generado condiciones altamente preocupantes, que han profundizado las desigualdades y amenazan seriamente las condiciones de sobrevivencia de amplios grupos de la población (principalmente los sectores populares y vulnerables), al mismo tiempo que atentan contra el ejercicio de sus derechos más elementales, así como contra la sustentabilidad y calidad de vida de las propias ciudades.

La marcada desigualdad que se expresa en los niveles de ingreso, aunada a otros factores como el aumento creciente de los precios del suelo urbano, el alto costo de las viviendas (sea por construcción o adquiridas), el aumento de los alquileres y de los servicios de calidad son, entre otros, factores que inciden de manera directa en una fuerte elevación del costo de la vida, y propician la progresiva expulsión de la población hacia las periferias urbanas o hacia otras ciudades o localidades.

Paralelamente, las nuevas inversiones del capital inmobiliario y financiero en las grandes ciudades, los procesos de la llamada gentrificación (blanqueamiento/aburguesamiento, entre otros) en áreas urbanas localizadas, y la construcción de corredores comerciales y de servicios, son factores que han tenido un papel decisivo en la revalorización del suelo urbano y, por ende, de la vivienda y los servicios. Estas circunstancias han sido, en gran medida, las causantes del aumento del costo de la vida, e, indirectamente, también de los desplazamientos de la población y de la marcada diferenciación que prolifera al interior de las distintas áreas que conforman las metrópolis (Álvarez, 2022a). Este conjunto de factores ha potenciado las condiciones de informalidad, y ha expandido una amplia gama de actividades, prácticas, redes de emprendimiento y colaboración, iniciativas de sobrevivencia, etc., en diversos ámbitos de la vida urbana.

III. ESTRATEGIAS DE REPRODUCCIÓN, SOBREVIVENCIA Y MARGEN DE ACCIÓN DE ACTORES, AGENTES Y POBLADORES URBANOS: EL “ORDEN URBANO” INSTITUIDO

En las condiciones vigentes en los entornos urbanos, los habitantes y grupos sociales que son parte de estos, han generado muy diversas estrategias de sobrevivencia, inserción, actuación y movilidad; éstas varían mucho, dependiendo de los distintos tipos de pobladores, de los actores constituidos, de los grupos de interés involucrados, y de quienes actúan como gestores e intermediarios en estos procesos. De este modo, de forma esquemática se pueden distinguir algunos/as de ellos:

Actores sociales y grupos de pobladores eventualmente organizados: creación de estrategias y actividades alternas y, en muchos casos, autogestivas (laborales, de habitación y asentamiento, de distribución y consumo, etc.), movilización constante y presión social, negociación de demandas, apropiación y gestión directa de bienes urbanos, formación como *clientelas* y gestión de derechos.

Actores privados: sector inmobiliario, empresarios, transportistas, desarrolladores: apropiación de territorio y bienes urbanos para inversión privada, negociación de áreas de influencia, incidencia en políticas y normatividad pública (usos del suelo, polígonos de actuación, licencias y permisos), adquisición de privilegios y beneficios, así como estrategias de intimidación, expulsión y acciones violentas contra pobladores asentados en áreas propicias para la especulación inmobiliaria.

Intermediarios entre sociedad e instituciones: construcción de redes y mafias para la gestoría de terrenos, vivienda y servicios públicos: gestores “por cuenta propia”, coyotes, líderes de clientelas; manejo discrecional de la normatividad, usufructo y uso faccioso de funcionarios y canales institucionales para obtención de licencias, permisos, acceso a listas de espera para obtención de bienes públicos (suelo, vivienda, etc.) e, incluso en ocasiones, títulos de propiedad.

Grupos de prácticas ilícitas y delincuencia organizada: articulación de redes de producción, distribución y consumo de productos no legalizados, de realización de actividades “ilícitas” no normadas y/o no permitidas, así como redes de extorsión, intimidación y tráfico de bienes y personas: mercado negro, piratería, narcotráfico y narcomenudeo, redes de trata y de secuestro, entre otras.

Instituciones y gobierno: formalmente: defensa, gestión y administración del orden legal establecido, gestión de demandas y promoción de políticas públicas, regulación de intereses contrapuestos, modalidades diversas de negociación con los distintos actores, agentes y grupos de pobladores. Al mismo tiempo: acuerdos, pactos y reglas no escritas, prácticas de corrupción, actividades y ocupación laboral informal en el seno de las instituciones, “formalización de lo informal”, etc.

EL ORDEN URBANO REALMENTE EXISTENTE

El conjunto de prácticas y actividades a las que dan lugar los actores, agentes y grupos de pobladores en la creación de sus estrategias de sobrevivencia y actuación, han ido conformando en las ciudades un “otro” orden urbano que se articula y funciona de manera paralela al *orden formal* instituido, y que de muchas maneras interactúa y negocia con éste. Este “otro” orden se ha arraigado en planos muy diversos de la vida urbana y, hoy por hoy, constituye una parte sustantiva del *ser* y el *hacer* en nuestras ciudades. De esta forma, es preciso asumir que el *orden urbano* vigente en las metrópolis contemporáneas es, al menos, un *orden dual* y complejo que no está constituido únicamente por la dimensión *formal*, sino que incluye también a la *informal*.

Al referirme al *orden urbano*, tengo en mente la definición acuñada por Duhau y Giglia (2016), según la cual un *orden urbano* refiere a “...el conjunto de normas y reglas, tanto formales (pertenecientes a algún nivel del orden jurídico) como convencionales, a las que los habitantes de la ciudad recurren, explícita o tácitamente, en su interacción cotidiana en el espacio urbano y por medio de las cuales establecen sus expectativas y organizan sus prácticas, relacionadas con los usos, la apropiación y los significados atribuidos a los espacios

y artefactos de la ciudad” (pp. 28-29). Sin embargo, advierten estos autores que “...hablar de ‘orden’ urbano no significa adoptar una perspectiva formalista o legalista, sino simplemente partir del hecho de que todos, en cuanto ciudadanos, cuando utilizamos, transitamos o permanecemos en y por el conjunto de espacios y artefactos que conforman la ciudad (vialidades, banquetas, áreas abiertas de uso recreativo, locales de uso público, mobiliario urbano, semáforos, etc.), lo hacemos apoyados en conocimientos prácticos y aplicando normas y reglas sobre su utilidad... (pero)...también adoptamos creencias y puntos de vista con respecto a las actividades y los usos tanto del espacio público como del privado, que en diversos contextos son válidos (ya que están autorizados o cumplen con un reglamento) o no lo son, o simplemente son adecuados o no (aun cuando sean formalmente válidos) en términos prácticos o incluso morales o de estatus social” (pp. 102-103).

En esta perspectiva, de acuerdo con estos autores, “los conflictos por el espacio no pueden explicarse sólo con argumentos del orden cultural (como por ejemplo “la falta de civilidad”) o socioespacial (como la idea de la competencia por el espacio concebido como “bien escaso” (p. 106). En las metrópolis contemporáneas a las que me he referido, existen también condiciones tangibles y persistentes que dan lugar a los conflictos por el espacio. Entre éstas se pueden mencionar: la diversidad y heterogeneidad de formas en que está organizado el propio espacio urbano; las modalidades en que ha sucedido la expansión urbana, en donde una proporción importante del espacio urbanizado no cuenta con servicios públicos, equipamientos y una regulación urbana adecuada; la existencia de un orden formal (jurídico) que define y organiza los usos del espacio urbano, dejando fuera buena parte de los usos, actividades y espacios realmente existentes, y la vigencia y existencia de códigos, convenciones y prácticas virtualmente opuestas o diferenciadas de aquéllas que han sido establecidas por el orden formal (p. 106).

Al referir al *orden urbano*, además de hacer énfasis en las características que adquiere la organización del espacio y su funcionalidad, interesa destacar también las numerosas prácticas y actividades que ocurren en éste, inmersas tanto en el ámbito laboral, como en la

prestación y/o adquisición de servicios, la movilidad, la expresión cultural, la gestión de usos y costumbres diversas, y la realización de numerosos trámites administrativos, entre otros. Es decir, que en el *orden urbano* están implicadas las cuestiones relacionadas con la organización y funcionalidad del espacio, al mismo tiempo que con el conjunto de condiciones que lo articulan, lo sostienen y le dan sentido.

Al concebir de esta manera al orden urbano, es importante reconocer algunas cuestiones con respecto a la dimensión *informal*, *desregulada* y/o *paralegal* que lo compone: primero, que esta dimensión es, y así debe ser reconocida, una parte integrante, activa, de la realidad urbana; segundo, que numerosas prácticas y actividades que tienen lugar en esta dimensión son *legítimas*, en tanto han sido producto de un uso histórico, del “usufructo de derecho del espacio urbano” y, en otros casos, han sido también resultado de la estrechez de la legalidad en vigencia, de la inoperancia de las instituciones y de la incapacidad del sistema político y económico para darles curso. En otras palabras, numerosas prácticas informales son resultado de la falta de compatibilidad y correspondencia entre el sistema formal establecido (normas, instituciones, reglas y políticas públicas), con las complejas condiciones de la realidad que priva en las metrópolis; en tal sentido, hace falta una actualización, un poner al día esta compatibilidad. Tercero, las dinámicas de sobrevivencia y lucha por la inclusión —en particular de los sectores populares— en la vida urbana, no representan únicamente actos o impulsos “reactivos” y de “resistencia”, sino que “deben ser vistas y reconocidas como expresiones del vitalismo de estos grupos de la sociedad y como estrategias creadoras de nueva realidad...” (Gago, 2014). Buena parte de estas prácticas y actividades *informalizadas* constituyen, en realidad, alternativas efectivas que dan cauce a demandas y necesidades sociales que no encuentran cabida en el circuito de las instituciones, y tampoco en las redes de la economía formal. Por esta razón, es preciso reconocer *las informalidades* como la articulación del *modo de vida real*, *posible*, para importantes y nutridos grupos de la población urbana y, en algunos casos, para la mayor parte de esta población (más del 50%).

IV. GESTIÓN Y GOBIERNO DE LAS METRÓPOLIS: GRANDES DESAFÍOS PARA EL GOBIERNO (EL PROCESO DE GOBERNAR) Y LA GESTIÓN DE ESTOS TERRITORIOS URBANOS

Lo antes descrito nos remite al grado de complejidad que entraña de la vida política, económica, social y cultural de las metrópolis contemporáneas, lo que representa un fuerte desafío para el gobierno y gestión de las mismas. En este sentido, no basta con convocar la existencia de gobiernos locales sólidos, abiertos y flexibles, con capacidad para adecuarse a la dinámica cambiante de la vida urbana, cercanos a la ciudadanía e involucrados en la densidad de las problemáticas estructurales y emergentes; se requiere también, por parte de las instituciones, una vocación *democrática*, en el sentido más sustantivo de la palabra, es decir, con capacidad para la gestión y la interacción con los niveles de gobierno interurbanos (local, central, metropolitano, poderes globales), y con una visión clara de quiénes y de qué manera forman parte de la urbe. No es posible continuar apuntando y centrar las estrategias y acciones del gobierno preeminentemente en la “ciudad formal”, apelando únicamente a la formalidad, “la institucionalidad” y la legalidad como emblemas para la gestión de una sociedad urbana claramente diversificada, densa, con un tejido social enmarañado, desarticulado y fragmentado, y cuya mayor parte de la población realiza sus actividades y resuelve sus condiciones de sobrevivencia por fuera de la vida institucional.

De acuerdo con lo expuesto en los apartados anteriores, gobernar y gestionar las metrópolis de nuestro tiempo supone partir de un reconocimiento cabal de la complejidad del orden urbano vigente, integrado tanto por la “ciudad formal” como por la “informal”, ambas en coexistencia, convivencia, y en una dinámica de constante tensión y negociación. De igual manera, supone reconocer la amplitud, diversidad y riqueza del “orden informal”, y de las muy diversas prácticas y actividades que lo integran: actividades por cuenta propia, experiencias de economía popular, apropiación y regulación de bienes urbanos (asentamientos, territorios, espacios públicos, transporte, etc.),

experiencias autogestivas (pueblos y barrios), mercado negro, piratearía, narcomenudeo, entre otras; muchas de éstas claramente visibles y otras “clandestinas” o invisibilizadas. Tales prácticas y actividades han dado lugar a la institución y puesta en práctica de reglas y dinámicas “propias”, que operan igualmente de manera paralela al orden legal. Como se ha mencionado antes, se trata de un orden informal, básicamente desregulado y expandido, que ha permeado y penetrado en diversos planos de la dinámica urbana, y se trata por ello de una realidad *real*, tangible, que es al mismo tiempo instituyente e instituida.

Ante esta complejidad urbana, cabe la pregunta: ¿cómo y desde dónde es posible gobernar estas metrópolis?; ¿hasta dónde es posible gobernarlas, regularlas y planificarlas? Desde el punto de vista de la acción gubernamental, distingo aquí, *grosso modo*, tres enfoques posibles: el de la *governabilidad*, ejercicio desde arriba, con cierto control y gestión de las demandas desde las instituciones, y con una escasa concertación y articulación con los distintos actores y grupos de la diversidad social. Está también el enfoque de la *governanza*, que en lo sustantivo refiere al proceso de gobernar con los actores sociales y con distintos grupos de la sociedad, a la generación de mecanismos diversos de concertación social, en la perspectiva de involucrar a los generadores de demandas en la atención a éstas, y en la búsqueda de gestionar las exigencias y los grandes problemas que emanan de la vida pública, en un ejercicio de *colaboración y corresponsabilidad*; esta modalidad tiene, sin embargo, ciertas limitaciones con respecto a la posibilidad de regular y concertar el ámbito denso y muchas veces invisibilizado de *lo ilegal, lo informal* y aquellas áreas de las realidades urbanas, muy presentes en las ciudades latinoamericanas, que escapan a las normas instituidas, a la política *formal* y a las “prácticas cívicas” (Le Gàles y Ugalde, 2018).

Ante esto, recupero aquí una tercera modalidad con respecto al proceso de gobernar: *la gubernamentalidad* (Foucault, 2004, 1998, 2006; Chatterjee, 2004, 2008) que supone el reconocimiento de la diversidad de actores, grupos de interés y grupos de “pobladores” que no son necesariamente identificados como “ciudadanos”, pero que hacen parte de la vida política y social de las ciudades, y están inmersos

en la gestión de sus demandas. Esto implica reconocer y validar diversas prácticas de gestión (servicios, territorios, negociaciones), de formas de sobrevivencia, organización, saberes, emprendimientos, estrategias de resolución de vida y de gestión de derechos. Y desde el ejercicio gubernamental implica también poner en práctica diversos ejercicios de “tolerancia”, de negociación diferenciada y de construcción de equilibrios con la población y con los grupos sociales que no están necesariamente insertos en las dinámicas de la política formal y de “la civilidad”, pero que constituyen una proporción muy importante de la población metropolitana, y tienen un peso específico real en diversos campos del desarrollo económico local.⁴

Se trata de la construcción de la relación del Gobierno con los distintos tipos de pobladores (no sólo con los ciudadanos formalizados y acreditados), y generar desde ahí una *política heterogénea y diversificada*, no necesariamente homogénea y universal (Chatterjee, 2008), para gestionar las demandas e intereses de la pluralidad social urbana. Es un tipo de política abierta a la construcción de acuerdos y negociaciones temporales, así como a los canales informales, virtualmente existentes desde décadas atrás, para la gestión de las demandas y la negociación de acuerdos, pactos, beneficios, etc. En términos generales, esto supone el reconocimiento, sí, de los *derechos formales* instituidos y la puesta en práctica de canales ins-

⁴ La *Gubernamentalidad* apunta e implica una manera peculiar de gestionar y, en cierto modo, de “hacer política”, tanto desde los gobernantes como desde los gobernados. Los primeros, se ven en la necesidad de aceptar y generar canales para una gestión diferenciada, así como de dar respuesta y establecer “acuerdos” de manera particularizada con cada grupo en cuestión; esto puede llegar a conformar un terreno apropiado para la formulación de una suerte de “política popular” y una retórica apropiada al respecto (2011, p. 147). Para los gobernados, esto supone la posibilidad de gestionar sus demandas y atender sus problemáticas específicas, sin quedar suspendidos en el limbo de acuerdos o políticas de carácter “general”, sean éstas de clase, nacionalistas, etc.; sus estrategias para el desarrollo de esta gestión y negociación son múltiples y variadas, pueden ir desde la presión hostil y la movilización, hasta la irrupción en espacios irregulares, pasando incluso a veces por el diálogo y la negociación. Ver Álvarez, Lucía (2019) *(Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI*, Ed. CEIICH-UNAM/Juan Pablos, México.

titucionales de gestión y participación, pero también de los *derechos adquiridos* (temporales y/o coyunturales), esto es, de *lo legal y lo legítimo*.

El enfoque de la *gubernamentalidad* da cabida al reconocimiento de los derechos de la población inmersa en las distintas informalidades (habitar en asentamientos irregulares, hacer un uso paralegal del espacio público, acceder al uso del agua o la electricidad de manera ilegal, etc.), y apunta en buena medida a normar y reglamentar sus actividades, a veces de forma más estable y articulada y, a veces, de manera temporal y provisional. Dadas las circunstancias reales que predominan en las urbes contemporáneas, sobre este fenómeno es necesario dar pasos hacia adelante con respecto a la valoración y asunción de estos grupos “informales” como parte sustantiva de la realidad urbana. Para ello se hace necesario recomponer la normatividad, las políticas y la propia planeación de las ciudades, tomando en consideración y asumiendo que los habitantes *informales* no son, por principio, un conjunto informe y conflictivo que hay que sortear y tolerar para mitigar su impacto negativo en la ciudad, sino ciudadanos/as con derechos a los que es necesario integrar en la dinámica urbana.

Ante estas consideraciones, es claro que los gobiernos urbanos, las instituciones y sus planeadores, en lugar de persistir en la omisión de las condiciones de existencia de estas poblaciones, de prohibir sus actividades, perseguirlas y castigarlas, deben reconocerlas y acreditarlas como partes constitutivas de la metrópoli; es necesario que se avoquen a gestionar sus necesidades y demandas, y dar respuesta con ello a sus condiciones específicas de existencia en la ciudad. De otra manera, la planeación y regulación urbana estaría legitimando la exclusión de estos grupos de pobladores y ciudadanos del espacio urbano. En estos tiempos no es posible gobernar y gestionar una metrópoli sin incluir dentro de los procesos de gobernanza las prácticas y actividades consideradas como *informales*. Estas prácticas resultan hoy indispensables para poder entender cómo se gobierna lo urbano (Roy, 2005).

Las resistencias y luchas de los grupos populares inmersos en diversas informalidades, han dado lugar a importantes avances en la

aceptación y acreditación de sus actividades y estrategias de sobrevivencia; de este modo, por ejemplo, la ocupación de la vía pública por parte de vendedores ambulantes ya no es necesariamente considerada —en muchas ciudades— como un delito, una actividad ilegal o una falta. Las licencias, los permisos y cierto tipo de acuerdos y concesiones con las autoridades se han instituido como parte de una *reglamentación de nuevo tipo*, concertada y aceptada, que en muchos casos está a medio camino entre la norma escrita y ciertas convenciones o acuerdos generados de manera coyuntural entre instituciones y actores o grupos de pobladores. De este modo, el espacio urbano se ha abierto a nuevas modalidades de regulación y gestión, y el espacio público ha ido dando cabida a una variedad de actividades antes proscritas o estigmatizadas. Algunas de estas medidas han estado sustentadas en nuevas formas de interpretación de la normatividad vigente, así como en la aceptación de una nueva jurisprudencia (Meneses, 2011; Álvarez, 2019).⁵

V. LOS DESAFÍOS: ¿HACIA DÓNDE?

Gobernar y gestionar el cúmulo de intereses y necesidades inmersos en las realidades de las metrópolis de nuestro tiempo, es sin duda un desafío mayúsculo, más aún si asumimos que en éstas conviven y coexisten lo que aquí he nombrado como la *ciudad formal, regularizada* (áreas, prácticas y actividades ordenadas, reguladas, “seguras”, etc.) y la *ciudad informal* (áreas, prácticas y actividades “periféricas”, irregulares, desordenadas, ilegales, “peligrosas” y hasta

⁵ En este punto es importante mencionar, por ejemplo, el reconocimiento del *derecho al trabajo* estipulado en el artículo 10 de la Constitución de la Ciudad de México, en cuyo numeral 3 establece que: “Toda persona que desempeñe una ocupación en la ciudad, temporal o permanente, asalariada, o no, tendrá derecho a ejercer un trabajo digno”. Esto es, existe una ampliación en la normatividad local de la Ciudad de México sobre el reconocimiento al trabajo, como una actividad no necesariamente “formalizada”, con salario fijo y estable.

“irreverentes”). Ambas dimensiones son irremediablemente partes constitutivas de la ciudad, y es a partir de este reconocimiento que se debe plantear la viabilidad de su gestión y gobierno.

Llegados a este punto, se han formulado distintas estrategias para hacer frente a este desafío. Menciono aquí tres de éstas que no son coincidentes, y que apuntan por el contrario, apuntan hacia caminos diferentes. La primera, que ha sido la más recurrente, consiste en avanzar en la regularización (en lo posible) de aquello que surgió en la irregularidad y se ha mantenido en esta condición (asentamientos, prácticas, actividades laborales, etc.); esto es, en *formalizar lo informal*, a través de ampliar las reglamentaciones, los ordenamientos y las penalidades, y enfatizar la tendencia hacia la construcción de un orden urbano primordialmente formalizado, normado y legal (De Soto, 1987a, 1987b; Bustamante, 2018).

Una segunda estrategia apuntaría a no validar ni aceptar la existencia y permanencia de lo irregular y lo informal en el orden urbano y, por el contrario, no admitirlo y trabajar en desmontarlo, sobre la base de que se trata de fenómenos que, en realidad, están inhibiendo la vigencia de derechos para el conjunto de la población. En esta perspectiva, Roberto Eibenschutz (2022) afirma que el problema de fondo que subyace radica en la necesidad de exigencia y vigencia de derechos para todos/as quienes habitan las metrópolis; de aquí que el problema debe valorarse identificando que es el incumplimiento de estos derechos lo que ha hecho posible la expansión de la irregularidad y la informalidad. Ante esto, lo que se requiere es de un marco normativo que haga posible extender los derechos a todos/as. En este sentido, las informalidades e irregularidades sólo pueden y deben corregirse desde la formalidad; es decir, desde la legalidad vigente y, sobre todo, desde el reconocimiento y garantía de los derechos ciudadanos. Por tanto, es desde la legalidad y el Estado de derecho que se debe actuar en función de normar y reglamentar las distintas informalidades, y no persistir en cambiar la lógica de la informalidad (Eibenschutz, 2022). De acuerdo con este autor, la estrategia no debe estar encaminada hacia cómo actuar después de haber permitido las irregularidades e informalidades, es decir, en cómo corregir lo que se ha generado en malos términos; se trata más bien de no dejar que

se genere, de adelantarse al fenómeno, prever lo que puede suceder y evitarlo; en esta perspectiva, apuesta a la necesidad ineludible de la planeación urbana.

Coincidiendo con la necesidad de la planeación de estas metrópolis, y con la perspectiva idónea de prever para evitar los problemas o su agudización, surge la interrogante acerca de ¿cómo hacer confluir las visiones de planificadores, técnicos, y políticos (racionalización y ordenamiento del espacio urbano) con los asentamientos irregulares ya existentes, con las apropiaciones del espacio urbano de larga data, instituidas *de facto* desde hace décadas por actores y pobladores, con y el conjunto de experiencias y prácticas sociales *informales* de sobrevivencia y reproducción social, también de larga data, que han sido normalizadas y se encuentran en vigencia?

Otro asunto implicado aquí es el que compete al “reconocimiento de derechos para todos/as” en la ciudad, pues —como se ha mencionado antes—, formalmente, la acreditación de los derechos ciudadanos supone un conjunto de “requisitos” y condiciones que no son en realidad cubiertos por amplios grupos de la población, especialmente aquellos que de una u otra manera viven en condiciones de informalidad o irregularidad. En este sentido, para apelar a una exigencia de esta naturaleza, primero habría que hacer frente a esta tensión que prevalece entre los *derechos legales* y los *derechos adquiridos*.

La tercera estrategia que me interesa mencionar es aquella que se resiste y es escéptica hacia la formalización de lo informal y a la regularización de lo que está fuera de la norma y, en función del complejo entramado del tejido social y urbano, de las microrrealidades urbanas insertas en el conjunto de las metrópolis: abigarradas, inconexas, con desordenes estructurales, donde se libran intensas disputas y se confrontan fuertes intereses en torno a los bienes urbanos. Ante esta densa realidad, esta estrategia opta y se orienta hacia la articulación de un sistema de gestión y “ordenamiento” diversificado, que sea más compatible con las asimetrías y diferencias inherentes a la sociedad y al espacio urbano. No se puede hablar aquí de algún tipo de “modelo” de gobierno o de gestión en particular, pero se apunta hacia un esquema más bien coincidente con la *gubernamentalidad* antes expuesta, que reconoce y acepta las condiciones, necesidades y

demandas diferenciadas de la población, y genera por ello modalidades diversas de gestión y de gobierno.

Esta última estrategia asume, en cierto modo, las condiciones complejas y extremadamente difíciles e intrincadas del orden urbano realmente existente y, por tanto, la existencia de las informalidades vigentes en distintos ámbitos como partes constitutivas del mismo. En este caso, opera lo que Ananya Roy (2005) define como aceptar el reto que supone lidiar con aquellas “excepciones” (informalidades e irregularidades) generadas por el mismo orden urbano y sus sistemas legal y de planeación, que son identificadas por ella como aquello que aparece como “lo imposible de planear”. Roy apuesta por la posibilidad de que “el estado de excepción” pueda ser utilizado de manera estratégica por las propias instituciones y los planificadores, para instrumentar políticas que atiendan y atenúen la vulnerabilidad de los pobres urbanos; sin embargo, esto requiere de un supuesto base: la exigencia de reconocer *el derecho a la ciudad* para estos grupos de la población. De esta manera, lo que está en juego en la informalidad urbana es precisamente la vigencia del derecho a la ciudad” (p. 24).

Retornamos al tema de los *derechos ciudadanos* y del *derecho a la ciudad*, entendido este último —de manera sustantiva— como el derecho de los pobladores a *ser parte* de la ciudad y a permanecer en ella, el derecho a acceder a los bienes urbanos, y el derecho a tomar parte en las decisiones de la vida pública que, en tanto ciudadanos/as asentados/as en la ciudad, les competen. El reconocimiento de este derecho se vislumbra aquí como una condición indispensable en la ruta por hacer frente a las irregularidades e informalidades que privan en las metrópolis, y ante el desafío de darles un cauce posible.

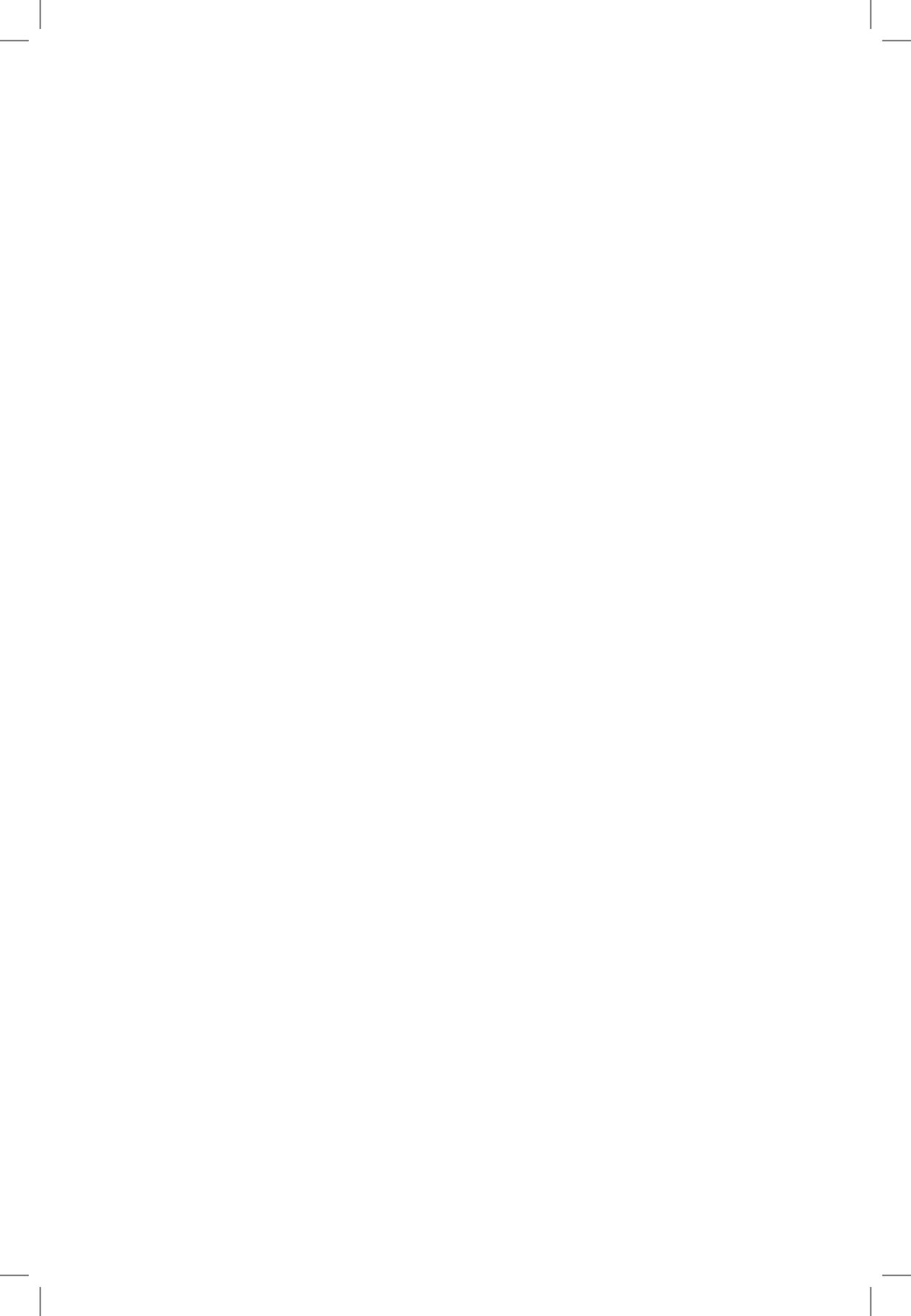
Esta precondition, como telón de fondo, no excluye en modo alguno la necesidad de estrategias gubernamentales y administrativas, normatividades y políticas, y de un sistema de planeación urbana que articule y dé sentido al desarrollo y sustentabilidad de las ciudades. El reconocimiento del derecho a la ciudad es primordialmente un principio, un enfoque, una suerte de aval para garantizar una orientación confluyente de los instrumentos de planeación, de las normativas y del sistema legal que ha de articular la vida social en la metrópoli.

REFERENCIAS

- Álvarez, L. (2022a) “Informalidad laboral y precarización social en la Zona Metropolitana del Valle de México”. Serie Estudio y Perspectivas-Sede subregional de la CEPAL en México. No. 199 (LC/TS.2022/153-LC/MEX/TS.2022/18), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2002b) “Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)”. En Carrión, F.; Cepeda, P., *Ciudades capitales en América Latina: capitalidad y autonomía*, Flacso Ecuador, pp. 209-239.
- _____. (coord.) (2021) *Construcción de Ciudadanía en la Ciudad de México. Rutas, trayectorias y tensiones*. México, Ed. CEIICH-UNAM/Juan Pablos.
- _____. (2019) *(Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI*. México, Ed. CEIICH-UNAM/Juan Pablos.
- Azuela, A. (2022) “La informalidad: un lugar común, poco común”. Intervención en el Seminario *(In)formalidades, realidades alternas, derechos y gestión urbana*, Ciudad de México, CEIICH-UNAM.
- Bustamante, C. (2018) “El comercio informal y sus efectos en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México”. En Almanza, A. (coord.) *Calidad de vida en la Zona Metropolitana del Valle de México. Hacia la justicia socioespacial*, IIE/UNAM, pp. 267-301.
- Carrión, F. (2018) “Metrópolis y urbanización en el mundo actual”. Conferencia magistral en el *Tercer Seminario Internacional Repensar la Metrópoli III*, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Crossa, V. (2018) *Luchando por un espacio en la Ciudad de México. Comerciantes ambulantes y el espacio público urbano*. México, El Colegio de México.
- Chatterjee, P. (2011) *Lineages of Political Society in Postcolonial Democracy*. Nueva York, Columbia University Press.
- _____. (2008) *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Argentina, Siglo XXI Editores.
- De Soto, H. (1987a) *El otro sendero: La revolución informal*. Bogotá, Editorial La Oveja Negra.

- _____ (1987b) *El sector informal como instrumento para el desarrollo*. Monterrey, Centro de Investigaciones para la Libre Empresa., Monterrey
- Duhau, E. (2013) “La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis”. *Nueva Sociedad*, No. 243, pp. 1-24.
- Duhau, E.; Giglia, A. (2016) *Metrópolis. Espacio público y consumo*. México, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Eibenschutz, R. (2022) “La gestión de las informalidades y realidades alternas: ¿organizar el ‘orden urbano’ o reconocer la existencia del ‘otro orden’?”. Intervención en el Seminario *(In)formalidades, realidades alternas, derechos y gestión urbana*, Ciudad de México, CEIICH-UNAM, Ciudad de México, septiembre 2022.
- Foucault, M. (2004) “Gubernmentality”. En Burchelle, G., Gordon, C. y Miller, P. (eds.) *The Foucault effect: studies in govermentality*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, Inglaterra (traducido al español: Espacios de poder, Madrid, Ediciones de La Piqueta, 1980).
- Gago, V. (2014) *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires, Tinta Limón Ediciones.
- Le Gàles, P.; y V. Ugalde, V. (eds.) (2018) *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*. México, El Colegio de México.
- Meneses, R. (2022) “La informalidad: un lugar común, poco común”. Intervención en el Seminario *(In)formalidades, realidades alternas, derechos y gestión urbana*, Ciudad de México, CEIICH-UNAM.
- _____ (2011) *Legalidades públicas. El derecho, el ambulante y las calles en el Centro de la Ciudad de México (1930-2010)*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Centro de Investigación en Docencia Económicas (CIDE).
- Meneses, R.; Caballero Juárez, J. A. (2013) “The right to work on the street public space and constitutional rights” (El derecho a trabajar en la calle: espacio público y derechos constituyentes). *Planning theory*, No. 4.
- Roy, A. (2005) “Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning”. *Journal on the American Planning Association*, vol.71, No. 2, pp. 147-158.
- Roy, A.; Al Sayyad, N. (2004) *Urban informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*. Nueva York, Lexington Books.

Ugalde, V. (2022) “La gestión de las informalidades y realidades alternas: ¿organizar el ‘orden urbano’ o reconocer la existencia del ‘otro orden’?”. Intervención en el Seminario *(In)formalidades, realidades alternas, derechos y gestión urbana*, Ciudad de México, CEIICH-UNAM.



3. ¿IRREGULARIDAD O INFORMALIDAD?: EL PROBLEMA DE LA ENUNCIACIÓN. ACTIVIDADES Y PRÁCTICAS FUERA DE LA LEY

MARÍA SOLEDAD CRUZ¹

INTRODUCCIÓN

Abordar el problema que relaciona las acepciones de irregularidad, ilegalidad e informalidad requiere de una reflexión conceptual que nos ayude a identificar el contenido y significado de cada una de estas expresiones o categorías de análisis en momentos y contextos especiales. Revisar, desde la historia urbana, el crecimiento y desarrollo de la Ciudad de México, en el período que va de inicios del siglo XX hasta la fecha, permite identificar que varios de los conceptos que actualmente se encuentran en discusión, como el de informalidad, no

¹ Profesora investigadora del Área de Sociología Urbana de la UAM Azcapotzalco. Documento elaborado con la colaboración de Cristina Sánchez Mejorada.

necesariamente ayudan a entender la complejidad de los fenómenos específicos que se presentan en la ciudad.

La informalidad, tema de este libro, se define como un conjunto de actividades que no están regidas por un marco legal y normativo; en otras palabras, el concepto se utiliza para calificar a aquél o aquello que no respeta las formas (los modos, las normas), y en este sentido se vincula a lo irregular o a lo no convencional e, incluso, a lo ilegal, como ha sido adjetivado en tiempos anteriores. También el concepto ha sido utilizado desde diversas disciplinas y ámbitos de interpretación; así se habla de la informalidad en la economía, en lo social, en lo cultural y en lo urbano. Es de este último aspecto que se dará cuenta, en especial del acceso al suelo, la vivienda y el crecimiento de la Ciudad de México.

El término de informalidad tiene sus antecedentes en la década de los setenta del siglo pasado (fue propuesto por Víctor Tokman en 1987) y, a través de las palabras “sector informal”, se difundió ampliamente a nivel internacional. Su formulación se relacionó con un contexto de crisis económica, en el que sectores de la población se dedicaban a actividades que no estaban reguladas por las formas conocidas del funcionamiento de las economías nacionales. Su significado general tomó la tendencia de considerar en él, todo aquello que no se cumple ni legal ni dentro de las normas conocidas del funcionamiento capitalista de las economías. En general, no hay consenso sobre la acepción del término, ni alude a definiciones claras sobre las que se pueda acotar su análisis (Connolly, 1990; Torres, 2018). Sin embargo, el que se refiriera en términos generales a todos aquellos elementos que no se cumplían en las dimensiones económicas y sociales, permitió relacionarlo con el fenómeno de la irregularidad (entendida como el no cumplimiento de las normas legales) y ser adoptado —en América Latina— para referirse tanto a procesos económicos, sociales, ambientales, políticos.

De la misma manera, como ya se comentó antes, la principal limitación del término de la informalidad es que no ayuda para explicar los procesos sociales concretos. Se puede afirmar que su amplio significado sólo le imprime una cualidad a los procesos urbanos; de aquí que en la literatura de los estudios urbanos generados a partir

de la década de 1980, este problema se resuelva reconociendo que la informalidad es un fenómeno multidimensional que involucra muchos problemas y procesos de diversa índole, que se llevan a cabo en la ciudad (Connolly, 2012; Smolka, 2002). En este contexto, la irregularidad constituye una de estas dimensiones, y es uno de los ejes centrales de este trabajo.

Con base en estas consideraciones para el desarrollo histórico de los procesos urbanos, el presente trabajo tiene como punto de partida el dar cuenta de los procesos relacionados con la irregularidad como elemento constitutivo de la informalidad. Una parte de los procesos sociales de todas las ciudades siempre se da fuera de la ley e, incluso, se fuerza o se permite con alguna intencionalidad política y social. Es por ello interesante reflexionar acerca de por qué y cómo lo que en un momento dado fue socialmente aceptado y no estuvo jurídicamente sancionado, en otro momento es rechazado y etiquetado como ilegal. En la etapa correspondiente a la aplicación del término de informalidad, recuperaremos el tema de su multidimensionalidad y su expresión en la ciudad.

La urbanización informal es tradicionalmente comprendida como las formas de desarrollo urbano que ocurren fuera de los cauces legales, planificados y regulados de urbanización; se caracteriza por la ocupación indiscriminada de uso del suelo, la falta de aprobación oficial y de títulos de propiedad, la vivienda precaria y la ausencia de equipamientos y servicios. “Ésta ha devenido en el elemento dominante en la producción de la ciudad, donde un estimado del 60% de la población vive en áreas que se originaron mediante algún tipo de informalidad. La magnitud de esta modalidad de urbanización se convirtió en la norma, más que la excepción, en el crecimiento y consolidación de la ciudad” (Castillo, 2001).

Desde otra perspectiva, es necesario reconsiderar que lo informal no significa simplemente ser carente de planeación. Por el contrario, casi siempre contempla una serie de decisiones, estrategias y políticas que, aunque mínimas o poco ortodoxas, representan una modalidad de planeación. “El “paracaidismo” y las invasiones “espontáneas” representan un porcentaje mínimo de la totalidad de los procesos de urbanización informal y, aunque aún practicada, la autoconstrucción

no es la única modalidad de urbanización informal. Pensar que la producción de vivienda es el único componente de la urbanización informal, es negar las múltiples estrategias y formas que conforman lo urbano. La informalidad incluye los tipos de propiedad del suelo, la construcción del espacio público, de los equipamientos, de la infraestructura” (*ibid.*, 2001, p. 3).

De esta manera, los siguientes apartados pretenden abordar, desde la historia, los significados de estos conceptos, así como los problemas urbanos a los que refieren directamente. Un punto de partida importante es considerar que la irregularidad, la ilegalidad y la informalidad han sido elementos que han ayudado a explicar la dinámica del crecimiento de la ciudad. De esta manera, han estado vinculados a las formas en las que en diferentes momentos históricos se ha enfrentado el reto de dirigir el crecimiento urbano. Alejandra Moreno Toscano (1981), en un trabajo referido al crecimiento anárquico de la ciudad, llamó la atención sobre la importancia de realizar una reflexión, desde la historia, sobre los mecanismos que se han creado a través del tiempo, para conducir la expansión urbana. De aquí que la pregunta inicial para iniciar esta exploración sea, ¿cuáles han sido los mecanismos e instrumentos que desde la política urbana se han diseñado e implementado para orientar el crecimiento de la ciudad? Para responder esta interrogante es necesario identificar a través del tiempo los rasgos generales del crecimiento urbano, el contexto de los problemas urbanos que surgen; la normatividad urbana, así como los actores sociales involucrados en estos procesos.

EL INICIO: LA IRREGULARIDAD Y/O ILEGALIDAD COMO UNA PARTE DE LA NATURALEZA DE LA CIUDAD (1876-1910)

Los primeros antecedentes del crecimiento acelerado de la Ciudad de México se encuentran en el último tercio del siglo XIX, en el período de gobierno de Porfirio Díaz. En el contexto de los primeros dos tercios del siglo decimonónico, nos encontramos ante una Ciudad de

México que aún no se distinguía en su desarrollo económico ni urbano de otras ciudades del país. La independencia de España generó la desarticulación de la organización política y económica de México, situación que se agudizó con la inestabilidad política que presidió al gobierno de Díaz. Ese proceso permitió el desarrollo de centros locales, así como el progreso de desarrollos comerciales que impulsaron la actividad económica de ciudades como Guadalajara, Monterrey, San Luis Potosí, sólo por mencionar algunas (Moreno, 1973).

Aun cuando en la ciudad de México el impacto de las leyes de desamortización y nacionalización de los bienes de la iglesia, emitidas por los diferentes gobiernos de la época hacia la primera mitad del siglo XIX, transformaron la estructura de la propiedad de la capital del país, fue con la llegada de Porfirio Díaz al poder cuando la ciudad cambió de rumbo. El gobierno porfirista implementó un plan económico que enfatizaba la unificación del mercado nacional y la centralización política en México. Esta propuesta implicó que la Ciudad de México se concretizará como uno de los espacios más importantes para la centralización de un mercado externo que impulsó el desarrollo económico regional y del país. Este proceso, unido a la secularización de la propiedad que se había realizado unas décadas antes, permitió el desarrollo de un pujante proceso de urbanización, que se llevó a cabo a partir de la formación de fraccionamientos, de la ocupación de ranchos y barrios indígenas aledaños al antiguo casco colonial de la ciudad (Morales, 2011).

La ciudad se expandió notablemente en comparación con los períodos anteriores; de 1858 a 1910 creció casi cinco veces su extensión (pasa de 8.5 km² a 40.5 km²), y la población se duplicó (pasó de 200 mil habitantes a 471 mil). Esto implicó transformaciones territoriales importantes: algunas municipalidades se unieron a la ciudad (como ocurrió en Azcapotzalco, Guadalupe Hidalgo (hoy Gustavo A. Madero), Tacubaya, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán y Tlalpan); la estructura espacial se complejizó: se formaron colonias para trabajadores en el oriente (en las cercanías del antiguo lago de Texcoco) y en el sur. En el poniente se conformaron fraccionamientos para la clase media y alta, que se ubicaron en las proximidades de las arboledas de Chapultepec y de los bosques de Santa Fe (la limpieza del ambiente

y el agua limpia de la zona, fueron elementos que determinaron esta localización) (Morales, 2011).

El intenso crecimiento físico de la ciudad sorprendió al Ayuntamiento, que era la instancia encargada de la gestión y gobierno de la ciudad. En el caso de la ciudad de México, el Ayuntamiento, al encontrarse en los territorios del Distrito Federal desde su creación en 1824, quedó supeditado a la intervención del gobierno federal. Este proceso se fortaleció con el gobierno de Porfirio Díaz, ya que se enfatizó el poder central y se subordinaron las atribuciones del gobierno local. En este sentido, en el período que va de 1876 hasta 1910, la lógica del crecimiento de la ciudad quedó a cargo de los fraccionadores, mientras que el Ayuntamiento fue respondiendo lentamente a las nuevas condiciones de la ciudad.

Por lo anterior, no se contó con un marco legal general que pudiera conducir el crecimiento urbano, ya que el Ayuntamiento sólo contaba con un Reglamento que databa de 1875, el cual permitía la construcción de nuevas colonias, pero comprometía al gobierno local de dotarlas de servicios. Como consecuencia de esta situación, las autoridades de la ciudad se encontraron frente a una ciudad que crecía rápidamente, con colonias fundadas sin su autorización previa y con muchos lotes vendidos, todos ellos localizados en el territorio de manera anárquica y sin servicios. A principios del siglo XX, en 1903, se expidió el Reglamento para la Admisión de colonias y calles en la Ciudad de México, en el que se incluía la celebración de un contrato en el que los fraccionadores debían realizar el trazo de las calles, la introducción de agua potable, atarjeas y pavimentación; por su parte, el Ayuntamiento, una vez que tuvieran las colonias las condiciones anteriores, se haría cargo de los servicios de limpia y alumbrado. En 1905 este reglamento se modificó: se mantiene lo ya mencionado y se agrega la obligación de los fraccionadores de dotar de terrenos para la plaza, mercados y la policía (Morales, 2011).

Se puede observar cómo la construcción de la ciudad se erigió como un proceso dominante que iba a una velocidad más acelerada que la emisión de reglamentos que ordenaran y guiaran la formación de nuevas colonias. De principio, la ciudad creció sin un marco legal que orientara el proceso; no había legislaciones, pero sí una franca

tolerancia del gobierno central a permitir esta expansión. Desde esta perspectiva, la forma en que la ciudad se expandió no fue ilegal; no obstante, sí hay un interés de ir creando —sobre la marcha— reglamentos urbanos que ayudaran al Ayuntamiento a ordenar y satisfacer, en la medida de lo posible, las necesidades de los nuevos servicios.

Sin embargo, en este proceso, la emisión de reglamentos y la expansión de la ciudad generó dos problemas que fueron evidentes en el período posterior a la revolución, cuando se dio la construcción del nuevo aparato del Estado. Uno de ellos fue que, en general, las disposiciones de los reglamentos no se cumplieron, por lo que la formación de todo tipo de colonias siguió el mismo proceso anárquico durante la última década del porfiriato. Esto sentó las bases para que, en los siguientes años, el reconocimiento de las nuevas colonias se convirtiera en un elemento político importante para tener interlocución con los nuevos actores urbanos. El segundo asunto se refirió a que la política porfiriana avaló la emergencia de actores sociales urbanos como los fraccionadores, inquilinos, colonos, organizaciones, etc., que se constituyeron como protagonistas activos en los procesos urbanos (Berra, 1981).

EL CRECIMIENTO URBANO, EL PROBLEMA DE LOS LÍMITES MUNICIPALES, LAS LEYES Y EL ORDENAMIENTO URBANO (1920-1929)

La Revolución mexicana incidió de manera importante en la dinámica demográfica y espacial de la ciudad. De 1900 a 1930 la población urbana se duplicó, pasó de 541 000 habitantes a 1 230 000, mientras que la expansión física se incrementó por tres, al pasar de 27.7 km² a 86 km² (Datos de la Oficina del Plano Regulador. DDF.). La ciudad se expandió a través de la creación de numerosas colonias, y sus límites alcanzaron a los municipios que todavía estaban alejados de la urbe. De 1911 a 1920 se crearon 9 colonias (entre ellas estuvieron la Peralvillo, Balbuena, San Simón Tolnáhuac) y, en el período

1920–1928, se formaron 32 colonias para grupos sociales diferenciados, como obreros, clase media, trabajadores del gobierno del nuevo Estado (burócratas). La mayoría de la población del Distrito Federal se concentraba en la Ciudad de México (el 84%), y sólo el 16% se distribuía entre los pueblos, ranchos y haciendas que se encontraban en los municipios que rodeaban a la urbe (Cruz, 1994).

La ciudad mantuvo su intenso crecimiento con base en el modelo del porfiriato. Las características del desarrollo urbano fueron: el incremento de las colonias, la falta de una reglamentación rigurosa respecto a la formación de nuevas colonias urbanas, la creciente demanda de vivienda determinada por el incremento de la población. Los elementos anteriores generaron la agudización de los problemas en torno a los servicios y la activa presencia en la ciudad de actores urbanos como los fraccionadores y colonos. La diferenciación del territorio del Distrito Federal fue otro elemento presente en estos años, ya que algunas municipalidades cercanas a la de la Ciudad de México, como la General Anaya, estaba conformada por territorios de Mixcoac y San Ángel, tuvieron una clara ocupación del crecimiento urbano, mientras que el resto de las municipalidades como, por ejemplo: Azcapotzalco, Guadalupe Hidalgo, Iztapalapa, Tacubaya, etc., combinaron los usos urbanos con la existencia de pueblos rurales.

Para el período 1920–1929, la situación de la Ciudad de México era muy difícil. La urbe carecía de servicios públicos generales: agua potable, drenaje, pavimento; las condiciones de salubridad de las colonias para trabajadores formadas entre 1910 y 1929 eran deplorables, ya que no tenían los requisitos higiénicos que se establecían en los reglamentos que se emitieron en la época (González, 1974). Sobre este tema se profundizará más adelante. El Ayuntamiento se enfrentaba a una situación muy compleja, ya que por una parte tenía como herencia las limitaciones del porfiriato y, por otra, los efectos de la revolución parecían orientar una tendencia hacia la democratización de esta instancia de gobierno y a un fortalecimiento de sus funciones; sin embargo, la lucha entre facciones políticas revolucionarias y los problemas que aquejaban a la ciudad reorientaron la ruta.

La década de los 20 se caracterizó por una vida política y una sociedad civil en la ciudad muy activa. La Ley sobre Organizaciones del

D.F. de 1917 definió las funciones del Ayuntamiento, las cuales fueron principalmente: la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción. Si bien se reconocía su importancia local en el gobierno de la ciudad, cualquier reglamentación en torno a los rubros mencionados tenían que ser aprobados por el Gobierno del Distrito Federal. En lo que respecta a este último, el presidente de la República tenía a su cargo el nombramiento del gobernador, quién podía nombrar consejos municipales en caso de conflicto político, y tenía a su cargo a la policía (Cruz, 1994).

En esta época el clima político del país estuvo determinado por las continuas contradicciones entre las diferentes facciones revolucionarias; la ciudad de México fue ocupada en diferentes momentos por ellas, de aquí que este espacio se convirtiera en el escenario de diversas luchas internas del proceso revolucionario, cuestión que deterioró con intensidad la calidad de los servicios y la vida de los habitantes tanto de clase media como trabajadora. De esta manera, en el contexto general, el municipio tenía que hacer frente al desempeño de sus funciones en condiciones muy precarias presupuestalmente, y con las limitaciones que le imponían su subordinación al Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, ante las continuas luchas de las facciones revolucionarias, el Ayuntamiento se convirtió en baluarte político de todos los partidos de la época. Partidos como el Laborista, el Liberal, el Cooperativista, el Cívico Progresista, Nacional Agrarista, etc., se disputaron abiertamente el gobierno de la ciudad. La alternancia de diferentes partidos en el gobierno del Ayuntamiento de 1920 a 1928, fue una característica de estos tiempos; lo mismo sucedía en el gobierno del Distrito Federal, ya que los diferentes caudillos que pasaban por la presidencia de la República nombraban directamente al titular de este gobierno local. En varias ocasiones el gobierno del Ayuntamiento y del Gobierno del Distrito Federal estuvieron a cargo de partidos políticos con posiciones diferenciadas,² situación que generó contradicciones entre ambos niveles de gobierno, que después

² Las vicisitudes políticas de este período se encuentran documentados en el amplio trabajo sobre la expansión urbana de la ciudad que realizó Ericka Berra

se expresaron en la disputa por el poder entre Calles y Obregón, y que culminaría con la supresión del municipio y la aparición del Departamento del Distrito Federal (Cruz, 1994).

Los problemas derivados de la creciente urbanización se desarrollaron paralelamente a la construcción de las nuevas formas políticas del nuevo Estado posrevolucionario, y a la conformación de una política económica, que tuvo como base la continuidad de la centralización del poder político (bases que se habían construido en el gobierno de Porfirio Díaz) y el desmantelamiento del latifundio como elemento central de la política agraria. Esta situación determinó, a su vez, el perfil de los instrumentos legales que pretendían orientar la atención de los crecientes problemas urbanos, así como las líneas generales de la expansión de la ciudad. En este proceso se distinguieron tres elementos centrales: 1) la subordinación política y económica del ayuntamiento al gobierno central; 2) la presencia activa de los actores urbanos, como fraccionadores, trabajadores y colonos, que se desarrollaba paralelamente a la construcción de las nuevas formas corporativistas del estado revolucionario, y 3) el proceso agrario que en esta época se llevó a cabo en los alrededores de la ciudad.

1. LA SUBORDINACIÓN POLÍTICA DEL AYUNTAMIENTO AL GOBIERNO FEDERAL.

Es necesario recordar que, en este período, la Ciudad de México no tenía como referente un marco legal propicio que orientara la formación de nuevas colonias. La creciente expansión urbana en esta época se enfrentó, por parte del Ayuntamiento, con el Reglamento de Construcciones de la Ciudad de México emitido en 1920, que —en general— mantenía las líneas generales del porfiriato. La novedad que se introdujo fue que, para la admisión de las nuevas colonias, éstas tenían que estar consideradas en los planes generales de alineamiento, cuando estos existieran. Pero a pesar de esta disposición, usualmente

(1982) sobre el período que se reseña. Otro trabajo que documenta esto es el *Atlas General del Distrito Federal geográfico, histórico y comercial, estadístico agrario, 1930*.

estos planes todavía no se implementaban en dicha época, así que esta norma no tuvo mayor efecto, y el crecimiento urbano continuó con las mismas características (Berra, 1982).

Con la llegada de Obregón a la presidencia (1920–1924) se inicia la intervención del Gobierno federal en la reglamentación de la ciudad, para atender el problema de la demanda de la vivienda. Se emitieron dos decretos: uno el 9 de julio de 1921 y, el otro, el 4 de septiembre de 1922;³ ambos tenían como objetivo impulsar la construcción de viviendas módicas accesibles para las clases media y menesterosas. En estos documentos se estipulaba la exención de impuestos para los fraccionadores y constructores de casas en alquiler, y que las viviendas debían de cumplir con las condiciones necesarias de ventilación e higiene; además, se tenían que presentar al Gobierno del Distrito Federal los planes y presupuestos para su aprobación. Si bien estos aspectos novedosos impulsaron la formación de numerosas colonias, los decretos no establecieron las condiciones particulares de las construcciones, ni de los fraccionamientos, lo que dio paso a que los fraccionadores vendieran lotes sin servicios (Cruz, 1994).

Estos decretos emitidos por el Gobierno federal y autorizados por el Gobierno del Distrito Federal entraban en franca contradicción con el Ayuntamiento de la ciudad de México. El problema fundamental fue que las leyes municipales establecían que el Ayuntamiento sólo se haría cargo de colonias que tuvieran los servicios de atarjeas, pavimentación, agua y alumbrado. En la realidad, la mayoría de las colonias, a excepción de las destinadas a las clases medias, estaban en deplorables condiciones sanitarias. En este contexto, el Ayuntamiento no tenía la posibilidad de obtener recursos presupuestales por la formación de colonias, ni por parte del gobierno, por lo que ante el aumento de colonias urbanas se encontró prácticamente incapacitado para atender y resolver las demandas de servicios. Esta situación llevó a la población de las nuevas áreas urbanas a organizarse para

³ Información en el AGN. Fondo Obregón-Calles y Diario y en el Diario Oficial de la Federación. 27 de septiembre de 1922.

poder tener el reconocimiento del Ayuntamiento y la posibilidad de obtener servicios. El papel de estas organizaciones y su relación con el gobierno de la ciudad lo trataremos más adelante.

Ante la crítica situación que generaba la expansión de la ciudad y los efectos de los decretos anteriores, el 3 de julio de 1924 el presidente emitió otro decreto en el que se prohibía la formación de colonias en el Distrito Federal si, previamente, no se establecían a satisfacción de las autoridades del Ayuntamiento y del Departamento de Salubridad Pública del D.F., los servicios de atarjeas, provisión de agua potable, pavimento y limpia.⁴ Además se dispuso la obligatoriedad del cumplimiento de los contratos establecidos entre fraccionadoras y autoridades municipales.

Éste fue el primer intento de ordenar rigurosamente la formación de nuevas colonias, y tuvo efectos diferenciados en el Distrito Federal. Por una parte, se hizo evidente que la formación de nuevas colonias ya sobrepasaba los límites de la ciudad de México, y que se encontraban en territorios de otros municipios. En algunos casos la disposición logró detener los abusos de los fraccionadores, como en el caso de Mixcoac; en otros, se iniciaron acciones para clausurar cualquier tipo de construcción que no cumpliera con lo que se establecía en el decreto (Cruz, 1994). La suspensión de las construcciones de nuevas colonias, así como su crítica situación sanitaria, orillaron al descontento en la población urbana, lo que llevó a la organización de los habitantes a demandar su derecho a quedarse con los lotes vendidos fuera de las condiciones del decreto y a la introducción de servicios. Es importante acotar que en la situación anterior se encontraban prácticamente todo tipo de colonias, tanto para la clase media como para los trabajadores y grupos con muy bajos recursos⁵ (este último sector de la población es el antecedente inmediato de las migraciones originadas por el movimiento revolucionario, que generó que la población de otros estados de la república se moviera hacia la ciudad de México).

⁴ Diario Oficial de la Federación. 5 de agosto de 1924.

⁵ AGN Fondo Obregón-Calles. Exps. 241 y 407.

Los sectores beneficiados por las disposiciones presidenciales anteriores fueron los habitantes de las colonias habitadas por la población con más altos recursos, como fue el caso de la colonia Roma, que poco a poco observaron la mejoría de los servicios (Cruz, 1994). De 1924 a 1928, el municipio de la ciudad de México inició una amplia política de saneamiento diferenciado. Se privilegió la atención de aquellas colonias creadas en el centro, poniente y sur de la ciudad, en las que se localizaban los grupos de mejores ingresos; estas zonas fueron reconocidas y atendidas para la dotación de servicios. No sucedió lo mismo con las colonias obreras, las que fueron “toleradas”, pero no reconocidas, por el Ayuntamiento.

Es importante observar que en este período no existen leyes generales en torno a orientar el crecimiento de la ciudad, por lo que es difícil considerar que una parte de la ciudad es ilegal; pero sí existen ordenamientos emitidos por el presidente, que buscan regular legalmente las construcciones de la urbe. Estos ordenamientos los emite el Gobierno federal y no pasan por el municipio, sólo por el gobierno del Distrito Federal, en cuanto al seguimiento del cumplimiento de las disposiciones. Esto dejó al Ayuntamiento en una situación muy precaria, ya que funcionó en un contexto en el que no tenía control sobre la normatividad legal, la cual le era impuesta, pero tenía que atender las demandas urbanas y proporcionar los servicios básicos.

El crecimiento urbano fue muy intenso en esta etapa; el municipio no podía orientar los efectos de esta expansión y, ante la presión de los problemas urbanos y su subordinación política al gobierno federal, llevó a cabo una política permisiva de respetar la propia inercia del crecimiento de la ciudad. El asumir esta dinámica no fue fortuita; la emergencia y organización de los habitantes de la ciudad y su vinculación a la estructura que se estaba formando en el Gobierno federal tuvo beneficios políticos importantes para el Estado mexicano (este punto se abordará más adelante). Todos estos elementos contribuyeron al cuestionamiento de las facultades del Ayuntamiento en la ciudad y a su supresión en 1929.⁶

⁶ Diario Oficial de la Federación. 19 de abril de 1928.

Lo que interesa resaltar aquí es que los procesos sociales y espaciales de la expansión de la ciudad se desarrollaron en un contexto de ausencia de reglamentos urbanos que orientaran sus características. La normatividad se fue haciendo sobre el camino, se estableció desde el Gobierno federal, y respondió parcialmente a las demandas de los pobladores de la ciudad. Este proceso se caracterizó por la conformación de dos espacios urbanos, uno que parcialmente cumplía con la normatividad de los decretos presidenciales, y otras áreas que mostraban que el crecimiento de las colonias respondía a un proceso social que iba más allá de la normatividad emitida hasta este momento, pero que tenía una significativa presencia para ser tolerada, aunque fuera posteriormente reconocida. Es en ese punto donde aparece la irregularidad de los procesos urbanos, ubicados fundamentalmente en las colonias para trabajadores.

2. LOS ACTORES SOCIALES URBANOS Y LOS INSTRUMENTOS LEGALES PARA ORDENAR LA CIUDAD

Los decretos presidenciales para atender el problema de la situación de las colonias para trabajadores y clase media estuvieron impulsados, en gran medida, por la presencia activa de los actores urbanos —fraccionadores, trabajadores y colonos— en la vida de la ciudad en las dos primeras décadas posrevolucionarias. Los habitantes de la capital fueron afectados de manera dramática por los sucesos revolucionarios: la violencia en la urbe, la destrucción de inmuebles por la presencia militar de las diferentes facciones revolucionarias y la deficiencia de los servicios, entre otros, fueron parte de la vida cotidiana urbana en este período. Esta situación se agravó con la creciente migración a la ciudad de sectores de la población de otros estados de la república afectados por el movimiento revolucionario.

Como se ha abordado en los párrafos anteriores, esto dio lugar a la formación de numerosas colonias para los diferentes sectores de la población. Los fraccionamientos privilegiados se localizaron en el poniente y en el sur, mientras que en el norte y el oriente aparecieron de manera desordenada fraccionamientos para la formación de colonias proletarias o para trabajadores en general. Estas colonias se

concentraban en zonas donde se localizaban talleres e industrias que atraían a contingentes de población proveniente también del campo, que buscaban un empleo en la ciudad (Berra, 1982). De esta manera, las demandas de estos sectores para obtener una vivienda decorosa y servicios urbanos, emergió de manera paralela a la institucionalización de la revolución, por lo que se articularon con las demandas de los diferentes sectores sociales que participaron en la revolución, como la clase media, los obreros y los campesinos.

De esta manera, la creciente reivindicación de vivienda no sólo fue un problema urbano, sino que constituía una demanda de sectores prioritarios, como los obreros y campesinos a los que el gobierno revolucionario tenía que dar respuesta. La lucha caudillista entre Obregón y Calles, en la década de los veinte, utilizó esta situación para lograr la hegemonía política en el nuevo contexto del país. Así los decretos de construcción de casas módicas, a los que se hizo referencia arriba, se combinaron con la propuesta de conformar proyectos de colonias por cooperativas o sindicatos, para dar respuesta a las demandas de los trabajadores.⁷ De hecho, en el artículo 123 de la Constitución se establecía la vivienda como un derecho de los trabajadores; para tal efecto, ellos podían constituir cooperativas de vivienda para satisfacerlo (Cruz, 1994).

Esta situación permitió que las demandas urbanas aparecieran bajo la sombra de las demandas de trabajadores y, en ese contexto, la resolución de la reivindicación por la vivienda se centralizó en las propuestas del Gobierno federal y no en el gobierno de la ciudad. Esto explica la permisividad impuesta al Ayuntamiento para tolerar y permitir la formación de colonias para trabajadores, aún con todos los problemas sanitarios que esto implicaba, ya que en este proceso también se encontraba el interés gubernamental y de los caudillos en turno para contar con el apoyo de estos sectores.

El incumplimiento de los fraccionadores —en lo que respecta a su obligación de introducir los servicios— fue generalizado en todas las colonias, tanto de clase media como de trabajadores, en un contexto

⁷ AGN. Fondo Obregón- Calles. Exp. 407.

en el que el gobierno municipal se enfrentaba a la continua lucha de los partidos políticos por la alternancia, a las demandas de trabajadores sobre su necesidad de viviendas decorosas, que se expresaban a través de los sindicatos y gremios existentes, por lo que resonaban en la política federal, y a las limitaciones financieras y legales para actuar sobre esta problemática, en la que los actores urbanos como colonos y trabajadores iniciaron la búsqueda de formas organizativas para mejorar sus condiciones, lo que tuvo un impacto muy importante en la organización de la política urbana.

En el caso de las colonias de clase media como la del Valle, Nativitas, Moderna y Portales, los colonos se organizaron en “Juntas de Mejoras” para tener interlocución con el Gobierno de la ciudad y resolver el problema de los servicios. En el caso de los trabajadores se presentó una efervescencia de organización en sindicatos y cooperativas para obtener terrenos para las colonias e introducir los servicios. Estas formas de organización gremial se convirtieron también en asociaciones con demandas urbanas. Se inició la búsqueda de una interlocución, por una parte, con el Gobierno federal para reivindicar el derecho a la vivienda y, por otra, con el Gobierno municipal para el mejoramiento de las condiciones urbanas de las colonias. Este proceso fue aprovechado por el Gobierno federal para lograr, a través de la atención a estos sectores, la institucionalización del corporativismo en las grandes organizaciones obreras (como la CROM).⁸ Muchas colonias para trabajadores se conformaron en la ciudad a través de este mecanismo, algunas de ellas fueron la colonia Ferrocarrilera, la Romero Rubio, la Pro-hogar, Trabajadores del Hierro, la Ex-hipódromo de Peralvillo, etc.

Otros sectores gremiales que no pertenecieron a la actividad productiva también tuvieron presencia en esta problemática de la ciudad; estos fueron los burócratas. La construcción del aparato del Estado posrevolucionario implicó la contratación de numerosos trabajadores para las oficinas y departamentos de gestión gubernamental, que se estaban conformando para atender los problemas nacionales. Estos

⁸ AGN. Fondo Obregón-Calles. Exps. 426 y 816.

trabajadores también estaban en la ciudad de México, y la escasez de vivienda los impulsó a organizarse y buscar el apoyo del Gobierno federal para construir colonias. La respuesta gubernamental a esto fue positiva en muchos casos: se dieron terrenos para construir, entre otras, las colonias Postal, la Federal, la Tanques, esta última gestionada por los trabajadores de los Talleres Fabriles Militares. Con estas acciones se inauguró una práctica que tendría impacto en los años posteriores: la concesión de apoyo para la vivienda, a cambio de apoyo político (Cruz, 1994).

De esta manera, al proceso de construcción de los ordenamientos urbanos y al de la definición de áreas urbanas irregulares, se unió la creación de fórmulas que consideraron la relación entre la organización de los actores urbanos y el apoyo político a los gobernantes en turno. Es interesante observar que este proceso inicia en un contexto en el que los colonos se constituyen en torno a la ausencia de una normatividad urbana, de franca irregularidad ante el incumplimiento de las normas que se van creando, y con la inexistencia de figuras legales e institucionales que consideraran formas de interlocución de los actores urbanos con el gobierno. El panorama de irregularidad que prevalecía en la mayor parte de la ciudad de México dio paso a la creación de figuras institucionales que permitieron atender las demandas urbanas de los pobladores, mismas que lograron fortalecerse en los años posteriores. Pero, por otra parte, también se identifica la tendencia del Gobierno federal y de la ciudad, a tolerar y mantener esta irregularidad urbana como parte de la política de gobierno, como un elemento sustancial para mantener el apoyo político de los sectores urbanos.

3. EL PROCESO AGRARIO EN EL DISTRITO FEDERAL Y EL CRECIMIENTO DE LA CIUDAD.

El proceso agrario y el crecimiento urbano de ciudad de México se encontraron tempranamente en el Distrito Federal. En esta segunda década del siglo XX, el reparto agrario se inició con base en la Ley Agraria de 1915, ya que a diferencia de lo que sucedía en la ciudad, la demanda campesina nacional por recuperar las tierras de los pue-

blos, perdidas en el siglo XIX, sí contaba con una Ley General que permitía las afectaciones de las tierras de hacendados y rancheros para dotar de tierras a los pueblos.

Para el caso de Distrito Federal, la cuestión de llevar a cabo el reparto agrario generó, entre las autoridades agrarias y del Distrito Federal, una discusión sobre la pertinencia de llevarlo a cabo. En este debate se encontraron el gobierno del Distrito Federal, los gobiernos municipales y la Comisión Nacional Agraria. Los argumentos de este asunto se centraban en considerar, por una parte, que la relación entre los pueblos y la ciudad de México no era independiente, y que los pobladores de los pueblos trabajaban más en la urbe que en la agricultura (Varley, 1989). Por otro lado, se planteaba que las tierras que los pueblos solicitaran se urbanizarían a corto plazo. Ambas partes de los términos de la discusión aludían directamente a los problemas que se enfrentaban, y diagnosticaban con claridad el proceso que se generaría en las décadas subsecuentes.

La balanza se inclinó a favor de realizar el reparto agrario en el Distrito Federal; en esta decisión incidieron dos elementos centrales: el primero fue la comprobación de que, en los municipios más alejados de la ciudad de México, como Xochimilco y Tlalpan, la actividad agraria constituía una parte sustancial de las actividades de los pueblos, ya que los pobladores habían estado presentes en la lucha por la tierra (*ibid.*). El segundo fue que en los municipios que se encontraban en el D. F., a excepción de ciudad de México, la organización de la propiedad de la tierra tenía como eje la hacienda de corte porfirista, por lo que para el Gobierno revolucionario era importante desarticular políticamente a estos sectores, y la mejor manera de hacerlo fue avanzar en la dotación ejidal a los pueblos. El avance del proceso agrario fue muy importante en este período: en los años que van de 1920 a 1929, se repartieron el 60% del total de has distribuidas en el Distrito Federal (19 711.84 ha) y se conformaron 47 ejidos.⁹

El proceso agrario implicó una transformación importante de la estructura de la propiedad de la tierra, debido a que se configuraron

⁹ Datos del Cuadro orgánico ejidal del D.F (1981). D.D.F.

distintos actores sociales que tendrán un papel sobresaliente en la urbanización de los años posteriores. Los hacendados se fraccionaron, y los ahora “pequeños propietarios” impulsaron la urbanización de sus tierras en las zonas más cercanas a la ciudad. Este proceso se realizó de manera paralela a la intensificación de la urbanización en la ciudad de México; ambos procesos se iniciaron en el período que nos ocupa, y en pocos años su evolución les permitiría encontrarse, cuando los ejidatarios se convirtieran en agentes sociales importantes en el mercado de suelo para los sectores populares. Lo interesante en todo esto es que el fenómeno de la irregularidad que también se perfilaba en esta etapa, sería el punto de confluencia entre el devenir agrario y urbano.

LA IRREGULARIDAD Y LA ILEGALIDAD COMO PATRIMONIO CORPORATIVO URBANO

En la década de los treinta del siglo pasado, las colonias para los trabajadores, formadas en la década anterior, cambiaron de denominación al ser definidas por el Gobierno cardenista como “proletarias”, debido a que este “nombre” se refería directamente a la composición social de sus habitantes. En el período cardenista, este tipo de colonias empezaron a proliferar en varios puntos de la ciudad de México, y el gobierno las delineó como una alternativa habitacional posible para los sectores populares urbanos. Para este momento la ciudad presentaba problemáticas que se habían agravado, pues aún no se lograba implementar una política urbana que respondiera a las altas rentas existentes, a la carencia de una ley inquilinaria, al déficit de vivienda para trabajadores y sectores populares, y a la carencia de una política habitacional para la urbe (Perló, 1981).

En la época cardenista se identifican tres tipos de colonias proletarias (Perló, 1981) o subsistemas habitacionales para la población de bajos recursos (Ward, 1976): 1. Las colonias por invasión o de paracaidistas, 2. Los fraccionamientos fraudulentos, y 3. las colonias en renta.

1. LAS COLONIAS POR INVASIÓN U OCUPACIÓN ILEGAL

Éstas fueron las que se originaron a partir de invasiones a terrenos particulares o de propiedad nacional, que se encontraban baldíos. Dichas operaciones llegaban a tener grados muy variables de organización —muchas veces alcanzaban dimensiones masivas—, y se efectuaban en lapsos relativamente breves, que podían fluctuar entre unas cuantas horas y días. Desde 1937 los documentos oficiales del Departamento del Distrito Federal dan constancia de la existencia de varias colonias formadas por esta vía; algunas de ellas fueron Álvaro Obregón, Mártires de Río Blanco y 20 de noviembre (Perló, 1981).

“El problema que se presentó al Distrito Federal con la creación de colonias de gentes pobres sobre terrenos no urbanizados y, en muchos casos, mediante la invasión de predios de propiedad particular, fue atendido y resuelto de manera definitiva por el Departamento, mediante la adquisición. Este grupo de colonias, al cual se añadirían muchas más en el transcurso de los siguientes años, se ubicaba prácticamente en la misma zona, en una superficie situada en lo que entonces era la parte limítrofe centro-oriente de la ciudad, que desde el punto de vista político-administrativo, correspondía al cuartel I” (hoy día jurisdicción de la alcaldía Venustiano Carranza).¹⁰

2. LOS FRACCIONAMIENTOS FRAUDULENTOS

Estos se caracterizaron por tres rasgos principales: a) se levantaron sobre antiguos terrenos agrícolas privados; b) su carácter fraudulento radicaba en que no acataban las disposiciones legales que normaban la formación de fraccionamientos; c) El fraccionador no se responsabilizaba de tareas de construcción o financiamiento de vivienda e introducción de servicios, como lo estipulaba el Reglamento de colonias del Departamento del Distrito Federal, sino que promovía la ocupación con el interés, no de construir vivienda, sino de vender los predios sin servicios y, más bien, apropiarse de la renta del suelo. En

¹⁰ Memoria del DDF, 1936-1937, México.

muchos de los casos se trataba de propietarios de tierras ubicadas en la periferia de la ciudad; recuérdese que gran parte de ellos eran antiguos propietarios relacionados con la oligarquía porfiriana, quienes, por el temor de que su tierra fuera expropiada por el gobierno para las acciones agrarias, los vendían; también se daban casos en los que los propietarios carecían de recursos para urbanizar los terrenos.

3. LAS COLONIAS DE RENTA

Éstas tenían las mismas condiciones que se mencionaron en los párrafos anteriores; su especificidad radicaba en la relación de arrendamiento que se establecía entre el propietario y el colono. En ésta, el primero le cedía al segundo el uso y disfrute temporal del suelo a cambio de una renta que, por lo general, se tasaba de acuerdo con el número de metros cuadrados de tierra que ocupaban. En varios casos los colonos organizados pelearon para que se les otorgara la propiedad de la tierra, por la introducción de los servicios que al final ellos mismos fueron gestionando e introduciendo, hicieron moratorias para el pago de la renta o porque no dejaban que se las aumentaran, etc., lo que generó fuertes conflictos entre propietarios y colonos.

Como se puede observar, las colonias proletarias mantenían la misma problemática de los años anteriores, consistente en un creciente déficit de servicios urbanos, a lo que se agregó la renta de lotes para construir viviendas, así como frecuentes invasiones de tierra. El marco generado por la normatividad de la primera mitad de la década de los 20, así como la pertinencia de la organización sindical para formar colonias por cooperativas, fueron desbordados por la realidad urbana. Los conflictos entre los fraccionadores y los colonos se recrudecieron, ya que los primeros nunca cumplían con la introducción de los servicios. En este sentido, a la irregularidad ya identificada del incumplimiento del marco normativo para formar colonias, se agregó la irregularidad de la tenencia de la tierra, la cual tuvo dos aspectos importantes: la forma ilegal de acceso a la tierra que en su mayoría era propiedad privada, y los problemas de los colonos para poder tener sus títulos de propiedad.

De este modo, la trasgresión a la normatividad de la propiedad privada considerada en la Constitución de 1917 fue un elemento central que tendrá un papel importante en la intervención estatal. En este período se conformaron 35 colonias proletarias que se ubicaban en centro y oriente de la ciudad (Perló, 1981). Es importante notar que, ante la creciente formación de colonias proletarias, el marco jurídico existente en esta época se mantenía con las mismas limitaciones que en la década de los 20. Los continuos conflictos entre colonos y fraccionadores, así como la organización de los primeros para demandar soluciones a su situación, determinó que el Gobierno federal, encabezado por Cárdenas, iniciara una política de tolerancia de las invasiones, acciones de negociación con los fraccionadores y, en los casos más álgidos, se dedicó a resolver las demandas de los pobladores de las colonias a partir de la expropiación de terrenos a propietarios y el reparto de lotes a los solicitantes (Cruz, 2004).

El Estado jugó un papel decisivo en esta dinámica, el del árbitro y/o regulador de conflictos; dependiendo de la coyuntura defendía a propietarios o a colonos. Por un lado, trataba de evitar los abusos por la proliferación de los fraccionamientos y colonias de renta, que violaban todo lo establecido en el Reglamento de Fraccionamientos Urbanos del D.F. (1936) y, por otro, toleraba la aparición de estos fraccionamientos para mediar el problema de escases de vivienda, sobre todo de bajo costo. Esta tarea estuvo asignada a la “Oficina de Cooperación” (la que después se le conocería como la Oficina de Colonia proletarias en 1942).

La fuerte intervención del Gobierno federal a través de la tolerancia a las invasiones, a las expropiaciones y al reparto de lotes entre los colonos, perfiló los rasgos de lo que se convertiría en una política urbana general para las décadas subsecuentes. Sus fundamentos se delinearon en la irregularidad normativa y de la propiedad, así como en la amplia posibilidad de incorporar a los sectores urbanos en una política institucionalizada para los sectores de menos ingresos de la ciudad. Desde aquí se ubica la continuidad en la construcción de los mecanismos de corporativización de los pobladores de las colonias populares que, aunados a las diferentes formas de irregularidad, for-

talecerían la construcción de una política urbana que orientaría la conducción del crecimiento urbano en las décadas subsecuentes.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA “REGULARIZACIÓN” DE LA TIERRA URBANA Y DE LA TIERRA EJIDAL

Para la década de los cuarenta, era evidente que la situación de la vivienda para obreros y sectores populares se había convertido en un problema de orden estructural, producto de una serie de desajustes y limitaciones económicas y sociales del propio proceso de desarrollo económico de la época. Ello requirió una mayor intervención del Estado, tanto para la provisión de servicios urbanos, como para la definición de una política capaz de regular el conflicto de intereses entre los propietarios y productores inmobiliarios, y la necesidad social de vivienda a bajo precio.

De 1940 a 1946, el presidente de la República fue Manuel Ávila Camacho, y el gobierno del Distrito Federal estuvo a cargo de Javier Rojo Gómez. El gobierno de Rojo Gómez mostró continuidad con relación a la política impulsada por Lázaro Cárdenas, consistente en tolerar las invasiones de tierra, conciliar conflictos entre fraccionadores y colonos, y resolver favorablemente las solicitudes para formar nuevas colonias a través de la expropiación de terrenos a propietarios privados, para vender los lotes a los solicitantes. La expropiación fue el principal mecanismo para crear colonias y resolver conflictos; esta política constituyó el primer antecedente de la regularización de la tenencia de la tierra de las colonias populares. Como complemento a dicha política, se promovió la creación de “Asociaciones Promejoramiento” (cuyos antecedentes se encuentran en la década de los veinte), como la forma de interlocución institucional entre la organización de colonos y el Gobierno de la ciudad, para lograr con ello el reconocimiento de las colonias y la introducción de servicios. De esta manera se daban pasos firmes hacia la consolidación de la corporativización de los sectores sociales urbanos, con

el objetivo de establecer un marco institucional para la regulación de los procesos urbanos en la periferia de la ciudad de México (Azuela y Cruz, 1989).

Con la creación de la figura institucional “Asociaciones Promejoramiento”, el Departamento del Distrito Federal resolvió el problema de no contar con interlocutores reconocidos entre las masas urbanas; él mismo argumentaba: “Sin una forma de organización que diera permanencia y claridad a la representación de los intereses de los colonos, las relaciones entre estos y el gobierno no dejarían de ser informales, contingentes, en una palabra, caóticas” (Sánchez Mejorada, 2005). Esto permitió que se reconociera una asociación por colonia, declarándose “ilegal” la existencia de cualquier otra agrupación no autorizada por el Departamento, que pretendiera llevar a cabo los mismos fines a que estaban destinadas las Asociaciones reglamentadas. Se sancionó la elección de los representantes en asamblea, de acuerdo con el reglamento elaborado por la misma institución. Con estas medidas se fortaleció de manera importante el aparato de gestión, por medio del cual los colonos se incorporaron de manera sistemática a los mecanismos clientelares controlados por el Estado.

Por tal motivo, y pese a su carácter mayoritario, los colonos carecieron de una capacidad de gestión propia que les permitiera incidir en la política y medidas tomadas, por lo menos, en cuanto al acceso al suelo y la introducción de los servicios públicos. Los esquemas de urbanización les permitían ocupar o invadir el terreno, pero nada más. Ellos debían dotarse de lo que podían para construir, sujetándose irremediabilmente a los intereses económicos de líderes y fraccionadores. A esto se sumaba el rechazo de las autoridades de la ciudad para instalar servicios, mientras la capacidad de los colonos se encontraba totalmente subordinada a un ejercicio clientelar. Sólo poco después, débilmente, y siempre dentro de los cauces del partido, algunos grupos trataron de protagonizar acciones más efectivas en favor de las colonias populares.

La dinámica anterior continuó de manera firme en los siguientes años del período presidencial de Miguel Alemán Valdés y de su representante como jefe del Departamento del Distrito Federal, Fernan-

do Casas Alemán, de 1946 a 1952. Durante los dos sexenios de Ávila Camacho y Miguel Alemán, se fundaron 157 colonias proletarias, el 67% con Javier Rojo Gómez y, el resto en la gestión de Fernando Casas Alemán. En 1952, las colonias proletarias ocupaban el 23% del territorio y alojaban al 14% de la población. Si bien, el porcentaje más alto de población (62%) eran inquilinos que se asentaban en tugurios, ciudades perdidas y viviendas decadentes, las colonias proletarias fueron las que requirieron la permanente atención e intervención del Estado. Los mecanismos señalados con los que se inició la atención de las colonias proletarias, sólo consideraban la regularización, que requería de tiempo, y la organización institucionalizada de los colonos, que era más rápida y expedita, pero no se incluyó la incorporación de estas colonias en los ordenamientos generales de la ciudad (Sánchez Mejorada, 2005).

De hecho, la tendencia de la década de los veinte de crear ordenamientos que no se cumplían por los fraccionamientos ni por las colonias proletarias, se mantuvo. Pero además de esto, en la década de los cuarenta se expidieron otra serie de ordenamientos que intentaron orientar el caótico desarrollo urbano. Uno de ellos fue el Reglamento de Fraccionamiento de Terrenos, que establecía la necesaria emisión de permisos para la construcción y la obligación de la introducción de obras de urbanización; otro fue la emisión del Plano regulador, del que se hablará más adelante, que sólo incorporaba a las colonias que contaran con los requisitos anteriores (Azuela y Cruz, 1989). Las colonias proletarias no estuvieron consideradas en este marco, por lo que la irregularidad de las mismas se convirtió en una característica general, avalada por las autoridades, a partir de una urbanización popular que se encontraba “al margen” de la normatividad y fuera de la “ciudad reconocida legalmente”. Por supuesto, el reconocimiento por parte del gobierno de la ciudad se podía obtener siempre y cuando la organización de colonos siguiera los cauces institucionales creados para tal efecto. El proceso de corporativización de estos sectores estaba ya en franca consolidación, y la irregularidad constituía su base central.

Un elemento novedoso que se añadió a la problemática que aquí se analiza, fueron los intentos de crear una política de planificación

urbana. Durante el gobierno de Javier Rojo Gómez se fueron ajustando algunos artículos de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California,¹¹ y del “Decreto por el cual se demarcan las atribuciones que competen en materia de planificación y Zonificación”,¹² con objeto de ir definiendo las atribuciones y funciones de los órganos de planificación. Pero, en la práctica, los trabajos se realizaron de forma anárquica, con resultados irregulares y contradictorios. El instrumento privilegiado para la planeación urbana fue el del Plano Regulador, que intentaba incorporar de manera coherente la ruta del desarrollo urbano de la ciudad de México. Sin embargo, esta herramienta presentó varios problemas; uno de ellos fue la incongruencia entre los reglamentos urbanos y la formación de colonias proletarias y, otro, es que se constituyó más bien en un referente discrecional de las decisiones de los funcionarios, más que en un instrumento público para la organización del espacio.

Por otro lado, en ocasiones, la población afectada impugnaba los proyectos del gobierno de la ciudad y se amparaba frente a las arbitrariedades que se cometían, pues en muchos casos los interesados extorsionaban, chantajeaban y compraban a los integrantes de las comisiones para que les aprobaran sus proyectos, especialmente durante el gobierno en la ciudad de Casas Alemán. Podría decirse que los procesos de planificación —así como los organismos de ella encargados— ya se habían institucionalizado y fortalecido, los instrumentos de control se habían afinado, y el debate de los proyectos se apreciaba más al nivel de los propios órganos de planificación, aunque eso no quiso decir que no se hubieran movilizad los propietarios, comerciantes y, en general, la población afectada.

Debe decirse que la participación de la población se daba, exclusivamente, como un mecanismo reactivo que priorizaba la defensa de sus derechos sólo ante la agresión de sus intereses, pero nunca

¹¹ Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de Baja California. Diario Oficial de la Federación 19 enero de 1933.

¹² Diario Oficial de la Federación 14 octubre 1941.

desde la perspectiva de la consulta y participación en el diseño de la política urbana. Ello nos remite necesariamente a reflexionar sobre el estilo de gobierno de la ciudad, con respecto a la falta de participación de sus habitantes para la administración de la ciudad y de los intereses locales comunes. Sólo una pequeña camarilla de “amigos o socios”, que representaba los intereses de los capitalistas, lograron el control de los planes y programas de desarrollo urbano, para ser más exactos, de las grandes obras desarrollo urbanístico de la capital.

En la medida en que el aparato de gobierno del Distrito Federal se fue consolidando, y el poder siguió centralizado en la figura del presidente, del regente y de algunos cuantos funcionarios y profesionales, el ejercicio de la planeación se fue haciendo cada vez más centralizado, autoritario, corporativo y elitista. Ello nos remite a identificar que, aunque las decisiones de los órganos de planificación debían centrarse principalmente sobre dos criterios, el económico y el técnico, mediados por la práctica y postura oficial, en muchos de los casos los elementos de juicio para tomar decisiones se refirieron más al poder político y la gestión burocrática que al mismo orden jurídico y condición económica. Así fue como muchas de las decisiones se tomaron tan sólo con base en las presiones que ejercían los grupos de interés más fuertes.

La realidad siguió manifestando que, a pesar de que todo el aparato burocrático y la propia legislación crecían con el objeto de establecer mayores controles para el desarrollo urbano, sobre todo en lo que se refiere al uso de suelo, lo cierto es que nunca se tuvo la suficiente capacidad administrativa para ejercer un dominio absoluto, e invocando a la racionalidad, se fue cediendo a las presiones ejercidas por la propia lógica que imponía el desarrollo del capital inmobiliario, aunado a lo cual, siguió existiendo la necesidad de dotar a grandes cantidades de población de un espacio donde vivir. Debido a esto, tanto las modalidades clintelístico-corporativas, claramente escenificadas en el proyecto del centro, como los intereses inmobiliarios organizados, lograron finalmente anular la efectiva vigencia del Plano Regulador.

En este mismo contexto fue avanzando la complicada relación entre la lógica de la urbanización y el proceso agrario. Si bien en estos

años el crecimiento de las colonias residenciales y proletarias se dio fundamentalmente en tierras de propiedad privada, los cambios en la política agraria favorecieron la urbanización de tierras ejidales y comunales, bajo el fundamento de “llevar al campo los beneficios de la urbanización”. El uso de la figura de la expropiación no sólo conformó colonias proletarias, sino que se usó para liberar tierra ejidal del régimen agrario, con el fin de construir infraestructura, equipamiento, zonas industriales, etc. La vigorosa política urbana en torno a las colonias proletarias impulsó la iniciativa del gobierno de la ciudad de México para la creación de centros de población en tierras ejidales y comunales, declarados como utilidad pública (Montaño, 1984). Habría que agregar que, como herramienta legal, estas medidas no tuvieron mayores alcances, ya que este tipo de iniciativas las debía emitir el presidente, lo cual a su vez desató, entre ejidatarios y comuneros, la expectativa de vender sus tierras para la urbanización (Cruz, 2004).

En este sentido, la creación de la zona urbana ejidal en el Código Agrario de 1940 impulsaría no sólo la venta de terrenos, sino la creación de colonias para sectores populares en tierras ejidales. En el período que nos ocupa se conformaron zonas urbanas ejidales en Iztapalapa e Iztacalco, que determinarían el cambio de usos agrarios a urbanos. Este proceso se llevaría a cabo con intensidad en las siguientes décadas. Esta situación llevó a la aparición de otras formas de irregularidad, pues si bien la urbanización ejidal estaba considerada en la legislación agraria de la época, por lo que no era ilegal, el hecho de que el proceso se realizara en la ciudad y que no existieran marcos normativos para la formación de las colonias, sí constituía un desarrollo de la urbanización al margen de los reglamentos urbanos. Esta irregularidad de las colonias formadas en tierras ejidales, que inicia en esta época, marca una nueva forma de irregularidad de la ciudad en la que se relacionarían ejidatarios, colonos, autoridades urbanas y autoridades agrarias. La complejidad de esta relación se mostró abiertamente en las siguientes décadas.

ALGUNAS REFLEXIONES

Se puede decir que, en el caso de la ciudad de México, su expansión y consolidación —como la ciudad que centralizaba la direccionalidad política y económica— tuvo como condición natural la irregularidad. El crecimiento urbano tuvo una velocidad más acelerada que la emisión de los ordenamientos urbanos, los cuales rápidamente eran rebasados en sus objetivos, debido a los problemas que la población urbana presentaba en torno a la vivienda. La irregularidad se presentó como una constante en todo el desarrollo urbano, y su institucionalización se fue dando de manera paralela a la consolidación de las prácticas políticas del nuevo Estado posrevolucionario.

Es importante acotar que toda la ciudad era irregular, y si bien con el paso del tiempo se inició la regulación de una parte de ella, sólo correspondía a las zonas en las que se localizaban las colonias para los sectores altos y medios. Este proceso no fue fácil, ya que los pobladores tuvieron que organizarse para que el gobierno iniciara acciones concretas para mejorar las condiciones urbanas de las colonias, y para emitir los ordenamientos necesarios para regular la construcción de nuevas colonias en los límites de la ciudad.

La atención al mejoramiento de las condiciones de la ciudad, las reglamentaciones urbanas y las formas de interlocución con la población estuvieron, en el siglo XX, subordinadas al interés político de conformar el aparato del Estado posrevolucionario. La desaparición del Ayuntamiento y la centralización de las decisiones sobre la ciudad por el Gobierno federal, fueron elementos importantes que determinaron que las condiciones de irregularidad de los espacios habitacionales para los trabajadores y sus formas de organización popular fueran incorporados a las formas institucionales de corporativización estatal. La irregularidad se convirtió en un elemento constituyente de la política urbana, la relación de carácter clientelista coadyuvó a que se regularizaran zonas populares de la ciudad a cambio de apoyo político, pero la irregularidad se mantuvo como un fenómeno fundamental, vinculado al manejo político del Gobierno federal.

El encuentro de los procesos urbano y agrario con la urbanización de la tierra ejidal y comunal marcó el encuentro de dos formas de irregularidad que se identificaban con diferentes actores. La primera se relacionaba con la formación de colonias populares que no cumplían con la reglamentación urbana, y la segunda se refería a las irregularidades en la conformación de la zona urbana ejidal, que si bien estaba considerada en la legislación agraria, no estaba vinculada al ordenamiento urbano; además, al interior de la reglamentación agraria también se daban irregularidades en el cumplimiento de los requisitos para constituir las zonas urbanas. A esto agregamos que, en este complejo proceso, se confrontaron dos formas de organización corporativa: los campesinos y los colonos, ambos con regímenes legales diferentes.

Así se llegó a la mitad del siglo XX con una complejidad interesante en la composición de la irregularidad, la cual tenía varias aristas. Por una parte se encontraban los procesos irregulares de ocupación del suelo, ya fuese por invasión o venta fraudulenta, o bien, por la transmisión de la propiedad privada, siendo fraccionada ilegalmente o para la conversión de la tierra ejidal en privada; si a esto agregamos la trasgresión de los reglamentos de construcción, la existencia de organizaciones de colonos alternas a las institucionales, la inexistencia de reglamentos para regular en su momento la urbanización de tierras ejidales, o el incumplimiento de las primeras normas de planeación, tendremos un escenario altamente caótico. En conclusión, para este contexto, la irregularidad se puede entender como todos aquellos procesos que no estuvieron considerados dentro de un marco legal y, en el caso de que sí lo estuvieran, que trasgredían las normas. De esta manera, la irregularidad y la ilegalidad fueron adquiriendo un significado indistinto, y ambos se usaron como sinónimos.

En el último tercio del siglo XX se introducirá el uso del término informalidad, el cual se extendió de manera internacional en los documentos de organismos mundiales tendientes a orientar las políticas en las ciudades (como la ONU-Habitat, etc.). Como ya se comentó en la introducción, el tema de la informalidad incorporaba la acepción de constituir un fenómeno multidimensional que contenía de manera importante procesos que trasgredían los marcos legales del control

urbano, y que de principio se centraban en la regularización de la propiedad en los asentamientos irregulares. Esta amplitud del término permitió su uso general y su relación directa con los procesos irregulares y/o ilegales, lo que determinó que la irregularidad también fuera denominada informalidad, ambos con el mismo significado.

La creación en el último tercio del siglo XX de las Leyes Generales en México, referidas a la Ley de Asentamientos Humanos, a la Ley Agraria y a la Ley de Planeación, fue un proceso determinado por la constatación del incremento de la urbanización mundial que requería de ordenamientos generales, y de las condiciones específicas del desarrollo de las ciudades en México. Por otra parte, la reorientación del Estado hacia una liberalización de los procesos económicos y control urbano determinaron, para el siglo XXI, la identificación de un cambio en la dinámica de la irregularidad. Un primer efecto fue la emisión de la Ley Agraria, que permitió la aceleración del proceso de la urbanización ejidal al mercado del suelo urbano; otro punto fue la relajación de los órganos de planeación urbana, que emitieron documentos normativos que favorecían la intervención del capital inmobiliario.

Lo anterior mantuvo, por una parte, todas las condiciones que se han mencionado sobre la irregularidad, pero, por otra, se dio paso a la aparición de nuevas irregularidades que, sobre todo, se encontraban en las zonas rurales que ya formaban parte de la ciudad. La normatividad que abordó el ordenamiento territorial de las áreas rurales no consideró las condiciones particulares de los pueblos y de la población que se encontraba en estas zonas. Esto dio paso a la urbanización en zonas declaradas de protección ambiental que de principio tendrían que conservarse, y a la urbanización de las tierras aledañas a los pueblos, que no contaban con títulos de propiedad, ya que su tradición había sido la prevalencia de usos y costumbres.

REFERENCIAS

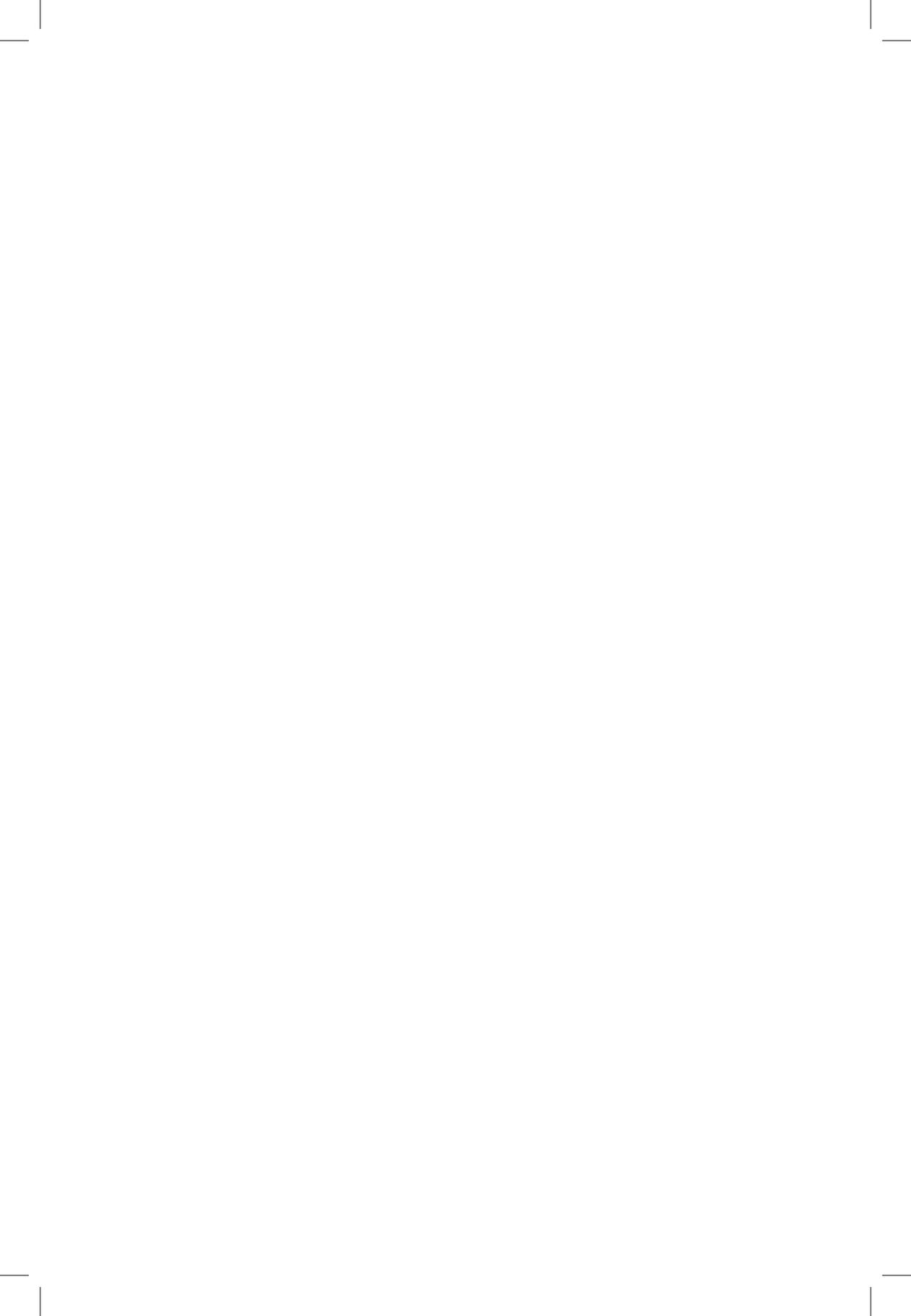
Atlas General del Distrito Federal geográfico, histórico, comercial, estadístico, agrario. (1930) Talleres Gráficos de la Nación.

- Azueta, A.; Cruz, M. S. (1989) “La institucionalización de las colonias populares y la política urbana de la ciudad de México”. *Revista Sociológica*, No. 9, UAM Azcapotzalco.
- Berra, E. (1982) *La expansión de la ciudad de México y los conflictos urbanos 1900-1930*. México, El Colegio de México, 1er volumen.
- Carestraro A. L. (2013) “Ilegales, Irregulares, Informales...?: Aportes Para Un Debate Sobre el Acceso al suelo”. *Nómadas*, Universidad Complutense de Madrid.
- Castillo J. (2001) “La metrópoli de lo informal”. *Arquine* No. 16. <https://arquine.com/la-metropoli-de-lo-informal/>
- Código Agrario 1942
- Connolly, P. (2012) “La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México”. En Salazar, C. (coord.) *Irregular. Suelo y Mercado en América Latina*, El Colegio de México.
- _____ (1990) “Dos décadas de sector informal”. *Revista Sociológica*, No. 12.
- Cruz, M. S. (2004) “El poblamiento popular en la ciudad de México en la primera mitad del siglo XX”. En Collado, C. (coord.) *Miradas Recurrentes I. La ciudad de México en los siglos XIX y XX*, Instituto Mora. UAM Azcapotzalco.
- _____ (1994) *Crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito Federal (1920-1928)*. México. UAM Azcapotzalco.
- _____ (1982) “El ejido en la urbanización de la ciudad de México”. *Revista HABITACIÓN*, No. 6, FOVISSSTE.
- González, M. (1974) *Población y Sociedad en México (1900-1970)*. México, UNAM, Tomo 2.
- Montaño, M. C. (1984) “La tierra de Iztapalapa”. *Cuadernos universitarios*, No. 17, UAM Iztapalapa.
- Morales, M. D. (2011) *Antologías. Ensayos urbanos. La Ciudad de México en el siglo XIX*. México, UAM Xochimilco.
- Moreno, A. (1981) “A propósito del crecimiento anárquico”. *Revista HABITACIÓN*, Nos. 2 y 3, FOVISSSTE.
- _____ (1973) “México”. En Morse, R. (coord) *Las ciudades latinoamericanas. 2. Desarrollo histórico*, Septentas.
- Perló, M. (1981) “Estado Vivienda y Estructura Urbana en el Cardenismo”. *Cuadernos de Investigación Social*, No. 3, IISUNAM.

- Plano Regulador del D.F. (1976) México DDF.
- Sánchez Mejorada, M.C. (2005) “Rezagos de la Modernidad. Memorias de una Ciudad presente”. *Cultura Universitaria*, Serie Ensayo 83, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Schteingarth, M. (1989) *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. México, El Colegio de México.
- 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”. Documento de trabajo, Instituto Lincoln.
- Tokman, V. (1987) “El sector informal: quince años después”. El trimestre económico, Fondo de Cultura Económica, vol. 54, No. 215 (3).
- Torres, D. (2018) “Informalidad Urbana en la era neoliberal ¿una categoría en crisis?”. Conference Paper, Serie Debate Urbes, Lab-UNI, FAUA, IFEA.
- Varley, A. (1989) “¿Propiedad de la revolución? Los ejidos en el crecimiento de la ciudad de México”. *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXII, Nos. 87-88.
- Ward, P. (1976) “Intra-City Migration to Squatter Settlements in Mexico City”. *Geoforum*, Pergamon Press, vol. 7, pp. 369-382.

FUENTES DE ARCHIVO

Archivo General de la Nación fondo Obregón-Calles.



PARTE II

**LA ECONOMÍA INFORMAL
Y LAS OTRAS ECONOMÍAS**



4. SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO E INFORMALIDAD LABORAL EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

GRACIELA BENSUSÁN AREOUS¹

En este capítulo se analiza el fenómeno de la informalidad laboral en México desde una perspectiva institucional, así como la emergencia de nuevas ocupaciones informales en la economía digital, a la luz del caso de los trabajadores de plataformas de servicios en la CDMX.

La relevancia de esta cuestión se debe a que, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, en las últimas décadas se ha producido una expansión del proceso de precarización o deterioro de la calidad de los empleos, asociado a la globalización y las presiones competitivas relacionadas con ésta (Gutiérrez Barbarrusa, 2016). Para los países latinoamericanos, entre otros, la informali-

¹ Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

dad laboral ha sido una característica estructural y de larga data en los mercados de trabajo, que ha venido agravándose, aunque con oscilaciones asociadas a las tasas de crecimiento económico y las diferentes crisis. Sin embargo, la expansión tardía de los empleos informales y precarios en los más desarrollados (principalmente entre asalariados), lo han convertido en un fenómeno de interés creciente a nivel mundial. Al respecto, se ha estimado que en 2018 el 61% de población ocupada a ese nivel lo hacía en la informalidad, tanto en el sector tradicional como moderno de la economía, así como en las diversas ramas industriales, la venta ambulante, la construcción y el transporte, la manufactura y los servicios tecnológicos, al igual que en las plataformas digitales (Chen y Carré 2020, p. 1). En América Latina, uno de cada dos ocupados es informal, siendo más alta la informalidad laboral en el caso de los jóvenes, de los cuáles 6 de cada 10 son informales (OIT, 2022, p. 8).

Otro factor que abona a la relevancia de este fenómeno es que la experiencia ha demostrado que no solamente no han desaparecido las formas tradicionales de informalidad en los países en desarrollo, sino que han emergido otras nuevas modalidades que se expanden de manera global, incluso en la economía formal, algunas de las cuales resultaron de la transformación de empleos tradicionalmente asalariados y protegidos, en otros por cuenta propia e informales, tal como sucede en el caso del trabajo en plataformas digitales (OIT, 2022, p. 7; Rani, 2020), del que nos ocupamos más adelante. Por último, hay una fuerte correlación entre pobreza laboral e informalidad ya que, de acuerdo con datos de la OIT para América Latina, los trabajadores informales tienen entre tres y cuatro veces más probabilidades de ser pobres que los que ocupan un empleo formal, y dan cuenta de entre el 70 % y el 90% de la pobreza laboral total (OIT, 2022, p. 8).

Por lo anterior, tanto a nivel teórico como de los estudios sobre política pública, o los que se centran en las observaciones empíricas, en las últimas cuatro o cinco décadas se ha avanzado en la comprensión de la informalidad en cuestiones tales como sus fuerzas impulsoras, sus modalidades y características y consecuencias. De ello ha resultado un creciente consenso en que se trata de un fenómeno heterogéneo que obliga a atender sus diversas causas, tipos y manifestaciones

en un contexto específico, a la vez que, desde algunas perspectivas, se ha ido abandonando la idea de la informalidad como “algo inherentemente malo” o necesariamente “problemático”, aunque exija su atención por la política pública (Kanbur, 2021, p. 3).

En este capítulo nos centramos en la dimensión laboral de la informalidad, aunque se reconoce que es un fenómeno multifacético y existe una importante interrelación entre los diversos ámbitos en los que se expresa, como es el caso de la informalidad en el acceso a la vivienda o los servicios. El argumento por desarrollar sostiene que la segmentación de los mercados de trabajo provocada por factores institucionales, que se expresa en la informalidad laboral, deriva de diferentes maneras de excluir a diversas categorías de trabajadores de la protección social. Ello ocurre por la existencia de normas discriminatorias y arbitrarias, por interpretaciones rígidas de los criterios que se utilizan para determinar quiénes tienen derecho a la protección, o por ausencia o insuficiencia de los mecanismos de vigilancia que debieran garantizar la efectividad de las reglas que otorgan tal protección. La situación se agrava en países como los latinoamericanos, y en México en particular, donde la protección social depende del tipo de inserción laboral, por lo que se produce una doble exclusión: de los derechos laborales y del acceso a la seguridad social. Es decir, estas exclusiones pueden ser producto de malos diseños institucionales (por vacíos o inadecuación a la realidad de los mercados laborales) o falta de aplicación de la legislación laboral o de seguridad social. Junto a los problemas que se derivan del orden institucional, están los que se derivan del entorno productivo (bajo crecimiento, brechas de productividad, etc., que no permiten generar empleo productivo decente), mismos que no se abordan en este capítulo.² Sostenemos que cada una de las modalidades de exclusión que provienen de factores institucionales, puede encontrar diferentes remedios a través del rediseño, interpretación flexible o aplicación efectiva de las normas a través de políticas de fiscalización ya que, al mismo tiempo que

² Sobre las diferentes exclusiones en el empleo, véase Weller y Roethlisberger (2011).

la legislación puede generar exclusión o discriminación, puede corregirla y reducir —sino eliminar— la desigualdad entre los mismos trabajadores (Dingeldey *et al.*, 2022; Bensusán, 2022).

Con el propósito de desarrollar estas ideas, en la primera parte del capítulo partimos de la definición estadística sobre informalidad laboral, que se basa en criterios de tipo institucional, para mostrar su heterogeneidad. Luego retomamos el enfoque de la segmentación institucional y los conceptos que se utilizan para el análisis de la informalidad laboral, mostrando cómo ésta opera a través de la legislación laboral y de seguridad social en México. Seguidamente se incluye, en la tercera parte, el examen de este fenómeno en México, en el contexto latinoamericano y de los años de la pandemia por COVID-19, ilustrando con datos sus diferentes modalidades. En la cuarta sección nos concentramos en los determinantes de una nueva forma de informalidad laboral emergente en el sector formal de la economía, como es el caso de los llamados “jornaleros digitales”, para lo cual, en contra de lo que plantean las empresas de plataforma, quienes los caracterizan como trabajadores independientes, se los caracteriza como “falsos autónomos”. Para dar una idea del perfil de ese contingente de trabajadores informales, se retoman algunos resultados de un estudio sobre repartidores por aplicación en la CDMX (Alba *et al.*, 2023).

1. DEFINICIÓN ESTADÍSTICA Y HETEROGENEIDAD EN LA INFORMALIDAD LABORAL

Aunque el término de informalidad tiene más de cincuenta años de haber sido acuñado y utilizado por la OIT (Kanbur, 2021),³ y se han desarrollado diversas perspectivas para estudiarlo, se sigue discutiendo la pertinencia del concepto debido a que puede resultar confuso

³ Para una revisión sintética de los primeros trabajos sobre el tema de Keith Hart (1973) y del informe de la OIT (1972) sobre el empleo en Kenya, véase Kanbur (2021, pp. 4-6).

(Chen y Carré, 2020).⁴ También se ha considerado esquemática la división entre lo formal y lo informal, en tanto existe un continuo entre una y otra situación en el que se mueven tanto las personas como las empresas. Sin embargo, se reconoce que este término sigue siendo útil para entender el fenómeno, dimensionarlo y diseñar políticas públicas. De ahí la importancia de “definir las fronteras” entre el empleo formal e informal, con fines de medición (Chen y Carré, 2020, p. 5). Ello no impide que pueda haber categorías de trabajadores “híbridas” que son formales desde una perspectiva (por ejemplo, fiscal o administrativa), mientras son informales desde el punto de vista laboral. Algo semejante puede decirse respecto a la cada vez más borrosa distinción entre trabajo asalariado y por cuenta propia, lo que ha llevado, incluso, a buscar la existencia de categorías intermedias, como la del “contratista-dependiente”, para captar las nuevas realidades en el empleo, que se ubican en una “zona gris”, como lo propone la 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2018.⁵

La definición estadística de la informalidad laboral proveniente de la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2003⁶ es la más utilizada en los países de la región, y toma en cuenta

⁴ Para una revisión de las diversas perspectivas teóricas desarrolladas para estudiar la informalidad, como es el caso del enfoque institucionalista de Hernando de Soto, según el cual es el alto costo de la formalidad lo que provoca la evasión, o el estructuralista de Alejandro Portes, que muestra la vinculación entre la economía formal a nivel global y la informalidad en países en desarrollo, véase Chen (2012).

⁵ De acuerdo con la CIET, los contratistas dependientes “son trabajadores que tienen acuerdos contractuales de naturaleza comercial para proveer de bienes o servicios a otra unidad económica. No son empleados de esa unidad económica, pero son dependientes de esa unidad en términos operativos (organización del trabajo) y/o en términos económicos (acceso al mercado y fijación de precios de los bienes o servicios ofrecidos). Una característica definitoria es que son ocupados por beneficios y su pago se realiza a través de una transacción comercial. Es por esto que suelen estar a cargo de organizar su seguro social o las cotizaciones asociadas”, citado en (Velasco, 2019).

⁶ Como venía planteándose en anteriores conferencias, en esa ocasión se avanzó en la definición del empleo informal como algo distinto del sector informal. Así,

principalmente criterios de tipo institucional. Ha sido esencial para avanzar en las dos últimas décadas en su medición, y dar visibilidad al fenómeno, tanto a nivel de los países como de las ciudades, distinguiéndolo del concepto de sector informal.⁷ Incluye a quienes carecen de seguridad social derivada de su fuente de trabajo, e integra las siguientes categorías: los (i) trabajadores por cuenta propia, dueños de sus propias empresas del sector informal; ii) empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal; iii) trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal; iv) miembros de cooperativas de productores informales; v) asalariados que tienen empleos informales, sea que estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados; vi) trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar (OIT, 2003, p. 15). Lo anterior pone de manifiesto la heterogeneidad que caracteriza al empleo informal o informalidad laboral, ya que ésta se manifiesta tanto en distintas formas de empleo (asalariados o por cuenta propia), como en el sector (formal vs informal) y en el lugar de trabajo, que puede estar tanto en el sector rural como en el urbano, los hogares o en la vía pública, entre otros.

Cabe señalar que, de manera amplia, en el caso de los trabajadores asalariados se consideró que “tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación

mientras en sus orígenes se hacía referencia a la situación de la economía o la unidad productiva, se dio más tarde importancia a la dimensión de la informalidad vinculada a las relaciones laborales (OIT, 2003).

⁷ El sector informal refiere al “conjunto de unidades económicas dedicadas a la producción de bienes o servicios con la finalidad principal de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad, excluyendo a las empresas constituidas en sociedad, instituciones sin fines de lucro, organismos gubernamentales, organismos internacionales” (OIT, 1993, p. 2). Por su parte, la 90 Conferencia Internacional del Trabajo, de 2002, definió a la economía informal como “todas las actividades económicas de los trabajadores y las unidades económicas que están -en la legislación o en la práctica- no cubiertas o insuficientemente contempladas por sistemas formales” (OIT, 2002, p. 881).

laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad), etc.” (*ibid.*). En cambio, de manera más estricta, la informalidad laboral o empleo informal hace referencia a todas aquellas personas ocupadas que carecen de protección jurídica o social vinculada a su empleo.

En América Latina, la informalidad laboral es la dimensión que explica mejor la segmentación dentro de los mercados laborales y, en particular, las diferencias de los ingresos y la vulnerabilidad frente a los riesgos, y tiene entre sus causas el diseño de las instituciones (Bertranou *et al.*, 2013).

En el caso de México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, la operacionalización de la informalidad laboral se basa también en criterios institucionales, y se refiere a “... la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo”.⁸

Justamente, los trabajadores de plataformas digitales prestadoras de servicios de los que se ocupa este capítulo, con base en este criterio, pueden considerarse como informales porque, a pesar de pagar impuestos, como sucede en México y, por ende, ser formal desde una perspectiva fiscal, carecen de protección social por causa de su trabajo, debido a que las empresas de plataforma los consideran como trabajadores de cuenta propia. Es decir, no les reconocen la dependencia laboral de la fuente de trabajo, como analizaremos en el último apartado.

⁸ La ENOE (INEGI) permite estimar dos tasas de informalidad. La tasa de informalidad I incluye tanto a la población ocupada agropecuaria como no agropecuaria, mientras la tasa de informalidad II excluye a la no agropecuaria. Véase el Glosario de la ENOE: <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15>

2. LA SEGMENTACIÓN INSTITUCIONAL COMO FUENTE DE INFORMALIDAD, DESIGUALDAD Y PRECARIEDAD⁹

La naturaleza del vínculo jurídico entre quien realiza un trabajo y el que se beneficia de éste es un primer criterio que conduce a la segmentación en el mercado de trabajo en América Latina, generando informalidad, desigualdad y pobreza. Se entiende por segmentación legal o institucional “la exclusión de determinados/as trabajadores y trabajadoras de la protección asociada a la relación de trabajo estándar, o su reducción en mayor o menor grado” (Dingeldey *et al.*, 2021, p. 1).

Por lo anterior, sólo una parte de los trabajadores —los asalariados— queda en la región cubierta por la legislación laboral y la de seguridad social, siempre y cuando se haga efectiva en los hechos dicha cobertura. Aunque se esperaba que con el crecimiento y el desarrollo económico en la región el trabajo asalariado sería dominante, ello no ocurrió, por lo que los autoempleados (trabajadores por cuenta propia) siguieron teniendo una presencia significativa en los mercados de trabajo, y en su gran mayoría quedaron excluidos de la protección. Al mismo tiempo, no todos los asalariados (es decir, quienes tienen una relación subordinada frente a un empleador) accedieron a la seguridad social, porque numerosos contingentes quedaron excluidos de hecho o de derecho, sea por falta de fiscalización o porque la legislación era discriminatoria y no los reconocía como sujetos del derecho a la protección (Blackett, 2011; Bensusán, 2022).

Además, la exclusión de los no asalariados no es la única manifestación de la desigualdad en el mercado de trabajo originada por factores institucionales. Se supone que la legislación laboral busca dar poder a los más débiles, estructuralmente, en el mercado de trabajo y reducir las desigualdades entre diferentes categorías de trabajadores, al estandarizar la protección. El problema es que estas desigualda-

⁹ La conceptualización y discusión sobre segmentación legal o institucional incluida en este apartado, fue retomada de Bensusán (2022).

des dinámicas (Fitoussi y Rosanvallon, 1997) —como las diferentes condiciones de que disfrutaban los trabajadores por tiempo indeterminado y los temporales, o los contratados en forma directa y los subcontratados— distintas de las estructurales entre trabajo y capital, han venido agravándose a la par que se expande la flexibilidad y la precariedad laboral, en lugar de desaparecer (Gutiérrez Barbarrusa, 2016). Esto se debe a que la segmentación institucional se traduce en ventajas y desventajas para distintas categorías de trabajadores (Dingeldey *et al.*, 2021, p. 1) En suma, genera desigualdad entre estos mismos y condiciones de empleo precarias para los afectados, en las que predominan la inseguridad sobre la duración del trabajo, los ingresos insuficientes para atender las necesidades básicas y la falta de acceso a la seguridad social.¹⁰

En suma, se pueden identificar diversas fuentes de la segmentación en los mercados laborales de la región: 1) ausencia de cobertura jurídica de las personas trabajadoras (exclusión de los trabajadores por cuenta propia o no asalariados; 2) trato jurídico diferenciado para distintos tipos de trabajadores y trabajadoras asalariadas (mayor protección para el trabajo estándar y exclusión o restricción de derechos para determinadas categorías de trabajadores —como los eventuales o de tiempo parcial—, y creación de regímenes especiales discriminatorios), y 3) elusión o incumplimiento de las normas laborales o de seguridad social (Bensusán, 2022, p. 594).

De acuerdo con el enfoque de Dingeldey *et al.* (2021) sobre el papel de la legislación laboral en los mercados de trabajo, la misma legislación puede no solamente excluir sino también ayudar a contrarrestar la desigualdad y cumplir tres tipos de funciones, aunque en diferentes grados: estandarizar la protección (mínimos de protección comunes a todos los trabajadores), privilegiar a ciertas categorías de trabajadores e igualar las condiciones laborales entre éstas. De esta forma, la legislación laboral y la de seguridad social, según su diseño, pueden tanto generar desigualdad como corregirla. Por ejemplo, los efectos negativos de la segmentación fundada en **diferencias fácticas**

¹⁰ Estas dimensiones del concepto de precariedad provienen de Rodgers y Rodgers (1989); véase también García (2011).

en la forma de contratación (como los contratos temporales, con trayectorias interrumpidas vs. los contratos indefinidos) pueden y deben suavizarse o contrarrestarse por acciones afirmativas o compensaciones legales, y en el sistema de pensiones y de seguridad social, especialmente para los más afectados, como es el caso de las mujeres con trayectorias laborales interrumpidas. Igualmente, la segmentación institucional arbitraria (por razones de género, raciales o culturales) puede eliminarse adoptando reformas igualadoras, como se hizo en varios países de la región en el caso del trabajo doméstico o de los jornaleros agrícolas, la subcontratación de personal y el trabajo a distancia o teletrabajo, entre otros (Bensusán, 2022; Bensusán y Sánchez, 2023).

En todo lo anterior se ponen de manifiesto diferentes modalidades de segmentación legal o institucional, que pueden traducirse en la falta de acceso a la seguridad social vinculada al trabajo o informalidad laboral, y exigen diferentes remedios en la política pública.¹¹ Una diferencia crucial es justamente si existe o no una relación laboral reconocida y un empleador a quien puedan asignarse diferentes obligaciones, como es el caso de la formalización del empleo a través de un contrato escrito (aunque por lo general no es obligatorio, el contrato está asociado al acceso a prestaciones), y el cumplimiento de las normas que asignan derechos a los trabajadores. Desde esta perspectiva, la informalidad laboral por incumplimiento de obligaciones patronales ante los asalariados exige la adopción de políticas públicas que fortalezcan la fiscalización por parte de la autoridad laboral para detectar el trabajo no registrado. De hecho, a diferencia de la informalidad en el caso de los trabajadores por cuenta propia, para quienes

¹¹ Si bien pudiera justificarse que exista un régimen separado por lo que se refiere a los derechos de los trabajadores, según sean o no asalariados, es evidente que hacer depender la protección social de la inserción laboral, como sucede en América Latina, deja a millones de trabajadores sin capacidades para afrontar los diferentes riesgos, por lo que ésta se vuelve una de las más graves formas de exclusión. Esto ha generado importantes debates en torno a la conveniencia y la viabilidad de construir instituciones de mercado de trabajo que posibiliten la inclusión social, especialmente en el caso de jóvenes, migrantes y mujeres (Berg, 2015, pp. 30-31). Para América Latina, véase Martínez Soria (2017).

desde algunos enfoques se sostiene que la falta de inscripción en la seguridad social es resultado de su elección (y se busca protegerlos, por ejemplo, a través de sistemas contributivos voluntarios), en el caso de los asalariados esta carencia es considerada como resultado de una decisión del empleador, es decir, de una exclusión que implica el incumplimiento de una obligación legal (Perry *et al.*, 2008).

Sin embargo, como se ha demostrado en el caso de Brasil (Berg, 2011), y se ha sostenido en el caso de México, para lograr efectos apreciables y sostenibles en el tiempo, las políticas de formalización deben ir más allá de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones patronales. Esto implica que se deberían acompañar de acciones conducentes a generar empleos productivos suficientes y cerrar las brechas de productividad que impiden que las empresas de menor tamaño, muchas de ellas vinculadas a estrategias de sobrevivencia de los hogares, asuman el costo de la formalidad laboral, que en México puede superar el 40% del salario (Bensusán, 2006; Coneval 2022).

Ante la ausencia de un sistema de protección universal, cuando no existe un empleador al que imputar obligaciones laborales y de seguridad social —es el caso de los trabajadores por cuenta propia— se requiere adoptar formas alternativas e incluyentes de protección social. Aunque la diferencia entre una persona trabajadora subordinada y otra por cuenta propia no puede eliminarse simplemente bajo la idea de universalizar los mismos derechos laborales para todos,¹² deberían crearse las condiciones para igualar el acceso a la seguridad social y la calidad de las prestaciones. De ahí que la adopción de un sistema de seguridad social universal, que no dependa del tipo de inserción laboral es, sin duda, una asignatura pendiente de la política pública en México, aunque por sí sola sea insuficiente para reducir los efectos adversos de otras formas de segmentación institucional (Martínez Soria y Cabestany, 2016).

¹² Por ejemplo, derechos como la estabilidad laboral, las vacaciones o el acceso a un aguinaldo dependen de la existencia de un empleador a quien responsabilizar de su cumplimiento frente al trabajador, por lo que difícilmente podrían asegurarse a un trabajador por cuenta propia.

Si bien, como ya se dijo, se ha buscado dejar de ver la informalidad como algo que necesariamente es “malo” o “problemático”, la informalidad laboral requiere una atención prioritaria y sostenida en la política pública, considerando sus diversas modalidades (asalariados o autónomos sin acceso a la seguridad social). Todas ellas conllevan desventajas en los cuatro pilares del trabajo decente: oportunidades, derechos laborales, protección social y voz [además, repercuten en la falta de acceso al crédito para la vivienda y la atención de la salud] (OIT, 2002).

En el caso de México, la función que cumplen las instituciones laborales al establecer estándares comunes y procurar contrarrestar las diferencias entre algunas categorías de trabajadores fueron originalmente fuertes, pero se centraron exclusivamente en la protección del trabajo asalariado o subordinado, sin dar ninguna garantía a los trabajadores por cuenta propia, quienes en casi su totalidad son informales laboralmente.¹³ Aunque se promueve como regla el trabajo típico o estándar (contratos/relaciones de trabajo indefinidas, tiempo completo y bajo el control directo del empleador), de forma tal que las relaciones de trabajo atípicas se consideran excepcionales —su uso está restringido y se procura igualar las condiciones de trabajo—, su presencia en el mercado de trabajo es significativa. Las mujeres, los jóvenes y adultos sin calificación se encuentran sobrerrepresentados en estos empleos atípicos (tiempo parcial, trabajo eventual, subcontratados), así como en la informalidad, y fueron los más afectados en las sucesivas crisis económicas, incluida la derivada de la pandemia por COVID-19 (OIT, 2022).

¹³ El encabezado del artículo 123 Constitucional enumera quiénes quedan sujetos a la protección laboral, pero incluye como fórmula general a quienes tienen un contrato de trabajo. Igualmente, La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 20, referido a la relación de trabajo, se refiere al trabajo subordinado a cambio de un salario. Por su parte, la Ley del Seguro Social (LSS), en su artículo 12, establece que los sujetos beneficiados por el régimen obligatorio son los trabajadores subordinados conforme a la LFT, los socios de cooperativas, las que determine el Poder Ejecutivo por decreto y las personas trabajadoras del hogar (reformada en 2019). Véase: <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>

La función de estandarización es igualmente fuerte, puesto que se fijan condiciones de trabajo comunes para todos los trabajadores, en forma proporcional al tiempo trabajado, que no pueden ser derogadas por las partes. Además, se establece el principio de realidad como criterio para determinar la naturaleza del trabajo (subordinado o autónomo) ya que no depende de la voluntad de las partes, sino de criterios legales o jurisprudenciales basados en hechos objetivos. Sin embargo, los trabajadores subordinados disfrutaban de privilegios frente a los trabajadores por cuenta propia, quienes carecen de derechos laborales. Por ello, una interpretación rígida de los indicios de “subordinación”, sin tomar en cuenta la organización del trabajo en la nueva economía, que ya no supone el control directo del patrón sobre el empleador o el desempeño de una jornada completa, lleva a excluir, por ejemplo, a los trabajadores en empresas de servicios a través de plataformas, al considerarlos trabajadores autónomos, cuando en realidad son “falsos autónomos”, como veremos en la última sección.

En México, dos tipos de fuentes de segmentación institucional —el trabajo doméstico remunerado en el hogar y la subcontratación del personal— daban lugar a “una segunda clase de trabajadores”, pero fueron subsanadas a través de reformas a Ley Federal del Trabajo que dan evidencia de la función igualadora que puede cumplir la legislación laboral (Bensusán, 2022).

En el caso del trabajo doméstico, que supera en este país a dos millones de personas (en su gran mayoría mujeres), un objetivo central de la reforma adoptada en 2019 en la LFT y la LSS en este tema, fue no solamente evitar el trato desigual frente a los demás trabajadores asalariados, en temas como la duración máxima de las jornadas, sino formalizar el empleo a través de la inscripción obligatoria en la seguridad social. Sin embargo, el lento avance en esta dirección prueba que no sólo factores institucionales impiden o frenan la formalización de los empleos, por lo que se requieren políticas adicionales para remover las barreras culturales y de diverso tipo que hacen persistir la discriminación (Blackett, 2011).¹⁴

¹⁴ Al mes de agosto de 2023 solamente 61,298 trabajadoras del hogar estaban ins-

En el mismo sentido, la reforma en materia de subcontratación adoptada en 2021, que prohibió la subcontratación de personal y limitó esta figura a la de obras y servicios especializados que no correspondan al objeto social de la empresa beneficiaria, ofrece otro ejemplo de cómo la misma legislación puede evitar la desigualdad de trato y condiciones laborales diferentes según la forma de contratación. La desigualdad entre quienes eran contratados en forma directa por la razón social y los que eran subcontratados, se manifestaba en mayor rotación laboral, menores salarios, falta de acceso al reparto de utilidades, mayores obstáculos para la sindicalización y riesgo de no ser inscrito en la seguridad social (Bensusán y Sánchez, 2022).

Cabe señalar que el régimen fiscal en México también segmenta la forma de tributación de las personas físicas según la posición en la ocupación (asalariados vs. cuenta propia), al establecer por una parte el régimen de sueldos y salarios e ingresos asimilados a salarios, donde existe un empleador que se vincule al trabajador y que es quien hace la retención, respecto de los demás: el régimen simplificado de personas que realicen actividades empresariales y profesionales (entre otras), limitado según el monto de ingresos percibidos; el régimen de actividades empresariales con ingresos a través de plataformas tecnológicas, y el régimen de actividades empresariales y profesionales (sin límite de ingresos).¹⁵

En suma, las distintas fuentes institucionales de la segmentación de los mercados de trabajo se asocian a un mayor riesgo de informalidad laboral y exigen políticas públicas conducentes a reducirla y proteger a los excluidos de la protección social. Conviene por tanto

crita en el seguro social. Véase el Boletín 445/2023, IMSS: <https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202309/445>. Un estudio sobre el perfil de los empleadores de trabajo doméstico en México revela que la mayoría de estos carece de acceso a la seguridad social vinculada al trabajo (Florez, 2019).

¹⁵ Gobierno de México, SAT, Gobierno de México, SHCP y SAT, <https://www.sat.gob.mx/consulta/09788/emprendedor,-conoce-los-regimenes-fiscales-de-las-personas-fisicas>, consultado el 4 de diciembre de 2023. Véase al respecto la nota 20.

ofrecer a continuación algunos datos que particularizan este fenómeno en México y otros países comparables de la región.

3. PRECARIEDAD E INFORMALIDAD LABORAL EN MÉXICO EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO Y DE LA PANDEMIA POR COVID-19

Para dar una idea de dimensión de la informalidad y su vinculación con la precariedad laboral en México, en el contexto regional y de la pandemia COVID-19, se presentan a continuación los principales indicadores de calidad de los empleos en cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y México), lo que a su vez permite mostrar la mayor vulnerabilidad de los trabajadores que se encuentran en esas condiciones.

Entre los 80-90s y después de la crisis 2008, se expandió en la región el trabajo atípico (temporal, a tiempo parcial, subcontratado, por cuenta propia), así como el empleo de subsistencia (creación del propio empleo, sin acceso a derechos laborales ni seguridad social). Aumentaron también los empleos asalariados formales, pero muchas veces fueron precarios, con ingresos insuficientes e inestables.¹⁶ Sólo una minoría de trabajadores por cuenta propia son profesionales o calificados con acceso a protección. Mujeres, jóvenes y adultos con menores niveles de calificación están sobrerrepresentados en los trabajos informales asalariados o por cuenta propia (Coneval, 2022; Maurizio, 2021; OIT, 2022). Estas desigualdades en el mercado de trabajo se pusieron de manifiesto en la pandemia COVID-19, y reforzaron la necesidad de que las políticas públicas compensen la mayor vulnerabilidad frente a la pobreza, generada por el mercado de trabajo.

¹⁶ Durán y Narbona (2021) plantean que en Chile se expandió lo que denominan como “formalidad precarizante” (trabajo temporal o de tiempo parcial, entre otros), y otros consideran como “midsiders” a aquéllos que trabajan en pequeñas empresas con escasos derechos laborales (Jessoula *et al.*, 2010).

Quienes tienen trabajos precarios (inestables, con bajos ingresos o son informales, al no acceder a la seguridad social vinculada al trabajo) han sido los más afectados en la doble crisis generada por ese fenómeno (crisis sanitaria y recesión económica). También fueron afectados por el aumento de la inflación que le siguió, vinculado a la ruptura de las cadenas productivas, agravada por los efectos de la guerra en Ucrania. Todo ello profundizó la desigualdad preexistente en el mercado de trabajo, ya que los asalariados formales contaron con alguna protección frente a los despidos y, en algunos países, como Argentina, Brasil y Chile, con seguros de desempleo y protección de la salud, además de prohibiciones de despidos durante la fase más crítica de la emergencia sanitaria. Por el contrario, los trabajadores informales, especialmente los que laboran por cuenta propia, quedaron sin ninguna protección (CEPAL y OIT, 2021; OIT, 2022).¹⁷

Si bien, ante las menores barreras de entrada, la informalidad laboral fue tradicionalmente un refugio para quienes perdieron un empleo o no encontraron ocupación, en el contexto de la pandemia dejó de serlo, salvo en el caso de algunos trabajos esenciales considerados como de cuenta propia, como el trabajo en plataformas de reparto y transporte. De esta forma, los trabajos emergentes en la economía digital, como ya venía sucediendo con anterioridad, llevaron a la expansión de ocupaciones desprotegidas en el seno de la economía formal y resultaron una alternativa. Su magnitud es todavía desconocida por problemas derivados de las encuestas de empleo, debido a que todavía no dan cuenta precisa de esta expansión (Esparza, 2022). Por su importancia, se retoma la discusión sobre la naturaleza de estos trabajos en plataforma en el siguiente apartado.

De acuerdo con la OIT (2022), si bien la situación del mercado de trabajo no ha experimentado cambios significativos entre 2019 y 2022, particularmente por lo que se refiere a los niveles de informalidad laboral, se observa que existen diferentes formas de adaptación

¹⁷ Para un análisis detallado de la informalidad laboral y la precariedad en la Zona Metropolitana del Valle de México, entre 2019 y 2020, véase Álvarez, 2022, pp. 65-74.

frente a las presiones competitivas y las crisis. México fue el país que tuvo la menor tasa de desempleo¹⁸ (pasó de 4.5% en 2020 a 4.1% en 2021), mientras tuvo la mayor tasa de informalidad laboral, aunque como en los otros países cayó levemente entre el último trimestre de 2019 y el primer trimestre de 2022 (de 54.5% a 53.2%). Esta caída se explica, en parte, por la mayor salida de las mujeres de la actividad al hacerse cargo de las tareas de cuidado. Un dato relevante es la contribución del empleo informal en la recuperación del empleo total entre el III trimestre de 2020 y el III trimestre de 2022: la contribución fue mayor en Argentina, al representar el 76% del crecimiento del empleo, seguido por México, donde fue del 68%. Considerando este mismo período, se encuentra que en la región entre el 40% y el 80% en promedio del aumento neto del trabajo resultó del empleo informal, aunque debido al mayor dinamismo del empleo asalariado en el sector privado, su contribución se ha ido reduciendo a partir del inicio de la recuperación. Hay que decir también que la recuperación del empleo de las mujeres fue mayor que en caso de los hombres, a la vez que el empleo por cuenta propia, que tiende a ser informal o precario, aumentó más que el asalariado, y llegó a casi el 30% del empleo total en promedio (OIT, 2022, p. 12).

Al observar con mayor detalle el desempeño de los mercados de trabajo antes y después de la crisis (2019-2021)¹⁹ en los cuatro países seleccionados, encontramos que prácticamente no se registran cambios en la ocupación, reflejando la mayor protección de que disfrutaron los empleos formales frente a los informales. En cuanto a la disminución de los asalariados informales, la mayor se observó en Chile (al pasar del 15.9% al 10.3%) y en Argentina (pasaron de un 35.1% al 32.6%). También disminuyó el trabajo doméstico, aunque muy levemente en México (del 4.1% al 3.9% de los ocupados) y fuer-

¹⁸ Tasa anual media (OIT, 2022).

¹⁹ Para estos indicadores generales de los mercados laborales, en los casos de Argentina, Brasil y Chile las cifras corresponden a datos anuales. Para el caso de México se utilizaron los datos del segundo trimestre de cada año de la ENOE (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo) y ETOE (Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo), INEGI. Ver en el anexo cuadro 1.

temente en Argentina (pasó de un 7.4% a un 5.6%). Cabe observar que los efectos en este caso fueron más fuertes en este último país, dadas las mayores restricciones a la movilidad durante la pandemia. A su vez, los niveles de informalidad laboral de las trabajadoras y trabajadores domésticos fueron mucho más altos en México que en los otros países, y alcanzaron al 95.9% en 2021 (era el 98.4% en 2017). Además, salvo en el caso de México, donde los asalariados en sectores de baja productividad son casi en su gran mayoría informales y alcanzaron el 24.1% de los asalariados, estos disminuyeron con la caída más pronunciada en Argentina (del 25.1% al 22.0%) (Ver en el anexo el cuadro 1 y el cuadro 4 para trabajo doméstico en México).

Entre algunos signos aparentemente positivos se encuentra el leve incremento de asalariados con contrato escrito, sobre todo en Chile, donde la formalización laboral es más alta que en los otros países, ya que alcanzó al 89% de los asalariados en 2021, vs. un 87.6% en 2019. Coincidentemente aumentó el porcentaje de los asalariados con al menos una prestación. Esta mejoría pudo deberse a la salida a la inactividad de los trabajadores más precarios. Es decir, se observa que los peores empleos fueron los más afectados, como era de esperarse, lo que pone de manifiesto la importancia de reducir la precariedad e informalidad en el mercado de trabajo. También disminuyeron levemente los trabajadores con jornadas reducidas (menos de 35 horas) y se registraron pocos cambios en los de tiempo parcial (15 o menos horas) (Ver Anexo 1, Cuadro 2).

Es importante mencionar que las mujeres experimentaron una mayor afectación al pasar en mayor medida a la inactividad, especialmente en el caso de las que tenían hijos de entre cero y cuatro años, las que tenían menores ingresos, además de que la brecha digital entre hombres y mujeres hizo que tuvieran menores posibilidades de acceder al teletrabajo. En suma, como muestran CEPAL y OIT (2021) y Vaca Trigo (2022), su mayor presencia en las micro y pequeñas empresas, la concentración en sectores y ocupaciones de menor productividad, su mayor presencia en el empleo informal, su menor acceso a la seguridad social y la sobrecarga de trabajos no remunerados y de cuidados, se tradujeron en una mayor vulnerabilidad durante la pandemia.

Finalmente, concentrándonos en las características de la informalidad laboral en México, encontramos —con base en datos de la ENOE— que no hubo cambios significativos entre 2018 y 2022. Tanto hombres como mujeres tienen una presencia similar en este tipo de empleos desprotegidos, con escasas variaciones en los últimos cuatro años, aunque ya para 2022 era levemente mayor la informalidad en el caso de las mujeres (55.63% los hombres y 55.92% las mujeres). Los jóvenes (15-24 años) y los adultos mayores (65 y más) están más representados entre los trabajadores informales (67.65% y 75.9 % de los ocupados, respectivamente). Menos del 50% de las personas ocupadas de 25 a 44 años eran informales en ese año. La brecha según escolaridad es la más alta, ya que mientras el 86.7% de quienes tienen primaria incompleta eran informales, sólo el 36.84% de quienes tenían educación media superior y superior lo eran. Considerando la ocupación, mientras el 44.04% de los trabajadores asalariados (subordinados y remunerados) eran informales, en el caso de los trabajadores por cuenta propia alcanzaron al 86.38% y en el de los trabajadores no remunerados, al 100%. Por último, si se toma en cuenta la rama de actividad, la tasa de informalidad laboral fue más alta en el sector primario (86% vs. 50.5% en el secundario y 50.7% en el terciario) y en el sector privado (30.2% vs. 12.1% en el sector público). Cabe señalar, en consecuencia, que 31.4%, o sea, tres de cada 10 empleos en el sector formal de la economía, son informales (Ver Cuadro 3. Indicadores estratégicos de informalidad laboral (tasas) y Cuadro 4. Informalidad laboral por rama de actividad y tipo de unidad económica (tasas), incluidos en el anexo).

En suma, los datos reunidos en este apartado ilustran muy bien la heterogeneidad de la informalidad y su perfil en México, originada tanto por factores económicos (empleo en sectores de baja productividad), como por segmentación institucional: deficiencias en la efectividad de la legislación laboral (falta de fiscalización de la obligación patronal de inscribir a los trabajadores asalariados en la seguridad social) y exclusiones de la protección legal (exclusión de los trabajadores de cuenta propia y de los “falsos autónomos” de la legislación laboral y los sistemas contributivos de seguridad social).

4. ¿VIEJA O NUEVA INFORMALIDAD? EL TRABAJO EN PLATAFORMAS DIGITALES PRESTADORAS DE SERVICIOS

El trabajo en plataformas digitales prestadoras de servicios es considerado, en la mayor parte de los países, como trabajo por cuenta propia y, en América Latina, tiende a estar excluido del acceso a la seguridad social, es decir, es informal desde el punto de vista laboral. Ello se debe a una interpretación rígida del concepto de subordinación, al no tomar en cuenta las transformaciones experimentadas por la organización del trabajo en la nueva economía, al interés de las plataformas en eludir sus responsabilidades, y a que pocos países han llegado a regular esta nueva forma de trabajar (Haidar *et al.*, 2023).

La existencia de una marcada continuidad entre las viejas y las nuevas formas de informalidad y precariedad laboral ha sido puesta de manifiesto en diversas investigaciones. Las diversas formas de “fuga del empleador”, con el propósito de eludir sus responsabilidades laborales, son consustanciales a la historia y desarrollo del sistema capitalista, pero la intervención del Estado ha sido la respuesta, por lo general tardía, a esta estrategia. Para ello, se han diseñado legislaciones que estandarizan la protección para todo trabajo asalariado, y se han adoptado correcciones frente a regulaciones discriminatorias, como las que afectaban a los empleos atípicos o no estándar, como es el caso del trabajo a domicilio, el trabajo doméstico o el trabajo en el campo. Justamente, se han identificado más semejanzas que diferencias entre estos trabajos y el que desempeñan los trabajadores en plataformas digitales prestadoras de servicios, denominados “jornaleros digitales” para visibilizar dichas semejanzas. Estos trabajadores reúnen los requisitos para ser considerados como subordinados o dependientes del empleador, pero se les niega ese reconocimiento alegando sus diferencias con el trabajo típico, realizado bajo control y supervisión directa del empleador, con jornadas regulares y exclusividad, entre otras. Paradójicamente, mientras la expansión de la flexibilidad del lado del empleador (despidos irres-

trictos, salarios y jornadas variables), a partir de los años 80s y 90s del siglo pasado, no hizo poner en duda el carácter asalariado del trabajo, la supuesta flexibilidad del lado del trabajador es el argumento principal utilizado por las empresas que administran plataformas digitales de servicios para cuestionar la relación laboral en el caso de los “jornaleros digitales”. Cabe señalar que muchos trabajos flexibles desde el lado del trabajador, o con más de un empleador, son reconocidos como trabajadores asalariados, como en el caso de las personas que realizan trabajo remunerado en el hogar.

Una comparación realizada por la CEPAL y OIT (2019) entre el trabajo a domicilio manufacturero y el trabajo a través de plataformas digitales revela similitudes en cuanto al tiempo de trabajo (en ambos casos se puede organizar libremente la jornada, aunque existen presiones en el primer caso o incentivos, en el segundo, para aumentar la disponibilidad para trabajar); no existe exclusividad en el vínculo; se utilizan instrumentos (máquinas de coser, por ejemplo) o dispositivos (como los celulares y automóviles) que son propiedad del trabajador; el trabajador no define el producto ni los precios; existe supervisión indirecta (sea sobre plazos de entrega o calidad del producto en el primer caso, o supervisión estrecha a través de las aplicaciones); existe un intermediario (que asigna tareas o realiza funciones de supervisión y pago del servicio, como lo hace un empleador).

En el caso de los “jornaleros digitales” que realizan tareas de ejecución local, el componente tecnológico encubre la subordinación y genera nuevas formas de informalidad laboral, siendo el uso de la tecnología —como forma de control— lo que puede considerarse “novedoso”. Lo cierto es que una ventaja es que el trabajo en plataformas deja huellas que crean la oportunidad para formalizar el empleo, lo que no sucede, por lo general, con las viejas formas de informalidad laboral. De hecho, en el caso de México y la mayoría de los países, los trabajadores inscritos en la organización de empresas de plataformas digitales que no sólo intermedian entre el trabajador y el usuario, sino que organizan el servicio y fijan el precio del mismo, son considerados como trabajadores por cuenta propia y formales desde el punto de vista fiscal. Ello se debe a que una condición previa para

realizar el trabajo es inscribirse en el Sistema de Administración Tributario (SAT).²⁰ Por el contrario, son informales laboralmente, al no acceder a la seguridad social vinculada al trabajo.

Por lo anterior, uno de los debates más relevantes en el tema que nos ocupa ha sido el que se refiere a la naturaleza del trabajo en plataformas, tomando en cuenta su diversidad, puesto que de esta caracterización depende esencialmente el acceso a derechos y seguridad social de quienes lo realizan. De hecho, los criterios apuntados en la comparación anterior realizada por CEPAL y OIT (2019), han sido los que han predominado en los numerosos fallos judiciales que en los últimos seis o siete años han tendido cada vez más a reconocer el carácter de subordinados a los trabajadores en plataformas digitales de ejecución local, como es el caso de los trabajadores de reparto a domicilio o conductores. Así, la revisión de los más importantes fallos judiciales sobre la naturaleza del trabajo en plataformas muestra que la tendencia reciente ha sido reconocer el carácter de subordinado de estos trabajadores. Para justificar esta interpretación se ha hecho referencia a la fijación del precio del servicio por parte de las plataformas, a que éstas organizan el trabajo y sancionan a los trabajadores a través del bloqueo de la aplicación, así como a que los supervisan a través de esta última y de la opinión de los usuarios, sin que ellos puedan obtener una remuneración directamente de estos últimos. Por el contrario, en los casos en que se ha negado este reconocimiento —que son los menos—, se ha señalado como criterio la

²⁰ De acuerdo con el SAT, estos trabajadores, en tanto que personas físicas, deben tributar en el Régimen de actividades empresariales con ingresos a través de plataformas, el cual facilita el cumplimiento al permitir que las plataformas retengan el ISR y el IVA, y los entreguen directamente al SAT, retenciones que tienen el carácter de definitivas, por lo que no deben realizarse declaraciones mensuales. En el caso de los demás trabajadores por cuenta propia (siempre que realicen actividades empresariales o profesionales, entre otras), pueden inscribirse en el régimen simplificado de confianza (siempre que obtengan ingresos por menos de 3 millones quinientos mil pesos anuales, o en el régimen de actividades empresariales y profesionales, sin importar el monto de los ingresos. Gobierno de México, SHCP y SAT, <https://www.sat.gob.mx/consulta/09788/emprendedor,-conoce-los-regimenes-fiscales-de-las-personas-fisicas>

flexibilidad horaria, la falta de exclusividad, o el que utilicen algunos medios propios para realizar el servicio (Bensusán y Santos, 2023a y Bensusán y Díaz Santana, 2023).

Dado que el trabajo de ejecución local a través de aplicaciones (repartidores y conductores) ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia en México, y requiere una urgente intervención estatal para protegerlo, especialmente considerando que la “plataformización de los empleos” puede conducir a un incremento de la informalidad y de la pobreza laboral, con el auspicio del Consejo Económico y Social de la CDMX, el COLMEX realizó una investigación entre 2020 y 2021 en la CDMX. El propósito fue conocer el perfil de los trabajadores que realizan reparto a domicilio a través de aplicaciones, y sus percepciones y expectativas, para lo cual se aplicó una encuesta a 1,008 trabajadores en el tercer trimestre de 2020. Los resultados de este estudio, que también incluyó entrevistas y grupos focales a trabajadores, consumidores, restaurantes y plataformas, cuestionaron la narrativa de las plataformas. Ellas sostienen que se trata de un trabajo sólo de jóvenes, con baja escolaridad, que tienen otro empleo o están estudiando, y que se realiza en forma ocasional o en jornadas reducidas, con amplia flexibilidad de horarios, por lo que resulta no sólo una actividad rentable, sino atractiva. Por todas estas ventajas los denominan “socios” o “colaboradores”, y no “trabajadores”. Sin embargo, la encuesta muestra que el 80% de las y los repartidores tiene entre 18 y 40 años, por lo que no todos son jóvenes, y no es, por lo general, el primer empleo; menos de la quinta parte se encontraba estudiando, y casi el 60% contaba con preparatoria o más. Más del 70% se concentraba en sólo dos plataformas (UberEats y Rappi), y más del 40% había llegado a esta actividad en la pandemia, ya que se consideró como actividad esencial. El promedio de horas trabajadas diariamente de lunes a domingo era de 9.18 horas, lo que confirma que es un trabajo de tiempo completo; 8 de cada 10 sólo tenían ese empleo como repartidores, y cinco de cada diez consideraban que lo realizarían por tiempo indefinido. Más de la mitad había sufrido accidentes, y una cuarta parte había sufrido robos y, si bien sabían que en los hechos no eran considerados como trabajadores subordinados, sino independientes, tenían la expectativa de que en el futuro les sean

reconocidos sus derechos laborales y acceder a la seguridad social (Alba *et al.*, 2023).

En suma, éste y otros estudios recientes, como el de OXFAM e INDESIG (2022), han dado cuenta detallada de las precarias condiciones laborales de las personas que realizan reparto a domicilio a través de aplicaciones, de sus preferencias, así como de la urgencia de contar con una regulación que proteja sus derechos y reconozca que se trata de “falsos autónomos”. El encubrimiento de la relación laboral solamente se explica por la asimetría de poder entre las personas repartidoras y las empresas que administran plataformas, por lo que, tanto en México como en el resto del mundo, se vuelve indispensable la intervención gubernamental. Uno de los logros más recientes en esta dirección (del 1 de febrero de 2023) es el que se ha dado en la Unión Europea, en donde finalmente se han acordado los términos de una directiva que establece la presunción de que el trabajo en plataformas es de naturaleza subordinada, lo que favorece el reconocimiento de derechos y corrige en parte la asimetría, en tanto son las empresas de plataformas las que tendrán que usar sus cuantiosos recursos legales para demostrar, en su caso, que esta presunción no se cumple y se trata de genuino autoempleo (Brave New Europe, 2023).

Por lo que se refiere a México, aunque no existe una política integral encaminada a formalizar el empleo, considerando la heterogeneidad de la informalidad laboral, existe un contexto sociopolítico favorable a la protección de grupos vulnerables y la mejora de la calidad de los empleos (domésticos, subcontratados, perceptores de menores ingresos, teletrabajo y vacaciones). Resultado de ello fue la adopción de una nueva política de salarios mínimos y reformas legales que, de implementarse adecuadamente, reducirán la precariedad laboral. Además, existe una estrategia gubernamental orientada a mejorar la capacidad estatal de fiscalización, a través de la coordinación entre STPS, SAT e IMSS, que podría contribuir a reducir la elusión patronal de la obligación de inscribir a sus trabajadores en la seguridad social o hacerlo con salarios más bajos que los que realmente se perciben (CONEVAL, 2022). Finalmente, de gran importancia para mejorar la situación de estos trabajadores, existen nueve iniciativas presentadas entre 2019-2022 por los diferentes partidos políticos en

el Congreso de la Unión (cinco en el Senado y cuatro en Diputados), todas reconociendo a los trabajadores de empresas de plataforma como subordinados, y a aquéllas, como sus empleadoras (Bensusán y Santos, 2023b).

5. CONCLUSIONES

La segmentación institucional o legal en el mercado de trabajo tiene en la región una de sus principales manifestaciones en la informalidad laboral, en tanto sólo los trabajadores asalariados tienen derechos laborales y acceso a la seguridad social obligatoria, por lo que se traduce en pobreza y desigualdad para los desprotegidos. En este contexto, la ausencia de una política integral y, a la vez, focalizada para dar respuesta en México a la informalidad laboral en el sector informal y formal de la economía, considerando su heterogeneidad, así como la adopción de un sistema de seguridad social universal, son asignaturas pendientes que no pueden postergarse. Si bien durante la pandemia aquélla se redujo temporalmente, como vimos en un apartado anterior, en la recuperación el empleo informal tuvo nuevamente preeminencia (Coneval, 2022; OIT, 2022). Aunque hoy existe un contexto económico y político más favorable para proteger a los trabajadores, en México más del 30% de los asalariados en el sector privado y del 15% de los trabajadores en el sector público son informales, lo que se suma al hecho de que más de 8 de cada 10 trabajadores por cuenta propia no tienen acceso a la seguridad social (CONEVAL, 2022).

Sin embargo, en contra de cualquier determinismo institucional o tecnológico, en el futuro, los avances o retrocesos dependerán de múltiples factores, como un entorno económico y político favorable que lleve a adoptar políticas integrales (macroeconómicas, educativas, industriales, laborales, sociales, etc.) orientadas a aprovechar las ventajas de un nuevo escenario para México por su inserción en América del Norte. Mejores oportunidades para la generación de empleo formal, mayores capacidades estatales de fiscalización de las

obligaciones de los empleadores, y el compromiso de avanzar en la universalización del acceso a la seguridad social, independientemente del tipo de inserción laboral, son cuestiones indispensables para promover una reducción significativa y sostenible de la informalidad laboral en el futuro inmediato.

En cualquier caso, siguen haciendo falta mejores fuentes estadísticas para captar y medir la expansión de nuevas formas de precariedad e informalidad laboral, como el trabajo a través de plataformas y otras ocupaciones emergentes en la economía digital. A la vez, se requiere adoptar las reformas legales pertinentes para contrarrestar las estrategias empresariales destinadas a eludir sus responsabilidades laborales, impulsando modelos de negocios que buscan transformar empleos tradicionalmente formales, en otros informales. Hay ya un largo camino recorrido en esta dirección en los países desarrollados, como es el caso de la directiva propuesta en la UE de 2022, que reconoce el carácter de asalariados a los trabajadores de plataforma, salvo prueba en contrario, o las numerosas interpretaciones judiciales a favor de reconocer derechos laborales a estos trabajadores, del que mucho se puede aprender en México y en la región.²¹

REFERENCIAS

- Alba, C.; Bensusán, G.; Vega, G. (2023) *El trabajo del futuro con derechos laborales. Diagnóstico y estrategia de política pública para el reconocimiento de derechos laborales de personas trabajadoras de plataformas digitales*. México, El Colegio de México, 1era edición.
- Bensusán, G. (2022) “La legislación laboral y su contribución en la segmentación del mercado de trabajo en América Latina”. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 141, No. 4, pp. 593–612. <https://doi.org/10.1111/ilrs.12226>

²¹ Para un recuento pormenorizado de las regulaciones del trabajo en plataforma y de las tendencias jurisprudenciales en el norte y el sur global, véase Bensusán y Díaz Santana (2023).

- Bensusán, G.; Díaz Santana, M. Á. (2023) “Algunas características de las condiciones de trabajo y de las personas repartidoras en países seleccionados de América Latina”. En Alba, C.; Bensusán, G.; Vega, G., *El trabajo del futuro con derechos laborales. Diagnóstico y estrategia de política pública para el reconocimiento de derechos laborales de personas trabajadoras por plataformas digitales*, El Colegio de México, 1era. edición, pp. 95–99.
- Bensusán, G.; Sánchez, L. (2023) “Segmentación, subcontratación y mercado de trabajo en México: Oportunidades abiertas por el cambio institucional”. En Rodríguez, A.; Vela, F.; García, C. (eds.) *Trabajo, Pobreza, Pobreza Laboral*, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bensusán, G.; Santos, H. (2023a) “¿Proteger o no proteger a las personas trabajadoras en empresas que administran plataformas digitales? Debates y alternativas”. En Alba, C.; Bensusán, G.; Vega, G. (coords.) *El trabajo del futuro con derechos laborales. Diagnóstico y estrategia de política pública para el reconocimiento de derechos laborales de personas trabajadoras de plataformas digitales*, El Colegio de México, 1era edición, pp. 23–27.
- Bensusán, G.; Santos, H. (2023b) “Hacia el reconocimiento de derechos laborales para los trabajadores de plataformas”. En Alba, C.; Bensusán, G.; Vega, G. (coords.) *El trabajo del futuro con derechos laborales. Diagnóstico y estrategia de política pública para el reconocimiento de derechos laborales de personas trabajadoras de plataformas digitales*, El Colegio de México, 1era edición.
- Bensusán, G.; Díaz Santana, M. A. (2023) “Regulatory Responses”. En Haidar *et al.*, *Enhancing labour standards and protection measures for platform workers* [Working Paper], International Labour Organization.
- Berg, J. (2015) “Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century”. En *Labour Markets, Institutions and Inequality*, Edward Elgar Publishing.
- _____ (2011) “Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s”. En Lee, S.; McCann, D. (eds.) *Regulating for Decent Work*, Palgrave Macmillan, pp. 123–150. https://doi.org/10.1057/9780230307834_5
- Bertranou, F.; Casanova, L.; Jiménez, M.; Jiménez, M. (2013) *Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina* (Documento de trabajo, No 2), Oficina de País de la OIT para la Argentina. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/3122>

- Blackett, A. (2011) “Introduction: Regulating Decent Work for Domestic Workers”. *Canadian Journal of Women and the Law*, 23, No. 1, pp. 1–46. <https://doi.org/10.3138/cjwl.23.1.001>
- Brave New Europe (2023) *Gig Economy Project-Defeat for the platform lobby: European Parliament backs stronger Platform Work Directive*. <https://braveneweuropa.com/gig-economy-project-defeat-for-the-platform-lobby-european-parliament-backs-stronger-platform-work-directive>
- CEPAL, OIT (2021) *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19* (LC/TS.2021/163; Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 25), CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47510-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-politicas-proteccion-la-relacion-laboral>
- _____ (2019) *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: Antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral* (LC/TS.2019/31), CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44604-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-futuro-trabajo-america-latina-caribe>
- Chen, M. (2012) *La economía informal: Definiciones, teorías y políticas* (Documento de Trabajo de WIEGO No. 1, p. 23). *Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando* (WIEGO). <https://www.wiego.org/publications/la-econom%C3%ADa-informal-definiciones-teor%C3%ADas-y-pol%C3%ADticas>
- Chen, M.; Carré, F. (2020) *The Informal Economy Revisited: Examining the Past, Envisioning the Future*. Routledge. <https://www.routledge.com/The-Informal-Economy-Revisited-Examining-the-Past-Envisioning-the-Future/Chen-Carre/p/book/9780367513894>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021) *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*. CEPAL, No. 9, Informe Especial COVID-19, p. 15.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2022) *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022*. CONEVAL.
- Dingeldey, I.; Fechner, H.; Gerlitz, J.-Y.; Hahs, J.; Mückenberger, U. (2022) “Worlds of Labour: Introducing the Standard-Setting, Privileging and Equalising Typology as a Measure of Legal Segmentation in Labour Law”. *Industrial Law Journal*, 51, No. 3, pp. 560-597. <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwab016>

- Durán, G.; Narbona, K. (2021) “Precarising Formality: Understanding Current Labour Developments in Chile”. *Global Labour Journal*, vol. 12, No. 3. <https://doi.org/10.15173/glj.v12i3.4405>
- Esparza R., A. (2022) *El trabajo de reparto mediante plataformas digitales en la Ciudad de México durante la crisis por COVID-19: Un análisis por cohortes* [Tesis de Maestría]. México, FLACSO.
- Fitoussi, J.-P.; Rosanvallon, P. (1997) *La nueva era de las desigualdades*. Editorial Manantial.
- Florez, N. (2019) *Perfil de los empleadores de las trabajadoras del hogar en México*. Oficina de País de la OIT para México y Cuba. http://www.ilo.org/travail/info/publications/WCMS_697143/lang--en/index.htm
- García, B. (2011) “Las carencias laborales en México: Conceptos e indicadores”. En Pacheco Gómez, E.; De la Garza, E.; Reygadas, L., *Trabajos atípicos y precarización del empleo*, El Colegio de México.
- Gutiérrez Barbarrusa, T. (2016) “El auge del empleo precario en Europa. Conceptos, indicadores y efectos de la crisis económica mundial”. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 135, No. 4, pp. 515–549. <https://doi.org/10.1111/ilrs.12033>
- Haidar, J.; Bensusán, G.; Díaz Santana, M. Á. (2023) *Enhancing labour standards and protection measures for platform workers* [Working Paper]. International Labour Organization.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2022, marzo 30) *Boletín No. 153/2022. Avanza el acceso pleno a los derechos de las personas trabajadoras del hogar*. IMSS. <https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202203/153#:~:text=A%20dos%20a%C3%B1os%20de%20implementarse,promedio%20diario%20de%20230.5%20pesos>
- Jessoula, M.; Graziano, P. R.; Madama, I. (2010) “‘Selective Flexicurity’ in Segmented Labour Markets: The Case of Italian ‘Mid-Siders’”. *Journal of Social Policy*, vol. 39, No.4, pp. 561–583. <https://doi.org/10.1017/S0047279410000498>
- Kanbur, R. (2021) “El largo discurso sobre la informalidad reflejado en algunos artículos de la *Revista Internacional del Trabajo*”. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 140, No. 4, pp. 1–12. <https://doi.org/10.1111/ilrs.12202>
- Martínez Soria, J. (2017) *Informalidad: Implicaciones legislativas y políticas públicas para reducirla*. Instituto Belisario Domínguez. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4001>

- Martínez Soria, J.; Cabestany, G. (2016) “La reforma de la seguridad social en México frente a los desequilibrios del mercado de trabajo”. *Economía Informa*, 397, pp. 89–104. <https://doi.org/10.1016/j.ecin.2016.03.006>
- Maurizio, R. (2021) *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: Una recuperación insuficiente y desigual* (Nota técnica, Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe). Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_819022/lang--es/index.htm
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2022) *Panorama laboral 2022. América Latina y el Caribe*. OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, p. 242. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_867497/lang--es/index.htm
- _____ (2003) *Informe de la Conferencia. Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo* (ICLS/17/2003/4). Oficina Internacional del Trabajo, p. 158.
- _____ (2002) *Actas de la nonagésima reunión*. Oficina Internacional del Trabajo.
- _____ (1993) *Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo.
- OXFAM México; INDESIG (2022) *Este futuro no aplica*. OXFAM México, p. 54.
- Perry, G. E.; Maloney, W. F.; Arias, O. S.; Fajnzylber, P.; Mason, A. D.; Saavedra-Chanduvi, J. (2008) *Informalidad: Escape y Exclusion*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/978-9-5883-0721-3>
- Rani, U. (2020) “Old and new forms of informal employment.” En Chen, M.; Carré, F. (eds.) *The Informal Economy Revisited: Examining the Past, Envisioning the Future*, Routledge, pp. 88-91.
- Rodgers, G.; Rodgers, J. (1989) *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe*. International Institute for Labour Studies.
- Vaca-Trigo, I. (2022) *Impactos de la pandemia en el trabajo de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Desafíos de igualdad e inclusión laboral en el contexto de la recuperación transformadora: una mirada a grupos poblacionales prioritarios del Consenso de Montevideo, Santiago de

4. SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO E INFORMALIDAD LABORAL EN MÉXICO

Chile. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_iliana_vaca-trigo.pdf

Velasco, J. J. (2019) *Estándares internacionales para medición de informalidad*. Seminario Internacional: Nuevas y antiguas formas de informalidad laboral y empleo precario, Santiago de Chile. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/20190403_5.velasco-oit.pdf

Weller, J.; Roethlisberger, C. (2011) *La calidad del empleo en América Latina* (LC/L.3320-P; Serie Macroeconomía del desarrollo). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5341-la-calidad-empleo-america-latina>

ANEXO 1
INDICADORES DEL MERCADO LABORAL
PARA CUATRO PAÍSES

4. SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO E INFORMALIDAD LABORAL EN MÉXICO

Cuadro 1. Indicadores generales del mercado laboral (cuatro países)

Indicador	Argentina			Brasil			Chile			México		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Posición en la ocupación												
Empleadores	3.8	3.1	3.6	4.9	4.8	4.4	4.1	3.3	3.0	4.4	3.5	4.4
Asalariados	66.1	67.3	66.8	63.6	64.4	63.2	71.4	75.2	73.5	70.0	74.2	69.9
Trabajadores por cuenta propia	22.2	22.4	23.5	23.9	24.2	25.7	20.0	18.1	20.3	19.0	15.9	19.4
Trabajadores domésticos	7.4	6.5	5.6	6.4	5.6	5.7	3.6	2.7	2.5	4.1	4.2	3.9
Familiares no remunerados	0.6	0.6	0.6	1.2	1.1	1.1	0.9	0.8	0.7	2.6	0.2	2.4
Otros				...	...	...	...	...	...	...	...	...
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
% asalariados informales	35.1	29.8	32.6	20.9	18.9	20.2	15.9	10.3	10.3	33.9	28.5	32.9
% Trabajadores por cuenta propia informales	...	...	...	69.5	67.7	67.2	...	...	...	99.8	99.9	99.8
% Asalariados en sectores de baja productividad	25.1	22.3	22.0	24.0	22.3	23.4	13.2	12.4	11.0	24.1	24.2	24.1

Elaboración propia con base en encuestas nacionales de cada país.

Cuadro 2. Características del empleo (cuatro países)

Indicador	Argentina			Brasil			Chile			México		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
% asalariados con contrato escrito	...	...	...	76.5	78.7	77.1	87.6	89.3	89.7	65.5	67.9	65.7
% asalariados con trabajo a tiempo parcial (menos de 35 horas)	41.0	51.1	41.5	17.5	16.7	16.6	12.6	11.7	11.6	19.7	21.8	20.1
% asalariados con trabajo a tiempo parcial involuntario (menos de 35 horas)	31.8	25.9	27.7	29.8	29.3	34.0	44.1	33.7	5.6	...	...	...
% asalariados con alguna prestación	70.1	75.3	71.9	...	...	...	85.6	87.4	87.5	70.7	78.6	71.7
% asalariados con contrato escrito, con alguna prestación	...	...	...	...	...	...	96.7	96.0	96.1	95.0	96.1	94.3
% asalariados sin contrato escrito, con alguna prestación	...	...	...	...	...	...	7.1	15.3	11.9	23.1	39.3	26.5

Elaboración propia con base en encuestas nacionales de cada país.

ANEXO 2
INDICADORES SOBRE INFORMALIDAD

Cuadro 3. Indicadores estratégicos de informalidad laboral (tasas)

Categoría		2018	2019	2020	2021	2022
Tasa de informalidad laboral (TIL)	Nacional	56.49	56.09	55.44	55.84	55.75
	Hombres	55.95	55.15	55.44	55.61	55.63
	Mujeres	57.34	57.52	55.43	56.18	55.92
Edad	15-24 años	66.26	65.98	67.98	67.94	67.65
	25-44 años	50.95	49.96	48.99	49.47	49.83
	45-64 años	56.24	56.21	55.34	55.42	55.10
	65 y más	77.08	77.63	76.33	77.27	75.90
Escolaridad	Primaria incompleta	86.80	85.80	87.91	86.78	86.71
	Primaria completa	76.89	77.14	77.33	77.48	78.17
	Secundaria completa	60.10	59.67	59.75	61.55	61.83
Posición en la ocupación	Medio Superior y Superior	35.71	35.74	35.57	37.11	36.84
	Trabajadores subordinados y remunerados	45.11	44.81	43.62	43.70	44.04
	Trabajadores por cuenta propia	86.28	85.30	85.67	85.84	86.38
	Trabajadores no remunerados	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENOE (4T/2018-2021 y 2T/2022).

4. SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO E INFORMALIDAD LABORAL EN MÉXICO

Cuadro 4. Informalidad laboral por rama de actividad y tipo de unidad económica (tasas)

Categoría		2017	2020	2021
Rama de actividad	Primario	88.4	86.7	86.0
	Secundario	50.7	49.2	50.5
	Terciario	53.3	52.7	50.7
Tipo de unidad económica	Privada	37.6	36.3	30.2
	Pública	13.5	13.7	12.1
	Informales en el sector formal	34.1	33.0	31.4
	Trabajo doméstico remunerado	98.4	96.3	95.9

Fuente: Elaboración con base en Coneval (2022).



5. TRABAJAR EN EL ESPACIO PÚBLICO: EXPERIENCIAS DE INFORMALIDAD EN LA PERIFERIA NORORIENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

YUTZIL TANIA CADENA PEDRAZA¹

INTRODUCCIÓN

El concepto de informalidad alude a un amplio espectro de realidades sociales, económicas, urbanas, que son heterogéneas y complejas y que, debido a su incremento en las últimas décadas, se hace necesario profundizar en su comprensión. Este capítulo propone abonar en la comprensión sobre las condiciones sociales y urbanas de hombres y mujeres que hacen uso de la calle como su principal espacio de

¹ Investigadora-becaria postdoctoral por CONAHCYT en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Imparte clases en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y en el Departamento de Antropología en la UAM-I. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

trabajo. Para ello, se aborda la relación entre trabajo y el uso del espacio público como lugar de trabajo, en el contexto de precariedad social y desigualdad urbana. Se presentan y analizan las experiencias de los trabajadores que realizan —por cuenta propia— actividades de recolección de basura y jardinería, para comprender cómo viven su trabajo cotidianamente, cómo significan estas condiciones de vida y su participación en un contexto de desigualdad urbana y precariedad social. Estas reflexiones que se presentan son resultado de la segunda etapa de una investigación socioantropológica más amplia, que se encuentra en curso,² sobre trabajadores que habitan en el norte del municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México.

De esta manera, las reflexiones sobre los casos que se presentan forman parte de la heterogeneidad y complejidad social de lo que se ha denominado como sector informal. En una breve arqueología del uso del adjetivo *informal*, en términos económicos y con efectos en lo laboral, se observa que el término tiene su origen en la década de los setenta, con los estudios —desde la antropología— de Keith Hart, en 1973. El término *sector informal* se propuso para nombrar a un sector de la población ocupada en un conjunto de actividades económicas orientadas a la producción de bienes y servicios, que las personas (principalmente pobres) realizaban por cuenta propia para obtener ingresos y que, en cierta medida, estos modos de producción son organizados de acuerdo con la lógica y funcionamiento de

² La primera etapa de la investigación se desarrolló de septiembre de 2020 a agosto de 2021; se tituló “Habitar el espacio público desde la periferia de la Ciudad de México, en el contexto de Covid-19”, y tuvo por objetivo estudiar las formas de habitar el espacio público por residentes de la periferia nororiente de la ciudad para comprender las formas de precariedad y desigualdades urbanas, expresadas en el contexto de la emergencia sanitaria que se generó con el Covid-19. La segunda etapa de la investigación se desarrolló a partir de octubre de 2021 hasta septiembre de 2022, y se tituló “Espacio público, trabajo e informalidad en la periferia de la Ciudad de México y en el contexto de crisis sanitaria”; en esta ocasión, el objetivo de la investigación se concentró en comprender las formas de trabajo y problemáticas que viven los trabajadores remunerados que realizan sus actividades en el espacio público. En este segundo período se realizó una aproximación a la experiencia de comerciantes ambulantes y semifijos, recolectores de basura, vigilantes y jardineros.

los hogares (Tokman, 1987; INEGI, 2014). Posteriormente, para el 2003, en el mercado laboral se presentaban otros fenómenos que han repercutido en la desprotección laboral de los trabajadores; estos fenómenos emergieron y se fueron acentuando con los procesos de la globalización, con la implementación de políticas neoliberales, y hacen referencia a los trabajadores “que aportan su fuerza de trabajo para empresas perfectamente constituidas e incluso para instituciones, privadas o públicas, a quienes se les paga *por fuera de nómina* [...] para eludir las contribuciones patronales a la seguridad social” (INEGI, 2014). Al conjunto de estas relaciones y condiciones en las maneras de trabajar (incluyendo las del sector informal) se le ha denominado *informalidad laboral*. Sobre esto, algunos estudios dan cuenta que las condiciones de informalidad en México son resultado de las medidas económicas y políticas asociadas al modelo neoliberal implementado en la década de los ochenta, y que han tenido efectos importantes en la producción y reproducción de condiciones de precarización social. Condiciones que, durante la pandemia, originada por COVID-19, propiciaron mayores condiciones de vulnerabilidad social en ciertos sectores empobrecidos (Álvarez, 2022).

En México, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para agosto del 2022 la población económicamente ocupada en condiciones de informalidad laboral representaba el 55.7% del total de la Población Económicamente Activa (PEA); de este porcentaje, el 28.7% corresponde solamente a la población ocupada en el sector informal. Es decir que actualmente, a nivel nacional, más de la mitad de la población trabaja en condiciones de informalidad laboral y, en su mayoría, pertenecen al sector informal. Este panorama no varía mucho en el caso de la Ciudad de México pues, según las cifras del segundo trimestre del 2022, de la Población Económicamente Activa (PEA), el 49.5% de la población trabajaba en la informalidad laboral, mientras que de ella, el 33.2%³ se refiere particularmente al sector

³ Estas cifras corresponden al área conurbada de la Ciudad de México, integrada por las dieciséis alcaldías y dieciocho municipios del Estado de México, entre los que se encuentra el municipio de Nezahualcóyotl.

informal. Estos datos resultan interesantes y reveladores para comprender que el fenómeno de la informalidad laboral es más amplio; sin embargo, este capítulo está orientado a comprender las maneras en que algunos trabajadores del sector informal significan y viven cotidianamente estas condiciones de trabajo para comprender las implicaciones que ello tiene en un contexto muy particular y periférico de la Ciudad de México.

El interés por estudiar el trabajo no asalariado que se realiza por cuenta propia y en el que se hace uso del espacio público como lugar de trabajo (Ramírez, 2015), surge —de una parte— porque fueron de los primeros trabajadores más afectados con las medidas sanitarias durante la pandemia, específicamente, con el cierre de los espacios públicos y el confinamiento social. De otra parte, porque se observó que la tendencia de mantener el trabajo en las calles se llevó a cabo, principalmente, por parte de los habitantes de las periferias urbanas, lo cual permitió dar cuenta de que ante una crisis de inestabilidad o incertidumbre económica y de seguridad social, el trabajo en las calles resultó una opción viable para las personas que buscan un ingreso económico inmediato. Por tanto, las preguntas que guían estas reflexiones son: ¿A qué problemáticas se enfrentan trabajando en la calle en condiciones de informalidad, y qué implicaciones sociales y urbanas tiene esto?

En lo siguiente, el texto se compone de tres apartados más: en el primero se presenta un breve contexto histórico del sector informal, poniendo particular atención en aquellos trabajos que se realizan en la calle. En un segundo momento, en forma de viñetas, se presentan las experiencias de algunos trabajadores que laboran en la recolección de basura y en la jardinería. A partir de ellas se propone visibilizar algunas de las condiciones sociales y urbanas en las que la informalidad hace parte de la reproducción social de la vida y el mantenimiento urbano. Por último, a manera de reflexiones finales, se propone que la informalidad laboral constituye modos de vida que intentan resistir formas de precarización social y de desigualdades urbanas preexistentes.

EL TRABAJO EN EL ESPACIO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La centralidad del trabajo en la Ciudad de México, a escala metropolitana, se expresa no sólo por ser la base de la economía, sino también por los fenómenos sociales y urbanos que se generan en torno a él. Considerado una de las prácticas más comunes y principales en el habitar de esta metrópoli, el trabajo es generador de movilidad urbana⁴ y de procesos socioespaciales que se expresan en la producción social de la ciudad. Todos los días gran parte de la población se dispone para trasladarse y organizar su tiempo en relación a un conjunto de actividades laborales, en busca de trabajo o, incluso, para realizar actividades que se relacionan con la formación para el trabajo, como estudiar, capacitarse o tomar algún curso. No obstante, se propone que no todo el trabajo es reconocido y valorado por igual; históricamente, la división social y genérica del trabajo ha separado al mundo del trabajo en dicotomías que se han asumido sin cuestionar: el trabajo remunerado del no remunerado, el productivo del reproductivo, el formal del informal. En base a estas distinciones las ocupaciones son clasificadas, así como los lugares de trabajo y, como efecto secundario, las personas.

Por su parte, los espacios urbanos que se producen para el trabajo no sólo refieren a las diversas edificaciones destinadas para ser fábricas, oficinas o centros de trabajo, como los rascacielos que se encuentran en las principales avenidas de la ciudad y que conforman el paisaje urbano (Pérez, 2011; Illades y Barbosa, 2013). Pensar en los espacios para el trabajo también implica contemplar aquéllos, como

⁴ Camilo Caudillo (2016) identificó que, de acuerdo con la encuesta origen-destino del 2017, se reportan hasta 2.25 mil millones de viajes realizados desde algún municipio del Estado de México a la Ciudad de México. Simplemente, durante el período 2000-2015 el aumento que se registró de trabajadores que salen de algún municipio de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) para acudir a su trabajo en alguna alcaldía de la Ciudad de México, pasó de 2.66 millones a 3.01 millones para 2015.

las calles y espacios públicos, que no son reconocidos y legitimados como lugares para trabajar, no obstante que, en la práctica y experiencia de las personas, los espacios públicos —como la calle, los parques, el transporte público, las plazas— son representados como lugares de tránsito o recreativos, pero también son vividos como lugares de trabajo.

El estudio del trabajo en las calles no es un tema nuevo; algunos autores/as han señalado que desde la época colonial se ha representado como una forma de trabajo propio de sectores sociales desfavorecidos y marginados. Se ha identificado que en las pinturas del siglo XVIII y en las fotografías del siglo XX, el comercio callejero ha sido una actividad realizada principalmente por indígenas y mestizos, en su mayoría mujeres y niños (De Alba *et al.*, 2007). En otros estudios se ha identificado que las representaciones sociales del trabajo en el espacio público se relacionan con ideas de subdesarrollo, rusticidad y en oposición a los procesos modernizadores que desde el siglo XIX impregnaron las políticas de urbanización y de higienización urbana provocando así, procesos de estigmatización y exclusión social (Monnet, 1996; Barbosa, 2008; Illades y Barbosa, 2013).

Las ideas en torno al trabajo no asalariado que se realiza por cuenta propia y en el espacio público con escaso reconocimiento laboral, que las consideran actividades económicas tolerables, pero no deseables o, incluso, que las criminalizan, se han construido históricamente como formas de representación social, jurídica y urbana. En 2014 se organizó en la ciudad el Foro Internacional sobre “Empleo informal y precario: causas, consecuencias y posibles soluciones”, donde asistieron académicos y representantes de diferentes países, así como de la CEPAL, OIT, FLACSO, UNAM, UAM y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Gobierno del Distrito Federal. En él se planteó que las mujeres y la población joven son los más afectados por el empleo informal y precario, no sólo en nuestro país, sino que a nivel mundial, con lo cual se abre más la brecha de desigualdad. Se recomendó mantener un enfoque de transición a la formalidad y, para lograrlo, se propuso buscar mecanismos para formalizar el trabajo ya existente, mitigar la precariedad laboral y conocer más a fondo el empleo informal.

Posteriormente, en 2016 la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (antes Distrito Federal) publicó el informe especial “El trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México. Un análisis desde la perspectiva de los derechos humanos”; en él se propone el trabajo informal que se realiza en el espacio público, como la materialización del derecho a las calles y del derecho a trabajar. En este informe se analizan las formas de regulación a partir de la revisión de la normatividad y las políticas públicas, se identifican las principales problemáticas, y se proponen una serie de recomendaciones, entre las que destacan: 1) el reconocimiento legal y social de la población trabajadora del sector informal y, particularmente, de quienes trabajan en el espacio público; 2) reconocimiento del derecho a la ciudad, al uso y disfrute del espacio público, garantizando la multifuncionalidad del espacio público, en especial la laboral, con la finalidad de asegurar que las y los trabajadores informales puedan trabajar de manera segura en el espacio público; 3) eliminar del área de seguridad la visión punitiva y criminalizadora que impera sobre este sector; 4) la creación de un instrumento legal y la reforma de las leyes que han mantenido una ambigüedad en las formas de regulación del trabajo informal que se realiza en el espacio público, y que han propiciado abusos y prácticas de corrupción, y 5) diseñar mecanismos a partir de los cuales se amplíe la cobertura de la seguridad social para proteger a las y los trabajadores informales en el espacio público.

A pesar de estos avances por comprender las necesidades y pensar en alternativas de inclusión y equidad para estos sectores, en las reglamentaciones y políticas públicas sigue sin considerarse al espacio público como espacio de trabajo, lo que ha repercutido en diversos conflictos urbanos, entre diferentes actores sociales (Cadena, 2021). En este sentido, se coincide con algunas posiciones que proponen mayor comprensión sobre las diversas realidades, y que consideran necesario el reconocimiento de estas formas de trabajar en el diseño de políticas públicas, como una manera de garantizar la inclusión de sectores que hasta el momento han sido estigmatizados, marginados y excluidos (Meneses, 2011; CDHDF, 2016; Crossa, 2018). Por ello, desde esta perspectiva, el trabajo en el espacio público se aborda

como práctica y representación social, que es especializada, y que las personas realizan para vivir, para sobrevivir y/o como una manera de permanecer y tener derecho a la ciudad.

TRABAJAR EN EL ESPACIO PÚBLICO: EXPERIENCIAS DE INFORMALIDAD

En una sociedad donde la idea del trabajo formal representa el medio idóneo para el reconocimiento de derechos ciudadanos y la obtención de garantías sociales y laborales (salario, prestaciones de seguridad social, vacaciones pagadas y jubilación) y, en una ciudad dónde más de la mitad de la población ocupada labora en condiciones de informalidad, se hace necesario abonar en la comprensión de las condiciones de vida de aquellos trabajadores que no cuentan con garantías laborales, que no perciben un sueldo, que “viven al día”, y que no cuentan con los beneficios sociales que se supone deben obtenerse por medio del trabajo.

Los casos de los trabajadores que se presentan laboran en la recolección de basura y en la jardinería, y hacen parte de la población ocupada en el sector informal. Son trabajadores no asalariados, que laboran por cuenta propia y que hacen uso del espacio público como lugar de trabajo para ofertar servicios urbanos al norte del municipio de Nezahualcóyotl. Para estos casos se sostendrá que, si bien para los trabajadores su ocupación ha significado una forma que posibilita un ingreso económico que les permite sobrellevar la vida urbana, también significa una manera de permanecer en la ciudad. Por tanto, más que señalar las condiciones de precariedad laboral, interesa comprender cómo los trabajadores viven las condiciones de informalidad y el lugar que ocupan estas ocupaciones en un contexto social y urbano más amplio.

El municipio de Nezahualcóyotl se ubica en el Estado de México y, por su composición geográfica territorial, el municipio se encuentra dividido en dos partes: a) el centro que es la parte más representada del municipio y donde se ubica el palacio municipal; esta parte del

municipio colinda con las alcaldías Venustiano Carranza, Iztacalco e Iztapalapa, y los municipios de Chalco y Chimalhuacán, y b) el norte del municipio que colinda con la alcaldía Gustavo A. Madero y el municipio de Ecatepec de Morelos, que es el lugar de estudio.

El norte del municipio de Nezahualcóyotl se compone por dieciocho colonias; su infraestructura urbana se observa con falta de mantenimiento y las colonias carecen de espacios y servicios públicos de calidad, a pesar de contar con la línea B de metro. Mantiene un origen común con algunas de las colonias que pertenecen a la alcaldía de Gustavo A. Madero, pues hacen parte de lo que en el sentido común se reconoce como la “zona de Aragón”, término que hace referencia a las colonias que en sus orígenes fueron parte de la Ex Hacienda de Santa Anna de Aragón, y que aún conservan la referencia aragonense (Cadena, 2022).

Figura 1. Mapa de ubicación geográfica del municipio de Nezahualcóyotl



Fuente: Imagen recuperada de internet (<https://www.diocesisdenzahualcoyotl.org.mx/diócesis>).

Durante la pandemia, y con la implementación de las medidas sanitarias que establecieron en conjunto el gobierno de la Ciudad de México y del Estado de México, se observaron grandes diferencias entre la dinámica del centro de la ciudad y las periferias urbanas al nororiente de ella, donde las medidas de “sana distancia” y “quédate en casa” se pusieron en práctica muy lentamente, o no se llevaron a cabo por una parte de los habitantes. El sector informal no dejó de visibilizarse en el EDOMEX, pues trabajadores que laboraban en el espacio público tuvieron que implementar estrategias para continuar con sus labores: recorriendo las calles y casa por casa ofrecían algún tipo de producto o de servicio. También, otra estrategia fueron las ventas o servicios que se ofrecían por medio de las redes sociales (grupos vecinales en Facebook o WhatsApp). Esto también visibilizó la vulnerabilidad y riesgo a la que estos trabajadores estaban expuestos por no poder quedarse en casa y tener que salir cada día a buscar un ingreso económico. Es el caso de los trabajadores por cuenta propia que laboran en recolección de basura y de jardinería,⁵ ocupaciones que, veremos, al mismo tiempo que hacen parte del sector informal y que en términos laborales se ha mantenido su reconocimiento social y jurídico en la marginalidad, son actividades de mantenimiento higiénico y forestal de un entorno urbano que, al mismo tiempo, hace parte de esta producción periférica de la ciudad asociada a un tipo de marginalidad urbana que, además de expresarse por los límites geopolíticos, es resultado de profundas desigualdades urbanas y precariedad social, ya que, no obstante que el municipio de Nezahualcóyotl tiene una oficina dedicada a resolver el servicio público de recolección de basura y para la poda de árboles y dar man-

⁵ La aproximación etnográfica se desarrolló particularmente durante los meses de febrero a junio de 2022, y permitió realizar observaciones sobre las diferentes formas de trabajo en el espacio público y hacer un conjunto de 12 entrevistas, de las cuales dos fueron a hombres que se dedican a la recolección de basura, y dos hombres y una mujer que se dedican a la jardinería. En todos los casos se observaron condiciones de baja escolaridad, todos son residentes de esta localidad, y en tres de estos casos se identificaron procesos de migración interna (de los estados de Toluca, Puebla y Michoacán), y en un caso, en su trayectoria laboral, se identificó la experiencia migratoria internacional a Estados Unidos.

tenimiento a las áreas verdes que se encuentran en la vía pública, este servicio es insuficiente para atender los problemas para la recolección de basura y del mantenimiento urbano y de las áreas verdes públicas que ya de por sí son pocas.⁶

TRABAJAR EN LA RECOLECCIÓN DE LA BASURA

Al caminar por las calles, durante todo el día se oye el sonido de campanas, característico de los trabajadores que se trasladan en un triciclo y que la utilizan para avisarle a los habitantes que pueden salir a tirar su basura. A cambio de este servicio reciben una propina de acuerdo con la cantidad de basura, pero sobre todo depende de la voluntad del cliente. El tipo de recolección que hacen estos trabajadores no se refiere al servicio público que proporciona el gobierno, por el contrario, se refiere a una ocupación que se ha generado a la par del servicio municipal, un trabajo que se realiza por cuenta propia, pero que implica un tipo de registro a una asociación que dirige un líder, quien está registrado ante el municipio y tiene el permiso para trabajar, pero no funge como el jefe o empleador del trabajador, sino como mediador para obtener una especie de permiso laboral. Mediante esta asociación, el trabajador obtiene el permiso y la asignación de un perímetro geográfico donde es autorizado para trabajar y, dentro de sus obligaciones, deben pagar una cuota de \$500 a la semana, independientemente de los días que trabaje.

De acuerdo con la experiencia de los trabajadores entrevistados, el proceso de trabajo inicia muy temprano, cuando salen de su casa para

⁶ No se cuentan con datos sobre las actividades que realiza el municipio para dar mantenimiento a las áreas verdes. Pero en el caso de la recolección de basura el municipio cuenta con 120 camiones que no dan abasto, propiciando que la basura, sea una de las problemáticas sociales y urbanas más graves en el municipio. Simplemente, para el 2021, se calculaba que el tiradero municipal Neza III, de 30 hectáreas, estaba llegando a su máxima capacidad, pues al día se recolectan en el municipio mil doscientas toneladas de basura.

recoger el triciclo de carga, que es el transporte donde van juntando y separando la basura. Una vez que van por el transporte al lugar donde los tiene almacenados el líder de la asociación, recorren las calles del perímetro asignado; la mayoría de los trabajadores van construyendo relaciones sociales con los clientes, y esto les permite saber en qué casa tocar el timbre para recoger la basura cada día o un determinado día de la semana. Una vez que han llenado el triciclo de carga se dirigen a la planta industrializadora que se encuentra en los límites de la alcaldía Gustavo A. Madero de la Ciudad de México, y no al tiradero Neza III que pertenece al municipio, como debiera ser, tomando en cuenta que la basura es de los habitantes del municipio. Sobre esto, lo que comentan los trabajadores es que el líder de la asociación les proporciona una credencial donde se les asigna un número, y con ella se les permite la recepción de la basura contra el pago de \$30 por cada vez que la llevan. En el caso de otros líderes que también trabajan en la zona, tienen ubicado un camión de carga que les recibe durante el día la basura, y estos camiones, una vez que se llenan, transportan la basura al tiradero municipal correspondiente.

Algunos trabajadores como Julián, de 43 años, y Pedro, de 40 años, son originarios de otros estados o de otros municipios del Estado de México; pero para poder trabajar de este lado de la ciudad, rentan una vivienda en las colonias vecinas como en la colonia Impulsora, y desde allí se trasladan a las colonias vecinas para hacer la recolección de basura. Este dato no es menor, pues da cuenta de los procesos migratorios que sostienen la vida y de las maneras en que el trabajo informal continúa representando una posibilidad para seguir integrando a otras poblaciones para vivir en la ciudad.

En términos generales, la jornada de trabajo dura entre 12 h y 13 h tomando en cuenta que inicia a las 7am y el último viaje de basura a la planta industrializadora concluye entre 7pm y 8pm, dependiendo de la hora en que se termine la luz del sol o el clima se los permita. A la semana, normalmente trabajan de lunes a sábado y descansan los domingos, pero esta decisión la establecieron en función de que la planta industrializadora no abre los domingos y no tendrían dónde descargar la basura. En el caso de Julián, comentó que, cuando va a ver a su esposa e hijos al “pueblo” (ubicado en Toluca), tiene que

ahorrar dinero para llevarles cada semana o cada determinado tiempo. Sin embargo, cuando se ha llegado a ausentar del trabajo para visitar a su familia durante varios días, tiene que dejar pagada su cuota semanal al líder de la asociación.

Los conocimientos para realizar este trabajo se adquieren en la práctica. En el caso de Julián y Pedro, ambos con escolaridad básica, iniciaron esta actividad cuando un conocido les platicó y los llevó con el líder para registrarse. En el tiempo que llevan viviendo en la ciudad, ambos identifican que con poca escolaridad es difícil encontrar otro trabajo, y respecto a sus trayectorias laborales, comentaron haber trabajado antes en la construcción o en el campo. En el caso de Julián, comentó que a los 12 años se vino a la Ciudad de México para trabajar en la construcción; vivía en las obras durante el tiempo que durara el trabajo, y así lo hizo durante 20 años; pero en cuanto le platicaron de la recolección de basura, dijo “me vine y aquí me gustó para trabajar”; en cuanto al cambio de trabajo especificó que “no se gana mucho, pero se sufre menos”, considerando que el trabajo en la construcción es muy pesado y, hasta cierto punto, peligroso. La valoración laboral que se realiza se concibe desde un proceso subjetivo, donde el riesgo se valora más en términos humanos que económicos.

En cuanto a las formas de remuneración que reciben por su trabajo, comentan que a pesar de ganar sólo las propinas de sus clientes, en un día pueden juntar de \$200 a \$500, más lo que pueden obtener de vender el cartón, el pet y el material en los centros de reciclaje. Desde su concepción, también consideran los artículos que los vecinos les regalan como un colchón, muebles, juguetes, ropa y calzado para él o para sus hijos. En el caso de Pedro se observó otra estrategia, y durante el trabajo de recolección, en algún momento durante la pandemia, implementó el servicio de cortar el pasto, se compró unas tijeras para realizar el trabajo, pero comenta que para él resultó difícil por las exigencias de los clientes, a los que “luego no les gusta como queda”, y el tiempo que le lleva cortar el pasto con las tijeras —a diferencia de utilizar la desbrozadora— representa una inversión de tiempo y esfuerzo que no siempre se recupera monetariamente, por lo que decidió ya no ofrece ese servicio y dedicarse sólo a la recolección de basura.

El momento para alimentarse es importante, pues saben que su cuerpo es su principal herramienta de trabajo para trasladarse y para cargar. Aunque, según su experiencia, tratan de hacer el menor gasto en ello y antes de salir a trabajar desayunan; para la comida tratan de hacer una parada en su casa. En este sentido, al pensar algunos aspectos relacionados a la construcción de inseguridad laboral y social, se observó que los trabajadores tienen clara la precariedad laboral que viven; dice Pedro “no hay contrato, no tenemos ni seguro, ni nada”, y agrega, “lo que te pase ya es muy independientemente”. Estas condiciones de desprotección laboral son asumidas como condiciones de vida y, ante esta realidad, despliegan estrategias personales y sociales para sobrellevar los riesgos que implica trabajar de manera informal. Algunas de estas estrategias son, por ejemplo, en torno a la salud; comentó Julián que él “trata de no enfermarse” y, dice, “cuando me enfermo, pues ya le hablo al líder para avisarle que no voy a pasar y me quedo en mi casa”. Otra estrategia es la construcción de una red social que los trabajadores van construyendo entre compañeros, con los clientes, con vecinos o con otros trabajadores, así, durante su recorrido por las calles, se observa que también se detienen para platicar con los vigilantes de las calles, comerciantes o locatarios de los mercados. De esta manera, la construcción de una red social implica un proceso de visibilización y reconocimiento en el vecindario.

Sin embargo, otros aspectos que se relacionan con la inseguridad que viven estos trabajadores tiene que ver con la delincuencia pues, realizando su trabajo, han vivido situaciones de robo con violencia. Por ejemplo, Julián cuenta que a él lo han asaltado y golpeado, le han quitado su dinero y el triciclo, el cual alquila como medio de trabajo. En una situación como ésta, el trabajador queda en estado de indefensión, con miedo o coraje, y comprometido a pagar el costo del triciclo al líder. En otra situación, cuando un trabajador tiene algún accidente y no puede continuar trabajando, los procesos del cuidado, de incapacidad y, en su caso, el proceso de hacer una demanda por el daño causado por otra persona (por ejemplo, ser atropellado), son gestionados por los trabajadores de manera independiente y con sus propios recursos.

Un aspecto más a señalar, y que hace parte de las condiciones en que estos trabajadores realizan su trabajo, se refiere al clima. Al ser un trabajo que implica recorrer las calles y desplazarse varias veces al día para realizar la recolección de basura y luego acudir a la planta industrializadora para descargar, comentan los trabajadores que en épocas de lluvia o mucho calor el trabajo se hace difícil. En tiempos de calor, sobrellevan estas condiciones hidratándose y cubriéndose con alguna sombrilla, gorra y ropa ligera. Pero cuando se trata de lluvias, esta condición climática interrumpe el día de trabajo, aunque también, les ha generado momentos de mucho trabajo. Esta última situación se da porque, al ser colonias que constantemente sufren de múltiples inundaciones en épocas de lluvia, las casas y los muebles suelen dañarse. Sobre esto, Julián recuerda que en el 2009, cuando se desbordó el Río de los Remedios ocasionando un desastre en las colonias y el agua subió hasta un metro de altura, fueron días de mucho trabajo, pues los vecinos requirieron de su ayuda para sacar las cosas, ropa y muebles que se habían dañado con la inundación. En estas situaciones, los artículos que ya no son posibles de reutilizar, pasan por un proceso de reciclaje, donde el trabajador evalúa qué de los materiales puede ser extraído y vendido.

Para finalizar, si bien, estos trabajadores no pararon de trabajar durante la pandemia, identifican que el ritmo del trabajo bajó considerablemente y estuvo latente el riesgo a contagiarse. En estos casos, ambos trabajadores comentaron no haberse contagiado, pero la disminución de trabajo se debió al miedo de los clientes a ser contagiados, lo que provocó que las personas (clientes) no salieran a tirar su basura diariamente (como antes lo hacían). En este sentido se puede observar que el trabajo depende principalmente de la disposición, relación y remuneración de quienes viven en las colonias.

TRABAJAR EN LA JARDINERÍA

Los trabajadores de la jardinería definen su trabajo como la ocupación que se encarga de arreglar los árboles, el pasto o eliminar alguna

plaga en las plantas o las áreas verdes en general. Se desarrolla al interior de una casa o en el exterior, en los espacios públicos como los camellones de las calles o los jardines públicos. Al igual que el trabajo de la recolección de basura, el municipio cuenta con una oficina de servicios públicos que incluye la poda de árboles y de pasto; sin embargo, para solicitar el servicio hay que hacer un trámite y esto suele ser pérdida de tiempo para los habitantes, quienes también pueden no contar con la información necesaria para hacerlo. Es por ello que una gran parte de los habitantes que requieren de los servicios de jardinería los paga por su cuenta; así, el cuidado de muchas áreas comunes o públicas se realiza con los recursos económicos de los vecinos. Incluso, a partir de estas prácticas, entre ellos van ejerciendo un tipo de apropiación del espacio público, y cierran o acordonan las áreas verdes propiciando su restricción para el uso común de los habitantes.

Por otra parte, una observación que se puede hacer sobre este trabajo es que no basta con saber hacerlo; también se requiere que el lugar donde se trabaje cuente con áreas verdes y, tal vez, ésta sea la mayor condición que defina el lugar de trabajo. En el área metropolitana de la Ciudad de México se puede observar que las áreas verdes no se ubican de manera homogénea en la ciudad; su distribución es incluso una característica que expresa las desigualdades sociales y urbanas. Por ejemplo, al observar un mapa se puede ver que, en la ciudad, la mayoría de las áreas verdes están localizadas al sur-poniente, y esta localización se relaciona con la ubicación residencial de gran parte de la población que vive en condiciones de baja marginación. Contrariamente, en la parte nororiente de la ciudad se encuentran las localidades que rodean parte de lo que en su momento conformó el Lago de Texcoco, pero debido a las condiciones salitrosas de la zona, la tierra no es muy fértil y, más bien, los primeros habitantes que llegaron recuerdan que el terreno se componía por pantanos donde se cazaban patos. No obstante, a pesar de estas condiciones del territorio, en el norte del municipio de Nezahualcóyotl se pueden ubicar algunas áreas verdes en los camellones de las avenidas o en áreas pequeñas que funcionan como jardines públicos. Otros lugares donde se observan áreas verdes es en las colonias que surgieron como

colonias residenciales cerradas, exclusivo al tránsito local, y donde se intentó reproducir un modo de vida suburbano; en ellas las casas suelen tener jardín amplio.

En las experiencias de los trabajadores de la jardinería rescatamos la de Casimira de 58 años, Enrique de 65 años y José de 78 años. Cada uno relata que la jardinería surgió como una alternativa de trabajo frente a una coyuntura particular, pero que ha significado una manera de construir una pertenencia social y urbana. Para realizar el oficio de jardinería, han tenido que aprender a usar diferentes tipos de herramientas y también adecuarse, según la tecnología lo permita; por ejemplo, en un inicio aprendieron a cortar el pasto con las tijeras, posteriormente utilizaron la máquina podadora de pasto y, por último, aprendieron a usar la desbrozadora, la cual requiere de mayor precisión, aunque también reconocen que su principal herramienta es su cuerpo, pues a través de la movilidad y fuerza de éste, van realizando su trabajo.

En el caso de Casimira, ella es originaria del estado de Michoacán; llegó a vivir a la ciudad desde los tres años, y gran parte de su vida vivió al sur de la ciudad. En su trayectoria laboral, con la escolaridad de primaria, laboró en diferentes empleos —como comerciante o haciendo aseo en casas—, pero uno que le agradó mucho fue ser encargada de la cocina en un centro educativo, el cual tuvo que cerrar y se quedó sin trabajo. Por sugerencia de un familiar, desde hace seis años se vino a vivir a este lado de la ciudad, rentó una casa, y en ella puso un negocio de alimentos preparados que atendía por las tardes noches. En este trabajo, entre sus clientes, conoció a Enrique, su actual pareja, y quien trabaja como jardinero en la zona. Ambos, con hijos de un matrimonio anterior, empezaron a trabajar juntos desde hace seis meses, y cada mañana preparan el triciclo de carga con las herramientas necesarias (tijeras, escoba, escaleras, la máquina para cortar pasto y guantes) y algunos alimentos para comer en el camino. Salen entre 9 am y 9:30 am de su casa, y su jornada de trabajo es de 6 a 7 horas al día. Posteriormente, entre 3 pm y 4 pm regresan a su casa, pero antes pasan al mercado para comprar las cosas que necesitan para preparar los guisados y las cosas del negocio de alimentos que atienden de 7 pm a 11 pm. Es decir, en la experiencia de Casimira se

entrecruzan dos o tres jornadas de trabajo, si consideramos el trabajo doméstico no remunerado que también realiza en su casa para completar los gastos.

En el caso de José, él es originario de Puebla y se vino a vivir a la ciudad después de una tragedia familiar en la que resultó herido; una de sus hermanas que trabajaba como empleada doméstica en la colonia se lo trajo a la ciudad y, con el apoyo de sus patrones, le dieron alojamiento. Actualmente José y su hermana tienen su casa en el municipio de Chalco, en el Estado de México, y cuenta que desde su recuperación fue aprendiendo la jardinería y, con apoyo de los vecinos, se hizo de su herramienta y le dieron trabajo. Actualmente, el señor José es uno de los jardineros de la zona con más experiencia (30 años) y a pesar de que por su edad (78 años) ya recibe la pensión de adulto mayor, continúa trabajando porque dice que no le gusta depender de sus hijos, y porque le está enseñando el oficio a uno de sus hermanos que también ya es grande de edad y que, por lo mismo, ya no encuentra trabajo en la construcción (donde laboró por muchos años). Para trabajar, José y su hermano se trasladan tres veces a la semana de su residencia, que está a una hora y media de camino en transporte público. Por el reconocimiento que tiene con los vecinos, dice que a veces no da abasto con los encargos que le hacen, sobre todo en épocas de lluvia. Por esto, y aunado al desgaste físico que presenta, José identifica que pronto dejará de trabajar; dice “ya se me están acabando las fuerzas”, refiriéndose a la pérdida de audición y, con ello, a la inestabilidad en el sentido de equilibrio; sobre todo esta condición le preocupa cuando se tiene que subir a podar árboles.

En el caso de Enrique, él aprendió el oficio por su papá cuando vivía al poniente de la ciudad; menciona que cuando era joven renegó mucho de este oficio porque le daba pena trabajar en la jardinería. Sin embargo, desde su experiencia, ahora piensa que “es un trabajo poco jerárquico, o casi nada, que sí da para vivir bien”, refiriéndose a que el oficio de jardinero no otorga prestigio social y es un trabajo sucio, porque se trabaja con la tierra, pero que le ha dado lo suficiente para vivir. Para Enrique, hablar de su trabajo significa hacer referencia a otros aspectos de su vida, pues dedicarse a la jardinería

implicó decisiones vitales. En el proceso de revaloración de su oficio, identifica que le hubiera gustado estudiar una profesión, pero que cuando estudió no aprovechó la oportunidad que tenía, se casó muy joven y tuvo que encargarse de mantener una familia desde entonces. Cuando habla de su trayectoria laboral hace referencia a los trabajos asalariados que realizó como empleado en empresas donde aprendió el manejo de diversa maquinaria, para arreglar elevadores, entre otras. Sin embargo, cuenta que la enfermedad de su esposa lo llevó a tener que renunciar y, en esa etapa de su vida, el oficio de jardinería le dio lo que necesitaba económicamente para la hospitalización que requirió su esposa, así como para tener el tiempo de cuidarla. En este caso se identifica que, en la revaloración que el trabajador hace del oficio, los cambios laborales los vivió en términos de un descenso social.

La jardinería es un oficio que se considera heredar a los hijos. En ambos casos, Enrique y José cuentan que les han enseñado el oficio a sus hijos, pero ellos lo han combinado con otros como el de pintura o mantenimiento doméstico, y lo realizan en colonias del poniente de la ciudad, donde al parecer evalúan que les va mejor, como dice el señor Enrique: “allá las casas tienen jardines más grandes y como vive gente de más recursos, pagan mejor”. Cuando hablan del trabajo de sus hijos se muestran expresiones de orgullo, aunque reconocen que al principio —a los hijos— no les agradaba aprender el oficio, pero la jardinería “les ha permitido vivir y hacerse de sus cosas” o “sacar adelante su familia”. En este sentido, aprender dónde buscar trabajo se hace parte del saber que tiene que aprender el jardinero.

Desde una perspectiva de género, se observa que la jardinería es más practicada por hombres que por mujeres. Sobre esto, Casimira expresó que ella aprendió el oficio por Enrique, cuando lo acompañaba a trabajar. Respecto al proceso de trabajo, piensa que el trabajo que realizan le gusta, y considera que es cuidadosa y detallista, incluso, dice, “podría estar superando al maestro”; pero por el momento piensa que no sería un oficio que realice sola, e hizo referencia a que no se sentiría segura trabajando sola. Aún en el contexto actual pospandémico, en el que ha tenido que suspender el negocio de los alimentos debido a que con “el regreso a la normalidad” se observó un

aumento del comercio informal y, por ello, las ventas en su negocio de alimentos que realizaba por las noches bajó, y ya no le alcanzaba para pagar la renta. En esta coyuntura, una estrategia fue compartir la vivienda con su pareja (pues antes de esto cada uno vivía en su casa de manera independiente).

Respecto a la relación que estos trabajadores establecen con la autoridad, consideran que es buena, porque no sienten que las autoridades les persiguen y acosan por trabajar en el espacio público, ni tampoco tienen que hacer pagos extras para poder laborar. Más bien, las situaciones que han vivido con las autoridades derivan de la legalidad para podar o no los árboles en la vía pública. Sobre esto, Enrique señala que, en estos casos, le ha tocado presenciar que “todo se arregla con dinero”, refiriéndose a prácticas de corrupción donde se le da una cantidad de dinero a la autoridad para que se eviten las sanciones, multas o el proceso legal que implica. Por otra parte, en cuanto a la seguridad urbana que perciben cuando trabajan en la calle, en el caso de José recuerda que en una ocasión sufrió el robo (sin violencia) de sus herramientas, mientras él se encontraba arriba de las escaleras podando un árbol. En estos casos, la pérdida de las herramientas implica también la pérdida de los medios para trabajar.

Por último, un factor que se menciona refiere a las condiciones climáticas. En la jardinería se aprende a identificar los ciclos de la naturaleza: dividen el año en tiempos secos y tiempos de lluvia y, a partir de esto, relacionan también la carga de trabajo. Así, saben que durante los tiempos secos la dinámica de trabajo es baja, los ingresos bajan, por lo que se enfocan en los trabajos que se realizan en jardines o en el cuidado de las plantas dentro de los hogares. Mientras que en tiempos de lluvia se preparan para realizar el mayor trabajo posible. Desde estas condiciones laborales, el trabajo del jardinero expresa condiciones de clase que se reflejan en lo laboral, social y urbano, donde el habitar en lugares con áreas verdes representa un privilegio que depende y se sostiene con recursos propios, ya que el Estado no proporciona el cuidado y la inversión suficiente para producir y mantener estos entornos.

LA INFORMALIDAD, UNA CONDICIÓN PERIFÉRICA DEL HABITAR

Las aproximaciones a estas experiencias de trabajo que se realizan en las calles, dan cuenta de la heterogeneidad de actividades que son clasificadas como parte del sector informal. El trabajo en la calle implica un saber hacer en términos laborales, sociales y urbanos, por medio del cual los trabajadores establecen relaciones económicas a partir de los servicios que proveen, y donde el vecino es al mismo tiempo cliente, y conforma parte de una red social. En términos sociales, el trabajador construye —en torno a su trabajo— esta red social que le reconoce y solidariza. De esta manera, en sus modos de habitar, los trabajadores aceptan la informalidad como una estrategia social y urbana para poder construir modos posibles de reproducción social, de vivir y de permanecer en la ciudad. Esta permanencia puede verse marcada por relaciones asimétricas y de clase, por medio de las cuales realizan su trabajo y se ubican social, simbólica y espacialmente, restringiendo las posibilidades de acceso a los recursos y al ejercicio de sus derechos.

De acuerdo con Jane Jacobs, las calles y sus aceras representan los principales espacios públicos de una ciudad, y le dotan de vitalidad. De tal manera que, cuando las personas identifican una ciudad o un lugar como peligroso, significa que no se sienten seguras; por tanto, la seguridad de una ciudad es una tarea fundamental que se expresa en sus calles, es decir, en sus espacios públicos (Jacobs 2011, p. 22). Por tanto, desde esta perspectiva, las formas del trabajo en las calles podrían pensarse como una forma de vitalidad urbana, que permite la construcción de tejido social, y de prácticas que permiten el encuentro entre diferentes actores y sectores sociales.

Lo que sucede en las calles, de acuerdo con Patricia Ramírez, son expresiones de los órdenes sociales y urbanos, donde se “expresa la manera en cómo los habitantes usan y tienen acceso a los recursos sociales, y la relación entre estos, la ciudad y las instituciones” (Ramírez, 2015, p. 8). Así, en los casos de estudio podemos observar que el acceso al trabajo y a mejores condiciones de vida de estos trabaja-

dores, ha dependido de la red social que van construyendo en torno a sus prácticas laborales. En este sentido, la presencia del Estado se ve reflejado en la regulación de las prácticas y usos del espacio público, pero su ausencia se expresa en la falta de seguridad social y urbana, que pone en condiciones de desamparo a la población que carece de otros recursos sociales, como es la educación, falta de vivienda, condición étnica y migratoria, desempleo, entre otros. Condiciones sociales preexistentes que quedan supeditadas a las formas hegemónicas de concebir las formas de estar y la pertenencia social y urbana.

Estos casos de estudio también nos permiten dar cuenta de que el trabajo informal que se realiza en las periferias urbanas representa, para un sector, un modo de vida que posibilita el acceso a la ciudad. En este sentido, podríamos pensar que estos trabajadores resisten a procesos de exclusión y precarización social por medio del trabajo. Sin embargo, se construye una condición y sentido periférico del habitar, por la falta de garantías laborales y de seguridad social generadas por la informalidad de las condiciones de trabajo y por las condiciones sociales y urbanas donde el acceso a espacios públicos seguros y de calidad es limitado.

A partir de esto, algunas preguntas que surgen al pensar en estos casos de estudio son ¿cuál es el papel de las instituciones del Estado y de la política pública en la producción y reproducción de estos procesos de informalidad? ¿Quién cuida de los habitantes que trabajan y aportan en el mantenimiento social y urbano, pero que no cuentan con las garantías laborales del trabajo formal? Un tema que queda por seguir explorando sería la construcción de ciudadanías que se expresan a partir de estas prácticas laborales, y la relación que subyace entre el Estado y la sociedad. Así, el trabajo, más que una actividad económica que se realiza como una manera de sobrevivir, podría concebirse también como una práctica social que se realiza para la reproducción de la vida, ya que es también una manera en el que las personas acceden, se identifican y construyen formas de pertenencia urbana.

REFERENCIAS

- Álvarez, L. (2022) “Informalidad laboral y precarización social en la Zona Metropolitana del Valle de México”. Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, No. 199 (LC/TS.2022/153/-*-LC/MEX/TS.2022/18/-*), CEPAL.
- De Alba, M.; Exbalin, A.; Rodríguez, G. (2007) “El ambulante en imágenes: una historia de representaciones de la venta callejera en la Ciudad de México (siglos xviii-xx)”. En *Cybergeography European Journal of Geography*, No. 373. Disponible en línea: <https://journals.openedition.org/cybergeography/5591?lang=en>
- Barbosa, M. (2008) *El trabajo en las calles. Subsistencia y negociación política en la Ciudad de México a comienzos del Siglo XX*. México, El Colegio de México/UAM-Cuajimalpa.
- Cadena, Y. (2022) *Espacio público y el paisaje urbano de la periferia nororiente de la Ciudad de México: una mirada desde la Línea B del metro* (en línea) <https://www.cidur.org/espacio-publico-y-el-paisaje-urbano-de-la-periferia-nororiente-de-la-ciudad-de-mexico-una-mirada-desde-la-linea-b-del-metro>
- _____ (2021) “Trabajo de mujeres, trayectorias urbanas y conflictos por el espacio público”. En Ramírez K., P. (coord.) *Espacios públicos y ciudadanías en conflicto en la Ciudad de México*, IIS-UNAM/Juan Pablos Editores.
- Caudillo, C. (2016) “De la casa al trabajo, evolución de la movilidad laboral”. En *Tendencias territoriales determinantes del futuro de la Ciudad de México*.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2016) *Trabajo informal en el espacio público de la Ciudad de México*. México, CDHDF.
- Crossa Niell, V. (2018) *Luchando por un espacio en la Ciudad de México: comerciantes ambulantes y el espacio público urbano*. México, El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.



6. ENTRE LA TOXICIDAD Y UNA ECONOMÍA POPULAR CIRCULAR: TRAYECTORIAS INFORMALES DE LOS RESIDUOS ELECTRÓNICOS EN UNA COLONIA DE PEPENADORES

EMILIO BUNGE GONZÁLEZ¹

1. INTRODUCCIÓN: UN PAISAJE AMBIVALENTE

En la delegación de Iztapalapa, a un costado de lo que alguna vez fue el tiradero a cielo abierto más grande de la ciudad, desde entonces dominado por caciques políticos e intermediarios comerciales en el ámbito del reciclaje (véase Castillo Berthier, 1983), se encuentran hoy la colonia Renovación y el Tianguis de Las Torres. Ambos surgen de la disposición de los antiguos pepenadores por generar sus

¹ Licenciado en Antropología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

propios asentamientos y fuentes de ingresos, dadas las condiciones estructurales de desempleo y falta de vivienda pública que desde la década de 1950 condicionan procesos de urbanización informal, cuya permanencia se ha negociado y legitimado ante el gobierno, canalizando recursos y favores políticos a través del clientelismo (véase Adler de Lomnitz, 1994; Ward, 1977). Ahí, decenas de familias, abarcando ya tres generaciones, encuentran su sustento a partir de la compraventa y procesamiento de residuos de todo tipo y origen, en donde los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) han ganado protagonismo en los últimos diez años. Estos aparatos, comprados en subastas a grandes consumidores corporativos, a camionetas itinerantes de fierro viejo, adquiridos en las estaciones de transferencia del sistema público de gestión de residuos, recuperados directamente en la ruta de los camiones recolectores, o incluso, importados desde la costa oeste de Estados Unidos (Smith y Cota, 2016), circulan por Renovación a bordo de todo tipo de vehículos, desde camionetas hasta grandes contenedores, moviéndose entre los flujos locales y globales del mercado del reciclaje y las dos unidades económicas que dominan el paisaje, los depósitos, y una serie de pequeños talleres domésticos conocidos como “destructores”.

Figura 1. Depósito de Destrucción



Fuente: Captura de pantalla de un depósito de destrucción. [Vista panorámica de Google Maps, 2018a]. Recuperada el 21 de junio de 2022 a través de <https://www.google.com.mx/maps/@19.3676362,-99.0507043,16.62z>

Figura 2. Taller Doméstico de Destrucción



Fuente: Captura de pantalla de un taller doméstico de destrucción. [Vista panorámica de Google Maps, 2018b]. Recuperada el 21 de junio de 2022 a través de <https://www.google.com.mx/maps/@19.3676362,-99.0507043,16.62z>

En estos talleres domésticos, las familias utilizan sus azoteas, los patios de sus casas o sus vehículos personales como almacenes de chatarra. Con regularidad se instalan a la intemperie frente a sus casas, bajo alguna lona o sombrilla, y prosiguen a trabajar en la “destrucción” o el desensamble de los RAEE. En el proceso, se sirven de mano de obra familiar, a menudo niños que se inician en la profesión empleando martillos, cinces, pinzas, pequeños anafres —sobre los que queman cables—, y otras herramientas que sirven para separar ciertos metales y componentes de los aparatos que los contienen. Todo esto ocurre sin prestar mucha atención a la contención de los peligrosos gases, metales pesados, disruptores endocrinos, contami-

nantes orgánicos persistentes, y demás tóxicos que algunos de los componentes de ciertos aparatos pueden liberar en los cuerpos y el ambiente. Según un reportaje de Smith y Cota (2016), a esto se puede atribuir el incremento de enfermedades respiratorias y síntomas de saturnismo en la colonia.

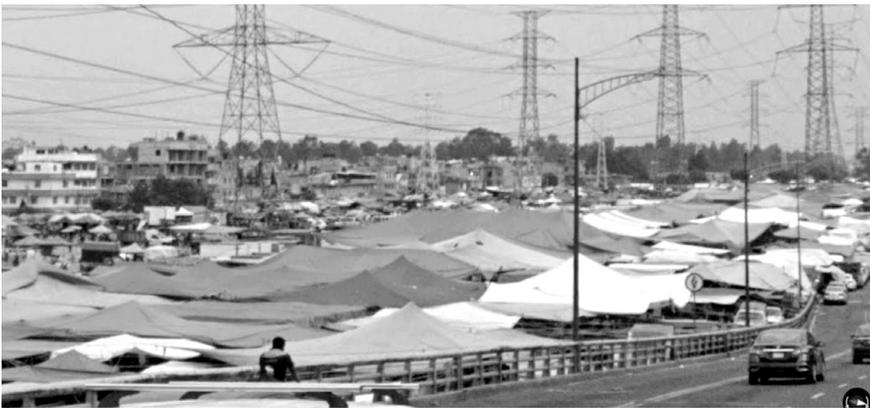
Para varios, el motivo para desensamblar electrónicos es simple, pues dicen que, en lugar de trabajar bajo el esquema salarial precario de alguna fábrica, prefieren autoemplearse en la destrucción, ya que ésta les permite “ganar mucho trabajando poco” y “trabajar lo que uno quiere ganar”, pudiendo ganar en pocos días de trabajo intenso, lo que de otra forma toma una quincena. Una vez recuperados los metales o los circuitos impresos, estos se pesan y se venden a los depósitos, los cuales, aparte de contar con su propia mano de obra para labores de destrucción a mayor escala, hacen de intermediarios comerciales entre los talleres familiares de la colonia y los mercados de materias primas al interior y exterior del país, en sitios como Estados Unidos y China.

A simple vista, y para el imaginario dominante difundido por ONG’s, agencias para el desarrollo, recicladoras certificadas y demás actores preocupados por los impactos ambientales —y a la salud— provocados por el comercio y manejo inadecuado de estos residuos, el pasaje anterior es un ejemplo de la toxicidad con que se ha venido a identificar a los RAEE, a su comercio, y a su aprovechamiento desde el sector informal en países del sur global (véase BAN, 2002, 2005). El pasaje da cuenta de cadenas de subcontratación, explotación comercial, y de la exteriorización de los costos económicos y ambientales de la industria global del reciclaje hacia comunidades vulnerables en países caracterizados como “paraísos de contaminación”, dada la laxitud o la difícil aplicación de las regulaciones ambientales en estos lugares (véase Clapp, 2001; Pellow, 2007). Al mismo tiempo, da cuenta del bajo atractivo del panorama de la formalidad accesible a estas poblaciones (Wilson, 2006), y de la delgada línea entre la precariedad y las percepciones de empoderamiento económico en el autoempleo (véase Hann y Parry, 2018).

Sin embargo, este pasaje no da más que una imagen incompleta de lo que ocurre en Renovación, que mientras da cuenta de algunos

de los incuestionables impactos sobre la salud y el medio ambiente que con regularidad se presentan en el manejo informal de residuos electrónicos, así como de las desigualdades en el poder y el desarrollo económico que moldean los flujos globales de residuos (Moore, 2011), deja de lado una variedad de fenómenos cuyas implicaciones socioambientales son menos evidentes. Si uno sigue más de cerca las trayectorias de los RAEE, se comienza a revelar un paisaje lleno de matices. En primer lugar, se descubre que aquellos aparatos almacenados en los hogares son más que chatarra destinada a la destrucción; se trata de mercancías en una variedad de estados de uso aprovechables fuera del reciclaje, manteniéndose a la espera de reutilizarse, revenderse o utilizarse en la restauración y la reparación, precisamente en los momentos en que las calles se encuentran más vacías y la actividad económica se desarrolla al sur de la colonia, en el tianguis de chácharas de Las Torres. Es ahí que los destructores van en busca de “un dinero extra”, a probar suerte en la posibilidad de circular la “cháchara” electrónica a un mayor valor que el de sus metales, antes de pasar a destruirla ahí mismo o en sus talleres, en caso de no venderse. Hay quienes estiman que el 20% de su lote se logra vender; otros, de forma vaga, estiman que la mitad se vende y

Figura 3. Tianguis de Las Torres



Fuente: Captura de pantalla del Tianguis de Las Torres visto desde Eje 6 Sur. [Vista panorámica de Google Maps, 2022]. Recuperada el 2 de mayo de 2023 a través de <https://www.google.com.mx/maps/@19.3676362,-99.0507043,16.62z>

el resto se va para “el kilo”. De esta forma, el tianguis de chácharas nutre a una variedad de mercados secundarios, en donde personas de bajos ingresos se surten de aparatos de segunda mano; reparadores y restauradores independientes se surten de piezas baratas y ofrecen sus servicios a bajo precio, y revendedores, coleccionistas y demás personas, se suman al rescate de aparatos en buen estado, aplicando distintos métodos para estimar su valor potencial.

De este modo, podríamos decir que el manejo de RAEE en Renovación y el Tianguis de Las Torres se presenta como un fenómeno diverso y ambivalente en sus implicaciones socioambientales, en lugar de una homogénea manifestación de prácticas precarias de reciclaje de “residuos” unívocamente tóxicos. Por el lado del reciclaje, este servicio carga con el peso de la contaminación local del ambiente y los cuerpos, aunque disminuye la disposición final de RAEE en tiraderos y, teóricamente, representa una alternativa a la extracción de materias primas. Por el lado de las demás actividades de posventa informal, la colonia acoge una economía popular que se resiste, aunque de forma limitada, a la transformación de los aparatos en basura o meras materias primas, negándose a desperdiciar sin mayor reparo su valor y utilidad remanentes, extendiendo su vida útil y perfilándose como alternativa a la producción de nuevos electrónicos, de donde se derivan los mayores impactos al ambiente, por encima de los ocasionados por la deposición de RAEE (Lepawsky, 2018, pp. 93-127).

A pesar de ello, la naturaleza ambivalente de este fenómeno suele omitirse en algunas narrativas estereotípicas sobre el manejo de RAEE en la informalidad, las cuales han informado políticas públicas e iniciativas privadas en distintas partes del mundo, orientadas a acabar con él y sus efectos contaminantes, sin tomar en cuenta que no todo lo que ocurre en este sector peca de toxicidad (Pickren, 2014). Como resultado, se han promovido tratos homogéneos y unilaterales sobre un sector diverso en los actores, actividades y aparatos que se manejan, que en lugar de incidir específicamente sobre la mejora de las condiciones laborales precarias —los métodos inadecuados de desensamble y los componentes tóxicos de los residuos—, buscan cortar de forma pareja con el suministro de todo tipo de RAEE al sector informal, ya sea mediante prohibiciones comerciales, o mediante

la modernización y promoción de nuevas empresas y esquemas de manejo limitados al reciclaje. En el peor de los casos se expulsa de la cadena de valor (sin mayor compensación ni atención a sus problemas) a una diversidad de actores y actividades que históricamente han dependido de estos residuos para su sustento y acceso a tecnologías, aparte de impedirse la recirculación de aparatos en buen estado a un mayor valor que el de sus materiales (Davis y Garb, 2019). Incluso cuando se contempla la formalización y la integración de los trabajadores informales a esquemas de manejo menos riesgosos, los actores en mercados de reparación, restauración y segunda mano quedan fuera de la ecuación y, con ello, parte del ingreso complementario de los pequeños recicladores (Tong *et al.*, 2015).² Aparte, no hay claridad acerca de cómo conciliar los nuevos planes de manejo con la viabilidad económica de los pequeños negocios, de manera que la formalización excluye a los negocios más precarios del acceso a certificaciones, y se plantea como una responsabilidad individual de permanecer en el mercado, antes que como una deuda y responsabilidad del Estado con los trabajadores de la basura y la dignificación de su trabajo.

Esta clase de narrativas simplistas que informan políticas paternalistas y unilaterales, son las que planeo abordar de forma crítica en las páginas que siguen, apoyándome en una serie de casos de estudio de alrededor del mundo, y dialogando con estos a partir de los resultados de dos meses de trabajo de campo en colonia Renovación y el tianguis de Las Torres, llevado a cabo entre febrero y abril del 2022, en donde conduje decenas de entrevistas etnográficas y varias horas de observación participante con actores involucrados en distintas prácticas de aprovechamiento de RAEE. Mi objetivo es aportar al cuerpo de literatura que ha ayudado a complejizar nuestro entendimiento sobre la circulación de los RAEE y su manejo desde la informalidad, más allá de sus aspectos contaminantes, dando a conocer la red de actores

² En el tianguis de Las Torres, si bien existe un sistema clientelar que exige cuotas a los tianguistas para operar en él, este espacio ofrece un ingreso extra al margen de la intermediación comercial y las relaciones de subcontratación en el reciclaje.

y actividades de posventa informal por las que circulan, la variedad de propósitos que pueden adquirir para distintas personas, y los límites y potenciales que este sector ofrece para la construcción de una economía circular (EC) popular. En el proceso, pretendo indagar en la forma en que los problemas socioambientales, las políticas que buscan solucionarlos, y la manera en que se presentan en el discurso, se ven moldeados por desigualdades de poder que favorecen a ciertos actores por encima de otros (Robbins, 2012). En este caso, la representación negativa de los RAEE y de su manejo informal, juega un papel importante en las estrategias de legitimación de distintos actores e iniciativas que se disputan el control de estos residuos, buscando distinguirse como alternativas éticas y sustentables (Pickren, 2014).

En el plano normativo, esta clase de discusiones ha de servir para informar alternativas más inclusivas a los problemas socioambientales planteados por el manejo informal de RAEE, las cuales reconozcan y den protagonismo, sobre la toma de decisiones, a la variedad de actores involucrados en éste (véase la declaración de la Alianza Global de los Recicladores, 2021). A su vez, las alternativas han de confrontar al poder monopólico sobre los mercados de posventa y los ciclos de vida de los aparatos (véase *Fight to repair*, 2023; Chamberlain, 2022), y han de resistirse a la privatización de los residuos y al despojo de los trabajadores de la basura, reparadores independientes, usuarios de aparatos, y demás grupos no considerados dentro del orden urbano al que aspira el “ambientalismo burgués” (Baviskar, 2002 ; Reddy, 2015), propenso a favorecer a unas cuantas empresas de reciclaje e incineración de residuos, y limpiar del panorama a quienes tradicionalmente se han ocupado de manejar y reaprovechar los descartes de la sociedad.

2. EL IMAGINARIO DOMINANTE: UN COMERCIO TÓXICO

Los RAEE se han identificado como el segmento de mayor crecimiento dentro del flujo general de residuos (Arensman, 2000), pro-

yectándose en alrededor de 93 millones de toneladas para 2016, y alcanzando un valor monetario de alrededor de los 20,000 millones de dólares (Tiwari, 2014). El creciente consumo de electrónicos, aunado a la obsolescencia programada y a episodios de sobreproducción, han llevado a una proliferación de estos residuos en diversos estados de uso, así como a su aprovechamiento y comercio entre distintas partes del mundo.

Buena parte de la investigación sobre sus flujos ha sido desarrollada por la Red de Acción de Basilea (BAN), una de las principales organizaciones detrás de las políticas que buscan controlar el flujo global de estos residuos. Enfocados en la magnitud y dirección de los flujos de RAEE, y en los daños a la salud ambiental y laboral que provoca su comercio y tráfico en los sitios que los reciben (véase BAN, 2002, 2005), su tendencia ha sido representar a los RAEE como meros desechos peligrosos, haciendo énfasis en su toxicidad, sin prestar mayor atención a la continuidad de su vida como mercancías funcionales con un valor y utilidad remanentes. De igual manera, su flujo global es representado como una cadena de toxicidad en donde países ricos del norte global vierten sus residuos sobre países del sur global.

Esta visión de un mundo bipolar como principio organizador de los flujos de RAEE y su impacto desigual, se ve reflejada en la “Enmienda sobre la Prohibición” del Convenio de Basilea (CB) de las Naciones Unidas, entrado en vigor en 2019, en donde se prohíbe el comercio de RAEE desde los países agrupados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comunidad Europea (CE) y Liechtenstein, hacia todos los demás países del mundo (Secretaría del Convenio de Basilea, 2020). Ambos son presentados de manera homogénea y estática, ya sea como emisores de RAEE hacia el resto del mundo, en el caso del primer grupo, o bien, como una colección de receptores pasivos en iguales condiciones de vulnerabilidad, que someten los aparatos a prácticas inadecuadas de reciclaje dentro del sector informal, en el caso del resto de países. Todo esto a pesar de existir grandes desigualdades de poder al interior de cada uno de estos bloques, y a pesar de lo cambiante que es la posición de algunos países en el flujo global de estos residuos (véase Lepawsky, 2015).

En cuanto al manejo informal e ilegal de estos flujos, se lo suele reducir a prácticas de reciclaje de residuos peligrosos que escapan a las regulaciones que buscan evitar la difusión de tóxicos en el ambiente, sin considerar que no todas las actividades informales que escapan a estas regulaciones cargan con ese peligro. El sector informal del manejo de residuos se puede entender como una serie de actividades que generan ingresos a partir del procesamiento de residuos, las cuales actúan al margen de la autorización y la regulación por parte del Estado. Típicamente operan a pequeña escala, hacen uso intensivo de fuerza de trabajo, emplean tecnología rudimentaria, y se realizan por grupos familiares (Wilson, 2006). De manera más específica, en el caso de los RAEE, la informalidad implica operar al margen de los planes de manejo obligatorios y sin su certificación correspondiente, muchas veces a consecuencia de la precariedad económica de los pequeños recicladores y su dificultad para cumplir con los requisitos de espacio, equipo de protección, papeleo, costos de certificación, entre otros. En el caso de México, estos planes de manejo y su certificación son definidos por las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Trabajo y Previsión Social (STPS), y Salud (SSA), así como por el Convenio de Basilea y los tratados internacionales a los que se adhieren estas instituciones³ (véase Córdova-Pizarro *et al.*, 2019). Adicionalmente, existen un par de esquemas de certificación voluntaria para recicladoras, por parte de Responsible Recyclers (R2) y E-Stewards, que más allá de poner límites entre lo legal y lo ilegal, certifican planes de manejo más elaborados, distinguiéndolos como alternativas más éticas para el consumidor de servicios de reciclaje (Pickren, 2014).

En cualquier caso, el que no se garantice mediante un certificado el cumplimiento de planes de manejo orientados a evitar la difusión de tóxicos en el ambiente, no quiere decir que todas las actividades que hacen uso de aparatos descartados desde la informalidad incurran en ese peligro en la misma medida.

³ Véase la aplicación de las normas ISO 14001 e ISO 9001.

En su análisis sobre la gobernanza de los flujos globales de RAEE, Josh Lepawsky nota que el sector informal es:

tratado como un monolito definido por un eslabón —aquél del reciclaje doméstico o primitivo— cuando, por el contrario, se trata de una red de actividad económica altamente diversa y calificada. [Añadiendo que] por supuesto, prácticas medioambientalmente dañinas ocurren en algunos puntos de esta red. Pero esos puntos no son la red (2018, p. 163, traducción propia).⁴

Dada esa situación, no sorprende que las actividades informales vinculadas al reúso y la reparación terminen siendo criminalizadas, una vez que se las reduce a prácticas emisoras de tóxicos, tal como muestran una serie de juicios penales hechos sobre revendedores, reparadores y restauradores independientes, bajo el cargo de traficar “residuos peligrosos” (véase el caso de Joe Benson en Burrell, 2016).

En suma, el imaginario dominante sobre los flujos de residuos se ha construido sobre una serie de simplificaciones que omiten los diversos usos que pueden adquirir los RAEE en el sector informal en países del sur global, el cual es presentado como un receptor pasivo de estos flujos y, como tal, ha de ser protegido evitando su participación en el manejo de estos residuos. En lo que sigue, expongo los resultados de mi investigación, concurriendo en varios puntos con una serie de observaciones generales acerca del manejo informal de RAEE resultantes de otros estudios de caso en distintas ciudades del sur global, las cuales matizan la representación dominante de sus flujos y sus implicaciones socioambientales.

⁴ Se podría agregar que el sector informal de los residuos también es reducido a las “mafias” o a las estructuras de explotación a su interior, sin considerar a los trabajadores informales que se oponen a los cacicazgos y buscan formas alternativas de organización, como se intentó hacer con la Cooperativa de Pепенadores Libres del Distrito Federal (véase Castillo Berthier, 1983, p. 79).

3. REPENSANDO EL MAPA DE LA DESIGUALDAD

Frente a este imaginario, se contraponen toda una serie de análisis y casos de estudio. En primer lugar, se advierte toda una serie de cambios en la geografía internacional de los RAEE, en donde la producción doméstica de estos residuos, y no sólo su importación, constituye una porción cada vez más importante de estos en muchos “países en desarrollo”, algunos de los cuales se encaminan a superar a los “países desarrollados” en la producción de RAEE (Yu *et al.*, 2010; Lawhon, 2013). A este respecto, países como China, uno de los mayores importadores de una vasta gama de residuos, famosa por las familias que recuperan metales de circuitos impresos mediante su disolución en ácidos, han incrementado considerablemente las trabas a la importación y el tráfico de RAEE, y se han convertido en exportadores netos en una variedad de residuos, suscitando preguntas acerca de cuáles serán los nuevos sitios a los que se desplace la industria del reciclaje (Gregson y Crang, 2019). Ante esta geografía cambiante, la lista de países vulnerables a los flujos de RAEE cambia continuamente, mientras que prohibiciones comerciales, como las del CB, buscan incidir sobre una geografía de flujos que ha cesado de existir. En su mapeo de estas geografías cambiantes, Lepawsky (2015) halló que entre 1996 y 2012, la dirección predominante de los flujos de RAEE entre los países contemplados como emisores y aquellos contemplados como vulnerables en el CB, se ha invertido, de forma que estos últimos pasaron de ser importadores a ser exportadores netos en esta relación. Aunque, por otra parte, el comercio y tráfico de RAEE entre países desarrollados y países en desarrollo representa sólo una modesta porción en comparación con los flujos dentro del norte global y dentro del sur global.

Nada de esto quiere decir que la desigualdad no tenga nada que ver en el tráfico y comercio de RAEE, sino que se tiene que actualizar y refinar el mapa de la desigualdad que rige estos flujos. La división del mundo en bloques tan amplios homogeniza a una diversidad de países e ignora las desigualdades intrarregionales que posicionan a ciertos sitios como importadores y a otros como exportadores de

RAEE. Más aún, el enfoque en países y regiones como unidad mínima de análisis, falla en representar las condiciones específicas de las localidades en las que se desensamblan los RAEE y las asimetrías que guardan con los sitios que los emiten (véase Moore *et al.*, 2018), planteándose la necesidad de repensar los flujos de RAEE como un fenómeno regido por desigualdades transnacionales, es decir, entre localidades específicas de distintos países, antes que internacionales o interregionales.

Estas consideraciones han servido para replantear la posición de muchos países en desarrollo dentro de los flujos globales, mostrando que en lugar de ser meros receptores y sitios para una disposición final y unilateral de RAEE provenientes del norte global, son puntos para el desensamble a bajo costo de equipos importados y de equipos descartados internamente (siendo estos últimos los más numerosos), cuyos componentes posteriormente se exportan a otros países del sur global, en regiones como Asia, o bien, a países del norte global en Europa, en los cuales se sitúan buena parte de las refinerías y tecnologías para finalizar la recuperación de sus metales. Dos casos ilustrativos son el de Sudáfrica (Lawhon, 2013) y el de Perú (Kahhat y Williams, 2009).

Ahora bien, la posición de México y de colonia Renovación en esta geografía coincide con algunas de las observaciones que critican los planteamientos del CB. El análisis de Lepawsky (2015) señala que para 2014, México aparece como el mayor importador de RAEE del mundo, 99% de los cuales importa de Estados Unidos (E.U.), los que, sumando 387,000 toneladas anuales, constituyen el flujo más grande de RAEE en el mundo. Nótese que este flujo está permitido en el marco del CB, debido a que México es miembro de la OCDE y, por lo tanto, las asimetrías que guarda respecto a E.U. pasan desapercibidas y no se lo considera como un país vulnerable. El 1% restante de las importaciones provienen de Costa Rica, China y El Salvador. Por otra parte, 95% de sus exportaciones de RAEE se dirigen de vuelta a E.U., constando de 202 toneladas anuales. El resto se dirigen a Canadá, Hong Kong y China Continental, en donde se incorporan a procesos de refinamiento de metales y remanufactura de electrónicos. Pese a esto, la producción doméstica de RAEE es mucho mayor, re-

presentando cerca del 74% del total, frente al 26% representado por las importaciones. Esto si se toma en cuenta el inventario de generación de RAEE en México publicado por SEMARNAT (2017), según el cual en 2015, la producción doméstica llegó a 1,103,000 toneladas. De éstas, la Ciudad de México produjo 117,550 toneladas, en donde el 5.99% consta de componentes que han de ser manejados como residuos peligrosos, y el 65.12% cuenta con potencial para la recuperación de materiales (nótese que nada se dice sobre su potencial de reúso y reparación).

Al igual que en Perú y Sudáfrica, lejos de ser un sitio de disposición final, México, y más específicamente colonia Renovación, son un centro de desensamble intensivo en mano de obra que exporta circuitos impresos hacia países que cuentan con las tecnologías necesarias para recuperar sus metales. Varios cargamentos de RAEE provenientes de E.U., hacen su camino a Renovación a través de vías como Tijuana, a donde llegan una variedad de residuos desde el estado de California, con la intención de revenderse en tianguis como el de La Viga. Lo que no se vende se destruye y/o se manda a la Ciudad de México, llegando a los destructores domésticos y depósitos de la colonia Renovación, para ser procesado y/o reexportado de vuelta a E.U., a fundidoras autorizadas como Techemet en Texas (véase Smith y Cota, 2016), o bien, hacia sitios desconocidos en China. Esto muestra la vinculación de Renovación con el sector formal, suscitando preguntas acerca de cómo se deberían distribuir las responsabilidades por el impacto ambiental del reciclaje entre ambos. Por otra parte, distingue al sector informal en Renovación de aquél de países como India o China, en donde las unidades domésticas hacen uso de agua regia para la disolución y extracción del oro de los circuitos impresos (véase Greenpeace International, 2005). Estos hallazgos son congruentes con la investigación de Córdova-Pizarro *et al.* (2019), la cual halla que en México se exportan todos los circuitos impresos extraídos de celulares, en lugar de extraerse sus metales. Con eso se aprecia que el reciclaje inadecuado de RAEE en el sector informal, no tiene el mismo impacto ambiental en todos los países.

4. MÁS ALLÁ DE LA TOXICIDAD

Otra de las observaciones más relevantes que contrasta con el imaginario dominante, tiene que ver con los usos de estos residuos en las economías locales en las que se insertan. Algunos estudios conducidos en el marco de la organización del Convenio de Basilea muestran que la mayor parte de las importaciones de residuos electrónicos se compone de equipo reparable (Ogungbuyi *et al.*, 2012), y no de simples tóxicos sin valor ni utilidad, habiendo quienes señalan que la importación de algunos de estos, como las computadoras, es motivada por fines de reutilización antes que de reciclaje (Kahhat y Williams, 2009). En estos casos, es posible hallar los equipos en mercados de segunda mano, reparación y restauración. En lugares como Madagascar, aparatos como las baterías de coche juegan un papel en la autoconstrucción de infraestructura eléctrica en las periferias urbanas (Cholez y Trompette, 2020); en otros casos, aparatos como los celulares y las computadoras personales puentean la brecha digital entre comunidades ricas y pobres, incrementando el acceso a tecnologías de la información y comunicación para personas de bajos ingresos, para quienes aquel celular viejo, obsoleto y pasado de moda en contextos de afluencia, representa una herramienta barata para permanecer comunicados (Giridharadas, 2010). En México, se ha señalado que el torrente informal de residuos electrónicos de celulares provee un canal asequible para el reúso y la reparación de los mismos (Córdova-Pizarro *et al.*, 2019). La observación resultante es que los RAEE, lejos de circular como basura, continúan circulando y valorándose como mercancías (véase Warren y Gibson, 2021), haciendo su camino entre los sectores formal e informal de la economía, y reinsertándose en una red de actividades de producción, mantenimiento, comercio y consumo secundarias, tal como ilustran los mercados de chatarra de Dhaka en Bangladesh (Lepawsky y Billah, 2011), de Delhi en India (Corwin, 2018), o de Acra en Ghana (Akese, 2014).

5. LA CIRCULACIÓN DE RAEE EN COLONIA RENOVACIÓN

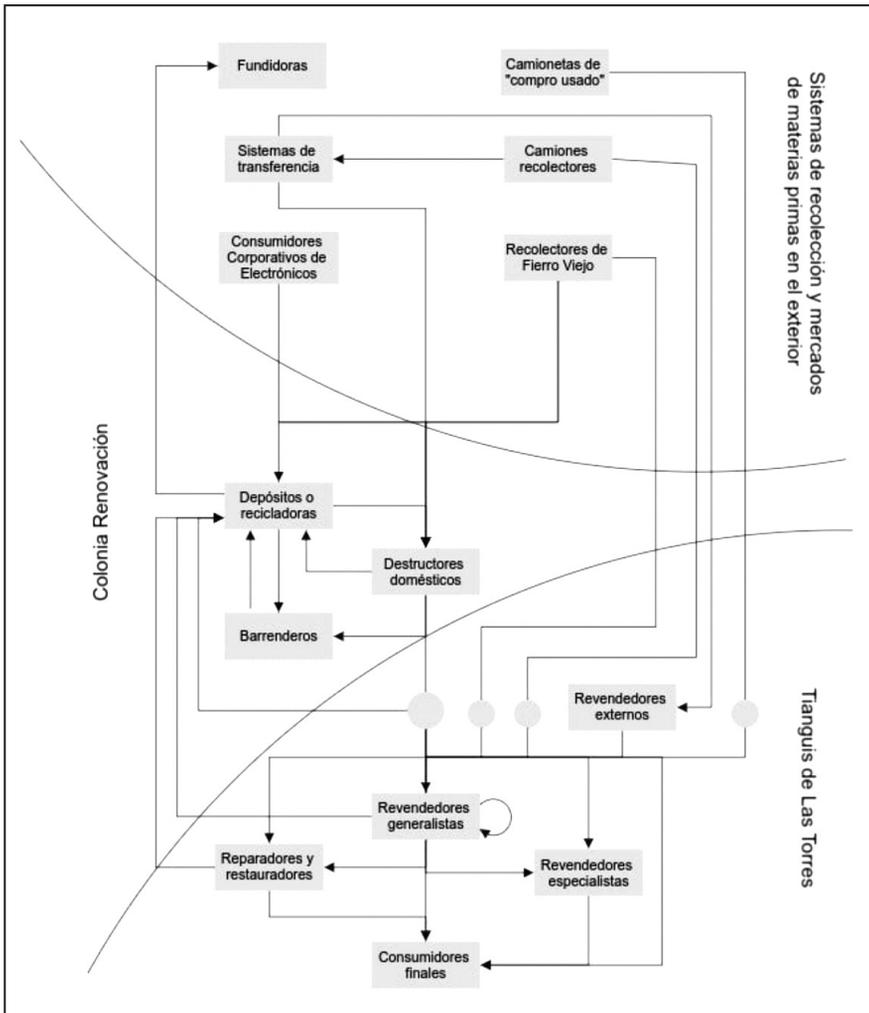
La forma en que se integra la colonia Renovación con el tianguis de Las Torres hace eco de algunos de estos planteamientos. Lo primero que identifiqué al trazar las trayectorias de los RAEE, fue su reinsertión en una variedad de actividades que aplazan la decisión de destruirlos y reciclar sus materiales, como son la reventa, la reparación, la restauración y la reutilización de equipos descartados (véase la figura 4). Estos pasan de la colonia al tianguis a través de los destructores, quienes los exponen a un proceso de selección y rechazo por parte de los distintos compradores, cada uno con sus propios criterios y su propia tolerancia al riesgo de que el aparato no sirva. Con cada rechazo, bajan las expectativas de recircularlos a un mayor valor que el de sus metales, de forma que si no se venden al cabo de unos cuantos días, se opta por rematarlos por pieza o por lote, o bien, se prosigue a almacenarlos, ya sea para volver a probar suerte en el tianguis al cabo de un tiempo, o para generar un ahorro basado en metales listos para venderse en caso de que surja algún imprevisto. En última instancia, la destrucción y venta de metales a los depósitos es una alternativa siempre presente.

En el tianguis, los RAEE suelen clasificarse como “cháchara”, según la incertidumbre que se tenga acerca de cualidades como su correcto funcionamiento, su integridad material, etc. Esta condición ambigua, liminal entre el estatus de basura y el de algo útil para algún propósito en específico, se presta a que un mismo aparato pueda valorarse por su peso en metales, por su reparabilidad, o por la utilidad de sus piezas como refacciones, o bien, asociarse a un valor más alto como un aparato directamente reutilizable o de segunda mano.

El modo en que se valore será relativo a los criterios, conocimientos y métodos de prueba empleados por los distintos actores que frecuentan el tianguis, y su precio estará sujeto a negociación, según las percepciones divergentes sobre su calidad y el riesgo implicado en adquirirlos. En muchos casos, sin embargo, vendedores con poca información sobre lo que venden (generalmente por falta de tiempo y

medios para revisarlo) —como los destructores o algunos revendedores generalistas— tienden a infravalorar sus mercancías, ofreciendo a ciertos compradores la oportunidad de rescatarlos muy por debajo del precio al que se podrían revender.

Figura 4. El flujo de RAEE a través de Colonia Renovación y el Tianguis de Las Torres



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de trabajo de campo.

Esta capacidad de revalorar y negociar el precio de tales aparatos son parte del arte de “chacharear”, y constituyen lo que se juzga como “saber comprar” y “saber vender”.⁵

Los motivos por los que acuden al tianguis los distintos actores son varios, y van desde el gusto y la recreación de algunos coleccionistas, hasta la búsqueda de ganancias por parte de revendedores, la reducción de costos por parte de reparadores y restauradores, y la necesidad y el ahorro por parte de quienes se ven excluidos de las esferas de consumo de primera mano. Para los destructores, el tianguis representa una fuente de ingresos alternativa al desensamble y venta de materiales, sorteando la intermediación comercial y los daños a la salud que éste llega a representar. Para los revendedores, permite rescatar aparatos funcionales infravalorados entre los lotes de cháchara y obtener grandes rendimientos con su reventa. Mientras tanto, los reparadores y restauradores independientes pueden encontrar piezas difíciles de conseguir, o incluso discontinuadas, y obtener altos rendimientos al acceder a piezas mucho más baratas que las disponibles en las refaccionarias. Finalmente, los consumidores finales de bajos ingresos, o con ánimo de ahorrar, pueden acceder a aparatos eléctricos y electrónicos, así como a servicios de reparación, más asequibles que los ofrecidos por distribuidores autorizados. Esto no sólo les permite puentear la brecha digital y actualizarse a nuevas tecnologías, sino que permite resistir al imperativo de sustituir viejos equipos por nuevos. Como me explicaron algunos tianguistas, para aquéllos que por razones económicas no pueden seguir el ritmo de la innovación y la obsolescencia tecnológica, el tianguis ofrece una variedad de artículos viejos, discontinuados o cada vez menos utilizados, muchos de la época análoga e inicios de la era digital, como son radios, reproductores de cassettes, DVD, consolas de videojuegos antiguas, y accesorios tales como bocinas, teclados, baterías de celular

⁵ Estos hallazgos resuenan con el estudio sobre la forma en que se determina el valor de los RAEE en mercados de chatarra en Ghana (Akese, 2014, p. 15), en donde las mercancías carecen de marcos de referencia estandarizados con relación a los cuales evaluar la calidad y el precio de los bienes y, en su lugar, se ven expuestos a diversas prácticas de calificación y negociación de precios.

y de laptop, o cargadores con puertos de entrada y salida difíciles de encontrar en el mercado de primera mano. Estos aparatos y sus partes son utilizados como repuestos, manteniendo con vida a todo un entorno tecnológico incompatible con lo más reciente de la industria.⁶

En lo que sigue, expongo brevemente las políticas para el manejo de RAEE que han dejado de lado la consideración y cooperación con estas redes de actividad informal que aportan a la construcción de una EC popular, así como la posible repetición de estos procesos excluyentes en la Ciudad de México, para concluir delineando un posible cambio de rumbo hacia formas de manejo controladas e incluyentes.

6. LA INFORMALIDAD DENTRO DE LAS DISPUTAS POR LA ECONOMÍA CIRCULAR

A lo largo del mundo han surgido una serie de iniciativas que buscan incidir sobre las comunidades de trabajadores de la basura, con la intención de debilitar el poder de los cacicazgos (Castillo Berthier, 1983) y eliminar el manejo informal de RAEE en favor de nuevas alternativas. Si se considera la alta competitividad del reciclaje de metales frente a la minería (Knapp, 2016), y el incremento de las ganancias hechas por fabricantes de equipos en mercados de posventa (Warren y Gibson, 2021), no está de más sospechar que la exclusión del sector informal de las nuevas alternativas de manejo de RAEE tenga más que ver con las disputas por un nuevo mercado que con la salvación de sus trabajadores de la explotación y la toxicidad. Éstas plantean distintas formas de controlar los flujos de RAEE, a partir

⁶ Sin embargo, por más que se desafíen los ritmos de producción y consumo al generar alternativas de recirculación para los aparatos, se lo hace de forma parcial, ya que los negocios de reparación, restauración y reventa independientes se nutren de la sobreproducción y la obsolescencia en el sector de primera mano, las cuales generan una abundancia de piezas y gente en necesidad de reparar sus aparatos. Por ello, los tianguis de chácharas son un remedio parcial a un problema que se podría reducir desde el momento en que se diseñan los aparatos.

de una mezcla de prohibiciones comerciales internacionales y la introducción de certificaciones para el reciclaje dentro de esquemas de responsabilidad extendida del productor (REP). Ninguna de estas propuestas está exenta de conflictos entre los múltiples actores, viejos y nuevos, involucrados en el manejo y aprovechamiento de estos residuos, y todas requieren de la consideración de los costos y beneficios que implican para productores, consumidores y trabajadores de los residuos electrónicos a distintos niveles (Tong y Wang, 2004).

La REP consiste en responsabilizar a los productores de los impactos ambientales de la etapa posconsumo del ciclo de vida de un producto, lo cual se puede hacer de forma preventiva, promoviendo el diseño de aparatos más duraderos, o bien, a partir de su incorporación a los procesos de manejo de residuos. De sólo considerarse la última opción, la REP se ve limitada a vincular la producción y el desecho de electrónicos dentro de un bucle cerrado, para así promover su reciclaje y reducir los impactos ambientales causados por su disposición y manejo inadecuado (Tong y Wang, 2004). Para implementarse, se suelen establecer centros de acopio e incentivos económicos para que los consumidores retornen sus equipos a estos, para después canalizarse hacia una red de recicladoras y plantas de tratamiento certificadas que reciben subsidios y apoyo de varias organizaciones vinculadas al gobierno y a los fabricantes (véase OECD, 2001).

Esta forma de implementar la REP en distintos lugares del mundo ha sido criticada por su insuficiente consideración de los trabajadores informales (Alianza Global de Recicladores, 2021), su predisposición al reciclaje, su complicidad con los intereses de obsolescencia y monopolio de los fabricantes (Pickren, 2014) y, de manera más general, por la restricción de la EC y sus beneficios a un puñado de actores y actividades.

En el marco de los procesos de ocupación israelí sobre Palestina, Davis y Garb (2019) encontraron que la implementación de la REP desvincula de las cadenas de valor a los trabajadores palestinos de la basura, degradando su posición en estas, haciendo que reciban menores RAEE y de peor calidad, desencadenando un proceso de empobrecimiento que dificulta su capacidad para mejorar sus condiciones laborales, empeorando así los problemas de exposición a tóxi-

cos que de por sí los aquejan. De forma similar, en Bangalore, India, los recicladores informales fueron expulsados del régimen emergente de manejo de RAEE, el cual, a pesar de tener un discurso amigable con los recicladores informales, presenta una variedad de dificultades para conseguir la documentación necesaria para obtener RAEE de las empresas que los generan. Esa responsabilidad ha recaído sobre el esfuerzo de los trabajadores informales, enfrentándose a la misma situación que el caso palestino. En ese contexto, Reddy (2015) argumenta la existencia de un régimen neoliberal de formalización, en donde en lugar de atenderse las causas estructurales que llevan al surgimiento y precarización del manejo informal de RAEE, se responsabiliza a los individuos sobre su propia precariedad y sobre el deber de transitar a la formalidad.⁷

En un estudio sobre la implementación de la REP en China, Tong *et al.* (2015) señalan que el carácter transnacional y fragmentado de las cadenas de manejo de residuos dificulta cualquier intento de extender la responsabilidad del fabricante sobre lo que ocurre en cada uno de los eslabones en distintos países, por lo cual, su efectividad suele limitarse a entornos altamente locales. Aparte, señalan que la rigidez del sistema y su preorientación al reciclaje no permiten la desviación de aparatos en buen estado hacia los mercados de reventa y reparación que suelen potenciar los ingresos de los trabajadores informales. Frente a esto, proponen la búsqueda de redes más flexibles, capaces de reorientar el suministro de RAEE hacia otras actividades, según varíe el estado de uso de los aparatos, sin que esto necesariamente perjudique la rentabilidad del sector del reciclaje.

Criticando esta predisposición al reciclaje, Pickren (2014) muestra cómo las recicladoras certificadas llegan a actuar en concierto con los intereses de obsolescencia de los fabricantes, garantizando la destrucción de equipos descartados en buen estado, o nunca vendidos (pero, sin embargo, clasificados como RAEE), evitando su desviación

⁷ Ambos casos, el de Palestina y Bangalore, dan cuenta de cómo continuamente se dibujan nuevos límites entre lo legal y lo ilegal, que excluyen a mucha gente de la posibilidad de acceder a RAEE, situándolos dentro de la ilegalidad sin el menor apoyo para transitar a planes de manejo autorizados.

a mercados independientes de reparación y reúso (también llamados mercados grises)⁸ que compiten con los mercados de primera mano y con los servicios de posventa de los fabricantes originales, los cuales representan la mayor parte de las ganancias de varias corporaciones (véase Warren y Gibson, 2021). De esta forma, la REP responde a intereses comerciales, más que a una genuina preocupación ambiental por los efectos del desensamble doméstico,⁹ aparte de que permite enverdecer la imagen de los fabricantes sin ninguna garantía de que se incremente la durabilidad de los aparatos, o de que los artículos recuperados y sus componentes sean reutilizados.¹⁰

Finalmente, los esquemas de REP y, de manera más general, la EC, plantean una serie de preguntas acerca de la propiedad de los usuarios sobre sus bienes y el reclamo de los residuos como un bien común de los pobres (Véase Velis y Vrancken, 2015). Conforme los fabricantes extienden su responsabilidad y, por consiguiente, su control sobre el ciclo de vida de los aparatos, la REP se comienza a asimilar a formas de economía basadas en la renta, en donde el usuario se ve obligado a retornar los bienes que consume. Si bien esto puede aportar al aprovechamiento de los bienes por parte de más personas, y servir para una continua reparación y mantenimiento de los bienes,

⁸ Por mercado gris se entiende cualquier canal de distribución no autorizado por los fabricantes originales. A diferencia del mercado negro, las mercancías en cuestión no son ilegales.

⁹ La economía circular en materia de RAEE haya muchos motivos para su surgimiento detrás del discurso de la sustentabilidad. Entre estos existen los intereses de compañías mineras por acceder a una nueva frontera de recursos minerales móviles (Knapp, 2016), y los intereses de gobiernos nacionales por contrarrestar la inseguridad de recursos estratégicos (tierras raras) en el contexto de cadenas de suministro inestables entre China y Occidente (Gregson y Crang, 2019).

¹⁰ Muestra de esto son los anuncios de algunos recicladores certificados en México; estos llegan a promoverse como alternativa ética para llevar a cabo destrucciones fiscales. “¡Destruye los residuos y no el planeta!”, pregona un anuncio publicado por la empresa Reinicia el Ciclo, refiriéndose a “la destrucción total de mercancía, productos terminados, semiterminados o materias primas que, debido a que perdieron su valor, incumplieron las normas de calidad, caducaron y/o se deterioraron, se determinó que éstas no debían salir al mercado” (Reinicia el Ciclo, 2022).

también puede promover la aceleración de los ciclos consumo y el poder monopólico sobre los mercados de reparación, aparte de provocar la enajenación de los usuarios con respecto a su entorno tecnológico (véase el caso de Apple analizado en Vonk, 2018). Frente a esa realidad hay quienes promueven el derecho a la reparación independiente como una forma de afirmar la propiedad y la autonomía de los usuarios con respecto a sus aparatos, y para quienes la REP debería involucrar la creación de manuales de reparación para los usuarios, así como diseños más reparables y duraderos (Roberts s.f., iFixit, s.f.). Es ahí donde el sector informal cobra importancia no sólo como ámbito que nutre a un mercado de reparación independiente, sino que como ámbito que es expresión de todo tipo de intervenciones sobre los aparatos (desde su modificación hasta su comercio en ventas de garaje), que corren a discreción de los usuarios, afirmando el control sobre sus propios bienes.

Moviéndonos a la Ciudad de México, la planeación del manejo de residuos ha mostrado una tendencia a privilegiar la cooperación con el sector privado y formal, así como a centrar sus inversiones en tecnologías para la recuperación de materiales, adoptando un discurso que desconoce las aportaciones del sector informal a la sustentabilidad, y se resiste a incorporarlo dentro de los planes de manejo al considerarse ingobernable, corrupto, y un obstáculo para los objetivos de sustentabilidad (Guibrunet, 2021). Sin embargo, las normas ambientales que se han comenzado a implementar en los últimos años muestran cierta intención por incorporar al sector informal a la construcción de la economía circular, aunque sigue sin atenderse la viabilidad económica de la formalización de microempresas, y se mantiene en un segundo plano a las actividades de aprovechamiento de residuos alternativas al reciclaje.

A nivel federal, la Ley General de Economía Circular expedida en 2021 (Cámara de Senadores 2021) se distingue por plantear la construcción de una EC basada en principios de responsabilidad compartida entre fabricantes, distribuidores y usuarios, y por plantear a grandes rasgos la inclusión y regularización de grupos informales en los programas de manejo de residuos, así como por buscar promover actividades de restauración reparación y reutilización. Mientras tanto,

la Norma Ambiental para el Distrito Federal en materia de Residuos Eléctricos y Electrónicos (véase Gobierno de la Ciudad de México, 2020) establece las normas a seguir por parte de todos los actores involucrados en la cadena de manejo de residuos, desde la generación hasta las actividades de reciclaje y disposición final. Básicamente, exhorta a incentivar a los consumidores a retornar sus aparatos a una cadena que busca garantizar la trazabilidad de los aparatos y evitar la subcontratación a partir de introducir el uso obligatorio de manifiestos de entrega-recepción entre prestadores de servicios autorizados. Examinar cuáles son esos actores autorizados y cuáles son las actividades que se le permite realizar a cada uno, permite dilucidar la forma en que se busca reestructurar la red de aprovechamiento de RAEE, a la vez que permite anticipar las posibles exclusiones y sesgos que favorecen al reciclaje por encima de otras actividades.

Dentro de los actores autorizados, no se contempla directamente a actores dedicados a la reventa, al reúso y a la reparación. Tampoco se contempla el papel de los recicladores como revendedores minoristas que nutren la reparación y el reúso. En cambio, se hace énfasis en la fundición y la refinación química y térmica como las actividades de valorización permitidas para los recicladores, así como en la reincorporación de los residuos a procesos productivos. Nada se dice sobre su reincorporación a procesos de consumo y mantenimiento a través de la reventa en los tianguis, y nada se dice sobre los consumidores más que como donantes de aparatos a centros de acopio. De hecho, la cuestión de cómo incorporar a los tianguis a una red transparente de flujos entre actores autorizados, está completamente fuera de cuestión y, con ello, queda fuera de consideración el punto de bifurcación a través del cual los RAEE, a demanda popular, se incorporan a actividades de aprovechamiento más allá del reciclaje.

Mientras tanto, los requerimientos básicos necesarios para conseguir una autorización y formar parte de la cadena (tales como pisos impermeables y protección contra la intemperie) son inaccesibles para tianguistas y talleres domésticos, a menos que se les provea de algún apoyo para lograr esta transición.

Finalmente, quedan prohibidas las actividades de desensamble y reparación de RAEE por parte de sus generadores, sumándose las

de comercialización para los centros de acopio, cuestión que, si bien promueve el suministro de RAEE hacia la cadena de reaprovechamiento, fricciona con el derecho a la reparación mencionado anteriormente y, dada la limitada inclusividad de esta cadena, podría terminar alimentando la alianza entre el reciclaje y los intereses de obsolescencia de los fabricantes.

En general, se podría decir que el diseño de esta legislación no contempla las particularidades ni limitaciones de los actores en el sector informal y, en el peor de los casos, termina por excluirlos en favor de empresas de reciclaje que cuentan con los recursos para certificarse. A su vez, la cadena que se busca construir podría terminar reproduciendo un esquema rígido de reciclaje que colabora con el desperdicio de aparatos en buen estado mediante su destrucción, dificultando cualquier intento de reventa para reúso, reparación o restauración.

En parte, las restricciones en torno a las actividades y las parejas de intercambio que puede tener cada actor se pueden interpretar como un intento de garantizar el suministro de RAEE hacia las empresas de reciclaje e incrementar su eficiencia. Sin embargo, hay más de una forma de lograr ese objetivo sin comprometer a los demás actores que buscan acceder a estos.

Si algo muestran los resultados de Tong *et al.* (2015), y la manera en que operan los destructores en el tianguis de Las Torres, es que la vinculación de los recicladores con diversas actividades de reutilización, reparación y restauración, ayuda a alimentarlas sin poner en juego la rentabilidad del reciclaje, ya que la desviación de los RAEE hacia estas actividades representa un ingreso extra, en lugar de una pérdida de suministros.¹¹ Dicho en otras palabras, la integración de

¹¹ La adaptación a un suministro fluctuante de RAEE no debería involucrar la flexibilización laboral, sino la diversificación de actividades y fuentes de ingreso en una misma empresa. Por supuesto, esta estrategia de adaptación responde a la incertidumbre sobre el porcentaje de RAEE aptos para reúso, reparación y reciclaje, la cual, de conocerse, podría ayudar a saber cuántos recursos destinar al reciclaje, sin que entre en juego su viabilidad económica, o sin que se terminen por destruir aparatos en buen estado, con tal de mantenerlo a flote.

los recicladores a estas actividades es una forma de remediar la competencia y los antagonismos entre los distintos bucles de la economía circular.

7. CONCLUSIÓN

A lo largo de este capítulo he cuestionado la simplicidad con que se representa al manejo informal de RAEE en el imaginario dominante promovido por ONGs, gobiernos y agencias para el desarrollo, argumentando que la reducción del sector informal a prácticas de desensamble contaminantes termina por estigmatizar y excluir a la diversidad de actores —y actividades que componen este sector— de la posibilidad de participar en la construcción de la economía circular, poniendo en juego sus fuentes de sustento y acceso a la tecnología. En contraste con el imaginario dominante, los resultados de trabajo de campo en colonia Renovación y el tianguis de Las Torres muestran un paisaje socioambiental lleno de ambivalencias, en donde si bien existen una variedad de actividades dañinas para el medio ambiente, susceptibles de ser mejoradas, también existe una red compleja de actividades de posventa informales capaces de aportar a la construcción de una economía circular que atienda a las necesidades de los sectores populares.

Los esquemas que buscan restringir el flujo de RAEE a unos cuantos recicladores certificados, dicen preocuparse por las condiciones de vida de los trabajadores informales, a pesar de no involucrarlos en la toma de decisiones. Se actúa en su nombre, pero sin su participación y reconocimiento como protagonistas, es decir, de forma paternalista. Sumándose a esto, la complejidad planteada por las estructuras de dominación al interior del sector informal parece justificar la eliminación de este, antes que generar solidaridad con las luchas de los trabajadores informales por nuevas formas de organización que acaben con los cacicazgos y la intermediación comercial. De esta forma, los trabajadores informales de la basura se encuentran en una posición incómoda, entre la explotación por parte de sus líde-

res y representantes políticos, y la pérdida de su sustento a manos de iniciativas público-privadas por modernizar e industrializar el manejo de residuos.

El caso de los RAEE muestra cómo la diversidad de formas de diseñar y construir la economía circular suscita conflictos entre distintos actores, nuevos y viejos, formales e informales, del centro y las periferias, fabricantes, usuarios, reparadores, revendedores, recicladores etc., todos los cuales buscan acceder a estos objetos, algunos desplegando distintos discursos e imágenes sobre los peligros de que los RAEE caigan en manos equivocadas. No queda sino preguntarse ¿cómo hacer que la democratización del acceso a los aparatos descartados no entre en conflicto con la salud del ambiente y de las personas? Ni es deseable un ambiente desregulado que promueva la competición a la baja, generando deterioro ambiental en comunidades vulnerables, ni es deseable una restricción de los flujos a esquemas rígidos socialmente excluyentes, predispuestos al reciclaje y coludidos con el poder monopólico y los intereses de obsolescencia de los fabricantes. La regulación del mercado de los RAEE no tiene por qué servir a unos cuantos actores; en su lugar, se debería contemplar el diseño de un sistema con un alto control y trazabilidad de los RAEE, que dé cabida a la variedad de actividades que actualmente presenta el sector informal. Para esto, es necesario dar protagonismo a los trabajadores informales y democratizar la toma de decisiones sobre el diseño de la EC, en lugar de imponer cambios unilaterales sobre el flujo de RAEE. El elefante en la habitación, sin embargo, es el reto de lograr su participación independiente en el proceso, sin la intermediación de los líderes caciquiles que históricamente se han beneficiado de su precariedad.

Por otra parte, se tiene que reconocer que muchas de las virtudes que presenta la EC informal de los RAEE como alternativa a una variedad de problemas de escasez e incertidumbre, no deberían de pensarse como la solución última a estos problemas; por el contrario, son una forma de adaptarse a problemas más profundos que se podrían prevenir. En primer lugar, la gente no tendría por qué sobrevivir con los residuos de otros, las actividades de reúso y reparación podrían ser una elección antes que una necesidad constante, y el diseño de los

aparatos nos puede ahorrar muchas de estas preocupaciones. Por lo tanto, el glorificar sin más los ingenios populares del sector informal, corre el riesgo de normalizar al capitalismo salvaje frente al que surgen, pero criminalizarlos, no es más que una forma de reprimir los síntomas de lo que se promueve a nivel estructural.

REFERENCIAS

- Adler de Lomnitz, L. (1994) “Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano”. En *Redes Sociales, Cultura y Poder. Ensayos de Antropología Latinoamericana*, FLACSO México, 2012, pp. 58-77.
- Alianza Global de los Recicladores (2021) “Posicionamiento sobre la Responsabilidad Extendida de los Productores (REP)”. Disponible en: <https://epr.globalrec.org/es/posicionamiento-rep/>
- Akese, G. (2014) *Price realization for electronic waste (e-waste) in Accra, Ghana*. (MA Thesis), Memorial University of Newfoundland.
- Arensman, R. (2000) “¿Ready for recycling?”. *Electronic Buisness* 26, No. 12, pp. 108-115.
- BAN (2005) “The digital dump: exporting re-use and abuse to Africa”. Media release version.
- _____ (2002) “Exporting harm: the high-tech trashing of Asia”. Basel Action Network.
- Baviskar, A. (2002) “Politics of the city”. Seminar 516, pp. 40-42.
- Burrell, J. (2016) “What’s the Real Story with Africa’s e-waste?”. Berkeley News. https://news.berkeley.edu/berkeley_blog/whats-the-real-story-with-africas-e-waste/
- Cámara de Senadores (2021) Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Economía Circular. Ciudad de México; 19/11/21 [citado el 18 de febrero de 2023]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/senclave/65/CS-LXV-I-1P-038/01_minuta_038_17nov21.pdf

- Castillo Berthier, H. (1983) *La Sociedad de La Basura: Caciquismo Urbano en la Ciudad de México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chamberlain, E. (2022) “What Is Right to Repair?”. iFixit. Disponible en: <https://www.ifixit.com/News/61140/what-is-right-to-repair>
- Cholez, C.; Trompette, P. (2020) “A mundane infrastructure of energy poverty: The informal trading of second-hand car batteries in Madagascar”. *Journal of Material Culture*, vol. 25, No. 3, pp. 259-88. <https://doi.org/10.1177/1359183519895048>
- Clapp, J. (2010) *Toxic Exports: The Transfer of Hazardous Wastes and Technologies from Rich to Poor Countries*. Ithaca, Cornell University Press.
- Cordova-Pizarro, D.; Aguilar-Barajas, I.; Romero, D.; Rodríguez, C. (2019) “Circular Economy in the Electronic Products Sector: Material Flow Analysis and Economic Impact of Cellphone E-Waste in Mexico”. *Sustainability* 11, No. 5, p. 1361. <https://doi.org/10.3390/su11051361>
- Corwin, J. E. (2018) “‘Nothing is useless in nature’: Delhi’s repair economies and value-creation in an electronics ‘waste’ sector”. *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 50, No. 1, pp. 14-30. <https://doi.org/10.1177/0308518X17739006>
- Davis, J-M.; Garb, Y. (2019) “Extended responsibility or continued disarticulation? Critical perspectives on electronic waste policies from the Israeli-Palestinian case”. *Environment and Planning E: Nature and Space*, vol. 2. No. 2, pp. 368-89. <https://doi.org/10.1177/2514848619841275>
- Giridharadas, A. (2010) “Where a Cellphone Is Still Cutting Edge”. *The New York Times*, sec. Week in Review. <https://www.nytimes.com/2010/04/11/weekinreview/11giridharadas.html>
- Gobierno de la Ciudad de México (2020) “Aviso por el que se da a conocer la Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-019-AMBT-2018-Residuos Eléctricos y Electrónicos-Requisitos y Especificaciones para su manejo”. Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 19/10/2020 [citado el 18 de febrero de 2023]. Disponible en versión HTML en internet: https://www.sedema.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DGEIRA/Gaceta454_Aviso_NADF-019-AMBT-2018.pdf
- Google (2022) [Tianguis de Las Torres]. Recuperado el 21 de junio de 2022 de <https://www.google.com.mx/maps/@19.3676362,-99.0507043,16.62z>

- _____ (2018a) [Depósito de Destrucción]. Recuperado el 21 de junio de 2022 de <https://www.google.com.mx/maps/@19.3676362,-99.0507043,16.62z>
- _____ (2018b) [Taller Doméstico de Destrucción]. Recuperado el 21 de junio de 2022 de <https://www.google.com.mx/maps/@19.3676362,-99.0507043,16.62z>
- Greenpeace International (2005) “Recycling of electronic waste in China & India: Workplace & environmental contamination”. Greenpeace International. <https://www.greenpeace.org/static/planet4-international-stateless/2005/08/ee56bf32-recycling-of-electronic-waste.pdf>
- Gregson, N.; Crang, M. (2019) “Made in China and the new world of secondary resource recovery”. *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 51, No. 4, pp. 1031-40. <https://doi.org/10.1177/0308518X18791175>
- Guibrunet, L. (2021) “The reformist sustainability discourse and the exclusion of the informal economy from Mexico City’s environmental policies”. *Local Environment*, vol. 26, No. 1, pp. 1-16. <https://doi.org/10.1080/13549839.2020.1861588>
- Hann, C. M.; Parry, J. (eds.) (2018) *Industrial labor on the margins of capitalism: Precarity, class, and the neoliberal subject*. USA, Berghahn Books.
- IFixit. (s. f.) “Self-Repair Manifesto”. Recuperado 18 de febrero de 2023, de <https://www.ifixit.com/Manifesto>
- Kahhat, R.; Williams, E. (2009) “Product or Waste? Importation and End-of-Life Processing of Computers in Peru”. *Environmental Science & Technology* 43, No. 15, pp. 6010-16. <https://doi.org/10.1021/es8035835>
- Knapp, F. L. (2016) “The birth of the flexible mine: Changing geographies of mining and the e-waste commodity frontier”. *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 48, No. 10, pp. 1889-1909. <https://doi.org/10.1177/0308518X16652398>
- Lawhon, M. (2013) “Dumping Ground or Country-in-Transition? Discourses of E-Waste in South Africa”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 31, No. 4, pp. 700-715. <https://doi.org/10.1068/c1254>
- Lepawsky, J. (2018) *Reassembling rubbish: Worlding electronic waste*. Cambridge, Mass, The MIT Press.
- _____ (2015) “The changing geography of global trade in electronic discards: Time to rethink the e-waste problem”. *The Geographical Journal*, vol. 181, No. 2, pp. 147-159. <https://doi.org/10.1111/geoj.12077>

- Lepawsky, J.; Billah, M. (2011) “Making chains that (un)make things: Waste–value relations and the Bangladeshi rubbish electronics industry”. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 93, No. 2, pp. 121-139. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0467.2011.00365.x>
- Moore, S. A. (2011) “Global garbage: Waste, trash trading, and local garbage politics”. En Peet, R.; Robbins, P.; Watts, M. (eds.) *Global Political Ecology*, Routledge, pp. 133-144.
- Moore, S. A.; Rosenfeld, H.; Nost, E.; Vincent, K.; Roth, R. E. (2018) “Undermining methodological nationalism: Cosmopolitan analysis and visualization of the North American hazardous waste trade”. *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 50, No. 8, pp. 1558-79. <https://doi.org/10.1177/0308518X18784023>
- OECD (2001) *Extended producer responsibility: a guidance manual for governments*. Paris, OECD.
- Ogungbuyi, O.; Nnorom, I. C.; Osibanjo, O.; Schlupe, M. (2012) “e-Waste Country Assessment Nigeria”. Basel Convention Coordinating Centre, Nigeria/Swiss Federal Laboratories for Materials Science and Technology (EMPA).
- Pellow, D. N. (2007) *Resisting global toxics: transnational movements for environmental justice*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Pickren, G. (2014) “Political Ecologies of Electronic Waste: Uncertainty and Legitimacy in the Governance of E-Waste Geographies”. *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 46, No. 1, pp. 26-45. <https://doi.org/10.1068/a45728>
- Reddy, R. N. (2015) “Producing Abjection: E-Waste improvement schemes and informal recyclers of Bangalore”. *Geoforum*, vol. 62, pp. 166-74. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.04.003>
- Reinicia el Ciclo (@reiniciaelciclo) (2022) “De acuerdo con el Sistema de Administración Tributaria (SAT), las destrucciones fiscales se tratan de la destrucción total de mercancía...”. Post de Instagram, 22 de noviembre de 2022. <https://www.instagram.com/p/CkyZEPRuiaM/>
- Roberts, P. (s. f.) “What is Fight to Repair?”. Fight to Repair. <https://fighttorepair.substack.com/about>
- Robbins, P. (2012) *Political ecology: a critical introduction*. 2nd ed. Critical introductions to geography. Malden, MA, J. Wiley & Sons.

- Secretaría del Convenio del Basilea (2020) “Convenio de Basilea: Sobre el control de los movimientos transfronterizos de los residuos peligrosos y su eliminación”. ONU programa para el medio ambiente.
- SEMARNAT (2017) “Inventario de generación de residuos electrónicos en México. Escala nacional y estatal para Jalisco, Baja California, y Ciudad de México. Resumen ejecutivo extendido”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Proyecto #92723 “Manejo Ambientalmente Adecuado de Residuos con Contaminantes Orgánicos Persistentes” (ResiduosCOP). México.
- Smith, M.; Cota, I. (2016) “In This Mexico City Neighborhood, Life Revolves Around E-Waste”. Bloomberg.Com. Accedido 6 de septiembre de 2021. <https://www.bloomberg.com/features/2016-ewaste-mexico/>
- Tiwari, P. (2014) “Revenue of E-Waste Management Market to see 17.22% CAGR Globally to 2016”. <https://www.prnewswire.com/news-releases/revenue-of-e-waste-management-market-to-see-1722-cagr-globally-to-2016-275143991.html>
- Tong, Xin; Wang, J. (2004) “Transnational Flows of E-Waste and Spatial Patterns of Recycling in China”. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 45, No. 8, pp. 608-21. <https://doi.org/10.2747/1538-7216.45.8.608>
- Tong, X.; Jingyan, L.; Dongyan, T.; Yifan, C. (2015) “Re-Making Spaces of Conversion: Deconstructing Discourses of e-Waste Recycling in China: Re-Making Spaces of Conversion”. *Area*, vol. 47, No. 1, pp. 31-39. <https://doi.org/10.1111/area.12140>
- Velis C., A.; Vrancken, K. C. (2015) “Which Material Ownership and Responsibility in a Circular Economy?”. *Waste Management & Research: The Journal for a Sustainable Circular Economy*, vol. 33, No. 9, pp. 773-74. <https://doi.org/10.1177/0734242X15599305>
- Vonk, L. (2018) “Paying Attention to Waste: Apple’s Circular Economy”. *Continuum*, vol. 32, No. 6, pp. 745-57. <https://doi.org/10.1080/10304312.2018.1525923>
- Ward, P. M. (1977) “Una comparación entre colonias paracaídas y ciudades perdidas de la Ciudad de México: Hacia una nueva política”. *Investigaciones geográficas*, No. 8, pp. 101-121.
- Warren, A.; Gibson, C. (2021) “The Commodity and Its Aftermarkets: Products as Unfinished Business”. *Economic Geography*, vol. 97, No. 4, pp. 338-65. <https://doi.org/10.1080/00130095.2021.1939007>

- Wilson, D. C.; Velis, C.; Cheeseman, C. (2006) “Role of Informal Sector Recycling in Waste Management in Developing Countries”. *Habitat International*, vol. 30, No. 4, pp. 797-808. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2005.09.005>
- Yu, J.; Williams, E.; Ju, M.; Yang, Y. (2010) “Forecasting Global Generation of Obsolete Personal Computers”. *Environmental Science & Technology*, vol. 44, No. 9, pp. 3232-37. <https://doi.org/10.1021/es903350q>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022) “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, nueva edición. Segundo Trimestre de 2022”. Comunicado de prensa No. 439/22, publicado el 18 de agosto de 2022.
- _____. (2014) *La informalidad laboral. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: marco conceptual y metodológico*. México, INEGI.
- Illades, C.; Barbosa, M. (2013) *Los trabajadores de la ciudad de México, 1860-1950*. México, El Colegio de México/Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- Meneses, R. (2011) *Legalidades públicas: el derecho, el ambulante y las calles en el centro de la Ciudad de México (1930-2010)*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y Centro de Investigaciones y Docencia Económica.
- Monnet, J. (1996) “Espacio público, comercio y urbanidad en Francia, México y Estados Unidos”. *Alteridades*, vol. 6, No. 11, pp. 11-25.
- Pérez, S. (2011) *Trabajadores, espacio urbano y sociabilidad en la ciudad de México, 1790-1867*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez, P. (2015) “Espacio público ¿espacio de todos? Reflexiones desde la ciudad de México”. *Revista Mexicana de Sociología*, 77, No. 1, pp. 7-33.
- Tokman, V. (1987) “El sector informal: quince años después”. *El Trimestre económico*, Fondo de Cultura Económica, vol. 54, No. 215(3), pp. 513-536.



7. ENTRE LA SOLIDARIDAD Y EL CAPITAL: NOTAS DE LA SUBSUNCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE ECONOMÍA POPULAR CONTRA LO URBANO¹

EDUARDO ENRIQUE AGUILAR²

DESMONTANDO CONCEPTOS

Desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, con la guía de Rosa Luxemburgo, se ha argumentado para desmontar la idea de que el sistema de producción capitalista sólo funciona con la explotación del proletariado industrial; ella sostuvo que “la acumulación no sólo es una relación interna entre dos ramas de la producción. Es, ante todo, una relación entre ambiente capitalista y el no capitalista” (Luxemburgo citada en Dunayevskaya, 2017, p. 109); en este sentido, las exploraciones han continuado hasta llegar al punto de la acumulación por desposesión de Harvey (2004). Todo este bagaje

¹ Una primera versión de este trabajo ha sido publicada en la revista *Desacatos* editada por CIESAS (2023).

² Profesor investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey.

nos abre las puertas a la comprensión del fenómeno de mutación del sistema de producción al cual nos referimos desde marcos amplios y complejos, pues el “doble movimiento” entre la ofensiva del capital y estrategias de reproducción (Gutiérrez y Rátiva, 2020) que las personas han adoptado, no es el mismo en el transcurso del tiempo; en otras palabras, no es posible pensar la sociedad hoy sólo en términos de un sistema de producción capitalista puro, sino que partimos de que su existencia y manutención alrededor del globo se fundamenta en la explotación de economías con racionalidades diversas. No en vano Gago, Cielo y Gachet invitan a reflexionar en este fenómeno desde la clave de “economías populares” el cual:

Busca dar cuenta de la constitución de ciertas prácticas abigarradas en las economías de los sectores populares y diversos, y una reivindicación de la riqueza que producen, disputan y circulan. Estas prácticas y sus diferentes protagonistas se articulan de formas entrecruzadas, atravesando las fronteras entre lo formal y lo informal, la subsistencia y la acumulación, lo comunitario y los cálculos del beneficio, y también aquellas fronteras que se trazan entre múltiples escalas y delimitaciones nacionales (Gago, Cielo y Gachet, 2018, p. 11).

Partimos de aquí hacia ese interregno económico: a) entre la búsqueda por la *reproducción no capitalista de la vida* y la explotación para la acumulación de capital; b) como un símbolo de resistencia ante la ofensiva del capital y, c) una táctica/estrategia de sobrevivencia en ambientes hostiles de violencia sistémica y de precarización continua de las condiciones de vida. En esta lógica de “definición en pugna”, nos desligamos de comprender estas prácticas como economías informales, es decir, como esas anomalías del sistema de producción a ser reformadas o enmendadas para poder insertarse en la “formalidad/legalidad” del mismo sistema. La informalidad como concepto se convierte en un instrumento impuesto desde los organismos internacionales, para poder mantener la hegemonía del sistema, tal cual Portes y Heler (2004) señalaron oportunamente: los organismos internacionales procuran deslegitimar una serie de *estrategias mixtas*

de reproducción social que son periféricas o contrarias a la lógica del sistema capitalista, de tal manera que se invoca constantemente a una cruzada en contra de ellas para convertirlas en experiencias plenamente funcionales a él; toda la institucionalidad de los estados modernos presiona para convertirlos en parte del *sector formal de la economía*, es decir, adherirlos a las formas y normas y, por tanto, reducir al máximo posible las capacidades de gestión por parte de las personas miembro que viven de esas prácticas “informales”.

Ya desde la década de los años ochenta se presentan críticas a la concepción hegemónica de la informalidad por teóricos de diversas geografías —José Luis Coraggio desde El Salvador y Argentina, Luis Razeto en Chile o Manfred Max Neef en Ecuador, Brasil y Chile—, quienes han hecho esfuerzos por visibilizar la diversidad de estrategias mixtas de reproducción y abrir la conceptualización económica; por ejemplo, Ana Mercedes Sarria Icaza y Lia Tiriba escriben:

Identificada por una serie de factores como la ilegalidad, pequeño porte, baja productividad del trabajo, tecnología intensiva en trabajo y bajo nivel de calificación de los trabajadores, entre otros [...] la economía popular se refiere a las actividades, entre ellas el trabajo doméstico, dirigidas a proveer el sustento de un grupo social, sin haber presencia de la mercantilización del trabajo [...] Se entiende por economía popular el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sujetos pertenecientes a clases trabajadoras, con el objetivo de asegurar la reproducción de la vida social mediante la utilización de la propia fuerza de trabajo y movilización de los recursos disponibles (Sarria y Tiriba, 2009, 150-152).

Podemos visualizar la *economía popular* como una serie de prácticas y experiencias que responden a un proceso de reproducción que no siguen, necesariamente ni siempre, la lógica del sistema de producción capitalista. No obstante, la propuesta analítica bajo esta categoría nos mantiene en el interregno que puede llegar a confundirse con la ambigüedad; para ello, se hace necesario profundizar desde las prácticas concretas para poder reflexionar sus diferentes niveles en

la inserción del entramado de la vida social, para lo cual hay diversos aportes; sólo por mencionar algunos, hallamos a Verónica Gago (2015) y a Rabossi y Tassi (2021).

Buscando continuar con la reflexión del fenómeno, se propone abordar las experiencias de economía popular en diferentes contextos al occidente de México, específicamente en el estado de Jalisco, bajo el marco de la crítica a la economía política que nos abre caminos para la reflexión en torno al papel que están desempeñando las experiencias concretas de economía popular, según sus características materiales.

RUTA METODOLÓGICA

Como parte de los estudios de doctorado en Economía Política del Desarrollo en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, se propuso realizar un mapeo de iniciativas de economía popular solidaria en Jalisco; el mapeo salió adelante gracias al trabajo colaborativo con el Cuerpo Académico 791 “Gestión Financiera de Organizaciones de la Economía Social y Solidaria”, adscrito al Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara. Así, desde mediados de 2017 se realizaron reuniones periódicas para avanzar en los términos de la colaboración y, para comienzos de 2018, se instalaron mesas de trabajo para la construcción de los instrumentos y de diseño metodológico. En este sentido, los términos del mapeo se plantearon dentro de un alcance limitado, enfocado sobre todo en el Área Metropolitana de Guadalajara y en algunas de las regiones cercanas en las que está dividido el estado de Jalisco.

El mapeo continuó hasta noviembre del mismo año, dando pie a un espacio de reflexiones colegiadas. Dentro de la búsqueda documental realizada encontramos 1,988 experiencias de organismos del sector social de la economía, y proyectos enmarcados en la economía social solidaria en Jalisco. Sin embargo, es menester señalar que tanto las cooperativas de ahorro y préstamo, las organizaciones de pescadores,

así como los ejidos y comunidades agrarias, cuentan con una lógica que salieron de los parámetros de la investigación en aquel momento. Aunque de hecho sí se encuentran entrelazados con la economía popular, economía social y hasta solidaria, se decidió, exceptuando algunos ejidos, no integrarlos dentro del análisis de los resultados, ya que daría un sesgo según los alcances especificados. Dentro del trabajo de campo se cubrió la visita a 34 proyectos distribuidos en seis regiones político-administrativas: Altos Norte, Altos Sur, Centro, Costa-Sierra Occidental, Costa Norte, Sierra y Valles. Un avance del informe del proyecto se publicó en un capítulo de libro (Aguilar y López-Amezcuca, 2020), y el informe completo se encuentra dentro de la tesis doctoral (Aguilar, 2021).

CONFIGURACIONES Y SUBSUNCIONES

A raíz de la investigación documental y de campo realizada con distintos grupos dentro de las diferentes regiones del estado de Jalisco, distinguimos algunas *configuraciones* de las experiencias del sector social de la economía, así como de la economía social y popular solidaria. Es decir, los proyectos y experiencias cuentan con ciertos rasgos o patrones de manera más o menos clara. El listado de configuraciones encontradas es: (1) Unidades domésticas; (2) Cooperativismo capitalista; (3) Cajas populares y de ahorro; (4) Experiencias de defensa por el territorio; (5) Experiencias agroecológicas; (6) Colectivos solidarios urbanos; (7) Asociaciones o grupos liderados por mujeres; (8) Grupos unidos por el interés de recursos del Estado y falso cooperativismo. Cabe señalar que estas configuraciones no son determinantes ni pretenden encuadrar la realidad en categorías cerradas, sino que tienen la intención de ser una guía de entendimiento del fenómeno al que estamos aproximándonos.

Esta forma de concebir las experiencias permitió generar una reflexión en torno a sus características económicas de forma disecionada y, con ello, la capacidad de comprenderlo con marcos categoriales de la economía política. Es importante señalar que este

abordaje parte de la crítica a la comprensión de los fenómenos de la economía popular de *discursividad*, como se ha planteado en Gibson-Graham (2011),³ y de los sesgos de *individualismo metodológico* de otros abordajes. Para entrar en el debate se seleccionaron tres casos, cuyas características permiten ejemplificar los hallazgos de la investigación: la experiencia de la Sociedad Cooperativa de Occidente (TRADOC) del municipio de El Salto; el caso de la Sociedad Cooperativa Ecológica Campesina “El Cielito” en el municipio de Cabo Corrientes, y diversas iniciativas agroecológicas en áreas periurbanas de la zona metropolitana de Guadalajara.

Comenzando con TRADOC, considerada como una Empresa Recuperada por los Trabajadores (ERT), cuyo giro es la producción llantera, es importante señalar que esta experiencia ha sido bien documentada y tomada como un ejemplo exitoso del cooperativismo mexicano. En este sentido, si seguimos con el marco categórico de Gibson-Graham sobre el análisis de la discursividad, entonces podríamos apuntar a la existencia de *prácticas diversas*,⁴ pues dentro de nuestras entrevistas somos capaces de recuperar sentidos que rompen con el canon de la relación de capital privado, por ejemplo: “[...] antes, al momento de la hora de salida dejábamos las máquinas como estuvieran, ahora hasta nos quedamos más tiempo a limpiarlas y darles mantenimiento, pues las máquinas son nuestras [...]”; “[...] todas las decisiones de la cooperativa pasan por la asamblea general [...]”. En el mismo sentido, podemos recuperar también los discursos citados en el trabajo de Guillermo Díaz (2015) sobre los y las trabajadoras de la misma cooperativa: “Estamos todos los que trabajamos aquí, todos, desde el gerente hasta el que barre, todos bajo un esquema cooperativo” (p. 106); “el triunfo está en nuestras manos [...]”

³ Señalan la capacidad de construcción de *economías poscapitalistas y comunitarias* con base en los cambios discursivos de las personas integrantes en las experiencias organizativas.

⁴ Según Gibson-Graham: “el lenguaje de la economía diversa hace visible una gran variedad de prácticas y espacios económicos en un lugar particular, que se constituyen como un recurso para la construcción de economía comunitarias” (2011, p. 411).

inclusive en las pensiones estamos mejorando, en el salario [...] yo siento que sí fue un cambio muy significativo. También la sensación de decir: ‘¡tengo una empresa!’” (p. 176); “yo aprendí que cuando hay unión hay fuerza que, si exiges tus derechos y te organizas, se pueden lograr muchas cosas. Antes era apática y creo que la mayoría de las mujeres también. Las mujeres nos dimos cuenta de las injusticias” (p. 212).

El llamado es ampliar la visión de Gibson-Graham (2011), si bien concordamos en que estos discursos son necesarios y dan claves para la construcción de *economías comunitarias*, si no se les enmarca dentro del contexto y la coyuntura del sistema de producción capitalista y de la economía mundial, entonces sólo contribuiremos al aumento de la ambigüedad del entendimiento y quehacer de las experiencias organizativas. Es decir, dejar la reflexión hasta el nivel de la discursividad no permite comprender la complejidad de las economías latinoamericanas populares que podemos observar el día de hoy, pues también se insertan dentro del entramado de relaciones productivas globales:

La década de los ochenta es la línea divisoria entre el sistema de producción organizado sobre bases primordialmente nacionales y el organizado crecientemente sobre bases globales [...] desde fines de los ochenta, a medida que se extendían las redes globales, se multiplicaba la producción de la riqueza, a la par que se definían las reglas de reparto de la misma, lo que dio lugar a las actuales jerarquías de la organización mundial de la economía. En la cúspide se mantienen las empresas transnacionales, pero ahora transformadas en poderosos coordinadores de redes dispersas geográficamente. En los eslabones más bajos se ubican las empresas y trabajadores de países atrasados, cuya aportación vale más por su bajo costo que por su contenido, lo que significa que son fácilmente reemplazables (Pozas, Rivera, Dabat, 2010, p. 12).

De hecho, una de las grandes contradicciones del cooperativismo capitalista es que, al entrar en el juego del mercado, también se ve

afectado por sus leyes —y con ello, entonces, necesitamos utilizar categorías de análisis económicas—; específicamente, nos referimos a la de centralización del capital: “la centralización (redistribución del capital existente) no reduce la competencia: la causalidad va en sentido inverso, desde la competencia a la centralización. La competencia produce monopolios capitalistas” (Weeks, 2009, p. 75). Esto es, en efecto, comprender que esta organización productiva, al ingresar dentro de esta lógica de la competencia internacional, siendo un eslabón bajo de la cadena de valor, fue absorbida por un capital trasnacional más desarrollado: en el año de 2019 se anunció la compra de las acciones de la cooperativa por *CooperTires*, una empresa trasnacional.⁵

Al respecto, Rosa Luxemburgo, a principios del siglo XX, ya reflexionaba sobre esta contradicción: “los cambios democratizantes en el cuadro del proceso productivo entran en franca contradicción con demandas del ambiente competitivo y heterodirigido del mercado. De ahí, el diagnóstico fulminante: las cooperativas no competitivas perecen, y las cooperativas competitivas se convierten... [en] empresas convencionales”. (Luxemburgo citada en Brancalone, 2019, p. 346). Esta empresa, recuperada por los trabajadores de la trasnacional *Euskadi-Continental*, buscó colocar su mercancía —llantas para automóviles— dentro de los mercados de Estados Unidos para obtener mayores ganancias, lo que le obligó unir su capital social con capital internacional.⁶ Si bien esto le permitió a la empresa cooperativa, como unidad productiva individual, mejo-

⁵ El Consejo de Administración de TRADOC, en una carta pública fechada el 8 de noviembre de 2019, señaló que fue una decisión democrática suscitada por la incapacidad de inyectarle el capital necesario a la empresa, con la finalidad de mantener el nivel del producto conforme a los estándares internacionales. En efecto, esta configuración de cooperativismo no se ve ajena a la lógica del capital de desplazamiento o absorción de los capitales menos desarrollados por los más desarrollados.

⁶ Guillermo Díaz (2015) hace un recuento histórico sobre la empresa cooperativa; al momento de nuestra investigación, las condiciones se encuentran en campo de disputa y cambio entre la presión del capital trasnacional, la disidencia organizada y el Consejo de Administración.

rar las condiciones laborales de los trabajadores respecto de cuando eran trabajadores asalariados por la empresa *Continental*, desde la perspectiva de la economía mundial, se puede señalar que el cambio fue que la producción de llantas de los trabajadores jaliscienses pasó de ser explotada por un capital a otro, es decir, de una relación de explotación del capital trasnacional a uno local. Ahora, si este hecho lo situamos dentro de la división internacional del trabajo, encontramos que el reajuste fue de una relación de explotación directa del capital trasnacional central a la explotación por un capital periférico que, a su vez, es explotado por un capital trasnacional.

Puesto que la producción y venta de llantas está inserta dentro de una cadena global de valor, la ERT —después cooperativa llanterra— estuvo diseñada, desde un principio, para ser parte separada del proceso productivo global de automóviles, lo que significa, entre otras cosas, que no cuenta con capacidad de generar cambios dentro de dicha cadena productiva. En efecto, el análisis de las alternativas tiene que extenderse a la conformación global del sistema de producción, pues dentro de éste, la industria latinoamericana se consolida para

atender las exigencias de la circulación capitalista, cuyo eje de articulación está constituido por los países industriales, y centrada sobre el mercado mundial [dentro de] la economía exportadora latinoamericana [...] la economía exportadora es, pues, algo más que el producto de una economía internacional fundada en la especialización productiva: es una formación social basada en el modo capitalista de producción (Marini, 2015, pp. 132-135).

En este sentido no se puede advertir la articulación de cadenas de valor cooperativas, como ya lo sostuvo Guillermo Díaz

no se advierte hasta el momento la intención efectiva de impulsar la articulación en cadenas de valor cooperativistas o redes de colaboración solidarias, que permitan potenciar a la ECO-SOL como alternativa frente al capitalismo neoliberal, salvo

la afirmación de Jesús Torres Nuño [integrante del Consejo de Administración de la cooperativa llantera] en su discurso del Congreso Internacional sobre Legislación Y Políticas Públicas de Fomento Cooperativo, en 2008: “la necesidad de dar los pasos necesarios a la integración cooperativa, es decir, el intercambio de productos y colaboración real entre propias cooperativas” (Díaz, 2015, p. 105).

Para continuar con el ejemplo de la cooperativa llantera de Jalisco, preguntamos en entrevista de dónde se obtiene la materia prima para trabajar las llantas, en particular, el caucho, a lo que nos respondieron que en su lógica de ser solidarios, se buscó a una cooperativa en un estado del sur del país (Chiapas), para que les proveyera dicho material; sin embargo, dicha relación comercial no funcionó; el entrevistado señaló que tuvieron problemas a la hora de la obtención continua del material y de la calidad necesaria para su proceso productivo, por lo que decidieron cambiar de proveedor a uno de Asia.

Esta situación no es fortuita; sostenemos que la empresa no cuenta con margen de acción frente a esa situación, ya que el mercado le solicita un producto con ciertas características, sin las cuales sería desplazada por otro capital; por ello, tuvieron que cambiar de proveedor —aunque sea de otro continente—, para mantener su concurrencia dentro del mercado norteamericano; en esta decisión se jugaban la *disputa de su propio trabajo y sus excedentes*. Sin embargo, las condiciones del encadenamiento productivo significan una serie de consecuencias inintencionales por parte de la cooperativa, entre ellas, los *términos de intercambio desiguales* que hacen por la compra de las materias primas (Emmanuel, 1978); es decir, la extracción de valor a través de un comercio que perjudica los ingresos de los productores primarios. En otras palabras, las materias primas (*comodities*) se pagan a un precio que afecta a los productores; además de esto, existe un proceso de *descapitalización natural* (Infante-Amate *et al.*, 2020), es decir, aquél donde grandes cantidades de materiales que se extraen directamente de la tierra pasan a ser apropiados —dentro de los productos— por nichos de mercado de altos ingresos, como aquellos que

tienen acceso a automóviles⁷ y, por supuesto, necesitan llantas para sus autos. A diferencia de lo que se sostiene por la economía ortodoxa,⁸ los términos de intercambio del comercio internacional entre países resultan ser de *suma cero*, donde existen rubros de pérdida para ciertas geografías y sectores en particular (Infante-Amate *et al.*, 2020).

Para continuar con el análisis, es importante comprender los niveles de resiliencia del cooperativismo dentro de las crisis económicas. En diversos círculos académicos se ha vuelto una especie de lugar común señalar que las sociedades cooperativas son la respuesta a la crisis económica y social, lo que no es necesariamente verdad; según lo que se ha explicado, estarán en mayor o menor medida expuestas a las afectaciones de acuerdo con su *grado de integración dentro de las cadenas de producción capitalista*, por ejemplo, ante un panorama de recesión de la economía de Estados Unidos, la cooperativa llantera cuyo capital estuvo asociado a uno transnacional norteamericano y su mercado principal es el país mencionado, se ve en un gran nivel de indefensión; en entrevista, un socio comentó que las medidas para soportar las crisis son acciones como la reducción de los niveles de producción y de remuneraciones de los trabajadores.

Ahora bien, esto significa que no existe una lógica de despido generalizada, como lo sería en una empresa convencional, empero, sostenemos que la integración al mercado norteamericano ha reducido, en gran medida, la capacidad de autonomía y autogestión de la

⁷ Si bien no es el centro de la discusión en este artículo, es importante señalar que, si bien la comercialización de autos en México ha ido al alza, continúa siendo un bien de consumo para un porcentaje pequeño de la población. Desde 2016 las ventas anuales de unidades de automóviles no sobrepasa la cifra de 1.6 millones, en contraste de la Población Económicamente Activa del país que asciende a 56 millones de habitantes. Para ver datos: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Ventas-de-autos-en-2023-superan-en-3.3-su-nivel-prepandemia-20240104-0087.html>

⁸ La teoría ortodoxa del comercio internacional señala que es de suma positiva, ya que los países se ven beneficiados de los intercambios de bienes y servicios. Esta teoría está basada en premisas falsas y sus resultados no son palpables empíricamente.

cooperativa; en realidad, el trabajo, entendido como las actividades realizadas dentro de la empresa, son tan específicas y especializadas, como la de maquilar llantas de automóviles, que no permiten el tránsito o la diversificación. Este tipo de cooperativismo y el de las Empresas Recuperadas por los Trabajadores (ERT) de gran capital, *al tener un grado alto subsunción real*, coartan su capacidad *emancipatoria* por su propia forma de trabajo —automatizado y con una división enajenante—; esta discusión es importante porque, si bien los sujetos trabajadores no se convierten automáticamente y de un momento a otro en monoprodutivos, la cooperativa sí lo es:

La división del trabajo en la manufactura parte del hecho de que las *tareas* especiales que deben cumplirse sólo pueden cumplirlas capacidades de trabajo particularmente *especializadas* [...] En el taller automático, en cambio, las *especializadas* son las máquinas; su funcionamiento simultáneo —que cumple sin embargo fases sucesivas del mismo proceso global— exige la *repartición* entre ellas de grupos especiales de trabajadores, encargados siempre de los mismos servicios, todos igualmente simples. Es más repartición de trabajadores entre *máquinas especializadas* que división del trabajo entre *capacidades de trabajo especializadas* (Marx, 2005, p. 43; cursivas del texto original).

Así, el problema se complejiza, pues los sujetos trabajadores de este tipo de cooperativismo adquieren habilidades simples que no les permiten ganar en autonomía y autogestión por la razón de que el trabajo que realizan ya es del modo de producción capitalista; no es que el capital se personifique en un grupo de dueños capitalistas, sino que los trabajadores cooperativistas, en su actividad cotidiana, en sí ya reproducen la relación de capital,

cuando entran en el proceso de trabajo se encuentran ya incorporadas al capital; su propia cooperación no es, por ello, una relación en la que ellas mismas entren, sino en la que son puestas por el capitalista [en nuestro caso, por el capital social]; no

es una relación que les pertenezca a ellas, sino a una a la que ellas pertenecen y que se les presenta como una relación que el capital mantiene con ellas. No es su unificación recíproca, sino una unidad que las domina y cuyo portador y director es el propio capital (Marx, 2005, p. 24).

De esta manera, los entes cooperativos cuentan con limitaciones e incapacidades dadas dentro de los diversos contextos geográficos de todos los países del sur global, en específico, de los de América Latina (en nuestro caso, Jalisco, México), pues su situación dentro de la división internacional del trabajo es de capitalismo periférico. Así pues, su producción no sólo tiene finalidad mercantil, sino que está adscrita a relaciones económicas de dependencia; tampoco supera las relaciones de ocultación del trabajo doméstico y de cuidados para absorberlo dentro de las remuneraciones salariales de los socios-trabajadores para incrementar la tasa de ganancia del capital (Di Masso, 2018).

Al respecto, habría que reflexionar sobre por qué la cooperativa llantera ha tenido reconocimiento como proyecto “exitoso”; acreditamos que esto tiene sustento en su nivel de integración al sistema de producción capitalista, es decir, frente a los indicadores propuestos por la visión económica dominante, la empresa cumple con ellos. Empero, desde el enfoque del que partimos, se puede concluir claramente que, como el grado de subsunción de la empresa es real, es decir, la empresa cuenta con una composición orgánica de capital alta que está totalmente integrada al sistema de producción capitalista, entonces cuenta con mayores márgenes de disputa del trabajo y sus excedentes; sin embargo, su margen de transformación o para salir del sistema de capital se reduce notablemente. No obstante, no todas las empresas cooperativas cuentan con un nivel de integración a la economía global o de composición orgánica de capital tan alto.

El segundo caso para analizar, la cooperativa hotel de la costa sur de Jalisco, la podemos situar —dentro del entramado de relaciones del sistema de producción capitalista— como aquella que funge como *espacio para el incremento del consumo de bienes y servicios dentro del contexto de reproducción de la vida*. Si bien los socios

del hotel cooperativa dejaron de trabajar,⁹ los trabajadores asalariados que fueron contratados son oriundos de los pueblos y rancherías aledañas a la cooperativa, zonas que cuentan con altos índices de migración a Guadalajara, Puerto Vallarta, Ciudad de México o diversas ciudades de Estados Unidos, por lo que el empleo que se genera a través del hotel ha promovido ciertos niveles de arraigo en la juventud; del mismo modo, ofrece sustento a mujeres que no cuentan con acceso a tierra u otros espacios productivos para obtener medios de vida. En entrevista, trabajadoras de la cooperativa señalaron que sus esposos habían migrado, y que dentro de la comunidad no contaban con formas de sustentar cosas básicas como la alimentación; además, al no ser ejidatarias, no cuentan con acceso a tierras. Así, la cooperativa les permite trabajar y recibir un salario estable. Este caso es representativo de muchos otros capitales cooperativistas encontrados dentro del estudio que, con condiciones y contextos diferentes, se desarrollan en geografías y actividades productivas periféricas, donde al gran capital nacional o transnacional no le interesa invertir porque sus tasas de ganancia —al momento— son marginales. De este modo, a estos socios y trabajadores del hotel cooperativa, que se encuentran dentro de una región con poblaciones pequeñas, separadas, empobrecidas y lejanas de los grandes centros urbanos, les es funcional para poder atraer ciertas divisas hacia su localidad que, de otra forma, se conseguirían, por ejemplo, a través de remesas; el circulante monetario les permite consumir bienes-mercancías de diferentes mercados regionales, nacionales e internacionales. En este caso particular, la actividad turística del hotel cooperativa funciona de esa manera, atrae turistas nacionales e internacionales para generar flujos de circulación monetaria, de tal modo que estos pobladores son capaces de acceder a comprar bienes y servicios mercantiles, es decir, les da posibilidad de concurrir a los mercados y, con ello, a bienes que no son producidos localmente.

Si bien la subsunción del hotel cooperativa al sistema de producción es real, porque su proceso productivo está configurado comple-

⁹ La cooperativa fue construida tras la decisión de convertir un espacio común ejidal en hotel, los ejidatarios quedaron como dueños de la cooperativa.

tamente al de la producción capitalista, somos capaces de distinguir la diferencia respecto al caso anterior; es decir, el grado de inserción dentro del sistema es periférico marginal, lo que para este análisis significa que no han desaparecido los grados de autonomía y autogestión de los trabajadores.

En otras palabras, en la cooperativa, que tiene monoactividad —proveer de servicios turísticos—, los trabajadores no circunscriben toda su actividad productiva de forma exclusiva, es decir, las personas trabajadoras mantienen su *pluriactividad*: el trabajo en la cooperativa, la migración temporal, la cosecha de algunas frutas y cereales, las artesanías y, en el caso específico de las mujeres, la preparación de alimentos sin dejar de lado el trabajo doméstico y de cuidados. En este sentido, es importante señalar que, fuera del trabajo en el hotel, las actividades no tienen una lógica de producción y acumulación capitalista, sino de reproducción de la vida. Esto lo diferencia de la lógica del caso previo, ya que las personas trabajadoras reconocieron que existía la renuncia a su pluriactividad por la jornada de trabajo de la cooperativa llantera.

Finalmente, las experiencias agroecológicas en Jalisco han tenido una trayectoria de altas y bajas, no obstante, el proceso ha sido hacia su consolidación, cuestión que les ha permitido permanecer por décadas. Esto se debe a su capacidad de tejer redes de solidaridades entre diversos actores —entre los más importantes, campesinos, consumidores organizados y académicos—, además de que existe una serie de sujetos promotores y acompañantes que se circunscriben al ámbito nacional e internacional. Si bien han existido diversas propuestas de producción agroecológica desde el ámbito urbano, particularmente desde el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), la potencia de las experiencias agroecológicas se vislumbra dentro del ámbito rural. Esto se debe no sólo a la cantidad de tierra disponible para sembrar, la cual es mayor, sino a que perduran una serie de “técnicas y conocimientos ancestrales” en relación al cuidado de la tierra, los que, al ser combinados con las del conocimiento científico, permiten la disputa frontal a la agroindustria capitalista. La experiencia agroecológica jalisciense tiene una de sus mayores fortalezas en las redes que ha construido; entre ellas destaca la Red de Alternativas Sustentables

Agropecuarias (RASA), cuya trama está formada por campesinos, indígenas, hombres y mujeres que se dedican a construir alternativas frente a los múltiples despojos capitalistas. En palabras de uno de sus promotores:

La RASA nace a partir de las relaciones e intercambios entre estas experiencias, y se entiende como un espacio de encuentro que desea proponer caminos alternativos para el desarrollo rural. Esta red reúne procesos locales que se entrelazan en una perspectiva de articulaciones entre lo local, lo nacional y lo global. La red está formada por cerca de 150 familias rurales [...] Estos grupos son acompañados por organizaciones no gubernamentales como el Centro de Apoyo al Movimiento Popular de Occidente (CAMPO), la Asociación Jalisciense de Apoyo a Grupos Indígenas (AJAGI). También colaboran la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) (Morales, 2010, pp. 220-221).

A diferencia del cooperativismo capitalista —del cual demostramos cómo es que se encuentra dentro de una subsunción real (incorporación total) a la relación de capital—, las iniciativas agroecológicas están subsumidas formalmente; nos enfocamos en señalar el aspecto de la técnica porque destaca su importancia. Así, en gran medida, la potencialidad disruptiva de estas experiencias se consolida en la existencia de esfuerzos por la recuperación de técnicas de producción “ancestrales” o por la innovación con base en *ecotecnias* (tecnologías ecológicas o sustentables); este proceso ha generado una crítica a la técnica emanada de la relación de capital. Dentro del caso de Jalisco, los agricultores señalaron diversos motivos para cambiar su hacer a uno agroecológico; por ejemplo, un productor de la zona rural de Tlaquepaque comentó que decidió salir del esquema agrotóxico porque los químicos que suministraba en sus siembras le habían enfermado gravemente; otro, de Ixtlahuacán de los Membrillos, señaló que había sido peón en siembras, pero que él deseaba producir en su propia tierra, aunque de una forma distinta; así fue como comenzó a invo-

lucrarse en el mundo de la agroecología. Estos casos son muestra de la realidad hallada; no fue que el capital encontró a los productores agroecológicos y los incorporó a su lógica; al contrario, los productores rurales ya insertos en el sistema de producción capitalista han encontrado dentro de la agroecología una forma de salir de la producción agrícola subsumida realmente al capital.

Justamente, en la coyuntura de cuestionamiento dentro de las iniciativas agroecológicas, las experiencias lideradas por mujeres ofrecen luz o direccionalidad. Las mujeres motivadas por el ecofeminismo se asumen como “guardianas de la tierra” (Shiva, 2006), no por una visión autocomplaciente, sino a partir de un reconocimiento de los conocimientos ligados a la reproducción de la vida, que les han sido asignados por el sistema patriarcal; así pues, su reivindicación por la sostenibilidad de la vida no sólo es discursiva, sino práctica y profundamente revolucionaria. Si bien esto se pudo visibilizar con las diferentes entrevistas, acredito que la mejor representación de esta configuración está expuesta en el Pronunciamiento de la Red de Defensoras de Jalisco, en particular, en el siguiente extracto:

Si nuestra sociedad está enferma es porque la naturaleza también lo está. Queremos un Jalisco libre de agrotóxicos, de pesticidas y todo lo que genera enfermedad y muerte. Apostamos por una agricultura para la vida y convocamos a la sociedad en general a nuevos acuerdos frente a esta realidad de salud ambiental [...]. Somos mujeres sembradoras, apicultoras, amas de casa, profesoras, estudiantes, parteras, médicas tradicionales, guardianas de plantas medicinales. Como mujeres rurales construimos alternativas, respetamos a la tierra que nos alimenta, buscamos cultivar de manera agroecológica y rescatar nuestros cultivos de traspatio. Defendemos nuestro cuerpo, nuestro territorio y la salud para la vida. Defendemos la diversidad como la manifestación de la naturaleza. Defendemos a las y los que menos oportunidades tienen para exigir justicia (Pronunciamiento de Red de Defensoras de Jalisco, 4 y 5 de octubre de 2019).

Los grupos rurales, periurbanos y urbanos organizados o liderados por mujeres, demuestran su capacidad (re)productora de un sistema social que no está basado en las relaciones de capital, que tiene una línea clara contra el patriarcado y la colonialidad. Decididamente, utilizan su producción de la tierra para la alimentación, en primer lugar, de ellas, de los hijos, de los familiares cercanos, de los vecinos, y hasta para la donación a personas con lazos de afinidad. Claramente, este hecho ha sido sistemáticamente invisibilizado tanto por la academia como por los movimientos históricos de izquierda. Si de esta producción agraria se obtiene además una diversidad de bienes a través de una pluralidad de actividades como la cestería, la elaboración de herramientas del campo propias, de maquinaria propia para la vida cotidiana, máquinas caseras (p.ej., bicimáquinas) y confección de prendas de vestir, entonces los grados de subsunción formal tienden a disminuir, pues se concurre en menor medida al mercado capitalista, ya que estos satisfactores de necesidades son producidos por modos de producción diversos, no necesariamente mediados por relaciones de capital; por tanto, las familias utilizan una mayor cantidad de redes de reciprocidad y redistribución que sostiene la reproducción social como alternativa a las restricciones de acceso a la circulación mercantil capitalista. El hecho de la pluralidad de actividades en las iniciativas agroecológicas, de grupos liderados por mujeres y de defensa del territorio, fue confirmado dentro del trabajo de campo mediante observación y diálogos con las integrantes de las unidades domésticas y, podría englobarse, en formas que serían capaces de articular una *reproducción no capitalista de la vida*.

ECONOMÍA POPULAR SOLIDARIA Y LA CIUDAD CAPITALISTA

Para poder hacer una reflexión desde el estudio sobre las subsunciones de la economía popular y el ámbito urbano, es preciso partir de la premisa que Lucía Álvarez (2022) ha colocado:

La informalidad es asumida casi siempre como un “problema” a resolver en función de atender las exigencias del desarrollo urbano y de garantizar el orden y la civilidad; en el caso de los informales, se trata de gestionar su *inclusión* en las políticas y en el espacio urbano, así como de defender su *derecho* al usufructo de éste [...] el asunto de la informalidad, en sentido estricto, es un fenómeno que ha sido identificado y nombrado más claramente, a partir de la modernidad tardía (siglos XX y XXI) y, específicamente, dentro de la economía capitalista [...] interesa insistir primeramente en que lo que ha sido nombrado en términos generales como *informalidad* [remite a un proceso] de *desbordamiento* de los ámbitos institucionales y normativos, establecidos por el Estado nación en diversas dimensiones; comúnmente remite a aquello [...] que ocurre *por fuera* de éste; a lo que se gesta y transcurre de *forma paralela* a las normas instituidas bajo su égida, a la dinámica institucional establecida y/o a las convenciones formalmente aceptadas (Álvarez 2022, pp. 1-2; cursivas del texto original).

En este sentido, la informalidad se nos centra dentro de un área específica, lo urbano, y constituyéndose como una manera de abordar aquello que no le es inherente. Al abrir la categoría de informalidad hacia la multiplicidad de actividades, entre ellas, las de la economía popular solidaria, podemos comprender de forma mucho más amplia la relación entre estas actividades y el ámbito geográfico. Si partimos desde una mirada dialéctica, podemos recuperar los modelos elementales de la oposición campo-ciudad de Bolívar Echeverría, cuando señala que: “La ciudad capitalista se basa ya no en la subordinación del campo a la ciudad [...], sino en la subsunción total de lo rural a lo urbano, en la sujeción, la explotación, la destrucción incluso, del campo en beneficio de la ciudad” (Echeverría 2013, p. 75).

Esta concepción nos ofrece reinterpretar el proceso de subsunción, que hemos destacado previamente, en el sentido de una oposición. Es decir, no solamente en el campo, dígame experiencias agroecológicas, se busca recuperar saberes ancestrales y tradicionales para otra

lógica de cultivo frente a la agroindustria capitalista, sino también, entonces, como resistencia a la gestión desde lo urbano capitalista, a decir: el consumo masivo, uniforme, de comida rápida, etc. Según la investigación, además, estas formas de organización de las pluriactividades que le son propias de las actividades periféricas —en algunos casos periurbanas—, permiten tener un pie afuera de la homogenización a la que somete la lógica del fenómeno urbano.

Entonces, la gestión de lo urbano de la ciudad capitalista contemporánea, como bien señaló Echeverría, tiene una lógica de someter a lo diferente; procura incorporar, para su propio funcionamiento, eso que le es exterior, todo ese desbordamiento que, además, es intrínseco a ella. Por tanto, de ahí que entendemos cuando Álvarez se refiere a que se ha localizado a la informalidad como “problema” cuando, en realidad, esta diversidad procura reproducir formas de vidas diversas. No es un problema para la reproducción de la vida de las personas; es un problema para la lógica de acumulación de capital, ya que la actividad productiva, comercial y de consumo, no sigue los patrones que le son dictados.

CONCLUSIONES

Aquí se ha propuesto incorporar el marco categorial de la crítica a la economía política, específicamente, el análisis desde los niveles de subsunción y de la división internacional del trabajo a la economía popular, ya que permiten comprenderlas en un diálogo intraescalas —economía local-regional-mundial—, e ir visibilizando los niveles de disputas en torno a la expropiación de valor por parte de los distintos capitales que están alrededor de ellas.

La articulación de estos marcos teórico-conceptuales permitieron interpretar tres casos representativos en Jalisco: la cooperativa llantera, la cooperativa hotel y las experiencias agroecológicas; los hallazgos nos permiten sostener que existe un cooperativismo con subsunción real, aunque estos puedan tener diferentes grados de subsunción; por ejemplo, con TRADOC, al contar con una subsunción

real, se ve mermada su capacidad de autonomía y autogestión, mientras que en la cooperativa hotel, cuentan con un grado de subsunción real, pero periférico, por lo que las personas trabajadoras utilizan a la entidad como forma de reproducción social dentro de un entramado de pluriactividad. Finalmente, en la subsunción formal, por su misma naturaleza, persisten actividades no capitalistas que, al encontrarse politizadas mediante principios de autonomía y autogestión —como en la agroecología y el ecofeminismo—, se constituyen en prácticas que son capaces de conducir a formas de reproducción no capitalista de la vida.

Estos datos nos demuestran no sólo la existencia de la oposición campo-ciudad en los términos de la búsqueda de la subsunción del primero a la ciudad capitalista contemporánea, sino que nos permiten comprender esto como un fenómeno de resistencia constante; así pues, la categoría de informalidad pretende encubrir esta disputa señalándolo como un “problema”; pero, desde esta mirada dialéctica, entonces, somos capaces de comprender la diversidad de prácticas económicas periféricas y rurales como búsquedas por modos de vida basados en la autonomía y la autogestión.

Un punto más a resaltar es que, sin embargo, aquellas actividades a las que se les ha enmarcado como solidarias y alternativas, no son capaces de entenderse como resistencias, desde la concepción que aquí hemos sostenido, puesto que su mismo quehacer productivo ya ha sido *subsumido realmente* dentro del sistema económico dominante y, con ello, ya es parte integral de la gestión urbana de la ciudad capitalista contemporánea.

REFERENCIAS

- Aguilar, E. (2021) *Manifiesto por la reproducción no capitalista de la vida y los caminos para su construcción. Crítica a la economía social, solidaria y sector social de la economía*. Tesis de doctorado en Economía Política del Desarrollo (sin publicar), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

- Aguilar, E.; López-Amezcu, E. (2020) “Experiencias de la economía solidaria en el Estado de Jalisco, México”. En Álvarez, J. F. *et al.* (eds.) *Hechos y emprendimientos cooperativos de transformación*, CIRIEC, pp. 168-179.
- Álvarez, L. (2022) *Convocatoria al seminario “Informalidad(es), realidades alternas, derechos y gestión urbana*. Ciudad de México, CEIICH-UNAM.
- Coraggio, J. L. (2009) “Economía do Trabalho”. En Cattani, A. D.; Laville, J. L.; Gaiger, L. I.; Hespanha, P., *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Almedina.
- Brancaleone, C. (2019) “Auto-organização social no mundo do trabalho e produção: notas para uma crítica à economia solidária”. En López *et al.* (coords) *Anticapitalismos y sociabilidades emergentes. Experiencias y horizontes en Latinoamérica y el Caribe*, CLACSO.
- Di Masso, M. (2018) “Mujeres, crisis y alternativas desde la economía social y solidaria. Reflexiones para un análisis desde la economía feminista”. En Santa María, E.; Yufra, L.; de la Haba, J. (eds.) *Investigando economías solidarias (Acercamientos teórico-metodológicos)*, Erapí.
- Díaz, G. (2015) *Economías solidarias en América Latina*. Tlaquepaque, ITE-SO.
- Dunayevskaya, R. (2017) *Rosa Luxemburgo, la liberación femenina y la filosofía marxista de la revolución*. Habana, Filosofí@.
- Echeverría, B. (2013) *Modelos elementales de la oposición campo-ciudad*. México D.F., Ítaca.
- Emmanuel, A. (1978) “El intercambio desigual”. En Amin, S.; Palloix, C.; Emmanuel, A.; Bettelheim, C., *Imperialismo y comercio internacional (El intercambio desigual)*, PyP.
- Gago, V. (2015) *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Madrid, Traficantes de sueños.
- Gago, V.; Cielo, C.; Gachet, F. (2018) “Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, No. 62, pp. 11-20.
- Gibson-Graham, J.K. (2011) *Una política poscapitalista*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Pontificia Universidad Javeriana.
- Gutiérrez, R.; Rátiva, S. (2020) “Producción de lo común contra las separaciones capitalistas. Hilos de Una perspectiva crítica comunitaria en cons-

- trucción”. Roca-Servat, D.; Perdomo-Sánchez, J. (comps.) *La lucha por los comunes y las alternativas al desarrollo frente al extractivismo. Miradas desde las ecología(s) política(s) latinoamericanas*, CLACSO.
- Harvey, D. (2004) “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”. Clacso, Socialist register.
- Infante-Amate, J.; Urrego, A.; Tello, E. (2020) “Las venas abiertas de América latina en la era del Antropoceno: un estudio biofísico del comercio exterior”. *Diálogos revista electrónica de historia*, 21, No. 2, pp. 177-214.
- Marini, M. (2015 [1973]) “Dialéctica de la dependencia”. En *América Latina, Dependencia y Globalización*, CLACSO/Siglo XXI Editores.
- Marx, K. (2005) *La tecnología del capital. Subsunción formal y subsunción real del proceso de trabajo al proceso de valorización (Extractos del Manuscrito de 1861-1863)*. México D.F., Itaca.
- Morales, J. (2010) *Sociedades rurales y naturaleza: en busca de alternativas hacia la sustentabilidad*. Guadalajara, ITESO.
- Portes, A.; Haller, W. (2004) *La economía informal*. Santiago, CEPAL.
- Pozas, M.; Rivera, Miguel.; Dabat, A. (2010) *Redes globales de producción, rentas tecnológicas y estrategias de desarrollo: la situación de América Latina*. México D.F., El Colegio de México.
- Rabossi, F.; Tassi, N. [Canal del Instituto de Investigaciones Sociales] (26 de agosto 2021). *Fronteras y circuitos económicos populares* [video]. <https://www.youtube.com/watch?v=XYOzvVw4w2M>
- Razeto, L. (1989) “Economía de la solidaridad”. En IV Congreso de Economistas Javerianos. Bogotá. Revisado 18 abril 2019. Disponible en: <http://luisrazeto.net/content/la-econom%C3%ADa-de-solidaridad>
- Red de Defensoras de Jalisco (4 y 5 de octubre 2019) *Comunicado de foro “Mujeres rurales por una agricultura para la vida”*. Guadalajara, Jalisco.
- Sarria, A.; Tiriba, L. (2009) “Economía popular”. En Cattani, A. D.; Laville, J. L.; Gaiger, L. I.; Hespanha, P., *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Almedina.
- Shiva, V. (2006) *Manifiesto para una democracia de la Tierra. Justicia, sostenibilidad y paz*. Barcelona, Ediciones Paidós.
- Weeks, J. (2009) *Teoría de la competencia en los neoclásicos y en Marx*. Madrid, Maia.



8. PENSAR LA DICOTOMÍA FORMAL- INFORMAL. ECONOMÍA SOLIDARIA Y AUTOGESTIÓN EN CONTRA Y MÁS ALLÁ DE LA INTEGRACIÓN CAPITALISTA

GUSTAVO MOURA DE OLIVEIRA¹

INTRODUCCIÓN

El tema y las discusiones sobre *informalidad* no son nuevos. Dentro de su gran diversidad de enfoques, es innegable que en términos concretos la informalidad siempre ha producido una serie de prejuicios orientados a las personas que protagonizan las dinámicas de dichas informalidades. Desde la mirada de la criminalidad (en términos de violencia) hasta la poca fe en la capacidad técnica (en términos del “mundo del trabajo”), es cierto que siempre que se habla de informalidad lo que se entiende es que *algo que está fuera del orden debería ser parte de él*. Es decir, se supone de entrada que el orden del Estado y del capital representa *lo formal*, así que todo lo que se encuentra

¹ Profesor-investigador titular en la División de Estudios sobre el Desarrollo, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

fuera del orden estadista-capitalista es parte de *lo informal* y debería dejar de serlo.

En el ámbito de la economía y del trabajo pasa lo mismo, una vez que el trabajo informal más allá de ser visto de manera despreciativa, es considerado como trabajo precario e indigno. Acontece que el trabajo informal es una dura realidad muy presente en América Latina. Por ejemplo, en países como Brasil, Colombia y México, la tasa de trabajo informal en períodos recientes ha sido de 39,2% (IBGE, 2023), 55,8% (DANE, 2024) y 55,4% (INEGI, 2022), respectivamente. Como se puede ver, con excepción de Brasil, en los demás países señalados más de la mitad de la población considerada *económicamente activa* se encuentra trabajando en el *mercado informal*.

En el contexto de lo que con brevedad se ha mencionado, mi objetivo con ese texto es muy sencillo y directo: *sacar lo bueno de la informalidad*, en términos de organización de las relaciones de trabajo. Es decir, de las relaciones en las cuales se involucran las personas y el entorno natural para producir, circular, comercializar y consumir bienes y servicios. Por ejemplo, ¿es cierto decir que el trabajo en el ámbito de lo informal es más precario e indigno que el trabajo en el ámbito de lo formal? Al pensar sobre ésta y otras problemáticas relacionadas, lo que hago aquí es compartir algunas reflexiones sobre lo que se podría llamar *pensar la dicotomía formal-informal, la economía solidaria y autogestión en contra y más allá de la integración capitalista*, lo que incluso da nombre al presente capítulo.

Para cumplir con tal objetivo, intentaré defender dos argumentos principales. Primero, que una salida digna de la informalidad sólo podrá venir de la informalidad misma, y no de la formalidad capitalista. O sea, no es posible encontrar en el ámbito de las relaciones socioecológicas capitalistas la respuesta para superar la informalidad hacia una forma digna de trabajar y vivir. El segundo argumento es aquél que plantea que es necesario defender la autogestión en contra de la formalidad capitalista, es decir, en contra de la integración a la formalidad capitalista. Partiendo de esos dos argumentos desarrollaré también otras reflexiones en las siguientes secciones.

Más adelante el texto está organizado de la siguiente manera. Primero, presento algunas reflexiones alrededor de la dicotomía for-

mal-informal. En segundo lugar, comparto algunas líneas sobre el universo de lo que sería la economía popular y la informalidad en términos del trabajo. En la secuencia intento ubicar la economía solidaria y sus distintos abordajes en el contexto de las discusiones sobre informalidad. Por último, se intenta defender la economía solidaria desde su vertiente anticapitalista, es decir, desde la autogestión, como salida digna de la informalidad.

Antes de seguir, me parece importante mencionar que este texto es un texto mucho más teórico que empírico, pero lo que uno encontrará son reflexiones teóricas ancladas en estudios precedentes, donde los sujetos son muy concretos, es decir, se trata de sujetos involucrados en experiencias de agroecología, de recolección de materiales reciclables, de cooperativas de vivienda, de cooperativas de consumo, de *tianguis* y mercados alternativos/solidarios, de empresas recuperadas, de monedas sociales/comunitarias, de bancos comunitarios, de bancos de tiempo, de producción de alimentos, ropas, artículos de higiene personal, artesanías, de prestación de servicios, etc.

1. ENTRE LO FORMAL Y LO INFORMAL:

¿FORMALIZAR PARA QUÉ?

Para empezar con esa sección sobre la dicotomía entre *lo formal* y *lo informal*, con un enfoque específico hacia la economía dentro del gran campo de la informalidad, una pregunta: ¿formalizar para qué? Sin embargo, antes de contestar la pregunta en sí, me parece importante mencionar que, desde esa mirada de la economía dentro del universo más amplio de las discusiones sobre informalidad, sería interesante responder primero ¿qué es economía?, es decir, qué se entiende por economía, para luego poder responder por qué se debe —o no— luchar por la formalización de la economía y del trabajo.

Desde mi punto de vista, y desde una idea de *concepto mínimo de economía* —es decir, más allá de todas las discusiones de la macroeconomía—, la economía significa la gestión de las necesidades materiales y del trabajo hacia la afirmación y reproducción de la vida

en común. Partiendo de ahí, lo que puede cambiar son las *formas* de gestionar las necesidades materiales y el trabajo, que pueden ser formas muy heterogéneas, sea dentro del campo de lo informal, que de igual manera es muy heterogéneo, sea dentro de lo formal, donde también es posible encontrar distintas formas de gestionar las necesidades materiales y el trabajo hacia la afirmación y reproducción de la vida en común.

Volviendo a la pregunta, ¿formalizar para qué?, quisiera primero señalar, desde inspiraciones teóricas, que lo que se llama *economía informal* podría ser leído, a partir de Aníbal Quijano, como *polo marginal de la economía*. Por otro lado, y considerando que no se trata de sinónimos, otra manera de verlo sería la de Verónica Gago, quien, inspirada en Bolívar Echeverría, reflexiona sobre la idea de una *economía barroca* para referirse al carácter popular de una infinidad de formas económicas registradas en América Latina.

Para Quijano (1998, pp. 100-101), el polo marginal de la economía reúne las

las actividades económicas (productivas y comerciales) de trabajadores sin empleo, ni ingresos salariales estables; en las que se usa recursos residuales (los que no usa el capital) o de baja calidad y poco precio; que tienen muy baja productividad; ninguna o muy elemental división del trabajo; en la que se intercambia trabajo o fuerza de trabajo, principal, pero no exclusivamente, entre miembros de una misma familia y de manera privada; y cuyas rentabilidades tan bajas que no permite sino ingresos para la sobrevivencia familiar o la reproducción de la misma actividad económica, sin ningún margen de acumulación o de capitalización.

Gago (2014, p. 20), por su parte, utilizó del término *economía barroca*

para conceptualizar un tipo de articulación de economías que mixturán lógicas y racionalidades que suelen vislumbrarse — desde las teorías económicas y políticas— como incompatibles. Bolívar Echeverría ha vinculado lo barroco con un arte de

la resistencia y la sobrevivencia propio del momento colonial. Lo barroco latinoamericano persiste como conjunto de modos entreverados de hacer, pensar, percibir, pelear y laborar. Lo cual supone la superposición de términos no reconciliados y en permanente re-creación.

En ese sentido, sin estar en desacuerdo con Quijano, pero pensando mucho más a partir de las reflexiones de Gago, decir economía barroca es reconocer toda su diversidad, además de reconocer su heterogeneidad y sus diferencias más marcadas. Es decir, hay un mundo entero, una gigantesca diversidad de formas y prácticas que se puede encontrar en eso que, tanto teórica como coloquialmente, se llama *economía popular*, de la cual la economía informal *forma parte*.

Desde otra mirada, más vinculada, digamos, a los *sujetos de la economía informal*, Paul Singer, el autor gran referente de la economía solidaria en Brasil, ha llamado a los mencionados sujetos *subproletarios*, es decir, aún abajo del proletariado —obviamente, haciendo referencia a Marx—; están las personas que trabajan en la economía informal o en el polo marginal de la economía, con Quijano, o en la economía barroca, con Gago. Para Singer (1981, p. 22, traducción nuestra),

constituyendo así el proletariado se compone de dos partes: una utilizada por el capital o por el Estado que llamamos de proletariado propiamente dicho, y otra compuesta por los que de hecho o potencialmente ofrecen su fuerza de trabajo en el mercado, sin encontrar quién esté dispuesto a comprarla por un precio que garantice su reproducción en condiciones normales; un proletariado virtual o subproletariado.

Entiendo que vale la pena destacar que, desde mi punto de vista, tanto las contribuciones de Quijano, como las de Gago y Singer, son bastante importantes para la discusión que aquí se propone llevar a cabo. Eso porque, más allá de elegir si esas son definiciones más adecuadas que otras, ellas cumplen un papel esencial al ubicar que, ya sea desde la perspectiva de los “lugares” —concretos y simbólicos— (con

Quijano y Gago), o desde los sujetos (con Singer), todas ayudan a poner las bases a un correcto diagnóstico en términos de la dicotomía formal-informal: la economía se reproduce tanto en términos de la formalidad capitalista como de la gran diversidad de lo informal, lo que exige una mirada más allá de lo lineal para comprender en profundidad la complejidad, especialmente, de la economía informal.

Antes de pasar al segundo punto de reflexiones, quisiera finalmente dejar enmarcado que, todo ese campo, es decir, sea el polo marginal de la economía, sea en términos coloquiales la economía informal, ellas no deberían tener como horizonte la integración capitalista; y así regreso una vez más a la pregunta ¿formalizar para qué?, ¿formalizar para ser explotado?, ¿formalizar para ver todo el producto de tu propio trabajo escapando a unas únicas manos, es decir, de quien te compra tu trabajo?, ¿formalizar para no poder participar de las tomas de decisiones acerca de tu propio trabajo, o sea, de tu propia vida?, ¿formalizar para trabajar de las 6 de la mañana a las 9 de la noche?, ¿formalizar para, a veces, tener que moverse por 4 o hasta 6 horas diarias sólo para llegar al trabajo? Por todo ello la pregunta aquí es ¿formalizar para qué?

Claro está, por otro lado, que, desde la mirada del derecho, la formalización significa el reconocimiento y la garantía de derechos laborales y, supuestamente, debería significar también seguridad y estabilidad económica; pero es necesario pensar en qué tanto ese reconocimiento de derechos implicará una forma más justa y digna de trabajar y vivir; sobre todo, en el contexto latinoamericano. Entonces, el primer punto es ése, toda esa diversidad, toda esa heterogeneidad de la economía informal, ¿será que debería estar buscando formalizarse? Desde mi punto de vista la respuesta es claramente ¡no!

2. EL HETEROGÉNEO UNIVERSO DE LA ECONOMÍA POPULAR

Frente a lo expuesto hasta aquí, lo que hay que reconocer y aceptar es que la economía informal existe, es real, como fue mencionado

en la sección introductoria, y por ello es necesario pensarla, investigarla, es decir, reflexionar sobre sus dinámicas actuales, sus símbolos propios y, también, si se quiere, sobre cómo sería posible brincarla hacia una forma digna de economía que, por cierto, no es la economía formal-capitalista. Para hacerlo, lo primero que considero importante decir es que todo el trabajo tratado como informal es aquél que no está, digamos, registrado y controlado por el Estado, que por su parte significa estar también (estar) controlado por el propio mercado (el capital).

Considerando lo anterior, y si bien en alguna medida economía informal y economía popular podrían ser consideradas fenómenos similares, a partir de aquí empezaré a hablar de *economía popular*, ya no de economía informal; lo haré por dos motivos. En primer lugar, porque conceptualmente la economía popular engloba a la economía informal y, por lo tanto, contribuye aún más a la heterogeneidad y potencia de la discusión. Es decir, si se piensa desde el ámbito de los sujetos, por ejemplo, un sujeto de la economía popular puede estar involucrado tanto en la formalidad como en la informalidad laboral; de esta manera, lo popular aquí es una expresión del barroco de Echeverría y Gago. En segundo lugar, se trata de combatir la idea y la práctica de la economía informal como una forma de trabajo *a priori* precaria o fuera de la legalidad. Esto porque es necesario considerar que diversas experiencias, como las de *solidaridad económica*, se expresan en el ámbito de la informalidad.

Por su parte, *lo popular* remite a todo un acumulado histórico de luchas vinculadas a los movimientos subalternos latinoamericanos (Oliveira, 2022a); movimientos que son diversos, pero que en gran medida están vinculados a las luchas por mejores condiciones de trabajo —donde entra toda la lucha sindical, así como la de partidos de izquierda—, por un lado, y también aquéllos vinculados a las luchas por la *transformación total* de las relaciones de trabajo, entre los cuales se podrían señalar los movimientos de economía solidaria (Oliveira, 2022b).

Acompañando a Gago (2014, p. 12), la economía popular es aquella “que mixtura saberes comunitarios autogestivos e intimidad con el saber-hacer en la crisis, como tecnología de una autoempre-

sariedad de masas”. Otro autor que ha explorado de forma bastante profunda la idea de economía popular es José Luis Coraggio (2009), para quien no está mal decir *economía del trabajo* al hacer alusión a la idea de trabajo *versus* capital, donde la economía popular se vincula al trabajo vivo de los subalternos, contra la perspectiva dominante de la acumulación de capital. Los sujetos de la economía popular son los sujetos que trabajan hoy para sostener la vida del mañana y, muchas veces, nada más que eso: que trabajan hoy y eso es todo, que no cuentan con ningún tipo de ahorro, con ningún tipo de acumulación de capital, es decir, sólo les importa lograr trabajar y trabajar, y trabajar todos los días para alcanzar una condición de trabajo —y de vida— mínimamente posible, ya que digna definitivamente no es.

Dicho lo anterior, quisiera ubicar las diferencias entre la economía popular y la *economía solidaria* —aunque considero tener mucha más información acumulada sobre la última— como dos formas distintas de gestión de las necesidades materiales y del trabajo hacia la afirmación y reproducción de la vida en común.

Considero que la principal diferencia entre las dos mencionadas formas tiene que ver con la subjetivación, por parte de los sujetos involucrados en cada una, de los contenidos de cada una de ellas. Es decir, hay un proceso de subjetivación, de concientización, de politización del hacer económico-cotidiano —que sí o sí también es un hacer político (Oliveira, Ferrarini y Dowbor, 2023)— alrededor de las distintas actividades consideradas como trabajo, y tal proceso viene a ser muy diferente para quienes se encuentran en la economía popular y para quienes se encuentran en la economía solidaria.

Dentro de lo que se ha acostumbrado llamar economía popular puede estar un trabajo demasiado individualizado; pero, en realidad, es más un trabajo *individualizante* que se acerca mucho a las lógicas neoliberales de gestión de las necesidades materiales y del trabajo. Por ejemplo, una persona que “simplemente” trabaja en el ámbito de la economía popular no está automáticamente politizada, ni es anticapitalista, ni está organizada en algún movimiento social, etc. O sea, una persona que trabaja bajo la lógica de la economía popular lo único seguro que sabe es que necesita *trabajar para vivir*,

que necesita comer, que necesita vestirse, que necesita tener un techo donde acostarse cada noche, etc.

Por otro lado, acerca de la economía solidaria —o sobre cómo brincar de la economía popular hacia la solidaria—, la clave sería la politización que acompaña el hacer económico. Pero ¿politizar con cuáles contenidos? Quizá el gran contenido subjetivado por los sujetos protagonistas de las experiencias de economía solidaria frente a la economía formal-capitalista, así como frente a la economía popular, es aquél que implica la *reproducción ampliada de la vida* en contra de la *reproducción ampliada del capital* (Coraggio, 1998). En ese sentido, se entiende cada una de las dos señaladas formas de *reproducción material* como el conjunto de dinámicas y símbolos bajo las cuales funcionan las relaciones socioecológicas concretas de producción, circulación, comercialización y consumo de bienes y servicios, donde la primera enfatiza la vida en el centro (Buen Vivir, vida digna, relaciones socioecológicas sanas, etc.) y, la segunda, al capital en el centro (generación de ganancias, acumulación de capital, explotación laboral, etc.).

De esa manera, el objetivo de las reflexiones de ese segundo punto ha sido diferenciar, dentro del gran campo de la informalidad y, más específicamente de la economía informal, algunas características de la economía popular —de la cual la economía informal forma parte— y otras de la economía solidaria. Pero, fue también plantear la idea de un supuesto (posible y probable) *salto politizador* de la economía popular a la solidaria, para no caer en la trampa de la salida de la economía popular a la formal-capitalista.

3. LOS DISTINTOS ABORDAJES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

La pregunta de apertura de la presente sección es ¿la economía solidaria es un bloque homogéneo donde todos los sujetos son politizados, donde todos son anticapitalistas? ¡No! La respuesta es no. Entonces, la pregunta que se presenta es ¿qué es la economía solidaria y cuáles

son sus diferencias internas? Para Antônio Cruz (2006, p. 69, traducción nuestra), la economía solidaria es

el conjunto de las iniciativas económicas asociativas en las cuales a) el trabajo, b) la propiedad de los medios de operación (de producción, de consumo, de crédito, etc.), c) los resultados económicos del emprendimiento, d) los conocimientos alrededor de su funcionamiento, e) el poder de decisión sobre las cuestiones referentes a ellos es compartido por todos aquéllos que de él participan directamente, buscando relaciones de igualdad y de solidaridad entre sus participantes.

Además de la contribución del autor, me gustaría decir que la *reciprocidad*, la *interdependencia* y la *autogestión* que, aunque no aparezcan de forma explícita en las reflexiones señaladas por Cruz, son categorías claves para el entendimiento de lo que es la economía solidaria. Vale la pena destacar también la relación entre seres humanos y el entorno natural (relaciones socioecológicas). En el ámbito de la economía solidaria tal relación aparece de manera radicalmente opuesta, y es colocada en perspectiva con la relación de dominación de la naturaleza por la acción humana típica de la economía formal-capitalista, es decir, en la economía solidaria se trata de una relación de integración seres humanos-cultura-naturaleza —tal cual en todos los debates sobre agroecología y Buen Vivir—, y no de dominación de los humanos sobre la naturaleza.

Dicho lo anterior, es importante ubicar el origen del concepto de economía solidaria en América Latina. Con seguridad, tal origen remite a Luis Razeto (1989), en el Chile de finales de la década de 1980, y su propuesta muy original de una *economía de la solidaridad*. Otros nombres que contribuyeron al desarrollo inicial del concepto y que pueden, junto a Razeto, ubicarse como los principales nombres de la economía solidaria en el giro de siglo son, sin dudas, José Luis Coraggio (1998; 2009) (de Argentina), Paul Singer (2002) y Luiz Inácio Gaiger (2003) (ambos de Brasil). En la búsqueda por encontrar y sistematizar las experiencias de solidaridad, reciprocidad y autogestión en el interior del heterogéneo polo marginal de la

economía los señalados autores abrieron camino a un efervescente campo de investigación en el ámbito de la sociología económica en Nuestra América y en el mismo mundo.

En el intento de explicar la vinculación entre economía y solidaridad, primero los autores buscaron inspiración en las contribuciones de los *socialistas utópicos* de los siglos XVIII y XIX, así como en la experiencia cooperativista de la *Sociedad de los Pioneros de Rochdale*, en la Manchester de la mitad del siglo XIX. Buscaron inspiración aún en los estudios del antropólogo Bronisław Malinowski sobre los pueblos originarios de las Islas Trobriand en la Oceanía, especialmente a partir de las interpretaciones de Marcel Mauss y Karl Polanyi.

Además de eso, después encontraron inspiración también en las formas de vida precedentes al inicio de las colonizaciones en Latinoamérica, sobre todo, las de la región Andina y de Centroamérica (siendo el sureste mexicano parte de tal región), que luego pasaron a ser ejemplos de la posibilidad de asociación entre economía y solidaridad con referencia en las ideas de *comunidad* y *cosmovisión*; surgiría de ahí las propuestas de *Buen Vivir* y/o *Sumak Kawsay*.

Sin embargo, no es menor destacar que en el contexto de la actualidad del sistema-mundo capitalista-colonial, no tardaría para que tanto el concepto cuanto la práctica de la economía solidaria empezase a recibir muchas críticas. Tales críticas pasan, por cierto, por su supuesto carácter no detonante y su bajo nivel cuestionador en el seno del sistema capitalista mundial vigente. Con tales cuestiones en abierto, es común que los sujetos de la economía solidaria transiten entre ella y la economía forma-capitalista, de acuerdo con las altas y bajas de los índices de la última. Pero ¿qué es lo sustantivo de tales críticas? De forma muy directa, la crítica central hace énfasis al papel funcional que las experiencias de economía solidaria —funcional o hasta estructurante—² asumen directa o indirectamente con el sistema capitalista mundial.

² Al decir “funcional o hasta estructurante”, es importante considerar que tal funcionalidad y/o estructuración tiene que ver con la supuesta baja capacidad reivindicativa de algunas experiencias de economía solidaria. Es decir, “separarse”

El acumulado de estudios sobre el tema permiten percibir, por lo menos, tres distintas perspectivas sobre el papel de las experiencias de economía solidaria frente al sistema-mundo capitalista-colonial: a) la perspectiva de la ya mencionada crítica de la funcionalidad y papel estructurante de la economía solidaria frente al sistema económico dominante; b) la perspectiva de la economía solidaria como fenómeno que aparentemente aparece para superar las ausencias del sistema capitalista y que, por consecuencia, se torna un potencial *locus* de transformaciones intersubjetivas, y c) la perspectiva de la economía solidaria como proyecto de sociedad, o sea, como anticipadora de formas de gestión de las necesidades materiales y del trabajo de la sociedad ya no capitalista del mañana. Esa tercera mirada demanda un análisis desde otras dos distintas perspectivas: por un lado, las experiencias *no capitalistas* y, por otro, las *anticapitalistas*.

Boris Marañón (2017) reflexiona sobre una racionalidad económica radicalmente distinta de aquella que es fruto del avance histórico del sistema-mundo capitalista-colonial. Según el autor, esta *otra racionalidad* tendría el potencial de, partiendo de la crítica explícita de las estructuras de poder y dominación que mantienen de pie al dicho sistema mundial, confrontar y disputar subjetividades y materialidades en el camino hacia la sociedad del Buen Vivir. Marañón, además del señalado, examina las obras de Razeto, Coraggio y Singer, y hace el siguiente diagnóstico:

Los corpus teóricos respectivos de Razeto, Coraggio y Singer carecen, aunque de manera diversa, de un esfuerzo por ubicar a la “economía solidaria” en las relaciones de poder más

de la economía formal-capitalista sin denunciar sus abusos y explotación podría ser funcional y/o estructurante a su manutención y desarrollo, ya que la misma *no* busca incluir toda la fuerza de trabajo humano en su seno. En este contexto, mantener el *ejército de reserva* o el polo marginal de la economía ocupados con una forma-economía que no es la capitalista, pero que *no* la contesta y que *no* busca su superación, es lo que tornaría la economía solidaria funcional y/o estructurante al sistema capitalista.

amplias (totalidad), esto es, de aquellas que nos vinculan a todos como sociedad, definiendo los lugares que ocupamos y los roles que desempeñamos (clasificación social) en la misma (Marañón, 2017, p. 257).

Como se puede ver, la cuestión del autor se ubica alrededor de aquella señalada distinción entre experiencias no capitalistas *versus* las anticapitalistas. Por un lado, Razeto, Coraggio y Singer —a los cuales se podría añadir Gaiger— que, si bien se esfuerzan para iluminar las características antagónicas entre economía solidaria y economía formal-capitalista, lo hacen sin proyectar la debida atención a la necesidad de reconexión de las dimensiones económica y política de la vida que se encuentran separadas por lo menos desde el inicio del proceso colonial en América Latina. De ahí deriva la falta de compromiso de dichos autores precursores del concepto de economía solidaria con la idea de *totalidad*, tal cual indica Marañón (2017).

Esa perspectiva de Marañón, que me gusta pensarla como *perspectiva de inspiración anticolonial*³ del concepto de economía solidaria, y en la cual ubico también a Quijano —además de otras y otros como Natalia Quiroga (2019), Dania López (2012), Laura Collin (2012; 2014) y Eduardo Aguilar (2020)— plantea, guardadas las particularidades de cada autor, que partiendo del presupuesto de la

³ Al decir “perspectiva de inspiración anticolonial” me estoy refiriendo a un tipo de abordaje que, partiendo de las formas de pensar y sistematizar el saber, es decir, de lo epistemológico, pretende romper con el pensamiento anclado en dinámicas de poder y dominación que atraviesan las formas de ejercer el poder, de organizar el saber y de concebir el ser. La separación histórica entre economía y política, que en el contexto latinoamericano empieza con el proceso colonial y percibe su auge con la instalación de los Estados nación de inspiración europea y estadounidense, es una forma de garantizar el poder de unos pocos sobre otros muchos. En este sentido, un abordaje anticolonial en el contexto de la discusión aquí presentada es un abordaje que desde la idea de *totalidad* busca resolver los problemas económicos y políticos causados por las dinámicas capitalistas-coloniales de poder y dominación desde otras lógicas, ya no las de herencia colonial que tienen en la separación de economía y política una de sus estructuras de mantenimiento y operación.

totalidad del sistema-mundo capitalista-colonial es necesario reconstruir y actualizar las referencias de organización sustantiva de la vida en común (Oliveira, 2022b) desde la crítica anticapitalista, antipatriarcal y anticolonial para reconectar economía y política en el integral entramado comunitario y cotidiano (Gutiérrez, 2015; Gutiérrez y Navarro, 2019).

En este sentido, señala Collin (2012, p. 83): “insisto, por tanto, los modelos implican lógicas y la existencia de cambios sustantivos implica el cambio de la lógica”. El mensaje de la autora parece bastante lúcido. Es necesario producir un giro en la lógica del pensar, es decir, de la racionalidad. Así, siendo que lo que se tiene de fondo es una cuestión de disputa epistemológica (Quijano, 2005, 2014a), ya no puramente de disputas económicas o políticas, o las dos. La teoría aquí aparece como un momento de la lucha, o sea, como una linterna que ilumina los caminos por donde tendría que pasar el desarrollo histórico. Otras teorías para otras prácticas; otras prácticas para otras teorías. Quizá sea ése el gran legado de la perspectiva de inspiración anticolonial del concepto de economía solidaria.

Cualquier posibilidad de avance en la búsqueda de respuestas más o menos factibles para el inmenso desafío dejado por Quijano y Collin, en el cual muchas y muchos académicos ya se han aventurado —de los cuales yo podría destacar al propio Marañón (2012) que, juntamente con López (2012), ya plantean hace rato la idea de *solidaridad económica*, o a Quiroga (2019) con la propuesta de una *economía postpatriarcal*, o a Aguilar (2020) con la de *reproducción no capitalista de la vida*, o, aún, la idea de una *economía solidaria local y diversa*, de Collin (2010)—, pasa por el enfrentamiento entre esa racionalidad típica de la economía formal-capitalista (individualista, competitiva, egoísta, desigual, de la escasez y enajenante) y aquella otra racionalidad económica (interdependiente, colaborativa, de la reciprocidad, de la igualdad, de la abundancia y liberadora).

Esta última perspectiva, si bien aún aparece en mayor medida como un nuevo horizonte histórico alcanzable —Quijano (2014b) diría que no exactamente nuevo, pero reinventado, porque así como tiene base en las formas de vida de antes de la llegada de Colón,

sí ya está atravesado por “actualizaciones coloniales”, visión compartida también por Rita Segato (2012) y otras y otros—, ya acontece en muchas geografías y comunidades de América Latina y del mundo.

4. LA AUTOGESTIÓN COMO HORIZONTE Y PRÁCTICA HACIA UNA ECONOMÍA SOLIDARIA ANTICAPITALISTA

¿Cómo podrán la idea y la práctica de la autogestión contribuir al cumplimiento de tales desafíos, al salto de la economía popular a la solidaria en su versión anticapitalista, así como a la superación de la economía formal-capitalista? Muchas autoras y autores (Berthier, 1971; Brancalone, 2019; Ceceña, 2010; Nascimento, 2019; Novaes, 2020; Tiriba, 2006, 2008) defienden que es incompleta y más o menos impotente la versión puramente *organizativa* de la categoría y la práctica de la autogestión. Es decir, cuando tal categoría/práctica es proyectada *solamente hacia adentro* de las experiencias de los grupos de *trabajo colectivo-asociado* de la economía solidaria. Tales autores plantean que la autogestión no podría quedar colgada en los límites internos de tales grupos de trabajo y que, por lo tanto, debería trascender sus paredes alcanzando así toda la diversidad de dimensiones y espacios de convivio social.

Entre esos dos “mundos”, Singer (2002, pp. 18-19, traducción nuestra) tal vez sea uno de los que mejor ha desarrollado la idea de autogestión en términos organizativos, es decir, en el ámbito interno de cada experiencia de trabajo colectivo-asociado:

La empresa solidaria se administra democráticamente, es decir, se practica y vive la autogestión. [...] Cuando ella es pequeña, todas las decisiones son tomadas en asambleas, que pueden ocurrir en cortos intervalos, siempre que hay necesidad. Cuando ella es grande, asambleas-generales son más difíciles porque es muy complicado organizar una discusión

significativa entre un gran número de personas. Entonces los socios eligen delegados por sección o departamento, que se reúnen para deliberar en nombre de todos. [...] Las órdenes e instrumentos deben fluir de abajo hacia arriba, y las demandas e informaciones de arriba hacia abajo. Los niveles más altos, en la autogestión, son delegados por los de abajo y son responsables frente a ellos. [...] Para que la autogestión se realice es necesario que todos los socios se informen de lo que ocurre en la empresa y de las alternativas disponibles para la resolución de cada problema. A lo largo del tiempo, se acumulan directrices y decisiones que, una vez adoptadas, sirven para resolver muchos problemas frecuentes.

Por su parte, una buena forma de ilustrar la otra cara de la moneda es bajo la contribución de René Berthier (1971, p. 62, traducción nuestra):

“Autogestión es, antes de todo, el medio de realizar un principio: la emancipación de los trabajadores será obra de los propios trabajadores. Eso implica estructuras organizacionales que permitan la aplicación de este principio. Esas estructuras son, de partida, esencialmente organizaciones de base que permiten la expresión de todos trabajadores, simultáneamente en el plan de la empresa y el local de vivienda. Vemos, entonces, ya una primera característica de la autogestión según los anarcosindicalistas: ella es, desde las estructuras elementales de la sociedad (empresa, localidad), simultáneamente económica y política.

En el mismo contexto, tres autores contribuyen a la misma mirada del Berthier, a la cual también me asocio, tanto en términos académicos como políticos. Cassio Brancaloneo (2019, p. 355, traducción nuestra) dice: “La autogestión o es generalizada, engendrando dinámicas progresivas de autonomía individual y colectiva, o no es nada. O aún, es solamente latencia y resistencia”; Lia Tiriba (2008, p. 84, traducción nuestra), por su parte, plantea: “En esta acepción, la autogestión

tiene el ideario de la superación de las relaciones de producción capitalistas y la constitución del socialismo concebido como una sociedad autogestionaria”. Por último, Henrique Novaes (2020, p. 82, traducción nuestra) defiende:

No puede haber una teoría que esté basada mirando solamente “hacia adentro” de las cooperativas, celebrando la nueva forma de decisión “democrática”, “parlamentarista”, en la cual los trabajadores deciden colectivamente los rumbos de cada empresa, sin observar la permanencia de la pérdida de control del producto del trabajo.

En resumen, son dos perspectivas. Una es la que mira *hacia adentro* (autogestión con enfoque hacia adentro de los grupos de trabajo colectivo-asociado, pero que no se preocupa tanto con la competencia hacia afuera), y la otra es la que mira *hacia adentro y hacia afuera* (es decir, que tiene el enfoque en la autogestión hacia adentro y que rechaza la competencia hacia afuera).

Un ejemplo muy concreto para comprender los límites de la mirada que considera la autogestión solamente hacia adentro viene de las discusiones de la economía feminista. ¿Cómo sería posible para un grupo de trabajo colectivo-asociado que incorpora las demandas de la economía feminista (*autogestión hacia adentro*) competir de igual para igual con una empresa capitalista (*heterogestión hacia afuera*) que estratégicamente se sostiene por el trabajo doméstico y de cuidado no pagado? Claramente, no sería posible tal competición de igual a igual, porque los costos de producción de la economía solidaria-feminista serán más altos que los de la empresa/economía formal-capitalista; por ello queda limitada la propuesta de la autogestión solamente hacia adentro.

En este sentido me parece que el desafío hacia adentro es el de la politización y radicalización de autogestión, en cuanto el hacia afuera es el de su articulación con el proyecto de la sociedad del Buen Vivir, si se quiere la *sociedad autogestionaria*, “porque no se resuelve nada con una autogestión local aislada, no podemos hoy pensar el mundo como si fuéramos un punto olvidado en el planeta, no hay puntos

olvidados ya, todo es importante para la valorización capitalista, y todo es importante para la construcción de las alternativas” (Ceceña, 2010, p. 80).

Desde esta mirada de proyecto, es decir, del horizonte histórico de una sociedad autogestionaria, tengo acuerdo con lo que plantea Brancaleone (2019, p. 355, traducción nuestra):

Retomar el legado antisistémico del contenido del concepto de autogestión significa, por lo tanto, recolocar en la escena elementos de reflexiones fruto de la tradición anarquista y consejista, donde economía y política se reencuentran en la vieja máxima del “autogobierno de los productores asociados”.

En este contexto, me parece que se trata, entonces, de un doble camino combinado y superpuesto entre politizar las relaciones económicas vía autogestión —hacia adentro de los grupos de trabajo colectivo-asociado— y trascenderla estratégicamente hacia la política que se reencuentra con la economía ahora como *economía política* —es decir, hacia afuera de aquellos grupos singulares más allá de sus propias fronteras—. Reconectar economía y política aquí y ahora, y desde el ámbito comunitario⁴ hacia el horizonte histórico de la sociedad autogestionaria.

Al decir “politizar las relaciones económicas vía autogestión”, lo que me gustaría enfatizar es que se está hablando de la radicalización de la autogestión como forma anticapitalista de gestión de las necesidades materiales y del trabajo, en el ámbito de la dimensión económica de la vida. Por su parte, al decir “trascenderla estratégicamente hacia la política que se reencuentra con la economía ahora como economía política”, el énfasis va a los demás espacios de so-

⁴ En mi libro *Mudar o mundo aqui e agora* (Oliveira, 2022b), he defendido el argumento de que la reconexión de economía y política como dimensiones ya no separadas de la entonces *autoorganización de la vida en común*, sólo será posible desde el horizonte comunitario-popular (Gutiérrez, 2015). Como propuesta conceptual y política presente en el libro, argumenté por la idea del *Autogobierno popular-comunitario*.

ciabilidad (universidad, escuela, familia, vecindad, comunidad, etc.), es decir, a la idea de que es necesario un salto de la autogestión de los espacios vinculados estrictamente al trabajo a los demás espacios del convivir colectivo. Asimismo, hay que destacar la importancia de los movimientos subalternos en esa tarea. O sea, tanto la vinculación entre sí de las diversas experiencias de trabajo autogestionario, como el esfuerzo de comunicar a la sociedad —como un todo— que sí es posible organizar la vida bajo los principios de la autogestión, y que es tarea de tales movimientos y sus redes.

REFLEXIONES FINALES

Es probable que la “gran pregunta” que ha animado las líneas anteriores hasta aquí ha sido ¿formalizar para qué?, tal como se ha señalado ya en la segunda sección del presente capítulo. Al final de la mencionada sección he emitido mi punto de vista, que revela que no creo que una salida digna de la informalidad en el ámbito de la economía y del trabajo sea la integración de los sujetos que ahí se “ganan la vida” a la economía formal-capitalista que, por su parte, es mantenida por el Estado.

Por otro lado, identifiqué que dentro del heterogéneo campo de la economía popular se encuentran tanto la economía informal como la formal, así como también la economía solidaria. En este sentido, lo que hice fue un esfuerzo por explicitar el carácter político de la economía solidaria, que, por lo tanto, trae consigo una capacidad potencial de subjetivación crítico-política en torno a las diferentes formas posibles de gestionar las necesidades materiales y el trabajo hacia la afirmación y reproducción de la vida en común.

Al plantear que economía popular y economía solidaria no son sinónimas y, al defender la segunda, se hacía necesario decir que tampoco el campo de la economía solidaria es un campo homogéneo. Por ello he puntuado que son tres, por lo menos, sus vertientes: i) su papel funcional y estructurante frente a la economía formal-capitalista; ii) su capacidad de superación de las ausencias del sistema capita-

lista que, por consecuencia, se puede tornar un potencial *locus* de transformaciones intersubjetivas, y iii) su aparición como proyecto de sociedad, es decir, como anticipadora de formas de gestión de las necesidades materiales y del trabajo de la sociedad ya no capitalista del mañana.

Como se ha señalado en su momento, dentro del tercer grupo mencionado aún están dos miradas distintas, la de la economía solidaria *no capitalista* y la de la economía solidaria *anticapitalista*. De tal forma, una economía solidaria que se busque anticapitalista tiene que atentarse a, por lo menos, dos cuestiones clave: la idea de totalidad y radicalidad epistemológica. Es decir, para cumplir en el aquí y ahora su papel anticapitalista, los sujetos de la economía solidaria tienen que comprometerse a *transformar completamente* las relaciones socioecológicas concretas de producción, circulación, comercialización y consumo, así como a hacerlo también desde lo simbólico, de la producción y reproducción de símbolos que terminan anticipando formas de hacer.

En términos de lo concreto, transformaciones profundas hacia la producción y reproducción de prácticas autogestionarias y socioecológicamente sanas ya son percibidas en miles de distintas geografías. En América Latina, quizás las experiencias más destacadas son las de agroecología, especialmente las que reclaman la idea de *agroecología como modo de vida* (Collin, 2022). En este sentido y desde lo concreto, la tarea pendiente sigue siendo la de la ardua labor de vinculación y de multiplicación de dichas experiencias. Por su parte, desde lo simbólico —lo que incluye lo epistemológico—, vale la pena mencionar la labor de las autoras y autores mencionados anteriormente —así como otras y otros no mencionados—, como *de inspiración anticolonial*, que en sus cotidianos proponen conceptos y formas de ver el mundo que rompen completamente con las dinámicas y símbolos del sistema-mundo capitalista-colonial; labor ésta, es importantísimo recordar, también realizada por los propios movimientos subalternos en Latinoamérica (p. ej. el Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe-MAELA, el Movimiento Zapatista de Chiapas, el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra-MST, etc.).

Por último, he argumentado la potencia de la autogestión como herramienta práctica, pero también como horizonte histórico, desde que acciona *hacia adentro* y *hacia afuera* de las experiencias singulares de los grupos de trabajo colectivo-asociado. Es ésta la versión de la autogestión, más allá de sus rasgos puramente procedimentales y organizativos, que tiene la capacidad de transcendencia hacia la reconexión de economía y política como dimensiones inseparables en el desafío de autoorganizar la vida en común desde el ámbito comunitario.

Después de todo lo anterior, y considerando que durante el Seminario que terminó animando la publicación de este libro la categoría *precariedad* fue tan accionada y comentada respecto a la *informalidad*—, la pregunta que dejo para debates futuros es: al fin y al cabo ¿cuál trabajo es precario, el formal o el informal?

REFERENCIAS

- Aguilar, E. E. (2020) *Manifiesto por la reproducción no capitalista de la vida y los caminos para su construcción. Crítica a la Economía Social, Solidaria y del Sector Social de la Economía*. Tesis de Doctorado presentada al Posgrado en Economía Política del Desarrollo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
- Berthier, R. (1971[2002]) “Concepções anarco-sindicalistas da autogestão”. En Leval, G. *et al.*, *Autogestão e anarquismo*, Imaginário.
- Brancaleone, C. (2019) “Auto-organização social no mundo do trabalho e produção: notas para uma crítica à economia solidária”. En López López, E. *et al.* (coords.) *Anticapitalismos y sociabilidades emergentes: experiencias y horizontes en Latinoamérica y el Caribe*, CLACSO.
- Ceceña, A. E. (2010) “Pensar la vida y el futuro de otra manera”. En León, I. (coord.) *Sumak Kawsay / Buen Vivir y cambios civilizatorios*, FE-DAEPS.
- Collin, L. (2014) “Agroecología. Una visión crítica”. En Aguilar, E. (org.) *Agroecología y organización social. Estudios críticos sobre prácticas y saberes*, Itaca.

- _____ (2014) *Economía Solidaria: local y diversa*. México, El Colegio de Tlaxcala.
- _____ (2012) *Economía Solidaria ¿capitalismo moralizador o movimiento contracultural?* México, El Colegio de Tlaxcala.
- Coraggio, J. L. (2009) “Economia do Trabalho”. En Cattani, A. D. *et al.* (orgs.) *Dicionário internacional da Outra Economia*, Almedina.
- _____ (1998) *Economía urbana: La perspectiva popular*. Quito, Ediciones Abya-Yala.
- Cruz, A. (2006) *A dinâmica econômica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Unicamp, Brasil.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2024). Empleo informal y seguridad social. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
- Gago, V. (2014) *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires, Tinta Limón.
- Gaiger, L. I. (2003) “A economia solidária diante do modo de produção capitalista”. *Caderno CRH*, Salvador, No. 39, pp. 181-211.
- Gutiérrez, R. (2015) *Horizonte Comunitario-Popular: antagonismo y producción de lo común en América Latina*. Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Gutiérrez, R.; Navarro, M. L. (2019) “Producir lo común para sostener y transformar la vida: algunas reflexiones desde la clave de la interdependencia”. *Confluências*, vol. 21, No. 2, pp. 298-324.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023) PNAD Contínua Trimestral: em 2023, taxa anual de desocupação cai em 26 UFs. Disponible en: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39206-pnad-continua-trimestral-em-2023-taxa-anual-de-desocupacao-cai-em-26-ufs>
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022) Medición de la Economía Informal (MEI). Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/MDEI/MDEI2022.pdf>
- López, D. (2012) “La relevancia de la reciprocidad como relación social primordial en las propuestas de solidaridad económica y de una sociedad alternativa: algunas reflexiones teóricas”. En Marañón, B. (coord.) *So-*

lidaridad económica y potencialidades de transformación en América Latina: una perspectiva descolonial, CLACSO.

- Marañón, B. (2017) “Notas sobre la solidaridad económica y la decolonialidad del poder”. En Amariles, C. *et al.*, *Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____ (2012) “Hacia el horizonte alternativo de los discursos y prácticas de resistencias descoloniales: notas sobre la solidaridad económica en el Buen Vivir”. En Marañón (coord.) *Solidaridad económica y potencialidades de transformación en América Latina: una perspectiva descolonial*, CLACSO.
- Nascimento, C. (2019) *A autogestão comunal*. Marília, Lutas Anticapital.
- Novaes, H. (2020) *O retorno do caracol à sua concha: alienação e desalienação em cooperativas e associações de trabalhadores*. Marília, Lutas Anticapital.
- Oliveira, G. M. de (2022a) “Trazer a economia de volta”: reflexões sobre a ideia de movimentos subalternos latino-americanos. *Polis, Revista Latinoamericana*, 21, No. 63, pp. 128-147.
- _____ (2022b) *Mudar o mundo aqui e agora. Movimentos de economia solidária e autonomias para além, apesar e com o Estado*. Marília, Lutas Anticapital.
- Oliveira, G. M. de; Ferrarini, A. V.; Dowbor, M. (2023) “Economía solidaria y hacer político de los movimientos sociales”. *Revista Mexicana de Sociología*, 85, No. 1, pp. 9-38.
- Quijano, A. (2014a) “‘Bien vivir’: entre el ‘desarrollo’ y la des/colonialidad del poder”. En Clímaco, D. (org.) *Aníbal Quijano: cuestiones y horizontes, antología esencial (selección de textos)*, CLACSO.
- _____ (2014b) *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires, CLACSO.
- _____ (2005) *Colonialidad y Modernidad-Racionalidad*. Disponible en: <http://Pt.Scribd.Com/Doc/36091067/Anibal-Quijano-Colonialidade-e-Modernidade-Racionalidade>
- _____ (1998) *La economía popular y sus caminos en América Latina*. Lima, Mosca Azul.
- Quiroga, N. (2019) *Economía pospatriarcal*. Buenos Aires, Editorial Lavaca.

- Razeto, L. (1989) “Economía de la solidaridad”. *Acta del IV Congreso de Economistas Javerianos*, Bogotá.
- Segato, R. (2012) “Gênero e colonialidade: em busca de chaves de leitura e de um vocabulário estratégico descolonial”. *E-Cadernos CES*, 18, pp. 106–131.
- Singer, P. (2002) *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo, Editora Perseu Abramo.
- _____ (1981) *Dominação e Desigualdade: estrutura de classe e repartição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Tiriba, L. (2008) “Cultura do trabalho, autogestão e formação de trabalhadores associados na produção: questões de pesquisa”. *Perspectiva*, vol. 26, No. 1, pp. 69-94.
- _____ (2006) “Cultura do trabalho, produção associada e produção de saberes”. *Educação Unisinos*, vol. 10, No. 2, pp. 116-122.

PARTE III
INFORMALIDAD EN LA GESTIÓN
URBANA



9. LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

MARIA SILVIA EMANUELLI¹

LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS COMO ESPACIOS DE CARENCIAS Y DE LUCHA EN LA CONCRECIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Desde su conformación, hace más de 40 años, la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC por sus siglas en inglés) ha trabajado al lado de la población más empobrecida que busca satisfacer sus derechos a la vivienda y al hábitat. Para ello nos hemos enfocado a demandar políticas de suelo central y servido para asegurarles un lugar seguro; hemos visibilizado los obstáculos que enfrentan a la hora de buscar la satisfacción de su derecho a una vivienda adecuada,

¹ Coordinadora de la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el hábitat con sede en México. Para mayores informaciones sobre el trabajo realizado por HIC-AI se puede consultar hic-al@hic-al.org

pero también respaldamos su capacidad organizativa y creativa —que puede incluso alcanzar altos niveles de autogestión— para construir los espacios donde se reproduce la existencia de miles de familias y personas de esta región, y exigimos al Estado apuntalarla con legislaciones, recursos adecuados y apoyo técnico.² La población que vive en los asentamientos precarios, frecuentemente estigmatizada, ha construido amplias áreas urbanas que se van consolidando con los años a partir de los esfuerzos de quiénes las habitan y que, además, contribuyen en manera importante a diferentes aspectos de la vida en la ciudad como la economía y la cultura (Zárate, 2019). HIC se ha también sumado a los múltiples esfuerzos realizados para identificar las causas estructurales que provocan que un número tan grande de la población —en la actualidad la ONU estima que alrededor de 1600 millones habitan en viviendas inadecuadas y 900 millones en asentamientos informales o campamentos, tanto en países pobres como ricos—³ con importantes diferencias entre hombres y mujeres o diversidades, viva de manera inadecuada.⁴ También ha evidencia-

² HIC se ha enfocado sobre todo en apoyar procesos de producción social del hábitat —sin que eso signifique excusar de sus obligaciones al Estado en relación con quienes habitan estos territorios—, que permiten la concreción de los derechos humanos vinculados al hábitat, y que hoy se encuentran reconocidos en diferentes legislaciones, como es el caso de la ley de vivienda de México o la Constitución de su capital. “Estos procesos se caracterizan por ser generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro. No se trata por lo tanto de un sistema competitivo al mercantil, sino de uno diferente, complementario y convergente, que tiene importantes impactos en la economía, es capaz de dinamizar el sistema nacional de vivienda y generar nuevas opciones que contribuyan a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda adecuada” Ortiz, Enrique (2012) *Producción social de la vivienda y el hábitat*, HIC-AL, México, 73. Disponible en: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/PSV_EOF.pdf

³ Noticias ONU, *Millones de personas viven sin techo o en casas inadecuadas, un asalto a la dignidad y a la vida*, 11 de julio del 2018. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/07/1437721>

⁴ Priscilla Connolly (Connolly, 2009) ofrece un interesante recuento de los principales enfoques que siguieron los numerosos estudios que se han desarrollado

do que las narrativas que se emplean para nombrar los espacios en los cuales esta población se asienta, tienen cargas discriminatorias y racistas que es necesario revertir. Definir los barrios populares como informales, por ejemplo, lleva a enfocar la atención al hecho de ubicarse al margen de la ley (principalmente por no contar con un título de propiedad o con un contrato de alquiler, no respetar las normas de construcción o las urbanísticas), en espacios no regulados y no juridificados, lo que abona a su identificación como lugares conflictivos y a la criminalización de la población que allí reside. La consecuencia de estos enfoques se ha reflejado incluso en aquellas políticas públicas que durante años han buscado erradicar a estos barrios en lugar de mejorarlos,⁵ o que han impulsado falsas soluciones como las basadas en la idea de la titulación individual como panacea, sin contemplar la complejidad de la problemática y el hecho que al ser la vivienda un derecho, su satisfacción no puede lograrse sin tomar en cuenta la interdependencia que la enlaza a los demás derechos humanos, como son el derecho al agua, a la alimentación, al trabajo, a la salud, entre otros.⁶ Un cambio de narrativa puede ayudar a poner la atención más bien en las responsabilidades estatales, desde un enfoque de integralidad de los derechos, y en la capacidad de estas poblaciones

en los últimos treinta años del siglo pasado y el primer decenio del nuevo siglo sobre los asentamientos populares, reconociendo que organizaciones de HIC han estado aportando a este debate, por lo menos, desde mediados de 1960.

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto, Leilani Farha, 19 de septiembre de 2018, A/73/310/Rev.1. Párrafo 4. Disponible en: <https://www.undocs.org/es/A/73/310/Rev.1>

⁶ Estos procesos deberían haber favorecido la superación de la pobreza por la posibilidad de acceder a un crédito, pero diversos estudios demostraron que no ha existido impacto alguno en el incremento de los créditos hacia los “beneficiarios” del programa ni en el mejoramiento de su situación económica. Sí, en cambio, lo ha tenido en los procesos de individualización y de desaliento y combate a las iniciativas colectivas, así como en la reducción del apoyo a la vivienda en alquiler. Ver: Informe ante la CIDH sobre los asentamientos urbanos precarios de América Latina y el Caribe (2015) 4. Disponible en: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2023/03/Informe-asentamientos-urbanos-informales_CIDH.pdf

de revertir las situaciones más adversas para así transitar de la marginación a la ciudadanía⁷ e, incluso, enfrentar mejor que otras zonas, tiempos de profunda crisis como la generada por el COVID-19.⁸

En todos estos esfuerzos, hemos encontrado un importante respaldo en la teoría de los derechos humanos, que nos ofrece un marco de referencia potente —aun cuando no idealizable—, por distintas razones que iremos desglosando, siendo una de las primeras el hecho de que su uso puede corregir, por lo menos parcialmente, la asimetría de poder que existe entre las comunidades, los intereses mercantiles sobre las zonas a donde se encuentran asentadas y las omisiones estatales.

Si bien, como sucede en otros ámbitos, tampoco en los textos producidos por las instancias de las Naciones Unidas comprometidas con la realización del derecho a una vivienda adecuada existe una conceptualización y terminología unívocas para definir un fenómeno tan dinámico y diverso como el de los asentamientos precarios; en los últimos años hay siempre más coincidencia en la necesidad de poner el énfasis en la negación de múltiples derechos humanos, o por lo menos en las privaciones o carencias, que allí se sufren. Lo anterior da la pauta, a partir de las obligaciones que los Estados asumen al firmar los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de los principios que de ellos derivan —como el de igualdad—, para exigir que identifiquen estos barrios, registren las principales carencias en

⁷ Título de un libro publicado en 2004 por HIC-AL, en el cual se analizan 38 casos de producción y gestión social del hábitat en todo el mundo. El documento de puede descargar de: <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/LibroPSH2.pdf>

⁸ El Mapeo de acciones colectivas para enfrentar la pandemia del COVID-19 en los asentamientos precarios en América Latina, impulsada por la campaña Sinergias para la solidaridad, es una publicación que tuvo como objetivo el de mapear estas iniciativas e identificar enfoques estratégicos para abordar los problemas, dadas las fortalezas de quienes emprenden la iniciativa, y el alcance, propósito y ámbito de intervención. El repertorio se centra en medidas de emergencia en torno a la seguridad alimentaria y pedagogías para la prevención, el saneamiento y el alivio de los ingresos a nivel de barrio y distrito. La publicación se encuentra disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0956247820944823>

el acceso a los derechos que enfrentan, destinen recursos de manera prioritaria a solucionarlas,⁹ replanteen el tipo de respuestas a desarrollar, y reconozcan la necesidad de políticas públicas progresivas, integrales y de largo alcance. De lo contrario, se podrá hacer valer la responsabilidad del Estado y sus autoridades, y llamarlas a rendir cuentas, tema sobre el cual regresaré más adelante en el texto.

En el marco de las Naciones Unidas, para identificar a los barrios populares y a sus problemáticas, se emplea el concepto de asentamiento informal, precario o marginal y en menor grado, el de asentamiento espontáneo. ONU Hábitat,¹⁰ que en 2002 empezó a cooperar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para trabajar de forma conjunta en la realización integral y progresiva del derecho a la vivienda, y que años después incorporó este derecho entre sus temas prioritarios,¹¹ en un documento

⁹ Por ejemplo, para poder evaluar si un Estado está haciendo todo lo posible para asegurar la distribución equitativa de los servicios de agua y saneamiento de los barrios precarios, o si más bien está ejerciendo una discriminación en su contra, es necesario establecer cuál es el nivel de acceso y la calidad de los servicios que tienen otros sectores sociales (como aquellos que habitan zonas cercanas, similares a nivel geográfico pero distintas en lo socioeconómico) y, en su caso, determinar si se ha preferido destinar recurso a la mejora de dicho acceso, antes que a satisfacer los niveles mínimos de toda la población, con especial atención de los sectores más empobrecidos. Los Estados deberán “ampliar el acceso a los niveles mínimos indispensables de servicio, a fin de hacer efectivo el contenido básico de los derechos humanos al agua y el saneamiento, antes de mejorar el servicio que reciben quienes ya disfrutaban de este nivel de acceso”, porque si se invirtieran los recursos disponibles sólo en el mantenimiento o mejora de los servicios ya existentes, nunca se eliminarían las desigualdades en el acceso. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento*, Catarina de Albuquerque. 11 de julio del 2013. A/HRC/24/44, párrafo 66. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>

¹⁰ ONU-Hábitat, *Estado actual de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, Brasil/Nairobi, agosto de 2012, p. 44. Disponible en: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3380>

¹¹ Para mayores informaciones sobre este tema, se puede consultar: <https://unhabitat.org/topic/human-rights>

de 2012, consideró que un hogar reside en un asentamiento precario cuando carece de una o más de las siguientes condiciones: a) vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas; b) espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación; c) acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable; d) acceso a saneamiento adecuado, con letrina privada o pública compartida por una cantidad razonable de personas; e) tenencia segura para evitar los desalojos forzados.¹²

Posteriormente, en vista de la Conferencia de Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible (Hábitat III) de 2016, esta misma instancia produjo un documento temático sobre asentamientos informales, en el cual aparecen definidos como: “áreas residenciales en las cuales 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana, y 3) las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación, y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas”. Los barrios marginales son los asentamientos informales más necesitados y excluidos, y se caracterizan por la pobreza y las grandes aglomeraciones de viviendas en mal estado, ubicadas, por lo general, en las tierras

¹² El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado que la tenencia “adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad”. Así pues, el Comité contempla la diversidad de regímenes de tenencia en todo el mundo. El término “desalojos forzosos” se refiere a “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole, ni permitirles su acceso a ellos”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación general No. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 8 a), disponible en: <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-4-article-24-right-inclusive>

más peligrosas. Además de la inestabilidad del derecho de tenencia, los habitantes de estos barrios no disponen de infraestructura y servicios básicos, espacio público y áreas verdes, y están expuestos de manera constante al desalojo, las enfermedades y la violencia”.¹³ Cada una de esas carencias implican por lo menos una violación al derecho humano a una vivienda adecuada y/o al agua y al saneamiento entre otros.¹⁴ Asumir esta visión cambia la perspectiva ya que, a diferencia de otros documentos como es la propia Agenda surgida de Hábitat III, los tratados que reconocen estos derechos —y que han sido ratificados por todos los países de la región— son vinculantes para los Estados, por lo que tendrán que reconocerlos en sus legislaciones, lo que en el caso de México sucede a nivel constitucional, a partir de la reforma de derechos humanos del 2011, y su violación podrá llevar a activar mecanismos de garantía jurisdiccionales o semijurisdiccionales, y a reparar las posibles violaciones a estos derechos.

¹³ ONU Hábitat III, Documento temático 22, Asentamientos precarios, New York, 31 de mayo de 2015, 1, disponible en: https://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf Phttps://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf. Posteriormente, el tema de los asentamientos informales fue tratado en una reunión temática de Hábitat III, que se llevó a cabo en Sudáfrica. En este marco se produjo la Declaración de Pretoria, que contiene una serie de recomendaciones y sugerencias específicas, y plantea también la necesidad que la Nueva Agenda Urbana surgida de Hábitat III contemple la temática de manera amplia. Lo anterior finalmente sucedió, ya que, ese texto, que debería regir la política de vivienda de los estados del mundo en los próximos 20 años, prevé recomendaciones y compromisos “para asegurar que los barrios marginales y los asentamientos informales estén integrados en las dimensiones sociales, económicas, culturales y políticas de las ciudades”, ONU Hábitat, Nueva Agenda Urbana, 2017, A/RES/71/256, párrafo 109, disponible en: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

¹⁴ Según el país, estas situaciones podrán violar también el derecho a la ciudad, que se encuentra definido desde hace 20 años en el Estatuto de la Ciudad de Brasil y, más recientemente, en la Constitución de Ecuador y en la Constitución de la Ciudad de México, entre otros instrumentos nacionales que operan en países de la región. A nivel internacional, este derecho se encuentra mencionado en el apartado 11 de la Nueva Agenda Urbana.

Años más tarde, la ex relatora especial de la ONU sobre una vivienda adecuada, Leilani Farha, dedicó un informe a esta problemática. Se trata del documento que más claramente asume la perspectiva de los derechos humanos. En el texto se emiten, además, una treintena de recomendaciones basadas en las obligaciones estatales en la materia, para mejorar los asentamientos, dirigidas a autoridades y organismos de cooperación y asistencia para el desarrollo. En ese Informe se precisa que se seguiría usando la terminología de asentamiento informal en lugar del de barrio marginal empleado por el Objetivo 11 de la Agenda 2030,¹⁵ por “considerarla más acorde con un enfoque de la vivienda basado en los derechos humanos”.¹⁶ El informe empieza por precisar que “la informalidad es creada y agravada por la imposición de un sistema determinado de leyes, mercados privados, planificación y asignación de recursos que no respeta y viola los derechos fundamentales de quienes no tienen más remedio que recurrir a los asentamientos informales”,¹⁷ y pone el énfasis en las condiciones de estos asentamientos, que suelen ser inhumanas, pues muchos residentes habitan hacinados en viviendas inseguras, sin agua, sin saneamiento, temerosos de ser desalojados, y expuestos a enfermedades mortales prevenibles. La relatora afirma que “vistos

¹⁵ En el Objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados se comprometen a “mejorar los barrios marginales” y a asegurar “el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles”, de aquí a 2030. Para poder evaluar el avance de este objetivo, se ha establecido un indicador, y se ha planteado que serán los censos los que podrán ofrecer los elementos necesarios para evaluar su cumplimiento. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los censos de la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, (2017), pp. 60-62, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42394/1/S1700849_es.pdf

¹⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto*, Leilani Farha, 19 de septiembre de 2018. A/73/310/Rev.1. Párrafo 4, disponible en: <https://www.undocs.org/es/A/73/310/Rev.1>

¹⁷ *Ibid*, párrafo 5.

desde la perspectiva de los derechos humanos, los asentamientos informales son de carácter dual, constituyen una violación sistémica de los derechos humanos, y resultan de la acción o inacción de los Estados y sus políticas, que privan a millones de personas de sus derechos humanos fundamentales; por otro lado, los asentamientos informales suelen representar un logro increíble, una profunda expresión de individuos, familias y comunidades que reclaman su lugar y su derecho a la vivienda. Son ‘hábitats construidos por gente’, que crea hogares, cultura y vida comunitaria en las circunstancias más adversas”.¹⁸

Al haber establecido el marco del debate, en los párrafos siguientes analizaremos dos casos mexicanos en los cuales tuve la oportunidad de participar de diferente manera, en donde las violaciones a los derechos humanos que vive la población de los asentamientos precarios han sido sometidas al escrutinio del poder judicial. El objetivo es ofrecer una idea más aterrizada sobre la utilidad de emplear ese enfoque, pero también, identificar los obstáculos a los cuales se enfrenta, sin pretender identificar ninguna tendencia sobre el operado judicial, ejercicio para el cual se necesitaría un número más amplio de casos a analizar. En relación con la posibilidad de ofrecer alguna conclusión sobre el cambio social que puede haberse generado a partir de estas decisiones (Garavito, 2010), esbozaré únicamente algunas ideas.¹⁹

¹⁸ *Ibid*, párrafo 11.

¹⁹ Para conocer de forma sintética las perspectivas desde las cuales las ciencias sociales han estudiado hasta ahora la actividad de los/as jueces, se puede consultar: Azuela, Saavedra *et al.*, 2016, p. 341 y ss. Otros textos, normalmente destinados a animar al propio Poder Judicial u a otros operadores del derecho a emplear el enfoque de derechos humanos en sus decisiones y a contemplar la exigibilidad frente a los tribunales también de los derechos sociales como la vivienda, se concentran más bien en analizar sentencias que sí lo hacen. Una reciente publicación que ha tenido esta tarea es el Manual sobre la Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), recientemente publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la coordinación de Christian Curtis (SCJN, 2022).

AMPLIACIÓN TRES DE MAYO: UN BARRIO AUTOCONSTRUIDO HIZO EXIGIBLE SU DERECHO AL AGUA EN TRIBUNALES

En 2009, previo a una solicitud del entonces conocido como Consejo de Pueblos de Morelos en defensa del agua, el aire y la tierra, HIC-AL conformó un equipo de abogados/as litigantes y académicos/as que se encargó de litigar un caso de violación del derecho humano al agua y al saneamiento de un asentamiento situado en una zona semirural del municipio de Xochitepec, en Morelos. Las aproximadamente 100 familias que allí se han ubicado a partir de la compra de títulos de posesión sobre lotes ejidales, en su mayoría han construido las viviendas que habitan por autoconstrucción y, durante años, han intentado dotar a la colonia de los servicios básicos. Si bien han logrado tener avances en cuanto a la luz eléctrica, las solicitudes relacionadas con el acceso al agua durante años no fueron respondidas por las autoridades municipales. Las opciones a través de las cuales se abastecían del vital líquido eran dos: podían recurrir a las aguas contaminadas, a causa de un basurero a cielo abierto, del río Colotepec, de difícil acceso durante la época de lluvia, o comprar pipas de agua a un precio muy superior al que hubieran pagado al contar con la red hídrica. Frente a esta situación, se interpusieron cuatro amparos enfocados en la violación del derecho a la vida (artículo 1 de la Constitución), del derecho a la salud y a la vivienda (artículo 4) y del derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en relación con el artículo 25 párrafo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Para sostener la violación del derecho humano al agua, que en ese entonces no se encontraba reconocido en la Constitución mexicana, se recurrió a la Observación General (OG) No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) sobre el derecho humano al agua, al artículo 14, párrafo 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, y al artículo 24 párrafo 2 de la Convención sobre los

Derechos del Niño. La discriminación se sostuvo en relación con los fraccionamientos que gozan de albercas, campos de golf y agua las 24 horas al día, y que se ubican justo en frente de la colonia. Dos de los cuatro amparos avanzaron, pero su desarrollo fue diferente, ya que la decisión dependió de dos jueces distintos, y considerando, además, que uno se definió previo a la reforma constitucional que adicionó el derecho al agua en el artículo 4 constitucional, y el otro, posterior a ello. Aun así, en ambos casos los jueces de primer grado condicionaron el derecho humano al agua a la existencia de un título de propiedad sobre la vivienda para la cual se solicitaba el líquido, lo que ofrece una muestra muy concreta de los efectos tan desproporcionados que pueden derivarse de considerar a los asentamientos precarios como ilegales,²⁰ como espacios de segunda clase que no sólo carecen de derechos, sino que tampoco los merecen.²¹ El juez que decidió primero consideró que la ausencia del título le impedía analizar el fondo del problema (la violación al derecho al agua), pero solicitó a la autoridad explicar por qué razón había definido no dotar del líquido a la colonia. El segundo, por su lado, en ausencia del título de propiedad, decidió sobreseer el juicio sin más.

²⁰ Ya en otros casos se ha puesto en evidencia cómo las decisiones judiciales pueden verse condicionadas, en positivo o negativo, por las características de los/as demandantes. En algunos casos, el hecho de considerarlos ilegales (o habitantes de zonas así contempladas en la legislación) puede jugar en contra. En otros, puede llegar a jugar a favor si la sociedad cree que estos grupos merecen una protección especial (Langford 2009, p. 109).

²¹ Esta visión, además, contrasta con el principio de igualdad y con lo que establece la Observación General No. 15 ya mencionada, según la cual “los Estados parte deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho”. Así, “las zonas rurales y zonas urbanas desfavorecidas, incluso los asentamientos humanos espontáneos y las personas sin hogar, deben tener acceso a servicios de suministro de agua en buen estado de conservación, ya que en ningún caso se debe denegar el acceso al agua razón de la clasificación de la vivienda”. Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 15 (2002) sobre el derecho humano al agua, párrafos 16, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf>

Esta segunda decisión fue impugnada a través de un recurso de revisión, en el cual el equipo de abogados/as sostuvimos que la propia Constitución no subsume el derecho al agua al derecho de propiedad y que, más bien, hay que considerar que el acceso al líquido, al ser un derecho humano, atañe a toda la persona independientemente de los derechos patrimoniales con los cuales cuente. El recurso obtuvo una sentencia favorable. En 2012, un Tribunal Colegiado empleó el enfoque de derechos humanos y, basando su argumentación en los estándares del derecho al agua, estableció que en el caso concreto se estaba asistiendo a su violación, por lo que determinó que la autoridad competente tomara las medidas necesarias para asegurarlo, ampliando la red hídrica o abasteciendo a la quejosa a través de pipas gratuitas. Esto último se encuentra en línea con los documentos internacionales en materia de derecho al agua que, al considerar también las limitaciones técnicas o eventualmente económicas en las cuales podría encontrarse la autoridad para hacerlo valer, establecen que ese derecho no es sinónimo de dotación de una red. Como consecuencia de ese litigio, que es el primero en el marco en el cual en México se reconoce la violación del derecho humano al agua, se extendió la tubería a toda la colonia, mientras sólo la vivienda de la persona cuyo caso prosperó, fue dotada de una fosa séptica.

Ese breve análisis de un caso que se litigó durante más de diez años, y que presentó una serie de desafíos que se analizan más ampliamente en otros documentos,²² tiene el objetivo de dar a conocer la forma en la cual una demanda social proveniente de un asentamiento precario encontró respuesta positiva a partir de emplear el marco de los derechos humanos. Lo anterior, además, no sólo significó una victoria en tribunales, sino que se concretó en la construc-

²² Ver Emanuelli, Maria Silvia (2009) “Ampliación tres de mayo: un barrio construido por sus pobladores/as abre camino a la justiciabilidad del derecho humano al agua y al saneamiento”, en Del Pozo Martínez, Edmundo y Martínez, Juan Carlos (coords) Caminos desde abajo organización social y uso del derecho en la defensa del territorio en México, FUNDAR y Editorial Gedisa, México, 2019.

ción de la red hídrica, lo que generó —según los testimonios y el balance sobre el juicio²³ ofrecidos por parte de las propias mujeres involucradas— un cambio importante en su calidad de vida. Con los años, el caso ha servido también como ejemplo para otros que se desarrollaron posteriormente. Aun así, en su resultado positivo jugaron varias circunstancias, incluso extrajudiciales, difícilmente reproducibles. Lo anterior, considerando sobre todo que la alianza y respaldo por parte de un movimiento social fuerte como el Consejo de Pueblos de Morelos, que normalmente es identificado como un elemento muy relevante (Langford 2009, p. 119) para el éxito de las luchas jurídicas por los derechos, por varias razones se fue diluyendo en los años.

Por otro lado, una de las consecuencias negativas que, en parte, se puede derivar de esa victoria jurídica, tiene que ver con la reacción que generó en distintas autoridades que, a partir de darse a conocer los resultados del litigio,²⁴ buscaron impedir por ley, que el Estado tuviera la obligación de dotar a los asentamientos informales de tuberías. Ése fue el caso de la iniciativa de ley general de aguas propuesta por la Comisión Nacional de Agua en 2015, con el fin, supuestamente, de aterrizar en una legislación secundaria el derecho al agua recientemente establecido en la Constitución, y más recientemente, de la iniciativa de ley de agua para el Estado de Tlaxcala, que se presentó en el mes de febrero del 2023.²⁵

²³ Estos testimonios fueron recopilados como parte del video titulado “Y nuestra voz abrió brecha”, disponible en: <https://hic-al.org/que-hacemos/derechos-humanos-vinculados-al-habitat/derecho-al-agua-y-al-saneamiento/litigio-estrategico-en-agua-y-saneamiento/>

²⁴ Podemos hacer esta afirmación a partir de conversaciones informales con algunas autoridades durante la elaboración de la iniciativa de ley mencionada.

²⁵ Enciso, Angélica (2023) ONG: iniciativa de ley de agua en Tlaxcala viola derechos y no responsabiliza a industrias, La Jornada, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/02/28/estados/ong-iniciativa-de-ley-de-agua-en-tlaxcala-viola-derechos-y-no-responsabiliza-a-industrias/>

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECIDE SOBRE LA NECESIDAD DE CENSAR LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES

México ha sido uno de los países pioneros, a nivel mundial, en relación con reconocer los derechos sociales en su Carta Magna. Como es sabido, ya desde 1917, la Constitución surgida de la Revolución, reconoció el derecho a la vivienda de las personas trabajadoras de empresas agrícolas, industriales mineras o cualquier otra clase de trabajo, y a establecer para ello, la obligación de las empresas privadas de hacer aportaciones a un fondo nacional de vivienda, para que así se establezca un sistema de financiamiento (artículo 123, apartado A, fracción XII). Pero para que este derecho no estuviera condicionado a la existencia de un trabajo formal, fue necesario esperar hasta 1983, año en el cual se incluyó en el artículo 4º constitucional el derecho de toda familia a contar con una vivienda digna y decorosa. Lo anterior, leído a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, firmado y ratificado por México ese mismo año, implica que toda persona, sin discriminación alguna, independientemente de contar con una familia o no, cuenta con el derecho a la vivienda. Además, hoy todas las autoridades deben entender ese derecho a la luz de la Observación general No. 4 del Comité DESC de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, que establece las siete características para que se pueda concluir que, en efecto, una vivienda está en línea con las obligaciones internacionales en la materia. Aun así, después de 20 años de contar con el derecho a la vivienda en la Constitución, y a diferencia de lo que sucede en otros países de la región, como es el caso de Argentina, en los tribunales existe un número irrisorio de decisiones relacionadas con ese derecho y, hasta ahora, la SCJN ha decidido sobre él únicamente en cinco sentencias,²⁶ una de las cuales tiene que ver con los asentamientos informales.

²⁶ Para profundizar sobre este tema se puede ver: Emanuelli, Maria Silvia y Escoffí, Duarte, Carla (2021) *El derecho a la vivienda digna y adecuada*, expe-

En 2019, varias organizaciones fuimos invitadas a elaborar un Amigo de la Corte,²⁷ en un caso impulsado por Un Techo para mi País México (Techo), que se encontraba frente a la SCJN. La organización, que ha impulsado juicios similares en otros países, un año antes había promovido un juicio de amparo indirecto en contra del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), sosteniendo que al ser omiso en la recaudación de datos acerca del número, ubicación, características y población de los asentamientos informales (incluyendo a quiénes viven en alquileres informales) que existen en los Estados Unidos Mexicanos, estaba violando el derecho a la vivienda adecuada, a la igualdad y a la no discriminación, ya que sin esa información era imposible generar políticas públicas que enfrentaran las múltiples violaciones a los derechos humanos que allí se sufren. La definición que se usó es la que propone el documento temático No. 22 sobre “Asentamientos informales” que se elaboró previo a Hábitat III, ya mencionada. Considerado que el juzgado de distrito que conoció del caso decidió sobreseerlo, Techo interpuso un recurso de revisión y la SCJN atrajo el asunto.

En efecto, hasta hoy en México no existen datos oficiales claros sobre los asentamientos, aun cuando se han dado algunos avances a partir del 2005, cuando el INEGI empezó a publicar microdatos

riencias comparadas de tutela judicial, en Courtis, Christian (coord.), Manual sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, Tomo II, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2021, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-02/Manual%20sobre%20justiciabilidad%20de%20los%20DESCA_Tomo%20dos%20rev.pdf

²⁷ El Amigo de la Corte tuvo por objeto proporcionar a los tribunales y, en este caso, a la SCJN, un insumo en clave técnico-jurídica sobre el derecho internacional de los derechos humanos, y varios ejemplos pertinentes del derecho comparado. Así como en estos ejercicios similares que ya son bastante comunes en la región, se trata de aportar elementos para que el órgano jurisdiccional aborde este caso concreto con pleno apego a las obligaciones asumidas por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. Las diez organizaciones que firmamos el documento somos miembros de los grupos de trabajo sobre litigio estratégico y sobre monitoreo de la Red Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC).

georreferenciados por manzanas, ramo censal y localidad. En cuanto a los esfuerzos académicos, durante años no se ha podido tener una medición precisa de los diferentes tipos de asentamientos irregulares y su contribución al crecimiento urbano y la vivienda, ya que muy poca investigación cuantitativa se ha dirigido a la variación extremadamente amplia en la dinámica del proceso de formación, consolidación y deterioro de los mismos (Connolly, 2009). La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en el Programa Nacional de Vivienda 2020-2024, reconoce el trabajo realizado en los últimos años, en ese ámbito, por parte de algunas universidades; pero frente a la ausencia de coincidencia en relación con el número de viviendas sin escritura, así como las viviendas en renta que no cuentan con un contrato, afirma que:

se desconoce la magnitud exacta del problema; por ejemplo, si bien el Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) estima que en el país existen aproximadamente 7.5 millones de lotes irregulares de uso habitacional, actualmente no existe un registro o medición oficial al respecto. Además, información sobre las causas y consecuencias de la inseguridad jurídica de la vivienda, cuyo conocimiento podría ayudar a explicar y concienciar sobre la gravedad de este problema y diseñar una solución preventiva, no existe de forma clara y unificada a nivel nacional.²⁸

Más adelante en el documento, la SEDATU reconoce que, en cuanto a disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, una de cada cinco viviendas —a nivel nacional— presenta carencias en el acceso a agua potable, drenaje sanitario y energía, entre otros, y que entre los más afectados están los asentamientos irregula-

²⁸ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Programa Nacional de Vivienda 2020-2024, noviembre de 2019, 15, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532237/Programa_Nacional_de_Vivienda_2019-2024.pdf

res cuya población puede verse forzada a incurrir en altos gastos para satisfacer sus necesidades de servicios.²⁹

El Amigo de la Corte desglosó los estándares internacionales útiles a ese caso, afirmando —entre otros temas— que, al no recogerse información básica sobre esta población, que es de obligatorio uso para las entidades estatales de todos los niveles en los Estados Unidos de México, el Estado no puede tomar decisiones de política pública tendientes a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (DESCA) de la población vulnerable residente en su territorio nacional.

“Esta información debería, además, conforme el derecho internacional de los derechos humanos, permitir formular y aplicar de manera prioritaria políticas que desarrollen medidas diferenciales que busquen el disfrute de los DESCAs de las poblaciones más vulnerables y, con esto, que garanticen el derecho a la vivienda adecuada y a la igualdad material, y posibiliten evaluar y monitorear el cumplimiento de los Estados en la garantía de esos derechos, funciones claves también relacionadas con los derechos a la información y a la participación en la conducción de los asuntos públicos. La construcción de datos es, además, fundamental al momento de querer analizar el progreso logrado por el Estado en la satisfacción de los derechos en cuestión”.

Lo anterior considerando que los Estados se obligan a avanzar de manera progresiva en la satisfacción de los derechos de la población.

El 17 de junio del 2020, la SCJN emitió una sentencia en la cual le ordena al INEGI generar información estadística desagregada sobre la población en asentamientos informales o precarios en todo el territorio nacional, para hacer posibles las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, la de aclaración de las zonas de atención prioritarias, materia de la asignación presupuestaria

²⁹ *Ibid*, p. 17.

y la elaboración de políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en ellos.³⁰

Desafortunadamente, hasta ahora no se ha logrado un avance significativo en relación con la ejecución de la sentencia, aun cuando se han organizado mesas de trabajo interdisciplinarias para apoyar en la construcción de la metodología necesaria a censar los asentamientos (Escoffié, 2022). Lo anterior imposibilita cualquier reflexión sobre los efectos que esta sentencia podrá llegar a tener a nivel social y en el desarrollo, incluso, de una mejor definición de los distintos tipos de asentamientos que pueden existir en el territorio nacional. Aun así, considero positivo que el máximo tribunal haya dado un paso en adelante en reconocer los derechos de la población que vive en asentamientos precarios.

REFERENCIAS

- Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto, Leilani Farha, 19 de septiembre de 2018, A/73/310/Rev.1., disponible en: <https://www.undocs.org/es/A/73/310/Rev.1>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, 11 de julio del 2013. A/HRC/24/44, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>
- Azuela, A.; Saavedra, C.; Herrera, C. (2016) “Tumulto de sentencias. Una exploración cuantitativa del litigio urbano en México”. En Azuela, A. (coord.) *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*, IIS-UNAM y PAOT.

³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 635/2019, Primera Sala, Min. Norma Lucía Piña Hernández, sentencia de 17 de junio de 2020, México, pp. 76 y 77, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2022-02/AR635-2019.pdf>

- Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n. 15 (2002) sobre el derecho humano al agua, párrafos 16. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observación general No. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 8 a). Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-4-article-24-right-inclusive>
- Connolly, P. (2009) “Observing the evolution of irregular settlement: Mexico City’s colonias populares 1990 to 2005”. *International Development Planning Review* 31, No. 1, pp. 1-36.
- Declaración de Pretoria de la reunión temática de Hábitat III sobre los asentamientos informales. A/CONF.226/PC.3/12, 3 de junio de 2016. Disponible en: [file:///C:/Users/emanu/Downloads/Pretoria-Declaration-S\(1\).pdf](file:///C:/Users/emanu/Downloads/Pretoria-Declaration-S(1).pdf)
- Emanuelli, M. S.; Escoffié D., C. (2021) “El derecho a la vivienda digna y adecuada, experiencias comparadas de tutela judicial”. En Courtis, C. (coord.) *Manual sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*, Tomo II, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2021. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-02/Manual%20sobre%20justiciabilidad%20de%20los%20DESCA_Tomo%20dos%20rev.pdf
- Emanuelli, M. S. (2019) “Ampliación tres de mayo: un barrio construido por sus pobladores/as abre camino a la justiciabilidad del derecho humano al agua y al saneamiento”. en Del Pozo Martínez, E.; Martínez, J. C. (coords.) *Caminos desde abajo organización social y uso del derecho en la defensa del territorio en México*, FUNDAR y Editorial Gedisa.
- Enciso, A. (2023) “ONG: iniciativa de ley de agua en Tlaxcala viola derechos y no responsabiliza a industrias”. *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/02/28/estados/ong-iniciativa-de-ley-de-agua-en-tlaxcala-viola-derechos-y-no-responsabiliza-a-industrias/>
- Escoffié, D., C. L. (2022) “Sentencia Techo México vs INEGI: el impacto de las cortes en las ciudades”. *Archdaily*, disponible en: <https://www.archdaily.mx/mx/942640/sentencia-techo-mexico-vs-inegi-el-impacto-de-las-cortes-en-las-ciudades>
- Rodríguez G., C.; Rodríguez F., D. (2010) *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. DeJusticia, Bogotá.

- HIC-AL (2004) *De la marginación a la ciudadanía*. México, disponible en: <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/LibroPSH2.pdf>
- Informe ante la CIDH sobre los asentamientos urbanos precarios de América Latina y el Caribe, 2015. Disponible en: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2023/03/Informe-asentamientos-urbanos-informales_CIDH.pdf
- Langford, Malcolm (2009) “Justiciabilidad en el ámbito nacional y los derechos económicos, sociales y culturales: un análisis socio-jurídico”. Sur. vol. 6, No. 11. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24907.pdf>
- Ortiz F., E. (2012) Producción social de la vivienda y el hábitat. HIC-AL, México. Disponible en: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/PSV_EOF.pdf
- ONU Hábitat, Nueva Agenda Urbana, 2017, A/RES/71/256, párrafo 109, disponible en: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- _____, ONU Hábitat III, Documento temático 22, Asentamientos precarios, New York, 31 de mayo de 2015, p. 1, disponible en: https://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf
- _____, Estado actual de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana, Brasil/Nairobi, agosto de 2012, p. 44. Disponible en: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3380>
- Naciones Unidas, Millones de personas viven sin techo o en casas inadecuadas, un asalto a la dignidad y a la vida, 11 de julio del 2018. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/07/1437721>
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Los censos de la ronda 2020: desafíos ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, 2017, pp. 60-62. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42394/1/S1700849_es.pdf
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Programa Nacional de Vivienda 2020-2024, noviembre de 2019. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/532237/Programa_Nacional_de_Vivienda_2019-2024.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 635/2019, Primera Sala, Min. Norma Lucía Piña Hernández, sentencia de 17 de junio de 2020, México. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2022-02/AR635-2019.pdf>

Zárate, Lorena, “No son asentamientos informales, son barrios y ciudades hechos por la gente”, HIC-AL, México 2019. Disponible en: <https://hic-al.org/2019/08/05/no-son-asentamientos-informales-son-barrios-y-ciudades-hechos-por-la-gente-lorena-zarate/>



10. LOTES, TITULACIÓN Y ESPECULACIÓN EN UNA CIUDAD INTERMEDIA (TACNA) DEL PERÚ¹

MANUEL DAMMERT GUARDIA²

ALEJANDRA RODRÍGUEZ³

INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XX, la toma de terrenos como forma de acceso a suelo y la autoconstrucción de vivienda (Calderón, 2004; Clichevsky, 2009; Fernandes, 2008; Fernandes, 2012; Salazar, 2008) ha configurado el “paradigma latinoamericano” (Connolly, 2013) de producción del espacio urbano. Al mismo tiempo, las acciones del Estado —en países como Perú— se caracterizaron por su permisividad y flexibilidad, a diferencia de otros países donde hubo mayor recurrencia de desalojos y control de ocupaciones irregulares de sue-

¹ Resultado parcial del proyecto PI0800 financiado por la PUCP.

² Profesor–Investigador del Departamento de Ciencias Sociales.

³ Socióloga, Pontificia Universidad Católica del Perú.

lo para vivienda. Durante este período, los debates académicos se centraron en: los rasgos positivos o negativos de la autoconstrucción; el carácter mercantil o no de la autoconstrucción; los roles del Estado en los servicios públicos, y la capacidad de organización y acción colectiva. En estas investigaciones la categoría de informalidad urbana también ha sido objeto de múltiples debates y críticas (Cliehevsky, 2009; Cravino, 2008; Connolly, 2013), utilizándose a veces en su sentido principalmente descriptivo, al referirse a situaciones de incumplimiento de la normativa respecto al dominio/propiedad, constructiva o de servicios.

En este capítulo proponemos describir cómo las formas de acceso al suelo y vivienda de las personas con menores recursos en América Latina se han modificado en las últimas décadas. A partir de un estudio de caso, nos interesa discutir cómo la expansión urbana responde principalmente a agentes y lógicas especulativas, lo cual requiere re-discutir las características de la informalidad urbana. En el capítulo se analizan los mecanismos de acceso a suelo y vivienda en el distrito de Gregorio Albarracín Lanchipa, ubicado en la ciudad fronteriza de Tacna. Estudios previos (Abanto, 2017; Berganza, 2011) señalan dos aspectos de esta ciudad: por un lado, la relevancia de la circulación de personas, mercancías y capitales por su condición de ciudad fronteriza y, por otro, la relevancia de los programas municipales de vivienda en la promoción de submercados informales de lotes. Se presta especial atención a la interrelación de los distintos mecanismos de acceso al suelo, y la importancia de los lotes y especulación.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. A continuación, se identifican los ejes de los debates sobre informalidad urbana y el aporte crítico del capítulo. La selección del caso de estudio (el distrito) se justifica por la magnitud y características de su crecimiento urbano, así como por los rasgos demográficos y de tenencia de la vivienda, los cuales se describen en la sección sobre el caso y tema. Posteriormente, se describen los principales tipos de inserción residencial —mercantil, programas municipales y ocupación— que coexisten en el distrito. Esto permite situar el contexto institucional para comprender la importancia de los lotes y lógicas de especulación en este distrito.

DEBATES

El debate sobre las lógicas de crecimiento urbano e informalidad ha sido central en el Perú y América Latina. Existen importantes balances de estas discusiones (por ejemplo, Calderón, 2004; Salazar, 2008). El centro de atención ha girado en el análisis de condiciones estructurales, jurídicas y/o de activos económicos. A grandes rasgos, las principales interrogantes han sido: ¿Cuál es la relación entre formal e informal? ¿Cómo definir lo informal? ¿Cuáles son las variaciones dentro de lo informal? ¿Cuál es la relación entre informal, irregular, ilegal? ¿Cuál es la relación entre estructura productiva, productividad e informalidad? ¿Cuál es la relación entre mercantilización, informalidad, autoconstrucción y urbanización popular? ¿Cómo los “costos” de formalización influyen en la existencia de mercados informales como característica central de las economías latinoamericanas? A continuación, se proponen algunos de los puntos centrales de estas interrogantes, con énfasis en el caso latinoamericano.

En primer lugar, las posturas sobre la “informalidad urbana” atraviesan los debates académicos y de política pública. Por un lado, las posiciones positivas sobre la autoconstrucción consideran las libertades asociadas al proceso y la capacidad de decisión de las personas (Turner, 1976); por otro, las visiones donde la informalidad urbana es la expresión del costo de las acciones administrativas y burocráticas del Estado (De Soto, 1986). Ambas posturas, como discute Fernández Maldonado (2015), se han traducido en tipos de intervenciones y políticas estatales, políticas de mejoramiento y acompañamiento técnico, y políticas de titulación y formalización, respectivamente.

Perú es uno de los países pioneros en políticas de formalización, al proponer una ley de barriadas el año 1961. Durante la implementación de ésta y posteriores normativas, las políticas sobre nuevas ocupaciones urbanas irregulares se caracterizan por la disociación entre la seguridad de la tenencia (propiedad) y el acceso a servicios básicos y equipamiento (Calderón, 2004). Es decir, se separan las condiciones físico-legales del predio (para su titulación) de la posibilidad de

contar servicios o con inversión en el área (como pueden ser veredas, parques, plazas, y otros).

Bajo estas condiciones, desde los noventa se dio prioridad a las políticas de formalización y titulación de terrenos ocupados irregularmente. Los logros de estas políticas han sido ambiguos. La evaluación de las políticas de formalización y titulación han destacado: resultados ambiguos en una mejora en las condiciones de vida y calidad del entorno residencial; operan como un incentivo para promover nuevas ocupaciones irregulares del suelo, es decir, operan de manera interdependiente con el crecimiento irregular de las ciudades (Caria, 2008; Calderón, 2011; Jaramillo, 2012; Torres y Ruiz Tagle, 2019). Además, no se evidencia una relación directa entre el título de propiedad y utilizarlo en el mercado como parte de intercambios monetario de préstamos o hipotecarios, tal como se proponía inicialmente en las políticas de formalización.

En segundo lugar, ¿existe una continuidad y cambios en las lógicas de producción de estas áreas de ocupación “informal” en el tiempo? Para muchos investigadores/as de la región, el “hábitat popular” es el mecanismo y paradigma latinoamericano, por excelencia, de producción de espacio urbano (Connolly, 2013). El Perú es un ejemplo de esta tendencia, sobre todo desde mediados del siglo XX, como resultado de procesos migratorios campo-ciudad y cambios demográficos. Sin embargo, es necesario precisar tal afirmación y distinguir transformaciones durante el tiempo. Para eso, los trabajos sobre el caso peruano nos brindan algunas pistas (Matos Mar, 1986; Calderón, 2004; Driant, 1991; Riofrio, 1991). Matos Mar (1986) fue quien propuso abordar el crecimiento urbano y las lógicas de ocupación del territorio por sectores urbanos populares como “desborde popular”. Para este autor, la crisis de los mecanismos de integración y políticas del Estado condujo a que la población resolviera sus problemas de vivienda a partir de sus propios recursos y esfuerzos. En su propuesta, se configura un sistema dual, donde los sectores populares reformularon principios de coordinación social, organización y expresiones culturales.

Además, la literatura destacaba los rasgos colectivos en el acceso al suelo y vivienda, donde las políticas públicas operaban como es-

estructura de oportunidades, y los mecanismos de integración social, a nivel barrial, se caracterizaban por compartir una trayectoria similar, caracterizada por el esfuerzo y la reconstrucción de una “ciudad popular” (Riofrio, 1991). Un estudio detallado sobre estos procesos se encuentra en el trabajo de Degregori, Blondet y Lynch (1987), quienes destacan la importancia de las lógicas colectivas en el acceso y producción del espacio urbano.

De esta forma, la producción del espacio urbano estaba asociada a la predominancia de la lógica de la necesidad. Es decir, los actores sin condiciones o recursos para resolver sus necesidades habitacionales en el “mercado formal” operaban con lógicas colectivas (no necesariamente mercantiles o de intercambio). Esto llevó, durante mucho tiempo, a asumir la ausencia de mercantilización en los procesos de invasión y autoconstrucción. Por mercantilización comprendemos el incluir el suelo y la vivienda como intercambio (principalmente económico) y como criterio de coordinación social. Se identificaba y reconocía la existencia de otro tipo de lógicas, como los traficantes de terrenos, pero se consideraban minoritarias, y recibieron menor atención de parte de los estudios urbanos en comparación con las lógicas colectivas.

Las descripciones anteriores se han modificado en las últimas décadas. Para Abramo (2012), los mercados informales de suelo (y vivienda) se caracterizan por la articulación específica de tres tipos de lógicas: necesidad, mercado y Estado. Estas lógicas no ocurren de manera aislada, sino que se traslapan, refuerzan y establecen relaciones asimétricas entre ellas. Además, el autor señala la existencia de dos tipos de submercados informales: la de asentamientos consolidados y de loteos. Cada uno posee unas relaciones de intercambio distinto, circulación de información, formas de integración social y dinámica de producción del espacio urbano. Rescatamos de este autor la apuesta por priorizar el estudio de cómo las lógicas de necesidad se modifican debido a su mercantilización.

Cada vez es mayor el traslape entre lógicas de necesidad y mercantiles: esto es, se ha expandido y vuelto estructural la mercantilización de las lógicas de necesidad en el acceso a suelo y vivienda. Esto marca una diferencia sustancial respecto a los procesos estudiados

en los años sesenta y setenta. En la actualidad, el foco de atención ha pasado de priorizar el estudio de las lógicas colectivas de necesidad a las lógicas mercantilizadas de necesidad. Esto también se sustenta en hallazgos como los del estudio de Espinoza y Fort (2020), quienes identifican que —de acuerdo con sus definiciones— en Tacna casi el 90% del crecimiento informal se debe a lógicas de lotizaciones informales (mercantilización de la necesidad en nuestros términos), y no tanto a invasiones colectivas.

Tercero, existen importantes debates y problemas en las definiciones sobre informalidad. Para algunos es necesario delimitar el concepto de “informal” a un uso descriptivo respecto al incumplimiento de reglas o normas establecidas por el Estado (en los distintos momentos de la secuencia uso, propiedad y construcción respecto al suelo y la vivienda). Esto se debe a la baja carga explicativa del concepto de informalidad como parte de los debates nominales (¿Qué es informalidad?).

En este capítulo adoptamos una premisa adicional para comprender las lógicas de producción de espacio y expansión urbanas, como es el caso del distrito de Gregorio Albarracín. Se deben superar las visiones duales formal/informal sobre el espacio urbano (Roy, 2005; Recio *et al.*, 2017; Mcfarlane, 2019; Salazar, 2008; Rolnik, 2018). Existen varias críticas que van desde la dificultad de comprender sus interdependencias, hasta la manera en que invisibiliza cómo actores “supuestamente” formales realizan prácticas informales. Criticar esta dicotomía formal–informal no implica negar el carácter productivo del concepto de informalidad (Rigon *et al.*, 2020), su uso descriptivo, o cómo permite establecer un lenguaje común entre investigadores en distintas partes del mundo (pese a que se refieran a procesos no homogéneos).

Para problematizar la separación “formal e informal” se requieren dos ideas adicionales. Por un lado, la frontera entre ambas es porosa (Roy, 2005) y la “informalidad” posee una transitoriedad permanente (Rolnik, 2019). Esa frontera y transitoriedad es resultado del rol activo del Estado (Roy, 2005, 2009), como se demuestra también para el caso de Lima, en estudios como el de Torres y Ruiz Tagle (2019). De ésta, la informalidad opera como un “dispositivo heurístico” (Roy, 2005) fundamental para comprender los procesos contemporáneos de

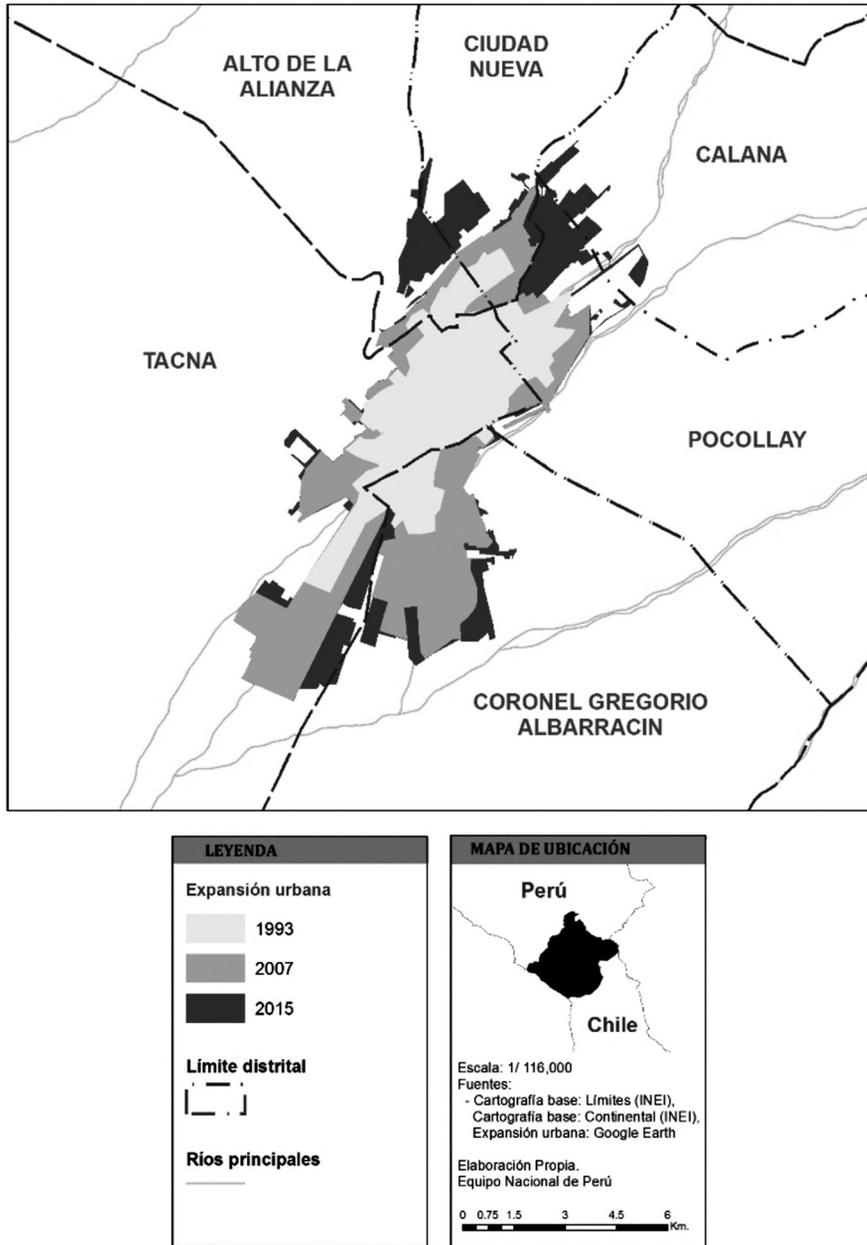
producción del espacio urbano, y como lugar crítico para el análisis urbano (Banks *et al.*, 2020). Además, Rigon *et al.* (2020) destacan la urgencia de criticar y superar cinco afirmaciones sin sustento empírico, pero recurrentes en el debate sobre informalidad: a) las actividades informales no están basadas en reglas; 2) son distintas a las formales; 3) la informalidad sólo está asociada a la pobreza; 4) las actividades informales están concentradas exclusivamente en ciertas partes de la ciudad; 5) cambios en lo informal sólo afecta a las personas ubicadas en este sector y no al conjunto de la sociedad.

La informalidad, en este sentido, no guarda relación con un elemento constitutivo de un actor o lógica de acción, sino que es una práctica organizada a partir de la interrelación entre múltiples lógicas y definiciones de la planificación y regulación del Estado. No existe una frontera fija, pues es transitoria y porosa. Lo anterior permite comprender que la “informalidad urbana” no refiere a territorios, actores y estrategias homogéneos. El acceso a la tierra y vivienda, los arreglos residenciales y las institucionalidades en urbanizaciones populares no son homogéneas (Di Virgilio, 2015). Al situarlo como práctica “transitoria”, aparece relevante abordarlo desde la pregunta por la coordinación social y mecanismo de confianza y cohesión, tal como destacan Abramo (2012) y Cravino (2008).

CASO Y TEMA

El distrito de Gregorio Albarracín Lanchipa es uno de los diez distritos de la Provincia de Tacna, y cuenta con 100 mil residentes. El distrito se creó el año 2001, en lo que antes era conocido como el Poblado de Nueva Tacna, a petición de organizaciones vecinales que solicitaban la distritalización del denominado “Cono Sur” de la ciudad. La delimitación del nuevo distrito incluyó áreas previamente urbanizadas y consolidadas (respecto a los materiales de la vivienda, el acceso a servicios básicos y las características de veredas, pistas y equipamiento), y áreas sin urbanizar que representaban la mayor extensión de terreno del total del distrito (Figura 1 y 2). En estas

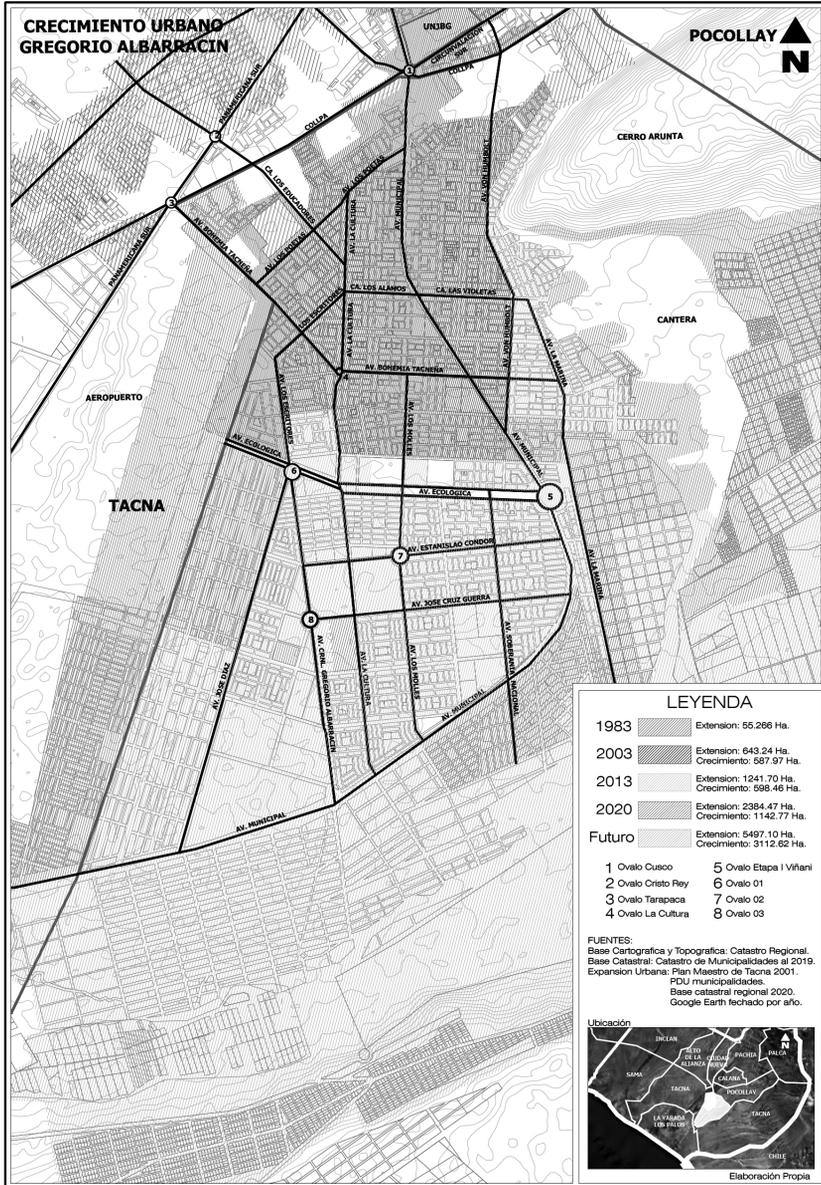
Figura 1. Mapa del crecimiento urbano Tacna 1993 – 2015



Fuente: Dammert *et al.* (2017).

10. LOTES, TITULACIÓN Y ESPECULACIÓN EN UNA CIUDAD INTERMEDIA DEL PERÚ

Figura 2. Mapa del crecimiento urbano – Gregorio Albarracín Lanchipa 1983 - 2020



Fuente: Base Cartográfica y topográfica: Catastro Regional. Base Catastral: Catastro de Municipalidades al 2019. Expansión Urbana: Plan Maestro de Tacna 2001. PDU municipalidades. Base catastral regional 2020. Google earth fechado por año.

áreas se inició un complejo proceso de ocupación del territorio que articulaba mecanismos de ocupación irregular (invasión) individual o colectiva del suelo, y estrategias de compraventa de terrenos o viviendas no regularizados. Poco a poco, el distrito se ha ido expandiendo bajo la importancia del “tráfico de terrenos” como expresión de la articulación entre las lógicas de la necesidad y el mercado. Los mapas de las Figuras 1 y 2 muestran la ubicación del distrito y su crecimiento urbano en las últimas décadas.

Los datos de los censos 2007 y 2017 (INEI) permiten describir con más claridad el caso de estudio. Respecto a la tenencia de la vivienda, el alquiler ha aumentado ligeramente (pasó de 6.94% a 9.42% del total de viviendas). La forma de medición del resto de opciones sobre los tipos de tenencia ha cambiado en los cuestionarios de cada censo. Destacan las siguientes características. Para el año 2007, la vivienda “propia” por invasión alcanzaba el 12.07%, la propia pagando a plazos era 20.32%, y la propia totalmente pagada, era el tipo principal (57.06%). Para el 2017, la propia sin título de propiedad era 32.13% y la propia con título de propiedad era de 52.69%.

Respecto al tipo de vivienda, la casa independiente aumentó de 77.86% a 89.9%; la vivienda improvisada se redujo de 18.45% a 6.73%. La condición de ocupación de la vivienda muestra que las viviendas ocupadas con personas presentes se redujeron de 78.85% a 64.04%, lo cual se explica por el ligero aumento de viviendas ocupadas con personas ausentes (de 8.68% a 9.93%) y, principalmente, por el incremento de viviendas desocupadas, abandonadas y cerradas, que pasaron de 9.27% a 15.11%. El 2017, el porcentaje de viviendas desocupadas en el distrito es casi el triple que el promedio nacional para las áreas urbanas a nivel nacional (5.98%).

Estos datos generales indicarían que Gregorio Albarracín Lanchipa es un distrito en expansión a través de submercados formales e informales de suelo y vivienda. El número de viviendas desocupadas expresa lógicas de acumulación y especulación. Además, según Espinoza y Fort (2020), Tacna es la ciudad que creció más (en términos relativos) en extensión en todo el país entre 2000 y 2018 (creció 118%), y este crecimiento, según los mismos autores, se dio principalmente por lotización informal.

LOS TIPOS DE INSERCIÓN RESIDENCIAL

En el distrito de Gregorio Albarracín se encuentran distintas modalidades de acceso a suelo y vivienda. En esta sección destacamos las características del mercado “formal” y de los programas estatales. Con la fundación del distrito en el año 2001, bajo la Ley No. 27415, las asociaciones fueron convertidas en Juntas Vecinales, y las autoridades se propusieron incluir su participación en diversas actividades, tales como la elaboración de presupuestos participativos. Se identifica un submercado de compraventa y alquiler “formal” en las áreas consolidadas con fines residenciales y comerciales. Ello es observable en las asociaciones/juntas de vivienda que están establecidas en el territorio desde la década de 1980, y representan el área más consolidada del distrito. Éstas se ubican en la parte norte del distrito y, en la actualidad, poseen títulos de propiedad, acceso a servicios básicos, pistas y veredas, así también como plazas, parques, postas, parroquias, etc.

En esta zona encontramos que el mercado de suelo sigue una lógica diferente al loteo. El submercado en la parte consolidada del distrito tiene dos actores principales: el propietario individual que coloca en venta o alquiler su predio, y el inquilino o comprador que tiene como finalidad el uso inmediato de la propiedad, lo cual reduce el margen para la especulación basado en la inversión pública y la habilitación urbana, pues el predio se encuentra ubicado en un espacio ya habilitado completamente para la vivienda. En ese sentido, el discurso usado para la venta del terreno se ve modificado: no se alude a la inversión a largo plazo en la que se espera que se eleven los precios del terreno en venta, sino a la compra motivada por la adquisición de estatus de propietario. A su vez, el comprador o inquilino posee una diversidad de ofertas a las cuales tiene acceso mediante diferentes medios (anuncios virtuales, módulos de venta, etc.) disminuyendo la dependencia hacia las redes de información del líder/dirigente, a las cuales sí se ve expuesto el mercado de loteo.

Además, se encuentran los programas municipales de vivienda en distintas áreas del distrito (Abanto, 2017). La Municipalidad Pro-

vincial de Tacna ha desarrollado diversos Programas Municipales de Vivienda (PROMUVIs), los cuales han sido ejecutados en el distrito. Según la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, este tipo de programas tienen la finalidad de impulsar el acceso de la población menos favorecida a una vivienda digna. Estos programas han sido cuestionados por no cumplir cabalmente su objetivo. Desde el año 2003 (año de la creación de este tipo de programas) se realizaron modificaciones a través de ordenanzas sobre la ejecución de los PROMUVIS. La ordenanza Municipal 001909 (2003) establece seis momentos de este proceso, los cuales son: calificación del PROMUVI, sorteo de lote, valorización del terreno, suscripción del Acta de Adjudicación, entrega del lote y el otorgamiento del título de propiedad. En el año 2007 se modifican estos momentos y se presenta una nueva propuesta de reglamentación sobre las etapas, y se amplían los requisitos para la postulación y el otorgamiento de la propiedad (Ordenanza Municipal 003107, 2007, artículo único). Otra modificación sobre la ejecución de los PROMUVIs es realizada en el año 2016, y se norma el procedimiento de aquellos terrenos en posesión informal (Ordenanza Municipal 000116, 2016, artículo 1). Al respecto señala que, aunque en aquellos casos que no se realiza el sorteo del terreno (pues ya se encuentran establecidos los habitantes), los posesionarios postulantes de todas maneras deberán cumplir con los requisitos. De esta forma, la normativa legal ha estado en constante modificación con el objetivo de evitar malos manejos de funcionarios, conflicto de intereses, y garantizar la transparencia en el proceso de asignación de lotes.

Otro actor estatal es la Municipalidad Regional de Tacna, quien ha desarrollado programas como el Programa de Vivienda Regional (PROVIRE) y el Programa Regional de Vivienda Digna para Tacna (PROVIDIT). El primer programa funciona desde el año 2004, y está enfocado en otorgar lotes de terreno a vivienda o vivienda taller a personas que no poseen otro predio urbano en Tacna (Ordenanza Regional 003-2004-CR/GOB.REG.TACNA). Al igual que los PROMUVIs, este tipo de programas ha sufrido diversas modificaciones debido a la poca regulación —en algunas etapas— y rigurosidad para seleccionar a los beneficiarios. Por su lado, el Programa Regional de

Vivienda Digna para Tacna (PROVIDIT), el cual desde el 2013 busca promover la adquisición y el acceso formal a la propiedad de lotes de terrenos para vivienda en favor, prioritariamente, de los sectores más vulnerables de la población que no tienen acceso a una vivienda digna (Ordenanza Regional N° 001-2013-CR/GOB.REG.TACNA). Este programa considera como etapas el Diagnóstico de Saneamiento Físico-Legal de los terrenos y la Elaboración del Proyecto de Habilitación Urbana, antes de la convocatoria de postulantes al proyecto. Por último, el programa de vivienda “Suma Uta”, de reciente creación, es liderado por la Dirección Regional de Vivienda, Saneamiento y Construcción de Tacna. Éste busca construir, mediante una alianza público-privada, un conjunto residencial con 1527 viviendas unifamiliares y 2320 departamentos, previendo un presupuesto total de 256 646 359 soles.

El desarrollo de todos estos programas no ha estado exento de problemas e irregularidades. De esta forma, tomando como referencia el trabajo de Lambert (2020), es posible señalar que son un espacio poroso de legalidad. Existen modalidades de intervención que terminan desvirtuando la lógica de los programas. Por ejemplo, la búsqueda de asesoría previa y modificaciones en los soportes legales/formales para que la propuesta de las asociaciones sea respaldada posteriormente. Ello está presente desde el inicio de todo el proceso e, incluso, en la presentación de la propuesta del programa. Por otro lado, se observa una constante en la actitud de los funcionarios públicos: la aceleración en la aprobación de los trámites/requisitos que cada etapa requiere, la poca rigurosidad en la revisión de la documentación, y el caso omiso a las notificaciones de inviabilidad. Otra manera de intervención que desvirtúa la lógica estatal es no darle un seguimiento adecuado a los PROMUVIS y demás programas. Es decir, no garantizar la revisión de que éste se haya ejecutado correctamente o verificar en qué etapa de la ejecución se encuentra.

Los programas de vivienda ejecutados en Gregorio Albarracín presentan cinco características. En primer lugar, la poca rigurosidad en el proceso de postulación: a pesar de los reglamentos, la falsificación o adulteración de los documentos requisitos, y la ejecución de estrategias como realizar traspaso de propiedades a familiares para

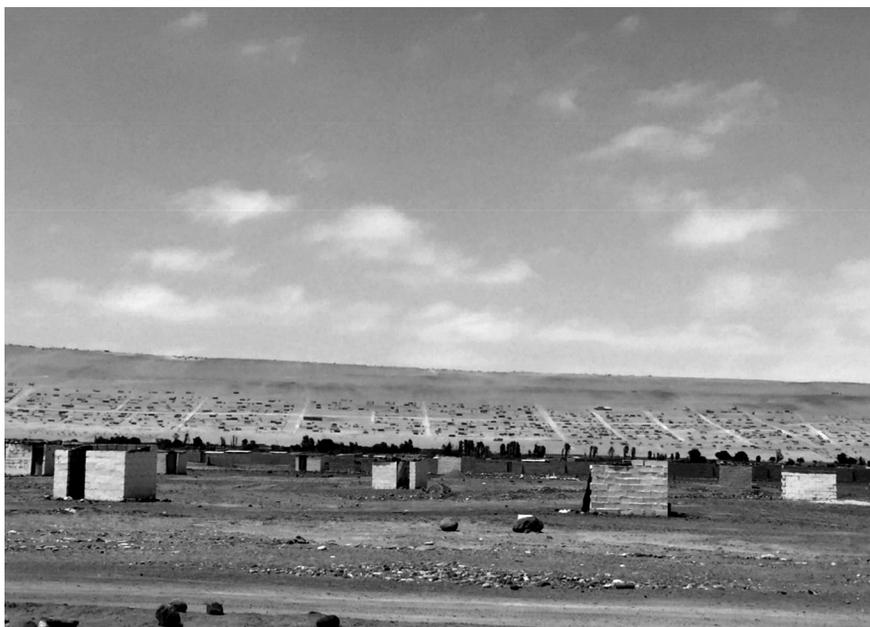
ocultar la situación real de los postulantes, lo que es una práctica común. En segundo lugar, la falta de sustento técnico es una constante de los programas. Ello afecta su ejecución y perjudica a los beneficiarios. En tercer lugar, un elemento de crítica a los PROMUVIs, PROVIREs y PROVIDITs es su visión de programa de vivienda social, pues sólo contemplan la entrega del predio, pero no se establecen mecanismos para ayudar en el proceso de construcción. En cuarto lugar, la existencia de diversos actores que buscan liderar el desarrollo de estos programas evidencia una falta de articulación entre diferentes instancias estatales. Por último, es importante tomar en cuenta las acusaciones de colusión entre las autoridades y los beneficiarios del programa.

LOTES Y ESPECULACIÓN

Pueden identificarse cambios en las dinámicas de las ocupaciones organizadas de terrenos. Por ejemplo, el debilitamiento de la acción colectiva y la proliferación de lógicas mercantiles que buscan no sólo satisfacer la necesidad de vivienda de un sector de la población, sino también, generar lucro de la venta de lotes. Debido a diversos factores como la predominancia de la autoconstrucción como forma de producción urbana, la ausencia de políticas enfocadas en la provisión de vivienda social y los vínculos entre autoridades y dirigentes, el límite que separa el mercado formal e informal es difuso (Chanampa *et al.*, 2020; Clichevsky, 2009; Cravino, 2008, entre otros).

La compra de un “lote” o “terreno” es el mecanismo bajo el cual la mayoría de la población accede al suelo y, posteriormente, a la vivienda. Aunque seguimos observando la aparición de nuevas áreas de ocupación urbana, su funcionamiento, objetivos y composición difiere de aquéllas producidas en la segunda mitad del siglo XX. El submercado del loteo en el distrito no sólo se sostiene por la idea de adquirir un terreno para construir una vivienda inmediatamente. Debido a que la búsqueda de maximización de ganancias es una de las características centrales de este submercado, la lógica que permite su

Figura 3. Área de expansión Viñani – Gregorio Albarracín (2019)



Fuente: Trabajo de campo realizado en Viñani – Gregorio Albarracín.

funcionamiento es adquirir un lote, esperar el incremento de su precio (el cual se produce por la adquisición de título de propiedad y la habilitación de servicios) y venderlo nuevamente.

El submercado de lotes es un caso llamativo. En primer lugar, a diferencia de otros distritos, hay una presencia importante de Programas de Vivienda que tienen entre sus objetivos la asignación de predios. Lamentablemente, estos programas no han cumplido su propósito, y han propiciado el mercado de terrenos, en lugar de combatirlo. Ello debido a que, a pesar de que los programas estaban destinados a darle la oportunidad a los beneficiarios de construir una vivienda, muchos de los adjudicatarios de terrenos, vendieron la propiedad, usando a su favor los vacíos de los programas. Sobre todo, en los primeros PROMUVIs y PROVIDE, se registraron casos en los que los miembros de una misma familia se encontraban inscritos como postulantes al mismo programa. Al ser seleccionados varios miembros de la misma unidad familiar, de forma tal de que a cada

uno le corresponda un terreno, las asociaciones recién conformadas poseían un reducido número de viviendas construidas. Paulatinamente, con la habilitación de pistas, veredas, servicios y la construcción de plazas y parques, dichos terrenos desocupados fueron vendidos a un precio mucho mayor.

En segundo lugar, además de la creación de programas diseñados para entregar predios, la política estatal de organismos como COFO-PRI Tacna ha estado enfocada en la regularización de ocupaciones realizadas en los años previos. Esta línea de acción, como han señalado Torres y Ruiz-Tagle (2019), incentiva la aparición de actores dedicados al negocio de los lotes. En lugar de atacar la informalidad y garantizar el derecho a la vivienda para la población más vulnerable, se crean condiciones para que el proceso favorezca la aparición de actores que, en muchos casos, coluden sus intereses personales. Así, se continúan realizando ocupaciones informales que no son motivadas por la necesidad de vivienda, sino por la confianza de que el Estado regularizará cualquier posesión irregular y serán dotados de servicios. De esta manera, los dirigentes que lideran estas nuevas ocupaciones usualmente tienen un rol de mediador-vendedor de los terrenos. Es por ello que algunas nuevas asociaciones conformadas son consideradas “fantasmas”: no son producto de la autoorganización colectiva, sino que los dirigentes buscan asociados que reserven su acceso al lote mediante un pago. Así también, considerando que con frecuencia los compradores poseen otras propiedades o residencias, no les es exigida una presencia constante en la nueva asociación. De esta forma, los dirigentes motivan a que los miembros puedan construir un módulo y/o perimetrado que proteja la propiedad y sirva como prueba ante las autoridades de la presencia de habitantes en la asociación.

En tercer lugar, en línea con lo mencionado, el loteo es una fuente de empleo importante en el distrito. En varios casos, el dirigente de asociaciones no es un actor que actúa en solitario, sino que se ha especializado según las actividades que realiza. El loteo es un fenómeno complejo que en su funcionamiento requiere de arquitectos, abogados, vendedores, gestores, entre otros especialistas. Al ser un negocio rentable, es notable la aparición de emprendimientos rela-

cionados a este submercado. Por un lado, tenemos a las llamadas “inmobiliarias populares”, ubicadas en las avenidas del distrito. En ellas se ofrece la venta de lotes con diversidad de situaciones. Desde lotes sin ningún tipo de condición para la habitabilidad, hasta lotes en las asociaciones más consolidadas. Por otro lado, se encuentran empresas enfocadas en asesorar a personas o asociaciones (sin distinción de si son invasiones o producto de algún programa del estado) durante el proceso de titulación y habilitación urbana. Un tema pendiente por abordar es la forma bajo la cual funcionan estas inmobiliarias y consultoras que, en muchos casos, según las reglas formales, se encuentran autorizadas para funcionar. Ello con la finalidad de comprender la forma en la que se relaciona este tipo de empresas con la informalidad del mercado de terrenos.

Por último, identificamos un conjunto de narrativas en torno al lote como la fuente más efectiva y segura de inversión de dinero. Se encuentra muy difundida entre la población la idea de que, sin importar el contexto, el Estado garantizará la mejora de condiciones

Figura 4. Puesto de venta de lote



Fuente: Trabajo de campo realizado en el 2023.

y la titulación de las asociaciones que se conformen. Este mismo argumento es usado por los vendedores de terrenos, quienes garantizan a futuros compradores que su dinero será incrementado en un lapso de 3 a 5 años. Estas ideas pueden encontrarse en los anuncios de las inmobiliarias populares, pero también en las conversaciones cotidianas de los habitantes del distrito. De este modo, se termina formando un discurso que fortalece la expansión de este submercado y, a su vez, la expansión de éste valida los presupuestos del discurso sobre el loteo. Debido a ello, es un tema cada vez más presente en las interacciones de los pobladores, dirigentes y autoridades, a pesar de que, como se mencionó, la venta de terrenos se produce indiferentemente de la necesidad de éste. En ese sentido, la demanda del bien (el lote) no se sustenta en una necesidad real, sino más bien, en una creada o producida por el discurso sobre él.

CIERRE

Debemos cuidarnos de afirmar que la ausencia del Estado es causa de acciones especulativas y submercados de loteos. Por el contrario, el Estado también coproduce estos espacios urbanos (Abanto, 2017). El suelo urbano es un mecanismo de capitalización (Fernandes, 2012). La “producción de tierra informal es altamente rentable”, y “las políticas de regularización, evaluadas en un contexto amplio, pueden estar contribuyendo a agravar el problema que buscan remediar” (Smolka, 2007, p. 75). Es decir, las intervenciones del Estado —desde la permisividad frente a las ocupaciones irregulares, las políticas de regularización y formalización— generan condiciones para incrementar el precio del suelo. Como señala Veríssimo, “los programas públicos de regularización de asentamientos informales producen efectos sobre la formación de los precios en el mercado informal de suelo urbano, promoviendo una transferencia de recursos públicos hacia las manos de parceladores piratas, al anticipar la expectativa de valorización futura en el precio de venta de la tierra, resultante del anuncio de inversiones públicas —plusvalías—” (2012, p. 45).

La generación de nuevo suelo urbano establece las condiciones e incentivos —principalmente a través de los programas de regularización- para “nuevas ocupaciones y comportamiento especulativos” (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2010). El caso expuesto permite discutir estas características y la manera de abordar la producción “informal” de la ciudad, más allá de la dicotomía o el sólo incumplimiento de las normas.

REFERENCIAS

- Abanto, E. (2017) Cuando el estado construye la barriada. Efectos contradictorios de las políticas de vivienda social y de regularización del suelo en la ciudad de Tacna, Perú (2010-2016). Tesis magistral, Instituto de Estudios Urbanos y territoriales
- Abramo, P. (2012) “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. EURE, vol. 38, No. 114, pp. 35-69.
- Berganza, I. (2011) *Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile: Arica, Tacna e Iquique. Ética y desarrollo*. Lima, Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Fondo Editorial.
- Calderón, J. (2011) “Titulación de la propiedad y mercado de tierras”. EURE, vol. 37, No. 111, pp. 47-67.
- _____ (2004) *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX*. Lima, UNMSM.
- Caria, S. (2008) *Títulos sin desarrollo: los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*. Lima, DESCO.
- Chanampa, M.; Lorda, M. (2020) “Asentamiento informales y regularización urbana. La producción de territorialidades en tensión”. Bitácora Urbano Territorial, 30, No. 1, pp. 141-150.
- Clichevsky, N. (2009) “Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano”. Revista Bitácora Urbano Territorial, 14, No. 1, pp. 63-88.
- Connolly, P. (2013) “La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano”. En Velázquez, B. R. R.; Cobos, E. P. (2013) *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, UAM.

- Cravino, M. (2008) “Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires”. *Territorios*, pp. 18-19.
- De Soto, H. (1986) *El otro sendero*. Lima, Editorial El Barranco.
- Di Virgilio, M. (2015) “Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda”. *Estudios demográficos y urbanos*, 30, No. 90, pp. 651-690.
- Di Virgilio, M.; Arqueros, S.; Guevara, T. (2010) “Veinte años no es nada: Procesos de regularización de Villas y Asentamientos informales en la región Metropolitana de Buenos Aires”. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y Ciencias sociales*, 21, No. 33.
- Driant, J-C. (1991) *Las barriadas de Lima*. Lima, IFEA-DESCO.
- Espinoza, A.; Fort, R. (2020) Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú. Informe. Disponible en: www.grade.org.pe
- Fernández M., A. M. (2015) “Las barriadas de Lima como estímulo a la reflexión urbana sobre la vivienda. Revisitando a Turner y de Soto”. *Wasi*, 2, No. 3.
- Fernandes, E. (2012) “Regularización de la propiedad informal del suelo: ¿Qué, por qué y cómo?”. *Hábitat Internacional*, 36, No. 1, pp. 20-37.
- _____ (2008) “Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina”. *EURE (Santiago)*, 34, No. 102, pp. 25-38.
- Jaramillo, E. (2012) “Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano”. En Salazar, C. (ed.) *Irregular: suelo y mercado en América Latina*, El Colegio de México.
- Lambert, R. (2020) “Land Trafficking and the Fertile Spaces of Legality”. *International Journal of Urban and Regional Research*, p. 45.
- Matos M., J. (1986) *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima, IEP.
- McFarlane, C. (2019) “Thinking with and beyond the informal–formal relation in urban thought”. *Urban Studies*, 56, No. 3.
- _____ (2012) “Rethinking informality: politics, crisis and the city”. *Planning theory & practice*, 13, No. 1, pp. 89-108.
- Pírez, P. (2016) “Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana”. *Quid 16, Revista del Área de Estudios Urbanos*, 6, pp. 131-167.

- Recio, R.; Mateo-Babiano, I.; Roitman, S. (2017) “Revisiting policy epistemologies on urban informality: towards a post-dualist view”. *Cities*, vol. 61, pp. 136-143.
- Rigon, A.; Walker, J.; Koroma, B. (2020) “Beyond formal and informal: understanding urban informalities from freetown”. *Cities*, vol. 105.
- Riofrío, G. (1991) *Producir la ciudad (popular) de los 90s*. Lima: DESCO.
- Rolnik, R. (2018) *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile, LOM.
- Roy, A. (2009) “Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization”. *Planning Theory*, 8, No. 1, pp. 76-87.
- _____. (2005) “Urban informality: Toward an epistemology of planning”. *Journal of the American Planning Association*, 71, No. 2, pp. 147-158.
- Salazar, C. (coord.) (2008) *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. Ciudad de México, El Colegio de México.
- Smolka, M. (2007) *Implementación de la recuperación de plusvalías: experiencias internacionales y consideraciones para América Latina*. Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- Torres, D.; Ruiz Tagle (2019) “¿Derecho a la vivienda o la propiedad privada? De la política pública a la informalidad urbana en el área metropolitana de Lima (1996-2015)”. *EURE* (Santiago), vol. 45, No. 136.
- Turner, J. (1976) *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments. Ideas in Progress*. London, Marion Boyars Publishers.
- Veríssimo, A. (2012) “Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales”. *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, No. 22, FLACSO Ecuador/Instituto de la Ciudad/CLACSO.





