



INTERROGANDO LA INFORMALIDAD: CONCEPTUALIZACIONES, PRÁCTICAS Y POLÍTICAS EN LA NUEVA AGENDA URBANA*

INTERROGATING INFORMALITY: CONCEPTUALISATIONS, PRACTICES AND POLICIES IN THE LIGHT OF THE NEW URBAN AGENDA.

Paola Alfaro d'Alençon^{a,b}, Harry Smith^c, Eva Álvarez de Andrés^d, Cecilia Cabrera^e, Josefine Fokdal^f, Melanie Lombard^g, Anna Mazzolini^h, Enrico Micheluttiⁱ, Luisa Moretto^j, Amandine Spire^k

RESUMEN

La informalidad está en un contexto de creciente inequidad y en muchos lugares se está convirtiendo en la norma. Sin embargo, a pesar de décadas de estudios e intervenciones, “reconocer la informalidad” sigue siendo un tema clave. Este artículo proporciona una revisión de la literatura sobre los cambios en las conceptualizaciones de la informalidad. Comienza con una discusión sobre los enfoques conceptuales relacionados con el término “informalidad” en el contexto del desarrollo urbano; luego examina las prácticas dentro de y relacionadas con la informalidad; por último, concluye con una evaluación de los enfoques de política y su impacto como se informa en la literatura. El artículo identifica una amplia gama de conceptualizaciones, incluyendo el cuestionamiento de la utilidad e idoneidad del término mismo. Asimismo, reporta evidencia que las “informalidades”

ABSTRACT

The informality is growing in a context of increasing inequity, and many places becoming the norm. However, despite decades of studies and interventions, “recognising informality” is still a key issue. This paper firstly discusses practices within, and related to, informality; and it concludes with an appraisal of policy approaches and their impact as reported in the literature. The paper finds a wide range of conceptualisations, including the questioning of the usefulness and appropriateness of the term. It finds reported evidence of “informality” (as understood to date) spreading to the middle classes, and increasingly emerging in the Global North. Policies seem to be lagging behind in how they engage with so-called informality, with little acknowledgement of theory and limited understanding of their impacts on “informal” practices. Finally, the paper identifies

^a (Alemania) FAKULTÄT VI, Institut für Architektur, Technische Universität Berlin.

^b (Chile) Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, Pontificia Universidad Católica de Chile.

^c (Reino Unido) Centre for Environment & Human Settlements, The Urban Institute, School of Energy, Geoscience, Infrastructure and Society, Heriot-Watt University.

^d (España) Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.

^e (Argentina) Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y Ambiente, Universidad de Buenos Aires

^f (Alemania) Department of International Urbanism, Institute of Urban Planning and Design, University of Stuttgart.

^g (Reino Unido) Department of Urban Studies and Planning, University of Sheffield.

^h (Dinamarca) Anthropology Department, Aarhus University.

ⁱ (Italia) University of Udine

^j (Bélgica) Faculté d'Architecture, Université libre de Bruxelles.

^k (Francia) UMR CESSMA, Université Paris Diderot.

* Traducción del artículo: Interrogating informality: Conceptualisations, practices and policies in the light of the New Urban Agenda. Publicado originalmente en: *Habitat International*, 75, 59-66

* Paper translated from: Interrogating informality: Conceptualisations, practices and policies in the light of the New Urban Agenda. Originally published in: *Habitat International*, 75, 59-66

(como se han entendido hasta la fecha) se están extendiendo a las clases medias y emergen cada vez más en el Norte Global. Las políticas parecen estar rezagadas en la forma en que se involucran con la llamada informalidad, con poco reconocimiento de la teoría y una comprensión limitada de sus impactos en las prácticas “informales”. Finalmente, el artículo identifica la necesidad de una mejor comprensión de los marcos de gobernanza que incluyen una amplia gama de actores que comúnmente se asociarían con la llamada “informalidad”.

PALABRAS CLAVES: *Informalidad, desarrollo urbano, gobernanza urbana, política urbana, nueva agenda urbana, sur global.*

the need for better understanding of governance frameworks that include the range of actors that would normally be associated with so-called “informality”.

KEY WORDS: *Informality, urban development, urban governance, urban policy, new urban agenda, global south.*

INTRODUCCIÓN

Durante la última década, las críticas a la interpretación del desarrollo urbano en el Sur Global se han intensificado. Una de las principales críticas se ha centrado en la conceptualización de las denominadas áreas “menos desarrolladas” del mundo de acuerdo con enfoques dualistas relacionados con las tendencias sociales, económicas, físicas y urbanas. Este enfoque dualista también se puede encontrar en las fuentes relacionadas con el término “informalidad”, y si bien existe un discurso académico que ha superado este dualismo, donde las áreas informales son cada vez más ampliamente definidas como realidades urbanas emergiendo bajo ciertas condiciones (tales como el vertiginoso crecimiento urbano, desempleo, etc.), aún hay fuentes que definen la informalidad como un “estado de excepción” fuera de los marcos económicos y de planificación. Gran parte de la literatura existente sobre informalidad urbana se ha centrado en las implicancias sociales de la percepción marginal del pobre urbano (véase Perlman, 1976), así como también en la misma legitimidad de lo informal como una parte integral de un sistema urbano único (AlSayyad, 2004; Roy, 2005).

Este artículo proporciona una revisión de la literatura sobre informalidad que muestra cambios recientes en sus conceptualizaciones. El documento primero discute los fundamentos y los enfoques conceptuales relacionados con el término “informalidad” en el contexto del desarrollo urbano; luego examina las prácticas dentro y relacionadas con la informalidad; por último concluye con una evaluación de los enfoques de política y su impacto como se informa en la literatura.

Este ensayo ha sido realizado colaborativamente por uno de los tres grupos de trabajo establecidos en la colaboración entre N-AERUS¹ y Cities Alliance² con el objetivo de producir un documento de políticas para la conferencia Hábitat III en Quito, como parte del proceso de desarrollo de la Nueva Agenda Urbana (NAU) (ver: <http://www.citiesalliance.org/node/5967>). Esta cooperación se llevó a cabo con miembros de la organización y la red, proporcionando su experiencia y tiempo.

2. MARCO CONCEPTUAL

La palabra “informal” se usa ampliamente en textos académicos y de políticas, pero no existe un consenso claro sobre su significado. Devas (1999) destaca que existe una amplia gama de condiciones entre lo enteramente formal y lo enteramente informal, lo que dificulta definir límites prácticos entre los dos polos. Sin embargo, la informalidad puede estar relacionada tanto con prácticas concretas (por ejemplo, sistemas de provisión de servicios) como con las conexiones y acciones entre los actores que participan en ellas. Más aún, si consideramos que la “informalidad” a menudo también está vinculada a diferentes tipos de arreglos, redes, actividades y proveedores, la confusión alrededor del término aumenta.

Las primeras conceptualizaciones de la informalidad basadas en investigaciones sobre trabajo y remuneración distinguían entre el sector formal regulado

¹ N-AERUS es una red pluridisciplinaria de investigadores y especialistas sobre temas urbanos en el Sur Global. Fue creado en 1996 por un grupo de investigadores europeos. Su objetivo es movilizar y desarrollar el modelo europeo de investigación y capacitación a nivel institucional e individual sobre temas urbanos en el Sur, en conjunto con el apoyo de instituciones y de investigadores individuales con experiencia relevante en la temática. N-AERUS trabaja en asociación con investigadores e instituciones en el Sur Global. Ver www.n-aerus.net/wp/?page_id=52

² Cities Alliance prestó apoyo financiero para llevar a cabo el proyecto, “facilitando el vínculo entre la generación de conocimiento y políticas públicas globales hacia Habitat III, una actividad de asociación entre Cities Alliance y N-AERUS. El trabajo llevado a cabo en asociación se concentró en tres áreas priorizadas: (1) Informalidad; (2) Gobernanza; y (3) Planificación y Vivienda.

El resultado, un artículo de políticas, fue presentado conjuntamente por Cities Alliance y N-AERUS en Habitat III, Quito, en Octubre del año 2016. El grupo de trabajo sobre Informalidad, liderado por Paola Alfaro d’Alençon y Harry Smith, continuó trabajando en material contextual recolectado y analizado para producir un ensayo sobre políticas para así también poder desarrollar un ensayo más en profundidad y de carácter académico.

Este artículo está basado en el análisis de los autores y no representa la visión de Cities Alliance ni la de su entidad auspiciadora, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

a gran escala y el sector informal no regulado –a menudo desorganizado– a pequeña escala (véase Hart, 1973; OIT 1972; Moser, 1994). Alrededor del mismo tiempo, la observación de una urbanización rápida y a gran escala, junto con el surgimiento de asentamientos urbanos informales en ciudades a lo largo de América Latina dio lugar a una gran cantidad de investigaciones que indagaron en este fenómeno (véase Mangin, 1967; Perlman, 1976; Turner, 1972). En relación a lo anterior, esta investigación crítica y desacredita las representaciones negativas de los asentamientos informales y sus residentes como “marginales”.

Teóricos han identificado tres corrientes de pensamiento en los debates sobre el sector informal: dualista, legalista y estructuralista (Chen, 2006; véase también Rakowski, 1994). A pesar de estas discusiones críticas, el marco dualista –a menudo acompañado por una suposición de la formalidad como la “norma” y la informalidad como una excepción– ha persistido (véase Angotti, 2013; Rodgers, Beall, & Kanbur, 2012), al menos en la práctica y en las políticas si no en términos conceptuales (Watson, 2009).

Sin embargo, en discursos más recientes, autores han abogado vehementemente por la necesidad de abandonar las conceptualizaciones binarias y oposicionales de lo formal-informal (Simone, 2001); este marco dualista y normativo ha sido desafiado recientemente por teóricos tales como Roy (2005, 2009a, b, 2011), Bayat (2004), McFarlane (2012), Simone (2004), y Yiftachel (2009), quienes han buscado revertir la inferencia normativa que se le atribuye a la informalidad urbana para reconocer la agencia que ejercen las poblaciones marginalizadas criminalizadas con demasiada frecuencia por sus actividades informales.

2.1. LA INFORMALIDAD, UNA ESTRATEGIA SUSTENTADA POR RELACIONES DE PODER EN EL DESARROLLO URBANO

Una forma de abordar la crítica a las nociones dualistas de informalidad descritas anteriormente es pensar en la informalidad como una estrategia sustentada por relaciones de poder.

La informalidad como concepto se reconoce cada vez más como un puente entre la dualidad formal e informal de sectores (es decir, económicos, espaciales, etc.) y procesos (vale decir, “una forma de vida” AlSayyad, 2004), y más que como una condición, se define como un continuo (véase Jenkins, 2013; Roy y AlSayyad, 2004; Roy, 2010). Alrock lleva esta comprensión un paso más allá al hacer la diferencia entre un estado “informal” y comunicación “informal”, señalando el rol del Estado y los límites borrosos entre la “autoconcepción regulativa del Estado y su marco regulatorio real” (Alrock, 2012, p. 171). Esta comprensión de la informalidad como parte de una forma de gobernanza urbana abre una comprensión más general de la “informalidad” como una estrategia que también cae dentro del alcance del Estado. Sin embargo, la mayoría de las conceptualizaciones de informalidad suponen que la mera existencia de informalidad se debe a la ausencia de control estatal y estados fallidos. Kreibich (2012) levanta una aclaración útil de las “informalidades” dentro del alcance del Estado, diferenciando entre “informalidad por exclusión”, con una autoridad pública fuerte, “informalidad por fragilidad” con una autoridad pública débil, e “informalidad como anarquía” con áreas no controladas por las autoridades públicas.

Si entendemos que la informalidad cae dentro del alcance del Estado, uno debe cuestionar las nociones normativas occidentales y hegemónicas sobre los diferentes tipos de régimen, por ejemplo, democrático, autoritario, etc. En la mayoría de las partes del mundo, los regímenes son mixtos, lo que requiere una comprensión analítica multiescalar al momento de analizar la informalidad (Fokdal y Herrle, de próxima publicación). Especialmente en los “regímenes autoritarios”, el espacio político para que naveguen los actores de la sociedad civil puede ser bastante pequeño a nivel nacional, pero muy grande a nivel local, a menudo dependiendo de los actores en la escena política. Sobre la base de la investigación en el Delta del Río de las Perlas (China), lugar que se está urbanizando rápidamente, Herrle y Fokdal (2011) identificaron los parámetros subyacentes de la dinámica informal en juego en el

proceso de urbanización; a saber, el poder, los recursos y la legitimidad. A partir de las negociaciones entre los diversos actores relevantes, el poder se renegocia constantemente según los recursos y la legitimidad. En este sentido, la legitimidad no solo debe entenderse en su sentido jurídico, sino también de manera social, política y económica (Herrle, Fokdal e Ipsen, 2014). Estas negociaciones, por tanto, tienen implicancias para el lenguaje al referirse a los procesos que se agrupan en el concepto de “informalidad”, como explica Cruz (2012):

“Lo informal no es solo una imagen de precariedad, sino es un compendio de prácticas; un conjunto de operaciones urbanas funcionales que contrarrestan y traspasan las fronteras políticas impuestas y los modelos económicos jerárquicos. Las operaciones urbanas solapadas de los casos más cautivantes de urbanización informal (...) necesitan ser traducidas a un nuevo lenguaje político con consecuencias espaciales particulares. Esto conducirá a nuevas interpretaciones de la vivienda, la infraestructura, la propiedad y la ciudadanía, e inspirará nuevos modos de intervención en la ciudad contemporánea”.

Si bien estas formas de conceptualizar la “informalidad” implican en gran medida una gobernanza estratégica desde la perspectiva estatal, el aspecto de la “vida cotidiana” ha ganado cada vez más popularidad en el discurso sobre la informalidad (Simone, 2010). De esta misma forma, Roy (2009a, b) dibuja un paralelo provocativo entre una organización/red de la sociedad civil india y Hezbollah para ilustrar cómo ciertos actores pueden crear “focos de anarquía” dentro de una ciudad o un país cuando el Estado pierde el control, lo que ella acuña como “gubernamentalidad cívica”. Así, la conceptualización de la informalidad como una “lógica organizativa” (Roy, 2005) o “práctica” (McFarlane, 2012) también se aleja de las categorías estáticas para acercarse hacia una comprensión más matizada que se refleja en los procesos “informales” que tienen lugar dentro de los procesos ya existentes, como así también las desigualdades prevalecientes de un contexto específico.

En la misma línea del enfoque de la “vida cotidiana”, una aproximación de carácter etnográfico relaciona la informalidad con los términos de “espacio disputado” y la “política del lugar” (véase Bayat, 2004; Simone, 2010, 2012). Partiendo de la noción de informalidad como práctica, como se sugirió anteriormente, se puede emplear ya sea como una forma de crítica urbana (McFarlane, 2012), o verse como un punto de análisis crítico (Banks, Lombard y Mitlin, 2016). Algunos autores han definido la informalidad como la capacidad de flexibilidad, adaptación y resiliencia; en otras palabras, como una oportunidad para crear ambientes adaptativos, abandonando la idea de que la informalidad existe para propósitos netamente de supervivencia. Beall, Guha-Khasnobis y Kanbur (2010, p. 188), adoptando la idea de resiliencia, definen los asentamientos informales y sus habitantes como cuerpos en busca de “identidades, vidas y medios de sustento significativos en los intersticios de mundos urbanos que cambian rápidamente y se entrecruzan”.

Esto implica un alejamiento de las categorizaciones o dominios de la informalidad para adoptar la informalidad urbana a la luz de la economía política: como un medio para explorar los fenómenos urbanos emergentes y las dinámicas de poder que existen de fondo, incluidas las relaciones entre la sociedad y el Estado. Esto puede significar interpelar sitios, prácticas o procesos definidos como informales en términos de los factores multi escala que inciden en ello, en los actores involucrados y en cómo interactúan. Por ejemplo, basarse en el trabajo sobre conflicto de tierras en el contexto de la urbanización puede implicar investigar “fenómenos específicos del sitio profundamente arraigados en historias locales y relaciones sociales, pero conectados a procesos más grandes de transformación material, poder político y coyuntura histórica” (Simmons, 2004, p. 187). A su vez, esto también sugiere la necesidad de ir más allá de las descripciones históricas de la informalidad (Meagher, 2015), y se vincula con la noción de informalidad como “negociación sobre legitimidad y recursos” propuesta por Herrle y Fokdal (2011).

2.2. LA INFORMALIDAD COMO UNA ESTRATEGIA URBANA EN LA PLANIFICACIÓN URBANA Y LOS DISCURSOS ARQUITECTÓNICOS

En lo que respecta a la planificación urbana y la arquitectura, la balanza se ha inclinado gradualmente hacia el aprendizaje de la informalidad, ya que ha sido reconocida como una herramienta epistemológica (Roy) para interpretar el espacio urbano y pronosticar las tendencias urbanas futuras. Además, algunos autores han cuestionado la idea de que los asentamientos informales carecen de orden o planificación urbana (Brillembourg, Feireiss y Klumpner, 2005; Lara, 2010). Como en su artículo sobre “espacios peligrosos de ciudadanía”, donde Holston (2009) evita por completo la palabra “informal” en un intento de ir más allá de la dicotomía entre formal e informal. Otro autor a mencionar, Watts (2005), se alinea con los conceptos de Roy, presentando los asentamientos informales como “la característica definitoria de las metrópolis africanas contemporáneas”, y de manera similar muchos otros autores han llegado progresivamente a la conclusión de que la informalidad no es más que “un nuevo paradigma para comprender la cultura urbana” (AlSayyad, 2004; Brillembourg et al., 2005; Cavalcanti, 2008). Entre ellos, Appadurai (2001) y Roy y AlSayyad (2004) ven la informalidad urbana como una nueva forma de vida, gobernanza y, sobre todo, una nueva forma de urbanización. Una hipótesis clave es que la difusión de la informalidad (en términos de comportamiento económico y sustento) se debe principalmente a procesos de globalización del mercado y a las políticas neoliberales. Watson (2009) ha puesto el foco sobre esto, argumentando que la “explosión” de estas maneras informales de vivir es el uno de los efectos de la reciente crisis financiera y aportando valiosas observaciones sobre las formas en que la informalidad en los centros urbanos se ha convertido lenta pero seguramente en “la norma, ya no la excepción”.

2.3. LA INFORMALIDAD NO ESTÁ ÚNICAMENTE RELACIONADA A LA POBREZA

Los aumentos en la informalidad no están relacionados exclusivamente con los aumentos en los niveles de pobreza (Fernandes y Smolka, 2004; Smolka, 2003). En la literatura queda claro que las élites urbanas pueden incidir en la informalidad urbana tanto como los pobres urbanos o marginados (véase Roy, 2009a, b, 2011; Varley, 2013; Vasudevan, 2015) y que, asimismo, las prácticas informales no son relevantes solo para los sectores urbanos pobres, sino también para residentes urbanos de altos y medianos ingresos, intereses comerciales y gobierno (McFarlane, 2012). Sin embargo, aquellos actores urbanos que están en condiciones de beneficiarse de las prácticas y procesos urbanos informales –ya sea debido a la elusión de las normas o a la falta de fiscalización por parte del Estado– a menudo se ven reforzados por su poder y conexiones financieras, sociales o políticas (véase el caso de McFarlane del 2012, en el cual grandes promotores inmobiliarios no se ajustaban a las normas de construcción). Mientras tanto, los grupos o individuos que están “del lado equivocado” de las normas y regulaciones pueden experimentar peores condiciones, precios más altos y vulnerabilidad frente a una ejecución más estricta de la ley, y esto tiende a superponerse con niveles más altos de marginación. Esto se ve en casos como el de los desalojos a gran escala de Zimbabwe (Simon, 2015), o en el desplazamiento de asentamientos de bajos ingresos en Delhi promovido por las acciones de los residentes de clase media a través de asociaciones de asistencia social (Ghertner, 2012). Lo anterior apunta hacia los fuertes vínculos entre informalidad y desigualdad en términos de términos de poder y recursos, lo que también afecta la voz y la capacidad para influir en la toma de decisiones en el entorno urbano.

³ Esto, tomando en cuenta a Galvez (2004) que plantea que en los espacios de pobreza la mujer se encuentra excluida del mercado laboral y con mayor fuerza en espacios rurales. Por ello, se trabajó con las distinciones de trabajo doméstico y asalariado de Federici (2014), dependencia económica (Fraser, 2015) y autonomía económica (Arriagada y Galvez, 2014).

3. PRÁCTICAS

Hay un reconocimiento creciente de que la pobreza urbana es multidimensional. Por lo tanto, abordar la pobreza urbana debería incluir abordar el acceso limitado a la vivienda formal, la pobreza de ingresos, la precariedad de las condiciones de trabajo, la mala salud y la exclusión social y política (Nohn, 2012). En este contexto, el cambio en la conceptualización de la informalidad se puede observar mejor en los enfoques hacia los medios de sustento (Rakodi, 2002), entre los cuales se pueden mencionar: redes sociales, organizaciones comunitarias y organizaciones de base, estrategias de medios de sustento y vida asociativa. Además, existe una creciente evidencia de informalidad relacionada con los actores sociales presentes en las clases medias, así como en el Norte Global, que hasta ahora no se han abordado por las fuentes sobre informalidad recurridas en la sección anterior, pero que se analizan aquí a la luz de prácticas emergentes.

3.1. COMPRENDIENDO LA AGENCIA DENTRO DE LA INFORMALIDAD

En el Sur Global urbano, las prácticas locales para acceder a servicios básicos que no son proporcionados por el Estado o por monopolios privados a menudo se caracterizan por su informalidad (y, a veces, ilegalidad). Estas prácticas suelen estar “basadas en las necesidades” (Allen, Dávila y Hofman, 2006a) arraigadas en prácticas derivadas principalmente de hábitos tradicionales. Por ejemplo, de acuerdo con Amis et al. (2001: 19) las organizaciones de base están compuestas por asociaciones formales e informales donde, en el caso de estas últimas, “las redes informales difunden rápidamente la información sobre las oportunidades disponibles” y los “seguros informales (...) pago de multas y manutención de los hijos”. En otro caso, las asociaciones de la sociedad civil de los asentamientos de bajos ingresos de Manila han desarrollado redes de parentesco que se consideran “el punto de partida para muchas redes informales” que apuntan a obtener acceso a los servicios de agua (Mitlin, 1999, p. 14).

Las prácticas informales siguen siendo un medio para obtener servicios básicos. La evidencia de dos décadas de investigación ha demostrado que surgen nuevos acuerdos de gobernanza cuando las instituciones locales reconocen y apoyan estas prácticas impulsadas por necesidad (Allen, Dávila y Hofman, 2006b, 2004; Amis et al., 2001; Batley y Mcloughlin, 2010; Batley y Moran, 2004; Jaglin, 2001; Lombard, 2013; Moretto, 2010; Nickson y Franceys, 2003; Phumpiu y Gustafsson, 2008; Satterthwaite, 2005; Wild, Chambers, King y Harris, 2012). Los beneficios de esta colaboración entre comunidades de bajos ingresos y otros actores son de naturaleza diversa, entre ellos: una mejor calidad de servicio, una gestión más eficiente de los recursos naturales y financieros, el reconocimiento de los sectores urbanos pobres como ciudadanos que merecen derechos tales como servicios básicos (vivienda, tierra, etc.), y la participación de los habitantes en el proceso de toma de decisiones.

Existe un consenso entre muchos autores de que el discurso más general sobre la gobernanza urbana debe abarcar estas acciones y arreglos basados en la cooperación, puesto que los sistemas alternativos de gobernanza tienen el potencial de lograr mejoras estructurales. Así, la investigación reciente se ha centrado no solo en la naturaleza de estos arreglos, sino también en la forma de apoyarlos. En este sentido, el objetivo de la academia es, en primer lugar, desarrollar las bases, reglas y potencialidades de las prácticas informales locales. Segundo, explora el espacio para los procesos políticos e institucionales para articular las prácticas locales e informales a las formas dominantes de, por ejemplo, la provisión de viviendas y servicios, resultando en sinergias en lugar de deficiencias (véase Allen, 2010, 2012; Allen et al., 2006a; Batley & Mcloughlin, 2010; Booth, 2011; Gaventa & Barrett, 2010; Moretto & Ranzato, 2016; Olivier de Sardan, 2009; Wild et al., 2012). Esto apunta a la necesidad de políticas urbanas apropiadas, a las que volveremos más adelante en este artículo.

⁴ Cada uno de los nombres han sido reemplazados por uno ficticio a fin de mantener el anonimato de las entrevistadas

3.2. SOBRE LA CLASE MEDIA Y EL SECTOR INFORMAL

Si, por un lado, la adopción de una dinámica proto-formal por parte de una clase más rica debiese dar cuenta a las autoridades que aquello que han llamado “informal” hasta ahora, es en realidad una forma creciente, simple y sostenible de construir un ambiente urbano. Por el otro lado el desplazamiento de la demanda de la clase media hacia la economía “informal” –donde se ha reducido tanto el suministro de servicios públicos como también la posibilidad de importaciones y obtención de bienes del sector formal– ha resultado en la creación de un nicho nuevo, distintivo, lucrativo y especulativo, con un impacto negativo en los pobres urbanos.

Este delicado reequilibrio tiene el potencial de remodelar todo el debate sobre la “informalidad”. En años recientes, se ha vuelto cada vez más evidente que la vivienda informal y los procesos informales de acceso a la tierra también son parte de las estrategias de vida para la nueva clase media (Roy y AlSayyad, 2004). Este concepto pone en primer plano la necesidad de reconsiderar y revisar la división entre formal e informal en lo que respecta a la nueva clase media urbana, ya que su comportamiento urbano está desarrollando notablemente nuevos niveles de legitimidad. Existe evidencia de que los emprendimientos de autoconstrucción de las clases media y baja a menudo tienen lugar a través de asignaciones informales de tierras o gracias a la violación de las regulaciones de planificación. Investigaciones sobre la nueva clase media urbana africana, por ejemplo, muestran cómo no se presta suficiente atención al hecho de que la mayor parte de este grupo presenta algunos patrones de comportamiento urbano informal al vivir en casas o apartamentos construidos sin ninguna intención de cumplir con las regulaciones formales, como así también su asentamiento en áreas que no se han subdividido oficialmente o que no cuentan con ninguna provisión infraestructural.

Así, la nueva clase media urbana no mantiene su condición de vida urbana en una sola forma de legalidad; por el contrario, oscila entre diferentes niveles

de comportamientos urbanos formales e informales (Ernstson, Lawhon y Duminy, 2014) mientras luchan por satisfacer sus necesidades básicas (Turok, 2016; Resnick 2015a, 2015b; y; Resnick & Thurlow, 2015). Este patrón también se puede observar a través de las actividades de la economía informal, un sector donde los hogares de ingresos medios también juegan un papel crucial: los activos económicos de las clases medias africanas son una mezcla de fuentes de ingresos formales e informales, por lo que sus hábitos de emprendimiento también se derivan del conjunto de estándares y actitudes generalmente asociados con el sector informal (Cities Alliance, 2014).

Por su parte, los gobiernos locales están demostrando una creciente preocupación sobre cómo acomodar a la nueva clase media emergente, lo cual se puede observar a través de dos tendencias paralelas: primero, los crecientes llamados al sector privado para invertir en el mercado inmobiliario de bajo costo como un intento de satisfacer la enorme demanda de vivienda; y segundo, la difusión exitosa de numerosos nuevos proyectos de ciudades satélites, publicitados y promovidos como soluciones residenciales ideales para la nueva clase “enriquecida”.

En consecuencia, es necesario (y urgente) comprender y responder las preguntas sobre cómo estas dos tendencias podrían desarrollarse en el futuro previsible y qué tipo de impacto podrían tener sobre el concepto ideológico de lo informal en relación a cómo se ha manejado hasta ahora. A su vez, indagar sobre el futuro de la vida social y urbana de las áreas aún etiquetadas como informales; esto porque, en realidad, hay señales claras de otras formas en que la nueva clase media está comenzando a habitar la ciudad, no necesariamente eligiendo nuevos barrios o ciudades satélites (Melo, 2015). Justamente, contrario a lo que se podría suponer, para muchos individuos pertenecientes esta clase, la manera de vivir en la ciudad y encontrar el espacio para construir su hogar todavía está estrechamente asociada con las denominadas dinámicas informales.

Los factores de empuje y atracción que impulsan a la nueva clase media en sus intentos de obtener

una parte equitativa y decente del espacio urbano son clave para identificar qué tipo de escenario de políticas urbanas futuras se creará en los próximos años. Estos factores son igualmente dependientes, tanto de la toma de decisiones en materia de políticas urbanas propuestas por el sector formal, como de las crecientes oportunidades que ofrece el sector “informal” como un sustituto a las falencias por parte de las autoridades. Estas dinámicas dependen de una amplia gama de canales comerciales alternativos, redes, importaciones y transacciones administrativas, que a menudo se llevan a cabo mediante una combinación de planificación formal y procesos informales. Pareciera, por ende, que vale la pena examinar cómo esta nueva configuración socioeconómica actúa hacia el sector “informal”, cuánto depende de ella y cómo difiere de los sectores más pobres. Huitfeldt y Jütting (2009) identificaron cuatro impulsores responsables de la expansión contemporánea de los comportamientos “informales”: (1) el lento crecimiento del empleo formal, (2) la reestructuración de los mercados laborales en la era de la globalización, (3) las regulaciones inapropiadas del sector formal y (4) la competitividad por reducir los costos. Los dos últimos, sin embargo, no han tenido mucha influencia en, por ejemplo, el contexto del África subsahariana.

3.3. NUEVAS PRÁCTICAS INFORMALES EN EL NORTE GLOBAL

Estos debates, precisamente, sugieren ir más allá de las nociones simplistas y dualistas de informalidad. Cambiar la mirada hacia procesos informales más allá del Sur global lo respalda; el estudio de la informalidad en las zonas urbanas también involucra cada vez más el Norte Global. El fortalecimiento de las prácticas informales en las zonas urbanas del norte ha tenido lugar como reacción a la crisis mundial que comenzó en el 2008. Esta tendencia depende de varios factores que involucran elementos socioeconómicos, político-institucionales y culturales. Justamente, en un contexto de creciente desigualdad, donde un número creciente de ciudadanos se ven privados de sus derechos básicos, la creación de redes de solidaridad para acceder a la vivienda y los servicios (p.ej., el movimiento del Derecho a la Ciudad) y el desarrollo

del mutualismo y las instituciones informales son una alternativa a la crisis del Estado del bienestar y la incapacidad de las instituciones públicas en varios países del Norte (Secchi, 2013).

En los países mediterráneos, varios investigadores se han aproximado a la informalidad enfocándose en zonas del tejido urbano que se produjeron y organizaron de manera “informal” entre los años 1950 y 1970 (Busquets, 1999; Larrea, 2011). Efectivamente, durante la década de 1970, este tipo de estudios –que analizaban el desarrollo de las llamadas formas “marginales” de asentamiento en las áreas metropolitanas– permanecieron vinculados, en diferente proporción, a experiencias en áreas periurbanas y rurales después de desastres naturales (p.ej., el desarrollo comunitario informal después de los terremotos (Londero, 2008)). Después de la década de 1970, la informalidad urbana en el Norte se ha entendido de manera más amplia, interactuando con formas de vida alternativas en la ciudad, utilizando y creando servicios urbanos específicos (en oposición a los formales) o siendo parte de culturas “antagonistas” en zonas urbanas (La Cecla, 2015).

Si bien la informalidad se ha observado en el Norte Global durante muchos años (véase Baumgart y Kreibich, 2011; Willinger, 2014), en el contexto de la austeridad de la recesión y la creciente desigualdad, parecería ser que la informalidad urbana está aumentando, como se puede ver en estudios de casos en los Estados Unidos (véase Devlin, 2011; Fairbanks, 2011). En Salónica, Grecia se han observado áreas de viviendas informales recientemente edificadas que carecen de servicios básicos (Karagianni, 2013). En España, la ocupación de residencias como respuesta a la necesidad de vivienda –como así también una forma de protesta política– ha ido en aumento, y han reaparecido asentamientos compuestos por chozas (chabolas) (Martínez y García, 2015). En el Reino Unido, la construcción y/o transformación ilegal de cobertizos, garajes y estructuras exteriores para uso residencial en jardines traseros suburbanos, etiquetados como “camas en cobertizos [beds in sheds]”, ha aparecido como respuesta a la alta demanda de viviendas en áreas donde un piso asequible es escaso

(Lombard & Meth, próxima publicación). Sin embargo, se sabe poco sobre las causas precisas, la escala, la naturaleza o la experiencia de la informalidad de los refugios en el Norte Global; las políticas existentes no aprovechan la riqueza que ofrece la experiencia en términos de conceptualización y respuestas del Sur Global (Lombard & Huxley, 2011), aunque ya existen algunas iniciativas de investigación que están comenzando a abordar esta cuestión (véase Netto, Fitzpatrick, Sosenko y Smith, 2015). Esto sugiere que existe la necesidad de una investigación más en profundidad sobre esta materia.

En Alemania se discuten diferentes prácticas “informales” (p.ej, usos temporales, actividades autoconvocadas a pequeña escala centradas en las necesidades del día a día de los grupos de interés) como parte de las políticas de desarrollo y vida urbana (Willinger, 2014). Aquí, la informalidad se produce a través del Estado y siempre es contextual, ya que emerge en los vacíos dentro de la planificación bajo control gubernamental. De hecho, siempre fue parte de la vida urbana y la creación de ciudades, pero se ignoró debido al hecho de que la planificación modernista se había centrado o favorecido primordialmente el “ideal” regulatorio de la planificación estatal hegemónica.

Sin embargo, se puede observar un cambio en la comprensión de la informalidad, y los actores independientes dentro de este proceso de negociación son vistos cada vez más como iniciadores del desarrollo urbano y no como grupos problemáticos. Por un lado, el Estado está cada vez más interesado en trabajar con grupos auto organizados para reducir, a través de la participación, los conflictos y los costos, y también para también beneficiarse del conocimiento local de diversos actores porque al permitir la planificación experimental y personalizada surgen soluciones. Por otro lado, este cambio en la planificación ayuda a reconocer lo cotidiano y sus procesos como parte de los procesos de desarrollo urbano (Alfaro-d’Alençon et al., 2016). Sin embargo, se requiere más investigación sobre cómo se lleva a cabo la implementación de proyectos conjuntos dentro de los movimientos urbanos informales debido a la falta de un mandato democrático, y sobre cómo las redes informales que

gozan capital social están creando un valor agregado para la ciudad y sus habitantes.

4. POLÍTICAS

4.1. ABORDANDO LA INFORMALIDAD DENTRO DEL CONTEXTO DE LA RELACIÓN SOCIEDAD-ESTADO: EL CASO DEL TERRITORIO URBANO

Como se presentó anteriormente, la informalidad a menudo se describe como una especie de “relación rota” entre el Estado y los ciudadanos. En parte, este concepto va más allá del concepto de pobreza extrema, a menudo relacionado con la “informalidad”. Otras veces, la informalidad urbana se describe como un efecto temporal inevitable de un rápido crecimiento urbano y megaurbano en combinación con un marco institucional débil (véase McFarlane y Waibel, 2012).

Efectivamente, la relación cambiante entre los sectores formales e informales se puede ver dentro del paradigma de las relaciones entre el Estado y la sociedad, lo que permite comprender los términos de integración en las normas y reglamentos formulados por el Estado. Por ejemplo, Mitlin y Walnycki (2016) argumentan que las actitudes cambiantes del gobierno hacia el sector informal se manifiestan mediante la provisión de servicios formales de agua en barrios informales, cada vez más vistos como posibles fuentes de ingresos. Asimismo, la comprensión de la informalidad puede estar determinada por las categorías legales del Estado (Azuela, 1987). Investigaciones de México muestran cómo las ventas ilegales de tierras ejidales, tradicionalmente de asentamientos informales, han impulsado el proceso de legalización de la tenencia de la tierra y la vasta burocracia que lo sustenta. En México, el desarrollo informal es “institucionalizado” por el Estado (Varley, 2013), y las categorías legales resultantes, definidas por el Estado, reflejan y reproducen las relaciones de poder inherentes a las estructuras locales y nacionales. Como Roy, Azuela y otros han señalado anteriormente, esto va acompañado de la categorización selectiva de los asentamientos de

bajos ingresos como irregulares, con consecuencias materiales sobre los pobres. De hecho, en América Latina el Estado ha sido más propenso a aceptar la ocupación de tierras con bajo valor comercial y malas condiciones ambientales y ha protegido la propiedad privada, aunque su actitud permisiva hacia los agentes de tierras “irregulares” ha variado de acuerdo con cada país y sus circunstancias políticas, económicas y sociales (Clichevsky, 2009). Además, la intervención del Estado ha sido mayor –principalmente a través de la “regularización”– en el desarrollo urbano informal resultante de la invasión directa de tierras públicas que en la ocupación de tierras privadas o de mercados ilegales de tierras (Clichevsky, 2009).

En ésta línea, ha habido mucha actividad estatal en las últimas décadas que apunta a “formalizar” el desarrollo urbano informal a través de la regularización de la tierra y la formalización de tenencia (Clichevsky, 2009), donde las limitaciones de este último, a pesar de las afirmaciones de De Soto (1987, 2003), han sido muy criticadas. La revisión de Fernandes y Smolka (2004) de los mercados informales y los programas de regularización de tierras en América Latina destaca sus limitaciones en el alcance, la adecuación a su contexto y la comprensión de su impacto real. Con respecto a la comprensión del impacto, destacan el limitado entendimiento sobre cómo la “tolerancia” al desarrollo urbano informal levanta derechos a lo largo del tiempo, que va ligado a los altos costos de los programas de mejora. Asimismo, existe la comprensión limitada sobre los efectos del aumento en el valor de tierra. En relación con lo anterior, Clichevsky (2009) informa cómo en varios países latinoamericanos la regularización de la tierra aumenta su valor, expulsando a los de menores ingresos, quienes también se ven afectados por su falta de capacidad para pagar los impuestos sobre la tierra introducidos por dicha regularización. Fernandes y Smolka (2004) piden un enfoque más integrado y financiado adecuadamente para programas de regularización que: los vincule a los sistemas fiscales municipales junto con el resto de la ciudad; no se enfoquen únicamente en áreas relevantes; sean más creativos al explorar opciones legales para la titulación que van más allá de los títulos

de dominio absoluto; respondan a las necesidades reales de la mayoría de la población de bajos ingresos; no declinen después de la intervención; y que se adapten tanto a la movilidad socioeconómica como a la intraurbana. Los autores también reconocen el mérito de los programas de regularización para crear conciencia sobre la legitimidad de las demandas de un sector sustancial y creciente de la población, actualmente no incluido en el sistema socioeconómico “formal”, para obtener respuestas a sus necesidades de manera eficaz y de amplio espectro (Fernandes y Smolka, 2004).

Basándose en lo anterior, y rescatando una encuesta de expertos en políticas territoriales en América Latina, Smolka y Biderman (2009) reportan la falta de consenso entre los actores sobre cómo medir el fenómeno de la falta de formalidad y su magnitud, y sobre la falta de familiaridad con las estadísticas estandarizadas oficiales sobre el tema. En efecto, hacen un llamado a que los formuladores de políticas estén mejor informados para diseñar políticas apropiadas. Un ejemplo de ello son las redes transnacionales de pobres urbanos como Shack/Slum Dwellers International o Urban Poor Coalition Asia, apoyadas por la ONG Asian Coalition for Housing Rights, quienes abordan cuestiones como el acceso limitado a la vivienda y la tierra. Estas redes han desarrollado un conjunto de herramientas para crear un “pegamento” entre sus miembros, incluidos ahorros, intercambios horizontales y enumeraciones (véase Fokdal, Ley y Herrle, 2015). Estos métodos se están extendiendo cada vez más hacia actores externos, tales como funcionarios locales y formuladores de políticas, generando lo que se ha calificado como saltos de calidad (Ley, Fokdal y Herrle, 2015). Esto establece las bases para formuladores políticos mejor informados y para la coproducción de conocimiento fuera del marco institucional.

4.2. POLÍTICAS ALTERNATIVAS: CONSTRUYENDO DESDE EL ESPECTRO INFORMAL-FORMAL HACIA LA COPRODUCCIÓN.

Una alternativa interesante a los enfoques convencionales en relación a la provisión de servicios urbanos es la idea de la “coproducción institucionalizada” como un desarrollo del modelo de coproducción de servicios urbanos, una articulación de las prácticas comunitarias con los sistemas gubernamentales de provisión de servicios. Originado a fines de la década de 1970, el concepto de coproducción fue inicialmente una respuesta a la iniciativa de servicios públicos fuertemente centralizados y un gasto estatal reducido (Ostrom, 1996). Según Brudney y England (1983, p. 63), “La coproducción consiste en la participación o involucramiento ciudadano (...) en la entrega de servicios urbanos. Se pretende que estos resultados tengan un impacto positivo (en lugar de negativo) en los patrones de prestación de servicios. La coproducción deriva de la cooperación voluntaria por parte de los ciudadanos (...) e implica comportamientos activos.”

Ha habido un avivamiento significativo en la literatura sobre los servicios públicos coproducidos, y los académicos estudian cada vez más las múltiples formas y manifestaciones que puede tener la coproducción. La coproducción puede ser iniciativa de ciudadanos o gobiernos (Jakobsen, 2012); incluir organizaciones del tercer sector, públicas y con fines de lucro (Verschuere, Brandsen y Pestó, 2012); ser desglosada en planificación conjunta, diseño conjunto, gestión conjunta, etc. (Bovaird y Leoer, 2012); y centrarse en la coproducción del consumidor, la coproducción participativa, la coproducción mejorada (Osborne y Stokosh, 2013) o la coproducción colectiva (Bovaird, Stoker, Jones y Pinilla Roncancio, 2016).

En el sur urbano, la coproducción de servicios se ve cada vez más como una forma de asegurar el acceso a servicios clave, de una manera sostenible mediante contribuciones de los residentes y de agentes públicos o privados (Albrechts, 2013; Allen, 2012; Batley, 2006; Batley & Mccloughlin, 2010; Booth, 2011; McGranahan,

2013; Mitlin, 2008; Moretto, 2010; Satterthwaite & Mitlin, 2014). El concepto de “coproducción institucionalizada” identifica una forma específica de coproducción basada en comunidades que colaboran únicamente con dependencias estatales, y no con una gama de proveedores de servicios profesionalizados (Joshi y Moore, 2004). La definición de coproducción de Joshi y Moore (2004: 40) se centra así en “la provisión de servicios públicos (ampliamente definidos, para incluir la regulación) a través de relaciones regulares a largo plazo entre agencias estatales y grupos organizados de ciudadanos, donde ambos hacen una sustancial contribución de recursos”. Resulta interesante que esta definición se desplaza desde un enfoque mercantil, hacia una forma de desarrollo centrada en el Estado y la comunidad. Sin embargo, es importante señalar el papel del Estado en la coproducción: el objetivo de coproducir servicios y proporcionar acceso a servicios esenciales implica la responsabilidad del Estado para facilitar entornos urbanos inclusivos e iguales.

La coproducción entre agencias estatales y comunidades, según lo descrito por Joshi y Moore (2004), desafía la organización tradicional de la prestación de servicios de maneras importantes. Primero, la “coproducción institucionalizada” no incluye arreglos de coproducción que son temporales, sino que prevé arreglos a largo plazo desarrollados de manera regular (es decir, no una solución única para una deficiencia de servicio, sino un proceso a largo plazo y un compromiso duradero entre las agencias estatales y las comunidades). Segundo, la relación entre los ciudadanos y las agencias estatales puede ser “indefinida, informal y negociada casi continuamente” (ídem: 40). La utilidad de alejarse de los acuerdos estandarizados contractuales y/o semi-contractuales parece generar cierto consenso entre los académicos que estudian la coproducción de servicios. En tercer lugar, el control de los recursos, la autoridad y el poder se comparten entre los grupos de ciudadanos y el Estado de manera que implique relaciones interdependientes y ambiguas, así como límites borrosos entre las esferas pública y privada. Esto significa participar también en la dimensión

política de la gestión de recursos al desafiar no solo la organización técnica de la prestación de servicios, sino también la distribución del poder en torno a esto (McGranahan, 2013; McMillan, Spronk y Caswell, 2014).

Sin embargo, Álvarez de Andrés, Fernández Güell y Smith (2015) destacan que el Estado puede no reconocer la autoproducción y la coproducción, y no desde una postura “inocente”, ya que le permite llevar a cabo otras políticas que sustentan un proceso cíclico de abandono y posterior gentrificación de áreas urbanas. En su análisis de la experiencia de Píkine, un área informal en Dakar, Senegal, exponen cómo surgió hace 40 años a partir de la gentrificación inicial del centro de la ciudad, mediante el cual los habitantes de bajos ingresos fueron desalojados y abandonados en la periferia. Cuando la ciudad creció alrededor de su asentamiento, haciéndola más central en la ciudad, comenzó un nuevo ciclo de gentrificación. El desplazamiento de personas a un nuevo asentamiento formal sembró la semilla de un nuevo asentamiento informal a su alrededor, el cual podría ser desalojado en el futuro. Por lo tanto, no reconocer el sector informal ha permitido que el Estado mantenga abierta la opción de desalojar nuevamente; una forma de mantener la tierra “en barbecho”.

Las consideraciones anteriores sugieren que para el desarrollo de una política que aborde la informalidad urbana en términos de desarrollo urbano y de vivienda, un primer paso sería reconocer que el mercado formal no da acceso a la vivienda a muchas personas. Un segundo paso es aceptar esto y aprender de las iniciativas de coproducción establecidas por la sociedad civil, como por ejemplo, las redes transnacionales de pobres urbanos y los nuevos espacios de gobernanza que éstos crean; a menudo instituciones externas que permiten soluciones innovadoras y, en el mejor de los casos, políticas. Sin embargo, al abordar esto último, debemos tener precaución con la forma en que los conceptualizamos en relación con las manifestaciones existentes de informalidad urbana.

4.3. LA ROMANTIZACIÓN DE LA INFORMALIDAD – UNA POSTURA CRÍTICA

Hoy en día, muchos estudiosos advierten contra el peligro del esteticismo de partes de ciudades emergentes y la romantización de las áreas periurbanas cuando se consideran sitios de resiliencia y formas de urbanización “alternativa”. Las críticas más recientes apoyan una nueva tendencia poscolonial, la cual sostiene que estar en desacuerdo con el dualismo modernista entre formal e informal no excluye necesariamente esta oposición binaria. El argumento principal que utiliza esta corriente de pensamiento es que la idealización de la informalidad o de las capacidades de los habitantes de asentamientos informales no ayuda a leer la ciudad “informal” correctamente; por el contrario, esta idealización inevitablemente podría inclinar la balanza a favor de la percepción paradigmática de “barrios marginales” como la impronta de la informalidad urbana. Es decir, se considera que algunos autores corren el riesgo de promover la idealización y la estetización (Roy y AlSayyad, 2004) de la informalidad y, en general, de la pobreza urbana.

En general, estas formas de crítica son de alguna manera razonables: insistir en la idealización de la resiliencia, la adaptabilidad y la naturaleza temporal de los usos informales del espacio urbano podría legitimar las tendencias no intervencionistas por parte de las administraciones locales. Relacionar la falta de formalidad con el concepto de no permanencia y soluciones de autoayuda excluye a los hogares de asentamientos informales de ser tratados de acuerdo con los estándares que se aplican al resto de la población, lo que podría confundir peligrosamente e impedir gravemente la voluntad política local que intenta obtener control sobre los desafíos impuestos por las áreas urbanas informales. La cuestión del proceso de reconocimiento por parte del Estado y de los gobiernos locales sigue siendo central.

CONCLUSIONES

Esta revisión de la literatura a la luz de la Nueva Agenda Urbana ha demostrado que, en términos de definiciones y fundamentos para el uso del término “informalidad”, el discurso ha pasado de lo que inicialmente era un enfoque dualista a una gama más amplia de conceptualizaciones, entre ellas el cuestionamiento de la utilidad y aptitud del término. Sin embargo, tal cuestionamiento del concepto debería ir más allá de simplemente interrogar su aptitud para describir las realidades urbanas que se encuentran en todo el mundo; también debe explorar la dinámica de poder que permea su uso, incluido quién se beneficia del uso de dicha terminología. Efectivamente, lo “informal” se ha definido en contraposición a lo que está “formalmente” regulado por el Estado, pero la idea del Estado y su papel están en constante flujo (especialmente la del Estado-nación), dando lugar a un amplio conjunto de regímenes de gobernanza. Aunque con grandes diferencias entre países y territorios, en general el poder del Estado-nación está disminuyendo gradualmente, quitando así la relevancia del concepto de informalidad. Sin embargo, en este escenario de gobernanza débil, los poderosos pueden aprovecharse cada vez más del término “informalidad” para sus propios fines.

En términos prácticos, hay evidencia de que lo que podría describirse como “informalidad” (en los sentidos utilizados hasta la fecha) se extiende a las clases medias, y cuya emergencia va aumentando en el Norte Global. Esto también contribuye a cuestionar el uso del término. Sin embargo, cuando observamos las políticas, éstas parecen quedarse atrás respecto al cómo se involucran con la llamada informalidad, con poco reconocimiento del debate teórico, así como una comprensión limitada de sus impactos en las prácticas “informales” que pretenden abordar.

Un camino a seguir en lo que respecta al desarrollo y la gestión urbana parece posible a través de una mejor comprensión de los marcos de gobernanza, los cuales incluyen la gama de actores que normalmente se asocian con la llamada “informalidad”, y de la economía política que sustenta realidades urbanas

específicas: esto podría ser un componente clave de una nueva agenda urbana.

AGRADECIMIENTOS

El trabajo en el que se basa este artículo fue posible gracias al apoyo de Cities Alliance, que financió los costos de viaje y reunión para todos los autores. Además, Paola Alfaro-d’Alençon y Harry Smith desean agradecer al Centro de Desarrollo Urbano Sustentable de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y al Instituto Urbano de la Universidad Heriot-Watt del Reino Unido, respectivamente, por apoyar su tiempo dedicado a coordinar la producción de este artículo.

REFERENCIAS

- Albrechts, L. (2013). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1), 46–63.
- Alfaro-d’Alençon, P., Bauerfeind, B., & Konrad, D. (2016). *Ephemere Stadtentwicklung*. Berlin: DOM-Publisher.
- Allen, A. (2010). Neither Rural nor Urban: Service delivery options that work for the peri-urban poor. In M. Kurian, & P. McCarney (Eds.). *Peri-urban water and sanitation services. Policy, planning and methods* (pp. 27–61). The Netherlands: Springer.
- Allen, A. (2012). Water provision for and by the peri-urban poor: Public-community partnerships or citizens co-production? In I. Vojnovic (Ed.). *Sustainability: a global urban context* (pp. 209–340). East Lansing, MI: Michigan University Press.
- Allen, A., Dávila, J., & Hofman, P. (2004). Governance and access to water and sanitation in the metropolitan fringe: An overview of five case studies. N-AERUS annual conference (pp. 15–16). September 2004, Barcelona, Spain.
- Allen, A., Dávila, J., & Hofman, P. (2006a). The peri-urban water poor: Citizens or consumers? *Environment and Urbanization*, 18(2), 333–351.
- Allen, A., Dávila, J., & Hofman, P. (2006b). Governance

- of water and sanitation services for the peri-urban poor, a framework for understanding and sanitation in metropolitan regions. London: Development Planning Unit, UCL.
- AlSayyad, N. (2004). Urban informality as a 'new way of life'. In A. Roy, & N. AlSayyad (Eds.). *Urban informality. Transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lanham: Lexington Books.
- Altrock, U. (2012). Conceptualising Informality: Some thoughts on the way towards generalisation. In C. McFarlane, & M. Waibel (Eds.). *Urban informalities. Reflections on the formal and informal* (pp. 171-194). London: Ashgate.
- Álvarez de Andrés, E., Fernández Güell, J. M., & Smith, H. (2015). Instruments for analysing urban conflicts in the Global South: The case of urban transformation processes in Dakar. *Habitat International*, 49, 187-196.
- Amis, P., Batley, R., Beall, J., Devas, N., Grant, U., Kanji, N., et al. (2001). *Urban Governance and Poverty: Lessons from A study of ten cities in the South*. Birmingham: The School of Public Policy, University of Birmingham.
- Angotti, T. (2013). Urban Latin America: Violence, enclaves and struggles for land. *Latin American Perspectives*, 40(2), 5-20.
- Appadurai, A. (2001). Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics. *Environment and urbanization*, 13(2), 23-43.
- Azuela, A. (1987). Low income settlements and the law in Mexico City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 11(4), 522-542.
- Banks, N., Lombard, M., & Mitlin, D. (2016). Concept note on Urban Informality. (Unpublished).
- Batley, R. (2006). Engaged or divorced? Cross-service findings on government relations with non-state service providers. *Public Administration and Development*, 26(3), 241-251.
- Batley, R., & McLoughlin, C. (2010). Engagement with non-state service providers in fragile States: Reconciling state-building and service delivery. *Development Policy Review*, 28(2), 131-154.
- Batley, R., & Moran, D. (2004). Literature review of non-state provision of basic services. Birmingham: School of Public Policy, The University of Birmingham.
- Baumgart, S., & Kreibich, W. (2011). Informal urbanization - historical and geographical perspectives. *disp. The planning Review*, 47(4), 12-23.
- Bayat, A. (2004). Globalization and the politics of the informals in the global South. In A. Roy, & N. Alsayyad (Eds.). *Urban Informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America and south asia* (pp. 79-104). Lanham, USA: Lexington Books.
- Beall, J., Guha-Khasnobis, B., & Kanbur, R. (2010). Introduction: African development in an urban World: Beyond the tipping point. *URBAN Forum*, 21(3), 187-204.
- Booth, D. (2011). Towards a theory of local governance and public goods provision. *IDS Bulletin*, 42(2), 11-21.
- Bovaird, T., & Leo er, E. (2012). From engagement to Co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas*, 23(4), 1119-1138.
- Bovaird, T., Stoker, G., Jones, T., & Pinilla Roncancio, M. (2016). Activating collective co- production of public services: Influencing citizens to participate in complex governance mechanisms in the UK. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 47-68.
- Brillembourg, A., Feireiss, K., & Klumpner, H. (Eds.). (2005). *Informal City: Caracas case*. Munich: Prestel.
- Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review*, 43(January/February), 59-65.
- Busquets, J. (1999). *La urbanización marginal*. Barcelona, Spain: Edicions UPC.
- Cavalcanti, M. (2008). The politics of concrete and cocaine in favela consolidation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 989-1027.
- Chen, M. (2006). In B. Guba-Khasnobis, R. Kanbur, & E. Ostrom (Eds.). *Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment*. Linking the formal and

informal Economy: Concepts and policies. Oxford: Oxford University Press.

Cities Alliance (2014). The state of African Cities report 2014.

Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora*, 14(1), 63–88.

Cruz, D. (2012). *Memórias de um mercado tropical. o mercado do kinaxixe e vasco vieira da costa*. integrated master dissertation. coimbra: Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra.

De Soto, H. (1987). *El otro sendero*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

De Soto, H. (2003). *El misterio del Capital*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Devas, N. (1999). Who runs cities? The relationship between urban governance, service delivery and poverty. Birmingham: School of the Public Policy, University of Birmingham Theme Paper 4, IDD.

Devlin, R. (2011). Informal urbanism in the USA: New challenges for theory and practice', contribution to interface on informality, the commons and the paradoxes for Planning: Concepts and debates for informality and planning. *Planning theory & practice*, 12(1), 144–150.

Ernstson, H., Lawhon, M., & Duminy, J. (2014). Conceptual vectors of African urbanism: 'Engaged theory-making' and 'platforms of engagement'. *Regional Studies*, 48(9), 1563–1577.

Fairbanks, R., II (2011). The politics of urban informality in Philadelphia's Recovery Housing Movement. *URBAN Studies*, 48(12), 2555–2570.

Fernandes, E., & Smolka, M. O. (2004). Land regularization and upgrading programs revisited. *Land lines*. July 2004, 16(3).

Fokdal, J. & Herrle, P. (Forthcoming). Guangzhou: Fewer contestations, more negotiations. A multi-scalar understanding of the 'politics of informal urbanization' in Southern China. In: Rocco, R. & Van Ballegooijen, J. (eds.) *The routledge handbook on informal urbanisation*. Abingdon: Routledge.

Fokdal, J., Ley, A., & Herrle, P. (2015). From grassroots shacks to the towers of Power: Relationship building of transnational urban poor networks. Experiences from Africa and Asia. In P. Herrle, A. Ley, & J. Fokdal (Eds.). *From local action to global networks: Housing the urban poor*. London: Ashgate.

Gaventa, J., & Barrett, G. (2010). So what difference does it make? Mapping the outcomes of citizen engagement. IDS Working Paper 347.

Ghertner, D.A. (2012). Nuisance talk and the propriety of Property: Middle class discourses of a slum-free Delhi. *Antipode*, 44, 1161–1187.

Hart, K. (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *Modern African Studies*, 11(1), 61–89.

Herrle, P., & Fokdal, J. (2011). Beyond the urban informality Discourse: Negotiating power, legitimacy and resources. *Geographische Zeitschrift*, 99(1), 3–15.

Herrle, P., Fokdal, J., & Ipsen, D. (2014). *Beyond Urbanism. Urban(izing) villages and the mega-urban landscape. The case of the Pearl River delta, China*. Münster: Lit Verlag.

Holston, J. (2009). Dangerous spaces of Citizenship: Gang talk, rights talk and rule of law in Brazil. *Planning Theory*, 8(1), 12–31.

Huitfeldt, H., & Jütting, J. (2009). Informality and informal employment. promoting pro-poor growth: Employment.

International Labor Office (1972). *Employment, income and inequality: a strategy for increasing productivity*. Geneva: ILO.

Jaglin, S. (2001). L'eau potable dans les villes en développement: Les modèles marchands face à la pauvreté. *Revue Tiers Monde*, 42(166), 275–303.

Jakobsen, M. (2012). Can government initiatives increase citizen Coproduction? Results of a randomized field experiment. *Journal of Public Administration Theory and Practice*, 23(1), 27–54.

Jenkins, P. (2013). *Urbanization, urbanism and urbanity in an African City: Home spaces and house cultures*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

- Joshi, A., & Moore, M. (2004). Institutionalised Co-production: Unorthodox public service delivery in challenging environments. *Journal of Development Studies*, 40(4), 31–49.
- Karagianni, M. (2013). Homelessness, housing informality and policies for the homeless in Thessaloniki, Greece during the financial crisis. (Unpublished dissertation). University of Manchester.
- Kreibich, V. (2012). The mode of informal Urbanization: Reconciling social and statutory regulation in urban land management. In C. McFarlane, & M. Waibel (Eds.). *Urban informalities. Reflections on the formal and informal*. Surrey, UK: Ashgate.
- La Cecla, F. (2015). *Contro l'urbanistica*. Torino: Einaudi.
- Lara, F. (2010). The form of the informal, investigating Brazilian self-built housing solutions. In F. Hernandez, P. Kellet, & L. Allen (Eds.). *Rethinking the Informal Cities: Critical perspectives from Latin America* (pp. 23–38). Oxford & New York: Berghahn Books.
- Larrea, C. (2011). *La ciutat informal. El barraquisme a la Barcelona del segle XX*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ley, A., Fokdal, J., & Herrle, P. (2015). How urban poor networks are rescaling the housing process in Thailand, the Philippines and South Africa. In P. Herrle, A. Ley, & J. Fokdal (Eds.). *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*. London: Ashgate.
- Lombard, M. (2013). Citizen participation in urban governance in the context of Democratization: Evidence from low-income neighborhoods in Mexico. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(1), 135–150.
- Lombard, M., & Huxley, M. (2011). Self-made Cities: Ordinary Informality? Contribution to interface on informality, the commons and the paradoxes for Planning: Concepts and debates for informality and planning. *Planning Theory & Practice*, 12(1), 120–125.
- Lombard, M., & Meth, P. (2016). Informalities. In M. Jayne, & K. Ward (Eds.). *Urban Theory: New critical perspectives* (pp. 158–171). Routledge: Oxford.
- Londero, I. (2008). *Pa sopravvivenza, no pa l'anarchie*. Udine: Forum Editrice.
- Mangin, W. (1967). Latin American squatter settlements: A problem and a solution. *Latin American Studies*, 2, 65–98.
- Martínez, M., & Garcia, A. (2015). *Ocupar las plazas, liberar edificios*. Acme, 14(1).
- McFarlane, C. (2012). Rethinking informality: Politics, crisis and the city. *Planning Theory & Practice*, 13(1), 89–108.
- McFarlane, C., & Waibel, M. (Eds.). (2012). *Urban Informalities. Reflections on the Formal and Informal*. Surrey, UK: Ashgate.
- McGranahan, G. (2013). Community-driven sanitation improvement in deprived urban neighborhoods. Meeting the challenges of local collective action, co-production, affordability and a trans-sectoral approach research report. SHARE.
- McMillan, R., Spronk, S., & Caswell, C. (2014). Popular participation, equity, and co-production of water and sanitation services in Caracas, Venezuela. *Water International*, 39(2), 201–215.
- Meagher, K. (2015). *Taxing Times: Informal economies, taxation and social divisions in northern Nigeria*. Paper presented at urban informality workshop, University of Manchester, 13–14 April.
- Melo, V. (2015). *A produção recente de periferias urbanas africanas. Discursos, practicas e configuração espacial: maputo versus luanda e johanesburgo*, PhD Thesis. Faculty of Architecture, University of Lisbon.
- Mitlin, D. (1999). Civil society and urban poverty. Urban governance, partnerships and poverty, theme paper 5. Birmingham: The University of Birmingham.
- Mitlin, D. (2008). With and beyond the state – co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. *Environment and Urbanization*, 20(2), 339–360.
- Mitlin, D., & Walnycki, A. (2016). Why is water still unaffordable for sub-Saharan Africa's urban poor? IIED Briefing. March 2106.

- Moretto, L. (2010). Coproduction du service d'eau et recomposition de l'espace intra urbain dans la périphérie Sud de Caracas. *Espaces et Sociétés*, 4(143), 81–99.
- Moretto, L., & Ranzato, M. (2016). A socio-natural standpoint to understand coproduction of water, energy and waste services. *Urban Research and Practice*, 10(1), 1–21.
- Moser, C. (1994). The informal sector debate, Part 1: 1970-1983. In C. Rakowski (Ed.). *Contrapunto: The informal sector debate in Latin America* (pp. 11–29). Albany, US: State University of New York Press.
- Netto, G., Fitzpatrick, S., Sosenko, F., & Smith, H. (2015). *International lessons on tackling extreme housing exclusion*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Nickson, A., & Franceys, R. (2003). *Tapping the market. The challenge of institutional reform in the urban sector*. Houndmills & New York: Palgrave.
- Nohn, M. (2012). *Evaluation of the urban livelihood portfolio, with a focus on member-based organizations (MBOs)*. Berlin: Bill and Melinda Gates Foundation.
- Olivier de Sardan, J.-P. (2009). *The eight modes of local governance in west Africa*. APPP Working Paper No. 4.
- Osborne, S. P., & Strokosh, K. (2013). It takes two to Tango? Understanding the Co- production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, 24, S31–S47.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great Divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073–1087.
- Perlman, J. (1976). *The Myth of Marginality: urban poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Phumpiu, P., & Gustafsson, J. E. (2008). When are partnerships a viable tool for Development? Institutions and partnerships for water and sanitation service in Latin America. *Water Resources Management*, 23, 19–38.
- Rakodi, C. (2002). A livelihoods approach - conceptual issues and definitions. In C.R.A. T. Lloyd-Jones (Ed.). *Urban livelihoods: A people-centred approach to reducing poverty*. London: Earthscan.
- Rakowski, C. (Ed.). (1994). *Contrapunto: the informal sector debate in Latin America*. Albany, US: State University of New York Press.
- Resnick, D., & Thurlow, J. (2015). *African youth and the persistence of marginalization: Employment, politics, and prospects for change*. New York: Routledge.
- Resnik, D. (2015a). The middle class and democratic consolidation in Zambia. *Journal of International Development*, 27, 693–715.
- Resnik, D. (2015b). The political economy of Africa's emergent middle class: Retrospect and prospects. *Journal of International Development*, 27, 573–587.
- Rodgers, D., Beall, J., & Kanbur, R. (2012). Re-thinking the Latin American city. In D. Rodgers, J. Beall, & R. Kanbur (Eds.). *Latin American urban development into the 21st Century: Towards a renewed perspective on the city* (pp. 3–36). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Roy, A. (2005). Urban informality: Towards an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, 71, 147–158.
- Roy, A. (2009a). Why India cannot plan its cities: Informality, insurgency and the idiom of urbanization. *Planning Theory*, 8(1), 76–87.
- Roy, A. (2009b). Civic Governmentality: The politics of inclusion in Beirut and Mumbai. *Antipode*, 41, 159–179.
- Roy, A. (2010). Informality and the politics of planning. In J. Hillier, & P. Healey (Eds.). *conceptual challenges for spatial planning*. Ashgate.
- Roy, A. (2011). Slumdog cities: Rethinking subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(2), 223–238.
- Roy, A., & AlSayyad, N. (2004). *Urban Informality*. Lexington Books.
- Satterthwaite, D., McGranham, G., & Mitlin, D. (2005). *Community-driven development for water and sanitation in urban areas*. Washington: Water, Sanitation and Hygiene.
- Satterthwaite, D., & Mitlin, D. (2014). *Reducing urban poverty in the Global South*. London & New York: Routledge.

- Secchi, B. (2013). *LA città dei ricchi e LA città dei poveri*. Roma-Bari: Laterza.
- Simmons, C. (2004). The political economy of land conflict in the eastern brazilian amazon. *Annals of the Association of American Geographers*, 94(1), 183–206.
- Simon, D. (2015). Uncertain times, contested resources: Discursive practices and lived realities in African urban environments. *City*, 19(2–3), 216–238.
- Simone, A. (2001). Straddling the Divides: Remaking Associational Life in the Informal African City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(1), 102–117.
- Simone, A. (2004). *For the city yet to come, changing african life in four cities*. Durham & London: Duke University Press.
- Simone, A. (2010). *City life from Jakarta to Dakar*. New York & London: Routledge.
- Simone, A. (2012). No longer the subaltern: Refiguring cities in the Global South. In T. Edensor, & M. Jayne (Eds.). *URBAN theory beyond the west* (pp. 31–46). London: Routledge.
- Smolka, M. O. (2003). Informality, urban poverty and land market prices. *Land lines*, JANUARY 2003 (15:1).
- Smolka, M. O., & Biderman, C. (2009). Measuring Informality in housing Settlements: Why Bother? *Land lines*, April 2009.
- Turner, J. (1972). Housing as a verb. In J. Turner, & R. Fichter (Eds.). *Freedom to build* (pp. 148–175). New York: Collier-Macmillan.
- Turok, I. (2016). Housing and the urban premium. *Habitat International*, 54, 234–240.
- Varley, A. (2013). Postcolonialising informality? *Environment and Planning D*, 31(1), 4–22.
- Vasudevan, A. (2015). The makeshift city: Towards a global geography of squatting. *Progress in Human Geography*, 39(3), 338–359.
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pesto, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *Voluntas*, 23(4), 1083–1101.
- Watts, M. (2005). Baudelaire over Berea, Simmel over Sandton? *Public Culture*, 17(1), 181–192.
- Watson, V. (2009). Seeing from the South: Refocusing urban planning on the globe's central urban issues. *Urban Studies*, 46(11), 2259–2275.
- Wild, L., Chambers, V., King, M., & Harris, D. (2012). Common constraints and incentive problems in service delivery. *Overseas Development Institute Working Paper 351*.
- Willinger, S. (2014). *Informeller Urbanismus*. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung. Franz Steiner Verlag.
- Yiftachel, O. (2009). Critical theory and 'gray space'. Mobilization of the colonized. *City*, 13(2–3), 240–256.