

# La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo

*Emilio Pradilla Cobos*  
(compilador)



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA



# La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo



# La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo

*Emilio Pradilla Cobos*  
(compilador)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

RECTOR GENERAL

José Antonio De los Reyes Heredia

SECRETARIA GENERAL

Norma Rondero López

COORDINADORA GENERAL DE DIFUSIÓN

Yissel Arce Padrón

DIRECTORA DE PUBLICACIONES Y PROMOCIÓN EDITORIAL

Freja Innina Cervantes Becerril

SUBDIRECTOR DE DISTRIBUCIÓN Y PROMOCIÓN EDITORIAL

Marco Moctezuma Zamarrón

Formación, diseño de interiores y portada: Guadalupe Urbina Martínez

Primera edición, 2022

D. R. © 2022, Universidad Autónoma Metropolitana

Prolongación Canal de Miramontes 3855, Ex Hacienda

San Juan de Dios, Tlalpan, 14387, Ciudad de México

[www.casadelibrosabiertos.uam.mx](http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx)

Esta publicación no puede ser reproducida, ni total, ni parcialmente, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma, ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo, por escrito, de los editores.

ISBN de la colección electrónica: 978-607-28-1865-1

ISBN de la obra electrónica: 978-607-28-2698-4

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

*Emilio Pradilla Cobos*

## PARTE I

### NUEVAS FORMAS DE LA URBANIZACIÓN CAPITALISTA EN EL NEOLIBERALISMO Y SU GLOBALIZACIÓN

#### INMOBILIARIO E INFRAESTRUCTURA DE LA MANO EN LA CIUDAD LATINOAMERICANA NEOLIBERAL: REESTRUCTURACIÓN FINANCIERA EN LA EXPANSIÓN DE LAS DESIGUALDADES DEL ESPACIO EN LA METRÓPOLIS DE SÃO PAULO

*Maria Beatriz Cruz Rufino*

#### LA CIUDAD EN LA INFLEXIÓN ULTRALIBERAL LATINOAMERICANA: REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO DE RÍO DE JANEIRO

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

*Orlando Alves dos Santos Junior*

#### LAS CALLES-MUNDO: AVENIDAS DE LA DISEMINACIÓN DE LA CIUDAD-REGIÓN NEOLIBERAL

*José Luis Gómez Ordóñez*

*Celia Martínez Hidalgo*

#### LA DESIGUALDAD DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

*Lisett Márquez López*

*Emilio Pradilla Cobos*

#### GOBIERNOS PROGRESISTAS Y EL *GIRO A LA IZQUIERDA*: LA PRODUCCIÓN DISCURSIVA DEL ESPACIO PÚBLICO Y LAS CONTRADICCIONES SOCIOTERRITORIALES DE LA DESPOLITIZACIÓN TEÓRICA EN AMÉRICA LATINA

*Carla Filipe Narciso*

PARTE II  
LA PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN  
DE LA CIUDAD NEOLIBERAL

REFLEXIONES EN TORNO AL URBANISMO POPULAR EN MÉXICO

*Ana Lourdes Vega*

LA CIUDAD DE LAS REGLAS NEGOCIADAS. UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS SOBRE  
LA PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO  
EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Angela Giglia (†)*

MERCADO DEL SUELO Y PRÁCTICAS ESPACIALES. LA EVOLUCIÓN  
DE LA CONFIGURACIÓN FÍSICA DE UNA CIUDAD LATINOAMERICANA.  
BOGOTÁ: 1900-2018

*Samuel Jaramillo González*

LA DETERIORIZACIÓN NEOLIBERAL DE LA CIUDAD. UNA CARACTERIZACIÓN  
DESDE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

*Ricardo A. Pino Hidalgo*

FINANCIAR LA CIUDAD: LOS MECANISMOS BURSÁTILES DE ÚLTIMA  
GENERACIÓN EN MÉXICO

*Alfonso Valenzuela Aguilera*

*Sasha Tsenkova*

PROCESOS DE REURBANIZACIÓN DE VILLAS EN BUENOS AIRES: ¿ALIENTO A LA  
VALORIZACIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO INFORMAL?

*María Carla Rodríguez*

*María Cecilia Zapata*

*María Florencia Rodríguez*

*María Soledad Arqueros Mejica*

PRODUCCIÓN INMOBILIARIA E INFRAESTRUCTURA: UNA MIRADA  
A LAS TRANSFORMACIONES DEL ESPACIO, EN LA POLÍTICA  
Y PRODUCCIÓN BAJO EL PREDOMINIO DE LA ECONOMÍA

*Paulo Cesar Xavier Pereira*

*Lúcia Shimbo*

*Luciana Ferrara*

*Beatriz Rufino*



EL CIRCUITO INMOBILIARIO EN EL CAPITALISMO DEPENDIENTE:

EL PAPEL DE LA RENTA Y DE LA SOBREEXPLOTACIÓN  
DE LA FUERZA DE TRABAJO

*Vitor Hugo Tonin*

FORMAS DE PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT POPULAR EN AMÉRICA LATINA:

DE LA AUTOCONSTRUCCIÓN A LA PRODUCCIÓN DE MERCADO,  
TRANSFORMACIONES E IMPLICACIONES EN LA PRODUCCIÓN  
DEL ESPACIO

*Isadora Fernandes Borges de Oliveira*

### PARTE III

EL PENSAMIENTO URBANO NEOLIBERAL  
Y LA DESPOLITIZACIÓN DE LA TEORÍA

URBANIZACIÓN DEL CAPITAL Y DIFUSIÓN DE IDEOLOGÍAS URBANAS EN  
AMÉRICA LATINA: LA CIUDAD COMO MÁQUINA DE CRECIMIENTO  
ECONÓMICO

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

*Marcelo Rodríguez Mancilla*

PROPUESTA PARA UNA CONCEPTUALIZACIÓN HISTÓRICO-ESTRUCTURAL Y  
SIMBÓLICA DE LO URBANO

*Ariel Gravano*

GENTRIFICACIÓN RURAL Y DESPOJO: ERRORES Y DESACIERTOS

*Blanca Rebeca Ramírez Velázquez*

FRICCIONES EPISTÉMICAS PARA CONSTRUIR UNA TEORÍA CRÍTICA URBANA-  
REGIONAL SITUADA, DINÁMICA Y POLÍTICA

*Martin Scarpacci*

*Hipólita Siqueira*

NUEVOS CONFLICTOS EN DOS CIUDADES INTERMEDIAS DEL NOROESTE  
ARGENTINO. DESIGUALDAD, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN  
POPULAR

*Paula Boldrini*



## PRESENTACIÓN

Del 12 al 14 de diciembre de 2018, se llevó a cabo en Quito, Ecuador, el IV Seminario Internacional de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana, con el tema central de La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo, en la sede y con el apoyo amplio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) de Ecuador, organizado y coordinado por los investigadores Fernando Carrión Mena y Jaime Erazo Espinoza, profesores de esta institución de investigación y formación de posgrado y miembros de la Red.

La Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana, fundada en Ciudad de México en 2011, daba con ello continuidad a los trabajos desarrollados en sus tres anteriores encuentros realizados en Río de Janeiro, Brasil, en 2013; Medellín, Colombia, en 2015; y Querétaro, México, en 2016. Durante estos diez años de vida, la Red ha utilizado los medios de difusión a su alcance para divulgar, parcialmente, los trabajos presentados en las actividades señaladas: la revista *Cadernos Metròpole*, vol. 16, núm. 31, junio 2014, del Observatorio das Metròpoles, Sao Paulo, Brasil; la revista *Territorios*, núm. 34, enero-abril 2016, en la Asociación Colombiana de Investigadores Urbanos y Regionales y Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, y en la obra conjunta coordinada por el colectivo La ciudad latinoamericana a debate. Perspectivas teóricas, coordinado por Daniel Hiernaux Nicolás y Carmen Imelda González Gómez, de la Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, México, 2017.

El presente volumen se propone divulgar los trabajos presentados en nuestro IV Seminario Internacional. Sin embargo, somos conscientes de la insuficiencia de esta difusión para significar un contrapeso al potente aparato que enfrentamos y para lograr nuestro objetivo.

La finalidad fundamental de esta Red es contribuir a la formación de una teoría urbana crítica que se construya a partir del análisis de la realidad urbana latinoamericana, teniendo en cuenta las múltiples particularidades y especificidades históricas y estructurales de sus formaciones económico-sociales, hoy en día predominantemente capitalistas, pero en las que sobreviven y se combinan complejas formas sociales precapitalistas o capitalistas muy atrasadas, que han estado sometidas desde la colonización por los imperios europeos en el siglo XVI a la dominación de las cambiantes potencias hegemónicas: España y Portugal, Francia e Inglaterra, y Estados Unidos de América. En este proceso formativo, consideramos como aportes iniciales de necesario estudio los trabajos de investigación realizados desde los años sesenta del siglo XX avocados a nuestras realidades urbanas, por muchos investigadores críticos en diversos campos del conocimiento, quienes nos legaron sus interpretaciones y teorizaciones, pioneras y originales en diversos casos, elaboradas con el objetivo de comprender la historia, la estructura, los procesos, los actores, los problemas, las contradicciones y los conflictos que han ocurrido o sucedían en las ciudades latinoamericanas. No enlistamos sus nombres por ser numerosos y para no caer en olvidos involuntarios.

Necesitamos formar una teoría territorial, regional y urbana, construida a partir de la lógica, los métodos y los conceptos de las teorizaciones que buscan explicar a la sociedad capitalista como organización social histórica, general y universal, pero elaborada desde, sobre y para la ciudad latinoamericana concreta, cuya existencia ha estado determinada por las estructuras y los procesos históricos específicos de las formaciones económico-sociales de la región. Ella será la herramienta adecuada para interpretar nuestro presente y sus contradicciones, y formular las alternativas futuras y sus condiciones de viabilidad, con las cuales atender las necesidades apremiantes de los sectores sociales populares mayoritarios de nuestras concentraciones humanas.

Buscamos así, superar el uso acrítico, con frecuencia ecléctico, irreflexivo y sin sustento analítico, de teorizaciones elaboradas desde, sobre, para y en las sociedades capitalistas hegemónicas, con otras historias, otras condiciones de desarrollo y otras formaciones estructurales, que se nos imponen o asumimos voluntariamente, debido a la fuerza de su dominación cultural vehiculada por los condicionamientos de los organismos trasnacionales (FMI, Banco Mundial, ONU-Habitat, OCDE, OMC, etc.), de los monopolios editoriales y de los medios de comunicación internacionales, las políticas científicas neoliberales (nacionales o trasnacionales), de la histórica dominación cultural y por la aceptación pasiva de los investigadores mismos, cuyo ejemplo en el ámbito de las políticas urbanas lo constituye la Nueva Agenda Urbana aprobada en

Quito en diciembre de 2016, en la Conferencia de las Naciones Unidas acerca de vivienda y desarrollo urbano sostenible, la cual debería ser aplicada homogéneamente en el mundo entero.

Igualmente, consideramos necesario tomar una distancia crítica del uso irreflexivo en el análisis de los territorios latinoamericanos, de teorías del hecho urbano en el capitalismo elaboradas en los países desarrollados, hegemónicas, para explicar sus realidades, sin tener en cuenta las particularidades histórico-estructurales de nuestras formaciones económico-sociales derivadas de la combinación compleja de formas societarias desigualmente desarrolladas en las condiciones específicas de explotación, opresión y subordinación.

Estamos a más de dos años de distancia del inicio de la pandemia mundial del COVID-19, de la que América Latina ha sido uno de los mayores protagonistas, como víctima de la grave crisis sanitaria, económica y social, debido fundamentalmente a que es una de las áreas geográficas del mundo más desiguales económica y socialmente hablando: casi la mitad de sus trabajadores subsisten en la “informalidad” callejera, en pobreza moderada o extrema, sin acceso a la seguridad social. Una parte muy importante de su población habita en zonas populares de viviendas autoconstruidas con altos índices de hacinamiento y con carencias de servicios hidráulicos básicos. Cuenta con un acceso limitado a educación de calidad y cultura necesarias para enfrentar una crisis de esta naturaleza. Registra una debilidad extrema de sus sistemas públicos de salud y asistencia social acentuada por su privatización y mercantilización durante las décadas neoliberales y debido a que un tercio de su población carece de acceso a Internet y a los demás medios electrónicos necesarios para estudiar o trabajar por vía remota desde sus casas; los anteriores son temas sustantivos de nuestro quehacer como investigadores.

Estas condiciones estructurales específicas de nuestras sociedades y ciudades, evidentemente dramáticas tanto por la intensidad de la pandemia misma como por las dificultades para poner en marcha medidas de contención, han sido mostradas una y otra vez por la investigación urbano-regional crítica desde los años sesenta del siglo XX y, en especial, durante la aplicación abrupta y violenta de las políticas neoliberales. Ante este panorama, ni las acciones ni las políticas de los gobiernos nacionales y locales —articulados estrechamente con los procesos de acumulación de capital— han intentado resolver los problemas antes mencionados ni han escuchado las propuestas de los investigadores. Al contrario, con sus acciones los han agudizado o causado otros nuevos.

En el futuro inmediato, estamos convencidos de que para pensar el devenir de nuestras grandes ciudades latinoamericanas —a partir de la experiencia de la

crisis sanitaria, económica y social generada por la pandemia—, es importante contar con una investigación urbano-regional crítica que dé cuenta de estas particularidades histórico-estructurales de nuestra región, la cual proponga opciones políticas para una transformación sustantiva de nuestros territorios, y que satisfaga realmente las necesidades y aspiraciones de los sectores mayoritarios de trabajadores, con su participación activa y decisoria en todos los procesos.

Este libro, cuya publicación también sufrió los efectos de la pandemia y las medidas para amainarla, reúne los textos presentados en el seminario llevado a cabo en Quito, a finales de 2018. Estas versiones han sido revisadas y enriquecidas por sus autores con los comentarios vertidos en los debates realizados durante las sesiones —en torno a la temática general de La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo—, éstas exploran diversos aspectos de los procesos de expansión y transformación estructural ocurridos en las urbes de la región desde los años ochenta del siglo XX, como resultado de la imposición del patrón neoliberal de acumulación de capital, los actores sociales cuyas prácticas la han llevado a cabo, el papel asumido por las políticas urbanas y las prácticas concretas del Estado y los gobiernos nacionales o locales; sus impactos en las diversas clases sociales y sus territorios, los conflictos generados y la movilización social realizada para buscar su solución.

Los materiales se han agrupado en tres secciones, según se presentaron en el seminario:

- I. Nuevas formas de la urbanización capitalista en el neoliberalismo y su globalización incluye cinco textos que analizan los cambios en las formas territoriales como resultado de la aplicación generalizada de las políticas neoliberales en el marco de la “globalización”, esta última entendida como la fase actual de la mundialización del capital, las determinantes de la desigualdad histórica de su desarrollo y las prácticas llevadas a cabo por sus actores determinantes.
- II. La producción y reproducción de la ciudad neoliberal presenta los escritos acerca de las formas recientes, o el nuevo grado de desarrollo de las antiguas, para la producción y reproducción de la ciudad en el neoliberalismo; en particular, aquellas que se refieren a la articulación-fusión del capital inmobiliario y el financiero en el marco de la acentuación de la *financiación* del capitalismo en la fase neoliberal.
- III. El pensamiento urbano neoliberal y la despolitización de la teoría se conforma por artículos que critican las adjetivaciones de la ciudad —promovidas por organismos políticos y culturales trasnacionales— o las teorizaciones

de diverso origen epistemológico puestas en boga en el estudio territorial por investigadores de las potencias hegemónicas del capitalismo, y divulgadas profusamente por sus seguidores en nuestra región, sin tener en cuenta las especificidades de las sociedades latinoamericanas.

Somos conscientes de que la labor emprendida por nuestra Red y muchos otros investigadores no finaliza en un acto académico, ni en una articulación limitada de investigadores como la lograda con nuestro esfuerzo. En cambio, es el resultado de una acumulación social de múltiples prácticas, logrado en el largo plazo, por varias generaciones de investigadores y múltiples procesos de formación, difusión y divulgación. Por ello, hacemos un llamado a quienes comparten nuestro objetivo, a estudiar críticamente este material, a hacerle llegar sus observaciones y comentarios a los autores y, si lo juzgan conveniente, a establecer con ellos y con nuestra Red una relación de cooperación que sume esfuerzos en esta tarea común, en beneficio de las mayorías *explotadas* de las ciudades latinoamericanas, como lo señaló hace cinco décadas el investigador brasileño Lucio Kovarick.

*Emilio Pradilla Cobos*

Ciudad de México, marzo de 2022





## PARTE I

### NUEVAS FORMAS DE LA URBANIZACIÓN CAPITALISTA EN EL NEOLIBERALISMO Y SU GLOBALIZACIÓN



# INMOBILIARIO E INFRAESTRUCTURA DE LA MANO EN LA CIUDAD LATINOAMERICANA NEOLIBERAL: REESTRUCTURACIÓN FINANCIERA EN LA EXPANSIÓN DE LAS DESIGUALDADES DEL ESPACIO EN LA METRÓPOLIS DE SÃO PAULO

*Maria Beatriz Cruz Rufino\**

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar bajo una perspectiva teórica el movimiento de acercamiento en el tiempo y en el espacio entre producción inmobiliaria e infraestructura, entendiendo sus implicaciones en la (re)producción del espacio urbano frente a las particularidades de las ciudades latinoamericanas. La metodología de este artículo parte de un acercamiento a referencias bibliográficas procedentes de las dos áreas de estudio (inmobiliario e infraestructura) con el fin de profundizar en las reflexiones acerca del vínculo entre ambas. La identificación de estos movimientos se apoya en ejemplos concretos y se tiene como referencia la metrópolis de São Paulo.

Este escrito se estructura en torno a dos partes principales, además de la introducción y las consideraciones finales. En la primera, rescatamos las particularidades históricas de la producción de inmobiliario y de infraestructura en las ciudades latinoamericanas; en la segunda, buscamos desarrollar reflexiones sobre diferentes movimientos de aproximación entre las dos áreas, problematizando la intensificación inmobiliaria y la renovación selectiva de infraestructuras mediante el estudio de las zonas de renovación urbana, de los grandes complejos inmobiliarios y de la privatización de las infraestructuras. La observación de esos procesos a partir del ejemplo de São Paulo muestra de

---

\* Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (FAU-USP).

qué manera dichas dinámicas han exacerbado las desigualdades históricas de las ciudades latinoamericanas.

### Palabras clave

Inmobiliario e infraestructura, ciudad neoliberal, América Latina, reestructuración financiera, desigualdades del espacio.

## Introducción

En todas las metrópolis del mundo se dan cada vez más convenios que promueven el acercamiento entre la construcción de inmuebles y la infraestructura, lo cual da origen a procesos de renovación y de expansión urbana cada vez más innovadores. Respaldados por discursos y etiquetas como los de la sustentabilidad —de las ciudades compactas—, y más recientemente de las *smart cities*, estos procesos abarcan sofisticadas estructuras de financiamiento y de gestión mediante una creciente hegemonía del capital financiero. Desencadenados por los cambios evidenciados simultáneamente en los mercados de capitales, en la industria de la construcción inmobiliaria y de infraestructuras —así como en el diseño de políticas públicas—, este acercamiento se vuelve fundamental al acelerar y expandir la acumulación en la producción del espacio construido, lo cual constituye un procedimiento clave para aumentar las desigualdades en las grandes urbes.

El tema que se pretende tratar en este artículo —la imbricación entre producción inmobiliaria e infraestructuras— impone como desafío teórico la aproximación de esas líneas de investigación y el avance sobre sus implicaciones en términos de acumulación capitalista y de producción del espacio.

Entendido el espacio construido como actividad económica, destacan históricamente dos grandes rasgos: la producción de obras civiles (o de infraestructuras) y la producción de edificaciones (residenciales y no residenciales), que originaron dos sectores independientes, tal como ocurrió en la evolución de otros sectores económicos con múltiples vasos comunicantes (por ejemplo, la industria textil y de confección), lo cual hizo que la construcción albergara en su seno una gran variedad de productos del mismo giro (Lovera, 2014).

Como reflejo de la relevancia de esa actividad y de la relación intrínseca con el espacio, las actividades de construcción pesada (o de infraestructuras) y de incorporación (de inmuebles) han sido objeto de muchas áreas de estudio, con fluctuaciones significativas en lo referente a su representatividad en el campo de la investigación. Lovera (2014: 216) demuestra que, a pesar de sus vasos

comunicantes, pueden identificarse por lo menos tres líneas de investigación derivadas de esa fragmentación y del gran interés por el tema.

La primera se ciñó, primordialmente, a la industria de la construcción pesada, con variantes como el perfil macroeconómico de la industria de la construcción y la organización de la producción ubicada en el entorno construido; en algunos casos, hasta ha incursionado en los componentes productivos de la cadena de producción. La segunda se enfocó en la incorporación/promoción inmobiliaria como proceso general de producción, circulación y consumo del entorno construido y sus agentes, así como en los vínculos entre capital inmobiliario y capital financiero. Relacionada con esa línea se define además una tercera, que prioriza el interés en dejar al descubierto los efectos del patrón dominante (la incorporación) y de otras formas de producción (mercado, autoconstrucción y encargo) en la producción en la ciudad.

En los últimos años, bastante se ha hablado acerca de las transformaciones en el ámbito inmobiliario y su relación con la reestructuración capitalista. El tema cobró relevancia por los trabajos que sacaron a la luz y analizaron las modificaciones actuales en la producción inmobiliaria y las implicaciones de un supuesto dominio de la economía (Fix, 2007; De Mattos, 2007; De Queiroz, 2017; Rufino, 2017), cuyos impactos en el aumento de los procesos de valoración inmobiliaria y endeudamiento son muy fuertes. Sobre la base de dicha expansión, la divulgación de políticas públicas habitacionales en distintos países de América Latina tuvo un papel esencial al asegurar financiamientos, así como otras condiciones privilegiadas, lo cual aumentó el atractivo de este sector.

De igual manera, en el caso de las infraestructuras, la comprensión de importantes cambios se ha incrementado, enseñando, a partir de los años noventa, una importante transición de un modelo centralizado-estatal hacia un modelo centralizado-privatizado (Pérez, 1999). Al asumir predominantemente la función regulatoria, mediante la privatización de sus activos y ganancias extraordinarias a agentes privados, el Estado asegura monopolios y oligopolios, así como garantías tarifarias (Pérez, 1999).

Aunque en un primer momento el apoyo a la privatización se concentró, esencialmente, en los sectores de telefonía y de energía eléctrica, éste se fortaleció en la primera década del siglo XXI en otros sectores —autopistas, transporte público y procesos de renovación urbana—, que abrieron paso a transformaciones inmobiliarias a raíz de la modernización de infraestructuras, originando un aumento en los procesos de fragmentación en su producción y gestión (Lorrain, 2011).

Articulados alrededor de esos procesos puede constatare la modernización regulatoria del sector, la inserción de nuevos instrumentos financieros y, de

igual manera que en el inmobiliario, se aprecia el importante papel del Estado, el cual ofrece financiamientos subsidiados.

Tomadas en cuenta las consideraciones anteriores, este artículo tiene por finalidad analizar, bajo una perspectiva teórica, el proceso de aproximación, en el tiempo y en el espacio, de la producción de infraestructura y de inmobiliario, sin dejar de tomar en cuenta las particularidades latinoamericanas y sus implicaciones en la (re)producción del espacio urbano de la metrópolis de São Paulo.

Como método, nos basamos en un acercamiento a referencias bibliográficas fundamentales, relacionadas con la producción de infraestructura y de inmobiliario, utilizadas para profundizar las reflexiones respecto de los diferentes movimientos de articulación entre ambas áreas. La identificación de esos movimientos parte de ejemplos concretos; escogimos, esencialmente, a la metrópolis de São Paulo, ejemplo privilegiado de la expansión de procesos de centralización del capital<sup>1</sup>—forma dominante de la organización del capital financiero—.

Este artículo se estructura en torno a dos partes principales, además de la introducción y de las consideraciones finales. En la primera, rescatamos las particularidades históricas de la producción de inmobiliario y de infraestructura en las ciudades latinoamericanas. En la segunda, desarrollaremos reflexiones acerca de diferentes movimientos de acercamiento entre ambas áreas, problematizando las implicaciones en la (re)producción del urbano en los países de América Latina. En la parte final, buscamos considerar la producción inmobiliaria más reciente así como el proceso de renovación selectiva de infraestructuras en crecimiento, observando zonas de renovación urbana, grandes complejos inmobiliarios y la privatización de las infraestructuras, en especial la del transporte público, que parece tener una incidencia más contundente en las dinámicas de dicha urbe.

Aunque nos enfoquemos en São Paulo, estos movimientos, a diferentes escalas e intensidades, se esparcen cada vez más en los distintos contextos urbanos, ciertamente limitados por las desigualdades históricas de nuestras ciudades, las cuales parecen intensificarse con estos procesos.

---

<sup>1</sup> “Si la concentración sencilla es un fenómeno difuso en la escala social, permanente, pero de importancia desigual, según las zonas de producción mercantil, la centralización del capital se presenta de forma totalmente distinta. Mientras la concentración es un hecho cuantitativo de acumulación desigual, que mantiene la autonomía de los capitales, la centralización es una modificación cualitativa que remodela la autonomía de los capitales y crea nuevas relaciones de competencia. Es un proceso discontinuo en el tiempo, relacionado con las fases de formación del capital en el proceso de acumulación global, que se produce simultáneamente en el conjunto de la economía y cuyos efectos son irreversibles” (Aglietta, 1986: 195).

### **Particularidades de la producción inmobiliaria y de la infraestructura en el contexto de la urbanización latinoamericana**

A partir del estudio más específico de los vínculos de producción del entorno construido, Topalov (1974) identifica una serie de peculiaridades en el sector de la industria de la construcción que dificultaría la instauración de relaciones capitalistas plenamente desarrolladas. Según el autor, la necesidad de la tierra (y su carácter de obstáculo a la reproducción ampliada), el largo periodo de producción (el cual implica la condición del prefinanciamiento de la construcción para una rotación más rápida del capital industrial y el alcance de una rentabilidad normal), así como el largo período de circulación (que implica la necesidad de un financiamiento a largo plazo entre el período de inicio de utilización del producto y su completa amortización financiera) serían aspectos determinantes de esta condición (Topalov, 1974: 16).

Al analizar el contexto de los países de industrialización tardía<sup>2</sup> y su condición de acumulación subordinada, Jaramillo (1982) identifica trabas peculiares relativas a la acumulación del capital en el sector inmobiliario. Según el autor, dichos obstáculos serían, en parte, reflejo de las dificultades de acumulación en la totalidad de la formación social, del tamaño y nivel de desarrollo de los centros urbanos<sup>3</sup> y del propio nivel de la organización empresarial del sector.<sup>4</sup>

Por consiguiente, el elevado nivel de pauperización de las familias y la debilidad de los mecanismos financieros, que eventualmente hubieran podido ampliar el acceso a la propiedad, determinaron un mercado muy estrecho (Jaramillo, 1982: 187).

Al mismo tiempo, y relacionado con las trabas descritas por Topalov, Jaramillo le da gran relevancia al retraso técnico del sector, apunta que la ausencia de grandes empresas es una condición que reduciría la competitividad frente

---

<sup>2</sup> Las reflexiones del autor se refieren a la ciudad de Bogotá (Colombia) y en su situación económica a finales de la década de 1970.

<sup>3</sup> “La talla reducida de la ciudad en las primeras etapas del periodo determina un mercado estrecho, el cual es aún más reducido por las dos circunstancias: un grado muy agudo de la pauperización, y la debilidad de los mecanismos financieros que eventualmente podrían ampliar las capas de posibilidades de acceso a la propiedad” (Jaramillo, 1982: 187).

<sup>4</sup> Según el autor, “la ausencia de grandes empresas de construcción con técnicas avanzadas que le permitan al capital promocional reducir sus costos y contrarrestar la competencia de la construcción por encargo” (Jaramillo, 1982: 187).

a formas de producción del hábitat menos avanzadas bajo el punto de vista del capital.<sup>5</sup>

Esta mirada privilegia los procesos de valorización en el lote como el principal aspecto de las ganancias en el sector y, a la vez, reduce la crucial importancia de las ganancias relacionadas con la propiedad de la tierra, y no directamente con los procesos de producción.

En el transcurso de la expansión del mercado inmobiliario, la generalización del formato condominio —capaz de fragmentar la propiedad original de la tierra y de multiplicar el número de propietarios— refuerza el hecho de que la industria de la construcción inmobiliaria sea percibida una vez más como una industria de propiedades inmobiliarias, donde la construcción y la tierra son indisociables (Rufino, 2018).

La reproducción del capital en el sector, para asociar la capitalización de rentas relacionadas con la propiedad de la tierra y de los inmuebles al lucro proveniente de la construcción, sólo puede ser entendida mediante la conexión entre procesos globales e inmediatos.

En el caso de la producción inmobiliaria, el proceso de distribución de la plusvalía global es fundamental por el hecho de que la propiedad integra el producto en cuestión. Se trata de una propiedad específica que involucra el monopolio —de uso— sobre una parte del globo terrestre con características particulares, difícilmente reproducibles, abriendo aún más la posibilidad de captación de partes significativas de la plusvalía global en el ámbito del mercado. Al proceso de valoración por el trabajo en la producción inmediata (en la parcela) del producto inmobiliario, se le sobrepone el proceso de capitalización a partir del momento en que se le pone un precio a la propiedad inmobiliaria y tiende a garantizar una parte de la plusvalía global, y por tanto, las riquezas generadas en otros sectores (Tone, 2016: 27).

Debido a la existencia de la renta, legitimada por el vínculo de la propiedad privada, siempre que se invierte en la producción de infraestructuras en una ciudad, hay implicaciones en la valoración de la propiedad inmobiliaria urbana (Seabra, 1986).

---

<sup>5</sup> Hasta el día de hoy, podemos identificar la coexistencia de diferentes formas de producción en la producción del espacio construido en cualquier urbe latinoamericana, tales como “la producción doméstica, la producción por encargo, la producción estatal y la producción para el mercado” (Pereira, 2004: 19). Operando de forma simultánea y obedecen a dinámicas internas particulares, el entrelazamiento entre esas diferentes formas de producción es lo que se volvió determinante en la producción del espacio global de esas ciudades (Jaramillo, 1982: 150).



En ese sentido, capitales privados disfrutaron de las inversiones públicas que siempre están creando o recreando esa diferenciación. Se trata de inversiones sociales en la infraestructura como, por ejemplo, programas de transportes, con la construcción de carreteras, puentes y viaductos, o de disponer los puertos de aparatos (Seabra, 1986).

Por ende, cabe resaltar que, aunque con frecuencia sean entendidas de manera aislada, desde el punto de vista de la realización capitalista, inmueble e infraestructura son inseparables. Esa inseparabilidad se explica, principalmente, por la propiedad privada y su carácter monopolista. Históricamente, las cualidades de la infraestructuración del tejido urbano han creado las condiciones esenciales para la capitalización de las rentas de las propiedades inmobiliarias.

Como lo demuestra Pérez (2013), los estados latinoamericanos intervinieron en la producción de servicios urbanos desde el inicio del siglo xx, como parte de un intento por responder a las necesidades de acumulación económica y legitimidad política. Al estudiar la producción de infraestructuras en México a principios del siglo xx, Connolly (1990) ya destacaba que en ese momento la participación del Estado como contratador de obras públicas muchas veces fue resultado de la naturaleza no rentable del negocio.

Durante el transcurso de la industrialización, la debilidad del Estado se hace evidente a la hora de responder a la demanda de infraestructura ante el crecimiento acelerado de las ciudades. De esa manera, Pérez (2013) señala el limitado papel del Estado como unificador de los intereses globales de las clases explotadoras, promotor de estrategias a largo plazo y de los intereses inmediatos de las facciones dominantes. En ese sentido, las ciudades latinoamericanas se infraestructuran privilegiando “valores de uso directamente asociados a la acumulación de capital, en particular, la producción de bienes en detrimento de aquellos valores relacionados con el consumo y, especialmente, con la reconstrucción de la clase obrera” (Jaramillo, 1988: 29 y 31).

El resultado espacial de la preponderancia de esta lógica es que las inversiones estatales terminan por concentrarse alrededor de escasos centros principales, lo cual reafirma la desigualdad de los equipos y las tendencias a la concentración. Como consecuencia, el Estado se liberó de la provisión de algunos de estos bienes a los sectores populares, lo cual empezó a reconocerse como una urbanización popular (Jaramillo, 1988 *apud* Pérez, 2013).

En este contexto, el mercado inmobiliario se enfocó en las zonas más céntricas y valoradas, donde lograba maximizar sus posibilidades de capitalización de la renta. La desigualdad de condiciones en las infraestructuras y los servicios, en apariencia, es percibida como un obstáculo por limitar las condiciones

de avance de la forma de mercado, pero acaba por extremar las condiciones de capitalización con el aumento de la diferenciación en la urbe y exacerba la variación de los declives de los precios inmobiliarios.

La expansión del sector inmobiliario se relaciona con el crecimiento de la ciudad, aumento muchas veces expresado mediante saltos, explicados por las conexiones de ese circuito con las estrategias generales de acumulación capitalista. Por tanto, cabe destacar otra particularidad de nuestra realidad, en la cual “la existencia frecuente de excedentes de acumulación difícilmente reinvertibles en la esfera normal de ciertos capitales” (Jaramillo, 1982: 193) tiende a favorecer la convergencia de nuevos capitales en el sector inmobiliario así como la autonomización de la incorporación, directamente relacionada con “un capital de circulación que no se compromete de manera continua con capital fijo” (Jaramillo, 1982: 193). Asimismo, al hablar del particular caso brasileño, Smolka (1987) defiende la hipótesis de que:

[...] el sector [inmobiliario] desempeñaría aquí funciones ajenas a la producción de viviendas baratas, teniendo en vista, por ejemplo, reducir el costo de la reproducción de la fuerza obrera, o a legitimar el orden capitalista vigente. Su dinámica parece haberse basado en su papel de refugio para excedentes de las esferas de producción, sujetas a la gran inestabilidad derivada de las fluctuaciones del mercado internacional en primer lugar, y luego de la volubilidad de la política industrial del tipo *stop and go* (Smolka, 1987: 44).

En palabras de Carlos Lessa y de Sulamis Dain (1998), el sector inmobiliario se ha vuelto en Brasil una frontera de valoración de los excedentes reservada a los capitales nacionales.

Una parte significativa del avance del mercado inmobiliario, y que pudo verificarse en las ciudades latinoamericanas, en especial a partir de los años 1970, tiene que ver en gran medida con las aportaciones de inversiones y subsidios movilizadas por los Estados, y que más bien iban orientados a la expansión de las relaciones capitalistas en el sector que a una supuesta desmercantilización de la vivienda popular, apoyada en la inserción de una forma de producción puramente estatal. Según Oliveira (1998), al ofrecer capital devaluado como inversión, el Estado permitió que se dieran condiciones privilegiadas para la valoración del capital invertido en la producción inmobiliaria. El Estado desempeña, así, un papel importante en la promoción de la centralización del capital. Además de interferir en la mediación de los procesos generales de acumulación, el Estado también se involucra directamente en la producción

del espacio, al mediar en un nivel más inmediato otras posibilidades de valoración y de capitalización. Gottdiener menciona al respecto:

En todos los casos, las actividades del sector de la propiedad avanzan con la ayuda del Estado. Cambios de zonificación, varianzas, construcción de carreteras y otras mejoras de infraestructuras y subsidios públicos de todo tipo son apenas algunas de las formas en las que se manifiesta la relación Estado-sector de la propiedad (Gottdiener, 1997: 260).

En las últimas décadas, la producción para el mercado, limitada a las zonas más céntricas y valoradas, se hace visible en multiplicidad de espacios en las ciudades latinoamericanas. Este movimiento logra que la forma de producción para el mercado, generalizada en los mecanismos de valoración, se vuelva también predominante en el proceso de urbanización. Esta doble tipificación la convierte en una manera hegemónica, lo cual le da fuerza a la interpretación de la ciudad a partir de una comprensión de las relaciones sociales establecidas dentro de esta forma de producción (Pereira y Rufino, 2012).

Al avanzar hacia nuevas fronteras con un nuevo nivel de inversiones, el inmobiliario establece innovadores vínculos con la producción de infraestructura; lo anterior señala la viabilidad de su financiación directa e indirecta. De manera simultánea, se constatarán cambios progresivos en la producción de infraestructuras, que ya no estará exclusivamente subordinada a la acumulación capitalista ampliada.

Si a lo largo del proceso de expansión industrial la producción de infraestructura estuvo caracterizada por una separación fundamental en el proceso de producción de la propiedad (Connolly, 1990: 53), mediante los procesos de concesión y de privatización, se evidenciarán cambios esenciales en esa relación, la cual alterará la lógica de producción del capital y profundizará sus relaciones con el inmobiliario.

### **Acercamientos entre inmobiliario e infraestructura en la producción del espacio bajo el dominio de la economía**

En la actualidad, la propiedad privada del espacio, piedra angular para la expansión de los nexos capitalistas en la producción inmobiliaria, parece extender su alcance hacia la infraestructura, lo cual hace más complejo dicho nexo. La privatización en la producción de infraestructuras (Pírez, 2012) parece deter-

minante en la sofisticación de las formas de renta al ser captadas de manera complementaria a las ganancias productivas en la ejecución de las obras. De igual manera, la construcción de complejos integrados con infraestructura e inmobiliario abren paso a una pronunciada alza de los precios de los inmuebles, para conseguir, con las grandes inversiones, condiciones diferenciadas de uso y una mayor integración a la urbe. El alza de los precios de los inmuebles, interconectada con la sofisticación de los mecanismos de capitalización de las futuras rentas, son una parte importante de esas transformaciones que tienden a ampliar los procesos de diferenciación en la metrópolis.

Fuera de la precepción de la creciente conexión entre producción inmobiliaria e infraestructuras, busquemos entender las estrategias de acumulación mediante el análisis de las transformaciones evidenciadas en el sector inmobiliario y de la infraestructura, sacando a la luz nuevos productos y nuevos nexos.

### **El inmobiliario y la infraestructura emergen como un negocio indisociable: los grandes complejos inmobiliarios**

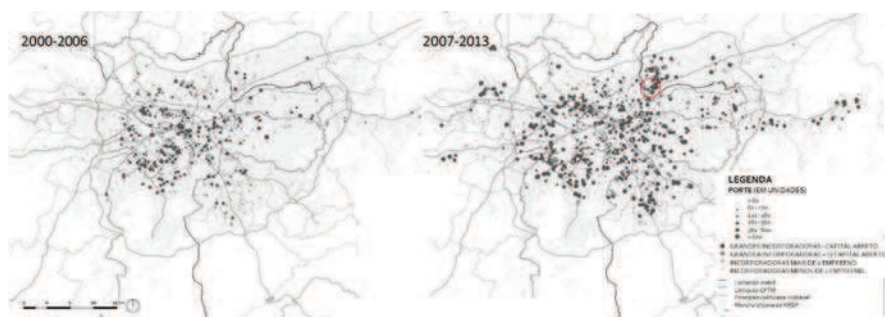
Debido a la fuerte expansión de la producción inmobiliaria, evidenciada durante la primera década del siglo xx, la cercanía entre la infraestructura del transporte y del inmobiliario se convirtieron en una condición esencial que permitió la ocupación de zonas más alejadas del centro, donde se encontraban lotes más baratos y de grandes dimensiones, ideales para la producción de grandes complejos inmobiliarios. Estos nuevos productos encubrieron cambios profundos en las relaciones de producción en el inmobiliario, marcados por el aumento de la centralización del capital en la consolidación de grandes empresas y por la apropiación de sofisticados instrumentos financieros, firmemente respaldados por políticas públicas que apostaron por el avance de las conexiones con el mercado para la superación de las deficiencias habitacionales. La acción del Estado se transformó y se convirtió también en una parte esencial en la comprensión de los nuevos nexos de producción del espacio urbano. En vez de llevar a cabo una “producción estatal” (Jaramillo, 1988), el Estado se convierte en una pieza fundamental en los procesos de centralización y de valoración inmobiliaria.

De manera contradictoria, se apropiaron de la precariedad habitacional registrada históricamente en la metrópoli como una importante justificación del direccionamiento de la producción inmobiliaria hacia el llamado “segmento económico”, lo cual posibilitó la creación de nuevos frentes de valoración

inmobiliaria y la expansión de la solvencia de los productos inmobiliarios, sin necesariamente priorizar a los más pobres.

La mirada sobre el avance de la producción inmobiliaria en São Paulo, así como el particular ahorcamiento en la acción de las empresas con mayores vínculos con el capital financiero, hacen evidente la tendencia a intensificar la conexión entre inmobiliario e infraestructura. En el transcurso de la primera década del siglo XX, puede constatarse un profundo incremento de la producción inmobiliaria, caracterizada por un elevado aumento del número de emprendimientos, pero también en la modificación de éstos, tanto en términos de escala como de localización (véase la figura 1).

FIGURA 1. PRODUCCIÓN INMOBILIARIA EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE SÃO PAULO EN EL SIGLO XXI, POR PRECIO Y TAMAÑO DE LOS EMPRENDIMIENTOS<sup>6</sup>



Fuente: Embraesp. Realizado por Artur Paschoa (becario de la Fapesp).

El aumento del acceso a la vivienda producido por el mercado se acompañó por una importante política de subsidios llevada a cabo por el gobierno y por el crecimiento de las posibilidades de endeudamiento por parte de las familias (Rufino, 2017), lo cual impulsó un pronunciado aumento general de los precios de la vivienda, aun en los espacios más alejados de las zonas céntricas.

Ese proceso de intensificación y de expansión de la producción habitacional por parte del mercado saca a la luz una importante transformación de la reconfiguración de la urbe, mediante la cual la producción inmobiliaria alcanza los límites de la mancha urbana y profundiza de manera selectiva los nexos

<sup>6</sup> Estas imágenes fueron producidas en el marco del Proyecto de la Fapesp “Incorporación y Metropolicación”, Proceso 2015/25214-9.

con la infraestructura, en especial aquella que determina las condiciones del desplazamiento en la metrópoli.

Hasta los años noventa, la mayoría de la producción inmobiliaria se enfocaba hacia los sectores de renta más elevada, lo que hacía indispensable la cercanía de esos inmuebles a los ejes y estructuras del transporte público, puesto que el transporte individual era preponderante para las clases más altas.

Al inaugurar un nuevo capítulo de inversiones en la producción del espacio, la intensificación de la producción inmobiliaria, evidenciada en la última década, consagró la producción de complejos inmobiliarios enormes, los cuales, debido a su escala y concentración de inversiones, empezaron a requerir infraestructuras como condición esencial para realizar inversiones sustanciales.

Al acelerar el proceso de rotación del capital con base en el movimiento de transformación de grandes terrenos en centenas y miles de unidades inmobiliarias, estos proyectos terminaron por imponer una nueva lógica de acumulación.

En esa transformación metropolitana se redefine la noción de “urbano” como condición para realizar inversiones inmobiliarias, donde se da claramente a conocer la superposición de los procesos de metropolización sobre los de urbanización (Lencioni, 2011).

Para Lencioni (2011), la metropolización se refiere a un proceso “íntimamente relacionado con la reestructuración productiva que ha transformado la metrópolis en un instrumento de primera importancia en la reproducción del capital, debido a la nueva relación que se da entre el capital inmobiliario y financiero”.

El reescalonomiento de esta etapa de inversiones saca a la luz nuevos agentes y presiona la creación de nuevas relaciones. En este caso, los promotores tradicionales son reemplazados por agentes aún más capitalizados, con conexiones privilegiadas con el Estado y vínculos más flexibles y sofisticados con el capital financiero. Dos grandes emprendimientos lanzados en São Paulo en la segunda década del siglo XXI ilustran ese proceso.

Ubicado en una de las zonas más exclusivas de la ciudad, el emprendimiento Parque da Cidade fue lanzado en 2012 con un valor general de ventas (vgv) estimado en cuatro billones de reales en un terreno de 80 mil metros cuadrados. Considerado en aquel momento como el mayor emprendimiento de la ciudad, con 595 000 metros cuadrados de área construida, el proyecto del complejo Parque da Cidade reúne cinco torres corporativas, un inmueble comercial y dos residenciales, zona de *shopping* y un hotel. Además de variado y sofisticado, este emprendimiento sobresale como una de las zonas más



caras de la ciudad,<sup>7</sup> claramente se alinea con el discurso de ciudad compacta, y conecta los espacios construidos con plazas, parques, ciclistas y accesos privilegiados al transporte público (Wehba, 2017).

Más allá de la importante transformación del paisaje, el proyecto innova al presentar diferentes formas de propiedad que conllevan una diversidad de formas de financiamiento e inversión mediante la producción del espacio, lo cual refuerza la importancia de la capitalización de rentas venideras como parte de las ganancias.<sup>8</sup> Basta con destacar el hecho de que su complejo esquema de financiación involucró la titulización de deudas, conexiones con fondos de inversión y el fondo público de pensiones, coordinados y asegurados por la mayor empresa contratista del país hasta 2014.<sup>9</sup>

FIGURA 2. EMPRENDIMIENTO PARQUE DA CIDADE



Fuente: <https://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1475761> (consultado el 20 de mayo de 2019).

<sup>7</sup> Los precios que se establecerán en las torres de departamentos residenciales en el Parque da Cidade aún no han sido divulgados, sin embargo, llama la atención el hecho de que la unidad hotelera en construcción en el complejo, se encuentre tasada en 27 000 reales el metro cuadrado, superando por más del triple el promedio del metro cuadrado de la ciudad, estimado en 8.6 mil reales durante el mismo período (Wehba, 2017: 138).

<sup>8</sup> El complejo esquema de financiamiento del emprendimiento y la diversidad de formas de producción, están detallados en Wehba (2017).

<sup>9</sup> La empresa Odebrecht Realizações (OR), brazo inmobiliario del Grupo Odebrecht, fue la responsable por la incorporación del proyecto.

A orillas de la ciudad, otro megaemprendimiento exige un cambio radical en términos de producción. El complejo Reserva Raposo, lanzado en 2018, proyecta valores de venta superiores a cinco billones de reales. En un terreno de 450 000 metros cuadrados, situado en los márgenes de una carretera principal, se planificaron aproximadamente dieciocho mil unidades residenciales y alrededor de 58 000 metros cuadrados de áreas comerciales así como “fachadas activas”.<sup>10</sup> Una vez concluida la construcción de este emprendimiento —planificada para realizarse en diferentes etapas—, más de 60 000 personas vivirán en esa zona.

FIGURA 3. EMPRENDIMIENTO RESERVA RAPOSO



Fuente: <http://meuapminhacasa.com.br/emprendimentos/reserva-raposo-2-dormitorios-1-banheiro> (consultado el 20 de mayo de 2019).

La intensificación del uso del terreno, ubicado a unos veinte kilómetros del centro antiguo, fue autorizada por su acotación en el Plan Maestro de São Paulo como Zona Especial de Interés Social (ZEIS), lo cual favoreció la producción de viviendas dirigidas al segmento económico, con base en la disponibilidad de financiación pública y subsidios para la producción y el consumo.<sup>11</sup> Introducido como un enorme fragmento en la metrópolis, lo que resalta en los

<sup>10</sup> Según el nuevo Plan Maestro de São Paulo, el proyecto prevé la instalación de áreas comerciales en la planta baja de los edificios, según información divulgada en el folleto para sus inversionistas.

<sup>11</sup> La mayor parte del terreno está acotada como ZEIS 5, dirigida a la producción de Vivienda Popular, destinada a la población con una renta de 6 a 10 salarios mínimos. Los detalles de la distribución de las unidades en las ZEIS se pueden consultar aquí: [https://www.vam.com.br/web/export/sites/vam/hs/fip/fipnovaraposo/Material\\_Publicitario\\_Reserva\\_Raposo.pdf](https://www.vam.com.br/web/export/sites/vam/hs/fip/fipnovaraposo/Material_Publicitario_Reserva_Raposo.pdf) (consultado el 20 de mayo de 2019).



anuncios de venta es su cercanía a un importante conjunto de carreteras y atributos metropolitanos.

Con la aprobación por parte del ayuntamiento y de los órganos ambientales estatales, se les exigió a los emprendedores el diseño de un extenso programa de equipos y servicios, elaborados con estándares más sencillos y de menor costo. Se proyectan, para esa zona, una terminal de autobuses, mejoras de accesibilidad vial para el acceso de vehículos así como un conjunto de parques, además de instalaciones públicas de educación, salud y cultura.<sup>12</sup> La disposición de dicha infraestructura en el espacio se relaciona con la importante jerarquía entre los edificios destinados a los distintos rangos de rentas.<sup>13</sup> Junto a los parques y más cerca de la carretera se encuentran los departamentos de mayor tamaño y valores, programados para ser puestos a la venta sólo en la etapa final del emprendimiento. Este espacio, producido por un nivel de coordinación mucho más complejo, está diseñado de manera mucho más precisa, ya que es el producto de cálculos detallados que dan prioridad al tiempo como factor principal para la rentabilidad.

El emprendimiento Reserva Raposo se viabilizó mediante un grupo empresarial principalmente enfocado en el sector de la agroindustria,<sup>14</sup> asociándose al brazo financiero del sexto mayor grupo empresarial de Brasil.<sup>15</sup> El proyecto se diseñó con base en dos Fondos de Inversiones en Participaciones (FIP),<sup>16</sup> para sumar un monto de trescientos millones de reales, en lo relativo a terrenos y proyectos. El primer FIP corresponde a 45% del total cuyo propietario es el Grupo Rezek. El segundo, estructurado por Votarantim Asset Manager, fue

---

<sup>12</sup> El programa de instalaciones incluye diez ZEIS, dos Unidades Básicas de Salud, una biblioteca, un auditorio, unidades deportivas, un centro de la tercera edad y servicios de asistencia social. Para más informes: [https://www.vam.com.br/web/export/sites/vam/hs/FIP/fipnovaraposo/Material\\_Publicitario\\_Reserva\\_Raposo.pdf](https://www.vam.com.br/web/export/sites/vam/hs/FIP/fipnovaraposo/Material_Publicitario_Reserva_Raposo.pdf) (consultado el 20 de mayo de 2019).

<sup>13</sup> Según información en el folleto para inversionistas, 8.7% corresponden al HIS 1 (vivienda destinada a familias con un ingreso familiar mensual de hasta 2 172 reales o un ingreso per cápita de hasta 362 reales); 58.70% al HIS 2 (vivienda destinada a familias con un ingreso familiar mensual superior a 2 172 reales o 362 reales per cápita e igual o inferior a 4 344 reales o 724 per cápita); 19.86% HMP (unidad habitacional con máximo dos baños y hasta un cajón de estacionamiento, destinada a las familias con un ingreso familiar mensual superior a 4 344 reales e igual o inferior a 7 240 reales); 12.67% del residencial está fuera de los estándares de la política de vivienda de interés social.

<sup>14</sup> Grupo Rezek.

<sup>15</sup> Votarantim Asset Manager.

<sup>16</sup> El FIP es una combinación de recursos destinados a su aplicación en empresas abiertas, cerradas o sociedades limitadas, en etapa de desarrollo. Le compete al administrador constituir el fondo y realizar el proceso de obtención de recursos ante los inversionistas mediante la venta de cuotas. El FIP es una inversión de la renta variable, constituido bajo la forma de condominio cerrado, en el que las cuotas solamente se recuperan al término de su duración o cuando la asamblea de cotizantes delibera su liquidación.

constituido por inversionistas. Cabe señalar que la disponibilidad de financiamientos subsidiados por parte del Estado representa una importante estrategia de apalancamiento en la estructuración de proyectos de esa índole, puesto que se necesitan volúmenes relativamente bajos de inversiones (*equity*)<sup>17</sup> para asegurar la consolidación de grandes complejos.

La urgencia por propuestas innovadoras de producción del espacio, en las que el papel empresarial toma el control de la producción inmobiliaria y de infraestructuras, apunta hacia una nueva etapa de centralización del capital en la producción del espacio. Uno de los aspectos menos estudiados de estos procesos tiene que ver con el considerable aumento del precio de la tierra y de los inmuebles. Por una parte, la propiedad de la tierra y de los inmuebles, al asociarse con proyectos de infraestructuras sofisticadas, se potencializa como una inversión y funciona con aun más fuerza, como capital ficticio. Por otra parte, la extensión de la concentración de inversiones para los territorios periféricos y la transformación radical de las condiciones de la infraestructura, tiende a limitar la posibilidad de expansión de las formas de producción preexistentes.

En la articulación de estas dinámicas, el capital financiero aumenta la proyección de sus cálculos para diferentes espacios de la urbe en la concepción de diferentes productos. La marcada diferenciación espacial de la metrópolis latinoamericana y la perspectiva de una superación histórica de la dificultad de solvencia de las familias mediante el endeudamiento, constituyen estrategias importantes para el aumento de las inversiones. Asociada al capital financiero, la presencia de importantes grupos económicos nacionales saca a relucir la permanencia de los vínculos con el atraso como un aspecto relevante de la financiarización.

### **La infraestructura emerge como inmobiliario: privatización del transporte público**

Como lo hemos mencionado antes, la esencia del negocio de la construcción de infraestructura separó el proceso de producción de la propiedad de lo que se está elaborando (Connolly, 1990). Según esa lógica, el contratado es el productor, “pero no tiene interés en un largo plazo en el producto que construye y que es, por naturaleza, de muy largo plazo”, pues no recibe una renta por “el inmobiliario” que produce. “Por tanto, no está preocupado por si el edificio es comercializable o incluso útil” (Connolly, 1990: 53).

---

<sup>17</sup> Conforme a lo informado por el gerente a cargo de la estructuración de fondos de inversión.

En ese sentido, la participación del Estado como contratista y proveedor del servicio, puede entenderse dada la “naturaleza no rentable del negocio” (Connolly, 1990: 53). Por otra parte, a partir de ese momento, el aspecto lucrativo en el negocio de la construcción ya no se basaba exclusivamente en la productividad de la construcción. La relación contractual entre el Estado y el contratista ha sido siempre determinante en las ganancias estimadas en el negocio. Los términos del contrato y el grado de cumplimiento —previsión de anticipos, condiciones para la liquidación de disolución parciales, exenciones de impuestos y tasas, entre otros aspectos (Connolly, 1990)— siempre han sido determinantes en las condiciones de acumulación en el sector.

En la actualidad, la producción y gestión de infraestructuras se vuelven cada vez más un negocio de propiedad. Al promover las concesiones y privatizaciones de infraestructuras y servicios, el Estado cede a la flexibilización de las condiciones de la propiedad pública, ya que autoriza y regula la explotación y captación de posibles rentas.

Esta nueva condición impone importantes cambios en la forma de producir y gestionar infraestructuras, lo cual altera la naturaleza del negocio y acentúa aún más la centralidad de los aspectos regulatorios. Por consiguiente, la regulación empieza a incidir en las condiciones de producción y de extracción de rentas, y fortalece el carácter inmobiliario de la infraestructura. En ese contexto, el propio diseño y sentido de las infraestructuras se transforma, de manera que pueden surgir conectadas a negocios inmobiliarios complementarios, identificados como monopolios para ser explotados en condiciones privilegiadas de conexión con las infraestructuras.

Dentro de esta nueva forma de producción y gestión de las infraestructuras, surgen distintos productos inmobiliarios que pasan a ser explotados como estrategia de aumento de las devoluciones de una operación.<sup>18</sup> La propiedad privada del espacio, piedra angular para la expansión de las relaciones capitalistas en la producción inmobiliaria, extiende sus dominios a la infraestructura, apuntando hacia una transformación radical de las relaciones de producción, pero también de apropiación. El avance de los procesos de mercantilización de las infraestructuras (Pírez, 2012), al producir nuevos propietarios del espacio urbano, aunque temporarios y regulados por las más distintas modalidades

---

<sup>18</sup> Según se ha constatado en el testimonio de varios ponientes en el Forum Infraestructura de Transporte, uno de los ejemplos citados fue la conexión de la hostelería como parte de las operaciones de alianzas público-privadas en aeropuertos. En esos convenios, los productos inmobiliarios se convierten en ganancias complementarias. El contenido del evento está disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/especial/2015/infraestrutura-de-transportes/> (consultado el 20 de mayo de 2019).

contractuales, parece ser determinante en la sofisticación de las formas de renta, difundidas por el aumento de la privatización de las infraestructuras y servicios.

Además, los términos de contratación se vuelven estratégicos, ya que definen las condiciones y posibilidades de captación del fondo público —mediante posibles anticipos, exenciones de impuestos y tasas, financiamientos subsidiados, entre otros medios—. Es en este sentido que Connolly (1990) afirma que esos aspectos regulatorios pueden ser más importantes para aumentar las ganancias que para la reducir costos de producción y de gestión de las infraestructuras. Los diseños de los marcos regulatorios de las alianzas público-privadas (PPP, por sus siglas en portugués) se convierten en los objetos principales de las disputas por la extensión de los procesos de mercantilización de las infraestructuras, determinantes para la comprensión de estas nuevas formas y de sus conexiones potenciales con el inmobiliario.

En Brasil, las PPP tomaron su forma actual en 2004, gracias a la aprobación de la ley número 11 079. Esa ley permitió la regulación de nuevas posibilidades de concesión pública de obras y servicios, diferenciándose de los instrumentos anteriores, por el hecho de que la entidad pública puede ofrecer contraprestaciones como una forma de complementar el pago a su contraparte privada. En ese sentido, se entiende la posibilidad del desarrollo de las PPP para sectores y actividades, ya que sin contrapartidas públicas no despertarían el interés de las grandes empresas contratistas ni de los inversionistas.

En la ley número 11 079, las PPP se definieron como un medio de provisión de equipo e infraestructuras, que considera simultáneamente construcción, gestión y manutención con validez de operación compatible con la amortización de las inversiones realizadas, con un límite de treinta años. Para juristas y analistas de mercado, dicha ley presentó como ventaja asegurar mejores garantías a los agentes financieros, mediante la consolidación de Fondos Garantizados. El interés de inversionistas privados también fue favorecido por la obligatoriedad del afianzamiento de Sociedades con Propósito Específico (SPE). Constituidas como empresas autónomas, pueden tener acciones negociadas en la bolsa de valores y emitir debentures como forma de capitalización. La creación de una mejor compartimentación de los riesgos inherentes a la instrumentación y gestión de los proyectos es otro aspecto decisivo en la captación de inversionistas en el caso brasileño (CBIC, 2015; IFC, 2016).

Cabe recordar que las concesiones se hicieron inicialmente por la ley número 8 987/1995, la cual desempeñó un papel relevante en el proceso de privatización del sector de la energía eléctrica y telecomunicaciones, ocurrido en la década de 1990. La regulación de los llamados ingresos alternativos, com-

plementarios, accesorios o derivados de proyectos asociados que corresponden a un conjunto de actividades económicas relacionadas tangencialmente con la ejecución de un contrato de concesión, emana de esta ley.

No obstante, fue un conjunto de mejoras en el marco regulatorio de las PPP, incluidas después de la promulgación de la ley de 2004, que les proporcionó mayor fuerza a esas estrategias e impulsó su esparcimiento. Mediante el decreto 5 977 de 2006, se reguló el Procedimiento de Manifestación de Interés (PMI), lo cual permitió que entidades privadas desarrollaran propuestas para responder a las convocatorias públicas. A su vez, la ley número 11 766 de 2012 fue decisiva en el aumento de captación de interesados en dar aportes financieros inmediatos para el socio público; de modo que el número de contratos firmados en Brasil resultó en un brinco de 28 en 2011 a 86 en 2016. Cabe mencionar que la urgencia de construcción de obras de infraestructura y equipo para la Copa Mundial (2012) y los Juegos Olímpicos (2016) fue también determinante al ampliar la aplicación del instrumento. Si bien las PPP han sido inicialmente divulgadas como un instrumento para superar los problemas infraestructurales de la producción a escala nacional (proyectos ferroviarios, puertos, entre otros), en la práctica, las PPP se esparcieron, esencialmente, a nivel urbano, cada vez más adoptadas por estados y municipios, se sumaron al papel ya bastante pertinente de las concesiones, beneficiadas con algunas mejoras en la legislación de las PPP. Según los datos del Observatorio de las PPP en 2015, en ese momento existían unas PPP contratadas por el Gobierno Federal, 48 por Gobiernos estatales y el Distrito Federal y 38 por municipios.

Desde la creación de las PPP en 2004, el Gobierno del Estado de São Paulo ha contratado once proyectos bajo ese modelo, todos en la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP) y en sus alrededores.<sup>19</sup>

De esos once proyectos, seis están relacionados con infraestructuras de transporte y movilidad, de los cuales cuatro corresponden a procesos de expansión y modernización de la red de metros de la RMSP.<sup>20</sup> Cabe mencionar otras alianzas que se vuelven relevantes en la provisión de vivienda y de servicios de salud. La metrópolis de São Paulo, que concentra los procesos de industrialización, tiene una función clave en el avance institucional de las PPP. Como lo demuestra Pereira (2018), el metro de São Paulo fue protagonista en el avance de estos cambios.

---

<sup>19</sup> Para mayor información sobre los Proyectos consulte el sitio: <http://www.governo.sp.gov.br/PED-PPPprojetos.html> (consultado el 20 de mayo del 2019).

<sup>20</sup> Metro y Compañía Paulista de Trenes Metropolitanos (CPTM).

La alternativa privada ya empieza a aparecer de forma más efectiva en la compañía en 1989, cuando se creó el programa Emprendimientos Asociativos, teniendo dos focos: combinar capitales públicos y privados en la expansión del sistema y aprovechar las zonas remanentes de las estaciones y de las líneas en construcción para conseguir recursos de los socios privados. A partir de ese momento, el metro se volvió pionero en las relaciones con el sector privado: tuvo gran influencia en la elaboración y aprobación de la ley estatal 7 835 de 1992, la cual regula la concesión de obras públicas y de servicios públicos mediante la licitación; así como la ley estatal 11 688 de 2004, creadora de las alianzas público-privadas y de una empresa para administrarlas en el ámbito estatal (la Companhia Paulista de Parcerias) —aun antes de que la ley de las PPP existiera a nivel federal (Ley Federal 11 079 de 2004)—; y fue también la sede de la primera PPP del país, la de la Línea 4-Amarilla (Pereira, 2018).

Las evaluaciones respecto a la instrumentación de esa primera PPP de transporte, ubicada en una de las zonas más valoradas de la ciudad, han demostrado importantes contradicciones. La operación se puso en marcha bajo fuertes presiones por parte del Banco Mundial, responsable de los préstamos a los socios privados. En la práctica, y debido a la presión de las grandes empresas contratistas involucradas en el consorcio ganador de la operación, más de 80% de la construcción fue desarrollada por el Estado, mientras que los socios privados sólo se hicieron cargo de las estaciones divididas en diferentes lotes. Las más concurridas y de mayor interés fueron construidas más rápidamente, lo cual permitió mayores devoluciones a los operadores.

El interés de los socios privados recayó, esencialmente, sobre la operación, grabado en contratos con una clara reducción de los riesgos por parte de los inversionistas, con base en los términos del reparto de los aranceles, lo cual originó una inmensa fragmentación en la gestión financiera que pone como objetivo la reducción del ingreso por parte de la empresa pública justificado en el avance de las demás alianzas.<sup>21</sup> Además, la operación ha permitido la explotación de rentas asociadas, como la emisión de deudas mediante el instrumento financiero de los debentures, permitiendo al consorcio percibir 1.2 billones de reales.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> La tarifa de remuneración pagada a la Via Quatro (concesionario) tiende a aumentar a lo largo de los años, mientras su peso en la división tarifaria también aumenta, lo cual afecta la recaudación del metro y de la CPTM y se vuelve insustentable a largo plazo (Pereira, 2018). Para una visión más detallada acerca de esa operación, consultar Pereira (2016).

<sup>22</sup> “Via Quatro percibe \$ 1.2 billones de reales con debentures de diez años,” *Valor Econômico*, 2 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.valor.com.br/financas/5423825/viaquatro-capta-r-12-bilhao-com-debentures-de-dez-anos> (consultado el 20 de mayo de 2019).

El sector privado aumenta tanto sus ganancias dado que realiza importantes reducciones de costos, al disminuir el salario de sus empleados, y explota al máximo sus espacios internos, ya sea para fines comerciales o publicitarios. Hace poco, el concesionario fue demandado por el Instituto del Consumidor por captar, mediante cámaras, las expresiones faciales de sus usuarios y así utilizar ese mecanismo para volver los anuncios publicitarios más eficientes.<sup>23</sup>

Una de las consecuencias de privatizar las infraestructuras se devela en la creciente fragmentación y control del espacio, instrumentalizado para ser, esencialmente, un producto de consumo, lo cual genera contradicciones en su propia reproducción ampliada del capital y de la sociedad.

Otro ejemplo que ilustra dicha condición es el aumento de los trenes urbanos en la Región Metropolitana de São Paulo hacia el Aeropuerto Internacional de Guarulhos.<sup>24</sup>

El proyecto inicial preveía la llegada directamente a las terminales;<sup>25</sup> sin embargo, fue alterado, según la Compañía Paulista de Trenes Metropolitanos (CPTM), a pedido del concesionario del aeropuerto, quien tiene planes de construir un *shopping center* en el sitio donde se ubicaría la estación de tren.<sup>26</sup> El acceso limitado al aeropuerto se ve reflejado en la bajísima utilización de la línea de tren, a pesar del costo elevado de su producción, equivalente a un billón de reales. Esa inversión fija del Estado fue distorsionada en función de lo establecido en el contrato. El resultado es que esa línea de tren no ha despertado ningún interés en los inversionistas, aunque el Estado también haya tenido intención de privatizarla.

Según el concesionario del aeropuerto, la decisión tuvo en cuenta las “obligaciones contractuales y las obras previstas en el Plan de Gestión de la Infraestructura del Aeropuerto Internacional de São Paulo, aprobado en 2013, año en que el Gobierno Federal lo cedió a la iniciativa privada”.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> “Concesionario es el blanco de una demanda por reconocimiento facial en el metro de São Paulo”, *Folha de S. Paulo*, 31 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/tec/2018/08/idec-pede-indexacao-de-r-100-mi-a-empresa-que-identifica-emocoes-no-metro.shtml> (consultado el 20 de mayo de 2019).

<sup>24</sup> Mediante la CPTM, Línea 13 Jade.

<sup>25</sup> La estación final de la línea de tren, que se iba a construir junto a las terminales más concurridas (Terminales 2 y 3), fue reubicada en la terminal más alejada y menos concurrida (Terminal 1).

<sup>26</sup> Tren de Cumbia lleva el mismo número de pasajeros que el ómnibus”, *Folha de S. Paulo*, 11 de julio de 2018. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/07/trem-de-cumbica-leva-mesmo-numero-de-passageiros-que-onibus.shtml> (consultado el 20 de mayo de 2019).

<sup>27</sup> “Nueva línea de la CPTM no minimiza largos trayectos de ómnibus en Guarulhos”, *Folha de S. Paulo*, 4 de abril de 2018. Disponible en: <https://mural.blogfolha.uol.com.br/2018/04/04/nova-linha-de-trem-nao-minimiza-longos-trajetos-de-onibus-em-guarulhos/> (consultado el 20 de mayo de 2019).



En esos procesos de privatización, el papel hegemónico de las grandes empresas contratistas nacionales resultó evidente al presentar un prominente crecimiento y una diversificación de sus zonas de intervención desde finales de los años 1990<sup>28</sup> y asumieron el protagonismo en los procesos de privatización de las infraestructuras. La observación de estos agentes en el sector de la infraestructura muestra una creciente especialización de sus empresas, que responden al desafío de gestión de servicios como los de transporte y saneamiento.

Articuladas alrededor de consorcios o mediante sus subsidiarias, las grandes empresas contratistas obtienen un papel definitivo en el diseño y moldeado de esas PPP. La superposición de los intereses privados por encima de los públicos es identificable en varios estudios que analizan formas de perfeccionamiento del instrumento (Nascentes, 2009; IFC, 2016). En el caso brasileño, la preparación de proyectos de servicios públicos aún es principalmente desarrollada por estructuradoras privadas conectadas con concesionarios. En ese sentido, esas empresas tienden a dirigir las PPP hacia esquemas más lucrativos, influenciando, incluso, los procesos de licitación (IFC, 2016). La mayor rentabilidad de una PPP puede ser asegurada por la exigencia de determinados tipos de insumos o la selección de determinadas zonas donde los inversionistas ya poseen terrenos (IFC, 2016). Llevados por la posibilidad de obtener mayores ganancias, muchos de los proyectos viabilizados se distancian de las prioridades sociales y, en cambio, responden a intereses específicos de los inversionistas.

### **El inmobiliario financia la infraestructura: los grandes proyectos urbanos**

En el transcurso de las transformaciones de la producción inmobiliaria y de las infraestructuras, las estrategias de recuperación de “plusvalías” urbanas se intensificaron en todo el continente latinoamericano; las anteriores apoyan

---

<sup>28</sup> De manera general, el restringido grupo de las grandes empresas contratistas nacionales presentó un crecimiento muy superior al de la economía brasileña hasta 2013. Ese crecimiento se relaciona con un importante movimiento de diversificación de los ramos de intervención (con la entrada a sectores nuevos, como el petroquímico, la industria naval, la agroindustrial, entre otros), así como la expansión de su intervención territorial, con la ampliación de su penetración internacional. En la actualidad, el conjunto de empresas conectadas a la empresa contratista se organiza bajo el formato de un Grupo Empresarial. Además, estas empresas pasaron por importantes procesos de modernización de la gestión, habiendo mantenido, en la gran mayoría de los casos, el control por grupo familiar.



e impulsan procesos de concentración y de centralización de capital en la producción del espacio. En el caso de São Paulo, este movimiento aumentó las llamadas operaciones urbanas, reconocidas por ser el principal instrumento para la factibilidad de proyectos urbanos.

Según las definiciones que se encuentran en el Plan Estratégico Maestro de 2002,<sup>29</sup> las operaciones urbanas consorciadas (OUC) son el conjunto de medidas coordinadas por el municipio, con la participación de propietarios, residentes, usuarios permanentes e inversionistas privados, cuyo objetivo es lograr transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valoración ambiental, específicamente mediante la ampliación de los espacios públicos, la organización del transporte colectivo, la instrumentación de programas habitacionales de interés social y mejoras en la infraestructura y sistema de carreteras en un perímetro determinado.

Si tomamos como referencia las experiencias internacionales, el análisis del empleo de instrumentos de “recuperación de plusvalías urbanas” en Brasil, se remonta a la década de 1970, dado que la ciudad de São Paulo es un espacio privilegiado de debates y para la concepción de instrumentos de esa naturaleza (Nobre, 2015). Desde 2004, las operaciones urbanas fueron financiadas por un título financiero mucho más sofisticado, los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepac), los cuales garantizan el anticipo de las contrapartidas pagadas por el mercado inmobiliario.

Como lo detalla Nobre (2015: 7), el Cepac representa un título emitido por el municipio, equivalente a un determinado valor de metros cuadrados de área adicional de construcción o en modificación de usos y parámetros de un terreno, comercializado en la bolsa de valores, correspondiente al valor inmobiliario para ser utilizado como forma de pago de contrapartida dentro del perímetro de una OUC.

Uno de los aspectos que cabe resaltar es que, en términos de producción del espacio, estas estrategias fueron justificadas por el recrudescimiento de la crisis fiscal de los años ochenta y por la necesidad de reestructuración urbana de antiguas zonas industriales. Tal como lo plantea Menegon (2008), a partir del Plan Maestro de 2002, el diseño de las operaciones urbanas se vincula claramente con la “necesidad” de reestructurar las zonas industriales, asumiendo la “intensificación de la producción inmobiliaria” como propuesta estructural y la valoración inmobiliaria como objetivo-meta de la planificación.

---

<sup>29</sup> En su artículo 225.

Cuando observamos la producción de las grandes empresas de incorporación en la época de mayor crecimiento de la metrópolis, puede constatarse una intervención privilegiada en las áreas de OUC, donde se instrumentaron grandes lanzamientos con VGV billonarios.

Las elevadas contrapartidas terminan exigiendo una enorme capitalización, lo cual restringe a los agentes involucrados. Al mismo tiempo, el pago de contrapartidas, que forma parte de un cálculo afinado por esos agentes, condicionará el aumento de los precios finales de los inmuebles.

Las zonas donde se instalan las operaciones urbanas ofrecen condiciones privilegiadas de valoración y capitalización, al permitir el desarrollo de grandes complejos inmobiliarios, a partir de la unión de glebas y terrenos con alto potencial de construcción disponibles, y al estimular una concentración de inversiones en espacios circunscritos.

El valor reunido de las contrapartidas en la totalidad de las OUC, en sus diecinueve años de instrumentación llegó a cerca de 6.3 billones de reales en el municipio de São Paulo. Al analizar la recaudación de las operaciones urbanas en el espacio, se puede verificar en ella una gran concentración. Como lo demuestra Nobre (2015), las OUC que más dinero percibieron, y por ende concentraron más inversiones, fueron justamente aquellas donde ya existía un gran interés por parte del mercado.

De las cinco operaciones urbanas instrumentadas en São Paulo, las dos ubicadas en las zonas más valoradas (OUC Faria Lima e OUC Água Espraiada), acapararon “89% del monto total recaudado por todas las operaciones” (Nobre, 2015). Cabe destacar, además, que fueron los años de fuerte crecimiento del mercado inmobiliario en la capital los que aseguraron un aumento cuantioso en la recaudación de recursos. Como lo demuestra Maleronka (2015), 51% de los ingresos en esas dos operaciones urbanas más grandes ocurrieron en el año de 2010 (Faria Lima) y en 2012 (Água Espraiada).

En este contexto se acelera el ciclo de valoración y capitalización inmobiliaria debido a la creciente coordinación entre el aumento de la construcción de edificios y la renovación de las infraestructuras. Si partimos de esa lógica, la infraestructura empieza a ser principalmente concebida como paisaje al servicio del aumento del precio de las edificaciones.<sup>30</sup> Asimismo, se vuelve un importante medio de capitalización complementaria de las propiedades.

---

<sup>30</sup> Nobre (2015) destaca en su trabajo una inmensa concentración de inversiones en infraestructuras viales, contrariando los intereses sociales de las operaciones.

De hecho, la recaudación de “plusvalías inmobiliarias” se ha vuelto una fuente notable para las inversiones urbanas, haciendo contrapunto a la histórica baja capacidad de inversión de los municipios, exacerbada en momentos de crisis económica y fiscal. Esta forma de financiamiento, reconocida y cada vez más publicitada como la principal solución a la crisis de las ciudades, encubre la creciente dependencia de la producción de infraestructura y equipos con relación a las inversiones inmobiliarias, además de ser restringida a espacios limitados de la urbe y principalmente dirigida a inversiones viales. En ese sentido, dicha estrategia contribuye a aumentar las desigualdades al consolidar espacios completamente diferenciados en la metrópolis.

El aumento y aceleración de la recaudación, que podrían potencializar la acción pública en la transformación de esos espacios, al final representaron grandes volúmenes de recursos en caja, resultantes del “estrecho sistema de contratación de proyectos y obras mediante licitaciones” (Maleronka, 2015). La “desarmonía” de ritmos entre la producción inmobiliaria privada y la construcción de infraestructura pública se vuelve el meollo de la crítica de la gestión de operaciones urbanas y de una solicitud para la transferencia del control sobre la planificación y la producción de las infraestructuras a los agentes privados.

Esa presión para acelerar las transformaciones urbanas, apuntando a crear nuevas fuentes de inversión para el capital financiero, impulsa una renovación de los instrumentos urbanísticos estos últimos años, con el propósito de aumentar el protagonismo de los agentes privados, delegándoles la planificación de las intervenciones (elaboración de planos y su viabilidad económica) y la construcción y gestión de las infraestructuras y equipo. Desde esa perspectiva, todo el espacio, producto de dicha renovación, se concibe a partir de un cálculo de rentabilidad.

Ejemplos emblemáticos de la “renovación en la planificación” se vieron en el fracasado Proyecto Porto Maravilha en Río de Janeiro<sup>31</sup> y son anunciados en la actual gestión de la capital paulista,<sup>32</sup> bajo la forma del “mayor programa de privatización en la historia”.

La utilización de las PPP como instrumento —inicialmente concebido para las infraestructuras y equipos— para la viabilidad de complejos proyectos urbanos crea una nueva etapa de privatización del espacio al exacerbarlo como un sitio privilegiado de reproducción del capital. En escenario de crisis, los

<sup>31</sup> Para una imagen más detallada de ese proyecto, consulte Pereira (2016).

<sup>32</sup> Nos referimos aquí al alcalde del Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), João Dória Júnior, electo en el 2016.

instrumentos que serían relevantes para la expansión del inmobiliario le prolongan la vida a partir del ensanche en la captación del fondo público, además son vistos como herramientas centrales para la viabilidad de nuevos proyectos urbanos. A raíz de lo anterior, se renuevan los discursos de la crucial importancia de la tierra y de la modernización de los mecanismos de desapropiación para el avance de las PPP y concesiones. Cabe destacar que los mecanismos de acumulación primitiva (como la privatización de tierras públicas) se vuelven aspectos fundamentales para atraer el capital financiero y la intensificación de la captación de renta inmobiliaria.

### Consideraciones finales (preliminares)

La centralización del capital, descrita como forma de organización económica dominante en el contexto de financiarización, impacta de manera decisiva en las estrategias de la industria inmobiliaria y las lógicas de producción de infraestructura; además, exacerba las desigualdades territoriales a partir de ese entrelazamiento. Nosotros entendemos la financiarización como un proceso de expansión del dominio del capital financiero en la economía, que alcanza, por su creciente desplazamiento, la función de acreedor para propietario en situación exterior a la producción (Chesnais, 2005).

En el transcurso de esta nueva lógica de producción del espacio, debe destacarse el rediseño de las políticas públicas, que mediante financiamientos, subsidios, concesiones, privatizaciones y proyectos urbanos se aseguran las condiciones para alcanzar un nuevo episodio de acumulación en la producción del espacio. El capital financiero como propietario, al adoptar estrategias más flexibles de acumulación, así como exigir volúmenes crecientes de inversiones y tasas aumentadas al momento de la devolución, tiende a promover una importante reestructuración en la organización de los sectores inmobiliario y de infraestructura y a impulsar el aumento de conexión entre ellos, haciendo menos rígida la fragmentación de la acumulación impuesta por la preponderancia de una lógica industrial.

El creciente acercamiento entre infraestructura e inmobiliario se presenta como una estrategia esencial para aumentar las ganancias coordinadas por intensos procesos de centralización del capital. La modernización de los marcos regulatorios en el inmobiliario y las infraestructuras, vinculada a la renovación de las políticas públicas en diferentes esferas gubernamentales, le dio bastante fuerza a la cuestión de la propiedad privada de la tierra.

Y ésta, a su vez, vinculada a la apropiación masiva del fondo público, parece explicar los procesos de centralización protagonizados por élites nacionales, al proporcionarle especificidad a la financiarización y a la centralización en su avance en la producción del espacio.

Chesnais (2005), al analizar los procesos de mundialización del capital, busca recalcar que el dominio de la economía no desarraigó a las oligarquías originarias, sino que impuso, en realidad, nuevas formas de refuerzo de sus derechos de propiedad y mecanismos de explotación del trabajo. Para el autor, en el transcurso del avance del capital financiero surgen: “[...] oligopolios ‘rejuvenecidos’ y ‘renovados’. Ellos combinan un importante control de la *corporate governance*, una gestión moderna y un posible uso de las tecnologías de punta con formas de explotación más retrógradas de la fuerza obrera y del medio ambiente” (Chesnais, 2005: 22).

La observación más en detalle del cambio en las estrategias de acumulación en ambos sectores termina de sacar a la luz los procesos de consolidación de grandes promotoras, empresas contratistas y la creciente intervención de grupos económicos industriales en el espacio. A raíz de esas reflexiones, surgen los cuestionamientos por saber si esas élites dominantes se volverían, en este caso, mediadoras del capital internacional. O si acaso se volverían un obstáculo a combatir por sus intereses financieros internacionales.

La crisis de las mayores empresas contratistas, profundamente relacionada con los escándalos de corrupción extensibles a toda América Latina, parece poner esas cuestiones en el centro del debate, sugiriendo la necesidad de estudios más pormenorizados en ese sentido.

Otra cuestión que debe encararse es el hecho de que una parte importante del avance de los procesos de intensificación en la articulación de la producción de infraestructuras e inmobiliario fue coordinada por gobiernos progresistas, basados en la percepción de que el avance de esos procesos podría llevar a alguna perspectiva de redistribución, creencia claramente compartida por muchos en el caso de la vivienda.

A diferencia de las mercancías fabriles, la intensificación en la producción de la vivienda no representa necesariamente una reducción en el precio de las mercancías finales. Llevada a cabo por el mercado, la intensificación de inversiones de forma acelerada tiende a potencializar la captación de renta inmobiliaria que se consolida como una parte cada vez más relevante de las ganancias.

Para Chesnais y Serfati (2003), los cambios en curso refuerzan la urgencia de un mayor desarrollo de la teoría de la renta y una profundización en el análisis del lugar reservado en el capitalismo a los rentistas de todas categorías, y al mismo tiempo

se hace inevitable la cuestión de la propiedad. Dentro de esta perspectiva, la renta gana cada vez más fuerza como un importante punto de impulso en las relaciones de reproducción del capital en la producción inmobiliaria y de infraestructuras. Sin embargo, entendemos que la captación de dicha renta implica tanto una escala inmediata, mediada por la concentración del trabajo; como una escala global, mediada por el aumento de los financiamientos y la explotación de las diferencias de renta en el espacio metropolitano; así como una dimensión del cotidiano, intermediada por la aceptación de los altos precios de los inmuebles y la creciente privatización de las infraestructuras y servicios públicos (Rufino, 2017).

En las metrópolis latinoamericanas, dichos procesos se vuelven aún más relevantes por exacerbar las desigualdades históricamente existentes, en la medida en que tienden a promover modernizaciones selectivas sin resolver las grandes deficiencias de la mayor parte del territorio. En Brasil, en el contexto de crisis y de interrupción democrática, las desigualdades se acentúan y las ilusiones sobre ganancias redistributivas desaparecen. En ese contexto, múltiples proyectos de privatización agarran cada vez más fuerza, en los que, distribuidos bajo las formas más diferentes y en los más diferentes espacios de las diferentes ciudades del país, se anuncian como la única solución posible a lo urbano.

## Bibliografía

- AGLIETTA, Michel, 1986, *Regulación y crisis del capitalismo*, Siglo XXI Editores, Ciudad de México.
- CÂMARA Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), 2015, “Oportunidade de negócios em infraestrutura e PPPs”, Encontro Internacional de Infraestrutura y PPP, Brasília, Brasil.
- CHESNAIS, François (org.), 2005, *A Finança mundializada*, Boitempo, São Paulo, Brasil.
- CHESNAIS, François y Claude Serfati, 2003, “Ecologia e condições físicas da reprodução social: alguns fios condutores marxistas”, *Crítica Marxista*, vol. 1, núm. 1.
- CONNOLLY, Priscilla, 1999, “Pearson and Public Works Construction in Mexico, 1890-1910”, *Business History*, vol. 41, núm. 4, octubre, Londres, Inglaterra.
- DE Mattos, Carlos A. de, 2007, “Globalização, negócios imobiliários e transformação urbana”, *Nueva Sociedad*, núm. 212, noviembre-diciembre, Caracas, Venezuela.
- DE Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar e Nelson Diniz, 2017, “Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento”, *Cadernos Metrôpole*, vol. 19, núm. 39, São Paulo, Brasil.

- FIX, Mariana, 2007, *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*, Boitempo, São Paulo, Brasil.
- GOTTDIENER, Mark, 1997, “A produção social do espaço urbano”, em *A produção social do espaço urbano*, Edusp, São Paulo, Brasil.
- INTERNATIONAL Finance Corporation (IFC), 2016, “Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil: Diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento”, International Finance Corporation, Brasília, Brasil.
- JARAMILLO, Samuel, 1982, “Las formas de producción del espacio construido en Bogotá”, em Emilio Pradilla Cobos (coord.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM, Ciudad de México.
- JARAMILLO, Samuel, 1988, “Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico”, em Luis Mauricio Cuervo, Samuel Jaramillo, Jorge Iván González y Fernando Rojas, *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, CIDER, Bogotá, Colombia.
- LENCIONI, Sandra, 2011, “A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas”, *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, núm. 120, enero-junio, Curitiba, Brasil.
- LESSA, Carlos y Sulamis Dain, 1998, “Capitalismo Asociado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento”, em Luiz Gonzaga de Mell Belluzzo (org.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*, Editorial Unicamp, Campinas, Brasil.
- LORRAIN, Dominique, 2011, “La main discrète: La finance globale dans la ville”, *Revue française de science politique*, vol. 61, núm. 6, Paris, Francia.
- LOVERA, Alberto, 2013, “El capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina”, em Branca Rebeca Ramírez Velázquez y Emilio Pradilla Cobos (orgs.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, UAM, Ciudad de México.
- MALERONKA, Camila, 2015, “Análise: Cepac ainda é um instrumento em fase de evolução”, *O Estado de São Paulo*, 3 enero, São Paulo, Brasil.
- MENEGON, Natasha, 2008, “Planejamento, território e indústria: as operações urbanas em São Paulo”, tesis de Maestría, Universidad de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- NASCENTES, Adriana, 2009, *Práticas de Parcerias Público-Privadas no Brasil e no Exterior: êxitos e riscos. Relatório final relativo à pesquisa, análise e sistematização das Melhores Práticas, casos de êxito e de risco*, BID, Brasília, Brasil.
- NOBRE, Eduardo Alberto Cusce, 2006, “O ideário urbanístico e a legislação na cidade de São Paulo: do Código de Posturas ao Estatuto da Cidade”, *Anais do IX Seminário da História da Cidade e do Urbanismo*, FAUUSP, São Paulo, Brasil.



- OLIVEIRA, Francisco de, 1998, “A metamorfose da Arribaça: Fundo público e Regulação autoritária no Nordeste”, en *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*, Vozes, Petrópolis, Brasil.
- PEREIRA, Daniela Costanzo de Assis, 2016, “Relações público-privadas no Metrô de São Paulo”, tesis de Maestría, Universidad de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- PEREIRA, Paulo Cesar Xavier, 2005, “Reestruturação Imobiliária em São Paulo: especificidades e tendências”, X Encuentro de Geógrafos de América Latina, Universidad de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- PÍREZ, Pedro, 1999, “Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires”, *Revista EURE*, vol. 25, núm. 76, diciembre, Santiago, Chile.
- PÍREZ, Pedro, 2012, “Servicios Urbanos y Urbanización en América Latina: su orientación entre el bienestar y la reestructuración”, *Geo UERJ*, año 14, vol. 2, núm. 23, 2º semestre, Río de Janeiro, Brasil.
- PÍREZ, Pedro, 2013, “Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos”, *Cuaderno urbano. Espacio, cultura, sociedad*, vol. 14, Buenos Aires, Argentina. <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/528>
- RUFINO, Maria Beatriz Cruz, 2017, “Financeirização do Imobiliário e transformações na produção do espaço: especificidades da reprodução do capital e expansão recente na metrópole paulistana”, en Álvaro Ferreira, João Rua y Regina Célia de Mattos (coords.), *Metropolização: espaço, cotidiano e ação*, Consequência, Río de Janeiro, Brasil.
- RUFINO, Maria Beatriz Cruz y Paulo Cesar Xavier Pereira, 2011, “Segregação e produção imobiliária na transformação da metrópole latino-americana: um olhar a partir da cidade de São Paulo”, en Sandra Lencioni, Sonia Vidal-Koppmann, Rodrigo Hidalgo, Paulo Cesar Xavier Pereira (orgs.), *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo y Santiago*, vol. 1, FAU-USP, São Paulo, Brasil.
- SEABRA, Odette C. de Lima, 1986, “Os meandros dos rios nos meandros do Poder. Tietê e Pinheiros: valorização dos rios e das várzeas na cidade de Paulo”, tesis de Doctorado, Universidad de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- SMOLKA, Martin, 1987, “Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro”, *Revista Espaço e Debates*, año VII, vol. 1, núm. 21, São Paulo, Brasil.
- TONE, Beatriz Bezerra, 2016, “São Paulo, século XXI: valorização imobiliária e dissolução urbana”, tesis de Doctorado, Universidad de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- TOPALOV, Christian, 1974, *Les promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Mouton, París, Francia.
- WEHBA, Cristina, 2017, “Reestruturação Imobiliária e Reconfiguração do Espaço: a produção da Odebrecht na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada”, en *Anales del XVII Encuentro Nacional de la ANPUR*, São Paulo, Brasil.



# LA CIUDAD EN LA INFLEXIÓN ULTRALIBERAL LATINOAMERICANA: REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO DE RÍO DE JANEIRO

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro\**  
*Orlando Alves dos Santos Junior\*\**

## Resumen

Múltiples ciudades latinoamericanas han pasado por periodos de neoliberalización, en especial a partir de la década de 1990. El punto de partida de este artículo son los diversos experimentos neoliberales como causa y consecuencia del ajuste espacio-temporal del capitalismo en Brasil y en América Latina. Río de Janeiro fue, seguramente, la ciudad donde se llevó a cabo el más profundo ensayo de urbanismo neoliberal en Brasil, impulsado en gran medida por la realización de dos megaeventos deportivos, como las Olimpiadas de 2016. Además, el fracaso de los experimentos instrumentados en esta ciudad ha sido también un ejemplo que la literatura internacional ha analizado como “doctrina del *shock*”. Lejos de que la derrota del proyecto neoliberal represente su fracaso, las narrativas acerca de la naturaleza y razones de la crisis legitiman políticas de austeridad

---

\* Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro — IPPUR. Consejo Nacional de Investigación— CNP [Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico] Coordinador Nacional del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología “Observatorio de las Metrópolis”.

\*\* Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional —IPPUR, de la Universidad Federal de Río de Janeiro— UFRJ [Universidad Federal de Río de Janeiro]. INCT [Institutos Nacionales de Ciencia y Tecnología] Observatorio de las Metrópolis. Este artículo fue escrito inicialmente en 2018, con motivo del IV Seminario de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre teoría Urbana —RELATEUR— aun antes de la elección, ese mismo año, de Jair Bolsonaro como presidente de Brasil, así como la consecuente aceleración de las reformas ultraliberales, siendo que es un hecho político que está en sintonía con el argumento que orienta la reflexión propuesta aquí.

y un ciclo aún más intenso de neoliberalización urbana. Este artículo tiene por finalidad principal usar el caso de Río de Janeiro para una reflexión más amplia respecto de las condiciones según las cuales el proceso global de neoliberalización se traduce en experimentos contextualmente específicos en las ciudades latinoamericanas, al combinar cortos ciclos virtuosos de ilusión desarrollista, fracasos, crisis y una reactivación más radical del proyecto neoliberal, el cual promueve un importante ajuste espacio-temporal en su orden urbano híbrido.

### Palabras clave

Neoliberalización, orden urbano, megaeventos deportivos, crisis y fracaso.

## Introducción

Múltiples ciudades latinoamericanas han pasado por períodos de neoliberalización partir de la década de 1990.<sup>1</sup> Dicho período puede caracterizarse como una etapa de *roll out* —retomando los términos de Peck y Tickell (2002)—<sup>2</sup> donde es posible identificar la consolidación de la ideología del emprendimiento urbano y la urgencia de modelos promercado de gobernanza de la ciudad, basados en coaliciones interescales entre fuerzas políticas locales, nacionales y agentes económicos transnacionales. El punto de partida de este artículo son los múltiples experimentos neoliberales como causa y consecuencia del ajuste espacio-temporal (Harvey, 2005; 2013) del capitalismo en Brasil y en América Latina.

Río de Janeiro fue, seguramente, la ciudad donde se llevó a cabo el más grande y profundo experimento de urbanismo neoliberal en Brasil. En efecto, la organización y realización de megaeventos deportivos —los Juegos Panamericanos en 2016, la Copa del Mundo en 2014 y las Olimpiadas en 2016— sentaron las condiciones para el surgimiento y fortalecimiento de la mencionada coalición interestelar que promovió fuertes ciclos de transformaciones regulatorias

---

<sup>1</sup> Acerca de la difusión del neoliberalismo en América Latina, véase <https://outraspalavras.net/mercados-democracia/as-duas-vidas-do-neoliberalismo-na-america-latina/> (consultado en febrero de 2021). Respecto a la alternancia de poder entre gobiernos de izquierda y derecha, véase <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/01/19/por-que-a-ideia-de-que-a-america-latina-pende-a-esquerda-o-right-has-missed-the-sense.ghtml> (consultado en mayo de 2021).

<sup>2</sup> Los autores apuntan que el proceso de neoliberalización en los países del Atlántico Norte involucró dos fases distintas a lo largo de su desarrollo: una etapa de *roll back*, que corresponde a la fase de destrucción de las instituciones y regulaciones vinculadas con el keynesianismo y con el Estado del Bien-Estar y luego una fase de *roll out* que corresponde a la fase de construcción de nuevas instituciones y regulaciones promercado y del Estado Neoliberal propiamente dicho (Peck y Tickell, 2002).

promercado y proyectos radicales de reestructuración socioespacial, lo que permitió crear el marco institucional, político y cultural de un nuevo orden urbano, ajustado a la inflexión ultraliberal actual.

La coalición y su proyecto recibieron una fuerte legitimación por parte de la sociedad, en razón de la construcción y difusión de una “narrativa de los legados”, cuyo meollo fue el discurso de superación de la larga trayectoria de crisis y de estancamiento de la ciudad, así como una mejoría significativa de la calidad de vida.

La capacidad de persuasión también se basaba en declarar que la recepción de dichos megaeventos no impactaría en los compromisos constitucionales y legales de la ciudad respecto a la provisión del bienestar social, en la medida en que éstos serían esencialmente financiados por mecanismos de mercado. Se utilizarían nuevos instrumentos de financiamiento, en relación a los tradicionales, procedentes de los fondos públicos, las llamadas operaciones urbanas consorciadas (OUC) y las alianzas público-privadas (PPP, por sus siglas en portugués), cuyo objetivo era lograr la ejecución de las abultadas inversiones urbanas necesarias para la preparación de la ciudad. En defensa de estos instrumentos, se argumentó que tendrían la ventaja de no presionar el presupuesto de la ciudad y que serían dotados de una mayor eficiencia operacional que los de la gestión pública.

No obstante, el caso de Río de Janeiro ha sido también un ejemplo de lo que la literatura internacional analiza como una recuperación y avance del proyecto ultraliberal, legitimado por la estrategia política establecida, y que Naomi Klein (2009) denominó “doctrina del *shock*”,<sup>3</sup> al utilizar las propias consecuencias negativas, económicas, sociales, urbanas y ambientales del rotundo fracaso del experimento neoliberal anterior. Efectivamente, puede hablarse de fracaso, ya

---

<sup>3</sup> El ejemplo más conocido de la transformación de la doctrina del *shock* en la política es el caso de la tragedia de Nueva Orleans, en 2005. “Uno de los que vio una oportunidad en las aguas diluviales fue Milton Friedman, gran gurú del movimiento a favor del capitalismo liberal [...]. A pesar de sus 95 años y una salud frágil [Friedman] encontró la fuerza para escribir un artículo de opinión para el *Wall Street Journal*, tres meses después de que los diques cedieran. ‘La mayoría de las escuelas de Nueva Orleans está en ruinas’, observó Friedman, ‘así como los hogares de los niños que las frecuentaban. En este momento, los niños se encuentran dispersos por todo el país. Esto es una tragedia. Es también una oportunidad para reformar de manera radical el sistema educativo’. La idea radical de Friedman era que, en vez de gastar una porción de los miles de millones de dólares del dinero para la reconstrucción y mejorar el sistema de educación pública de Nueva Orleans, el gobierno debería proporcionarles cupones a las familias, los cuales podrían gastarse en instituciones privadas, muchas de ellas con ánimo de lucro, que serían subsidiadas por el Estado. Era crucial, escribió Friedman, que este cambio radical no fuera meramente un parche, sino “una reforma permanente [...]”. En un marcado contraste glacial en el que se reparaban los diques y se restauraba la red eléctrica, la subasta del sistema educativo de Nueva Orleans estaba ocurriendo a una velocidad y precisión militares. En menos de diecinueve meses, con la mayoría de los residentes más pobres aún en el exilio, el sistema educativo de Nueva Orleans había sido substituido, casi en su totalidad, por escuelas con permisos especiales, administradas por privados” (Klein, 2009: 16-17).

que, 25 años después del experimento —y sobre todo después del gran ciclo de megaeventos—, la ciudad vive en un escenario de crisis económica e insolvencia fiscal (visible en la caída de 7.4% del Ingreso Corriente Neto —RCL— en el estado de Río de Janeiro entre 2006 y 2015); el aumento del desempleo y de la informalidad (que alcanzó, en 2019, 14.5% de la población económicamente activa —PEA— y 39% de trabajadores informales); de crisis social (de 2013 a 2015, el porcentaje de la población estatal en extrema pobreza subió de 3.0% a 5.5%), de crisis en la seguridad pública (que culminó con la intervención federal en la seguridad pública del estado, en 2018); de crisis de la salud y de la educación, con el paro de emprendimientos públicos y privados llevados a cabo (por ejemplo, en los proyectos de movilidad urbana y emprendimientos como Porto Maravilha).<sup>4</sup> Lejos de que la derrota del proyecto neoliberal represente su fracaso, las narrativas acerca de la naturaleza y razones de la crisis ha legitimado políticas de austeridad y un ciclo aun más intenso de neoliberalización urbana. Dicho ciclo puede interpretarse a la vez como causa y consecuencia del ajuste espacio-temporal del capitalismo brasileño.

Este artículo tiene como finalidad usar el caso de Río de Janeiro para reflexionar ampliamente acerca de las condiciones, según las cuales el proceso global de neoliberalización se ha aplicado en experimentos contextualmente específicos en las ciudades latinoamericanas y cómo, después de cortos ciclos virtuosos de ilusión desarrollista, la crisis ha sido el fermento para una reanudación más radical del anterior proyecto, lo cual configura lo que denominamos como inflexión ultraliberal que parece esparcirse por Latinoamérica.

De hecho, este texto asume como hipótesis que las transformaciones actuales en las ciudades del continente pueden interpretarse como un profundo ajuste espacio-temporal en su orden urbano híbrido (Ribeiro y Santos Junior, 2017). Es decir, un orden urbano que, aunque basado en la dinámica de la producción capitalista del espacio, se caracterizaba hasta entonces por un patrón desigual y combinado en la organización social del territorio, cuya característica principal era un régimen de segregación urbana basado en el dúo gramatical de la distancia social y la proximidad territorial entre las clases sociales, y en la selectividad diferenciada en el acceso al suelo urbano y a sus beneficios.

Este patrón híbrido resultó en las formas particulares que presidieron el entrelazamiento entre mercado-sociedad-Estado en la formación histórica de las ciudades latinoamericanas. Desde nuestra concepción, la reanudación del proyecto neoliberal en el contexto de crisis provocada por el experimento

---

<sup>4</sup> Para el análisis de la crisis económica del estado de Río de Janeiro, véase Sobral, 2018.

anterior, se verifica en la renovación de este orden urbano híbrido, mediante reestructuraciones y transformaciones regulatorias del uso y ocupación del suelo, privatización de los servicios públicos, patrones de gestión, etc., cuyo rumbo es un ajuste histórico de las ciudades a los requerimientos y obligaciones de lo que se ha denominado urbanismo neoliberal (Brenner, Peck y Theodore, 2012).

Con el fin de analizar el argumento propuesto, este artículo se estructura en tres partes. En las dos primeras, analizamos los factores históricos que condicionan el ajuste espacio-temporal en Brasil y en América Latina. En ese sentido, se destacan dos aspectos. Por un lado (primera parte), el largo proceso de la formación urbana capitalista que generó en la periferia un orden urbano híbrido, en el cual la lógica del mercado y de las instituciones locales se entrelazan en los procesos típicos del patrón periférico de un desarrollo desigual y combinado, que conforman las dinámicas heterogéneas de la organización social del territorio. Por otro lado (segunda parte), en el plan de la conyuntura económica, el ajuste tiene que ver con la convivencia conflictiva y ambigua en la sociedad y en las políticas públicas de dos proyectos: uno neodesarrollista y otro neoliberal. Este hecho puede verificarse en los desfases entre lo que ocurría a largo plazo en el mundo capitalista en términos de avance del proyecto neoliberalizante y de lo que ocurría en Brasil.

En la tercera parte, analizamos la ciudad de Río de Janeiro como un caso de política de ajuste que, aunque haya absorbido dichas contradicciones y ambigüedades, sirvió de laboratorio de aprendizaje, donde se llevaron a cabo experimentos que se difundirían a otros lugares y en diferentes escalas. En las consideraciones finales, teniendo en cuenta las ambigüedades y contradicciones del experimento neoliberal en Río de Janeiro, problematizamos el concepto de “fracaso”, así como los procesos de neoliberalización de las ciudades latinoamericanas. El argumento es que el cuadro actual de crisis en las ciudades que incorporadas a estos ciclos de reestructuración neoliberal no demostraría un fracaso del proyecto global neoliberalizante. Por el contrario, las respuestas a las crisis originadas por estos experimentos evidencian la creación de las condiciones políticas, institucionales y sociales para una nueva etapa de neoliberalización más intensa, que algunos autores han designan urbanismo de austeridad (*austerity urbanism*) (Peck, 2015), que muestra el proceso de neoliberalización diversificada —*variegated neoliberalization* (Brenner, Peck y Theodore, 2010)— y amenaza el futuro de las ciudades latinoamericanas.

### El ajuste espacio-temporal en el orden urbano en Brasil y en América Latina

El experimento neoliberal en las ciudades brasileñas y latinoamericanas debe leerse como un ajuste espacio-temporal en el orden urbano. Este ajuste es resultado de dos factores históricos. Por una parte, el largo proceso de formación urbana capitalista en la periferia del sistema-mundo generó un orden urbano híbrido. Por otra parte, en el plan de la coyuntura económica, el ajuste tuvo que ver con la convivencia conflictiva y ambigua en la sociedad y en las políticas públicas de dos proyectos: uno neodesarrollista y otro neoliberal. Veamos cada uno de esos factores de manera más detallada.

El orden urbano vigente en las ciudades latinoamericanas tiene como principal característica la coexistencia de patrones desiguales y combinados en la organización e integración económica, los cuales pueden verificarse en la realización de intercambios basados en la lógica del mercado que conviven con formas de acción social orientadas hacia valores similares a la reciprocidad y a la redistribución, tal como fueron anunciadas por Polanyi (2000). La literatura sociológica clásica latinoamericana demostró que la urbanización acelerada, asociada a la industrialización y a la modernización cultural, no eliminó las prácticas basadas en redes de obligaciones y de compromiso personal —asociativismo, clientelismo, corporativismo, patrimonialismo— que permean las esferas del mercado, de la sociedad y del Estado (Diniz, 1982; Nunes 2007; Oliven, 2010; Leeds y Leeds, 1980; Caicedo-Ortiz, Ríos-Cárdenas, Zúñiga-López, 2014). La vigencia de esta forma de organización e integración económica constituyó, históricamente, un patrón institucional de producción y de reproducción de la ciudad en América Latina, en el cual la principal marca es la importancia nada residual de la informalidad e ilegalidad latifundista y urbanística que conviven con la producción formal organizada por el capital inmobiliario y por el Estado.

De este patrón institucional híbrido resultan tres dinámicas socioespaciales que coexisten en el uso y producción del espacio residencial: 1) la autosegregación de las clases altas en la forma de una fuerte concentración voluntaria en determinados espacios más valorados y mejor dotados en infraestructura y servicios urbanos; 2) la perifерización de las clases populares en zonas más precarias en términos de oferta de los servicios públicos básicos (saneamiento, educación, salud, transporte) y alejadas de los centros de empleo; 3) la infiltración de las clases populares, mediante asentamientos irregulares (laderas de los cerros, orillas del río, tierras ociosas públicas y privadas), en los barrios de clase media y media alta de la ciudad.

En Brasil, la *favelização* se refiere al crecimiento de asentamientos informales populares, conocidos por diferentes términos en América Latina, que reflejan las particularidades y el contexto histórico y social de cada país, pero manteniendo en común el significado negativo de los términos utilizados: favela (Brasil); villa miseria (Argentina); barrio marginal (Colombia); invasión (Ecuador); cinturón de miseria, ciudad perdida, baja, precarios (México); ghetto, barrios pobres (Panamá); barracón (Perú), y barrio malo (República Dominicana) (Revelo-Imery, 2014a, 2014b).

Sin embargo, son necesarias algunas precisiones. En este caso, no utilizamos el término invasión en el sentido ecológico funcionalista definido por Mckenzie (1970), sino más bien como el resultado de las luchas sociales en torno del suelo urbano como garantía de acceso a una serie de oportunidades que inciden en el bienestar, patrimonio inmobiliario e ingreso monetario, entre otros recursos que se encuentran desigualmente distribuidos en la organización social de los territorios. A lo largo de la historia social y urbana de las ciudades latinoamericanas, la dinámica de invasión se ha manifestado en diferentes formas de asentamiento informal como resultado de acciones colectivas, en las que fracciones de las clases populares lograron acceder a espacios en esas zonas a las cuales no tendrían acceso si el mero precio de la tierra funcionara como único mecanismo de selección.

En ese sentido, se constituye una dinámica urbana en la cual, aun en una ciudad firmemente jerarquizada por los intereses de la especulación inmobiliaria, las prácticas de apropiación y las relaciones de producción capitalista del espacio conviven con prácticas de la invasión de los estratos populares de la población, en la forma de ocupación de las tierras públicas y privadas, y en la creación de mercados informales, empapados en relaciones de solidaridad y reciprocidad.

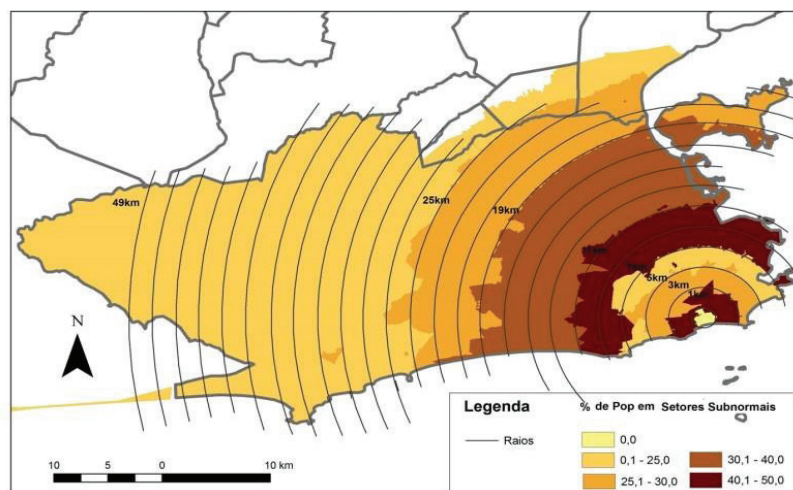
En el caso de Río de Janeiro, como ejemplo de lo anterior, tenemos innumerables favelas que se constituyeron y expandieron a la orilla de los sucesivos centros que se produjeron por el mercado inmobiliario para atender las dinámicas de autosegregación de la clase media, como el eje Copacabana-Ipanema-Leblon durante el periodo 1950-1970 y, más recientemente, en la zona de la Barra da Tijuca, durante 1970-1990.

Desde el punto de vista morfológico, la existencia de estas tres dinámicas socioespaciales en la ciudad de Río de Janeiro involucra un patrón de segregación residencial, cimentado en dos sentidos vinculados a dos escalas: 1) la escala micro, donde existe una relación de proximidad territorial y una distancia social entre las diferentes clases sociales, evidenciada por la presencia de favelas



ubicadas en espacios residenciales asociados a la clase popular en zonas de concentración de altos ingresos; 2) en la escala macro, donde se observa una concentración de sucesivas capas periféricas formadas alrededor del núcleo central de la ciudad de Río de Janeiro y que representan una fractura significativa entre los espacios asociados a la clase popular y los espacios ocupados por las clases de altos ingresos. La figura 1 pone en evidencia ese patrón a partir de la espacialización de los aglomerados clasificados como subnormales por el IBGE<sup>5</sup> en Río de Janeiro, al tomar como referencia la Zona Sur de la ciudad.

FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN DEL PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN EN SECTORES SUBNORMALES (FAVELAS Y ASENTAMIENTOS PRECARIOS) POR LA POBLACIÓN TOTAL POR ZONAS DE CONCENTRACIÓN POBLACIONAL. RÍO DE JANEIRO, 2010



Fuente: Censo de Población y Vivienda IBGE de 2010.

Cabe mencionar que la informalidad y la ilegalidad urbana como un factor clave en la organización socioespacial de las ciudades latinoamericanas no es el resultado de la vigencia de una “lógica de las necesidades de los pobres” que no son atendidas por el Estado ni por el mercado. Se trata de un proceso más complejo en la medida en que la tolerancia a la desmercantilización parcial de la

<sup>5</sup> Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), los aglomerados subnormales son los diversos tipos de asentamientos irregulares en el país, conocidos como favelas, invasiones, cañadas, depresiones, comunidades, villas, *ressacas* (áreas ubicadas en terrenos húmedos, que funcionan como reservorios naturales de agua, mocambos y palafitos, entre otros), véase [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais\\_informacoes\\_territoriais/default\\_informacoes\\_territoriais.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/default_informacoes_territoriais.shtm) (consultado en julio de 2016).



ciudad —traducida en la informalidad e ilegalidad latifundista y urbanística— se vuelve uno de los ejes de gestión y gobernabilidad de la masa marginalizada (Nunes, 2007) producida por la industrialización que ocurrió en el continente latinoamericano, en un contexto de fordismo periférico (Lipietz, 1989).

A tal efecto, la creación de las bases de la mercantilización de la fuerza de trabajo se dio mediante mecanismos de despojo semejantes a los de la acumulación primitiva del capital (Marx, 2013 [1867]; Harvey, 2004), a partir de un fenómeno de migración masiva de la masa campesina y de los desequilibrios producidos entre la industrialización y la urbanización, y que llevó al aumento y a la metropolización de las ciudades y su sobreterciarización (Almandoz, 2008). Por consiguiente, la ilegalidad y la informalidad latifundista son resultado de un modo de gobernación y de regulación sociopolítico en las formas de producción y de apropiación de la ciudad que sustentó el desarrollo capitalista industrial latinoamericano. Éste sería el fundamento histórico para la comprensión del crecimiento urbano de las ciudades latinoamericanas que se han organizado a semejanza de la lógica de expansión de las fronteras en las relaciones capitalistas.<sup>6</sup>

La intensidad y velocidad del proceso de movilización de la fuerza de trabajo mediante la migración de las masas rurales originó un conflicto potencial, en la medida en que el asentamiento de la población despojada que migraba hacia la ciudad no se acompañó de políticas de provisión estatal de la vivienda ni de políticas de regulación del uso y ocupación del suelo urbano, como ocurrió en gran parte de los países de Europa del norte. Dicho proceso de industrialización, mediante la acumulación de despojos (Harvey, 2004), abrió el paso a un orden urbano en las ciudades, marcado por extensos asentamientos irregulares donde, durante mucho tiempo, imperó la precariedad de los servicios públicos e infraestructura, la ilegalidad en sus múltiples formas, además de la irregularidad de la propiedad de la tierra. Frente a esa situación, surgieron dinámicas para la organización de los territorios en las ciudades latinoamericanas, que buscaron acomodar las lógicas tradicionales de mercantilización del suelo con otras lógicas, propias de los asentamientos de las clases populares.

---

<sup>6</sup> Se utiliza la noción de frontera con un doble significado. El primero, en el sentido histórico atribuido por Courlet (1996: 12-13), como “un límite que desplaza, a su conveniencia, el modo de producción capitalista”, lo que significa “una contradicción fundamental, según la cual, para moverse, la acumulación capitalista necesita formaciones no capitalistas a su alrededor”. El segundo, en el sentido más contemporáneo atribuido por Smith (2007:17), resalta que “Hoy en día, el vínculo entre el desarrollo económico y geográfico persiste, lo que le confiere su actualidad a la imagen de frontera, pero la forma de ese vínculo es muy diferente. En lo que respecta a la base espacial, en la actualidad la expansión económica ocurre, no mediante la expansión geográfica absoluta, sino mediante la diferenciación interna del espacio geográfico”.

Ése es el motivo por el cual la creación del orden urbano en las ciudades latinoamericanas involucró, en una gran parte de su territorio, la constitución de segmentos de mercado, débilmente regulados por el poder público y, a la vez, otros empapados en las relaciones de reciprocidad/redistribución, materializados por los lazos sociales.<sup>7</sup> Si en las ciudades de los principales países capitalistas la existencia de una lógica de la redistribución/reciprocidad, puede interpretarse como un mecanismo integrado a la lógica del mercado —que empapa las relaciones de intercambio por medio de los mecanismos de integración social frente a los efectos desarticuladores y enajenadores que resultan de la expansión del mercado autorregulado—, en las ciudades latinoamericanas, esos mecanismos de redistribución/reciprocidad significarían una búsqueda de la integración en el orden económico en el inmenso ejército industrial de reserva que fue socialmente desarraigado en función de los múltiples mecanismos de acumulación, frutos del despojo.

Además, también podemos inferir que dichos mecanismos corresponden a una reacción de las clases populares subalternas en la estructura social ante las tendencias económicas, así como la pérdida del sentido de dignidad al hallarse en una ciudad donde no lograron integrarse plenamente en el mercado del trabajo formal y emanciparse como clase obrera, o siquiera tener acceso a sus derechos básicos y condiciones para el ejercicio de una ciudadanía plena.

### **El ajuste espaciotemporal de los ciclos económicos en Brasil y en América Latina**

A partir de los años setenta, surgen nuevos patrones de dependencia en América Latina resultantes de las transformaciones en el sistema-mundo y de la creciente adaptación de las políticas neoliberalizadoras bajo el liderazgo de Estados Unidos (Martins, 2011). Como lo destaca Martins (2011: 3016):

La afirmación del neoliberalismo en América Latina posee dos grandes rasgos: la derrota de la ofensiva de los movimientos populares que se desarrolla en los años 1960 y 1970, que resultó en la imposición de regímenes dictatoriales fascistas y en procesos de redemocratización conectados con la

---

<sup>7</sup> La literatura sobre la migración demostró en diversas investigaciones el papel de estos lazos en el proceso migratorio. Singer (1975: 55) señala la importancia de considerar ese hecho afirmando: “La adaptación del migrante recién llegado al entorno social, con frecuencia se hace mediante mecanismos de ayuda mutua y de solidaridad por parte de los migrantes que llegaron antes”.

hegemonía estadounidense en la región; así como la revisión de las políticas públicas de Estados Unidos para la región a partir de la crisis de su hegemonía.

Entendemos la neoliberalización como una forma específica de “cambio regulatorio” que “prioriza respuestas basadas en el mercado, orientadas hacia el mercado o impuestas por el mercado”, que intensifica la “comodificación en todos los ámbitos de la vida social y, con frecuencia, moviliza instrumentos financieros especulativos para abrir nuevas arenas para la realización capitalista de beneficios” (Brenner, Peck y Theodore, 2012: 18).

Los procesos de neoliberalización no son homogéneos. Es necesario considerar el papel de las configuraciones político-institucionales de los diferentes contextos que conforman el proceso neoliberalizador (Brenner, Peck y Theodore, 2010; 2012). En efecto, la neoliberalización es un proceso híbrido, desigual, multifacético y contradictorio. Además, ésta no pretende dismantelar al Estado, sino reencaminar las políticas regulatorias, que se vuelven subordinadas y trazadas por la imposición del mercado.

En lo referente a la coyuntura económica, como mencionamos antes, el ajuste tendría que ver con la convivencia conflictiva y ambigua entre los proyectos de carácter neodesarrollistas y los neoliberalizadores que fueron sucesivamente instrumentados en la región. Si tomamos los años setenta como referencia, se entiende que los nuevos patrones de dependencia que emergen estarán marcados por desfases entre lo que estaba ocurriendo a largo plazo en el mundo capitalista en términos de avance del proyecto neoliberalizante, y lo que ocurría en Brasil. Ese desfase debe entenderse exactamente como un patrón de dependencia de América Latina con el sistema-mundo, en el cual el neoliberalismo se crea mediante experimentos y tendencias históricamente especificadas para cada contexto, con marcadas diferenciaciones que consideran las múltiples escalas, lugares y territorios. De manera muy sucinta, y basados en el análisis de Brenner, Peck y Theodore (2012) acerca del proceso de neoliberalización a escala mundial, así como el estudio de Martins (2011), enfocado en América Latina y en Brasil, podemos señalar el dedo al desajuste en los ritmos de los experimentos neoliberales asumidos en las diferentes escalas consideradas.

Brenner, Peck y Theodore (2012: 28) caracterizan al periodo de la década de 1970 como una neoliberalización desarticulada, en el cual “los proyectos de neoliberalización asumen formas específicas de lugares, territorios y escalas en un contexto geoeconómico “hostil”, todavía definido por convenios regulatorios keynesianos así como tendencias emergentes de crisis”.

Cabe recordar que en este periodo, a partir de la crisis del sistema de Bretton Woods y de los patrones de desarrollo mundiales, Estados Unidos dismantela y reestructura un conjunto de instituciones internacionales. Como lo destaca Martins (2011: 316), “en vez de ofrecer liquidez a la economía mundial, Estados Unidos se vuelve acreedor de los ahorros internacionales en razón de sus crecientes déficits en la cuenta corriente”.

Estas transformaciones tienen un impacto directo sobre el desarrollo de las periferias en el mundo capitalista, en particular en América Latina, que experimentaba proyectos desarrollistas, basados en la contracción de déficits comerciales significativos, “confiando en la disponibilidad de capitales internacionales para financiar los resultados negativos que se abultaban en la cuenta corriente”.

A escala de las ciudades, podemos caracterizar este periodo como de urbanismo desarrollista, por el impulso de grandes obras urbanas, la dinamización del mercado inmobiliario, los patrones de vivienda social segregacionistas y la periferización de las metrópolis. En el contexto del régimen militar, “se intentó salir de una definición macros espacial de política urbana nacional, en la que ya no se pretendía armar un sistema a partir de la óptica municipal, de abajo para arriba, sino uno en el que las grandes decisiones de inversión —y planificación— serían tomadas de manera autoritaria, de arriba hacia abajo, como todo lo demás relativo al sistema económico y político instaurado en el país” (Monte-Mór, 2007: 94). A escala local, Brasil vive un fuerte proceso de cambios en el perfil urbano de la población, con una importante explosión demográfica. Solamente entre los años setenta y ochenta 1980 registró un aumento de treinta millones de nuevos habitantes en la población urbana (Maricato, 1996).

La década de 1980 estuvo marcada por la apertura de “una nueva frontera de neoliberalización [...] cuando el repertorio de modelos políticos neoliberales empezó a circular a nivel transnacional y a adquirir el estatus de soluciones ‘milagrosas’ para cualquier problema regulatorio y tendencia a la crisis” (Brenner, Peck y Theodore, 2012: 29).

Este proceso de neoliberalización ocurrió tanto por medio de la “colonización de las redes existentes y neokeynesianas en la transferencia de políticas (por ejemplo, en la OCDE, el Banco Mundial y el FMI)”, como por la “construcción de nuevos circuitos interjurisdiccionales para la promoción, legitimación y entrega de los modelos políticos neoliberales...” (Brenner, Peck y Theodore, 2012: 29). Lo cual los autores resaltan:

Muchos de los principales experimentos regulatorios neoliberalizadores de la década de 1970 —como la privatización, la financiarización, la libe-

ralización, el trabajo asistido y el emprendimiento urbano— adquirieron, subsecuentemente, algo cercano al estatus “prototípico”, y se volvieron puntos de referencia importantes para proyectos posteriores de neoliberalización (Brenner, Peck y Theodore, 2012: 29).

Al mismo tiempo, entre los años de 1970 y 1980: “el drenaje de recursos que se le impuso a América Latina [...] exigió la obtención de saldos comerciales considerables para financiarlos, lo cual terminó vinculando los experimentos neoliberales con los regímenes autoritarios” (Martins, 2011: 316).

Todavía en los años ochenta, este proceso sufre una reversión en razón de la crisis económica vivida en los países de la región. Lo cual Martins registra (2011: 317) así:

El liderazgo estadounidense, en la década de 1980, a pesar del impulso que consiguió al ejercer un papel significativo en la redemocratización del Cono Sur, sufrió un importante desgaste debido a su incapacidad para ofrecer un proyecto de desarrollo que impulsara el crecimiento de la economía latinoamericana, tal como lo había hecho en los años 1950 y 1970, aunque todavía con contradicciones sociales considerables. La crisis de las dictaduras, su derrocamiento y la falta de un proyecto de desarrollo llevan a la búsqueda de alternativas así como al acercamiento y colaboración entre los latinoamericanos.

En esta década, Brasil se democratiza con la promulgación de una nueva Constitución Federal y el regreso de las elecciones directas (en 1989). En el ámbito de la política urbana, los años ochenta asisten al surgimiento del Movimiento Nacional de Reforma Urbana (Santos Junior, 1995) y a la emergencia de experimentos en los gobiernos locales populares. Paralelamente, la migración del campo hacia la ciudad se mantiene constante con el aumento de la periferyización y el crecimiento de las favelas.

Los años noventa marcan una nueva ofensiva neoliberal a nivel global y en América Latina, con la nueva referencia ideológica del Consenso de Washington. Durante ese periodo, la intensificación de la neoliberalización ocurrió “cuando las agendas de reformas impuestas por el mercado fueron institucionalizadas a escala mundial, mediante una serie de reformas y convenios jurídico-institucionales mundiales, multilaterales, multiniveles y supranacionales” (Brenner, Peck y Theodore, 2012: 29).

En Brasil, el final de la década de 1980 y toda la década de 1990 representó una verdadera advertencia contrareformista. Desde el inicio del gobierno

de Collor de Melo (1989), y durante los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, se instrumentó una agenda de reformas económicas estructurales de carácter neoliberal, con la adopción de políticas sociales focalizadas, que inició un nuevo ciclo de mercantilización de las ciudades. En aquel contexto, las condiciones de vida en las grandes ciudades, principalmente en la metrópolis, se deterioraban rápidamente y los centros urbanos se volvían polos económicos marcados por la fragmentación, la dualización, la violencia y la degradación ambiental.

De forma paradójica, en el ámbito de la política urbana, puede observarse de manera simultánea la multiplicación de experimentos de gobiernos populares (Bittar y Coelho, 1994) y los primeros experimentos urbanos neoliberales con la difusión de los modelos de planificación estratégica (Novaes, 2010) y la ideología del “emprendimiento urbano”. Es digno mencionar que, incluso al final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se promulga el Estatuto de la Ciudad, lo cual brinda esperanzas de una nueva agenda progresista y democrática para las ciudades brasileñas (Ribeiro y Cardoso, 2003).

No obstante, los resultados prometidos por el Consenso de Washington fueron completamente frustrados:

El Consenso de Washington prometía la reactivación del desarrollo, el aumento de la competitividad y la reducción de la pobreza en las economías latinoamericanas [...]. Sin embargo, los resultados alcanzados fueron profundamente mediocres. Las ilusiones de consumo y de crecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores, establecidas por la sobrevalorización de las monedas, se desploman y llevan al deterioro de los niveles salariales que se añaden al aumento del desempleo y de la pobreza. Al mismo tiempo, la deuda externa, la desnacionalización y la destrucción de los segmentos de mayor valor agregado de la región aumentan, lo cual lleva al deterioro de los términos del intercambio (Martins, 2011: 319).

La decadencia del proyecto neoliberal abre un nuevo ciclo de experimentos progresistas en América Latina, llevados a cabo al final de los años noventa y la primera década del siglo XXI. Esto se confirma por la elección de numerosos candidatos reconocidos como de izquierda en la región, y que ejemplifican esta búsqueda de alternativas: Hugo Chávez en Venezuela, Lula en Brasil, Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, Daniel Ortega en Nicaragua, Lugo en Paraguay, José Mujica en Uruguay, Néstor Kirchner en Argentina, y Ollanta Humala en Perú. Independientemente del hecho de que muchos de

ellos terminaron por adoptar políticas neoliberales o cambiaron su posición política para acercarse al espectro conservador y a la derecha, resulta significativo el número de candidatos de izquierda elegidos durante ese periodo en América Latina.

En Brasil, con la elección de Lula como presidente, por el Partido de los Trabajadores (PT), se creó el Ministerio de las Ciudades y el Consejo Nacional de Ciudades. También se institucionalizó un ciclo de conferencias nacionales, en el cual el gobierno federal expresó su reconocimiento de la cuestión urbana como una cuestión nacional que debía ser enfrentada mediante macropolíticas públicas.

Las políticas aprobadas a partir de 2003 son bastante significativas: el Plan Nacional de Saneamiento Ambiental; el Plan Nacional para la Vivienda, la creación del Fondo Nacional para la Vivienda de Interés Social, la Política Nacional de Movilidad Urbana así como el Programa Mi Casa Mi Vida Entidades, todos estos son ejemplos de políticas que intentaron desmercantilizar parcialmente las ciudades y promover la función social de la propiedad en la ciudad. Si bien la política urbana es responsabilidad de los municipios, es necesario considerar que este nuevo andamiaje institucional nacional colocaba los cimientos para un ambiente propicio a la adopción de políticas progresistas a nivel local.

No obstante, la materialización de este nuevo andamiaje institucional así como las políticas urbanas nacionales identificadas con ese paradigma, se toparon con varios obstáculos y muchas trabas, explicados, entre otras cosas, por el remplazo del ministro Olívio Dutra (del PT) en julio de 2005, por ministros de partidos conservadores, quienes se hicieron cargo de administrar el Ministerio de las Ciudades a partir de ese momento.

Tan pronto como el Ministerio de las Ciudades pasó a manos de los sectores conservadores, la política urbana nacional fue progresivamente marcada por cuatro principales líneas políticas llevadas a cabo por el gobierno federal: (I) Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), lanzado en 2007, tuvo un gran impacto en las intervenciones en las ciudades, sobre todo en las áreas de movilidad, saneamiento y vivienda; (II) el Programa Mi Casa Mi Vida, lanzado en 2009, se destinó a promover la producción o adquisición de nuevas unidades habitacionales, o la reclasificación de los inmuebles urbanos para familias de bajos ingresos; (III) los proyectos de la Copa del Mundo de 2014 y de las Olimpiadas 2016, para los cuales se hicieron intervenciones estructurales vinculadas a la realización de dichos megaeventos en doce ciudades brasileñas, con mención especial para Río de Janeiro, y (IV) la difusión del modelo de las



PPP creadas para la gestión de equipos urbanos, impulsadas en gran medida por la realización de los megaeventos deportivos, que promovió la adopción de este modelo de gestión para los estadios de fútbol, aeropuertos, sistemas de movilidad y gestión de espacios urbanos vinculados con las operaciones urbanas consorciadas.

Impulsadas por dichas políticas, las ciudades brasileñas se volvieron el escenario de grandes intervenciones, con abundancia de recursos para obras de infraestructura y de reestructuración de sus zonas urbanas, en particular sus zonas céntricas; mientras que los instrumentos de promoción de la función de la propiedad previstos en el Estatuto de la Ciudad se volvieron casi obsoletos, al toparse con diversos obstáculos políticos e institucionales para su puesta en marcha. Desde luego, hay que reconocer los avances generales en el país durante la primera década del siglo XXI en lo que atañe a la política urbana. Al mismo tiempo puede observarse la difusión de un nuevo andamiaje institucional promercado basado en el emprendimiento urbano y en las alianzas público-privadas.

A partir de la segunda década del siglo XXI, América Latina vive un nuevo ciclo de contradicciones. La crisis internacional de 2008-2009, el regreso de los grandes desequilibrios financieros en la balanza de pagos así como la reprimarización de las economías de los países del continente, marcan una nueva ola de experimentos neoliberales en los países de la región.

Brasil sufre un golpe parlamentario, con el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff, lo cual lleva un gobierno conservador y claramente neoliberal a la presidencia (Michel Temer), seguido de la elección del ultraconservador Jair Bolsonaro, en 2018.

En lo que respecta a las ciudades, la perspectiva dominante es la de una intensificación de las políticas promercado que involucran la difusión de estrategias de emprendimiento urbano y de *city marketing*.

Ese movimiento de avances, retrocesos y adaptaciones indica la necesidad permanente de ajustes en los ciclos de experimentación neoliberal en los países centrales y en la periferia del mundo capitalista, es lo que pretendemos ilustrar con el caso de Brasil en la siguiente tabla:



TABLA 1. LOS CICLOS DE EXPERIMENTACIÓN NEOLIBERAL EN EL MUNDO Y EN BRASIL

| Ciclos    | Experimentación regulatoria neoliberal global(*)                                                                                                                                                                                                   | Brasil. Características                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Ciudades                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Años 1970 | Neoliberalización desarticulada. Los procesos de neoliberalización asumen formas específicas en lugares, territorios y escalas en un contexto geoeconómico “hostil”, todavía definido por convenios keynesianos y tendencias emergentes de crisis. | Modelo nacional desarrollista. Proyecto autoritario de intervención del Estado. Contención de los salarios. Concentración del ingreso. Contracción de déficits comerciales significativos.                                                                                                                                                                    | Urbanismo desarrollista. Ciclos de obras urbanas. Dinamización del mercado inmobiliario. Creación del Banco Nacional para la Vivienda. Política de segregación residencial. Supresión de favelas. Periferización de las metrópolis. |
| Años 1980 | Intensificación y difusión de los experimentos neoliberales. Formación de una red de transferencias de experimentos.                                                                                                                               | Crisis del modelo desarrollista, crisis de la deuda. Contestación y ajuste neoliberal defensivo. Drenaje de recursos que se impone a América Latina, exigiendo la obtención de generosos saldos comerciales para financiarlos. Contestación. Redemocratización. Reformismo social. Constitución de 1988. Incorporación de los principios de seguridad social. | Experimentos de “gobiernos locales”. Movimiento Nacional de Reforma Urbana. Constitución de la reforma urbana. Intensificación de la periferización y crecimiento de las favelas.                                                   |
| Años 1990 | Neoliberalización acentuada-Consenso de Washington. Ofensiva neoliberal a nivel global en América Latina. Reformas y convenios jurídico-institucionales mundiales, multilaterales, multiniveles y supranacionales.                                 | Experimento neoliberal 1993-2003–Inserción en la globalización. Ajuste neoliberal. <i>Roll-back</i> y <i>roll-out</i> . Programas de privatización de las Estatales y de diversos servicios públicos. Reforma liberal del Estado. Políticas sociales focalizadas.                                                                                             | Multiplicación de experimentos de gobiernos populares. Primeros experimentos urbanos neoliberales. Difusión de la ideología del “emprendimiento urbano”.                                                                            |

continúa...

| Ciclos    | Experimentación regulatoria neoliberal global(*)                                                                                                                                                                        | Brasil. Características                                                                                                                                                   | Ciudades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Años 2000 | Crisis de 2008-2009.<br>Contestación.<br>Fracasos y respuestas neoliberales versus experimentos de la izquierda en América Latina.<br>Elección de numerosos candidatos reconocidos como de izquierda en América Latina. | Experimento desarrollista -2003-2010- keynesianismo liberal.<br>Política neoliberal híbrida. Aumento de las políticas focalizadas.<br>Ley de las PPP.                     | Aprobación del Estatuto de la Ciudad. Vivienda social de mercado (Mi Casa Mi Vida).<br>Vivienda social por autogestión (Mi Casa Mi Vida Entidades).<br>Autogestión para la Vivienda (Mi Casa Mi Vida Entidades). Ministerio de las Ciudades y Consejo Nacional de Ciudades.<br>Planes Nacionales de Vivienda, Saneamiento y Movilidad. Copa del Mundo y Olimpiadas. |
| Años 2010 | Austeridad.<br>Nueva ola de neoliberalización.                                                                                                                                                                          | Experimento ultraliberal-política de austeridad, alteración de la Constitución (enmienda constitucional para el techo de gasto público y reforma de la seguridad social). | Política de Austeridad. Cierre de varios consejos de ciudades.                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

(\*)Periodización con base en Brenner, Peck y Theodore, 2011.

Fuente: elaboración propia.

Éste es el telón de fondo histórico con el que debemos examinar el argumento que asumimos en este artículo, acerca de la interpretación del proceso de neoliberalización en su fase de *roll out*, fuertemente marcado por la adopción de estrategias y mecanismos de mercantilización y por la desestructuración de las lógicas de apropiación del espacio urbano, las cuales caracterizaron la presencia de la clase popular en la ciudad en el contexto de un orden urbano híbrido que permitía cierta adaptación al cuadro de desigualdades socioespaciales existente.

Sin embargo, el ajuste espacio-temporal del orden urbano latinoamericano no significa un desarrollo equivalente, ni una homogeneización de los ritmos y configuraciones socioespaciales en las ciudades del sur y del norte, teniendo en cuenta que “el desarrollo desigual de la neoliberalización no es [...] una condición temporal, ni un producto de su institucionalización ‘incompleta’, sino más bien una de sus características constitutivas” (Brenner, Peck y Theodore, 2012).

Río de Janeiro es un caso ejemplar para reflexionar respecto de dichas transformaciones por tres razones: en primer lugar, por la intensidad de los experimentos neoliberales instrumentados ahí, que resultaron en la destrucción creativa de las estructuras espaciales, los marcos regulatorios, las instituciones de gestión y de las representaciones simbólicas; en segundo lugar, por la construcción de una narrativa que, además de los resultados objetivos de los experimentos empleados, se impone condicionando las respuestas a los fracasos resultantes que intensifican los procesos neoliberalizantes; por último, debido al hecho de que la ciudad se volvió un laboratorio de aprendizaje que se exporta a otros lugares y a otras escalas, tanto en el país como fuera de él.

### **El experimento neoliberal y el ajuste espacial en la ciudad de Río de Janeiro**

Los elementos expuestos anteriormente evidencian que la actual fase de neoliberalización y mercantilización en curso en Río de Janeiro no tiene como telón de fondo un orden urbano keynesiano o fordista semejante al que se construyó en los principales países capitalistas (en especial en Europa del norte) después de la Segunda Guerra Mundial. En ese sentido, estamos de acuerdo con varios autores que apuntan la necesidad de entender el neoliberalismo y la globalización no como fenómenos monolíticos e impuestos de manera unilateral por fuerzas exógenas a las realidades institucionales presentes en cada contexto nacional considerado, sino como un proceso de planificación multiescalar que opera tanto a partir de la macrogeografía de fuerzas que generan un patrón

desigual de desarrollo económico global (Brenner, Peck y Theodore, 2010), como con ajustes concretos resultantes de la articulación de esas fuerzas con los patrones locales de desarrollo económico/político/social (Peck y Tickel, 2002).

La neoliberalización y la mercantilización deben tratarse tanto como catalizadores, como la expresión de un proceso de planificación multiescalar de destrucción creativa del espacio político y económico existente (Theodore, Peck y Brenner, 2009). En ese sentido, el neoliberalismo debe entenderse como un fenómeno global, pero siempre variado en sus formas de manifestación (Brenner, Peck y Theodore, 2010).

Por consiguiente, la urbanización neoliberal se caracterizaría como un proceso de permanente destrucción/creación de la forma de organización del territorio en la ciudad, de las instituciones políticas directamente involucradas en la gestión del espacio urbano, así como de las regulaciones jurídicas relacionadas con ella. Pero también de las relaciones sociales que soportan estos procesos y de las representaciones simbólicas respecto a la ciudad y al urbano ya que, como lo destaca Wendy Larner (2000), para entender la expansión del neoliberalismo no basta con considerarlo apenas como un conjunto de cambios en el ámbito del cuadro político-institucional, sino entenderlo también como una ideología que opera reconstituyendo identidades colectivas y subjetividades individuales y como un conjunto de estrategias de gobernación que incitan a las instituciones y los individuos a conformarse y a actuar de acuerdo con las normas del mercado. Es necesario tener en cuenta “las interacciones, según las trayectorias y contextualidad específicas, que ocurren en los marcos regulatorios heredados, por un lado, y los proyectos emergentes de reformas neoliberales enfocados hacia el mercado, por otro lado” (Theodore, Peck y Brenner, 2009: 3).

En el caso de Río de Janeiro, el proceso de transición hacia el modelo neoliberal de gobernación de emprendimiento, empezó a manifestarse en la década de 1990, cuando la ciudad vivió tres ciclos de gobiernos<sup>8</sup> llevados por la ideología de una ciudad competitiva, en la que experimentaron con proyectos de transformación regulatoria y de reestructuración urbana, bajo la supervisión de una red internacional de especialistas (Nivais, 2010).

A lo largo de este período, dichos experimentos comenzaron a acumularse y generaron un efecto de *path shapping* que contribuyó a la legitimación e intensificación de las políticas neoliberalizantes, lo que permitió crear las condiciones necesarias para el desarrollo de la actual fase de *roll out*. En ese contexto

---

<sup>8</sup> Alcalde Cesar Maia (tres veces electo alcalde, entre 1993-1996, 2001-2004 y 2005-2008), sólo interrumpido por la gestión de su sucesor, Luiz Paulo Conde (1997-2000).

político e ideológico, creado en función de los preparativos en la ciudad para ser la sede de los dos megaeventos ya mencionados (la Copa del Mundo 2014 y las Olimpiadas 2016), la ciudad aceleró varios experimentos neoliberalizantes. Esto se justifica por la combinación de tres factores: el primero resulta de la asociación a escala de la ciudad de los efectos económicos de una política local de inversiones con los efectos de un contexto macroeconómico favorable que cruzó el país durante el periodo del experimento neodesarrollista de 2013 y 2014 —proporcionando un crecimiento real del ingreso, altos niveles de empleo y el aumento de la capacidad de consumo de la clase popular— impulsado por el *boom* de los precios internacionales de las *commodities* y de la reanudación de grandes programas estatales de inversión pública.<sup>9</sup> El segundo factor corresponde al avance de la capacidad de gobernabilidad de las fuerzas neoliberales, al incluir en la coalición los intereses de las grandes empresas contratistas nacionales que actúan en el sector de obras públicas, ya que se les favoreció gracias al apoyo político y financiero del Gobierno Federal para la realización de los proyectos de los megaeventos deportivos en la ciudad.

El tercer factor se refiere al surgimiento en la sociedad como un todo, y en especial en el mundo popular, de un fenómeno que se puede llamar “cultura de negocios”, en donde el clima de éxito y efervescencia creado por la coyuntura del crecimiento económico que legitimó las representaciones sociales de soluciones promercado para los problemas de la ciudad, desconsideraba el histórico debate sobre el papel del poder público frente a la cuestión urbana.

La Copa del Mundo 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016 sirvieron en este contexto como estrategia para acelerar el proceso de neoliberalización, que se tradujo en un conjunto de experimentos vinculados con intervenciones en determinados espacios de la ciudad. Esas intervenciones repercutieron, esencialmente, en la región de la Barra da Tijuca, en el área portuaria y en la Zona Sur. Destacamos el hecho que esas regiones fueron fuertemente legitimadas con discursos del supuesto legado económico y social que la realización de esos megaeventos serían capaces de proporcionar. Desde ese punto de vista, la Municipalidad de Río de Janeiro creó el *label* Proyecto Olímpico para denominar al conjunto de transformaciones planificadas para la ciudad, incorporando bajo esta marca las intervenciones vinculadas con ambos eventos tratados en este artículo.

---

<sup>9</sup> Ejemplos de ello, son las grandes inversiones en infraestructura generadas por el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), las inversiones en las viviendas de interés social promocionadas por el Programa Mi Casa Mi Vida, además de la expansión significativa de las actividades de la compañía estatal de petróleo, Petrobras.

El análisis de las intervenciones propuestas sugiere que el Proyecto Olímpico tenía por objetivo, en gran medida, una reconfiguración de las centralidades existentes en la ciudad a partir de las intervenciones en las tres zonas anteriormente citadas.<sup>10</sup> En el caso de la Zona Sur, el objetivo era ampliar y fortalecer la centralidad que ya caracterizaba a este espacio; en el área portuaria se reflejó la inversión realizada en revitalizar una centralidad que ya era considerada decadente. En la Región de la Barra da Tijuca, resultó explícitamente en la construcción de una nueva centralidad.

El análisis de las inversiones realizadas indica que este proceso se basó en tres políticas principales: 1) la movilidad urbana, principalmente mediante la instalación de sistemas de transportes Bus Rapid Transit (BRT) y Light Rail Vehicle (VLT), y también la expansión de la red del metro; 2) vivienda, mediante un intenso proceso de valoración inmobiliaria en esas tres áreas, acompañado de procesos de eliminación de asentamientos populares informales; 3) seguridad pública, que se centró en la política de instrumentación por parte del gobierno estatal, de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en las zonas de favelas, cuyo objetivo era la lucha contra el narcotráfico organizado así como el control militarizado de esos territorios.

Al parecer, el proceso de destrucción creativa de las estructuras urbanas y de las dinámicas socioeconómicas que se observó en estas tres zonas apuntaba hacia una tentativa de construcción de una nueva configuración urbana en la ciudad. Es importante destacar que estos cambios en la espacialidad de la ciudad no fueron el resultado del azar, sino la expresión local de un ajuste espacial (Harvey, 2013) promovido por dichos experimentos neoliberales a fin de crear nuevas condiciones para una acumulación urbana en las zonas seleccionadas. Otro aspecto importante a considerar es el papel activo del poder público en la promoción de las transformaciones verificadas y su falta de restricciones para viabilizar los proyectos de renovación urbana cuyo aporte de capital fue privado. La municipalidad de Río de Janeiro se constituyó como el principal promotor de las intervenciones que se llevaron a cabo, al actuar de diversas maneras, entre las cuales se destacan: la articu-

---

<sup>10</sup> Por centralidad se entienden los núcleos de negocios y de relevancia económica que ejercen una influencia sobre un entorno determinado, que puede considerarse como su periferia. En ese sentido, la centralidad remite a un papel de comando sobre los procesos de acumulación de capital y de reproducción social, y se asocia con el aumento de flujos de dinero, mercancías y personas. Además, las zonas céntricas se distinguen por su multifuncionalidad, al concentrar, entre otros, centros de comercios y negocios, actividades de gestión pública y privada, redes de escuelas y universidades, instituciones de salud, servicios de transporte, zonas turísticas, centros culturales y zonas residenciales de alto ingreso (Corrêa, 1995; Gluszevicz y Martins, 2013).

lación o elaboración de los proyectos, el financiamiento directo de varias intervenciones, la concesión de incentivos fiscales y exenciones de impuestos para atraer a los emprendimientos privados, la adopción de nuevos convenios institucionales para la gestión del espacio urbano, además de los cambios en la legislación antes vigente y, en especial, aquella relacionada con los parámetros constructivos. A lo largo de ese proceso, es imposible ignorar la participación de otras esferas del poder público —como el gobierno federal y el gobierno estatal— sobre todo, en lo que atañe a las inversiones directas y los financiamientos concedidos, como las obras de movilidad que se realizaron en las ya mencionadas zonas.

Muchos de estos experimentos tenían importantes contradicciones y no lograron ser plenamente llevados a cabo, lo cual evidenció resultados que podrían indicar el fracaso de las promesas de dichos proyectos, en el marco de la intensificación de la crisis económica y social a partir de 2016. No obstante, llama la atención que el resultado de este proceso de experimentación no es un cambio de rumbo del sistema político, sino la construcción de una narrativa que se impone y condiciona las respuestas a la crisis producida, con la intensificación del experimento neoliberal como única respuesta posible, lo cual nos lleva a denominar este momento de inflexión ultraliberal. Antes de tejer algunas consideraciones acerca de esas respuestas, veamos una síntesis de los experimentos neoliberalizantes en las tres zonas de la ciudad previamente destacadas.

### **La consolidación del espacio del capital: la expansión de la Barra da Tijuca**

El análisis del presupuesto destinado a las obras en vista de los Juegos Olímpicos indica que la mayoría de las inversiones previstas (alrededor de 62%) se concentró en la región de la Barra da Tijuca (Santos Junior y Lima, 2015). Éstas —en gran parte asociadas con los proyectos de transporte público, ampliación de carreteras y apertura de túneles— tenían por finalidad superar uno de los principales obstáculos a la expansión de la Barra da Tijuca y su transformación en un nuevo centro de negocios para la ciudad, lo cual era su conexión con el resto de la ciudad, en especial con la Zona Sur y la Región Central. Tal como lo remarca Guimarães (2015: 141), “la inversión pública maciza en la accesibilidad ha estado promoviendo la valoración de millones de metros cuadrados de tierra que desde hace cuatro décadas están

concentradas en la mano de los mismos pocos propietarios, en especial dos: Carlos Carvalho y Pasquale Mauro”.<sup>11</sup>

Sin embargo, este experimento neoliberal no sería posible sin la entrada de nuevos agentes económicos en la dinámica de reestructuración urbana de la Barra da Tijuca —es el caso de las grandes constructoras nacionales— que se hicieron responsables no sólo de construir las obras que estaban instrumentándose, sino que se volvieron también agentes con un papel activo en la incorporación inmobiliaria y en la gestión de los emprendimientos construidos. Entre esas constructoras destacan Odebrecht Realizaciones, Andrade Gutierrez Queiroz Galvão Desarrollo Inmobiliario.

Desde esa perspectiva, es posible afirmar, como lo sustenta Guimarães (2015: 149) los Juegos Olímpicos dejaron como legado las bases fiscales de un proyecto económico, político e ideológico que pretende transformar la Barra da Tijuca en una nueva centralidad durante las próximas décadas; por ende, se intensificaron las desigualdades socioespaciales que caracterizan a la ciudad de Río de Janeiro.

El barrio de la Barra da Tijuca ya se caracterizaba por estar ocupado, en su mayoría, por complejos de condominios de grandes edificios residenciales, además de centros comerciales y empresas. Por tanto, la idea parecía ser acelerar la consolidación de esa región como una nueva centralidad, lo que de hecho parece confirmarse con todas las transformaciones promovidas por las obras viales y los nuevos sistemas de movilidad, en especial el metro y los BRT en funcionamiento.

Empero, es digno de mención que el Parque Olímpico, que recibió dos billones de reales en inversiones, esté prácticamente abandonado cuatro años después de la realización del evento,<sup>12</sup> lo cual muestra una forma

---

<sup>11</sup> Tal como lo menciona Guimarães (2015: 126), en 1981, los cuatro grandes propietarios que concentraban casi la totalidad de la propiedad latifundista en la Barra da Tijuca eran Pasquale Mauro, Carlos Fernando de Carvalho (dueño de la constructora Carvalho Hosken), Tjong Hiong Oei (dueño de la empresa ESTA S. A.) y Múcio Athayde (dueño del Grupo Desarrollo). Cabe mencionar que, en 1981, Carlos Carvalho fue nombrado por la revista *Veja* (núm. 667, 52-53) el hombre más rico de Brasil, dueño de 12 millones de metros cuadrados, lo que, según el reportaje, sería probablemente la mayor concentración en el mundo de terrenos urbanos pertenecientes a un único propietario.

<sup>12</sup> Varios reportajes resaltaron el abandono del Parque Olímpico: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/02/parque-olimpico-tem-varias-instalacoes-> (consultado en agosto de 2018); <https://esportes.r7.com/parque-olimpico-na-barra-acumula-problemas-apos-os-jogos-do-rio-31012018> (consultado en agosto del 2018); y <https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2018/04/jogos-rio-2016-vivem-clima-de-abandono-e-rejeicao.shtml> (consultado en agosto de 2018). En 2018, la Autoridad de la Gobernanza del Legado Olímpico (AGLO), responsable de la administración del Parque Olímpico, presentó pérdidas, según el periódico *Folha de São Paulo*. Los gastos de la inversión, costeo y manutención del Parque Olímpico fueron de 18 millones, mientras que la recaudación alcanzó apenas \$671 mil reales. Véase <https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2019/06/com-or-gao-ameacado-parque-olimpico-do-rio-deve-ficar-sem-dono.shtml> (consultado en enero de 2020).



de retroceso o, por lo menos, una disminución en el ritmo del proyecto en Barra da Tijuca.

### **La reactivación del gran capital en el centro de la ciudad: la renovación de la Zona Portuaria**

La Operación Urbana Consorciada Porto Maravilha se formalizó en 2009; su objetivo fue instrumentar un gran proyecto que pretendía transformar la antigua Región Portuaria de Río de Janeiro. Éste abarcó un área de cinco millones de metros cuadrados, cuya población total residente en 2010 era de 29 953 personas (según el Censo Demográfico del IBGE) con un perfil socioeconómico que podía caracterizarse entre bajo y medio ingreso. La ejecución de las obras de dicha intervención se hizo mediante la mayor alianza público-privada (PPP) hasta la actualidad en Brasil, cuyo contrato se firmó en noviembre de 2010 entre la Compañía de Desarrollo Urbano de la Región del Puerto de Río de Janeiro (CDURP), vinculada con la Municipalidad de Río de Janeiro, y la concesionaria ganadora de la licitación pública, Porto Novo S/A.<sup>13</sup>

Porto Novo S/A administraría el área durante quince años bajo un régimen de concesión administrativa, siendo responsable de los servicios y obras de revitalización, además de la operación y manutención del área, incluyendo la gestión de servicios públicos, como limpieza, iluminación, sistema vial y saneamiento básico.

El proyecto Porto Maravilha promueve, desde 2010, un proceso de reocupación del área, financiado por la venta de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepac),<sup>14</sup> lo cual afecta de manera diferenciada a los distintos sectores del área portuaria en función del potencial constructivo diferenciado según el número máximo de edificaciones que pueden construirse en un sector. Además, el proyecto de renovación urbana involucró importantes inversiones en el patrimonio histórico y cultural —la recuperación del Jardín y del muelle Cais do Valongo, la reforma del Centro Cultural José Bonifacio, la revitalización de las plazas Largo da Prainha y Pedra do Sal—, así como la

---

<sup>13</sup> Consorcio ganador de la licitación compuesto por las constructoras OAS LTDA, Norberto Odebrecht Brasil S. A. y Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S. A.

<sup>14</sup> El potencial adicional de construcción es la cantidad de metros cuadrados que pueden construirse en determinado terreno y varía en función del sector de la operación urbana de Porto Maravilha. Para utilizar el Potencial Adicional de Construcción, los emprendedores e interesados deben comprar los Cepac, los cuales también pueden adquirirse en la Bolsa de Valores como Inversión Inmobiliaria.

construcción de grandes instalaciones culturales —el Museo del Mañana, el Museo de Arte de Río de Janeiro— los cuales denotan, también, una intención de resignificación simbólica de la región.

Werneck (2016) alega que “ante tales transformaciones, se puede decir que el convenio institucional-financiero de Porto Maravilha inaugura un nuevo modelo de gestión que actúa directamente sobre el territorio” (Werneck, 2016: 190), basado en un nuevo tipo de relación entre poder público y sector privado en la que “ese nuevo modelo determina el destino de los terrenos y su potencial adicional de construcción, y controla, o al menos interviene, en la utilización de los espacios públicos. Y gracias a eso, intensifica los procesos de mercantilización en la ciudad” (Werneck, 2016: 190).

Pese a ello, desde el final de los Juegos Olímpicos, el proyecto Porto Maravilha ha enfrentado diversos problemas financieros resultantes de la crisis económica vivida en el país a partir de 2016, que ha afectado directamente la dinámica inmobiliaria de la región portuaria y amenazado la viabilidad del modelo de sostenimiento de la Operación Urbana así como su futuro.<sup>15</sup> En efecto, se observan negligencias en el pago del consorcio responsable de las obras y servicios públicos, paralización de servicios públicos como la recolección de basura, la disminución en el ritmo de las obras infraestructurales, un ritmo lento de los emprendimientos comerciales licenciados y el bajo consumo de Cepac. De hecho, puede decirse que este experimento es un fracaso desde el punto de vista de su viabilización con recursos privados, tal como lo habían anunciado durante su lanzamiento. Desde el inicio, y aún más en la actualidad, el proyecto Porto Maravilha depende y se sustenta por recursos públicos.

### **La difusión de la cultura de negocios y de la favela emprendedora**

Desde el inicio de los años noventa, había en Río de Janeiro un proyecto en curso que buscaba incorporar una parte de las favelas existentes en la ciudad a las lógicas de la economía de mercado, mediante una serie de iniciativas adoptadas por parte del poder público. Ribeiro y Olinger (2014) alegan que un precedente de ese proceso fue el reconocimiento de esos espacios por parte de la administración municipal mediante el programa Favela-Barrio, iniciado

---

<sup>15</sup> Acerca del estancamiento de la dinámica inmobiliaria y la crisis de la operación urbana en Porto Maravilha, véase: [http://observatoriodasmetroplites.net.br/download/informe\\_criseportomaravilha\\_2018.pdf](http://observatoriodasmetroplites.net.br/download/informe_criseportomaravilha_2018.pdf) (consultado en julio de 2018).

en 1988 y financiado por el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), cuyo objetivo era la integración urbanística de esos espacios mediante proyectos puntuales de mejoras en la accesibilidad y en el paisaje arquitectónico más expuesto. Este programa ya señalaba el inicio del proceso de neoliberalización de la ciudad, aunque todavía era un fuerte tributario de las políticas populistas experimentadas en los años ochenta. Ya en la fase actual de *roll out* del proceso de neoliberalización, el poder público transformó su discurso y dejó de tratar a las favelas como una cuestión social para transformarlas en un problema que tiene que resolverse mediante la liberación de esos territorios y de las regulaciones sociales que estarían bloqueando la transformación de la riqueza en capital y, por tanto, la consecuente mejoría de la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, existe la completa incorporación del discurso basado en la ideología del “misterio del capital”, formulada por De Soto (2000) y difundida por la red internacional de *think tanks*, transformada en un programa de regularización latifundista de las favelas (Bonamichi, 2016).

En las favelas localizadas en los espacios caracterizados por la autosegregación de la clase alta y la clase media, se observa una doble tendencia: 1) un proceso de resignificación simbólica mediante la transformación de su representación como territorio de la criminalidad y del comportamiento anómico hacia un territorio pacificado y comunitario, para generar una revaloración del entorno de esas zonas que antes estaban desvaloradas en razón de su cercanía con las favelas; 2) la promoción de la cultura emprendedora liberal en la favela y la promoción de ésta como espacio social que se convierte progresivamente en una mercancía para vender en los circuitos turísticos, bajo la forma de bares, restaurantes, albergues y hostales, además de la experiencia en sí de poder visitar y vivir en una favela. Se trata de un proceso categorizado como *gentrificación turística*, promovida por los actores del mercado formal que ejercen una función de conquistadores de esta novedosa frontera en la expansión del capital. Paralelamente, las favelas ubicadas en la Zona Sur han recibido diversos programas de urbanización.

Los morros Babilonia y Chapéu Mangueira, situados en Leme, fueron beneficiados por el programa Vivir en Carioca Verde,<sup>16</sup> el cual prevé varias inversiones tales como alumbrado público, redes de agua y saneamiento básico, además de construcciones de viviendas. Las favelas de Pavão-Pavãozinho y Cantagalo (situadas entre Copacabana e Ipanema), Vidigal (en Leblon) y Santa Marta (Botafogo) —todas ubicadas en zonas de gran valoración

<sup>16</sup> Véase <http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/morar-carioca/> (consultado en noviembre de 2014).

inmobiliaria— han recibido inversiones del PAC y forman parte del programa de instrumentación de las UPP. Esas favelas no han sido las únicas que recibieron programas de urbanización, sin embargo, hay claros indicios de que las intervenciones en curso, en esas favelas en especial, tendrán impactos diferenciados debido a la ubicación estratégica de la Zona Sur para el gran capital y la realización del Proyecto Olímpico.

Al mismo tiempo que eran objeto de programas de regularización latifundista y de urbanización, dichas favelas recibían también programas de viviendas de interés social, enfocados al reasentamiento de sus habitantes que residían en zonas de riesgo o en calles que estaban siendo ampliadas, como las favelas de Babilonia, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo, y de Santa Marta.<sup>17</sup> Dichos programas de vivienda de interés social, dirigidos a la población de bajos recursos, contrarían la tendencia de gentrificación, pues establecieron políticas que evitarían el remplazo de las clases de bajos ingresos por las de ingresos más altos.

Al centro de las transformaciones socioespaciales en curso, podía notarse, también, la intención de resignificar las favelas mediante estrategias de *brand market* que construían una representación de la favela-espacio de moda (Bonamichi, 2016) y la favela-espacio de distinción étnica, promovidas por el poder público y el sector privado. En todas ellas puede verificarse la instalación de pequeños emprendimientos, boutiques, hoteles, bares o casas nocturnas, que atraen a turistas y residentes de otras partes de la ciudad al proceso de resignificación simbólica de esas zonas.<sup>18</sup> En estas favelas existen también senderos que llevan a miradores con vistas privilegiadas de la ciudad, por lo que uno de los mayores centros comerciales de la ciudad (Riosul Shopping Center) patrocina uno de esos senderos, ubicado en la favela de Babilonia en Leme.<sup>19</sup>

En ese sentido, podría investigarse si esa resignificación no tenía por objetivo convertir la favela en un activo simbólico, capaz de revalorizar su entorno, ya que estaban ubicadas en barrios de alta valoración inmobiliaria (Botafogo, Leme,

<sup>17</sup> Entre 2009 y 2015 se construyeron 120 unidades habitacionales de interés social en la favela Pavão-Pavãozinho y Cantagalo, en el marco del Programa de Aceleración del Crecimiento, promovido por el Gobierno del Estado de Río de Janeiro; en la favela Babilonia se construyeron 117 unidades habitacionales de interés social en el marco del Programa Vivir en Carioca Verde, a cargo de la Municipalidad de Río de Janeiro. Y en la favela Santa Marta está prevista la construcción de 64 unidades habitacionales de interés social por parte del gobierno del Estado de Río de Janeiro.

<sup>18</sup> La favela Babilonia fue un tema de una telenovela brasileña, transmitida entre el 16 de marzo y el 28 de agosto de 2015.

<sup>19</sup> Véase [http://www.riosul.com.br/shopping\\_cidadania.php](http://www.riosul.com.br/shopping_cidadania.php) (consultado el 13 de octubre de 2015).

Copacabana, Ipanema y Leblon). En ese contexto, cabe destacar el caso de la favela Vidigal, sometida a un acelerado proceso de transformación social, impulsada por el mercado inmobiliario, a su vez sometido a nuevas instituciones y dinámicas de valoración que ejercen un papel estratégico como parte de un experimento neoliberal.<sup>20</sup>

Además, Vidigal es una de las pocas favelas de la Zona Sur que no cuentan con programas de vivienda de interés social promovido por el poder público. Con una vista privilegiada al mar, esa favela, o al menos parte de ella, podría estar viviendo procesos semejantes a los de gentrificación.

Más allá de las dinámicas de valoración inmobiliaria, es necesario considerar otro aspecto asociado a las transformaciones en curso. El experimento neoliberal parece estar fuertemente ligado a la mercantilización de la experiencia en sí: ir a visitar y divertirse en la favela, a la vez que se difunden en su interior los valores de emprendimiento liberal. En este caso, lo que estaría en curso, no sería tanto el cambio en la composición social de estos territorios, sino la diseminación de una cultura liberal promercado, que reemplazaría las gramáticas políticas basadas en la reciprocidad que marcaron la constitución histórica de estos espacios como territorios populares.

La diseminación de la cultura del emprendimiento se difundiría mediante programas de formación y financiamiento de micronegocios —promovidos por agencias públicas, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas—, y también mediante la difusión de emprendimientos que tiene la favela (o la experiencia de favela) como objeto de comercialización: hostales, bares, restaurantes, visitas turísticas y otros afines. La base de este dispositivo sería incorporar discursos y acciones en torno al emprendimiento popular en las estructuras de pensamiento de la población, como una nueva forma de autogobernación de individuos libres, para reemplazar, progresivamente, los patrones de intercambio basados en la reciprocidad, así como los mecanismos de represión y de violencia que siempre caracterizaron la relación del poder público con estos territorios.

---

<sup>20</sup> Por un lado, se trata de un proceso típico de acumulación por despojo, basado en la apropiación y resignificación del capital cultural colectivo como marca de distinción social en la mercantilización de los espacios, según la lógica del arte del ingreso (Harvey, 2005). Por otro lado, tiene la finalidad de mostrar la acción de los mecanismos de transferencia y adaptación de la política neoliberalizante mencionados en la literatura (De Soto, 2000). Por último, se trata de un experimento de construcción del consentimiento social necesario para consolidar el avance de la neoliberalización, expresado en las prácticas de violencia simbólica sobre el antiguo imaginario colectivo de la ciudad, fuertemente consolidado en los años ochenta, alrededor de la favela como espacios que deberían de ser integrados mediante la extensión de la ciudadanía.

Son muchos los ejemplos de funcionamiento de estos dispositivos, pero por tomar en cuenta el alcance del presente artículo, cabe destacar algunos ejemplos ilustrativos.

El primero fue la creación, en 2003, del Premio Emprendedor de la Comunidad por parte de la Agencia Estatal de Fomento (Agerio),<sup>21</sup> que distinguió a los trece negocios financiados por su Programa de Microcrédito que más se destacaron a lo largo de aquel año en las favelas —pacificadas mediante el Programa de las Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro— en el cual una emprendedora de la favela Vidigal —dueña de un hostel— fue la ganadora en la categoría “Negocio exitoso”. Otras categorías premiadas también muestran la diseminación de la cultura del emprendimiento promercado: “Negocio sustentable”, “Joven emprendedor”, “Emprendedor del sector de comunicación visual”, “Mujer emprendedora” y “Negocio innovador”.

Mención especial merece que los capacitadores involucrados en la promoción de los negocios en las favelas sean también premiados.<sup>22</sup> El segundo fue el resultado de una investigación sobre emprendimiento en las favelas, realizada en 2015 por el sitio de internet iMasters<sup>23</sup> y divulgada durante el 2° Fórum Nueva Favela Brasileña —una alianza entre el Instituto Data Popular y la Central Única de las Favelas (Cufa)—<sup>24</sup> en la que se destacaba que el residente de las favelas “está cada vez más interesado en emprender”.

De acuerdo con esa investigación, “existen 3.8 millones de personas con ganas de emprender en las favelas brasileñas”; resalta que “por lo general, ese público emprendedor es mujer, negro o joven: 51% de esas personas son mujeres y 49% son hombres. 73% son negros o morenos y 32% tiene entre 14 y 24 años”.

La investigación resalta, también, que “entre los que quieren abrir su propio negocio, 63% quiere hacerlo dentro de la favela”.

<sup>21</sup> La Agerio es una empresa de economía mixta, creada por el decreto estatal número 32 376, del 12/12/2002, vinculada a la Secretaría Estatal para el Desarrollo Económico, Energía, Industria y Servicios del Estado de Río de Janeiro, que tiene por objetivo estimular el desarrollo económico del Estado.

<sup>22</sup> Para mayor información sobre esta premiación, consultar <http://www.agerio.com.br/index.php/portal-pld/161-01-11-14> (consultado en julio de 2016).

<sup>23</sup> Véase <http://imasters.com.br/noticia/pesquisa-revela-dados-sobre-empreendedorismo-nas-favelas/> (consultado en julio de 2016).

<sup>24</sup> La Cufa promueve diversas actividades en las favelas, relacionadas con la educación, pasatiempos, deportes, cultura y ciudadanía, literatura, además de otros proyectos sociales. El rapero MV Bill, quien ha recibido varios premios debido a su participación en el movimiento hip hop es uno de los fundadores de la organización. En 2015, la Cufa abrió un gabinete en Nueva York. Consultado: <http://www.fundacaodoimo.org/site/2015/09/14/cufa-lanca-escriptorio-em-nova-iorque-eua-e-cria-semana-global/>

Por último, está la creación de la Favela Holding (FHolding),<sup>25</sup> que según su sitio de divulgación “es un conjunto de empresas que tienen como objetivo principal el desarrollo de las favelas y de sus residentes”. La FHolding surge con un papel activo junto a los emprendedores comunitarios, que fomenta y promueve nuevas oportunidades de negocios, emprendimiento y empleabilidad. Su meta, para 2020, es “ser reconocida como la mayor creadora mundial de negocios en las favelas”.

Entre las empresas vinculadas con FHolding, cabe destacar: 1) Favela Vai Voando, creada en sociedad con la empresa Vai Voando, cuyo objetivo es crear puntos físicos de venta de boletos de avión en las favelas a un precio asequible para los residentes; 2) Avante, agencia de soluciones financieras que tiene por finalidad “humanizar los servicios financieros”, busca capacitar a los residentes de las favelas para resolver sus problemas relacionados con el dinero; 3) Data Favela, primer instituto de investigación y estrategias de negocios, focalizado en las favelas; tiene por misión estudiar el comportamiento y el consumo del residente de esas comunidades e identificar oportunidades de negocios para las empresas que desean desarrollar sus actividades en esas zonas; 4) Favela Shopping tiene por objetivo fomentar emprendimientos en las favelas, enfocados en la generación de ingreso y de oportunidades; 5) Liga de Emprendedores Comunitarios (LEEC) es una cooperativa nacional de emprendedores que involucra grupos de emprendedores de favelas, comunidad de comerciantes, comunidad de pescadores, entre otros grupos.<sup>26</sup>

El discurso vehiculado por estas nuevas prácticas de gubernamentalidad (Foucault, 2004) parecía remplazar el antiguo discurso enfocado en los derechos de ciudadanía por un discurso centrado en el emprendimiento, que busca enseñar a los pobres a tratar sus espacios (ahora valorados) como negocios, para así transformar la favela y su cultura en una mercancía para vender. Además, ese dispositivo de gobernabilidad de los más pobres difundía la idea de que cada uno es responsable de su propio destino y que ahora éste depende de su éxito o fracaso en los negocios. La diseminación de la ideología de la cultura liberal de los negocios en las favelas se volvió una de las fuerzas más poderosas en la actual fase *roll out* de la neoliberalización en curso en Río de Janeiro.

<sup>25</sup> De acuerdo con: <http://www.fholding.com.br/o-grupo.php> (consultado en julio de 2016).

<sup>26</sup> De acuerdo con: <http://www.fholding.com.br/o-grupo.php> (consultado en julio de 2016).



A partir de 2016, es notorio que el programa de las UPP empieza a sufrir una grave crisis, con la disminución del efectivo policial,<sup>27</sup> recorte de costos<sup>28</sup> y aumento de la violencia en varias favelas de Río de Janeiro, incluso en las ubicadas en la Zona Sur.<sup>29</sup> La seguridad entra en crisis y bloquea los incipientes procesos de gentrificación.

De hecho, estas favelas nunca dejaron de constituirse como zonas populares. Los incipientes procesos de resignificación simbólica y de apropiación de dichas zonas por agentes económicos que ofrecían servicios y comercios destinados a las clases media y alta (hostales, bares y restaurantes) se llevaron a cabo reproduciendo un orden urbano híbrido, desigual y combinado que caracteriza la configuración urbana periférica de la ciudad de Río de Janeiro. En otras palabras, los experimentos de gentrificación en las favelas de la Zona Sur reprodujeron la estructura socioespacial de la ciudad, que se distingue por la perversa combinación entre proximidad física y distancia social, así como sus contradicciones y conflictos, que eclosionan sistemáticamente en el cotidiano.

Por ese motivo, parece más consistente comprender este proceso a partir de la idea de gentrificación periférica (Novaes, 2018), entendida como procesos parciales de elitización social, ya sea en la forma de apropiación del territorio por agentes que ofrecen servicios y comercios para las élites, o en la forma directa de residencia de las clases media y alta, sin desdibujar por completo su carácter popular, mientras reproduce, a microescala, el patrón de segregación de la ciudad, con espacios destinados al consumo y residencia de las élites. En ese sentido, es posible interpretar el desmontaje de los programas de las UPP y la reversión de diversos procesos de gentrificación periférica, con el cierre de bares y hostales así como el abandono de estas zonas por parte de las élites,<sup>30</sup> como una expresión de las contradicciones que cruzan el mismo orden urbano híbrido, desigual y combinado en Río de Janeiro, y como cierto fracaso en el experimento neoliberal que fue promovido en aquellas zonas.

Pero a final de cuentas, ¿qué significa el fracaso de estos experimentos?

---

<sup>27</sup> Según el sitio internet G1, en el año de la Copa Mundial, en 2014, el efectivo policial era de 9 500 policías, siendo reducido a 1 000 policías a principios de 2018: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/upps-perderam-mil-policiais-de-2014-ate-este-ano-no-rio.ghtml> (consultado en julio de 2018).

<sup>28</sup> Véase <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2017/12/15/Como-ficam-as-UPPs-ap%C3%B3s-corte-de-verbas-e-perda-de-autonomia> (consultado en julio de 2018).

<sup>29</sup> El desmontaje del programa de las UPP, así como el aumento de la violencia, ha sido destacado en varios medios de comunicación. Véase <https://exame.abril.com.br/brasil/a-falencia-das-upps/> y <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/cinco-motivos-que-levaram-o-rio-a-pior-crise-de-seguranca-em-mais-de-uma-decada.ghtml> (ambos consultados en julio de 2018).

<sup>30</sup> El caso de las favelas Babilônia y Chapéu Mangueira ilustra bien ese proceso. Véase Paiva (2018).



### Consideraciones finales: ¿fracaso o neoliberalización diversificada?

Sin dejar de tomar en cuenta las ambigüedades y las contradicciones del experimento neoliberal en Río de Janeiro, empezamos por problematizar la noción misma de fracaso en las políticas públicas.

El análisis en torno al fracaso presenta por lo menos tres enfoques analíticos. El primero, formalista-empírico, es objetivista y opone el éxito al fracaso, coteja los objetivos, metas y productos enunciados en los documentos y planificaciones con los resultados efectivamente alcanzados, con independencia de las explicaciones para su alcance (caso de éxito) o no (caso de fracaso). En ese campo, hay estudios que resaltan el papel de las burocracias gestoras y el de los actores políticos (Berman, 1978), otros que enfatizan en el factor institucional —estabilidad y el grado de fragilidad o solidez— y los que buscan combinar ambos factores como elementos principales de la explicación del fracaso o del éxito de las políticas adoptadas (Frey, 2000).

El segundo enfoque no adopta una visión esencialista, ya que considera que el éxito y el fracaso no son mutuamente exclusivos, y busca superar una visión polarizada de los resultados, al incorporar la diversidad de procesos, programas y políticas de intersección intersectorial y transversal involucrados (McConnell, 2010).

El último enfoque, dialéctico, tiene como objetivo comprender el sentido histórico-social de la intervención. De esta última acepción adoptamos el significado de fracaso, ya que nos parece la más adecuada para analizar el proceso de neoliberalización de las ciudades latinoamericanas.

El proceso de neoliberalización incorpora dispositivos que imponen narrativas sobre sus propios fracasos, que apuntan hacia soluciones que renuevan e intensifican el sometimiento al mercado. En ese sentido, el propio “fracaso” puede formar parte del proceso de experimentación neoliberal, es decir, puede formar parte de su propio éxito. Si bien la neoliberalización no es un proceso totalitario, su fracaso puede formar parte de su propio proceso de experimentación y difusión. Desde esa perspectiva, los procesos de neoliberalización se conciben como:

Intrínsecamente contradictorios —es decir que involucran estrategias regulatorias que con frecuencia socavan sus propias condiciones socioinstitucionales y político-económicas necesarias para su implementación exitosa [...]. Por consiguiente, la falla de las políticas, no solamente es esencial para el *modus operandi* exploratorio de los procesos de neoliberalización;

sino que también provee un poderoso ímpetu adicional para su proliferación acelerada y reinención continua a nivel local y a diferentes escalas. Por tanto, es crucial observar que la falla endémica de las políticas, en realidad tiende a estimular otras series de reformas dentro de los parámetros políticos e institucionales ampliamente neoliberalizados: pues desencadena la reinención continua de los repertorios de políticas neoliberales, en vez de su abandono [...] (Brenner, Peck y Theodore, 2012: 22).

En ese sentido, las respuestas a los fracasos de los experimentos neoliberales serían marcadas por la construcción de una narrativa que aumentaría y condicionaría las decisiones con el fin de intensificar el proceso de neoliberalización; tomemos en cuenta que estarían enmarcadas en lo que Peck (2015) denomina urbanización de austeridad neoliberal y que tendría las siguientes características:

- a) “Creatividad destructiva: las medidas de austeridad amplifican el perfil destructivo del neoliberalismo” (Peck, 2015: 5). El momento actual difiere de la destrucción del estado de bienestar social, que ocurrió en los años ochenta, dado que la estructura vigente ya está neoliberalizada. Así, los recortes sociales y redistributivos son más intensos en adaptaciones y formulaciones dirigidas hacia el *roll-out* del neoliberalismo y se vuelven más difíciles (proceso de reversión del propio neoliberalismo);
- b) “Política de déficit: un ambiente macrofiscal definido por la austeridad favorece activamente las respuestas neoliberales, que se ven fortalecidas en escenarios presupuestales negativos que van más allá de la mayoría de los horizontes electorales” (Peck, 2015: 6). Los escenarios presupuestales negativos son el “terreno neoliberal”. A largo plazo, el déficit induce presiones presupuestales a la baja. En ese clima, los escasos gastos son administrados por los bloques políticos más poderosos para llegar a los ámbitos de su interés, lo cual vuelve la estructuración de programas sociales aún más vulnerable. También pueden observarse repercusiones para la clase media. Por ejemplo, en las escuelas u otras instalaciones donde los costos se pueden externalizar y los servicios pueden privatizarse de forma incremental;
- c) “Transferencia del riesgo” (Peck, 2015: 6): los recortes presupuestales y la responsabilidad de su gestión recaen en los actores locales, quienes tienen capacidades de respuesta desiguales. Además de eso, “la contención fiscal fortalece los poderes jerárquicos de los responsables por los presupuestos y las auditorías, e induce el instrumentalismo, emprendimiento y otros modos de gestión a escalas subordinadas”.

En ese contexto, la austeridad significa, en resumen, un desplazamiento de los costos y responsabilidades, es decir, se trata de hacer que otros paguen por la retracción fiscal.

Lo que caracterizaría las respuestas de los resultados de los experimentos neoliberalizantes sería exactamente la construcción de una narrativa de convencimiento de la población de que la crisis resultaría de una falla gubernamental (y no de la economía política), lo cual legitimaría una política predominante de reestructuración de todos los ámbitos de acción del gobierno, para intensificar así la neoliberalización. Desde luego, las respuestas ultraliberales que intensifican el proceso neoliberalizante condicionan la construcción de un consenso en torno al crecimiento y a la necesidad de las ciudades, para que se constituyan como máquinas de crecimiento capaces de atraer inversionistas y capitales, generar empleos y promover el bienestar (Logan y Molotch, 1987).

En tal caso, el proceso de reescalonamiento territorial del Estado ganaría importancia con la destrucción creativa del sistema de solidaridad territorial a escala nacional y con la presión para que las ciudades adopten políticas competitivas, en las cuales prevalecerían aquellas basadas en la inserción del capitalismo urbano-inmobiliario-financiero global en sus ciudades.

Entre los factores para la difusión de este modelo de gobernanza, basado en la máquina de crecimiento, estarían (I) la importancia de los intereses de la acumulación urbana en las coaliciones locales; (II) los incentivos de los organismos internacionales y la difusión de las “ideologías urbanas” (ciudad inteligente, ciudad creativa, etc.), y (III) las políticas nacionales de privatización, concesiones, las PPP como estrategia de resolución de la crisis fiscal en el marco de las políticas de austeridad.

Entonces, basados en este andamiaje analítico, argumentamos que el proceso de neoliberalización en Brasil, y en la ciudad de Río de Janeiro en particular, cuenta con los dispositivos que producen narrativas de sus propios resultados, condicionan las soluciones ultraliberales que renuevan e intensifican el sometimiento al mercado, lo cual deja la posibilidad de volver el aparente fracaso objetivo de sus resultados, parte de su propio éxito en el proceso escalonado y diversificado de neoliberalización, además de dificultar o bloquear las alternativas de contestación y de propuesta, al tener por objetivo su superación, aun cuando las posibilidades de excavar y promover alternativas estén siempre latentes.

Enfrentar ese desafío implica identificar las contradicciones inherentes al proceso de neoliberalización, difundir una visión crítica acerca de sus efectos perversos en términos sociales, económicos, políticos y ambientales, y construir una alternativa sustentada en el ideario del derecho a la ciudad.

## Bibliografía

- ALMANDOZ, Arturo, 2008, “Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo xx”, *Revista EURE*, vol. XXXIV, núm. 102, 61-76.
- BERMAN, Paul, 1978, “The Study of Macro-and-Micro Implementation”, *Public Policy*, vol. 26, núm. 2, 84-157.
- BITTAR, Jorge y Franklin Dias Coelho, 1994, “Gestão democrática, inversão de prioridade e os caminhos da administração pública municipal”, en Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro y Orlando Alves dos Santos Junior (orgs.), *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades na crise*, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, Río de Janeiro, Brasil.
- BONAMICHI, Nayana Corrêa, 2016, “Favela On Sale. Regularização fundiária e gentrificação de favelas no Rio de Janeiro”, disertación presentada en el curso de Maestría del Programa de Posgrado en Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro-UFRJ.
- BRENNER, Neil, Jamie Peck y Nik Theodore, 2010, “Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways”, *Global Networks*, vol. 10, núm. 2, 182-222.
- BRENNER, Neil, Jamie Peck y Nik Theodore, 2012, “Depois das Neoliberalização”, *Cadernos Metrópoles*, vol. 14, núm. 27, 15-39.
- BRENNER, Neil y Nik Theodore, 2002, “Preface: From the New Localism to the Spaces of Neoliberalism”, en Neil Brenner y Nik Theodor (eds.), *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North American and Western Europe*, Blackwell Publish, Londres, Inglaterra.
- CAICEDO-ORTIZ, Julián Andrés, Guillermo León Ríos-Cárdenas y Sandra Patricia Zúñiga-López, 2014, “Elementos teóricos de los clientelismos en América Latina: algunas implicaciones sobre el desarrollo democrático”, *Memorias*, vol. 12, núm. 21, 73-89.
- CORRÊA, Roberto Lobato, 1995, *O Espaço Urbano*, Ática, São Paulo, Brasil.
- COURLET, Claude, 1996, “Globalização e Fronteira”, *Ensayos FEE*, vol. 17, núm. 1, 11-22.
- DE SOTO, Hernando, 2000, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, Nueva York, Estados Unidos.
- DINIZ, Elis, 1982, *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*, Paz e Terra, Río de Janeiro, Brasil.
- FOUCAULT, Michel, 2004, *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*, Gallimard/Seuil, París, Francia.

- FREY, Klaus, 2000, “Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”, *Planejamento e Políticas Públicas*, núm. 21, 211-260.
- GLUSZEVICZ, Ana Cristina y Solismar Fraga Martins, 2013, “Conceito de Centralidade Urbana: estudo no Município de Pelotas”, trabajo presentado en el II SEURB-Simpósio de Estudos Urbanos: La dinámica de las ciudades y la producción del espacio, 19 al 21 de agosto de 2013.
- GUIMARÃES, Renato Cosentino Vianna, 2015, “Barra da Tijuca e o Projeto Olímpico: a cidade do capital”, disertación presentada en el curso de Maestría del Programa de Posgrado en Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro-UFRJ.
- HARVEY, David, 2004, *O novo imperialismo*, Loyola, São Paulo, Brasil.
- HARVEY, David, 2005, *A produção capitalista do espaço*, Annablume, São Paulo, Brasil.
- HARVEY, David, 2013, *Os limites do capital*, Boitempo, São Paulo, Brasil.
- JESSOP, Bob, 2008, “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development”, *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, 29-45.
- KLEIN, Naomi, 2009, *A doutrina do choque, ascensão do capitalismo de desastre*, Smart-Book, Lisboa.
- LARNER, Wendy, 2000, “Neoliberalism: Policy, Ideology, Governmentability”, *Studies in Political Economy*, vol. 63, núm. 1, 5-25.
- LEEDS, Anthony, Elizabeth Leeds, 1980, *A sociologia do Brasil urbano*, Zahar, Río de Janeiro, Brasil.
- LIPIETZ, Alain, 1989, “Fordismo, fordismo periférico e metropolização”, *Ensayos FEE*, vol. 10, núm. 2, 303-333.
- LOGAN, John y Harvey Molotch, 1987, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press, California, Estados Unidos.
- MARICATO, Ermínia, 1996, *Metrópole na periferia do capitalismo*, Hucitec, São Paulo, Brasil.
- MARTINS, Carlos Eduardo, 2011, *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*, Boitempo, São Paulo, Brasil.
- MARX, Karl, 2013 [1867], *O Capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção*, Boitempo, São Paulo, Brasil.
- MCCONNELL, Allan, 2010, “Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between”, *Journal of Public Policy*, vol. 30, núm. 3, 345-362, Cambridge, Reino Unido.
- MCCONNELL, Allan, 2015, “What is Policy Failure? A Primer to Help Navigate the Maze”, *Public Policy and Administration*, vol. 30, núms. 3-4, 221-242, Sydney, Australia.

- MCKENZIE, Roderick D., 1970, "A comunidade humana abordada ecologicamente", en Pierson, Donald (ed.), *Estudos de Ecologia Humana, Tomo I*, Livraria Martins Fontes, 95-110, São Paulo, Brasil.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo, 2007, "Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação", *Etc..., Espaço, tempo e crítica*, vol. 1, núm. 4, 71-96.
- NOVAES, Patrícia Ramos, 2018, "A gentrificação periférica na cidade do Rio de Janeiro: um estudo sobre as favelas Babilônia, Chapéu Mangueira, Vidigal e Santa Marta", tesis de posdoctorado, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.
- NOVAIS, Pedro, 2010, *Uma estratégia chamada 'planejamento estratégico'*, 7 Letras, Río de Janeiro, Brasil.
- NUNES, Edson, 2007, *A gramática política do Brasil*, Jorge Zahar Editora.
- OLIVEN, Ruben George, 2010, *Urbanização e mudança social no Brasil*, Vozes, Petrópolis, Brasil.
- PECK, Jamie, 2015, *Austerity Urbanism: The Neoliberal Crisis of American Cities*, Rosa Luxemburg Stiftung, Nueva York, Estados Unidos.
- PECK, Jamie, Nik Theodore y Neil Brenner, 2012, "Mal-estar no pós-neoliberalismo", *Novos Estudos*, vol. 1, núm. 92, 59-78.
- PECK, Jamie, Nik Theodore y Neil Brenner, 2012, "Neoliberalism Resurgent? Market Rule after The Great Recession", *South Atlantic Quarterly*, vol. 111, núm. 2, 265-288, Carolina del Norte, Estados Unidos.
- PECK, Jamie y Adam Tickell, 2002, "Neoliberalizing Space", *Antipode*, vol. 34, núm. 3, 380-404.
- POLANYI, Karl, 2000, *A grande transformação. As origens da nossa época*, Campus, Río de Janeiro, Brasil.
- REVELO-IMERY, M. Alejandra, 2014a, "Traduzindo 'Favela' Parte 1: A problemática da tradução". <http://rioonwatch.org.br/?p=9317> (consultado en agosto de 2018).
- REVELO-IMERY, M. Alejandra, 2014b, "Traduzindo 'Favela' Parte 2: Uma Viagem pela América Latina". <http://rioonwatch.org.br/?p=9317> (consultado en agosto de 2018).
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz y Adauto Lucio Cardoso (orgs.), 2003, *Reforma Urbana e Gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*, IPPUR/UFRJ-FASE, Río de Janeiro, Brasil.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz y Marianna Olinger, 2014, "The Favela in the City-Commodity: Deconstruction of the Social Question", en Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, *The Metropolis of Rio de Janeiro. A Space in Transition*, Observatorio de las Metrópolis/Letra Capital, Río de Janeiro, Brasil.

- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz y Orlando Alves dos Santos Junior, 2017, "Neoliberalization and Mega-Events: The Transition of Rio de Janeiro's Hybrid Urban Order", *Journal of Urban Affairs*, vol. 39, núm. 7, 909-923.
- SANTOS Junior, Orlando Alves dos, 1995, *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*, FASE/IPPUR, Rio de Janeiro, Brasil.
- SANTOS Junior, Orlando Alves dos y Caio Guimarães Rocha Lima, 2015, "Impactos econômicos dos megaeventos no Brasil: investimento público, participação privada e difusão do empreendedorismo urbano neoliberal", en Orlando Alves dos Santos Junior, Christopher Gaffney y Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, *Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016*, 57-78, E-papers/Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro, Brasil.
- SINGER, Paul, 1975, *Economia política da urbanização*, Brasileira, São Paulo, Brasil.
- SMITH, Neil, 2007, "Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano", *GEOUSP-Espaço e Tempo*, vol. 11 núm. 1, 15-31.
- SOBRAL, Bruno Leonardo Barth, 2018, "Finanças Públicas Fluminense e Tensão Federativa: uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder", monografía presentada en el concurso del Premio Ministro Gama Filho de la escuela de Contabilidad y Gestión del Tribunal de Contabilidad del Estado de Río de Janeiro-ECG/TCE-RJ. <https://www.tce.rj.gov.br/documentos/454798/74716457/1%C2%ba%20Lugar.pdf>
- THEODORE, Nik, Jamie Peck y Neil Brenner, 2009, "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", *Temas Sociales*, núm. 66, 1-11.
- WERNECK, Mariana da Gama e Silva, 2016, "Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro", disertación presentada en el Curso de Maestría del Programa de Posgrado en Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro-UFRJ, Río de Janeiro, Brasil.

## LAS CALLES-MUNDO: AVENIDAS DE LA DISEMINACIÓN DE LA CIUDAD-REGIÓN NEOLIBERAL

*José Luis Gómez Ordóñez\**

*Celia Martínez Hidalgo\**

### Resumen

En las gigantescas ciudades-región de hoy, ¿hay lugares que puedan ser considerados “de todos”, inclusivos, escenarios para la construcción de acuerdos entre grupos y clases sociales, espacios-tiempos de tregua en medio de la batalla por el dominio y la exclusión?; ¿hay alguna esperanza de que el planeamiento pueda luchar contra la desigualdad creciente que genera el libre juego del mercado y del capitalismo financiero de la globalización neoliberal? Éstas podrían ser las preguntas básicas a las cuales se enfrenta esta investigación, en la que se propone cómo las calles-mundo, leídas en seis ciudades de América Latina, pueden constituir el eje central de políticas urbanas acerca del derecho a la ciudad, de mejora de la conectividad y de atenuación de la marginalidad espacial de grupos sociales desfavorecidos.

### Palabras clave

Megalópolis, desigualdad urbana, forma Urbis, calles-mundo, transporte público.



## Introducción

En la Universidad de Granada, en nuestra investigación urbanística focalizamos la atención de las ciudades latinoamericanas y las mediterráneas euro-afro-asiáticas; ciudades a las que hemos denominado SUR-URBIA, por situarse al sur de una frontera del mundo más rico euro-norteamericano, el llamado mundo occidental. Son los núcleos urbanos más importantes de un sistema de mil millones de habitantes, 15% de la población mundial, aproximadamente la mitad para cada región. En este trabajo ponemos énfasis sólo en algunas de las grandes metrópolis latinoamericanas, que como muchas de otras regiones del planeta, concentran en sí un alto porcentaje de la población de los países cuya capitalidad generalmente representan; en tales escenarios urbanos se han desarrollado los procesos históricos más relevantes de sus naciones y son un escenario central en sus conflictos sociales y donde se acumulan la energía y los recursos económicos para su desenlace.

Aún sin ser entonces las más importantes del mundo, en los siglos XIX y hasta la mitad del XX, estas ciudades han sido relevantes centros de comercio que se han enganchado a las redes del tráfico mundial atrayendo hacia ellas flujos de explotación de sus recursos y comercialización en el marco neocolonial y de los capitalismos nacionales de las repúblicas surgidas tras la independencia. En una etapa posterior han pasado a ser potentes centros de consumo y de producción por parte de industrias deslocalizadas para obtener ventajas de su mano de obra más barata y de sus menos exigentes reglamentaciones ambientales. Además de la explotación de las riquezas generadas por el propio desarrollo urbano que asienta, también ellas son sedes terciarias y financieras del capitalismo mundial; hipercentros comerciales, hoteles, bancos, torres de las grandes corporaciones, que en la ciudad neoliberal son los hitos que siguen la estela, medio siglo después de las primeras universidades, aeropuertos, sedes corporativas y de gobierno, que supusieron las nuevas centralidades de la modernización de los años anteriores y posteriores a la segunda gran guerra.

Desde finales del siglo XVIII y hasta 1930, las grandes ciudades latinoamericanas han construido su historia como un relato de sucesivos esfuerzos de modernización. La independencia y la descolonización, la construcción de las naciones-repúblicas, la neocolonización son conceptos constitutivos de aquellos relatos; les caracterizará su desesperanzado proceso evolutivo, una carrera ansiosa y frustrada tratando de seguir las huellas del progreso económico del mundo occidental, hegemónico en el planeta desde la segunda mitad del siglo

xvii, primero norte y centroeuropeo y ya en el siglo xx, el de la dominante presencia y liderazgo norteamericano.

No se pueden dejar de mencionar en este punto historias alternativas que han subrayado la posibilidad y conveniencia de otras diferentes sendas para una modernización de América Latina, más acordes con la tradición y la profundidad de sus estructuras sociales y culturales (Dussel, 2015; Volek, 2007); no hay que olvidar que la centralidad de Europa en el mundo desplazando a Asia no adviene hasta el siglo xviii, y que estuvo apoyada, en su impulso inicial, en la nueva gravitación atlántica que supuso la conquista de América y la incidencia de la inyección del oro y la plata americanos en la economía mundial.

Desde nuestra perspectiva urbana, existen numerosos relatos acerca de la transformación física, material, de las ciudades, pero una gran mayoría se acotan al final del primer tercio del siglo xx, desistiendo de interpretaciones de los últimos casi cien años transcurridos hasta hoy; es decir, las historias urbanas como la ejemplar de J. L. Romero (Romero, 2011) se debilitan justo en el momento en que se produce el gran aluvión poblacional sobre las ciudades, con los acelerados procesos migratorios del campo a la ciudad, que aún se refuerzan con las políticas de la industrialización sustitutiva de importaciones (isi), cuando pudiera decirse que, al fin, América Latina está sola frente a su destino; será por poco tiempo, sola mientras Europa está ocupada en su recuperación del desastre bélico y hasta que Estados Unidos de América y su dólar se erigen en el guardián de la economía mundial, desde el plan Marshall y su apoyo al desarrollo de las dos grandes economías perdedoras de la guerra: Alemania y Japón, con la creación del Banco Mundial (bm) y el Fondo Monetario Internacional (fmi). Entre los años de 1945 y 1965, el exponencial crecimiento de suelo urbano y de población en las ciudades muestra cómo duplican o triplican su población: la Ciudad de México pasa de 2.5 millones a 6, el Gran Buenos Aires de 4 a 8, Lima de 0.7 a 2.5, Santiago de Chile de 1.1 a 2.3, Bogotá de 0.5 a 1.66, La Habana de 1 a 1.6, Caracas de 0.5 a 1.5, Quito de 0.2 a 0.45. Hasta final del siglo xx no dejará de crecer exponencialmente.

Y este vertiginoso proceso de urbanización acabará deslumbrando y cegando la capacidad de arrojar una mirada encima del plano de las emergentes grandes metrópolis que vaya más allá de su caracterización como ciudades sin forma, ciudades sin control, ciudades muy desiguales, ciudades de extraordinarias carencias, con problemas incontrolables. En medio de este torbellino, hay que reconocer que los estudios sociológicos han sido mucho más fértiles y comprometidos que los arquitectónico-urbanísticos, preocupados por la forma física de la ciudad.

Ciertamente, los últimos cincuenta años han visto la expansión y el dominio del capitalismo financiero y de la globalización, en todos los ámbitos, comercial, cultural, financiero y han atenazado a América Latina en las redes de las políticas neoliberales, conducidas por el BM y el FMI, de manera abusiva respecto a los países débiles en las relaciones de intercambio.

Este crecimiento urbano ha sido causado, por una parte, por la aparición de nuevas actividades orientadas a la producción y al consumo de bienes, en buena parte inmateriales, y la anticipación especulativa de la oferta de suelo en el mercado y, por otro, por la desarticulación del sistema productivo primario que expulsa a la gente del campo a las ciudades en busca de su supervivencia (Castells, 1973); pero las grandes metrópolis, a partir de las últimas décadas del siglo pasado, reproducen en su extensión infinita, no ya el mosaico rural provincial del país, recompuesto en sus barriadas por lazos tribales y de ayuda mutua, sino, además, el universo inmigratorio de culturas y nacionalidades que acuden a estas metrópolis como destino final o como nuevas plataformas para el salto a otras ciudades de mayor pujanza económica. Se ha constatado que, en los años ochenta del pasado siglo, Buenos Aires era la tercera ciudad boliviana, y Los Ángeles la cuarta ciudad mexicana; la creciente presencia de peruanos en Santiago de Chile y el éxodo de venezolanos recorriendo angustiados toda la América Latina, son datos más recientes y comparable, este último, a los grandes éxodos africano y asiático hacia Europa o al histórico de Europa hacia las Américas. Las ciudades-mundo de América Latina exhiben ese mosaico de diversidad étnica y cultural y de desigualdad económica que antaño ya existía, aunque armonizado forzosamente bajo la fiscalidad imperial o el ideal republicano.

### La calle-mundo de la megalópolis contemporánea

Como explican Navia y Zimmerman, “las ciudades en sí ya no son los espacios maternos de un tiempo (o ideología) anterior, sino el resultado de procesos que nos hacen huérfanos” (2011: 14). De hecho, como dice Guillermo Gómez Peña, vivimos en la desmadredad (en Navia y Zimmerman, 2011: 2).

A estas ciudades se les atribuye una condición cosmopolita y, efectivamente, son lugares de reunión de diferencias remansadas en el torbellino de los flujos comerciales y migratorios; lo que la construcción de las naciones tiene de proceso de unificación, de homogeneización, de anulación de tiempos-lugares específicos de sus componentes, tienen las ciudades de decantación y

reunión de la diseminación (Bhabha, 2010: 385): “de reunión de recuerdos del subdesarrollo, reunión del pueblo de la diáspora, reuniones solitarias de personas dispersas”. La nación moderna y el exilio migratorio construyen las grandes ciudades contemporáneas como sus espacios simbólicos y sedes de su ejército de reserva de mano de obra y tales ciudades constituyen los refugios transitorios o permanentes del éxodo, el crisol de fundición o espacio de confrontación de las diversas etnias y religiones, clases y géneros. Esta condición de las metrópolis de lugar de encuentro de espacios y tiempos diferentes exige una condición histórica apropiada para la acumulación de la disposición de lugares capaces de preservar las diferencias como lo era el foro para las tribus de las colinas de Roma, construido en los valles, donde la heterogeneidad de las tribus que habitaban las siete colinas se confronta, convirtiéndose así en el vector espacial confederativo de las diferencias.

Llamamos *calles-mundo* a estas avenidas de la diseminación, a estos cauces donde las tribus pactan, combaten, explotan, olvidan, recuerdan y labran su futuro. Y, a diferencia de las calles mayores —ésas que se construyen como símbolo de la modernidad en las capitales republicanas en torno a los centenarios de la independencia (Almandoz, 2010)—, que representan el dominio de una clase social o la potencia hegemónica excluyente de una actividad económica, incluso el escenario simbólico de una nación por acumulación de sus iconos unificadores, las calles-mundo convocan tanto a esos ancestros de las calles mayores como a la multitud que las invade y hace cristalizar sus múltiples identidades en una forma dúctil y tolerable para todos, tan velozmente cambiante como los procesos socioeconómicos que encuentran y reconstruyen en ellas su específico espacio-tiempo.

Bien, en esta aptitud para la coexistencia —y en la capacidad de goce que ofrecen para el *flâneur*, amante del cosmopolitismo y de la etnicidad— hay autores que quieren ver “espacios intermedios de reconciliación espacial, de inconmensurable construcción de subculturas” como Elsheshtawy (2008); este autor denomina *terceros lugares* a estos asentamientos de nuevas culturas híbridas que son generadas por el movimiento homogeneizador de la globalización que deviene así en diversificadora. Asimismo, se ha propuesto (Stavrides, 2016) ver el espacio urbano como forma de relación entre emplazamientos diferentes e irreductibles los unos a los otros, hasta el punto de localizar en la heterogeneidad el rasgo diferencial de la vida moderna.

La referencia de orden en este sentido la elabora Foucault quien entiende el espacio urbano y la sociedad como un campo de fragmentos heteróclitos de espacio y tiempo, aislados en sí mismos, como un almacén de anticuario; la

lectura de sus heterotopías como espacios para la alteridad invita a considerar a la calle-mundo de la ciudad gigantesca contemporánea como un pasaje hacia la alteridad y lugar de confluencia de diferencias radicales, un espacio de emergencia de dinámicas de cambio, de desenmascaramiento de dinámicas de dominación, de coexistencia de espacios distintos, como lo han sido la plaza y el parque en otros momentos históricos.

El estudio que presentamos muestra algunas de estas avenidas: la Insurgentes, en Ciudad de México, la General Paz, de Buenos Aires, la Alameda, de Santiago de Chile y su prolongación en Providencia, la Carrera Décima, de Bogotá y sus versiones contemporáneas norte-sur, la Avenida 10 de Agosto, de Quito, la Avenida Arequipa, de Lima. Sostenemos que esta manera de mirar la ciudad contemporánea es necesaria para una refundación teórica que registre las turbulencias del “capitalismo desorganizado” (Appadurai, 2016), del nuevo (des)orden mundial, antes aludido. Estas ciudades del sur de la frontera del mundo capitalista dominante son receptoras y transmisoras de nómadas, de migrantes que —tras desterritorializarse de sus orígenes campesinos, inician procesos de reterritorialización y de hibridación en esas ciudades-mundo— los reciben y donde permanecen o hacen escala para seguir su migración hacia las soñadas ciudades del norte. Tanto en un caso como en otro, en ese mundo urbanizado y diaspórico de culturas híbridas, habitan vecindarios fuertemente cohesionados por los comunes lugares de origen de sus habitantes, su identidad étnico-religiosa y su marginalidad económico social. También son potencialmente muy conflictivos. De etnopaisajes —habla Appadurai, muy comprometido con el empoderamiento de los más pobres de los pobres en la lucha para la superación de sus carencias vitales más elementales en la ciudad de Mumbai—, que hoy cabe observar en ciudades del sur, pero también en ciudades del norte: las culturas subalternas de estos vecindarios, intensamente poseídas de un cosmopolitismo “desde abajo”, configuran un archipiélago que se extiende por todo el mundo; y los bordes de estas islas no se limitan a las fronteras norte y sur, sino que alcanzan las fracturas entre vecindarios de cualquier ciudad-mundo.

En cualquiera de estas ciudades, la elección de una calle excepcionalmente importante, de un corredor, de un haz direccional de calles, de una línea principal de transporte público, de lo que llamamos calle-mundo, atiende a su rango principal, pero también a la diversidad de etnopaisajes que articula a la ilusión que ofrece de confederar y armonizar estas grandes diferencias y tensiones, así como a la profundidad temporal de los lugares arraigados a su traza. Los sobrevivientes, en términos de Appadurai, por el mero hecho de recorrer y habitar

sus aceras, ejerciendo la mendicidad, el comercio ambulante o la recogida de desechos, tienen en estas calles un paisaje cultural que ayuda a soportar su esperanza, su capacidad de aspiración, su derecho a la ciudad. Teorizamos en torno a un tipo de arteria que pueda hoy representar el espacio-tiempo de estas relevantes ciudades como en otras épocas lo han hecho la calle mayor de sus centros históricos, las avenidas barrocas entre ciudad y palacio, las grandes vías y los bulevares de la ciudad burguesa, la calle que nos lleva al puerto o a la estación de ferrocarril, las grandes arterias de penetración o circunvalación.

Quizá sean la condición de soporte de los grandes ejes de transporte público contemporáneos de los metros y metrobuses y la articulación compleja en ellos de periferias de la ciudad-región con lugares de abrumadora centralidad histórica los rasgos más expresivos de esas calles-mundo. Nuevos lugares de visibilidad en los que se confrontan estrategias de supervivencia y se vislumbran y conquistan parcelas del derecho a la ciudad para los excluidos; el propio vehículo de transporte se convierte en lugar de venta de servicios, desde livianas artesanías a representaciones artísticas —música, mimo, magia—, así como las banquetas-veredas-andenes-aceras, en las proximidades de las estaciones de acceso e intercambio, asientan un comercio ambulante y precario predominantemente informal.

Ante la proclamada disolución posmoderna de la ciudad, de la aniquilación de la forma por los procesos, de la licuefacción del espacio, esta investigación busca la nueva manera latente en la rotura de las formas urbanas de épocas anteriores y persigue recuperar el espacio como vector clave del análisis histórico y como germen de políticas urbanísticas que mantengan, en estos lugares conspicuos de la contemporánea ciudad-región, la oportunidad de su acceso y su utilización por los grupos sociales más desfavorecidos. Principalmente, orientando los excedentes de urbanización al fortalecimiento estratégico de su resistencia frente al tsunami económico-ecológico de gentrificación generalizada y de exclusión de los pobres.

Se habla tanto de la complejidad de la ciudad contemporánea que quizá necesitamos modelos simplificados para su comprensión, pero, eso sí, modelos cuyos elementos más relevantes presenten una gran complejidad. Ese tipo de modelo es el que persigue la idea de calle-mundo como materialización espacial de una sección de la ciudad-región capaz de referir la diversidad y complejidad social de la gran ciudad contemporánea.

La urbanización es un proceso histórico; así se construyen, evolucionan y modifican centralidades y apropiaciones sociales del espacio. En la ciudad hay algunos sismógrafos sensibles para registrar esos procesos de cambio y la

calle-mundo se propone como uno muy importante y sensible de ellos y esto es así por su centralidad global. La centralidad es una condición atribuida por un sistema socioespacial que resume condensaciones que vienen del pasado —densidad temporal acumulada en ese espacio—, políticas vigentes en el presente como es la organización del sistema de transporte público, aludido anteriormente, así como expectativas de futuro acerca de hacia dónde va a crecer la ciudad, cómo van a evolucionar las rentas del suelo, dónde se articulan procesos de gentrificación y dónde surgen potenciales de activación y anticipación de resistencia y lucha contra tales procesos excluyentes.

Estrategias urbanas de activación y posesión de la condición de centralidad frente a la segregación y marginación periférica de muchos lugares de la ciudad, por mejora de su accesibilidad a ese tronco central que unifica, a pesar de todo, el fragmentado y desmadrado sistema urbano, pueden ser razonadas desde este modelo tan simple de comprensión de la megaciudad contemporánea, inducidas mediante este elemento cargado de complejidad que hemos denominado calle-mundo. Concepto que es una condensación del de ciudades-mundo, término que acuñó Braudel para el capitalismo del siglo XVI. Si las ciudades mundiales pueden imaginarse como cerebros conectados entre sí que comandan un sistema mundial, sus calles-mundo podrían asimilarse a estructuras lineales de neuronas y axones que transmiten y reciben las señales fundamentales de aquella conexión y las difunden al interior de cada ciudad y país al que pertenece cada una de ellas.

Las seis ciudades representadas por sus calles-mundo que se muestran en el artículo ofrecen la oportunidad de discutir el tipo específico que representa cada una de ellas, en cuanto a su común articulación de diferencias y desigualdades, siendo éste el núcleo central de la investigación. Así, hay calles que son secuencia de centralidades, calles secuencia de tiempos, calles motor de un crecimiento ilimitado, calles de delimitación de ámbitos de gobierno y formas urbanas, calles de referencia axial de una ciudad-región. Pero, sobre todo, cabe destacar una común justificación teórica general para la pertenencia a este *clúster* que radica en su complejidad espacio-temporal.

Pudiera resultar oportuna la alusión a una iluminación benjaminiana; los hechos históricos no son acontecimientos aislados, sino que se presentan como emanados de constelaciones y cuando nos llega la luz de alguno de sus episodios es como si un rayo iluminase el presente; un rayo que se diría generado por una tensión preñada de futuro. No cabe una visión histórica sin proyección de futuro y pasado, presente y futuro son tiempos contenidos necesariamente en la mirada histórica. En cuanto al espacio, podríamos aventurar una intuición del



mismo tipo: el rayo conecta lugares a los que atraviesa e ilumina con su estallido y su carga eléctrica, tendría que ver con la colisión de las diferencias sociales y de usos del suelo, con los gradientes espaciales de densidad y de bienestar social. Así, los procesos urbanos de evolución, de destrucción y renovación pueden ser percibidos analógicamente como esa luz que nos llega permanentemente de las estrellas junto a la que ocasionalmente se añaden algunos destellos más luminosos y vibrantes en momentos de crisis.

La espacialidad de las calles-mundo en el marco de la ciudad región podría ser explorada —también de modo analógico— como la traza de un rayo que cae en una casa, atraviesa algunas estancias y deja el rastro ardiente de su paso: iluminan y encienden toda la escena urbana y la propuesta de una tal calle ha de justificarse por su condición de concentrado espacio-temporal de toda la ciudad y vector central de sus flujos más significativos. De alguna manera, se exigiría para esas arterias la posibilidad de que en ellas se encontrasen referencias a la diversidad y totalidad de lugares y tiempos de la ciudad, como ocurre con el tronco de un árbol o el cauce principal en un valle. Así, la calle-mundo es el lugar de encuentro y visualización del mosaico de diferencias que ni la nación —concepto generado para abolirlas— ni la globalización —condición que borra las trazas de todo lo que no sean las élites financieras— están interesadas en mostrar. Y, sin embargo, sobre esta visualización recae la esperanza de combate contra las desigualdades crecientes.

### Una explicación geográfica

En otra ocasión (Gómez Ordóñez *et al.*, 2018) se ha explicado la calle-mundo desde su dimensión geográfica abstracta, captando sus atributos topológicos —linealidad, continuidad, secuencialidad y axialidad—, a partir de la observación cartográfica. Complementariamente, aquí podría ser pertinente su lectura en su condición de espacio geográfico fenomenológico, concreto, base de la vida y de la experiencia del ser humano (Besse, 2010).

Desde este punto de vista, el primer rasgo a destacar es el de constituir un espacio sensible, que se percibe no sólo desde la reflexión, sino, previamente, desde el sentimiento. La calle-mundo se impone próxima, cercana a quien la vive, pero también inabarcable, expresiva de un infinito, de una totalidad (Simmel, 2013); como paisaje finito e inmediato, lugar de la experiencia y de la vida a la vez que lejano e insondable. Así, emerge un segundo atributo a destacar, el de la profundidad: no es un territorio a observar a vista de pájaro, en



sobrevuelo, diría Merleau-Ponty (1997) —considérese la crítica implícita a las propuestas de los grandes viaductos elevados de Le Corbusier, en Buenos Aires, Montevideo, São Paulo, Río de Janeiro y Argel, refundando estas ciudades desde la modernización tecnológica—, sino que exige una implicación emocional, afectiva, sentimental, con el espacio profundo, en sentido histórico y geográfico de la existencia. Nada de mirarla desde el aire, en la distancia, sino a sus vitrinas-escaparates-fachadas, a nivel del suelo, mostrando las tribus, las culturas, los grupos sociales que se asoman a la avenida desde la ciudad infinita, desde sus procedencias mundiales.

Como escaparate de un mundo, muestra un tercer atributo, la complejidad, que otras calles no exhiben: el hombre se siente allí enajenado, extraviado, exiliado (Besse, 2010); la calle-mundo es “el lugar sin lugares del ser perdido” (Maldiney, 2012), perdido ante la extrañeza inmediata y la resonancia de esta presencia de lugares lejanos, de otras culturas, ante el resistir del hombre la dureza de la vida, ante la exhibición opulenta de edificios de lujoso habitar. Finalmente, resaltemos, siguiendo la enseñanza de Marc Besse, la condición de la calle-mundo ligada al movimiento —cuarto atributo— y no arraigada al lugar, como quiere la reflexión heideggeriana: Besse junto con Lévinas asocia este movimiento a la libertad del hombre en la búsqueda de su realización en el mundo. Cambiamos el sentido de esta evocación de una libertad dolorosa, dada la dificultad no ya de esa realización, sino de la mera supervivencia manteniendo la referencia al movimiento como condición esencial de la calle-mundo, porque sólo desde su largo recorrido en transporte público llegan a sentirse la infinitud, la complejidad y la profundidad, de este larguísimo surco que atraviesa las megalópolis.

No deja de ser una estimulante apuesta que cuando la ciudad desaparece de nuestra percepción porque su historia ya no ilumina futuros, la nueva ciudad que hemos de percibir —gracias a categorías elaboradas para su comprensión, para su proyecto, para la elaboración de políticas urbanas— surja de la antigua en su desaparición, como retenida por ese mechón de sus cabellos que hace avanzar al ángel de la historia por esas avenidas contemporáneas mientras retiene su mirada en las calles mayores de la ciudad del pasado que se desvanece en ruinas.

Porque el imaginario de la calle-mundo conecta más que con las calles mayores o los grandes bulevares del urbanismo moderno, con las grandes avenidas imperiales de la antigüedad como esa vía porticada canópica, de cinco kilómetros de longitud y treinta metros de anchura, que atravesaba Alejandría entre las puertas del Sol y de la Luna, o la calle de la gran columnata construida

por Tiberio en Antioquía de Orontes, la capital romana de Oriente, sobre una fundación macedonia de los sucesores de Alejandro Magno, que enlazaba los cuatro barrios de las cuatro etnias de su población.

Puesto que este seminario tiene lugar en Quito, evoquemos el sistema viario cohesivo del Tahuantinsuyo, los cuatro reinos incas y esa sintética y global comprensión de esta región del mundo por parte de Humboldt cuando caracteriza este territorio como la Avenida de los Volcanes, evocación necesaria para comprender cuánto hay de naturaleza en la ciudad americana y cuánto la exigencia de confort medioambiental es tan esencial e identitaria en ella. Atendamos a las ciudades de referencia.

### Santiago de Chile: la Alameda

El Paseo de la Alameda se urbanizó sobre un cauce de desborde del río Mapocho en su margen izquierda, sirviendo ambos de límites sur y norte respectivamente, a la cuadrícula fundacional. Se convirtió a partir del Plan Brunner de los años treinta del siglo xx en la avenida central de la ciudad y en ella se fueron instalando edificios del gobierno, de la administración, universidades, estaciones terminales de transporte público, parques y plazas, grandes sedes corporativas, a la par que se extendió la propia avenida al ritmo de la ciudad y de los desplazamientos de sus usos centrales tanto hacia el oeste, dirección Valparaíso, con un carácter más popular, como hacia el este y la falda andina, apoyando el crecimiento de las comunas de Providencia y Las Condes con el asentamiento de edificios institucionales, de grupos sociales acomodados emigrados del centro y, recientemente, con importantes desarrollos comerciales y terciarios.

Para entender el significado de esta arteria en el ámbito metropolitano del Gran Santiago se cuenta con el trabajo excepcional de investigación del arquitecto Pedro Bannen, profesor de la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Santiago, “Providencia, el arco de la avenida 1897-2013: Diez lecturas sobre la construcción del lugar en tres momentos de la ciudad capital” (2017). En el marco de ese trabajo, ponemos énfasis en esta avenida atribuyéndole la condición de calle-mundo y como banco de pruebas de la capacidad de generación y ensayo de ideas y estrategias urbanas que cabe atribuir en general a estas avenidas tan relevantes en la forma Urbis de la ciudad contemporánea. Explicamos algunas ideas que elaboramos desde la Universidad de Granada con ocasión de nuestra participación en un concurso internacional convocado por el gobierno metropolitano acerca de la

FIGURA 1. SANTIAGO DE CHILE, CONCURSO NUEVA AVENIDA PROVIDENCIA, 2016



Fuente: J. L. Gómez Ordoñez (director) y Auguria, autores en el Taller de urbanismo.

modernización de la Avenida, desde un objetivo fundamental que era el de la movilidad, el tráfico, el transporte público. Pero el análisis y la invención proyectual en estas grandes calles desborda, desde la primera mirada, el ámbito estricto de la ingeniería de tráfico.

La primera idea que surgió de nuestro análisis fue la de reforzar su condición de línea principal y germinal del Metro de Santiago porque esta Línea 1 adolece hoy de extrema sobrecarga e incomodidad que resulta lenta para recorridos largos; por ello, se proponía redoblarla con otra línea de metro exprés, también subterránea, con la que se intercambia en algunas estaciones y que sirve al enlace entre el centro comercial y financiero de Levante —el denominado Sanhattan— y el aeropuerto al poniente.

En segundo lugar, se propone prestar atención al proyecto de las calles afluentes que conectan las barriadas de las márgenes con la avenida y a la reurbanización de las puertas de acceso. Son las calles que extienden la urbanidad de la Alameda a los barrios y hacen que su centralidad sea sentida como propia. Así se vincula la energía de transformación de la propia avenida a la mejora de los barrios de sus márgenes.

En tercer lugar, se reflexiona acerca de una ordenanza que regule la nueva centralidad adquirida con los fenómenos previsibles de densificación y desarrollo de edificios en altura, así como refuerce la intensidad residencial de sus márgenes prestando atención a la disposición de vivienda social y atendiendo al control y moderación de la gentrificación que inevitablemente será empujada por el mercado.

Finalmente, se atiende a un diseño de la sección, diversa según tramos, ya que la calle, tan larga, es muy diferente en carácter a lo largo de su traza; también a la conservación de preexistencias que soportan la memoria, al soporte del comercio popular y a la comodidad y atractivo de la circulación peatonal en las veredas de la avenida.

La Alameda, de Santiago, ejemplifica la condición y la responsabilidad de la calle mayor de la ciudad contemporánea y su potencial de soporte de políticas urbanas de fomento de la coexistencia y de atenuación de las desigualdades.

FIGURA 2. 1. SANTIAGO DE CHILE; 2. PLAN BRUNNER, 1929-1933; 3. AVENIDA NUEVA PROVIDENCIA, 1972; 4. AVENIDA PROVIDENCIA ENTRE 1930-1960



Fuente: 1) elaboración propia, 2018; 2) Universidad de Chile; 3) y 4) Bannen, 2017.



### Buenos Aires: la Avenida General Paz, entre la ciudad y su región

Efectivamente, esta avenida en arco de círculo marca el límite entre la ciudad capital federal en su interior y el Gran Buenos Aires, nombrado así desde 1947 como territorio al exterior de dicha arteria. Su traza se había encajado en el límite norte y oeste de los partidos de Belgrano y Flores que habían sido anexionados en 1887 a la ciudad de Buenos Aires. Esta ciudad que, así ampliada, es objeto —en el cambio de siglo y en las primeras décadas del siglo xx— de importantes modernizaciones de su centro, como capital de la nación que se apresura a dejar de ser la gran aldea colonial, pero también de notables planes y proyectos dotando de parques, calles y plazas, alcantarillado y otras redes de servicios a su periferia popular organizada en barrios tan diferenciados como integrados entre sí. Quizá sea el Plan Forestier de 1924 la mejor expresión de la ambición y la fuerza de esta metrópoli, de la que imágenes de la época destacarían sus edificios de gobierno y los palacios de sus ricos empresarios, la nueva avenida y Plaza de Mayo y sus diagonales, los proyectos de la Costanera y la 9 de julio, la vigorosa cultura de sus barrios con sus tangos y sus equipos de fútbol.

En 1936 se celebra el cuarto centenario de la primera fundación de la ciudad, la de Pedro de Mendoza (que hubo de rehacerse y modificarse en 1580 por Juan de Garay). En ese año se inicia la construcción de la Avenida General Paz, una *parkway* proyectada por Vautier y Palazzo; “más que como vía de circunvalación, se erigió como frontera material y simbólica entre la Buenos Aires moderna y espiritual [recuérdese que en 1937 se redactará un nuevo plan de urbanismo por Le Corbusier, Kurchan y Hardoy], y un Gran Buenos Aires definido desde entonces como recorte y carencia”, la ciudad interior integrada, europea y criolla, la exterior “inasimilable, fragmentada en distritos [intendencias], de escasa autonomía y bajísima capacidad económica o de gestión, todos dependientes de un gobierno provincial [de la provincia de Buenos Aires cuya capital es la nueva ciudad de La Plata] con muy poco interés en el desarrollo metropolitano de la ciudad capital”. Los entrecomillados, así como los argumentos centrales de estas notas se deben al muy estimulante libro de A. Gorelik, *Correspondencias: arquitectura, ciudad, cultura* (2011).

En el año 1947 —gobierna el peronismo—, la capital ha alcanzado su techo poblacional, el que sigue teniendo hoy y que es cercano a los tres millones de habitantes, pero la conurbación exterior a General Paz, el denominado Gran Buenos Aires, cuenta en ese momento con casi dos millones de habitantes (que ascenderán a 5.5 en 1970, a 7 en 1990, a 12 en 2015).

Por supuesto, y una diferencia importante concierne a la estructura urbana: si bien, algunas nuevas centralidades se han ido creando en la zona exterior, a lo largo de los tres ejes ferroviarios —norte, oeste y sur—, los muy extensos intersticios entre estos radios, que hasta los años setenta habían alimentado esperanzas de cohesión, integración y homologación urbana con la ciudad capital (sobre todo bajo las subvenciones al transporte y la política de vivienda del gobierno peronista), cuando llegan las medidas desreguladoras y privatizadoras neoliberales, esos huecos son rellenados por acciones unitarias, heterogéneas y discontinuas —una urbanización archipiélago, dice Gorelik— en las que los condominios y enclaves de las clases medias altas, aislados, amurallados y protegidos, coexisten con las autopistas, las rutas de ómnibus, las villas miseria y los asentamientos fragmentados que los piqueteros pretenden mejorar con sus reivindicaciones al gobierno.

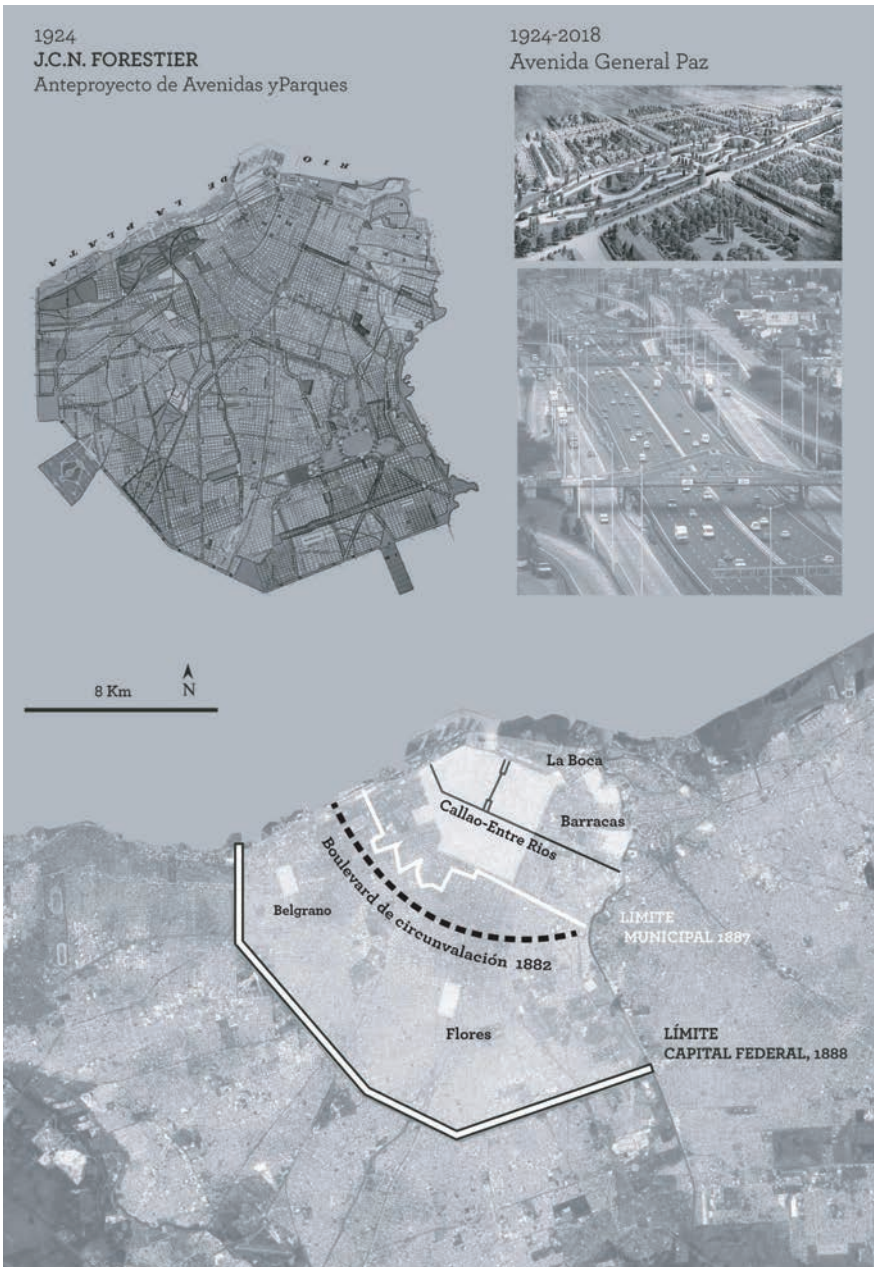
En este último cuarto del siglo XX, la que nació como vía parque se transformó en una arteria para la movilidad rápida y masiva de los automóviles, ampliando progresivamente el número de carriles, actualmente doce, a costa de los espacios ajardinados y haciendo más y más infranqueable la conexión entre las barriadas de un lado y otro, de la ciudad y la región.

Proponer la Avenida General Paz como calle-mundo de Buenos Aires tiene la intención de promover una reflexión respecto del papel de estas vías anulares que se repiten en todas las metrópolis con significados y efectos muy diferentes, y que los análisis los cuales se hacen de ellas como meros canales de tráfico son incapaces de mostrar. En Buenos Aires, la Avenida General Paz articula, como se ha visto, muy diferentes tiempos y espacios de la metrópoli, desde 1887 hasta hoy; actúa como propulsora de procesos socioespaciales diferentes, entre sus dos márgenes y a lo largo de su traza, y esta complejidad le otorga capacidad para entender esos procesos y orientar una hipótesis de futuro.

### **Bogotá, la gran avenida norte-sur (de la Séptima a la Décima y a la Avenida Longitudinal Oeste [ALO])**

El primer asentamiento hispano de Santa Fe tiene lugar en territorio muisca, en la muy poblada sabana del altiplano, en la falda al poniente de la cordillera andina oriental, mirando al valle del Magdalena. El plano fundacional registra una calle sur-norte, entre los conventos de San Agustín y San Francisco, contiguos a los ríos del mismo nombre, que será la calle Real del Comercio, pasando por la plaza mayor y por el centro previo original que estaba en la actual plaza de Santander. Hablamos de la que hoy es la carrera Séptima.

FIGURA 3. 1. BUENOS AIRES; 2. J. C. N. FORESTIER,  
ANTEPROYECTO DE AVENIDAS Y PARQUES, 1924.



Fuente: 1) elaboración propia, 2017; 2) y 3) Observatorio Metropolitano, 1925.



Bogotá es hoy una metrópoli que cuenta con ocho millones de habitantes y está haciendo planes para ampliarse y densificarse hasta albergar a 15 millones. Como tantas otras metrópolis de América Latina, su gran dinámica de crecimiento es constante en los últimos 150 años y vertiginosa en algunos de sus periodos: tras la independencia de España, pasa de 20 mil habitantes a 100 mil en el año 1900, el salto entre 1945 y 1955 es de 500 mil a un millón, y en los treinta años siguientes triplica su población, alcanzando los 3 millones en 1974.

El primer plan urbanístico que afronta estos cambios, dimensionales e histórico-sociales es el de Brunner, de 1936, impulsado por esa dinámica que ha triplicado la población entre 1900 y esa fecha, en que la ciudad tiene trescientos mil habitantes. El plan estira la ciudad, manteniéndola en la inflexión norte-sur de la cordillera con la sabana, sobre los ejes de las Carreras 7, Avenida 13 y Caracas, y lanza una perpendicular decidida hacia el oeste, la calle 13, que confluye con las calles 22 y 26 en la salida del río San Francisco de la cordillera; atención a la calle 26 que será coronada en su extremo occidental por la Universidad Nacional de Colombia, construida en la segunda mitad de los años treinta, con diseño y diversos edificios de Leopoldo Rother, una temprana Bauhaus en América.

Los crecimientos se aceleran en los años siguientes en que la capital del país recibe migraciones masivas campesinas y de las pequeñas ciudades; para la provincia colombiana, en cita literal del arquitecto Juan Carlos del Castillo, emigrar a Bogotá se convierte en una aspiración compartida por varios grupos sociales:

Se desplazan a esta ciudad dirigentes de varias regiones en búsqueda de participación en el poder, de educación para sus hijos, de oportunidades de inversión. Familias campesinas también buscan la ruta de la capital, unas espoleadas por la violencia rural, otras buscando la redención de la pobreza [...]. Pero la vieja ciudad histórica es estrecha, ya no resiste en ninguno de los dos propósitos, ni como punto de partida ni como punto de llegada. Ya no caben en ella ni los hogares de los acomodados ni los hogares de inmigrantes pobres. Unos salen a vivir a los barrios residenciales al norte. Los otros, a los barrios obreros del sur y el occidente. El centro debe renovarse y dar paso a nuevas actividades [...] (del Castillo, 2008: 6-13).

En este marco espacial tiene lugar en 1948 el estallido popular del Bogotazo, espoleado por el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, así como el desarrollo del proceso político que conducirá a la dictadura en 1953.

La renovación del centro es afrontada con la llamada a Le Corbusier en 1947 para que elabore su Plan Piloto en 1949. Este plan tendrá su continuidad, con importantes modificaciones, con el Plan Regulador de 1954 de Sert y Wiener llamados a colaborar y desarrollar el plan de Le Corbusier. Estos planes refuerzan la centralidad histórica de la Plaza Bolívar; el Plan Piloto propone en ella una gran transformación-destrucción, extendiéndola hacia el norte a lo largo de la Carrera 7 con otras dos centralidades en las intersecciones de esta carrera con las calles 13, Parque Santander, y 26, Centro Internacional. Tal secuencia sur-norte de centralidades encuentra su complemento en una nueva transversal, diagonal este-oeste, la Avenida de las Américas, que ya había mostrado el Plan Proa de 1946; junto a ella y cerca de la Universidad se ubicará en los cincuenta la unidad habitacional Centro Urbano Antonio Nariño. La Avenida de las Américas recibirá en el siglo XXI la línea F del Transmilenio, hasta el Tintal y el Portal de las Américas. A mitad de los cincuenta se anexan a Bogotá los seis municipios vecinos creándose el Distrito Especial por parte del gobierno central de Rojas Pinilla (véase a este respecto el libro del arquitecto Marco E. Cortés Díaz, publicado en la Universidad Nacional de Colombia).

Pero volvamos a nuestro eje norte-sur. Una vez contrapunteado por las avenidas transversales de Brunner y Le Corbusier, la Carrera 10, que se une a la Carrera 7 junto al Museo Nacional, es denominada como la carrera de la modernidad por los arquitectos C. Niño y S. Reina, que estudian detalladamente los nuevos edificios de hoteles, corporaciones, bancos y comercios que se construyen en ella entre los años de 1945 y 1960; con su prolongación hacia el norte a lo largo de las carreras 13 y 14, la avenida 13 y la Autopista Norte, se mantiene y refuerza la directriz norte-sur dominante en la gran metrópoli bogotana, reforzada visual y simbólicamente por la inflexión con la cordillera contigua. Conviven en esta directriz tantos tiempos, grupos sociales y usos diferentes que justifican su elección, hasta el último tercio del siglo XX, como avenida-mundo. Las primeras líneas del metrobús TransMilenio L —entre Museo Nacional al norte y Portal de Julio al sur—, y A —llegando hasta Portal del Norte, discurriendo por las carreras 10 y Avenida Caracas, respectivamente— dan consistencia a esta elección.

Pero al oeste de la ciudad, en los últimos cincuenta años, se fueron acumulando las urbanizaciones —pirata y las ciudades satélite Ciudad Bolívar, Ciudad Kennedy, Ciudad Salitre—, con nuevas carreras sucesivas, norte-sur y circunvalación, tratando de abrazar la metrópoli de manera unitaria; así la Carrera 30, Ciudad de Quito, la Carrera 68, Congreso Eucarístico, la Carrera 70 o Avenida de Boyacá, la Avenida Ciudad de Cali entre las carreras 85 y 104. En los planes

actuales para la metrópoli se denomina ALO, a la última de estas grandes avenidas (en los años ochenta había sido la carrera 86), todavía fragmentada y discontinua; si su proyecto resultase adecuado —articulador de barrios y regenerador de humedales—, y servido por un transporte público masivo y eficiente, esta arteria podría suponer una nueva referencia norte-sur para Bogotá, no periférica, sino operativa de una nueva centralidad articuladora de Bogotá y Cundinamarca, vinculada al río Bogotá entendido como parque fluvial compuesto de una sucesión de parques metropolitanos —Chia al norte y Soacha al sur—, de cuatro o cinco parques de localidad —Kennedy y Fontibón al sur del aeropuerto, Engativá y Suba al norte— y una treintena de parques de barrio. Este parque fluvial y esta arteria, ALO, trazada como potente vía cívica, podrían constituir el nuevo corredor norte-sur como infraestructura que soporta el cambio de la actual ciudad miserable, peligrosa, ignorada y desequipada del oeste, a la nueva calle-mundo de una Gran Bogotá incluyente y menos desigual del siglo XXI.

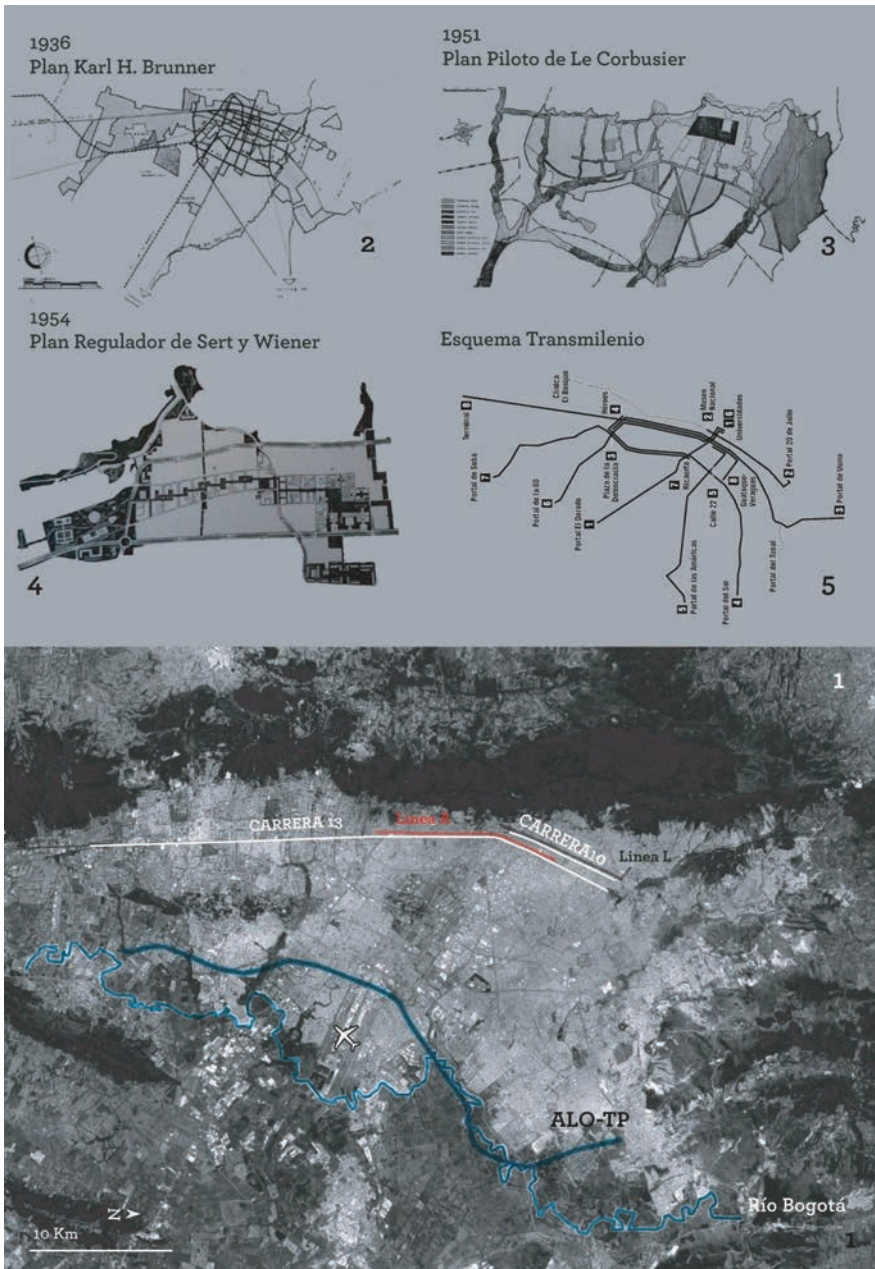
### Ciudad de México: la Avenida de los Insurgentes

Un tramo central de inicio de la avenida aparece por primera vez en la planimetría de la ciudad a mediados del siglo XIX, no muy alejada hacia el poniente del Centro Histórico, al oeste del palacio dieciochesco de Buenavista que luego será el núcleo de la colonia Tabacalera, con orientación norte-sur, ligeramente desviada al noreste. Será el soporte de la urbanización de las primeras colonias que se construyen a partir de 1858: Santa María la Ribera, Guerrero y Arquitectos, como acceso a la estación del ferrocarril Central Mexicano que se asienta entre las dos primeras citadas y tangente al trazado ferroviario. En la primera década del siglo XX surgirán en torno suyo las colonias de La Teja (luego llamadas Juárez y Cuauhtémoc, a ambos lados del Paseo de la Reforma), Roma y Condesa.

Coetánea del Paseo barroco de la Emperatriz, luego llamado de Paseo de la Reforma, trazado por Maximiliano I, entre la Alameda y el palacio de Chapultepec, de la que será el contrapunto residencial moderno; el cruce entre ambas avenidas que será presidido por el monumento a Cuauhtémoc, donde se construye por Mario Pani, en 1945, el Hotel Plaza, se considera el centro del país.

Hoy, la Avenida de los Insurgentes atraviesa de norte a sur la Ciudad de México, a lo largo de unos treinta kilómetros que separan sus enlaces extremos con el Anillo Periférico y se prolonga al norte y al sur por las rutas que

FIGURA 4. 1. BOGOTÁ; 2, 3 Y 4. PLANES DE BRUNNER, LE CORBUSIER Y SERT PARA BOGOTÁ; 5. SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO, TRANSMILENIO



Fuente: 1) elaboración propia; 2), 3) y 4) Cortés Solano, R., 2007 y 5) Transmilenio, s. f.

conducen respectivamente a las ciudades de Pachuca y Cuernavaca. En sus dos finales se encuentran dos importantes referencias geográficas y urbanas, la del cerro de Zacatenco y el Pueblo Villa de Guadalupe, al norte, y el parque nacional del Pedregal, de Tlalpan, al sur. Así, de Tlalnepantla a Tlalpan, la avenida cumple con rigor con esa condición indiscutida de que una buena calle ha de tener un principio y un final relevantes.

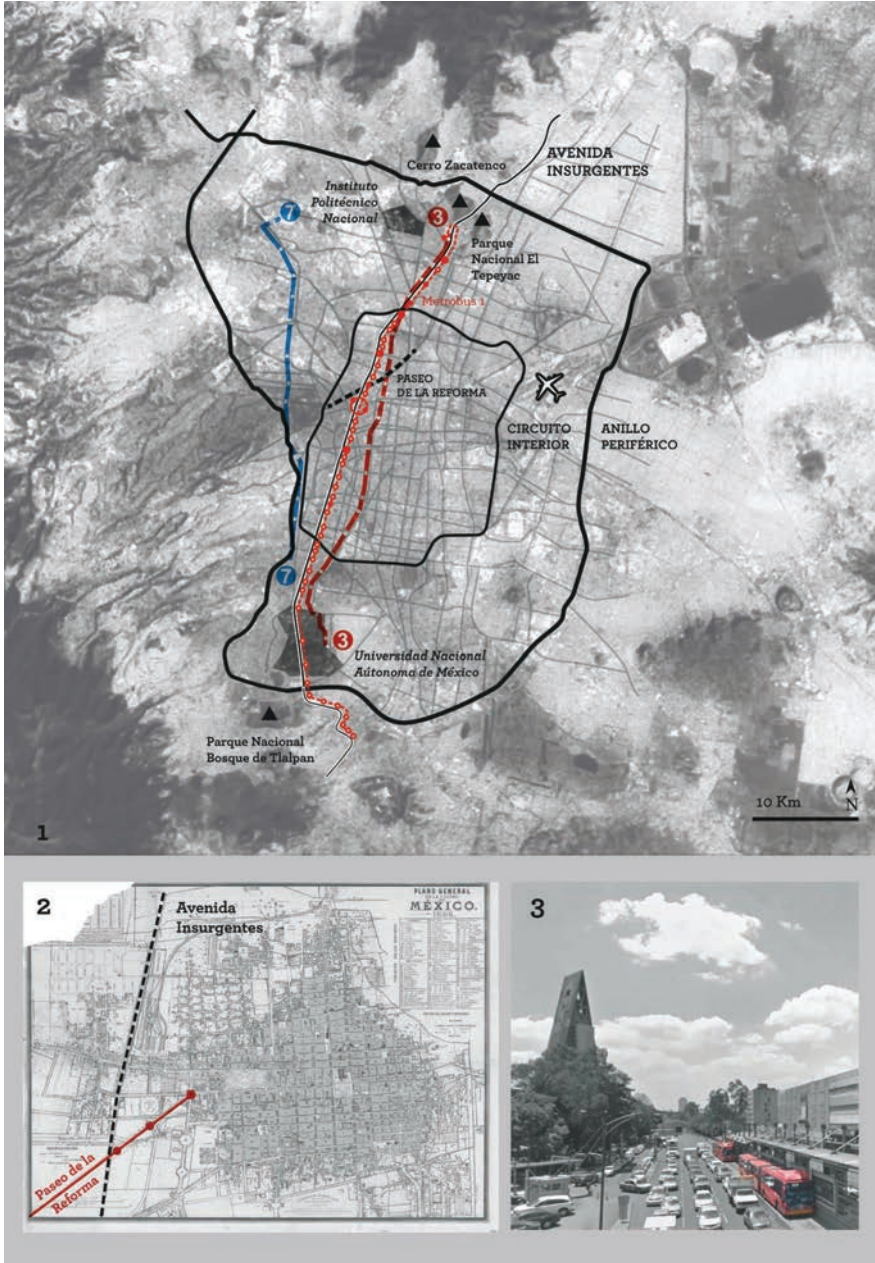
Pero también una travesía significativa: entre ambos extremos atraviesa y da acceso y fachada a diversas delegaciones y multitud de colonias, enhebrando diversos hitos urbanos importantes de la ciudad; entre ellos —además de las colonias ya señaladas y el simbólico cruce con la Reforma, cabe destacar—: 1) Nonoalco-Tlatelolco, la primera gran unidad habitacional de los años cincuenta, de Mario Pani, tristemente recordada por la matanza de estudiantes que ocurrió en el gobierno de Díaz Ordaz en octubre de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas —importante zona arqueológica donde se emplazaba el templo mayor de los mexicas y el más importante de los tianguis de Mesoamérica—; 2) la colonia Hipódromo y el parque México, interesantes proyectos de los arquitectos urbanistas José Luis Cuevas y Carlos Contreras en 1926; 3) la Ciudad Universitaria, proyecto de Pani, Del Moral y otros arquitectos, en 1954; 4) la zona arqueológica de Cuicuilco, y 5) la Villa Olímpica, de 1968, de González, Torres y Velázquez, Hernández y Ortega.

Otras destacadas referencias arquitectónicas sobre la traza serían el monumento a la Revolución de Carlos Obregón (1935), el edificio comercial Pasaje Jacaranda, de Torres y Velázquez (1956), la Casa Universitaria del Libro, de Peñasco (1920), la iglesia de la Sagrada Familia de Gorozpe y Rebolledo (1910), el edificio Basurto, de Serrano y Gómez (1942), el Teatro de los Insurgentes, de Prieto y Rivera (1952), la casa Gálvez de Barragán (1955), el monasterio de San Ángel del siglo XVII y el edificio de la Transportación Mexicana de A. H. Álvarez (1981).

La fuerza de la avenida en el imaginario espacial urbano viene también avalada por sus cruces con numerosas avenidas transversales importantes de la Ciudad de México, como los ejes 1, 2, 3, 4 y 5 Norte, ejes 1, 2, 3 y 4 Sur y otros. Pero, sobre todos, el rasgo urbano más potente hoy de esta avenida es el de servir de soporte a la línea 1 del Metrobús, sistema inaugurado en 2005, la primera de las siete líneas existentes, trazada entre las líneas de metro 3 y 7, también norte-sur. Esta línea 1 tiene cuarenta y siete estaciones a lo largo de su traza, entre los extremos de Indios Verdes al norte y El Caminero al sur. Su importancia viene aún más reforzada por sus estaciones de intercambio con otras cinco líneas de metrobús y con seis estaciones de metro.



FIGURA 5. 1. CIUDAD DE MÉXICO; 2. PLANO GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 1886; 3. AVENIDA DE LOS INSURGENTES HOY CON EL METROBÚS.



Fuente: 1), 2) y 3) elaboración propia, 2018, con base en Mapoteca, s. f.

En fin, una avenida que sostiene la referencia de una aglomeración urbana que, de tener dos cientos mil habitantes en 1860, cuando iniciaba su trazado, ha pasado a tener cien veces más, es decir más de veinte millones de habitantes, una inmensa parte de los cuales pasan diariamente algún tiempo de sus vidas en sus quehaceres a lo largo de esta avenida, cuyo simbólico nombre va más allá del imaginario histórico de la Nación: si durante un tiempo supuso una imagen de la modernidad de todo un país, hoy es más una calle que es también referencia y pertenencia para las clases populares, los insurgentes o grupos subalternos, resistentes en el seno de los procesos de globalización; el espacio común representativo, no de un estado nacional, sino de una sociedad civil híbrida, heterogénea, heterodoxa, que permite una comprensión diferente del plano-escritura de la ciudad en las inmensas metrópolis de hoy.

### Lima y la Avenida Arequipa

Las murallas de la ciudad de los Reyes fueron derribadas en 1871, sin haber ejercido nunca su función defensiva, por decisión del presidente Balta y el proyecto del ingeniero norteamericano Meiggs. Su lugar es ocupado por el proyecto y primer trazado de las arterias ortogonales de la primera gran expansión de la ciudad, la Avenida Alfonso Ugarte, en sentido próximo al norte-sur, y el Paseo de Colón y su prolongación, Avenida Grau, con orientación este-oeste. Esta expansión significa el renacer de la ciudad tras un prolongado declive que vino marcado por el auge del puerto de Buenos Aires en la costa atlántica, el agotamiento de las minas de Potosí y la guerra con Chile. Esta guerra frena el impulso renovador de la ciudad, así como la superación de la derrota promueve el llamado a la Reconstrucción Nacional liderada por Nicolás de Piérola que impulsa de nuevo la expansión. Aquellas avenidas del denominado primer ensanche circunscriben la cuadrícula histórica fundacional, la Lima Cuadrada, a la que se ligán mediante el ensanchamiento de la Avenida Nicolás de Piérola —también denominada Calle Colmena—, el Haussmann limeño de esta modernización de la ciudad. En esta hipotenusa del triángulo rectángulo descrito se urbanizarán más tarde, con motivo del Centenario de la Independencia, la plaza de San Martín y el Parque Universitario.

Con la llegada de Augusto B. Leguía por primera vez al gobierno en 1908, hay un clima de bonanza económica que impulsa transformaciones urbanas en todas las grandes ciudades de América Latina, y que con la apertura del canal de Panamá en 1914, reactivará el Pacífico Sur. Estos episodios junto con la

conmemoración del centenario de la Independencia, en 1921, constituyen catalizadores de una nueva extensión urbana. Las reformas urbanas tienen como motor esta celebración que se apoya en realizaciones de la anterior Exposición Internacional de 1872 como el Parque y el Palacio —hoy museo MALI—, a las que añade el Parque de la Reserva, directamente asociado a la Avenida Arequipa y al entonces exquisito barrio de Santa Beatriz. La nueva extensión se orienta ahora hacia el sur, para satisfacer la demanda de la burguesía surgida en el nuevo marco neocolonial. Los antiguos ferrocarriles a Callao y Chorrillos se convierten en tranvías eléctricos a los pueblos y balnearios, desde 1904, señalan a partir de ese momento, junto con el borde costero, el territorio a urbanizar. Inmenso y sin proyecto unitario es marcado por la Avenida Brasil arrancando de la plaza Bolognesi, el vértice del primer triángulo de expansión. Pero Brasil no apunta a la verdadera gravitación de la burguesía limeña que se orienta a Miraflores, Barranco y Chorrillos. Entonces, será entre Brasil y el eléctrico donde se encuentra el suelo a urbanizar: entre el arco morisco de la Exposición junto al Ministerio de Fomento y Miraflores, se trazará la avenida Arequipa (que tuvo sucesivamente las denominaciones, primero, de Leguía; después, de la Revolución, significando el derrocamiento de Leguía por el general Sánchez Cerro; más tarde de Arequipa por ser esta la provincia de origen de los revolucionarios y, finalmente, otra vez, de A. B. Leguía, que la inaugurará el 28 de julio de 1921, en su segundo mandato, entre 1919 y 1930), verdadero centro de la nueva Lima emergiendo en ese momento, plena de iniciativas de urbanización, de villas señoriales que escapan del centro en proceso de tugurización, colegios de las clases altas, clubes de golf, de polo, de tenis.

Arequipa será lugar preferente para embajadas, palacios, instituciones culturales y universitarias. Es importante observar que, en el momento de su trazado, Arequipa y avenida Colonial están enlazadas por un tramo de la calle Colmena, supusieron un triángulo que abarcaba la costa pacífico-limeña, inverso y enlazado con el que adoptó la primera extensión de Piérola. Dos crecimientos topológicamente bien encadenados.

Obsérvese en el plano actual que el abanico de avenidas que se abre entre la Avenida Colonial, del Centro a Callao, y los cerros al norte de Villa María del Triunfo, a cuyo pie discurre la Panamericana Sur, las avenidas que van al mar desde la Lima Cuadrada son varias: Brasil, Salaverry, Arequipa, Paseo de la República, también denominado Vía Expres. Entre ellas, Arequipa destaca por su decidido trazado recto, de principio a fin, su cuidada urbanización (cabe destacar la innovación que supuso en el urbanismo limeño su jardín central y su arborización a modo de alameda), y el carácter institucional de los edificios de sus fachadas.



Su centralidad vendrá reconocida y reforzada por las potentes transversales este-oeste que la toman como referencia, 28 de Julio, Prado —denominada Este y Oeste a un lado y otro del cruce con Arequipa—, Angamos, Pardo y Benavides (que cruza Larco que constituye una prolongación de la Arequipa). Tal sistema infraestructural es el que ha extendido la ciudad a los diversos distritos que hoy tienen Arequipa como referencia cercana de centralidad: Jesús María, Lince, Pueblo Libre, Magdalena y San Isidro al oeste y al este los de La Victoria, San Isidro (Centro financiero, distrito residencial de las clases altas en su origen), iniciado con el gobierno de Odria en los años cincuenta, San Borja, Surquillo y Barranco. A escala territorial también es destacable la continuidad que supone, al norte del Rímac, la Panamericana respecto a la Avenida Arequipa.

Así se vertebra la inmensa Lima metropolitana que pasa de los doscientos ochenta mil habitantes de 1930 —que se había multiplicado por cuatro desde la independencia—, a los dos millones de 1960. Es “la ciudad del desborde” —según Efraín González—, cuya transformación y tremenda desigualdad social se percibe nítidamente en *Un mundo para Julius*, de Alfredo Bryce Echenique (1972: 289-290):

[...] cómo cambia Lima —describe un viaje en automóvil desde el Country Club de San Isidro a la barriada de La Florida observando todas las Limas que el Mercedes iba atravesando—, la Lima de hoy, la de ayer, la que se fue, la que debió irse, la que ya es hora de que se vaya, en fin, Lima [...]. Llenándose de casas estilo con-mi-propio-esfuerzo y pretenciosas villas mezcla de la cagada y ¡viva el Perú!

Préstese atención, para terminar de encuadrar la axialidad limeña de Arequipa, al sistema de transporte público. El Plan del Metro de 2006 ubica bajo la calzada de Arequipa la línea 3 proyectando su cruce con la 2, este-oeste, 22 km, entre Ate y Callao, en la Estación Central. En sus cruces con Javier Prado y Angamos se dispondrán las estaciones de intercambio con las líneas 4 y 6 respectivamente, líneas en L que reproducen ampliados los triángulos de la primera expansión. También es muy consistente la mirada a las líneas 1 y al corredor segregado para buses de alta capacidad (Cosac): la 1, en la paralela y contigua hacia el este, Avenida Aviación —conectaba con el antiguo aeropuerto— discurre hoy el tren elevado que conecta al sur con Villa El Salvador, uno de los grandes bolsones barriales del gobierno militar de los años setenta; inaugurada en 2010, la Cosac es un metrobús que discurre por el Paseo de la República que sirvió al viejo ferrocarril de Chorrillos y que en los años sesenta

se convirtió en Vía Express —se le denominó el Zanjón por su rasante hundi-da, con diez carriles para el automóvil (seis carriles rápidos y cuatro laterales y dos para los buses articulados del Metropolitano)—, dejando a Arequipa la exclusiva condición urbana norte-sur al este de Salaverry.

Atención, pues, a la línea 3 de metro: la Avenida Arequipa vuelve a conquistar la centralidad limeña y su prioritaria significación en la forma Urbis de la metrópoli desmadrada.

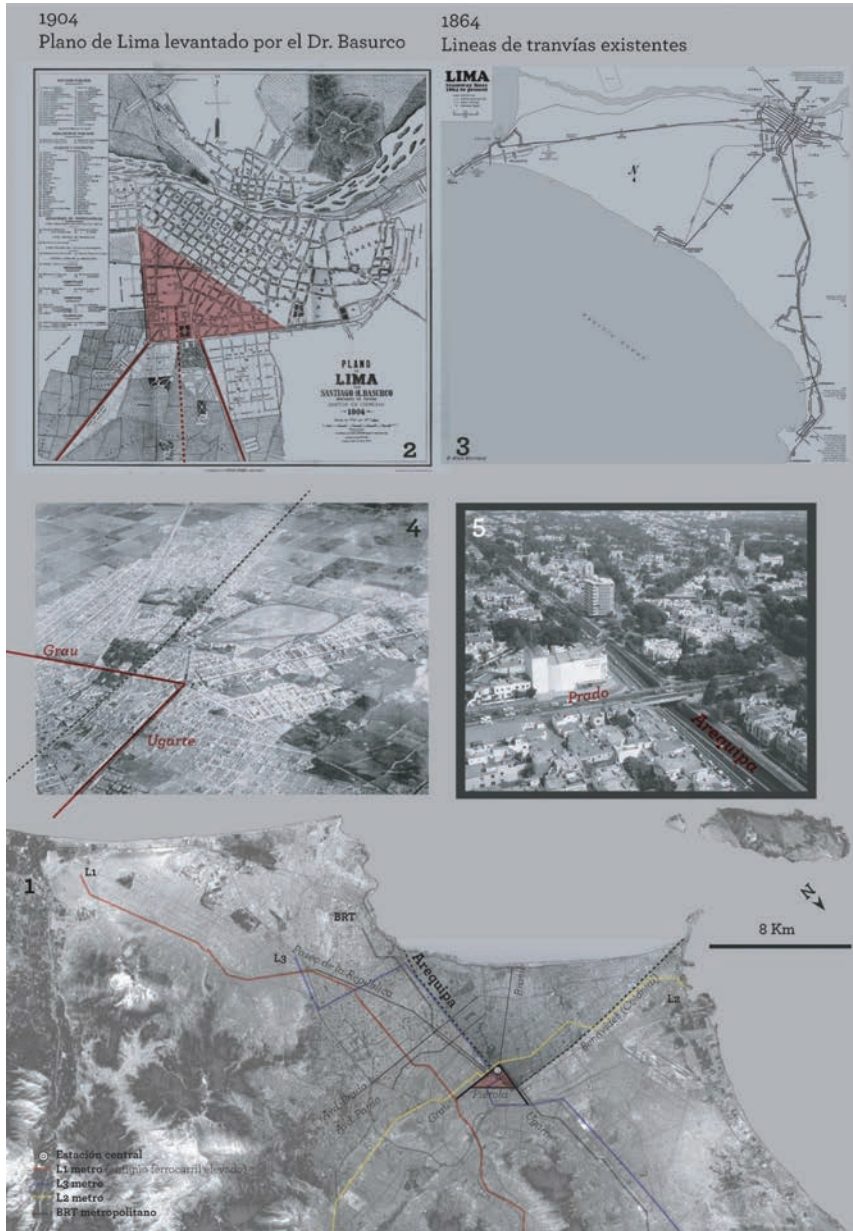
### Quito: la Avenida 10 de agosto

El Salón de la Ciudad del Ayuntamiento de Quito está presidido por un bello mosaico en relieve que representa a la ciudad, dibujada por el artista Jaime Andrade Moscoso en 1976; desde el Itchimbia, el Pichincha, en la ladera opuesta, domina la composición; los surcos de agua y verde bajando de las montañas, la textura menuda de la edificación popular de las laderas y el diferente tamaño y orientación de las piedras representa la naturaleza, a la ciudad y a sus pobladores, en conjunto, consiguen transmitir la complejidad y belleza de la ciudad de manera vibrante. *La Ciudad Gris* —1989— de Oswaldo Guayasamín insiste en la fragmentación, en la idea de ciudad *puzzle*. En esta comunicación, en cambio, se va a desplegar la capacidad expresiva unificadora de un eje viario sur-norte que en sus diferentes tramos es denominado Avenida Panamericana, Pedro V. Maldonado, Avenida Pichincha, calle 35 y Avenida 10 de agosto —nombre que adoptamos para unificarla—, que tras más de una decena de kilómetros sobrepasa el viejo aeropuerto Mariscal Sucre.

Hablamos de una ciudad extendida sur-norte, a lo largo de unos cuarenta kilómetros, como una concreción urbana de la avenida andina de los volcanes de Humboldt, de unos seis kilómetros de anchura este-oeste, y con extensiones en las últimas décadas a Pomasqui y Calderón al norte, y a los valles de los Chillos y Tumbaco al sur y este, tomando forma una metrópoli multipolar que se iniciaba en el Plan Director de 1967 y el Plan AMQ del 73, que orientaban el crecimiento de la ciudad del auge petrolero con sus túneles y las cinco transversales (recordemos una de ellas en “Las leyendas olvidadas del reino de la Tuentifor”, de Huilo Ruales Hualca), transformando el Quito de mil hectáreas del Plan Jones Odriozola de 1945 en otro de cien mil hectáreas, siete mil de ellas urbanizadas, y tres millones de habitantes.

Elegimos el vector 10 de Agosto y sus prolongaciones para representar la direccionalidad norte-sur por dar continuidad a hitos urbanos como Ciudad

FIGURA 6. 1. LIMA; 2. PLANO DE LIMA 1904; 3. LÍNEA DE TRANVÍAS 1896;  
4 Y 5 ARRANQUE DE AREQUIPA Y CRUCE CON AVENIDA PRADO



Fuente: 1), 2), 4) y 5) elaboración propia con imágenes de Planos de Lima, Blog, 2012, Bonilla di Tolla y Fuentes Huerta, 2009; 3) Bielza de Ory, Vicente y Bohl Pazos, Ricardo, 2009.

Quitumbe, el conjunto El Recreo, Villa Flora y La Magdalena, la tangencia sur al Panecillo, el Mercado central, la Plaza Bolívar, referenciando en sus márgenes este y oeste los barrios de la Tola y San Juan, los edificios institucionales del Hospital Militar y el Instituto Nacional Mejía, dando fachada a los parques de la Alameda y El Ejido y a muchos notables edificios entre las avenidas transversales Patria y Colón, enmarcando el barrio de La Mariscal, registrando en su cercanía a levante el parque de La Carolina, la transversal Naciones Unidas con el Estadio Nacional y el Quicentro, hasta llegar al antiguo aeropuerto y la Estación Norte. Eso es ser central, gozar de esta capacidad de referenciar en su traza y en sus proximidades a tantos lugares constituyentes del Quito esencial y diverso.

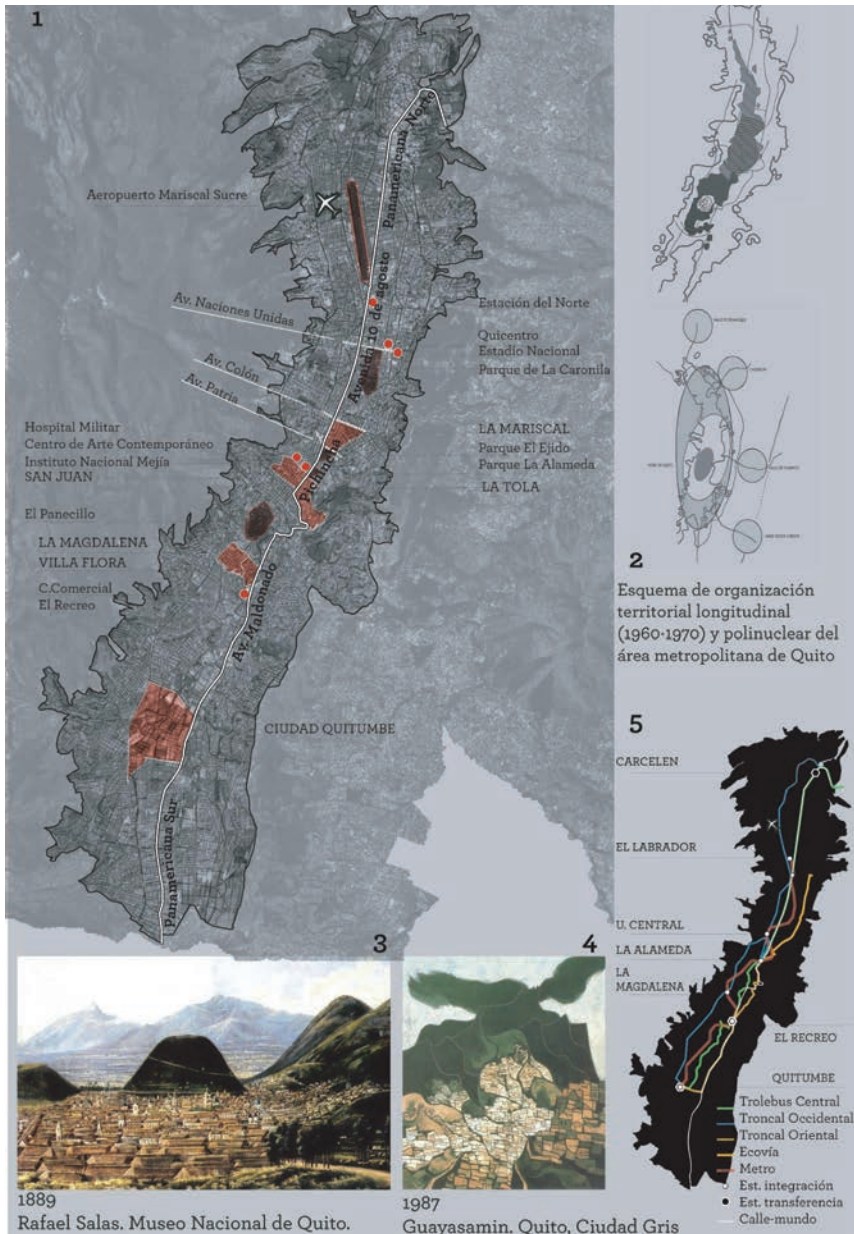
Esta centralidad podría ser justificada en la ciudad actual hablando del transporte público. Por la 10 de Agosto y sus prolongaciones norte y sur circula el trolebús de la línea Troncal Central —potente sistema de transporte público con carriles propios a un lado y otro del andén central donde se colocan las estaciones—. Se inauguró en 1995 y supuso una mejora muy importante para la ciudad, más aún cuando se refuerza ya en el siglo xx con otras dos líneas paralelas, la denominada Troncal Occidental que discurre al oeste y la Troncal Oriental, también llamada Ecovía que recorre la Avenida 6 de Diciembre y que responde al modelo de Metrobús o Bus Express que Quito adopta, al igual que Bogotá, tras la experiencia tan celebrada de Curitiba que tantos elogios y adopciones despierta en América Latina.

Aún se reforzará más el servicio de transporte público en el eje central que estamos considerando, con el nuevo metro subterráneo en construcción que sirve a la ciudad de sur a norte, desde Quitumbe en Chillogallo a El Labrador en el viejo aeropuerto. Este metro doblará en muchos tramos a la Troncal Central aliviando su sobrecarga y su elevado coste ambiental, potenciando su conexión con el centro histórico con las estaciones de San Francisco —y las contiguas de La Magdalena y La Alameda—, además de servir a las importantes demandas con sus estaciones en Universidad Central, en La Carolina y en Iñaquito.

La Troncal Central tiene cuatro estaciones de transferencia con las otras dos líneas troncales paralelas antes mencionadas, las denominadas interprovinciales Quitumbe y Carcelén en sus extremos sur y norte y otras dos intermedias, El Recreo, al sur del Panecillo y la Y al norte. El sistema es potente y ajustado a una ciudad en la que todavía pesa mucho su estructura lineal; la tremenda sobrecarga de sus líneas —también la eficacia del sistema— exige, sin embargo, no sólo refuerzos como el del futuro metro y de líneas menores distribuidoras y alimentadoras, sino la modernización importante del sistema existente,



FIGURA 7. 1. QUITO; 2. FORMAS DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD;  
3 Y 4. REPRESENTACIONES PICTÓRICAS DE QUITO; 5. SISTEMA DE TRANSPORTE



Fuente: 1) y 5) elaboración propia, 2018; Fernando Carrión y Jaime Erazo Espinosa (2012); 3) y 4) representaciones pictóricas de la ciudad de los autores.

especialmente de la Troncal Central, que en sus más de veinte años de vida ha sufrido un fuerte deterioro y adolece de unas emisiones de CO<sub>2</sub> que perturban gravemente la calidad ambiental del aire en toda la ciudad.

La estructura policéntrica iniciada con el crecimiento de Quito hacia los valles de Tumbaco y de los Chillos no disminuye la importancia de este sistema de transporte público troncal norte-sur y la relativa escasa dimensión de la ciudad del siglo XX en sentido este-oeste, mas convierte a las avenidas centrales longitudinales, América, 10 de Agosto, Amazonas, 6 de Diciembre y 12 de Octubre en un haz de vías que puede soportar políticas urbanas de equidad, de apropiación colectiva del espacio central, por ciudadanos de barriadas populares que tienen mayor y mejor acceso a la centralidad que en otras metrópolis latinoamericanas.

## Bibliografía

- ABRAMO, Pedro y María Cristina Cravino, 2012, *Repensando la ciudad informal en América Latina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.
- ALVA, Ernesto (coord.), 1999, *Ciudad de México: Guía de Arquitectura = Mexico City: An Architectural Guide*, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Sevilla, España.
- ALMANDOZ, Arturo, 2010, *Planning Latin Americas Capital Cities. 1850-1950*, Routledge, Nueva York-Londres, Estados Unidos-Reino Unido.
- APPADURAI, Arjun, 2016, *El futuro como hecho cultural: ensayos sobre la condición global*, FCE, Ciudad de México.
- BANNEN, Pedro, 2017, *Providencia, el arco de la avenida [1897] 2013: diez lecturas sobre la construcción del lugar en tres momentos de la ciudad capital (o sobre hechos urbanos clave en la forma de una avenida)*, Universidad de Granada, Granada, España. <http://hdl.handle.net/10481/48505>.
- BANNEN, Pedro, 1995, *Santiago de Chile: Quince escritos y cien imágenes*, Ediciones ARQ/ Pontificia Universidad Católica de Chile-Escuela de Arquitectura, Santiago de Chile.
- BESSE, Jean Marc, Federico López Silvestre y Marga Neira, 2010, *La sombra de las cosas. Sobre paisaje y geografía*, Biblioteca Nueva, Madrid, España.
- BHABHA, Homi K. (comp.), 2010, *Nación y narración. Entre la ilusión de una identidad y las diferencias culturales*, Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.
- BIELZA de Ory, Vicente y Ricardo Bohl Pazos, 2009, "El turismo residencial y su impacto en la estructuración territorial de Lima metropolitana", en Mazón, Tomás;

- Huete, Raquel y Mantecón, Alejandro (eds.), *Turismo, urbanización y estilos de vida. Las nuevas formas de movilidad residencial*, Barcelona, Icaria, 145-160.
- BONILLA di Tolla, Enrique y María del Carmen Fuentes Huerta, 2009, *Lima y el Callao: guía de arquitectura y paisaje = An Architectural and Landscape Guide*, Junta de Andalucía, Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, Sevilla-Lima, España-Perú.
- BRYCE Echenique, Alfredo, 1972, *Un mundo para Julius*, Seix Barral.
- CARRIÓN, Fernando y Jaime Erazo Espinosa, 2012, *La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias*, Bulletin de l'Institut français d'études andines, núm. 41, 503-522. 10.4000/bifea.361.
- CASTELLS, Manuel (coord.), 1973, *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Gustavo Gili, Barcelona.
- CORTÉS Solano, Rodrigo, 2007, "Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990) esquema. Inicial y materiales para pensar la trama de un relato", *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 11, 160-207.
- CORTÉS Solano, Rodrigo, 2008, *Bogotá moderna*, Departamento de Proyectos de Arquitectura de la UPC, Barcelona.
- DE Ramón, Armando, 1992, *Santiago de Chile: (1541-1991): historia de una sociedad urbana*, Mapfre, Madrid, España.
- DEL Castillo, Juan Carlos, 2008, "Años 50: el inicio de la metrópoli", DPA, núm. 24, 6-13.
- DUSSEL, Enrique, 2015, *Filosofías del sur, descolonización y transmodernidad*, Akal, Ciudad de México.
- ELSHESHTAWY, Yasser [2004] 2008, *Planning Middle Eastern Cities*, Routledge, Reino Unido.
- ELSHESHTAWY, Yasser, 2008, *The Evolving Arab City: Tradition, Modernity and Urban Development*, Routledge, Londres, Inglaterra.
- FERNÁNDEZ, Roberto, 1998, *El laboratorio americano: arquitectura, geocultura y regionalismo*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- GÓMEZ-ORDÓÑEZ, José Luis, Pedro Bannen y Celia Martínez- Hidalgo, 2018, "Las calles-mundo en el horizonte Med-LaC (Mediterráneo y Latinoamérica-Caribe)", VIII Seminario Internacional RIDEAL, Barcelona.
- GORELIK, Adrian, 2011, *Correspondencias: arquitectura, ciudad, cultura*, Nobuko, Buenos Aires, Argentina.
- GUTMAN, Margarita y Jorge Hardoy, 2007, *Buenos Aires, 1536-2006: historia urbana del área metropolitana*, Ediciones Infinito, Buenos Aires.
- GUNTHER Doering, Juan [1927] 1983, *Planos de Lima, 1613-1983 / selección, introducción, y notas, Juan Gunther Doering*, Municipalidad de Lima Metropolitana, Petróleos del Perú, Lima, Perú.



- GUTIÉRREZ, Ramón (coord.), 1998, *Arquitectura latinoamericana en el siglo XX*, Lunwergr, Barcelona.
- LUDEÑA, Wiley, 2004, *Lima. Historia y urbanismo en cifras, 1824-1970*, vol. I, Universidad Nacional de Ingeniería, Lima, Perú.
- MALDINEY, Henri, 2012, *Regard Parole Espace*, Ed. du Cerf, París, Francia.
- MAPOTECA, s. f. <http://mapoteca.siap.gob.mx>. Código cgf.df.M6.V12.0717
- MERINO, Roberto, 2014, *Todo Santiago: crónicas de la ciudad*, Hueders, Santiago de Chile.
- MERLEAU-PONTY, Maurice [1975] 1997, *Fenomenología de la percepción*, Península, Barcelona, España.
- NAVIA, Patricio y Marc Zimmerman (coords.), 2011, *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial*, Siglo XXI, Ciudad de México.
- OBSERVATORIO Metropolitano, 1925, *Proyecto Orgánico*. <http://www.observatorioamba.org/planes-yproyectos/caba/planes/proyecto-organico-de-1925/ficha>
- ORTIZ Crespo, Alfonso (coord.), 2004, *Ciudad de Quito. Guía de Arquitectura = An Architectural Guide*, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, España.
- PEÑA Oteagui, Carlos, 1944, *Santiago de siglo en siglo: comentario histórico e iconográfico de su formación y evolución en los cuatro siglos de su existencia*, Ediciones Zig-Zag, Santiago de Chile.
- PLANOS de Lima, Blog-2012. <http://planosdelimaantigua.blogspot.com>
- PUYO Vasco, Fabio, 1992, *Bogotá*, Mapfre, Madrid, España.
- ROMERO, José Luis [1976] 2011, *Latinoamérica, las ciudades y las ideas*, Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.
- SALVADOR Lara, Jorge, 1992, *Quito*, Mapfre, Madrid, España.
- SIMMEL, George, 2013, *Filosofía del paisaje*, Casimiro, Madrid, España.
- STAVRIDES, Stavros, 2016, *Hacia la ciudad de umbrales*, Akal, Madrid, España.
- TRANSMILENIO, s. f. <https://www.transmilenio.gov.co>
- UNIKEL, Luis, Crescencio Ruiz Chapetto, Gustavo Garza Villarreal, 1976, *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México-Centro de Estudios Económicos y Demográficos, Ciudad de México.
- VALENZUELA Aguilera, Alfonso, 2014, *Urbanistas y visionarios. La planeación de la Ciudad de México en la primera mitad del siglo XX*, Conaculta/Porrúa, México.
- VARAS, Alberto, 1997, *Buenos Aires Metrópolis*, Equipo de investigación Buenos Aires 2000, Buenos Aires, Argentina.
- VOLEK, Emil, 2007, *Latin América Writes Back. Postmodernity in The Periphery*, Routledge, Nueva York, Estados Unidos.

## LA DESIGUALDAD DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

*Lisett Márquez López\**

*Emilio Pradilla Cobos\**

### Resumen

La desigualdad en todos los ámbitos de la vida económico-social y entre los individuos y las clases sociales es generalizada hoy. A diferencia de la postura clásica, neoclásica o neoliberal de que el libre mercado establece los equilibrios económico-sociales necesarios, o la keynesiana de que el Estado los puede reestablecer, los marxistas afirman que la desigualdad es una condición del desarrollo de las sociedades de clase en la historia. El desarrollo desigual implica que toda formación económico-social (FES) es una combinación compleja de formas desigualmente desarrolladas, por lo que las latinoamericanas no son iguales a las hegemónicas en el desarrollo del capitalismo histórico mundial.

En este trabajo, esquematizamos los procesos particulares que han determinado el desarrollo desigual de las FES latinoamericanas y su compleja combinación. El dominio y subordinación a las potencias capitalistas hegemónicas es la condición histórico-estructural que da coherencia a los factores de desigualdad social y territorial. Esta síntesis servirá de base para establecer los mecanismos de producción y reproducción de la desigualdad del desarrollo territorial en el continente y aportar elementos para construir una teoría que surja de nuestras particularidades y sirva dialécticamente como herramienta para explicarlas.

---

\* Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño (CyAD), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco, Ciudad de México.

### Palabras clave

Desigualdad territorial, combinación formas socioterritoriales, determinaciones históricas, capitalismo, América Latina.

La *desigualdad* en sus múltiples formas de manifestación es una constante en el mundo de hoy, el cual está dominado por el capitalismo neoliberal (Piketty, 2014) y, particularmente, en América Latina, una de las regiones más desiguales del planeta (Jordán, Riffó y Prieto, 2017; Montero y García, 2017). Las teorías generales, sus distintos ámbitos particulares y los análisis concretos, cuando aceptan la desigualdad, postulan diversas explicaciones y hacen propuestas muy distintas, opuestas muchas veces, para su mitigación o superación.

El *equilibrio* es asumido por los economistas clásicos, neoclásicos y neoliberales como una situación “natural” resultante de la igualdad establecida por el libre funcionamiento del mercado; en cambio, los economistas keynesianos consideran a los desequilibrios como un “defecto” del funcionamiento normal de la vida económica y social capitalista que la intervención del Estado puede y debe resolver. Por el contrario, los marxistas —desde la obra de sus fundadores Marx y Engels— han develado y denunciado la *desigualdad* como una característica estructural fundamental del funcionamiento del capitalismo y su explotación. En el ámbito de la *teoría territorial*, nuestro campo de estudio, se han presentado las mismas concepciones divergentes en la explicación del desarrollo desigual del territorio.

En este texto, pretendemos recuperar el planteamiento acerca de la desigualdad económica y social hecho por los marxistas del pasado y del presente para analizar las sociedades de clase en general y, sobre todo, de las *formaciones económico-sociales* (FES) concretas donde este modo de producción es dominante, para comprender sus causas y manifestaciones en la particularidad de las FES latinoamericanas, y sus patrones de organización territorial.

En el materialismo histórico-dialéctico marxista, en el que el territorio es producido, reproducido, apropiado y utilizado activamente por sociedades desiguales en una naturaleza que también lo es, diversos autores han trabajado específicamente el tema del *desarrollo desigual* de las sociedades capitalistas en general y sus territorios, pero consideramos que, para un análisis concreto correcto de las desigualdades territoriales latinoamericanas, se requiere una teorización y un método que integre las múltiples particularidades estructurales históricas de sus FES (Márquez y Pradilla, 2016).

Este trabajo contiene una primera aproximación al desarrollo de esta teorización, hecha a partir de una postura crítica respecto de las formulaciones procapitalistas como a los muchos aportes realizados por diferentes autores marxistas,<sup>1</sup> incluyendo nuestras propias reflexiones del tema planteadas en el pasado (Pradilla, 1984; 1991).

### El equilibrio para los economistas clásicos y el desequilibrio para los keynesianos

Desde Adam Smith, fundador de la economía clásica “moderna” según sus epígonos, pasando por los neoclásicos hasta llegar a los neoliberales de hoy, los economistas e ideólogos procapitalistas han partido de una postura radicalmente criticada por los marxistas; para ellos, la economía capitalista se mantiene en *equilibrio general* gracias a la “mano invisible” del libre mercado y la competencia perfecta que regula la relación entre las diversas variables de la vida económica: inversión, salarios, precios de productos y servicios, distribución de rentas y ganancias, ingresos, capacidad de compra, etc.; así como en sus diversos impactos en los territorios agrarios o urbanos. El mercado es, por tanto, el encargado de establecer o restablecer el equilibrio cuando se ha perdido, mediante la asignación racional de los diferentes recursos (Samuelson [1945] 1967: 38 y ss.).

La larga crisis del capitalismo —de la Primera Guerra Mundial a la Gran Depresión y a la Segunda Guerra Mundial (1914-1945)— caracterizada por el enfrentamiento abierto entre las potencias imperialistas por el control del mundo y sus efectos destructores del capital, llevaron al primer plano los planteamientos de J. M. Keynes, quien indicaba que el funcionamiento del libre mercado daba lugar a desequilibrios que podían y debían ser atenuados o resueltos por la intervención del Estado mediante su inversión en diferentes ramas como la producción de infraestructuras, bienes y servicios públicos o áreas productivas faltantes, necesarias a la reproducción del capital y de los trabajadores requeridos por éste o por el Estado mismo, la regulación legal del funcionamiento de lo económico y lo social, y la planificación indicativa del rumbo futuro de las variables fundamentales y los procesos de acumulación; todo

---

<sup>1</sup> En esta aproximación preliminar, por el tiempo y la extensión disponibles, no estamos en condiciones de llevar a cabo una revisión exhaustiva ni de los autores procapitalistas ni de los múltiples aportes marxistas a la cuestión de la desigualdad territorial.

ello para evitar o resolver los desequilibrios generados por el libre mercado. Esta corriente de la economía proburguesa —que se expandió por los países capitalistas después de la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de los años setenta del siglo pasado— se convirtió en instrumento teórico del Estado interventor y sus políticas.

Entre los autores keynesianos destaca François Perroux, economista francés que durante el periodo intervencionista, a partir de su trabajo acerca de la economía del siglo xx, impulsó activamente la planeación económica y territorial indicativa en Francia y formuló su teoría de los *polos de desarrollo*, que, partiendo de su carácter desigual, actuaría como un vector positivo, al ser impulsado en el marco de una *región-plan* mediante la implantación de industrias motrices en puntos claves del territorio, para dar lugar a la concentración de la producción y sus externalidades, la cual irrigaría el crecimiento y sus frutos de riqueza hacia la región (Perroux [¿?] 1993). Otros autores siguieron esta orientación, en especial Albert O. Hirshman [1958] (1964), quien, luego de criticar el planteamiento del *crecimiento equilibrado* neoclásico (Rosenstein-Rodan, Nurkse, Lewis y otros), él tomó partido por el *no equilibrado* de raigambre keynesiana y planteó una estrategia de desarrollo económico muy divulgada en los países “en vías de desarrollo” en los años sesenta del siglo pasado. Sin embargo, estos planteamientos no tuvieron los efectos de desarrollo económico esperados, en particular en América Latina.

La “teoría neoliberal” —heredera del liberalismo clásico y del neoclásico— ha desechado como problema a la desigualdad, retomando y propagando la confianza en la “mano invisible” que establece los equilibrios dinámicos justos y necesarios en todos los ámbitos de la vida económico-social y las reglas “naturales” de distribución de los recursos ambientales, humanos, del capital invertido, de los medios de producción y subsistencia, de la renta nacional y del capital social, gracias al ejercicio pleno de la libre iniciativa, el libre mercado, la libertad de elegir y la democracia liberal (Guillén, 1997, cap. I). Los neoliberales, en una extensión totalmente arbitraria, identifican el libre mercado con la democracia política, el supuesto “equilibrio” económico con la igualdad política. En palabras de los Friedman:

La libertad económica es un requisito esencial de la libertad política. Al permitir que las personas cooperen entre sí sin la coacción de un centro decisorio, la libertad económica reduce el área sobre la que se ejerce el poder

político. Además, al descentralizar el poder económico, el sistema de mercado compensa cualquier concentración de poder político que pudiera producirse. La concentración de poder político y económico en las mismas manos es una fórmula segura para llegar a la tiranía (Friedman y Friedman, 1980: 17).

Pero caen en una contradicción al sostener que el monopolio del poder económico y político conduce a la dictadura, situación que ha estado presente en diferentes momentos del capitalismo de libre mercado. De hecho, el neoliberalismo llegó a América Latina montado en los tanques de las dictaduras militares y Friedman fue asesor económico personal del dictador chileno Augusto Pinochet.

Para los neoliberales de hoy, el “equilibrio general” es una “regla de hierro” que no acepta discusión, es la “verdad única”; pero para nosotros es una pura y simple ideología práctica, hegemónica y muy activa políticamente. Su cristalización, sistematización y operatividad en el “Consenso de Washington” establecido entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos de América y la generalización de su aplicación en todos los mundos, incluidos los que antes de 1989 se reclamaban del socialismo, lo convirtió en la “doctrina hegemónica” en los gobiernos del mundo, incluidos los latinoamericanos.

La persistencia de la desigualdad económica, social y territorial a lo largo de los siglos de vigencia del capitalismo, como modo de producción hegemónico en las FES —con libre mercado o intervención estatal, que lejos de desaparecer se ha agudizado, incluyendo a los países latinoamericanos entre sí o a su interior—, es la prueba sustantiva del grave error teórico y práctico de las teorizaciones procapitalistas liberales y keynesianas en este campo.

### La *desigualdad* para el materialismo histórico-dialéctico

En muchos textos, los fundadores de la teoría del materialismo histórico-dialéctico, Marx y Engels, en su análisis de las formas precapitalistas de producción, la crítica de la sociedad capitalista en general o del desarrollo de formaciones sociales concretas en las que es dominante, encontramos numerosas referencias al *carácter desigual del desarrollo* de las formas de sociedad o modos de producción de clase en la historia, en particular de las que tienen al capitalismo como modo de producción dominante. Este carácter desigual del desarrollo

está construido en la teoría como una ley general del proceso histórico a partir de la abstracción de lo concreto objetivo, en particular en el modo de producción actualmente vigente, y aparece como una implicación lógica de la *ley de la contradicción*, constitutiva del materialismo dialéctico. Llevar a cabo su arqueología supera los límites de este trabajo.

Sin embargo, para sustentar el fundamento de la dialéctica entre lo *desigual* y lo *combinado* —entendidos como polos contradictorios de la unidad del proceso histórico—, que posteriormente será señalada y aplicada por otros marxistas, tomemos dos planteamientos hechos en uno de los textos fundamentales de Marx al señalar “algunos puntos que no deben ser olvidados”:

6) *La desigual relación del desarrollo de la producción material con el desarrollo, p. ej., artístico*. En general, el concepto de progreso no debe ser concebido de la manera abstracta habitual (Marx [1857] 1970: 31, cursivas en el original).

Y en el mismo texto,

Todas las conquistas suponen tres posibilidades: el pueblo conquistador somete al pueblo conquistado a su propio modo de producción [...]; o bien deja subsistir el antiguo y se satisface con un tributo [...]; o bien se produce una acción recíproca de la que nace una forma nueva [...]. En todos los casos, el modo de producción, sea el del pueblo conquistador, sea el del pueblo sometido, o el que resulta de la fusión de los dos, es dominante para la nueva distribución que se establece (Marx [1857] 1970: 18).

En los dos textos, se formulan tres características del desarrollo histórico según el materialismo: no es lineal, no sigue un patrón o modelo, puede tomar muy diferentes caminos;<sup>2</sup> la vía asumida es determinada por la desigualdad de desarrollo de las sociedades en conflicto y el resultado es una combinación de las formas sociales precedentes.

Y en la conocida polémica en torno al Programa de Gotha, al discutir con sus proponentes respecto de las formas de distribución en el proceso de cons-

<sup>2</sup> Tanto esta formulación general de Marx, como el análisis del curso histórico de los países latinoamericanos contradicen el planteamiento de W. W. Rostow acerca de “las etapas del crecimiento económico”, muy en boga en las décadas de los sesenta y setenta del siglo xx ([1960] 1963).



trucción del comunismo, Marx señala que en la distribución del producto social, descontado lo requerido para satisfacer las necesidades colectivas, deberá mantenerse la desigualdad, pues las capacidades y necesidades de los individuos son desiguales; que la distribución igualitaria entre desiguales aumenta la desigualdad; por lo que formula la famosa consigna para la construcción de la sociedad futura: “¡De cada cual, según su capacidad; a cada cual según sus necesidades!”, el cual es el camino real hacia la igualdad (Marx [1875] 1969: 338-342). Volvemos al tema en la discusión, por ejemplo, de la desigualdad del desarrollo regional y urbano y las políticas para su superación. El planteamiento de Marx en torno al desarrollo desigual fue retomado por diversos autores marxistas posteriores, con sus matices y propuestas complementarias.

W. I. Lenin, utilizó en estado práctico, la teoría del desarrollo desigual en su significativo estudio concreto de *El desarrollo del capitalismo en Rusia* ([1899] 1971) y en *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, él afirma:

En su conjunto, el capitalismo crece con una rapidez incomparablemente mayor que antes, pero este crecimiento no sólo es cada vez más desigual, sino que la desigualdad se manifiesta, asimismo, de un modo particular, en la descomposición de los países donde el capital ocupa las posiciones más firmes (Inglaterra) (Lenin [1917] 1969: 263).

Sobre esta misma base construirá su hipótesis política práctica de que la cadena del imperialismo se romperá por “el eslabón más débil”: los países semicoloniales, entre ellos Rusia.

León Trotsky propone la *ley del desarrollo desigual y combinado*, que articula las tres características señaladas por Marx, tomándola como punto de partida y herramienta teórica de su análisis de la Revolución Rusa:

Las leyes de la historia no tienen nada de común con el esquematismo pedantesco. El desarrollo desigual que es la ley más general del proceso histórico, no se nos revela, en parte alguna, con la evidencia y la complejidad con que lo patentiza el destino de los países atrasados. Azotados por el látigo de las necesidades materiales, los países atrasados se ven obligados a avanzar a saltos. De esta ley universal del desarrollo desigual se deriva otra que, a falta de nombre más adecuado, calificaremos de ley del *desarrollo combinado*, aludiendo a la aproximación de las distintas etapas del camino y a la combinación de distintas fases, a la amalgama de formas arcaicas y modernas (Trotsky [1930] 1972: t. 1, 24; cursivas en el original).

El planteamiento de Trotsky fue explicado y aplicado más recientemente por autores como Georges Novack ([1965] 1974) y Ernest Mandel ([1972] 1979):

Las formaciones socioeconómicas específicas —las “sociedades burguesas” y las “economías capitalistas”— que surgieron en estas diversas regiones en el curso de los siglos XVIII, XIX y XX y que en su compleja unidad (junto con las sociedades de África y Oceanía) constituyen el capitalismo “concreto”, reproducen en formas y proporciones variadas una combinación de modos de producción pasados y presentes, o más precisamente, de etapas diversas pasadas y sucesivas del modo de producción actual. La unidad orgánica del sistema mundial capitalista de ninguna manera reduce esta combinación, que es específica en cada caso, a un factor de importancia sólo secundaria frente a la primacía de las características comunes a todo el sistema. Por el contrario: el sistema mundial capitalista es en grado significativo precisamente *una función* de la validez universal de la ley del desarrollo desigual y combinado (Mandel [1972] 1979: 24, cursivas en el original).

Mandel, al aplicar a Marx y Trotsky, nos recuerda que las sociedades históricas concretas son una combinación de fragmentos de modos de producción del pasado y diversas maneras desigualmente desarrolladas del modo de producción dominante, hace énfasis en el concepto de *formación socioeconómica* como el adecuado para designar esta combinación específica. Independientemente de las diversas posiciones en el debate respecto de esta teorización entre quienes siguen esa línea analítica, está probada su capacidad para explicar los procesos histórico-sociales concretos (Brophy, 2018).

Una de las aplicaciones más polémicas de la ley del desarrollo desigual, la encontramos en la teorización del *intercambio desigual* y su expresión en la división internacional del trabajo y la relación entre países desarrollados y atrasados, propuesta por Arghiri Emmanuel ([1969] 1972).

De Marx a Mandel, en todos estos autores aparece el concepto histórico de *formación económico-social* que caracteriza a la imbricación o *combinación* de *formas* y, aun, *modos de producción* diferentes y desigualmente desarrollados, organizados a partir del modo de producción dominante, en una estructura social concreta históricamente determinada (Luporini y Sereni [1973] 1976).

En el materialismo histórico, encontramos que las FES siguen procesos de cambio diferentes impulsados por el desigual desarrollo de sus formas integrantes, lo cual también determina tanto su estructura interna como su relación de dominación o subordinación con respecto a otras formaciones sociales. Por

tanto, estas diferencias entre las FES aparecen como *particularidades* de cada una de ellas y de su proceso histórico en el conjunto mundial, a partir del momento en que el surgimiento y desarrollo del capitalismo hace que la historia se vuelva universal, según Marx. Más tarde, utilizaremos este concepto y sus implicaciones para analizar las características particulares en el desigual devenir de los territorios de América Latina (Márquez y Pradilla, 2016).

Si se quiere, la *globalización* entendida como la situación actual del sistema mundial capitalista, como afirma Mandel en la cita anterior fechada en 1972, no elimina ni la desigualdad ni la heterogeneidad entre naciones, como sostienen intelectuales, políticos neoliberales y aun muchos investigadores que se autodefinen como críticos, por la ausencia de una profundización teórica en los aportes analizados hasta ahora; por el contrario, la *mundialización del capital* como proceso histórico ha sido —y es— causa de este desarrollo desigual y, por tanto, de la acentuación de la combinación compleja de formaciones sociales de diverso grado de desarrollo y con articulación diversa de formas sociales heterogéneas (Pradilla, 2009: cap. VIII). Esta conclusión, con distinta argumentación, está presente en otras investigaciones actuales (Parnreiter, 2018: 338 y ss.).

Dos conceptos elaborados por Marx, la *subsunción formal* y la *subsunción real* del proceso de trabajo al de valorización del capital (Marx [1961-1863] 2005) son claves en la comprensión de la manera como se establece la articulación-subordinación de las formas productivas precapitalistas al modo de producción capitalista dominante. Así, históricamente o en nuestra realidad actual observamos cómo se subordinan al capital, caen bajo su control y reciben sus órdenes, formas productivas precapitalistas o mercantiles simples tecnológicamente atrasadas, que son sometidas, *subsumidas formalmente* al modo de producción capitalista mediante el mercado de materias primas e instrumentos de trabajo y medios de subsistencia, el trabajo asalariado parcial, el crédito y el interés, las regulaciones estatales y el predominio de su ideología y política. Tal es el caso, en nuestro continente, de la producción comunitaria y campesina —aparcería o peonaje—, el trabajo doméstico y a domicilio, la venta callejera y otras muchas actividades que por diferentes vías transfieren valor al capital.

Por su parte, la *subsunción real* implica que los trabajadores, despojados de sus medios de producción, se convierten en asalariados, en parte del capital al cual entregan las ventajas de su cooperación, cuestión teórica así señalada, se someten a los ritmos de trabajo impuestos por la tecnología del capital, generan plusvalía por la vía absoluta o la relativa, están sometidos a su disciplina laboral y su subsistencia depende de un mercado laboral donde el capital decide si

compra su fuerza productiva o no; y si le otorga, o no, medios de subsistencia mediante el salario. En esta situación, las formas productivas diversas —desde la gran industria monopólica hasta la pequeña empresa capitalista atrasada— están sometidas a la competencia de los capitales desiguales en el mercado y su subsistencia depende de su capacidad de mantenerse en él obteniendo una ganancia superior a la media, mediante cualquiera de las formas de explotación, absoluta o relativa, de sus asalariados.

Recientemente, la *teoría de la regulación*, que busca establecer un puente —poco viable, o seguramente imposible teóricamente—<sup>3</sup> entre Keynes y Marx, haciendo gala de un notorio determinismo tecnológico, en su vertiente territorial ha propuesto su propia versión analítica del desarrollo territorial desigual: las *regiones ganadoras* y las *perdedoras* (Leborgne y Lipietz, 1990; Benko y Lipietz, 1994; Leborgne y Lipietz, 1994); hemos llevado a cabo su crítica en un texto reciente (Pradilla, 2013).

La ley-concepto del desarrollo desigual (y en algunos casos combinado), ha sido debatida, sistematizada o aplicada en el análisis territorial —regional y urbano—, por diversos autores que se reclaman, de una u otra forma, de la corriente teórica del marxismo, como Mandel (1969), Lefebvre ([1972] 1973), Smith (1984), Soja ([2000] 2008: cap. 9), Harvey (2014: contr. 11) y otros. María Eugenia Goicochea hace una valiosa síntesis de sus planeamientos (2016), bien conocidos por los investigadores críticos. En la obra de estos autores territorialistas, cuyos planteamientos no expondremos ni criticaremos aquí, como entre quienes abordan la temática general de la ley (Brophy, 2018), se mantiene el debate sobre el carácter universal y transhistórico del desarrollo desigual (y combinado), o su especificidad para las FES donde el capitalismo es el modo de producción dominante. Sin entrar en el debate, nos ubicaremos en el segundo ámbito de análisis, en particular en el caso de los países de América Latina.

### El desarrollo territorial desigual y combinado en América Latina

En América Latina, lo “desequilibrado” —la desigualdad del desarrollo regional y urbano y sus efectos sociales negativos— ha sido aceptado desde hace varias décadas por los regionalistas, los gobiernos y los organismos multinacionales,

---

<sup>3</sup> Mientras Keynes propone la intervención del Estado para superar los desequilibrios causados por el libre juego del mercado y así mejorar el funcionamiento del capitalismo, Marx plantea la necesaria eliminación de éste mediante la lucha de los trabajadores por una vía cualquiera y la sustitución por el comunismo.

que han postulado muy diversas explicaciones y políticas para superarlo, hasta ahora ineficaces para lograr un curso de crecimiento territorial “equilibrado”. Recientemente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó dos estudios elaborados por sus investigadores, quienes plantean el problema actual de la desigualdad del desarrollo urbano en términos empíricos y conceptuales, señalando sus múltiples dimensiones o vertientes (Jordán, Riffo y Prieto, 2017; Montero y García, 2017).

En la región, los investigadores territoriales, diferenciados según las posturas ideológicas, en muchos casos acríticamente, hemos utilizado desde los años sesenta del siglo xx estas conceptualizaciones divergentes para tratar de explicar las evidencias empíricas y factuales de desigualdad regional y urbana (Pradilla, 1991). Algunos autores como Manuel Castells y Aníbal Quijano, entre otros, han añadido otros nuevos enfoques como el que se deriva lógicamente de la teoría de la dependencia: la *urbanización dependiente* y su *dualismo estructural*. Pero este interés ha pasado a segundo plano en la medida que los gobiernos de la región han abandonado las políticas de “superación del desarrollo regional desequilibrado”, o las han reducido a un discurso sin práctica concreta, debido al dominio de la ideología neoliberal, la cual establece que los “equilibrios” territoriales son planteados por el libre juego del mercado. Los investigadores académicos han optado por otros objetos de estudio más particulares y concretos, más de moda, en medio de la multiplicación de temáticas “urbanizadas” muy atractivas para ellos.

Sin embargo, más allá de las interpretaciones sobre bases empíricas y factuales de la desigualdad del desarrollo socioeconómico y territorial, en la región hemos avanzado limitadamente en la construcción teórica acerca de las múltiples aristas de este proceso, que integra, precisamente, la reflexión respecto de las particularidades históricas de su desarrollo capitalista desigual y sus implicaciones en la estructura regional y urbana. Esto ocurre a pesar de la evidencia histórica y analítica de la desigualdad creciente del desarrollo territorial —regional y urbano— en la región, acumulada desde la década de los sesenta del siglo xx.

Este trabajo analizará, en el ámbito de la elaboración teórica, *el desarrollo desigual y combinado de las formas socioeconómicas y territoriales* —naciones, regiones, ciudades—, en América Latina, integrando las especificidades de su proceso histórico, en particular: la subordinación económico-política a las sucesivas potencias imperialistas hegemónicas y la función de la región en su prolongada acumulación originaria de capital; la persistente combinación de formas productivas precapitalistas, capitalistas atrasadas y capitalistas

avanzadas, territorializadas, en particular las mercantiles simples en la llamada “informalidad”; la presencia del gran capital multinacional en los procesos de acumulación, incluido el sector inmobiliario; el intercambio desigual con los países desarrollados; la inserción en la división internacional de la producción; la constante generación de una masiva sobrepoblación relativa en campos y ciudades; la sobreexplotación diferencial de la fuerza laboral; la mayoritaria y continua autoproducción no mercantil del territorio urbano, en especial, de las condiciones materiales para la reproducción de la fuerza de trabajo; la combinación compleja de formas de propiedad del suelo; la debilidad histórico-estructural de la intervención estatal en las distintas esferas de la vida social y el territorio, y los límites impuestos por los regímenes políticos autoritarios a la movilización socioterritorial.

### Unidad y diversidad en las FES latinoamericanas

Los países que hoy conforman la región que conocemos como América Latina, constituían, en el momento de su “descubrimiento” y colonización por España y Portugal, un enorme territorio donde coexistían, dispersas y aisladas o en constante enfrentamiento en sus bordes, formas económicas y sociales diversas: tribus nómadas de cazadores y recolectores en estado de barbarie; comunidades aldeanas primitivas agrícolas y artesanales, sedentarias en el territorio, y sociedades americanas (o asiáticas véase Bartra, 1969), con mayor grado de desarrollo productivo, cultural, arquitectónico-urbanístico y militar que las otras dos (Marx y Hobsbawm [1971] 1992; Konetzke [1965] 1972: cap. 1).

La conquista y colonización española y lusitana de finales del siglo xv al xviii aniquiló o sometió a su dominio a las distintas comunidades indígenas; les arrebató el control y propiedad de la tierra; mediante la encomienda, la mita y los tributos les impuso su modo de producir que se ubicaba en medio del tránsito del feudalismo al capitalismo; reintrodujo el antiguo esclavismo, pero ahora de los negros capturados en África; los subordinó sin integrarlos a sus imperios entonces hegemónicos (Konetzke [1965] 1972); y los hizo parte, al decir de Marx, de la historia universal. El resultado fue una combinación de formas precapitalistas (esclavistas, semiserviles, campesinas autárquicas libres, artesanales y mercantiles simples) en economías regionales desintegradas, sin intercambios mercantiles significativos y con débiles controles por parte del poder de las metrópolis sobre los colonos europeos (Pradilla, 2009: cap. I).

En mayor o menor medida, el dominio ibérico hizo que las colonias se articularan al proceso de *acumulación originaria de capital* en Europa, dependiendo de la riqueza de la tierra a despojar, de la disponibilidad de fuerza laboral nativa o comprada en el mercado de esclavos, de los tesoros de minerales preciosos (oro, plata, piedras), acumulados por los locales o de sus fuentes mineras explotables, del esplendor de los puertos y los navíos que los piratas ingleses, franceses u holandeses podían asaltar, o del intercambio desigual que los mercaderes podían realizar entre las escasas mercancías europeas y el oro expoliado por los colonizadores (Marx [1867] 1975: t. I, 3, cap. XXIV). La ubicación geográfica y los climas, las diferencias ambientales y de disponibilidad de recursos renovables o no renovables, la magnitud de la población nativa, esclava o colonizadora, la situación estratégica en la economía-mundo en construcción (Wallerstein [1980] 1984), y otras condiciones locales diferenciadas, dieron lugar a un desarrollo socioeconómico desigual de las diferentes colonias, no necesariamente proporcional a sus recursos (Pradilla, 2009: cap. I; Márquez y Pradilla, 2016).

A inicios del siglo XIX, la situación político-militar de los imperios coloniales, las revoluciones burguesas en Europa y su ideología liberal y antifeudal permitieron que las regiones colonizadas latinoamericanas tuvieran procesos de independencia que coincidieron en el tiempo, pero tuvieron diversas historias, fuerzas sociales coaligadas y territorios integrados, signados por la identidad y los conflictos de quienes reemplazaron en el poder a los españoles y portugueses: los terratenientes criollos esclavistas o semiserviles enraizados en la región o los surgidos entre los liderazgos de las independencias que se apropiaron de tierras de españoles o baldías, y las aristocracias de comerciantes, que dieron lugar a la frágil alianza de clases que se asentó en los gobiernos y continuó la acumulación originaria en las nuevas naciones, pero ahora en su beneficio. Brasil y su imperio portugués en América fue la excepción mayor durante casi un siglo. Esta inestable alianza de clases, en conflicto continuo, frecuentemente armado, en estados nacionales débiles y fragmentados (Cueva [1977] 2000: cap. 2), se sometió a una nueva forma de dominación política, comercial y cultural, ahora bajo la hegemonía de las potencias europeas distintas a los antiguos imperios coloniales (Inglaterra, Francia y Holanda), la cual marcará la historia de las repúblicas independientes durante el siglo XIX, en las FES donde aún dominaban formas semiserviles en la gran hacienda y de pequeña producción campesina en el campo, semiproletarias en las plantaciones y la minería de enclave imperialista y comerciantes y banqueros articulados al capitalismo mercantil de importación-exportación incrementado por la revolución industrial europea (Cueva [1977] 2009; Kalmanóvitz, 1983).



La crisis de la economía de plantación en la agricultura y de la minería imperialista, así como de los regímenes estatales oligárquicos a inicios del siglo XX, al tiempo con la entrada del capitalismo mundial en la larga etapa de crisis (1914-1945), que enfrentó a los imperialismos de la época en las dos grandes guerras —simultáneamente con el surgimiento de nacionalismos pequeñoburgueses y militares y liderazgos locales— abrió los caminos a la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) en los tres grandes países de Latinoamérica (Argentina, Brasil y México), incipiente en otros (Colombia, Chile y Perú), mientras el resto se mantenía como naciones agrarias y mineras primario-exportadoras (Manrique, 2006). Esta industrialización fue tardía, trunca, insuficiente y contradictoria (Fajnzylver, 1983; Kalmanóvitz, 1983; Guillén Romo, 1984). El desarrollo capitalista fue abiertamente desigual y siguió un curso de subordinación ahora a la nueva potencia imperialista surgida de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos de América, conducida por las empresas transnacionales instaladas en territorio latinoamericano, los grandes monopolios capitalistas productores de bienes de capital, las fuentes de crédito internacional para cubrir los déficits de la balanza comercial (Guillén Tomo, 1984), los organismos financieros multinacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el soporte político-militar otorgado a los gobiernos civiles y militares para enfrentar los conflictos de clase internos.

La crisis sincrónica mundial de 1982, la implantación generalizada y concertada de las “reformas estructurales” neoliberales y la inserción esperanzada de la burguesía y los políticos latinoamericanos en la etapa actual de la mundialización del capital, la llamada *globalización* (Pradilla, 2009: cap. VIII), que se proponía eliminar las desigualdades de desarrollo de los países latinoamericanos entre sí y con los desarrollados, lejos de lograrlo ha acentuado las diferencias entre los primeros y amplificado las distancias de desarrollo con los países dominantes, la subordinación comercial en el marco del libre mercado internacional y al capital financiero mundial convertido ahora en la fracción hegemónica (Parnreiter, 2018: cap. 7). Como paradoja, la permanencia del déficit estructural histórico de la balanza comercial de nuestros países, en productos y divisas, en el marco del libre mercado de bienes y servicios, es uno de los factores que los ha llevado a una fase de *desindustrialización* prematura, de *reprimarización* de la producción y el comercio internacional, en la que juega un papel central el *extractivismo* de los recursos naturales que frecuentemente implica el *despojo* a las comunidades agrarias (Harvey [2003] 2007; Pradilla, 2018).

Así, los países latinoamericanos presentan un camino histórico de trazos generales comunes, que producen en las condiciones diferenciadas de cada uno, resultados profundamente desiguales. La región aparece como una combinación caleidoscópica de desiguales las FES, pero que aún conservan trazos similares. Argentina y Chile, carentes históricamente de núcleos indígenas importantes, aparecen como una amalgama de formas capitalistas desigualmente desarrolladas, desde la gran explotación agraria o industrial hasta la pequeña empresa, mientras las crisis económicas recurrentes y la modernización a ultranza de la producción generaron tardíamente crecientes bolsones de trabajo mercantil simple (“informal”) en las ciudades (Jaramillo, 2016).

Por su parte, Brasil, sin comunidades indígenas significativas, pero con gran presencia de afrodescendientes de quienes llegaron como esclavos, combina al gran capitalismo monopólico con todos los estadios de desarrollo de la producción y el intercambio, con formas campesinas atrasadas y con una gran masa de población desempleada que subsiste en actividades mercantiles simples y de rebusque. México, Perú, Ecuador, Bolivia y Guatemala cuentan con una presencia muy importante de comunidades indígenas que aún producen comunitariamente, de campesinos parcelarios pobres y trabajadores mercantiles simples subsumidos formalmente al capital (Marx [1861-1863] 2005), que se combinan con agricultura e industria capitalista, pero que exponen un desarrollo muy desigual; México y Perú, a diferencia de los otros tres países, cuentan con una industria donde las trasnacionales monopolistas están presentes así como formas atrasadas de producción capitalista.

Estos ejemplos nos muestran el carácter combinado de las FES latinoamericanas en las que el capitalismo domina, pero se articula con estadios atrasados de su propia naturaleza y formas precapitalistas heredadas del pasado o actualmente en regeneración en el proceso de “informalización”, así como de la desigualdad del desarrollo en países que pueden llegar a presentar similitudes en su estructura económico-social. En esta desigual combinación actúan simultáneamente los procesos de *subsunción real* al capital en los sectores que, despojados de su tierra y sus medios de producción, se someten a las relaciones capitalistas de producción como trabajo asalariado y los de *subsunción formal*, que subordinan al funcionamiento general del capitalismo a formas atrasadas precapitalistas, sin destruirlas, mediante los mecanismos mercantiles, de la renta del suelo, del empleo precario, o de la transferencia de valor (Marx [1861] 1863).

La persistente combinación de formas productivas precapitalistas, capitalistas atrasadas y avanzadas, territorializadas en lugares específicos, en

particular las mercantiles simples en la llamada “informalidad” que es hoy mayoritaria en las ciudades, es una característica estructural de nuestras formaciones sociales, pues a pesar de muchas décadas de desarrollo capitalista, lejos de desaparecer, se reproducen, se multiplican, se difunden en los territorios actuales del neoliberalismo latinoamericano, comprobando el carácter combinado de nuestro desigual desarrollo. Las naciones latinoamericanas, como territorios específicos, se desenvuelven desigualmente, dando lugar a un rompecabezas de piezas de grados diferentes de desarrollo socioeconómico (Jordán, Riffo y Prieto, 2017; Montero y García, 2017). Aunque la llamada *globalización neoliberal* busca homogeneizar a las formaciones sociales y sus territorios, las políticas iguales al actuar sobre sociedades desiguales, profundizan y agravan la desigualdad, como lo señaló Marx hace siglo y medio, tanto entre naciones de la región, como con los países dominantes del capitalismo.

#### Las desigualdades naturales y territoriales

Estamos muy lejos de aceptar el determinismo geográfico que impregna muchos análisis del “subdesarrollo”, pero debe reconocer que los países latinoamericanos se diferencian entre sí en términos de superficie, fertilidad del suelo, orografía, hidrografía, clima, fauna, flora y disponibilidad cuantitativa y cualitativa de recursos naturales renovables y no renovables (forestales, pesqueros, mineros, hídricos, etc.), los cuales se manifiestan en las condiciones del desarrollo de sus fuerzas productivas, de la producción material y de la obtención de riqueza, es decir, de su capacidad y posibilidad de desarrollo.

En diferentes momentos históricos, incluido el presente, estos recursos diferenciales han sido los imanes de la inversión extranjera imperialista,<sup>4</sup> lo que ha dado lugar a procesos enormes de *despojo* de la tierra y sus recursos naturales o el agua de las comunidades indígenas y campesinas, de sobreexplotación de los trabajadores y de intercambio desigual entre naciones (Harvey [2003] 2007: cap. IV; Roux [2008] 2015). Hoy asistimos en los países de América Latina a una fase de *reprimarización* del comercio exterior, que ha impulsado el *extractivismo*, con las secuelas ya señaladas, las cuales, lejos de conducir al mejoramiento de las condiciones de vida en los territorios involucrados, llevan a su depredación y degradación y a la profundización de la pobreza de las

---

<sup>4</sup> Durante el periodo colonial para los españoles y los portugueses que utilizaron la mano de obra forzada de indios y negros en la minería del oro, la plata y las piedras preciosas; a fines del siglo XIX e inicios del XX para los imperialistas ingleses y estadounidenses en las minas de salitre, estaño, cobre, utilizando fuerza de trabajo sometida extraeconómicamente; en el periodo actual para los grandes monopolios transnacionales del petróleo, la minería, la producción energética, sobre todo por los canadienses, chinos y empresas locales mediante trabajo asalariado sobreexplotado.

comunidades locales, indígenas o campesinas, mientras aumentan las rentas y las ganancias de los capitales extranjeros o nacionales involucrados, ubicados en otros lugares del territorio nacional o mundial (Pradilla, 2018).

La extensión de los estados nacionales o sus regiones, producto histórico-social, es también fuente de desigualdad del desarrollo capitalista, ya que por lo general se expresa en la magnitud de los recursos naturales y humanos de que dispone y que se transformarán, si así conviene al capitalista, en inversiones de capital, empleos, salarios, etc., variables que nos indican el grado de desarrollo capitalista que alcanzan. Un ejemplo contradictorio ha sido la riqueza petrolera: desde mediados del siglo XX, se pensó que la existencia de este recurso era garantía de desarrollo (Venezuela primero, luego México, Ecuador y Brasil); sin embargo, el intercambio desigual con los países hegemónicos, la apropiación de la renta petrolera por las transnacionales del ramo, o su despilfarro por los gobiernos nacionales, la convirtió realmente en “causa del subdesarrollo”.

### La sostenida acumulación originaria de capital

Como afirma Harvey ([2003] 2007: cap. IV), la *acumulación originaria de capital*, teorizada por Marx en *El capital* ([1867] 1975: t. 1, l. 3, cap. XXIV), se ha prolongado a lo largo de la historia del capitalismo mediante la continuada práctica del despojo, hoy convertido en acción cotidiana de los grandes capitales extractivistas transnacionales y locales, impulsado por la reprimarización de nuestras economías, derivada de la insaciable sed de materias primas por parte de la gran producción industrial monopolista de los países dominantes y de la necesidad de divisas en los latinoamericanos para la creciente importación de bienes de capital y de consumo ante los procesos nacionales de desindustrialización (Márquez y Pradilla, 2008). Además de este despojo, los grandes capitales extractivistas transfieren valor bajo la forma de rentas del suelo y sobreganancias industriales obtenidas mediante la sobreexplotación de los trabajadores de la minería, la extracción de energéticos fósiles, eólicos y térmicos, la silvicultura y la pesca, a sus lugares de origen, ahondando la brecha entre los niveles de desarrollo capitalista de unos y de otros.

En el proceso masivo de privatización que se desató en los países latinoamericanos —tras la adopción del neoliberalismo— y que aún continúa, el capital transnacional y algunos monopolios nacionales se adueñaron de multitud de empresas estatales a bajo precio gracias a la política de sus gobernantes proclive a sus intereses, bajo la presión continua de los organismos multinacionales y

los estados hegemónicos. Bajo otras circunstancias, estos capitales se han apropiado también de las empresas locales en quiebra durante las repetidas crisis de las economías de la región (1982; 1990; 2002; 2009; 2016), generadas en su seno o en las entrañas de las economías hegemónicas, lo cual es otra forma de despojo de empresas productivas construidas con la tributación fiscal social (Márquez y Pradilla, 2017). El despojo tiene también lugar en la reconstrucción de lo urbano, hoy generalizada en las grandes metrópolis latinoamericanas, cuando el capital inmobiliario-financiero nacional-trasnacional se apodera de suelo urbano desvalorizado por el deterioro y la degradación, por la vía del mercado o de la coacción extraeconómica a sus propietarios u ocupantes, para invertir sumas multimillonarias en nuevos artefactos arquitectónicos, haciendo elevar sus rentas y apropiándose de ellas (Jaramillo, 2009).

La relación histórica de subordinación de nuestras economías y sociedades a las naciones hegemónicas, anudada mediante la necesidad constante de crédito y de mercados para nuestros productos como condiciones de la acumulación local, ante una siempre deficitaria balanza comercial, garantiza que el despojo se realice bajo la apariencia de ayuda para el desarrollo. En esta desigual relación caen aún los gobiernos “progresistas” latinoamericanos recientes que han tenido que continuar con el extractivismo y la primarización, ante la necesidad de garantizar su legitimidad mediante las políticas sociales, con frecuencia fallidas (Pradilla, 2018).

Sin embargo, no compartimos las opiniones de quienes dejan entrever o afirman, sin explicación coherente, que la acumulación por despojo sustituye actualmente a la acumulación resultante del proceso de explotación de la fuerza laboral, que ocurra ésta en los mismos procesos extractivistas o en la producción agraria e industrial capitalista en el conjunto de la economía, la cual es la que le asigna a nuestras sociedades el carácter de las FES predominantemente capitalistas y ha acompañado nuestro desarrollo desde el inicio de la industrialización. Las rentas del suelo resultantes del despojo de la tierra y los recursos naturales extraídos en nuestros países forman parte de la plusvalía apropiada por el capital trasnacional productivo instalado en ellos, para dar lugar a la sangría de excedentes que salen cotidianamente de sus economías y que actúa como factor causal de su desarrollo desigual con respecto a los países hegemónicos.

## El intercambio desigual con los países desarrollados

Entendida como un todo, que no excluye situaciones particulares, la región ha dependido mayoritariamente de sus exportaciones de materias primas agrícolas, forestales y mineras, para financiar las importaciones de medios de producción para la acumulación interna de capital y, aún, para una parte significativa del consumo. Si la industrialización sustitutiva generó expectativas respecto a la sustitución de exportaciones primarias por secundarias, la reprimarización ha vuelto a poner al comercio exterior en la misma situación del pasado, con un agravante: la desigualdad de los términos del intercambio, que significa que los productos primarios exportados tienen precios bajos en el mercado mundial debido a la baja composición orgánica de capital imperante en su producción; mientras los de los secundarios importados se colocan notoriamente por encima de éstos, al tiempo que los primeros tienden a depreciarse de forma constante, mientras que los segundos los aumentan comparativamente, un deterioro de los términos de intercambio puesto de presente por muchos investigadores (Emmanuel [1969] 1972; Osorio, 2017) y por las estadísticas históricas de comercio exterior de la CEPAL.

En este intercambio desigual, descontadas las coerciones extraeconómicas, está presente el enorme diferencial salarial entre, por ejemplo, un jornalero rural colombiano o un minero boliviano y un obrero calificado alemán o estadounidense que ganan 10 o más veces el salario de los primeros. Esta situación está en la base de la actual organización internacional de la producción, que ubica a partes del proceso productivo intensivas en mano de obra en países de bajos salarios y débil defensa sindical de los trabajadores, particularmente las labores de ensamblaje de piezas y partes (maquila o subcontratación). Mientras en los países dominantes, la explotación se basa, fundamentalmente, en la plusvalía relativa; en los nuestros, lo hace sobre la absoluta sobreexplotación del trabajo asalariado. Estas condiciones salariales desiguales explican históricamente el papel de unos y otros países en la *división internacional de la producción*, en la cual nuestras formaciones sociales siempre han ocupado un papel subordinado como productores de bienes de bajo valor relativo o simples maquiladores.

El hecho de que los países latinoamericanos no hayan desarrollado la industria de bienes de capital y se mantuvieran como compradores de ellos en los países hegemónicos —además de causar el *desequilibrio estructural de la balanza comercial* antes señalado— fragmentó la relación virtuosa en la reproducción ampliada de capital entre el sector I y el II, ubicados en países distintos, por lo cual el crecimiento del sector de bienes de consumo en los países latinoame-

ricos impulsó la industria de bienes de capital en los países dominantes de Europa y Estados Unidos; así, el desarrollo tecnológico de medios de producción y productos tendió a ser monopolizado por los países dominantes con fuertes sectores de producción de bienes de capital, excluyendo a los productores de bienes de consumo.

Estas desigualdades operan tanto entre países dominantes y dominados, como entre regiones y ciudades pobres y ricas de una misma nación, fenómeno denominado frecuentemente por nuestros gobiernos como “desequilibrio del desarrollo regional o urbano”.

### La generación de una masiva sobrepoblación relativa

Como afirman Fajnzylver, Kalmanóvitz y Guillén Romo, el proceso de industrialización de aquellos países latinoamericanos que lo hicieron a partir de 1930 fue tardío, trunco, contradictorio y desigual (Fajnzylver, 1983; Kalmanóvitz, 1983; Guillén Romo, 1984). *Tardío*, pues se llevó a cabo más de siglo y medio después de la Revolución industrial europea, cuando la industria de bienes de capital europea y estadounidense, de la que dependió, y depende la latinoamericana había alcanzado en sus productos una composición orgánica de capital elevada, que no requería en conjunto tanta fuerza de trabajo como la que liberaba la descomposición de las formas campesinas precapitalistas de producción por el desarrollo capitalista en el campo expandido por la industrialización (Pradilla, 2009: cap. VI); igualmente, su crecimiento ocurrió cuando ya el capitalismo había llegado a su vejez monopólica y los monopolios transnacionales dominaron el proceso y se beneficiaron del proteccionismo y los subsidios aplicados por los gobiernos latinoamericanos. *Trunco*, pues —como señalamos anteriormente— no generó un sector productor de bienes de capital al interior de los países o la región, por lo que el efecto multiplicador y dinámico de la expansión industrial se transmitía a los países desarrollados y no beneficiaba a la industria local. *Contradictorio*, ya que se desarrolló generando un constante déficit de la balanza comercial y de pagos, porque el crecimiento de la producción latinoamericana exigía cada vez más divisas para adquirir medios de producción, que no podían ser aportadas por la exportación primaria, con un mercado poco flexible en los países compradores, dando lugar al denominado déficit estructural de la balanza comercial, que aún subsiste, obligando a recurrir al crédito externo o a la inversión extranjera para cubrirlo (Guillén Romo, 1984: 30 y ss.). *Desigual*, ya que no incluyó a todos los países por igual, dejando fuera



sobre todo a los pequeños, menos dotados de recursos naturales y fuerza laboral, y que habían tenido un papel evidentemente secundario durante las dos fases históricas anteriores; también fue desigual, pues se desarrolló principalmente en las ciudades capitales de los países donde se concentraba el capital acumulado, las condiciones generales para su desarrollo y los compradores-consumidores de altos ingresos.

Estas características de la industrialización latinoamericana hicieron que la industria no lograra absorber la fuerza de trabajo que, expulsada del campo, por la penetración del capital para adecuar su producción a las necesidades de la industria urbana, llegaba de forma masiva a las ciudades en busca de empleo, constituyendo una masiva *sobrepoblación relativa* que actuó, y sigue actuando, como *ejército industrial de reserva* que se ofrece al capital en las fases de expansión económica y que, sobre todo, actúa saturando el mercado laboral y bajando los salarios hasta niveles de subsistencia (Marx [1867] 1975: t. I, vol. 3; Pradilla, 1984: cap. 5). La mayor parte de su contingente se ha cristalizado en realizar actividades de subsistencia, mercantiles simples —y como carne de cañón de la delincuencia organizada—, denominado, erráticamente, “informales” (Castillo y Pradilla, 2015). Ésta es una particularidad de nuestro capitalismo que no existe en los países desarrollados y que es, en sí misma, una determinación y expresión del desarrollo desigual, pues condena a una parte significativa de la fuerza laboral a sobrevivir en actividades precarias o asociales con bajos ingresos, además de que da lugar a un notorio diferencial de salarios e ingresos con los países desarrollados al saturar el mercado laboral, es decir, a un mercado interno de bienes agrarios e industriales y servicios reducido y poco dinámico.

### La combinación compleja de formas de propiedad del suelo

El despojo de la tierra a los indígenas originarios se llevó a cabo en nombre de los reyes ibéricos, únicos autorizados para conceder la propiedad libre y hereditaria de la tierra a los colonizadores como *mercedes reales* o por venta; a las ciudades o pueblos de blancos se les concedieron tierras como *propios* o *ejidos* de la comunidad (Konetzke [1965] 1972: 35 y ss.). Sin embargo, la Corona española protegió de los colonizadores las tierras comunitarias de cultivo de los indígenas, importantes, sobre todo, en regiones donde eran poblaciones sedentarias numerosas o bien organizadas, por lo que no se eliminó totalmente la propiedad comunitaria ancestral de la tierra, que se prolongó a lo largo de los siglos, como realidad o como reivindicación, hasta nuestros días.

En el caso mexicano, ante la expropiación masiva en el Porfiriato, a fines del siglo XIX e inicios del XX (Gilly [1971] 2005), esta propiedad fue reivindicada por la Revolución mexicana de 1910 e institucionalizada por la Constitución del 1917, bajo la forma de la propiedad ejidal y comunal, hasta que las políticas neoliberales abrieron el camino a su individualización y privatización (1993), aún incompleta; esta forma de propiedad tuvo un papel muy importante y distintivo en la expansión de las ciudades mexicanas a las que rodeaba, por lo que su urbanización tomó formas irregulares, asumidas como ilegales por los gobiernos.

La pequeña, mediana y gran propiedad privada del suelo rural formaron lo que en los años de la industrialización y la urbanización acelerada se denominó *complejo minifundio-latifundio*, una muy desigual combinación según los países y regiones, escenario de una profunda contradicción, ya que la industrialización valoró la tierra rural capitalizable y llevó a terratenientes y empresarios agrarios a tratar de concentrarla mediante el mercado o la coerción violenta, mientras los campesinos buscaban obtenerla legalmente por medio de la demanda de reforma agraria o movimientos campesinos declarados subversivos.

Por una parte, la urbanización acelerada dio lugar a la presión de los fraccionadores en la tierra urbanizable y de los colonos sin tierra ni ingresos, que se expresó en la ocupación irregular mayoritaria de la tierra urbana que caracterizó a la urbanización latinoamericana.

La propiedad estatal se nutrió después de las independencias con las tierras de las coronas no vendidas a particulares, las expropiadas por los nuevos gobiernos y no entregadas a los líderes de la independencia o a las compañías deslindadoras, a los constructores privados de ferrocarriles a fines del siglo XIX, o a los colonizadores; una nueva arremetida en su contra se produjo a partir de la política neoliberal de privatización de empresas, infraestructuras, servicios y espacios públicos (Márquez y Pradilla, 2016).

Cada país latinoamericano tiene su propia combinación desigual de formas de propiedad del suelo rural, periurbano y urbano, alcanzando su mayor complejidad en aquellos donde la subsistencia de importantes comunidades indígenas ha mantenido a la propiedad comunal-ejidal: México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

La expansión urbana interioriza estas formas de propiedad, las cuales generan trabas a la libre apropiación por el capital inmobiliario y financiero, y dificultan el proceso de acumulación de capital en el sector; inconvenientes superados mediante la operación de los mecanismos desiguales del mercado, o por medio de formas extraeconómicas de acción que pueden incluir la coerción.

Se trata de una particularidad de la región, en relación con el desarrollo urbano capitalista en los países hegemónicos, en particular en la producción capitalista financiarizada de lo urbano.

Las complejas maneras de propiedad combinadas en las ciudades latinoamericanas participan en el funcionamiento de las rentas del suelo urbano descrito y analizado por Samuel Jaramillo en su conocido texto (2009), que tienen un papel central en la formación y desarrollo desigual de las estructuras urbanas en América Latina.

### **La autoproducción no mercantil del territorio urbano**

La gran masa de sobrepoblación relativa concentrada en las ciudades latinoamericanas, desempleada o subempleada, empobrecida y carente de recursos para adquirir una vivienda en el mercado público o privado generó, en la mayoría de ellas, un proceso específico de urbanización no mercantil: la vivienda e infraestructura autoconstruida en terrenos públicos, privados o comunales no estratégicos ni rentables ocupados irregularmente, forma que se estima sirvió a la construcción de 60% del área urbana del continente, que aún hoy sigue vigente como la única vía para resolver la necesidad de vivienda de la población urbana depauperada (Pradilla, 1987: caps. I y IV).

Esta forma mayoritaria de producir la vivienda popular, específica de nuestras ciudades, constituye una manifestación del desarrollo desigual del territorio urbano apropiado por las distintas clases sociales. Mientras las áreas ocupadas por los sectores de ingresos medios y altos disponen de infraestructuras y servicios adecuados, producidos mercantilmente por los fraccionadores capitalistas y el Estado, las ocupadas por los sectores populares son deficitarias, inadecuadas y, la mayoría de las veces, autoproducidas por sus usuarios por fuera de los circuitos mercantiles. La ciudad latinoamericana se presenta así, como una compleja combinación de áreas desigualmente desarrolladas, las cuales disponen de infraestructuras y servicios de cantidad y calidad diferentes, mercantiles las unas, no mercantiles las otras (Pírez, 2016). La urbanización popular insuficiente e inadecuada es dialécticamente un factor de las malas condiciones de reproducción social de los trabajadores latinoamericanos.

La autoconstrucción irregular de la vivienda de los trabajadores latinoamericanos es otro determinante de su alto grado de explotación y bajos salarios, al permitir a sus empleadores descontar el costo de la vivienda en alquiler o compra, de los salarios que acepta entregarles en las condiciones sociales medias,

componente que alcanzaría al menos 25 o 30% del costo de los bienes-salario (Pradilla, 1987: cap. IV).

Esta situación no la encontramos en ciudades europeas o estadounidenses donde la producción de la vivienda, la infraestructura y los servicios ha sido mercantil y capitalista en casi todos los casos, aunque los productos concretos difieran de acuerdo con el sector social que se apropie de las zonas y las viviendas concretas. Se trata de un desarrollo desigual entre unas y otras ciudades, que constituye el resultado de procesos heterogéneos y desiguales de producción de lo urbano.

### **El capital trasnacional en los procesos de acumulación, incluido el inmobiliario**

Desde la industrialización sustitutiva de importaciones, el capital extranjero estuvo presente en América Latina bajo la forma de monopolios trasnacionales, que se instalaron en diferentes sectores de la economía y ramas de la producción para beneficiarse del mercado en expansión y de los incentivos tributarios y materiales; así como de la protección de la competencia externa que otorgaban los estados a las empresas que se instalaban en su territorio (Fajnzylver, 1983).

Dotados de ventajas tecnológicas en los medios de producción y los productos, en la masa de capital disponible para la inversión y una conexión privilegiada con sus casas matrices, estas empresas asumieron posiciones dominantes en las economías latinoamericanas, las cuales no han perdido hasta ahora; por el contrario, las han aumentado y reforzado en el periodo neoliberal. En su entorno, con frecuencia subordinadas a las trasnacionales, se ubicaron algunas grandes empresas de capital nacional y enjambres de pequeñas y medianas empresas de empresarios locales con limitada inversión de capital, tecnológicamente atrasadas y dependientes, y producción banal para el consumo básico. Su desarrollo fue desigual según la talla y las ventajas comparativas de cada segmento.

El advenimiento del patrón neoliberal de acumulación otorgó al capital extranjero nuevas ventajas: los capitales financieros e industriales circulan libremente por el mundo, sin estar sometidos a regulaciones nacionales restrictivas; las barreras aduanales tendieron a disminuir o desaparecer, acelerándose la circulación mercantil; las trasnacionales globales organizaron sus cadenas de producción multinacionalmente, aprovechando las ventajas locales de disposición de recursos naturales, mano de obra barata y dócil, incentivos, subsidios

y desgravaciones;<sup>5</sup> grandes corporaciones trasnacionales se apropiaron de las empresas estatales privatizadas o privadas quebradas en las sucesivas recesiones, y en la apertura de las fronteras, llegaron muchas otras trasnacionales en los giros tecnológicamente avanzados como informática, electrónica, telecomunicaciones, automotriz, en los nichos de la moda, en el sector del espectáculo, etc. Sobra señalar que los ritmos de desarrollo de esta combinación de formas económicas diferentes ha sido notoriamente desigual, colocando a las grandes trasnacionales en un nuevo nivel de hegemonía, mayor que el de mediados del siglo pasado.

En nuestro campo de estudio, lo urbano latinoamericano, la libre circulación de capitales, sin barreras fronterizas, permitió la llegada de grandes masas de capital sobre acumulado en los países petroleros o en los desarrollados hegemónicos, con pocas posibilidades de valorización en ellos, que se articularon al capital inmobiliario local para abrir un amplio campo de acumulación de capital mediante la inversión en grandes megaproyectos urbanos de reconstrucción de viejas áreas deterioradas, donde han combinado el despojo del suelo urbano con ventajas de localización poseído por los habitantes de bajos ingresos; la especulación con los incrementos de la renta del suelo y la ganancia netamente capitalista en la producción de áreas comerciales, de servicios, de vivienda de lujo con amenidades,<sup>6</sup> utilizando la mano de obra abundante y sobreexplotada de los obreros de la construcción, beneficiándose de las regulaciones urbanas laxas y un sistema judicial venal. Estas grandes empresas inmobiliario-financieras se combinan también con muchas otras pequeñas y medianas en un rompecabezas de ritmos muy desiguales de desarrollo que, a la vez que modifican la estructura urbana en múltiples puntos de inversión, fragmentan las ciudades en pedazos aislados, segregados, desigualmente dotados de infraestructura y servicios, apropiados por las diferentes clases o estratos sociales. Los gobiernos locales actúan como facilitadores de la acción de este gran capital y vectores de la segregación y fragmentación urbana que produce su desigual desarrollo.

---

<sup>5</sup> En México, la mayor parte de las ensambladoras de automóviles instaladas desde los años ochenta, han recibido de los gobiernos donaciones de terrenos, obras de infraestructura, servicios de capacitación para sus trabajadores y, aun, aportes en efectivo a fondo perdido, que han reducido la inversión real de las empresas trasnacionales.

<sup>6</sup> Comercio básico, juegos de niños, recreación para adultos, salones de fiestas, gimnasios, clubes, salas de cine y video, etc., al interior de los conjuntos.

### La debilidad histórica de la intervención estatal en la vida social y el territorio

Luego de la independencia de las potencias coloniales, las clases dominantes de los países latinoamericanos se enfrascaron en un proceso de balcanización y una secuencia de guerras civiles internas, prolongada hasta inicios del siglo XX y de conflictos ante naciones, bajo la tutela de los países imperialistas del momento, que no tendrían nada de particular en el contexto mundial de la violencia, si no hubieran implicado una construcción muy débil de los estados nacionales (Cueva [1977] 2009).

El rompecabezas de estados nacionales incluyó desde minúsculos estados en Centroamérica y el Caribe, hasta los tres más grandes encabezados por el estado-continente brasileño que se desarrollaron desigualmente en lo económico, político y estatal; esto fue evidente cuando se iniciaron los procesos de industrialización que avanzaron desigualmente según la diversa capacidad de los estados de realizar condiciones generales para la producción, la circulación mercantil y la reproducción de la fuerza de trabajo industrial, para impulsar mediante apoyos y subsidios la industrialización o crear industrias paraestatales necesarias al eslabonamiento de las cadenas de valor. Pero, aun en los países más grandes, más industrializados y más desarrollados del continente en términos capitalistas, el Estado presentaba notorias debilidades estructurales para intervenir en la vida social y organizar u ordenar las modificaciones sustantivas de las regiones y ciudades que el proceso produjo.

De hecho, la democracia burguesa aparecía sólo esporádicamente en la región; en los años sesenta, setenta y hasta ochenta del siglo XX desapareció borrada por dictaduras militares represivas —y en algunos casos sanguinarias— que ocuparon la mayor parte de los estados nacionales. Aunque el neoliberalismo vino de la mano de los dictadores, luego llevó a una fase de democratización liberal de los gobiernos, los cuales mostraron plenamente su debilidad al aceptar sin condiciones las exigencias de aplicación de las reformas estructurales, sin que la ciudadanía, también poco formada, opusiera resistencia (Manrique, 2006).

Además, los “ajustes estructurales” implicaban un mayor debilitamiento del Estado, con muy poca capacidad para negociar con los estados hegemónicos y con las grandes trasnacionales de escala mundial (Guillén, 1997: cap. III). Los gobiernos nacionales y locales se inclinaron por convertirse en *facilitadores subsidiarios* de las prácticas depredadoras, especulativas del gran capital monopólico nacional y trasnacional, en general y —en particular— del inmo-

biliario-financiero, acentuando así la desigualdad del desarrollo interno y con los países dominantes en el ámbito mundial.

Los límites impuestos por los regímenes autoritarios a la movilización socioterritorial

A pesar de su debilidad estructural o quizá por ella, los gobiernos latinoamericanos, en particular los dictatoriales, han hecho gala de su autoritarismo al enfrentar la resistencia de los sectores populares y sus organizaciones sociales urbanas.

El sindicalismo en la región ha sido muy débil o ha estado manipulado por los partidos políticos conservadores o corporativizado y sometido férreamente al control del Estado;<sup>7</sup> en muchos casos, ha sufrido su represión abierta.

La misma suerte han corrido muchos de los movimientos campesinos en defensa de la tierra frente al despojo por parte de las transnacionales agrícolas o los terratenientes locales. La historia de la región está salpicada de manchones rojos producidos por las agresiones violentas del poder privado y político-militar hacia movimientos gremiales de obreros y campesinos desde los albores del siglo xx.

Podemos afirmar que, a diferencia de las democracias europeas consolidadas a partir de una ciudadanía conocedora y defensora irrestricta de sus derechos, las nuestras son inestables y poco sólidas debido al limitado ejercicio de la ciudadanía, con muy incipiente cultura política, fragmentada y dispersa, a merced de las burocracias políticas o, en su caso, militares. En estas condiciones, el peso del Estado se inclina a favor de los grandes poderes económicos, sin contrapesos ciudadanos, reforzando e incrementando la desigualdad del desarrollo económico-social y territorial.

### Una reflexión inconclusa

Hasta ahora, hemos esbozado los procesos generales que en las estructuras específicas de las FES latinoamericanas determinan el desarrollo desigual y las combinaciones resultantes. Sin embargo, queda un camino largo por recorrer: el de profundizar el análisis de las maneras en que actúan estas determinaciones para dar lugar a la desigualdad territorial del desarrollo y establecer las relacio-

---

<sup>7</sup> El ejemplo más conocido, aunque no el único, es el del sindicalismo mexicano, integrado compulsivamente al partido de Estado (Partido Revolucionario Institucional [PRI]), como uno de sus componentes, que gobernó continuamente desde la Revolución mexicana hasta el año 2000.



nes que constituyen la combinación de las formas desiguales resultantes. Será un largo recorrido por cumplir en el futuro inmediato. Sin embargo, ahora podemos formular algunas reflexiones parciales para concluir.

La primera, y más general, es que todas las FES en las que el modo de producción capitalista es dominante, se desarrollan desigualmente: dan lugar a estructuras societarias constituidas por la combinación de distintas formas económicas y sociales desigualmente desarrolladas provenientes de estadios diferentes de desarrollo del mismo modo de producción y de otros del pasado. Hasta aquí ya lo sabíamos por los trabajos de los clásicos del marxismo antes citados; sin embargo, precisamente porque el desarrollo de estos modos y formas de producción es desigual y las maneras como se combinan son diferentes entre una formación económico-social concreta y otra, las FES latinoamericanas no son iguales a las europeas o a las estadounidenses, ya que debido a su trayectoria histórica concreta combinan desigualmente formas precapitalistas (comunidades aldeanas indígenas, pequeña producción agraria, formas artesanales y de intercambio no mercantiles o mercantiles simples, y formas capitalistas en la agricultura, la industria, el intercambio y los servicios de muy diversos grados de desarrollo: desde la micro y pequeña empresa al gran monopolio transnacional), así como una amalgama de formas políticas y culturales híbridas, gestada a lo largo de su historia. Algunas de ellas parecen haberse enquistado en las grietas del desarrollo capitalista poco dinámico y se mantienen ahí, sin aparentes cambios, como las comunidades aldeanas indígenas, la producción campesina parcelaria o las formas mercantiles simples en la llamada “informalidad”.

En América Latina, una de las fuerzas determinantes de esta situación la encontramos en la posición de subordinación ante las naciones imperialistas dominantes en cada etapa del desarrollo histórico, que han implicado el despojo de metales preciosos, tierras, recursos naturales orgánicos e inorgánicos, la expropiación y explotación de los trabajadores, la transferencia de valor en la inversión directa de capitales transnacionales y en el intercambio desigual, etc. La *globalización*, proclamada por muchos como un proceso de homogeneización de las naciones produce lo contrario: una profunda desigualdad en muchos ámbitos de la vida económica y social (Pradilla, 2009: cap. VIII; Parnreiter, 2018: cap. 7 y 8).

Los territorios producidos por estas sociedades desiguales son tan desiguales como ellas. No se trata de que los investigadores actuales marxistas del norte se equivoquen en sus construcciones teóricas respecto de sus sociedades; lo que ocurre es que sus planteamientos generales no necesariamente se aplican

a otras FES distintas de las suyas como las latinoamericanas, que poseen rasgos comunes, aunque son también diferentes entre sí. En éste y en otros textos (Márquez y Pradilla, 2016), hemos señalado algunas de las particularidades de nuestras FES expresadas en el territorio urbano y tenemos que seguir profundizando en este camino analítico, pues tiene, inevitablemente, implicaciones sobre la teoría con la que analizamos nuestras ciudades.

Por las razones expuestas, no hemos avanzado hacia la superación de las profundas desigualdades internas de nuestros países (regiones y ciudades pobres, regiones y ciudades ricas) ni entre nuestros países y los hegemónicos, a pesar de los múltiples planes y programas, y las millonarias inversiones hechas para lograr un desarrollo regional y urbano “equilibrado” y superar el “sub-desarrollo”; más bien, avanzamos hacia su profundización. Tampoco hemos construido otra vía alternativa de desarrollo, de viejo cuño o nueva factura, que requiere una larga y compleja construcción política colectiva.

## Bibliografía

- BARTRA, Roger (comp.), 1969, *El modo de producción asiático. Problemas de la historia de los países coloniales*, Era, México.
- BENKO, Georges y Alain Lipietz (comps.), 1994, *Las regiones que ganan*, Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, España.
- BROPHY, Susan Dianne, 2018, “El valor explicativo de la teoría del desarrollo desigual y combinado”, *Viento del Sur*. <https://vientosur.info/spp.php?article13638> (consultado en agosto de 2018).
- CASTILLO de Herrera, Mercedes y Emilio Pradilla Cobos, 2015, “La informalidad como concepto ideológico y las formas de subsistencia de la superpoblación relativa en América Latina”, II Seminario Internacional La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina: lo general y lo particular, Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana y Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, 18-20 de febrero de 2015, Medellín, Colombia.
- CUEVA, Agustín [1977] 2009, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI, México.
- DE Oliveira, Francisco [1977] 1982, *Elegía para una re(li)gión*, FCE, México.
- EMMANUEL, Arghiri [1969] 1972, *El intercambio desigual*, Siglo XXI, Madrid, España.
- FAJNZYLBER, Fernando, 1983, *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México.

- FRIEDMAN, Milton y Rose Friedman, 1980, *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, Grijalbo, Barcelona, España.
- GILLY, Adolfo [1971] 2005, *La revolución interrumpida*, Era, México.
- GUILLÉN Romo, Héctor, 1984, *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*, Era, México.
- GUILLÉN Romo, Héctor, 1997, *La contrarrevolución neoliberal*, Era, México.
- GOICOECHEA, María Eugenia, 2016, *Acerca del desarrollo geográfico desigual en las ciudades latinoamericanas* [inédito], Buenos Aires, Argentina.
- HARVEY, David [2003] 2007, *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid, España.
- HARVEY, David, 2014, *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador, Quito, Ecuador.
- HIRSHMAN, Albert O. [1958] 1964, *Stratégie du développement économique*, Les éditions ouvrières, París, Francia.
- JARAMILLO González, Samuel, 2009, *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- JARAMILLO González, Samuel, 2016, “Heterogeneidad estructural en el capitalismo: una mirada desde la teoría del valor trabajo abstracto”, *Territorios*, núm. 34, enero-junio, Bogotá, Colombia.
- JORDÁN, Ricardo, Luis Riffo y Antonio Prieto (coords.), 2017, *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe*, CEPAL/Cooperación Alemana, Santiago de Chile.
- KALMANÓVITZ, Salomón, 1983, *El desarrollo tardío del capitalismo. Un enfoque crítico de la teoría de la dependencia*, Universidad Nacional de Colombia/Siglo XXI, Bogotá, Colombia.
- KONETZKE, Richard [1965] 1972, *Historia universal. América Latina. II. La época colonial*, Siglo XXI, Madrid, España.
- LEBORGNE, Daniele y Alain Lipietz, 1994, “Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva. Dos estrategias sociales en la producción de los nuevos espacios económicos”, en Georges Benko y Alain Lipietz (comps.), *Las regiones que ganan*, Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, España.
- LEFEBVRE, Henri [1972] 1973, *El pensamiento marxista y la ciudad*, Extemporáneos, México.
- LENIN, W. I. [1899] 1971, *El desarrollo del capitalismo en Rusia*, Ediciones de Cultura Popular, México.
- LENIN, W. I. [1917] 1969, “El imperialismo, fase superior del capitalismo”, en W. I. Lenin, *Obras escogidas*, Editorial Progreso, Moscú, URSS.
- LIPIETZ, Alain y Daniele Leborgne, 1990, “Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación: algunas consecuencias espaciales”, en Francisco Albuquerque Llorens, Carlos A. De Mattos y Ricardo Jordán Fuchs (comps.), *Revolución tecnológica*

- y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina.
- LUPORINI, Cesare y Emilio Sereni [1973] 1978, *El concepto de formación económico-social*, Siglo XXI, México.
- MANDEL, Ernest, 1969, "Capitalismo y desigualdades regionales", traducción de Manuel Acosta, *Socialisme*, núm. 17, abril-junio.
- MANDEL, Ernest [1972] 1979, *El capitalismo tardío*, Era, México.
- MANRIQUE, Luis Esteban G., 2006, *De la conquista a la globalización. Estados, naciones y nacionalismos en América Latina*, Estudios de Política Exterior S. A., Madrid, España.
- MÁRQUEZ López, Lisett y Emilio Pradilla Cobos, 2008, "Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario", *Cuadernos del Cendes*, núm. 69, septiembre-diciembre, Cendes/Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.
- MÁRQUEZ López, Lisett y Emilio Pradilla Cobos, 2016, "Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital", *Territorios*, núm. 34, junio, Bogotá, Colombia.
- MÁRQUEZ López, Lisett y Emilio Pradilla Cobos, 2017, "La privatización y mercantilización de lo urbano", en Daniel Hiernaux-Nicolás y Carmen Imelda González-Gómez, *La ciudad latinoamericana a debate. Perspectivas teóricas*, Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, México.
- MARX, Karl [1857-1858] 1972, *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política 1857-1858 (borrador)*, vol. 2, Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.
- MARX, Karl [1857] 1970, *Introducción general a la crítica de la economía política/1857*, Pasado y Presente, Buenos Aires, Argentina.
- MARX, Karl [1875] 1989, "Glosas marginales al programa del Partido Obrero Alemán", en Karl Marx y Friedrich Engels, *Obras escogidas*, Editorial Progreso, Moscú, URSS.
- MARX, Karl [1861-1863] 2005, *La tecnología del capital*, Itaca, México.
- MARX, Karl [1867] 1975, *El capital*, 8 volúmenes, Siglo XXI, México.
- MARX, Karl y Eric Hobsbawm [1971] 1982, *Formaciones económicas precapitalistas*, Pasado y Presente, Siglo XXI, México.
- MONTERO, Letitia y Johann García (eds.), 2017, *Panorama multidimensional del desarrollo urbano de América Latina y el Caribe*, CEPAL-ONU/Cooperación Regional Francesa para América Latina, Santiago de Chile.
- NOVACK, George [1965] 1974, *La ley del desarrollo desigual y combinado*, Pluma, Buenos Aires, Argentina.
- OSORIO, Jaime, 2017, "Ley del valor, intercambio desigual, renta de la tierra y dependencia", *Argumentos*, vol. 30, núm. 83, enero-abril, UAM Xochimilco, México.

- PARNREITER, Christof, 2018, *Geografía económica: una introducción contemporánea*, UNAM, México.
- PERROUX, François [¿?] 1993, “Notas sobre el concepto polos de crecimiento”, en Héctor Ávila Sánchez (comp.), *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*, Universidad Autónoma Chapingo, México.
- PIKETTY, Thomas, 2014, *El capital en el siglo XXI*, FCE, México.
- PÍREZ, Pedro, 2016, “Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina”, *Territorios*, núm. 34, enero-junio, Bogotá, Colombia.
- PRADILLA Cobos, Emilio, 1984, *Contribución a la crítica de la teoría urbana. Del espacio a la crisis urbana*, UAM Xochimilco, México.
- PRADILLA Cobos, Emilio, 1987, *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, Fontamara, México.
- PRADILLA Cobos, Emilio, 1991, “Notas sobre la cuestión regional en América Latina”, en Blanca R. Ramírez Velázquez (comp.), *Nuevas tendencias en el análisis regional*, UAM Xochimilco, México.
- PRADILLA Cobos, Emilio, 2009, *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, UAM Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa, México.
- PRADILLA Cobos, Emilio, 2013, “La economía y las formas urbanas en América Latina”, en Blanca R. Ramírez Velázquez y Emilio Pradilla Cobos (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, UAM, México.
- PRADILLA Cobos, Emilio, 2018, “Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas”, *Cadernos Metrópole*, vol. 20, núm. 43, septiembre-diciembre, Observatorio das Metrópoles, Sao Paulo, Brasil.
- ROSTOW, W. W. [1960] 1963, *Les étapes de la croissance économique*, Au Seuil, París, Francia.
- ROUX, Rhina [2008] 2015, “Marx y la cuestión del despojo. Claves teóricas para iluminar un cambio de época”, en Adolfo Gilly y Rhina Roux, *El tiempo del despojo. Siete ensayos sobre un cambio de época*, Itaca, México.
- SAMUELSON, Paul A. [1945] 1967, *Curso de economía moderna*, Aguilar, Madrid, España.
- SERENI, Emilio [1973] 1976, “La categoría de “formación económico-social”, en Cesare Luporini y Emilio Sereni, *El concepto de formación económico-social*, Pasado y Presente, Siglo XXI, México.
- SMITH, Neil, 1984, *Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space*, Basil Blackwell, Reino Unido.
- SOJA, Edward W. [2000] 2008, *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Traficante de Sueños, Madrid, España.

TROTSKY, León [1930] 1972, *Historia de la revolución rusa*, Juan Pablos, México.

WALLERSTEIN, Immanuel [1980] 1984, *El moderno sistema mundial. II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea 1600-1750*, Siglo XXI Editores, México.

# GOBIERNOS PROGRESISTAS Y EL *GIRO A LA IZQUIERDA*: LA PRODUCCIÓN DISCURSIVA DEL ESPACIO PÚBLICO Y LAS CONTRADICCIONES SOCIOTERRITORIALES DE LA DESPOLITIZACIÓN TEÓRICA EN AMÉRICA LATINA

Carla Filipe Narciso\*

## Resumen

Las ciudades en América Latina se transforman y se resignifican rápidamente, por lo que un espacio público, una opinión pública o hasta un servicio público parecen cambiar de manera aparentemente natural; sin embargo, estos cambios son subjetivos y dependen de las determinantes geopolíticas, las cuales dictan las transformaciones ideológicas, sociales y culturales de las ciudades. En este sentido, su ubicación subdesarrollada y subalterna —con relación a los sistemas de explotación hegemónicos— han convertido a las ciudades de América Latina en nodos clave para las estrategias neoliberales de desmantelamiento. Esto se debe a su significado estratégico como *loci* de innovación y crecimiento, así como zonas de gobernanza delegada y de experimentación institucional local hacia el *desarrollo* desde el *giro a la izquierda*. Este trabajo analiza las condiciones e instrumentos que caracterizan el espacio público en América Latina, a la luz de las principales teorías y ajustes estructurales producidos al respecto. Aquí, el espacio público se entiende como la dimensión político-ideológica que permite, legitima y fortalece el discurso político, que homogeneiza a las clases sociales mediante la acción del Estado y los grupos de poder, a partir de una neutralización conceptual, la cual —al contrario de lo planteado desde la despolitización política de la teoría— demuestra un repliegue de la teoría como

---

\* Centro de Investigaciones en Arquitectura, Urbanismo y Paisaje (CIAUP), Facultad de Arquitectura (FA), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México.



marco politizado de gobiernos progresistas y un instrumento que legitima y oculta padecimientos de orden estructural como la fragmentación y segmentación socioespacial.

### **Palabras clave**

Giro a la izquierda, espacio público, despolitización de la teoría, neutralización conceptual, estrategias neoliberales.

## **La historia del espacio público y el espacio público en la historia**

En el intento por romper con los ideales colonialistas y construir teorías territoriales, desde los distintos contextos de Latinoamérica, pareciera que el concepto de *espacio público* ha sido —en términos geopolíticos— de los más imponentes en la conformación de los discursos ideológicos responsables de generar un *status quo* incuestionable en el sobreposicionamiento de formas de control y dominación que parten de la hegemonía política, especialmente desde la *izquierda europea*.

En los últimos 30 años, el concepto de espacio público se ha vuelto dominante tanto en los discursos gubernamentales como en los académicos. No obstante, dado su arbitrio ideológico y abstracto de lo público (del orden democrático y de la opinión pública moderna) ha sido determinante como un marco legitimador de prácticas geopolíticas y discursos hegemónicos que establecen un *status quo* que permite al sistema capitalista reproducirlo, a partir de las estructuras urbanas y del desarrollo urbanístico en contextos de dominación y dependencia. Asimismo, se ha construido como un elemento que se reproduce de la misma manera en cualquier latitud geográfica, asociado acriticamente a una proyecto democrático, plural y establecido desde el paradigma de la representación de un bien común. En otras palabras, el espacio público ha sido acaparado en el nuevo orden neoliberal y se ha convertido en una fuente inagotable de un sinfín de pragmatismos ideológicos. Esto lo ha colocado como un elemento central de los discursos políticos de gobiernos progresistas, los cuales —al contrario de lo que especulan como una práctica o proyecto de transformación social, que ve por los sectores empobrecidos y desfavorecidos— lo que ha hecho es afirmar una economía capitalista mercantilizada estructurada en la “más pura política gubernamental neoliberal” (Sierra, 2011: 2).

Estos postulados claramente abren nuevas premisas que obligan a pensar el espacio público a partir de diferentes paradigmas, tanto epistemológicos como ontológicos, así como a estudiarlos desde distintas perspectivas analíticas y empíricas, en su transición como marco de la filosofía política (Habermas, 1984; Arendt, 1993) a una configuración discursiva-ideológica. Por eso es necesario procurar entender las diferencias entre la producción del espacio público enmarcado en el llamado *giro a la izquierda* de gobiernos llamados *progresistas* en el caso de América Latina y su influencia de la izquierda europea.

Así, considero determinante entender las condiciones y los instrumentos que caracterizan el espacio público en América Latina a la luz de las principales teorías y ajustes estructurales producidos al respecto. Aquí, el espacio público se entiende como la dimensión político-ideológica que hace viable, legítima y fortalece el discurso político, que *homogeneiza* a las clases sociales mediante la acción del Estado y de los grupos de poder, a partir de una neutralización conceptual. Ésta, al contrario de lo planteado desde la despolitización política de la teoría (Bourdieu, 2001), demuestra un repliegue de la teoría como marco politizado de los gobiernos progresistas —el cual no necesariamente es deliberado, pero sí se ejerce con cierta imposición— y un instrumento que legitima y oculta ciertos padecimientos de orden estructural como la fragmentación y segmentación socioespacial. Aunque el principal impacto de dichos gobiernos se ha dado en la política social, especialmente en la reivindicación de los derechos, el fracaso en la economía ha beneficiado a los más poderosos e invisibilizado a los excluidos en aparatos estadísticos. De lo anterior se desprenden las siguientes cuestiones:

- ¿Qué es el/lo/del público?
- ¿Cómo se ha construido la dimensión pública y de lo público en la actualidad en contextos de Latinoamérica?
- ¿Por qué se ha vuelto tan importante el ámbito de lo/del público en los discursos y procesos de subjetivación académicos y políticos de gobiernos neoliberales, llamados democráticos y progresistas?

Se considera que la explicación se encuentra en la paradójica articulación de cuatro analogías constitutivas que se interconectan:

1. La construcción de una esfera pública en el siglo XVIII, diferente de la privada, que constituye el ámbito de conformación y dominación de una sociedad capitalista burguesa moderna, así como un bien común.

2. La disipación de un discurso ideológico opresor que oculta las formas enajenadas de existencia bajo un régimen biopolítico de regulación y control mediante estructuras y mecanismos políticos de poder que se hacen visibles en el espacio público urbano.
3. Los marcos hegemónicos de una izquierda europea traducidos en las directrices de la planeación estratégica (planeación empresarial-Harvard Business School) (Borja y Castells, 1997).
4. La construcción de un nacionalismo que se enmarca en la proyección ideológica de una cultura que se promulga y se hace visible en la construcción de una consciencia de crisis.

Con respecto al primer punto, es importante entender la conformación de un espacio público como un proyecto de la Modernidad, en una “tendencia civilizatoria dotada de un nuevo principio unitario de coherencia o estructuración de la vida social civilizada y del mundo correspondiente a esa vida, de una nueva ‘lógica’ que se encontraría en proceso de sustituir al principio organizador ancestral, al que ella designa como ‘tradicional’” (Echeverría, 2005: 3). Al establecerse nuevas reglas y un nuevo orden socioespacial, el surgimiento de una sociedad capitalista burguesa moderna fue determinante para demarcar la esfera de lo público y de lo privado, así como constituir una sociedad civil, en la que se genera una privatización de un orden de la economía capitalista, como defensa del liberalismo clásico y a su vez una expansión y consolidación de la burguesía como clase hegemónica. En este sentido, “la burguesía no sólo será la clase política y económica dominante, sino que impondrá un estilo de vida, un modo de ser, un sistema de valores; en fin, una cosmovisión que se expresará como la ideología dominante en la sociedad liberal-capitalista” (Ander-Egg, 1998: 46). Esa imposición se da en el tránsito del feudalismo hacia el capitalismo, pues procuraba el desarrollo dialéctico de la sociedad, en la cual las viejas relaciones de producción eran ya caducas de acuerdo al grado de desarrollo de las fuerzas productivas y se encontraban en una indisoluble contradicción que sólo podría superarse mediante un proceso revolucionario que, en esa etapa histórica de la humanidad, le competía a la burguesía, como portadora del desarrollo social para la época (Echeverría, 2005).

Esta nueva ciencia social se constituyó con maneras de pensar y actuar que se impusieron como deseables y socialmente correctas, a las cuales se les reconocía valor y que, además, parecían estar encarnadas especialmente en los miembros de este grupo social, como el grupo dominante. La conformación de esta nueva mentalidad, o como bien menciona Ezequiel Ander-Egg (1998),

el modo burgués de ser en el mundo como estilo de vida se caracteriza por la libertad de espíritu, la voluntad de dominar la naturaleza, el individualismo, el espíritu empresarial, la necesidad de lucro y ganancia, la valoración del trabajo y el interés por la cultura. Además, se instituye en nuevas formas de *espacialización social*, así como en principios de orden institucional y un modo de producción que se conforma al idealizar una esfera de deliberación pública, o bien en la reproducción de un espacio público en distintas escalas geográficas.

Pero cabe preguntarse: ¿cómo se traslapa la esfera pública al espacio público? ¿Dónde surge el concepto de espacio público? Según François Ascher (1995), el término de espacio público aparece por primera vez en un documento administrativo en 1977, en el cuadro de un proceso de intervención pública, que agrupaba en la misma categoría los espacios verdes, las calles, las plazas, la evaluación del paisaje y del mobiliario urbanos. Sin embargo, el debate respecto al mismo se inició mucho antes con las aportaciones de la filosofía política de Hannah Arendt (1993), quien cuestionó el significado de lo público (desde una perspectiva más jurídica) como el lugar posible de la razón. De la misma manera, Jürgen Habermas (1984), define la esfera pública como la posibilidad de integración de iguales en el ejercicio de la democracia. Las aportaciones desde la filosofía política de estos autores de la dimensión pública y privada del espacio se han convertido en uno de los marcos principales de discusión acerca del espacio público. A pesar de que estos autores no hayan discutido el desarrollo del concepto de espacio público como tal, la conformación histórica con la que analizan la esfera pública se convirtió en un sello imperativo en el análisis del concepto como espacio de la ciudadanía y de la expresión igualitaria del poder y de los derechos comunes.

En cuanto a cómo se *espacializa* lo público, Habermas (1984) y Arendt (1993) parten de la esfera pública y privada de la civilización griega y romana, la cual se configura a partir del ágora y el fórum, donde el ciudadano libre y los señores feudales ejercitaban su poder. La palabra *público* se emplea en el siglo XIV del latín *publicus*, que significa respecto al pueblo, o sea “todos”. Público remite a “tornar público”, para publicar, del latín *publicare*. Esto presupone un alargamiento del espacio común y la atribución de un valor normativo accesible a todos, como una característica de la democracia y del principio de la libertad que, al mismo tiempo, incide respecto a la cuestión de la propiedad. Lo que es público se contrapone a lo privado y, en ese sentido, demuestra el protagonismo de las administraciones públicas en la intervención de estos espacios.

Se considera que el espacio público es la condición para el nacimiento del espacio político; sin embargo, no se trata de discutir ni de deliberar en este

sitio, sino de decidir y actuar. Siempre hubo un espacio político; simplemente, la característica de la política democrática moderna reside en el alargamiento del espacio político a la medida del movimiento de democratización. La palabra emerge entre el siglo XIII y el siglo XIV, proveniente del latín *politicus*, que a su vez deriva de la palabra griega *politik*, centralizando la idea esencial del arte de dirigir los asuntos de la ciudad. Existen, entonces, dos desafíos: por un lado, la sustitución del espacio político por el espacio público, debido a las relaciones de poder y, por otro, un espacio más cerrado y estricto, ligado a los límites territoriales en los cuales se ejercen la soberanía y la autoridad.

La idea de que las ciudades poseen una esfera pública —perteneciente y usada por la colectividad— y una esfera privada —cuya posesión y manutención responden a los intereses de uno o más individuos específicos— es bastante antigua, pero se define plenamente con la urbanística griega durante la antigüedad clásica.

Para los griegos, el ágora era el espacio que, insertado en la *polis*, representaba el espíritu público deseado por la colectividad y donde se ejercía la ciudadanía. De acuerdo con algunos autores, el ágora griega era el espacio en el cual la limitación de la esfera pública urbana estaba claramente decidida y donde se ejercía la democracia directa; en otras palabras, el lugar por excelencia de la discusión y del debate de ideas entre los ciudadanos. El ágora, por lo general, estaba delimitada por un mercado, un edificio gubernamental y los demás edificios.

Por su parte, el fórum romano encarnaba en sí mismo la inmensidad del Estado, de manera que el individuo que pasara por ahí estaba, desde el punto de vista espacial, subordinado a los enormes predios públicos que lo configuraban. El fórum se diferenciaba del ágora porque el espacio de discusión no era más la plaza pública, abierta, sino el espacio cerrado de los edificios, en los cuales la entrada era más restrictiva.

Si lo pensamos, la misma ágora restringía la discusión a determinados grupos, no era totalmente abierta, aunque lo hicieran en un espacio público supuestamente de acceso libre. Lo que sí podemos considerar es que la división física entre lo público y lo privado se acentuó con los romanos. En la concepción romana “el común es constitutivo de la calle, de los espacios que no eran del dominio de la apropiación privada” (Resende, 2005: 130); es decir, fuera de las decisiones políticas. Apoyada más en la concepción griega, Arendt (1993) define el espacio público a partir de una noción de carácter más simbólico, como el espacio de las apariencias, como la expresión de modos de subjetivación no identitarios en contrapunto a los territorios familiares y de identificación comunitaria, pero donde rige la libertad y la igualdad.

Por su parte, Habermas (1962) define lo público como el espacio comprendido en el que se prolongan las relaciones económicas, el dominio históricamente constituido de la controversia democrática, así como del uso libre y público de la razón. A su vez, la postura de este filósofo fue tomada de Kant, quien defendía que el espacio público estaba en el corazón del funcionamiento democrático. Es así como el análisis político del espacio público se popularizó y a partir de los años setenta, aproximadamente, gana especial énfasis en su teorización, sobre todo a partir de la diferencia entre público y privado. Habermas dice que lo público es la esfera intermedia que se constituyó históricamente en el siglo de las luces, entre la sociedad civil y el Estado. Entonces, el espacio público sería el lugar accesible a todos los ciudadanos, donde el público se reúne para formular una opinión pública.

La posición de Habermas remite a la construcción de un espacio público idílico que supone la existencia de individuos más o menos autónomos, con la capacidad de formar una opinión propia, no alienados a los discursos dominantes, avalados por las ideas, argumentación y no sólo por la confrontación física. En este contexto, el espacio público podría entenderse como la legitimidad de las palabras que se imponen sobre la de los muros del progreso y de los sujetos de la historia. Era la idea de un reconocimiento del otro y no su reducción al estado de *sujeto alienado*. Sin embargo, se reconocía al otro como igual y no como diferente.

Así, el intercambio discursivo de posiciones racionales respecto de problemas de interés general permitía identificar una opinión pública. Esta *publicidad* era un medio de presión a la disposición de los ciudadanos para contener el poder del Estado, aun cuando Habermas (1984) considera que la aparición del Estado-providencia pervirtió ese mecanismo de concertación democrática; procuró, por el contrario, caracterizar y comprender el papel del espacio público en una democracia de masas. Esto es, un espacio mucho más amplio que antes, con un número mucho mayor de temas debatidos y agentes que intervienen públicamente, así como una omnipresencia de la información, de los sondeos, del *marketing* y de la comunicación.

De ese modo, el espacio público sería como el espacio de la sociedad, el espacio político y necesariamente simbólico, o sea, el espacio de todos los ciudadanos para la deliberación colectiva, que al ser posesión del Estado, es el espacio de los ciudadanos que define Arendt (1984), lo cual se opone y responde a discursos de los agentes políticos, sociales, religiosos, culturales, intelectuales que constituyen una sociedad. Es, sobre todo, un espacio simbólico que requiere tiempo para formarse; un vocabulario y valores comunes; un reconocimiento

mutuo de las legitimidades; una visión suficientemente próxima de las cosas para discutir, y contraponer y deliberar.

Cabe decir que no se decreta la existencia de un espacio público de la misma manera que se organizan elecciones, sino más bien se reivindica un espacio público que simboliza, sencillamente, la realidad de una democracia en acción o la expresión contradictoria de las informaciones, de las opiniones, de los intereses y de las ideologías. Constituye el lazo político que conecta a millones de ciudadanos anónimos, dándoles la sensación de participar de forma efectiva en la política, pero en una dimensión meramente ideológica porque en la práctica sólo las clases dominantes tienen el poder de decisión.

No obstante, es importante considerar que fue sólo a partir de los siglos XVI y XVII que este espacio físico se tornó simbólico, con la separación de lo sagrado y lo temporal, y el progresivo reconocimiento del estatuto de la persona y del individuo frente a la monarquía y al clero, así como con la consolidación de la sociedad burguesa: donde se observa una significativa alternancia del poder, es decir, el Estado comienza a regir los intereses de una sociedad que se configura con lentitud.

Este movimiento abarca fácilmente dos siglos. En concreto en el siglo XVII, los grupos sociales empiezan a tener una demarcación territorial más fuerte, los *bien-pensantes* de la sociedad ven en el espacio público el sitio de debate de las opiniones y de discusión con el Estado: los diferenciales entre nuevos actores contra el Estado (Resende, 2005). El espacio público era el lugar de encuentro de las élites y de los grupos estilizados, sólo importaba su función, aunque de alguna forma asociada a una tipología, ya que la reunión era en espacios concretos, como el caso del *flâneur* (Harvey, 2006).<sup>1</sup>

Parece ser, en efecto, que se trataba de la redefinición de lo privado en tipologías específicas de *espacios públicos* lo que le permitía al espacio público, en contrapunto, diseñarse y afirmarse, pero siempre en función de determinados grupos. La definición entre los límites de la esfera pública y la privada se suponían claros; sin embargo, incluso hoy el paso de esa esfera pública a una dimensión concreta es poco transparente.

Así, los análisis de Habermas (1984) y Arendt (1993) han moldeado la acepción de un espacio público considerado como aquel que, siendo del uso

---

<sup>1</sup> El *flâneur* es un personaje que define la configuración del urbanismo moderno como la actividad propia asociada al disfrute de la calle y los espacios urbanos públicos. Se reconoce en el *flâneur* al hombre blanco y burgués con derechos ciudadanos, quien a su vez se reencuentra con sus iguales en el espacio urbano. El concepto es propio de estéticas literarias de diversa índole asociadas a la práctica del hombre en los espacios públicos, pero poco se ha reflexionado desde la crítica reflexiva lo que representaba ese reconocimiento y lo que sigue representando en la actualidad.



común y posesión colectiva, pertenece al poder público y como tal existe para el uso de todos, dentro del territorio urbano tradicional, especialmente en las ciudades capitalistas donde la presencia de lo privado es predominante.

Estas dimensiones de análisis se trasladaron a un discurso que —según autores como Emilio Duhau y Angela Giglia (2008)— construyó una especie de ideal que remite a un conjunto de atributos propios de los espacios públicos de la ciudad moderna, a saber: espacios asignados al uso del público, es decir, no reservados para nadie en particular. De esta forma, se identifica como espacio público todos los lugares que pertenecen a los diversos niveles de administración, Estado, comunidades autónomas o administración local, los cuales, por tanto, serán abiertos y administrados por los ciudadanos o el Estado, que es su representante. Esta relación y definición del espacio público a partir del privado es una constante en diversos estudios sobre el tema.

Los valores de la esfera pública son replegados al espacio público de las ciudades modernas, sobre todo, en los países industrializados,<sup>2</sup> en donde se defiende la necesidad de construir espacios controlados o, como menciona Peter Baldwin (1999), se refiere a espacios domesticados donde todo tiene un orden y una “posición”, a partir de los valores morales del espacio doméstico de las clases ilustradas. Se trata de la proyección a la esfera del espacio público urbano de valores morales y, con ello, de la disciplina y la organización de la calle y de sus usuarios pertenecientes a las clases populares, de acuerdo con dichos valores (Duhau y Giglia, 2008). Aquellos se hicieron efectivos en el poder que las nuevas clases burguesas adquirieron, el cual también se reflejó en un nuevo orden socioespacial y en la reproducción de la fuerza de trabajo. Empero, hubo elementos que más tarde permitieron “abrir” o democratizar los espacios públicos, principalmente en los países occidentales a partir de una política o modelo de Estado y de organización social que pertrecharía de diversos servicios a todos los habitantes de un país —como vivienda pública, salud y educación—.

Sin embargo, el propio crecimiento de las ciudades y el surgimiento de nuevos espacios y nuevas formas de actuación, particularmente en Estados Unidos, han llevado a pensar en un espacio público distinto que, como lugar de la acción política gana nuevos contornos en términos físicos y sociales. Este modelo estaba apoyado en mayor medida en el consumo privado: el crédito, el automóvil propio, las grandes vialidades y, de manera primordial, en los centros comerciales. Aun cuando este modelo formó sus raíces más rápido, parece

---

<sup>2</sup> Y posteriormente en América Latina con los gobiernos progresistas o de izquierda.

que afecta sobremanera ese “orden urbano” (Duhau y Giglia, 2008). En ese sentido, puede que se vuelvan indefinidos los límites conceptuales y físicos entre lo público y lo privado, a partir de lo cual se redimensiona el análisis del espacio público. Dicho de otra forma, la transformación de las prácticas urbanas y de los usos y estatus de los diversos espacios metropolitanos empieza a cuestionar (Ascher, 2004) las nociones de público y privado lo que obliga a que las organizaciones espaciales y jurídicas se redefinan, pero bajo ideales modernos —poco cuestionados y fuertemente asumidos—. Esto da como resultado una suerte de atributos que se fijan en un ambiente construido y transforman a la escala de la ciudad.

En el caso de la arquitectura, la influencia arendtiana resurge en la espacialización de los discursos, como espacio de la acción, donde gobierna el dominio de la forma sobre las relaciones sociales. Así, el espacio público termina de ser un elemento estructurador y vertebrador del territorio de la ciudad y se convierte en el espacio físico que se moldea en principios estéticos de organización económica. Por su parte, desde la sociología y el urbanismo se defiende la necesidad de un espacio público que garantice las continuidades urbanas y sociales (acceso universal), que incluya en la ciudad las áreas segregadas y acerque la periferia con el centro. El espacio público se convierte en un elemento transformador de los ambientes urbanos y constituye una fantasía democrática de discursos progresistas legitimadores.

Pero aquella conformación ideológica —neutral, estática y totalizadora— se ha vuelto clave en las discusiones académicas de autores como Richard Sennet (1978), Jordi Borja (2003), Angela Giglia (2003), Sharon Zukin (2010), Patricia Ramírez Kuri (2009), entre otros tantos de distintas latitudes geográficas y disciplinarias, en donde el espacio público sigue siendo construido como elemento activo en la comprensión de las relaciones y prácticas sociales que se apoderan del espacio, transformando, por un lado, la estructura, la forma y la imagen urbana y, por otro, las actividades humanas y el significado de la ciudad vivida por grupos y actores sociales diferentes. En estos discursos, el espacio público surge como el espacio por excelencia de y en la ciudad; es el espacio a partir del cual se conoce la ciudad. En otras palabras,

[...] la ciudad funciona realmente como espacio público, en un sentido físico (centralidades, movilidad y accesibilidad socializadas, zonas social y funcionalmente diversificadas, lugares con atributos o significantes) y en un sentido político y cultural/expresión y representación colectivas, identidad, cohesión social e integración ciudadana (Borja, 2003: 22).

Borja (2003) define el espacio público de forma muy lineal y abstracta; para él, es un concepto propio del urbanismo, el cual en ocasiones se confunde con espacios verdes, equipamientos o sistemas viarios, pero que también es utilizado en la filosofía política como un sitio de representación y de expresión colectiva de la sociedad. Para el autor, la concepción de espacio público se centra esencialmente en la trilogía ciudad-espacio público-ciudadanía. Defiende que ninguno de estos términos puede entenderse aislado porque nuestra vida depende en buena medida de esta relación (Borja, 2003). Además, explica que los valores vinculados a la ciudad como libertad y cohesión social, protección y desarrollo de los derechos individuales, expresión y construcción de identidades colectivas, democracia participativa y de igualdad básica entre sus habitantes, depende de que el estatuto de ciudadanía sea una realidad material y no sólo un reconocimiento formal. Pero el concepto de ciudadanía también es tan amplio y abstracto que comprende muchas dimensiones, que hay que matizar de acuerdo con la realidad para determinar en qué sentido se considera.

Según Borja, el espacio público constituye un factor importante de identificación que define los lugares y se manifiesta mediante símbolos. Lo define, como el lugar de la palabra, como espacio de socialización, de encuentro donde también se manifiestan y expresan grupos sociales, culturales y políticos de la población de la ciudad.

Francesco Indovina (2002), al igual que Borja (2003), reivindica la ciudad como espacio público y se niega a atribuirle sólo un uso especializado único; concuerda en que “es la ciudad en su conjunto que merece la consideración del espacio público” (Borja, 2003: 46); es decir, que éste es el lugar por excelencia de la socialización. Para Borja, la función del espacio público siempre es de carácter relacional; en este sentido no aísla ni segrega a los habitantes, sino que les da la oportunidad de vivir y participar con igualdad en la ciudad. Sin embargo, la definición de este autor (Borja, 2003) parece algo idílica, si la pensamos desde la propia conformación histórica del concepto y de la crítica desde la teoría política feminista. Da la impresión de que el espacio público sería el lugar donde el ciudadano tiene derecho a circular, a estar y hacer, en contraste con el espacio privado donde el paso, la estancia y la acción están restringidas. En este sentido, se trata de un espacio colectivo donde se encuentran los diferentes, los actores diversos, los elementos que comparten el espacio y que al hacerlo lo elevan a la categoría de público y colectivo. Peter Goheen (1998), al igual que otros autores, marca el análisis del espacio público a partir de dos respetuosas valorizaciones acerca del significado del espacio público que contrastan entre sí. Por un lado, retoma la idea de Richard Sennett (1978) respecto a que

la esfera pública ha sido radicalmente devaluada como un poderoso ideal social y político en la ciudad moderna y, por otro, refiere a Sharon Zukin (2010) quien refuta que sea en el espacio público donde se celebra la vida urbana pública, además de que las características que definen el espacio público en estas condiciones son la proximidad, la diversidad y la accesibilidad, tal y como lo refleja Serpa (2004). Así, parece que nos encontramos con el espacio público para todos. ¿Pero de qué vida pública colectiva hablamos en su conformación espacial? ¿La construida bajo los principios modernos de la ordenación de una esfera pública burguesa capitalista? La vida urbana se celebra a partir de la interacción entre todos los grupos sociales y no la de unos cuantos, porque los mismos principios de la modernidad marcaban una vida urbana controlada y fragmentada por grupos sociales.

Más allá de la diferencia entre público y privado, esta perspectiva cuestiona la validez de mirar el espacio público actual como un repliegue perdido de la modernidad, ya que la extensión del análisis de la filosofía política fue sobredimensionada en un ideal que no existe o, mejor, que nunca existió, lo cual ha sido bien desarrollado desde la teoría política feminista (Fraser, 1991). Desde mi mirada, a partir de este marco interpretativo, analítico y epistemológico surgen las principales aportaciones que permiten cuestionar la incursión de la esfera pública de Habermas —como marcas de distinción a la racionalidad dialógica de los hombres blancos y burgueses (Fraser, 1991)—, en la conformación de un ideal de espacio público, que han disipado las acciones de gobiernos supuestamente democráticos. En este sentido, se ha cuestionado el espacio público del ágora, de la democracia y del derecho como si no existiera, porque la política no siempre es democrática y, aunque lo fuera, no todos participan como iguales, en especial en América Latina. El proyecto de la modernidad se caracteriza por la disociación entre esfera pública y privada, espacios de convivencia social que existían desde la antigua Grecia. En gran medida, esta separación es la que permite la opresión de las mujeres en las sociedades modernas, ya que se encuentra construida sobre un sistema de exclusión sexo-género que asocia la esfera pública a los hombres; mientras que relega a las mujeres a la esfera privada (Medina-Vicent, 2013). Así, aunque las mujeres nunca hayan sido completamente excluidas de la vida pública “su modo de estar en ella estaba anclado en su posición en la vida privada” (Beltrán, 1994).

Además de esta forma de discurso como signo de distinción, la sociedad civil que componía la esfera pública surgió por oposición a la esfera doméstica. Lo *doméstico* fue caracterizado como el espacio de práctica de las normas naturales; acuñando lo *natural*, en esta acepción, a lo ajeno a la historia y, por

tanto, aquello que no es concebible como transformable y político. Al respecto, cabe mencionar los aportes de Iris Marion Young:

El mundo burgués instituyó una división moral del trabajo entre razón y sentimiento, identificando la masculinidad con la razón y la feminidad con los sentimientos, el deseo y las necesidades del cuerpo. Ensalzar un ámbito público de virtud y ciudadanía masculina como independencia, generalidad y razón desapasionada conllevó la creación de una esfera privada de la familia entendida como lugar en que debían confinarse las emociones, sentimientos y necesidades corporales (Young, 1996: 99).

Por una parte, si la esfera pública requiere de la dicotomía de lo público y lo privado, buscar su reproducción implicaría, en esta perspectiva, asumir y defender esta dicotomía (Andreoli, 2014). Por otra, en su conformación de una esfera pública, Habermas (1984) plantea que los individuos, al someterse a la exigencia de la racionalidad dialógica necesariamente se asumen como iguales, en este sentido surge la segunda crítica de Fraser (1997), la cual se enmarca en los principios del marxismo, ya que “la forma de emancipación propuesta por el liberalismo, además de falsa, colaboraría en reproducir las desigualdades sociales, puesto que las invisibiliza al proponer su superación en una forma enajenada de existencia” (Andreoli, 2014: 10).

En cuanto a la suspensión de la desigualdad social sólo durante la deliberación significa proceder como si no existiera, cuando en realidad está presente y el modelo no promueve la paridad en la participación. Por el contrario, dicha suspensión usualmente obra en ventaja de los grupos dominantes en la sociedad y en desventaja de los subordinados. En la mayoría de los casos sería más apropiado suspender las desigualdades, en el sentido de discutir las explícitamente (Pratt, 1999), ya que eso legitima la actuación gubernamental, porque oculta las diferencias sociales. Asimismo, Nancy Fraser (1997) cuestiona que exista una esfera pública única, dado que la autora considera que conviven múltiples esferas, generadas por la próxima exclusión de una hegemónica que controla las demás.

En este contexto importa hacer un paréntesis, ya que en el periodo contemporáneo se dan diversos acontecimientos —por ejemplo, el movimiento por los derechos civiles de los afroamericanos, el movimiento gay, la caída del muro de Berlín— que muestran cómo los grupos *excluidos* encuentran en el espacio público una forma de reivindicación de sus derechos en oposición a la idea de la ciudad controlada. Estos acontecimientos revelan una sociedad más compleja

y poco lineal, así como más activa. Por un lado, la reivindicación de algunos grupos excluidos que presentan sus demandas en el espacio público empieza a definirlo como el espacio del conflicto —porque es el espacio de negociación entre los distintos sujetos-narradores de las historias contemporáneas—. No obstante, si bien desde la modernidad hay quien menciona que los derechos ganan otra visibilidad y que empiezan a ser reconocidos, el hecho es que ese reconocimiento pasa por su incorporación al propio circuito de producción de capital, y ocultan una serie de asimetrías sociales. A grandes rasgos, podría decirse que este reconocimiento se integra a la hegemonía ideológica y no representa una toma de consciencia significativa para el resto de la población.

De manera que el espacio público gana nuevos elementos de definición porque se convierte simultáneamente en un elemento de orden y de caos. En términos de orden se define a partir de dos posiciones: una en que la localización espacial de los fenómenos es causada y otra en la que el espacio es, en sí mismo, un sistema organizado que tiene una posición. Como elemento de caos, el espacio es necesariamente conflictivo porque en él se da la construcción de las identidades que, de acuerdo con Pratt (1999), es siempre excluyente debido a que éstas emergen de la geografía histórica del conflicto y de la diferencia, y esa geografía en sí misma trabaja para estabilizar identidades. Pratt (1999) y Massey (2005) retoman el conflicto a partir del marxismo para el cual las relaciones sociales son siempre de conflicto, de pertenencia a una de ellas y esto es lo que genera las relaciones.

Es preciso indicar que el modelo democrático pluralista —que desde la década de los ochenta es objeto de un consenso en Europa como nunca lo había sido en la historia— fue considerado entre 1930 y 1977 como un concepto de *derecha* por el peso del marxismo, la Guerra Fría y las oposiciones ideológicas. Se oponía la democracia “formal”, burguesa, a la democracia “real”, más o menos socialista. Y en esta amarga batalla ideológica nadie hablaba del espacio público. Las palabras dominantes del vocabulario político eran: poder, conflictos, contradicción, intereses de clase, alienación, ideología. ¿Pero de qué espacio público de reivindicación de derechos hablamos, cuando en muchos países los ciudadanos sufren fuertes represalias por manifestarse en el espacio público?

Por ejemplo, el caso de la Ciudad de México, donde se ha entrado en un proceso de militarización del espacio público contrariando los discursos ideológicos de una ciudad democrática, plural e incluyente. Esto puede verse en distintas escalas geográficas —como proceso geopolítico estructural en/de América Latina—, que pueden ejemplificarse en el caso de la entrada directa del ejército en el control de las manifestaciones sociales, en el enrejamiento

(material y simbólico) de los espacios públicos urbanos y la vigilancia permanente visible e invisible por medio de la intervención policiaca y de cámaras de vigilancia en los distintos espacios de la ciudad.

Parece ser así una concepción difícil, frente a una sociedad tan compleja y un espacio público que se resignifica de cara a una sociedad “supuestamente democrática”, pero que, en realidad, es altamente controlada y dominada; además, como bien menciona Foucault (2004), ha establecido mediante la regulación de la vida cotidiana por el poder, que se puede, a su vez, entender desde una política de escalas.

En este sentido, estoy de acuerdo con el análisis de Harvey (1985), quien señala que el espacio público no es un objeto inanimado dentro del cual se desprenden los procesos sociales, sino cosas que los contienen, del mismo modo en que los procesos sociales son espaciales. En estudios recientes, las contribuciones de Paulo Gomes (2002) también muestran la integración de las dinámicas y prácticas sociales con la configuración física para la comprensión del espacio público desde una perspectiva geográfica. En este campo, el espacio público es analizado como un conjunto indisociable de las formas con las prácticas sociales, formando parte de la mirada geográfica, de tal manera que se establece una relación directa entre la condición del individuo y el espacio público; esto es, con su forma, sus usos y su vivencia.

¿Entonces de qué espacio público hablamos? No deja de ser oportuno pensar respecto a estos supuestos teóricos y conceptuales, incluso porque se insiste en una crisis del espacio público que no puede ser debatida si no cuestionamos la historia del espacio público.

Sin embargo, también hay que tomar en cuenta que el sentido del concepto cambia y se modifica de acuerdo con los contextos geográficos, aunque se opera bajo las mismas lógicas y estrategias (o microestrategias) de poder. Por su parte, es importante tener presente cómo esa conformación ideológica fue perpetuándose en el espacio-tiempo en las distintas escalas geográficas, a partir de usos, apropiaciones, transformaciones y la percepción que la sociedad —en sus diferentes latitudes geográficas— tiene actualmente del espacio público; pero también, cómo se ha construido desde el poder político y las implicaciones sociales del mismo.

Mencionar estas perspectivas no tuvo como objetivo mostrar con exhaustividad las condiciones de análisis, sino rescatar y utilizar elementos de su argumentación para dar cuenta de lo que representa uno de los principales problemas que actualmente caracterizan el espacio público en las ciudades contemporáneas en América Latina y en los discursos académicos y políticos: la carencia de perspectivas empíricas de análisis del concepto y su construcción



frente a las diferencias geográficas. Sobre todo, considerando la imposición de un modelo que proviene de la modernidad capitalista y que se ha perpetuado como hegemónico de reproducción socioespacial a partir de distintos mecanismos y objetivos de poder, el cual está espacializado en los lugares en un contrato social de derecho, o sea, un contrato de dominación.

### Gobiernos progresistas y el giro a la izquierda del espacio público en América Latina

La Gran Depresión de 1929 —percibida como una reacción crítica al éxito alcanzado por las propuestas keynesianas en Estados Unidos, las propuestas socialdemócratas en Europa y las teorías desarrollistas en América Latina— fue el momento clave que permitió conformar *nuevos* marcos geopolíticos de regulación y flexibilización de los mercados neoliberales. Así, las estructuras urbanas se volvieron imperativas para la acumulación del capital, sin que eso, a su vez, propiciara contracciones socioespaciales —ya que presuponía la organización de la sociedad desde una perspectiva espacial capaz de fijar y controlar a los individuos—. Lo anterior con el objetivo inmediato de “abrir nuevas oportunidades de mayores ganancias, para encontrar nuevas maneras de mantener el control social y estimular los incrementos en la producción y el consumo” (Soja, 1989).

América Latina —como territorio experimental y de reserva (humana, natural y económica) de la hegemonía capitalista— se ha construido bajo sistemas de reproducción antagónicos de legitimación de los mismos grupos dominantes, quienes han sido los constructores de la misma izquierda; la cual, a su vez, se ha enclaustrado en discursos progresistas hegemónicos, que han servido a un mayor control y dominación geopolítica. Esto sucedió con especial incidencia a partir de los años ochenta, cuando comenzó la discusión respecto un giro a la izquierda. Dicho de otra manera:

[...] luego de la transición desde las dictaduras en los ochenta y el peso de las reformas estructurales neoliberales de los noventa [la doble transición], parece registrarse entre los nuevos gobiernos un sesgo progresista o popular, que ha sido registrado bajo el rótulo de *giro a la izquierda* (Cantamutto, 2013: 1).

Pero las preguntas que surgen ante este panorama son: ¿qué ha representado en realidad el giro a la izquierda? y ¿cómo se identifican los cambios en términos socioespaciales de este giro en América Latina? En este sentido:

[...] es cada vez más difícil entender lo que denota el término desde que el grueso de los partidos socialistas y las organizaciones de centroizquierda comenzó a dejar de lado sus resistencias a la economía de mercado y a desechar paulatinamente el lenguaje de la lucha de clases, la liberación nacional, el internacionalismo, la soberanía westfaliana estricta y demás (Arditi, 2009: 233).

Incluso si se da un discurso que procure un corte y una ruptura con las políticas neoliberales y se acepte el desarrollo de las políticas sociales —como el caso de Brasil, con el presidente Lula, con el programa Fome Zero, que benefició a algunos sectores empobrecidos de la sociedad brasileña (Sierra, 2011)—, se identifica que se produce una continuidad con las mismas. Por esa razón, es posible analizar cuatro narrativas reconocidas como la base discursiva de esa secuencia y de una ruptura ideológica: recuperación y fortalecimiento del Estado, políticas de intervención, intervención estatal para crear las condiciones de una agricultura mercantil y políticas sociales.

De forma sutil (deliberada o inconscientemente), los distintos gobiernos en América Latina han incorporado a sus sistemas de planeación las directrices internacionales como parte de una pertenencia ideológica al circuito de ciudad global —sobre todo en las principales ciudades, como São Paulo, Santiago de Chile, Buenos Aires, Bogotá, San José y Ciudad de México—. <sup>3</sup> Sin embargo, más que traer beneficios hacia dentro, generó una capitalización en los grupos de poder hacia afuera. Esto ha aumentado los problemas socioespaciales; en especial, la pobreza en las ciudades.

TABLA 1. AMÉRICA LATINA (1970-1997): EVOLUCIÓN DE LA POBREZA URBANA

| Población pobre            | 1970    | 1980    | 1986    | 1990    | 1994    | 1997    |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Total                      | 119 800 | 135 900 | 170 200 | 200 200 | 201 500 | 204 000 |
| Urbana                     | 44 200  | 62 900  | 94 400  | 121 700 | 125 900 | 125 800 |
| Rural                      | 75 600  | 73 000  | 75 800  | 78 500  | 75 600  | 78 200  |
| Urbanización de la pobreza | 36.9    | 46.3    | 55.5    | 60.8    | 62.5    | 61.7    |

Fuente: CEPAL (1994b y 1999).

<sup>3</sup> Se considera la Ciudad de México por la importancia que tiene en el contexto nacional y la centralización económica y financiera, aun cuando hablamos de escalas distintas, existe la construcción nacional y de ciudad.

A su vez, la manera de construir una base discursiva que busque instaurar y constituir los derechos, vincular las minorías, establecer una política social y un sistema democrático (con un valor diferenciado), es propia de los gobiernos de izquierda y subyace en ella cierta resistencia contra las élites. En este sentido, los gobiernos de izquierda incorporaron fácilmente a su política gubernamental la planeación estratégica, en donde el espacio público fue el elemento ideológico que permitió un marco de actuación diferencial, el cual se ensambla en la narrativa de la democracia liberal que proviene del siglo de las luces y de la representación espacial de una sociedad capitalista burguesa.

### **El espacio público en la (des)politización de la conformación política en las relaciones de poder**

Como parte de la reestructuración política que enmarca los distintos ciclos económicos, los conceptos y las teorías se vuelven parte fundamental de la legitimidad, el control y la dominación de los países desarrollados en relación con los subdesarrollados, debido a la carga ideológica que transportan en su devenir de grupos “progresistas” hegemónicos. Sobre todo, en un periodo geopolítico neoliberal, la conformación ideológica de los conceptos es determinante, porque son adaptados a los distintos objetivos políticos contruidos a partir de una intersubjetividad que se transforma de acuerdo con los momentos, lo cual neutraliza su concepción histórica y los vuelve estáticos. Esto hace posible la estatización de los procesos socioespaciales.

En tal sentido, el espacio público se ha destacado en las agendas políticas como un concepto legitimador de políticas sociales y narrativa democrática. Lo anterior se debe a la carga ideológica que el espacio público arrastra a partir de los años ochenta, ensamblando los trabajos de Hannah Arendt y Jurgen Habermas en los marcos teóricos de la filosofía política, los cuales han sido determinantes en la reestructuración de las nuevas maneras de acumulación de capital, aunado a lo que Neil Smith (2005: 59) define del “nuevo urbanismo”, es decir, un urbanismo que implica la reestructuración de los Estados-desregulación y descentralización. Lo cual no ha sido una determinante desde América Latina, pero sí una producción que se construyó desde las hegemonías capitalistas, instrumentada con el apoyo de las distintas “agencias multilaterales (BIRD, ONU-Hábitat) y consultores internacionales” (Vainer, 2000).

A partir de la reestructuración urbana capitalista, como parte de toda la estrategia de cambio, el espacio público adquiere un papel determinante como

espacio de la democracia, pluralista e integrador, y empieza a integrar las agendas políticas gubernamentales en América Latina a distintas escalas.

Por supuesto, esa incorporación no es neutral, porque es una forma de imposición, de entrada y sumisión de los estados hegemónicos a los países subdesarrollados a una forma de explotación socioespacial, lo cual ha implicado dos procesos simultáneos: por un lado, la despolitización de la teoría cuando ésta parece neutralizar los procesos socioespaciales, ya que se aboca a la representación de un término común, pero que expresa una interpretación errónea. Y, por otro lado, visualizar ese mismo proceso como caso de extrema politización, porque los conceptos y la teoría son utilizados como mecanismos políticos de control y dominación socioespacial.

Esta conformación ideológica contradictoria representa un ideal que ha generado formas hegemónicas de reproducción, mediante mecanismos de dominación y empoderamiento, con consecuencias adversas en América Latina. Más que formas discursivas del espacio público, los distintos mecanismos geopolíticos configuran espacios de desigualdad debido a la creación de infraestructuras sociales y físicas, las cuales respaldan la circulación de capital, lo que permite que la vida cotidiana se reproduzca eficazmente. Sin embargo, al contrario de lo que comenta Emilio Pradilla (2010: 525), que “bajo esta idea de modernización, las ciudades materializan las premisas neoliberales mediante ‘determinados mecanismos y patrones de acumulación sin importar cómo se autodenominen los poderes públicos, de izquierda o derecha’”, mediante formas arquitectónicas-urbanas que han provocado niveles de exclusión y de privatización de lo público por medio de nuevas formas de control social. Eso se manifiesta de forma

[...] multiescalar, y ello al menos en dos sentidos: uno, reconstituye relaciones a distintas escalas (regionales, nacionales, internacionales) entre actores institucionales y económicos, como los Estados locales y el capital “financiarizado”; y dos, sustituye las lógicas regulatorias redistributivas por lógicas competitivas, al mismo tiempo que transfiere los riesgos y responsabilidades a las agencias, actores y jurisdicciones locales (Brenner *et al.*, 2009: 2).

Esto centra la atención en las formas materiales sintetizadas de la espacialidad urbana, a menudo dejando de lado sus cualidades más dinámicas, generativas, explicativas y relativas a su desarrollo. Lo anterior sucede porque el espacio era un ente infinito estructurado según las leyes matemáticas, construido gracias a la racionalización de las formas físicas. Es un espacio homogéneo, pensado

desde una perspectiva inductiva (objetiva), con la finalidad de dar respuesta a presupuestos meramente formales y generar un mundo en donde las diferencias se redujeran lo más posible y todos los individuos del mundo participaran de sus beneficios. Sin embargo, esta idea de espacio ha provocado una represión de lo espacial y de la posibilidad de otras temporalidades, porque se acaban reproduciendo modelos anclados a una representación icónica e imágenes estáticas, las cuales neutralizan las posibilidades de entender las especificidades de los lugares homogeneizando la escala de reproducción en términos de clase social.

Sin embargo, no es sólo la producción de imágenes la responsable de esta represión, sino también la redefinición del espacio urbano, de acuerdo con los requisitos del nuevo patrón de acumulación de capital, ya que, retomando a David Harvey, se refuerza la imagen de la ciudad mediante la organización de espacios urbanos espectaculares, lo cual se ha convertido en un medio para atraer capitales y personas (del tipo ideal) en el periodo (desde 1973) de competencia interurbana intensificada y de empresarismo urbano. Como también menciona Carlos Vainer (2000), los atributos espaciales necesarios para las ciudades que deseen participar en el mercado mundial de las ciudades globales requieren importantes inversiones. En este contexto, el Estado está llamado a participar en la producción de la ciudad como una mercancía y debe ser gestionada como un negocio.

De esa forma, la reproducción del espacio en/de la ciudad, no sucede sin ofrecer nuevas posibilidades a los intereses políticos-económicos de determinada hegemonía, lo que al mismo tiempo implica ciertas contradicciones. Esta reproducción llega a las diferentes prácticas espaciales de la ciudad desde procesos y estrategias de ajuste del capital en ciertas áreas, las cuales se delimitan por la construcción de marcos institucionales que —aunque mejoran el rendimiento del sistema capitalista— aumentan las desigualdades urbanas y sociales de la ciudad. En este sentido, destaca que el orden es la renovación que se espacializa por medio de intervenciones escalonadas, con el objetivo de transformar ciertas zonas en espacios imaginarios y espectaculares, alienados del contexto territorial en el que operan.

A menudo, estos espacios no tienen características experimentales, sino sólo visuales y relucientes que cultivan una concepción del tejido urbano necesariamente fragmentada, lo que resulta en un palimpsesto de formas del pasado superpuestas unas a otras, o bien, en un *collage* de usos corrientes muchos de los cuales pueden ser efímeros.

Parece ser que así la ciudad pierde su sentido historicista frente a estos nuevos procesos de urbanización. Los lugares reciben nuevas identidades y el propio concepto de lugar pasa a tener alguna resistencia a su identidad, ya que

como refiere Manuel Castells (1996), la sociedad-red construye una nueva espacialidad, donde los espacios de flujos predominan sobre aquellos de lugares, cambiando su forma, función y significado. Sin embargo, estas posturas pueden ser realmente cuestionables, ya que suprimen la desigualdad social que los mismos procesos han constituido y aniquilan su espacialidad, por lo que las diferencias espaciales pierden toda la posibilidad de autonomía por su arreglo discursivo en una secuencia temporal, al omitir mucho respecto a la construcción de tiempo-espacios por medio de las relaciones del poder social.

En América Latina, la expansión de modelos hegemónicos de Europa, pero sobre todo de Estados Unidos, llevaron a los gobiernos llamados *progresistas* a asumir las consignas del progreso y la modernidad (desde una perspectiva imperialista), incluso cuando su discurso ofrecía acabar con la doctrina neoliberal, apoyados por movimientos sociales y la población de bajos recursos. En palabras de Sierra (2001: 2):

[...] la esperanza de cambiar la situación social (miseria y exclusión) resultado del ajuste estructural que se aplicó en todo el subcontinente, movilizaron a la población en apoyo a proyectos políticos que ofrecían dicho cambio. La utopía capitalista parecía desempolvarse y mover nuevamente el deseo por Otro Mundo.

Sin embargo, lo que pasó fue un ajuste, un reafirmar de la economía capitalista neoliberal. El caso de Brasil es un ejemplo claro de lo anterior en la necesidad de afirmarse globalmente mediante actividades internacionales como el Mundial y los Juegos Olímpicos.

Sin embargo, en distintas escalas, la representación ideológica del espacio público se manifiesta en:

[...] el redesarrollo de frentes ribereños (Puerto Madero en Buenos Aires; Rivera Norte en Concepción, Chile); la refuncionalización de áreas ferroviarias, viejos aeropuertos o zonas industriales en declive (Puerto Norte en Rosario; Proyecto Retiro en Buenos Aires, el proyecto Tamanduatehy en Santo André, Brasil, o el proyecto Bicentenario en el Gran Santiago de Chile) o simplemente la expansión de zonas (Santa Fe en México o la zona del Canal de Panamá) son algunos ejemplos (Cuenya, 2009: 231).

Esas intervenciones —justificadas por el discurso de la modernidad (entiéndase orden, libertad y derecho)— se han vuelto un verdadero estado de guerra

socialmente abierto, que oprime y destituye toda posibilidad de los grupos más vulnerables de reproducirse.

Los proyectos de renovación urbana —emancipados desde el urbanismo moderno impulsado por Haussmann y los principios del higienismo— resultan en una modernización del espacio geográfico y en un largo proceso de urbanización espacial con la reubicación de excedentes de capital, que modifican los espacios geográficos y, a su vez, los estilos de vida. En este sentido, los proyectos de infraestructura y renovación urbana son los principales canales de ajuste que permiten el crecimiento urbano orientado al mercado y, al mismo tiempo, una arquitectura (en términos literales) de control. Asimismo —como parte de los mismos principios de la modernidad—, las estrategias de renovación conllevan a la expulsión de los moradores, sobre todo de las clases trabajadoras o populares, ya que constituyen una amenaza al orden social. Esto ha provocado lo que Harvey denomina “acumulación por despojo” —una dimensión fundamental del proyecto civilizatorio de la modernidad—, con el objetivo de limpiar y ordenar los lugares que esconden un verdadero proceso de encarcelamiento, pero también de militarización cada vez más regulados. Así, el espacio público es un espacio de expresión política que busca la riqueza y el poder.

### Reflexiones finales

Con el presente ensayo, en ningún momento se busca minimizar los cambios que se generaron en los gobiernos de izquierda en América Latina, ya que se establecieron transformaciones importantes —especialmente a partir del ámbito social—; tampoco se señala la dependencia como un proceso de victimización, sino, más bien, cómo entender que el espacio público se vuelve un elemento determinante en los discursos políticos de los gobiernos del giro a la izquierda. En ese sentido, la carga ideológica que surge del espacio público —percibido como un producto de la sociedad capitalista moderna (a partir de las cuatro analogías constitutivas que se mencionan en el inicio)— ha sido determinante en el nuevo urbanismo o en el urbanismo neoliberal, pero también lo es como un producto hegemónico que subyace a un propósito de control y dominación hacia América Latina.

El espacio público como elemento central de los procesos de desregulación ha sido importante para los monopolios extranjeros, tanto de capital como financieros, así como para la disciplina del mercado, que se fija sobre todo en las principales capitales de los países latinoamericanos. Esto, a su vez, parece contra-



dictorio, ya que se incrusta en gobiernos que defienden una oposición al sistema neoliberal, en un discurso antineoliberalismo. Pero como bien comenta Foucault:

[...] el problema del neoliberalismo, al contrario, pasa por saber cómo se puede ajustar el ejercicio global del poder político a los principios de una economía de mercado. En consecuencia, no se trata de liberar un lugar vacío, sino de remitir, referir, proyectar en un arte general de gobernar los principios formales de una economía de mercado (2004: 157).

En ese sentido, se ha podido aliar a los gobiernos supuestamente llamados de izquierda. En este mismo proceso hay un retorno al espacio de forma ideológica por parte de la izquierda y desde la derecha conservadora, que se apropia de la negación de la política, reforzando una historia conservadora y democrática; es decir, en realidad no hay una diferencia entre poderes cuando se habla del espacio público, porque su creación es un proceso altamente elitista. Por ello, en un contexto neoliberal, ha habido una apropiación de la izquierda para legitimar desde una construcción ideológica autoritaria un “supuesto” proceso democratizador, que en su práctica real no ha hecho más que aumentar las desigualdades sociales. Lo cual muestra la importancia de verlo desde dentro para que se pueda pensar en la representación de la izquierda en las propias estructuras internas de cambio desde sus contradicciones. Por lo anterior, puede afirmarse que hay un despliegue de la teoría como instrumento de politización que permite sustentar las actuaciones prácticas establecidas en los marcos internacionales de lo que debe ser la política urbana internacional y que —muchas veces poco o nada—, tienen que ver con la realidad de las ciudades en los países de América Latina.

Esto ha generado mutaciones importantes en los procesos de reproducción y recomposición social de la ciudad generando una mayor segregación y exclusión social, así como una división y separación más aguda de clase y de los distintos grupos sociales. En esta línea de pensamiento las palabras de orden tanto de gobiernos progresistas como de derecha son renovación, reestructuración, regeneración y recualificación urbana, ya que se les consideró como instrumentos políticos e idearios hegemónicos que contribuyen a la cohesión social y a la integración de los sectores excluidos o vulnerables, capaces de contrarrestar la incontrolable fluidez y el desarraigo territorial del capitalismo tardío en distintas escalas espaciales (Filipe Narciso, 2018: 41).

Cabe destacar que —incluso cuando la globalización neoliberal evoca la imagen de un proceso no diferenciado sin agentes geopolíticos claramente demarcados o poblaciones objetivas— en realidad oculta la alta concentración

de las fuentes de poder de donde emana y fragmenta las mayorías a las que impacta (Massey, 2008). Ese oscurecimiento es posible mediante intervenciones urbanas determinadas por discursos políticos ideológicos encauzados respecto a una idea universal del bien común y para el bien común; así, el bien común —más que una realidad social— consiste en una idea reguladora hacia países dependientes y que en la práctica tiene la función de ocultar y neutralizar la dominación que ejerce, o pretende ejercer, una parte de la sociedad al declarar que los intereses particulares de ese sector son idénticos, igualitarios y democráticos.

## Bibliografía

- ANDER-EGG, Ezequiel, 1998, *Formas de alienación en la sociedad burguesa*, Lumen-Humanitas, Buenos Aires, Argentina.
- ANDREOLI, Bruno, 2014, “Debates sobre la noción de esfera pública: ¿herramienta de emancipación o herramienta de dominación”, ponencia en las Jornadas de debate feminista, cotidiano mujer y red temática de género, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, 4-6 de junio, Montevideo, Uruguay.
- ARDITI, Benjamín, 2009, “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?”, *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 45, núm. 3, septiembre-diciembre, Vale do Rio dos Sinos, Brasil.
- ARENDT, Hannah, 1993, *La condición humana*, Paidós, Barcelona, España.
- ASCHER, Francois, 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Editions Odile Jacob, París, Francia.
- ASCHER, François, 2004, *Los nuevos principios del urbanismo*, Alianza, 2004.
- BALDWIN, Peter, 1999, *Domesticating the Street. The Reform of Public Space in Hartford, 1850-1930*, Ohio State University Press, Columbus, Ohio, Estados Unidos.
- BELTRÁN, Elena, 1994, *Público y privado (sobre feministas y liberales: argumentos en un debate acerca de los límites de lo político)*, Doxa, Madrid, España.
- BOURDIEU, Pierre, 2001, *Contra la política de despolitización*. [https://www.ecologia-politica.info/wp-content/uploads/2019/10/021\\_Bourdieu\\_2001.pdf](https://www.ecologia-politica.info/wp-content/uploads/2019/10/021_Bourdieu_2001.pdf)
- BORJA, Jordi, 2003, *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid, España.
- BORJA, Jordi y Manuel Castells, 1997, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, United Nations for Human Settlements/Taurus/Pensamiento, Madrid, España.
- BRENNER, Neil, Nick Theodore y Jamie Peck, 2009, “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, *Temas Sociales*, núm. 66. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898>

- CANTAMUTTO, Francisco J., 2013, “¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina”, *RELACSO. Revista Estudiantil Latinoamericana de Ciencias Sociales* [en línea], núm. 2, 15 de marzo de 2013, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México. <http://relacso.flacso.edu.mx/giro-a-la-izquierda>
- CASTELLS, Manuel, 1996, *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Cambridge, Estados Unidos.
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1994, *Panorama social de América Latina 1994*, CEPAL.
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999*, CEPAL.
- CUENYA, Beatriz, 2009, “Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local”, *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369236769012> (consultado el 2 de noviembre de 2018).
- DUHAU, Emilio y Ángela Giglia, 2008, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, UAM Azcapotzalco/Siglo XXI, Ciudad de México.
- ECHEVERRÍA, Bolívar, 2005, “Un concepto de modernidad”, Seminario La modernidad: versiones y dimensiones. [http://bolivare.unam.mx/ensayos/un\\_concepto\\_de\\_modernidad](http://bolivare.unam.mx/ensayos/un_concepto_de_modernidad)
- FILIFE Narciso, Carla, 2018, “Ideologías neoliberales y la comprensión espacio tiempo: analizando la configuración espacial escalar desde la producción del discurso político y las dinámicas socio espaciales en México”, *Revista Arquís*, vol. 7, núm. 2, San José, Costa Rica.
- FOUCAULT, Michel, 2004, *Nacimiento de la biopolítica*, FCE, Ciudad de México.
- FRASER, Nancy, 1991, “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”, en Craig Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Spher*, MIT Press, Cambridge, Estados Unidos.
- FRASER, Nancy, 1997, *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, Colombia.
- GIGLIA, Angela, 2003, “Cómo hacerse antropólogo en la Ciudad de México. Autoanálisis de un proyecto de trabajo de campo”, *Alteridades*, vol. 13, núm. 26, 87-102. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74702608> (consultado el 30 de mayo de 2022).
- GOHEEN, Peter, 1998, “Public Space and the Geography of Modern City”, *Progress in Human Geography*, vol. 4, núm. 2, Manchester, Reino Unido.
- GOMES, Paulo, 2002, *A condição urbana-ensaios de geopolítica da cidade*, Bertrand Brasil, Río de Janeiro, Brasil.
- HABERMAS, Jürgen, 1962, *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, Barcelona, España.

- HABERMAS, Jürgen, 1984, *Mudança estrutural da esfera pública*, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- HARVEY, David, 1985, *Urbanismo y desigualdad social*, 3ª ed., Siglo XXI, Madrid, España.
- HARVEY, David, 2006, "The Political Economy of Public Space", en Setha Low y Neil Smith (eds.), *The Politics of Public Space*, Routledge, Nueva York, Estados Unidos.
- INDOVINA, Francesco, 2002, "O Espaço Público-Tópicos sobre a sua mudança", *Cidades. Comunidades e Territórios*, núm. 5, 119-123, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), Lisboa, Portugal.
- MASSEY, Doreen, 2005, "La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones", en Leonor Arfuch (comp.), *Pensar este tiempo: espacios, afectos, pertenencias*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- MASSEY, Doreen, 2008, *Pelo espaço*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, Brasil.
- MEDINA-VICENT, María, 2013, "Habermas y el feminismo. Encuentros y desencuentros entre la teoría crítica habermasiana y la teoría política feminista", *Fòrum de Recerca*, núm. 18. <http://dx.doi.org/10.6035/ForumRecerca.2013.1>
- PRADILLA, Emilio 2010, "Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina", *Cadernos Metrópole*, vol. 12, núm. 24, São Paulo, Brasil.
- PRATT, Geraldine, 1999, "Geographies of Identity and Difference: Marking Boundaries", en Doreen Massey, John Allen y Phil Sarre (eds.), *Human Geography Today*, Polity Press, Cambridge, Estados Unidos.
- RAMÍREZ Kuri, Patricia, 2009, *Espacio público y ciudadanía en la Ciudad de México. Percepciones, apropiaciones y prácticas sociales en Coyoacán y su centro histórico*, UNAM-IIS-PUEC/Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México.
- RESENDE, Fernando, 2005, "A comunicação social e o espaço público contemporâneo", *Revista Alceu*, vol. 5, núm. 10, Rio de Janeiro, Brasil.
- SENNET, Richard, 1978, *El declive del hombre público*, Anagrama, Barcelona, España.
- SERPA, Ângelo, 2004, "Espaço público e acessibilidade: notas para uma abordagem geográfica", *GEOSP-Espaço e Tempo*, núm. 15, São Paulo, Brasil.
- SIERRA, Natalia, 2011, "Los gobiernos progresistas de América Latina. La avanzada del pos-neoliberalismo", *Aportes Andinos. Revista Electrónica de Derechos Humanos*, núm. 29, Quito, Ecuador.
- SMITH, Neil, 2005, "El redimensionamiento de las ciudades: la globalización y el urbanismo neoliberal", en David Harvey y Neil Smith (eds.), *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*, Museo d'Art Contemporani de Barcelona, Barcelona, España.
- SOJA, Edward, 1989, *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Visa, Londres, Reino Unido.

- VAINER, Carlos, 2000, "Patria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do. Planejamento Estratégico Urbano", en Otilia Arantes, Carlos Vainer, Erminia Maricato (comps.), *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*, Vozes, Petrópolis, Río de Janeiro, Brasil.
- WELTI, Carlos, 1998, "Las políticas de ajuste estructural y las políticas de población con referencia a los procesos del envejecimiento", *Papeles de Población*, vol. 4, núm. 17, julio-septiembre, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- YOUNG, Iris Marion, 1996, "Vida política y diferencia de grupo: Una crítica del ideal de ciudadanía universal", en Carmen Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós, Barcelona, España.
- ZUKIN, Sharon, 2010, *Naked City. The Death and Life of Authentic Urban Places*, Oxford, Nueva York, Estados Unidos.

PARTE II

LA PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN  
DE LA CIUDAD NEOLIBERAL





## REFLEXIONES EN TORNO AL URBANISMO POPULAR EN MÉXICO

*Ana Lourdes Vega\**

### Resumen

Los procesos de ocupación del espacio urbano de la periferia de las ciudades mexicanas siguen ocurriendo sin una clara directriz. Esto permite afirmar que es necesario analizar algunos aspectos de estos procesos, para poner de manifiesto los nuevos actores que intervienen y las consecuencias de sus acciones. Por ejemplo, los campesinos ejidatarios —que laboraban sus tierras agrícolas— que se ven obligados a suspender sus actividades por la llegada de la “urbanización”. Antes, los ejidatarios se organizaban alrededor de los comisariados ejidales, pero, en la actualidad, esta institución social y política está desapareciendo porque buena parte de los miembros del núcleo ejidal ha vendido sus terrenos o se ha visto amenazado por grupos delictivos para hacerlo.

### Palabras clave

Periferia, asentamientos irregulares, planeación urbana, Movimiento Antorchista, conjuntos urbanos de viviendas de interés social.

---

\* Departamento de Sociología, División de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Iztapalapa, Ciudad de México.

En los últimos años, el desarrollo del capitalismo en México ha tenido un ritmo acelerado. Por parte de las instancias correspondientes, se han aprobado varias reformas estructurales importantes, como la energética, la hacendaria, la educativa y la laboral. Éstas han traído cambios en la ciudad neoliberal. Sin embargo, la desigualdad económica y social que existe en el país sigue siendo muy grande. La población de bajos ingresos, por lo general, recurre a la compra de terrenos en la periferia para autoconstruir su vivienda en un largo periodo.

Desde la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte en 1994, ocurrieron cambios importantes en la economía del país. Uno de ellos fue la creación de instituciones financieras llamadas Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles), las cuales funcionan como bancos de segundo piso y otorgan créditos hipotecarios para adquirir viviendas, entre ellas, de interés social. También hay cambios en el sistema de créditos para la compra de viviendas (Coulomb y Schteingart, 2006). Mediante estas instituciones han llegado al país recursos de diferentes instituciones, como un fondo de la General Motors Corporation, que aportaba recursos económicos a una Sofol llamada GMAC, la cual colaboraba con la hipotecaria Mi Casita, entre otras.

Hay mayor inversión en la ampliación de vialidades (como el segundo piso del Periférico),<sup>1</sup> en la infraestructura del transporte público (como la extensión de las líneas del Metro, Metrobús y Mexibús, etc.); se autorizó la edificación de enormes torres de miles de viviendas y oficinas (Torre Mayor, Torre BBVA Bancomer, Centro Manacar, etc.). Sin embargo, estas nuevas medidas han beneficiado a los grupos mejor posicionados en la sociedad mexicana. En contraste, la población de menores ingresos no ha mejorado su situación económica. El porcentaje que trabaja en el sector informal sólo disminuyó de 60% a 57% en el presente sexenio; las percepciones económicas que reciben son bajas y variables.

En efecto, se viven los resultados de las diversas reformas aprobadas. Puede decirse que el país avanza, pero la situación de la población mayoritaria no mejora. La distribución del ingreso aún es desigual y las necesidades de suelo y de vivienda de los sectores de menores ingresos no son atendidas por las autoridades correspondientes. Por tanto, siguen existiendo zonas homogéneas de pobres (Ruvalcaba y Schteingart, 2012) en las que se ubican los asentamientos irregulares, sobre todo en la periferia de la ciudad.

Los asentamientos irregulares son resultado de los bajos salarios de los empleados y de las percepciones económicas raquíticas que reciben los traba-

---

<sup>1</sup> Vialidad elevada de cuota, concesionada al capital privado, sobre una de las autopistas urbanas confinadas más importantes de la capital mexicana.

jadores del sector informal; del modelo económico del país; de las tendencias económicas mundiales a las que el país se sujeta; del débil poder del Estado para conducir el desarrollo urbano; de la falta de instituciones estatales que se ocupen de la planeación urbana; de los cambios aprobados a la política urbana. Por ejemplo: la política federal de vivienda de los últimos sexenios que permitió la construcción de más de 400 000 viviendas (Isunza y Méndez, 2010), de 1999 a 2008 en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Además, no hay una política de suelo urbano para que la población de bajos ingresos tenga acceso a un sitio en las ciudades.

La creación de asentamientos irregulares en sitios no autorizados continúa, sin servicios públicos, en terrenos con fuertes pendientes, sin equipamientos colectivos y alejados de los centros urbanos. Estos terrenos son comprados a un propietario o a un agente que se ostenta como propietario y que puede ser sólo un intermediario; no se trata de terrenos invadidos. En el pasado sí han ocurrido invasiones, como la de 1971 en lo que se conocía como Pedregal de Santo Domingo, en la alcaldía de Coyoacán, Ciudad de México (Vega, 1997).

Las reformas que se pretenden instrumentar en el mundo del trabajo, en particular el llamado *outsourcing*, podrían deteriorar aún más las condiciones de vida de los trabajadores y empleados. Por ello, ante estos cambios que acarrearán una mayor incertidumbre en el mercado laboral, las familias de bajos ingresos utilizan como estrategias de sobrevivencia compartir los espacios de la vida cotidiana en los lotes de asentamientos irregulares. En ellos, en general, se edifica más de una vivienda para albergar a parientes y amigos cercanos y se anticipa la posibilidad de tener inquilinos para complementar el gasto familiar.

En los últimos años, los procesos de ocupación del espacio urbano de la periferia de las ciudades mexicanas ocurren sin planeación, tanto en el mercado formal de vivienda, en los conjuntos urbanos y en el informal. Muchos conjuntos se ubican en medio de tierras de cultivo, sin vialidades que los comuniquen con los centros urbanos cercanos. En cambio, se utilizan las carreteras que unen a los poblados de la periferia, pero no se invierte en nuevas vías. Además, en los alrededores de estos conjuntos de viviendas de interés social quedan amplios vacíos.

Estos conjuntos urbanos favorecen la venta de terrenos privados y de propiedad ejidal a pobladores de bajos ingresos que habitan en asentamientos irregulares, es decir, no autorizados previamente para su uso urbano.

Por ello, es necesario analizar algunos aspectos de estos procesos para poner de manifiesto los nuevos actores que intervienen y las consecuencias de sus acciones.

La presente reflexión se ha elaborado mediante trabajo de campo realizado en los municipios conurbados de la ZMVM, conformada por las dieciséis alcaldías de la Ciudad de México, cincuenta y nueve municipios conurbados pertenecientes al Estado de México y uno del estado de Hidalgo. En esta ZMVM, se analizan los cambios urbanos, sobre todo en los municipios del norte y el oriente, que tienen una mayor tasa de crecimiento poblacional en los últimos años. En efecto, la parte oriente congrega una importante población de bajos ingresos instalada, en buena medida, en asentamientos irregulares que han proliferado en varios municipios. Quienes adquieren estos terrenos sin escrituras y sin servicios urbanos son inmigrantes que proceden de pueblos de regiones cercanas, como Michoacán, Guerrero y Oaxaca; algunos de ellos pertenecen a grupos indígenas. Otros, son antiguos residentes de zonas populares de municipios y alcaldías de los alrededores.

Este trabajo aspira a responder las siguientes preguntas: ¿dónde se ofrecen actualmente terrenos irregulares? ¿Qué facilidades de pago se proponen a los futuros compradores? ¿Qué es lo nuevo? ¿Cuál es el perfil socioeconómico y sociodemográfico del comprador? ¿Qué actores sociales intervienen y cómo actúan?

En la esfera del acceso de la población de bajos ingresos al suelo en la periferia de las ciudades hay cambios, porque ya no están vigentes las instituciones encargadas de regularizar la tenencia de la tierra, como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), la cual desapareció hace dos años. En su lugar se creó el Instituto Nacional de Suelo Sustentable (Insus), responsable de crear reservas territoriales para ofrecer suelo con algún equipamiento a la población más pobre, además de responsabilizarse de los procesos de regularización que todavía no se han efectuado, entre otras funciones. Este instituto está ligado a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), creada durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto.

Otro cambio tiene que ver con agentes sociales que promueven la venta de terrenos irregulares entre sus afiliados, como la organización política Movimiento Antorchista, que no es la única que opera en la ZMVM. Los antorchistas tienen presencia en el ámbito urbano desde hace unos veinticinco años. Su trabajo inició en la esfera rural, concretamente en Puebla, estado vecino de la ZMVM. Ahí se fundó esta organización, según documentos publicados en internet.

Además de los cambios mencionados, el gobierno nacional y sus anuncios de apoyar “primero a los pobres”, según declaraciones del actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, ha despertado grandes expectativas. Se espera un cambio de ruta de la política urbana. Ya se nombraron nuevos funcionarios

en las principales dependencias relacionadas con los problemas urbanos. Todos ellos son jóvenes, con proyectos interesantes y encaminados a retomar la rectoría del Estado en cuanto a la conducción del desarrollo urbano del país, manejado por intereses particulares y ligados al capital inmobiliario y financiero, como el que se dedica a edificar viviendas de interés social y a otorgar créditos para la compra de éstas.

El México de los siglos xx y xxi será recordado por su transformación de un país rural a uno urbano. La Ciudad de México tuvo una tasa de crecimiento poblacional mayor a la nacional en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Este cambio fue consecuencia de un proceso de inmigración sin precedentes, de habitantes provenientes de zonas rurales. El agotamiento de la reforma agraria y de los cambios efectuados a la legislación agraria en 1992, propiciaron la venta de terrenos agrarios a la población de bajos ingresos.

En nuestras investigaciones de campo encontramos familias que proceden de grupos indígenas en los asentamientos irregulares, las cuales pueden llegar y alojarse durante un tiempo con parientes y, en un segundo momento, adquirir un terreno en la periferia sin servicios públicos ni títulos de propiedad.

Lo anterior se combina con los factores de atracción de la vida urbana-industrial. Estos factores aceleraron el crecimiento poblacional de las ciudades medias y de la capital del país. La búsqueda de mejores condiciones de ingreso y de calidad de vida, o la simple necesidad de sobrevivir, llevaron a muchos campesinos a las ciudades, en especial a sus periferias. El tipo de crecimiento urbano y en particular el tipo de viviendas y su expresión urbana en las ciudades presentan características peculiares que resultan del nivel de desarrollo económico del país, pero también de su sistema político, de su estructura jurídica las cuales son, a su vez, expresión de su desarrollo histórico.

Según el investigador de los procesos recientes de poblamiento irregular, Guillermo Olivera:

Los habitantes, en general, asumen como natural la mala calidad del hábitat urbano en que se desarrollan, porque es a lo que pueden acceder en función de su capacidad de pago, y porque es lo que pueden financiar sin necesidad de algún apoyo gubernamental que no piden, excepto para los servicios y equipamiento. Realizan por sí mismos su derecho a la vivienda y su derecho a la ciudad, así sea en forma progresiva (2018: 39).

Añade, más adelante, que “un tema crucial es la baja escolaridad de los jefes de familia y sus bajas competencias laborales, que constituyen el mayor obstáculo

para su inserción en el mercado laboral formal”. Estos comentarios acerca de las características socioeconómicas de la población de los asentamientos irregulares se circunscriben a la periferia de la ciudad de Cuernavaca, Morelos, parecidos a los que reveló la encuesta que realizamos en 1993 en asentamientos irregulares del municipio de Chimalhuacán, Estado de México (Vega, 1995: 90).

Este municipio tenía una población de 242 317 habitantes en 1990; en 2015 fue de 679 811. La mayor parte de los barrios y las colonias que lo conforman fueron ocupadas mediante la adquisición de un lote irregular. Según la encuesta, 42% de los jefes de familia eran trabajadores manuales, con actividades como estibador, vidriero, panadero, repartidor o músico; 7% eran conductores de microbuses, 16% de albañiles y 7% personal de alguna corporación policiaca.

Hacia 2018, el municipio cuenta con una población heterogénea. La calidad de vida ha progresado mucho. Las autoridades que dirigen el municipio pertenecen al Movimiento Antorchista. Para ellos es importante mejorar la infraestructura y los servicios del municipio porque es la carta de presentación que muestran a los habitantes de municipios aledaños que han adquirido terrenos irregulares mediante representantes de la organización, ya que una de las actividades que realizan es la venta y promoción de terrenos en asentamientos irregulares. Ellos se dicen defensores de los intereses de los más necesitados.

Esta organización ha realizado labores de proselitismo a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, en las pasadas elecciones, aunque sí obtuvieron el triunfo en algunos municipios, fue una elección cerrada y ganaron con un pequeño margen. Esto es palpable en el recorte de algunas actividades sociales que tenían en marcha. Es apresurado, por el momento, tener una opinión de cuál será el futuro de este grupo que contaba ampliamente con el respaldo económico del PRI.

El investigador Alfonso Iracheta, al tratar el tema de la percepción de los pobladores respecto a los asentamientos irregulares plantea:

Los pobladores de los asentamientos informales no están conformes con el estado inicial del asentamiento, pero tienen la expectativa de mejoramiento, porque perciben que “algún día” el gobierno los regularizará, aunque al mismo tiempo no tiene confianza alguna en el gobierno. Por ello, en el caso de las tierras federales, los pobladores valoran la labor de Antorcha Campesina (2008: 484).

El Movimiento Antorchista está presente en algunos gobiernos locales y estatales, mediante regidores, diputados o presidentes municipales, quienes defienden

los intereses de la organización, la cual aglutina a grupos de comerciantes y de pobladores. Son frecuentes sus manifestaciones de fuerza en el centro de la capital del país, exigiendo solución a sus peticiones, como el derecho a ocupar terrenos rurales —que previamente han vendido— o instalar servicios públicos en asentamientos irregulares orquestados por ellos mismos, entre otras peticiones. Para llevar un contingente numeroso hacen propaganda por medio de vehículos con altavoces. Proponen llevar a los pobladores en unidades de transporte público que ellos controlan. Los pobladores están obligados a asistir o pueden contratar a alguien en su lugar. Al mismo tiempo, los pobladores deben acudir a las reuniones semanales y pagar una cuota para los gastos de gestión de la organización.

La propaganda de los dirigentes afirma que todo el mejoramiento urbano realizado en sus asentamientos es fruto del Movimiento Antorchista. Entre otras obras, han construido techos en patios escolares para realizar diversas actividades culturales y escolares. Además, utilizan otras tácticas para reunir a la población, como convocar a gran cantidad de actividades artísticas y recreativas, y grupos de baile folklórico, musicales, corales y deportivos. Es un movimiento jerárquico, vertical, que cuenta con una gran organización y control de la población. Se distribuyen en diferentes niveles: por manzana, por sección, por colonia y, en cada instancia, cuentan con representantes ante grupos de coordinación superiores. Cobran cuotas a sus agremiados y éstos tienen la obligación de asistir a las marchas, mítines y reuniones a las que son convocados. También amenazan con expulsar de los asentamientos irregulares a quienes no cooperen con el movimiento.

Los líderes del Movimiento Antorchista también han orquestado varias actividades económicas para dar empleo a sus seguidores. Un ejemplo lo constituyen las organizaciones antorchistas de comerciantes ambulantes, de taxistas, de mototaxistas y de transportes colectivos, llamados peseros. Recientemente, construyeron algunos equipamientos colectivos como gimnasios multiusos, los cuales cuentan con alberca olímpica, pero es preciso ser miembro del movimiento para poder tener acceso a ellos.

### **Suelo urbano para la población en pobreza**

La vivienda es una de las necesidades más elementales que debe resolverse en este proceso acelerado de urbanización. En términos de la tradición liberal, una demanda de esa magnitud debería reflejarse en buenas oportunidades de



inversión rentable para quienes pueden ubicarse como oferentes. Sin embargo, la necesidad es inmensa, pero la demanda efectiva —en términos de poder adquisitivo— es muy pequeña, si se piensa en una vivienda urbana en los términos clásicos capitalistas: una habitación o conjunto de habitaciones con el mínimo de servicios, en el cual el ocupante podrá resolver, así sea precariamente, su necesidad de techo y abrigo. Que sea a partir del régimen de renta o de propiedad, la diferencia no es significativa, pues ni en uno ni en otro caso la vivienda para las familias de bajos ingresos puede ser objeto de una inversión capitalista a gran escala. Dichas inversiones participan con grandes utilidades en la especulación de tierras urbanas. En la construcción de vivienda intervienen sólo cuando se trata de sectores medios o medios bajos, en los cuales los riesgos no son diferentes de los que existen en otros sectores de la actividad económica.

Pensar que la cuestión de la vivienda popular pueda tomar la forma de un crecimiento vertical de las ciudades —uso intensivo del suelo y, por tanto, uso intensivo del capital para fines de vivienda— resulta altamente improbable por su baja rentabilidad y por la opción que se presenta en ciudades como la de México: crecer extensivamente. En efecto, a falta de capital o, más precisamente, en ausencia de una buena rentabilidad en la construcción de viviendas para las familias de bajos ingresos (no más de cuatro salarios mínimos), lo cual representa un poco más de la mitad de la población, la solución que se presenta es crecer hacia los lados invadiendo la periferia. En este caso, la oferta no es la de una vivienda, sino la de un lugar en dónde construirla por su cuenta.

La extrema necesidad, el tiempo disponible y la mano de obra solidaria, con un capital mínimo, permiten que el adquirente construya, en ese lote objeto de la operación, un módulo inicial que poco a poco se convertirá en una vivienda en el sentido elemental del término.

Para el agente que fracciona y vende, la operación tiene por objeto rentabilizar un capital. Pero la especificidad de la operación hace que la rentabilización se desplace en el tiempo, obligando al fraccionador a permanecer en contacto con sus clientes y con las autoridades públicas, cuya participación es indispensable al inicio y a lo largo del proceso en cuestión. En efecto, la operación se desplaza en el tiempo por varias razones:

- a) El proceso de venta es relativamente lento, lote por lote y luego sección por sección. Los primeros clientes deben ser atraídos con precios bajos para que acepten instalarse en un lugar prácticamente deshabitado. Quienes compran los siguientes lotes pagarán un precio más alto, dado un cierto nivel de poblamiento que ya alcanzó la zona en cuestión.

- b) Según sea la naturaleza del bien (un lote), la operación se hace, con frecuencia, a crédito (sin posibilidad de que éste se apoye en una operación bancaria, pues esos lotes y esos adquirientes no son, en general, sujetos de crédito para los bancos), lo que obliga a los fraccionadores a mantener una relación con sus clientes durante algunos años.

El proceso de ocupación del espacio de la parte oriente de la ZMVM es semejante a otros procesos de construcción de vivienda en zonas periféricas urbanas, principalmente en cuanto representa un uso extensivo de la tierra y deja al comprador del predio la responsabilidad total en la construcción de la vivienda y el desarrollo de los servicios urbanos más elementales.

Ahora se venden las parcelas ejidales que eran muy productivas, localizadas en la periferia. Los mecanismos que se ponen en práctica son variados. Uno de ellos es la presencia de grupos delictivos que, bajo amenazas, obligan a los propietarios y ejidatarios a venderles. Las autoridades municipales opinan que los extorsionadores “les dan lo que quieren”. A algunos propietarios se les amenaza con secuestrarlos, provocando un nuevo desorden en la ocupación del suelo periférico. Los delincuentes ya detectaron que pueden hacer negocio con los terrenos irregulares, por lo cual amenazan a propietarios y ejidatarios para que les vendan. Estas tierras tienen una superficie de dos o tres hectáreas.

Uno de los efectos de este desorden en la ocupación del espacio rural es que los campesinos ejidatarios que laboraban sus tierras agrícolas se ven obligados a suspender esas actividades por la llegada de la “urbanización”. Antes, ellos se organizaban alrededor de los comisariados ejidales, pero, en la actualidad, esta institución social y política está debilitándose, pues una parte importante de los miembros del núcleo ejidal han vendido sus terrenos o se vieron forzados a hacerlo.

Cuando se inicia el trazado de calles y se delimitan los futuros lotes, la oficina encargada de detener la operación es la fiscalía estatal, según el Código Civil del Estado de México; sin embargo, los trabajadores de esta dependencia no frenan las operaciones. A los encargados del desarrollo urbano de los municipios no les corresponde intervenir.

Otro problema que se les presenta a los empleados del municipio responsables del desarrollo urbano es que, cuando se busca al propietario del terreno donde se ofrecen lotes irregulares, éste falleció hace varios años. Uno de sus hijos fue quien vendió el terreno, pero no se realizó legalmente el cambio de nombre del propietario. Entonces, no hay un sujeto responsable a quien procesar.

Un conflicto más que enfrentan los funcionarios de la oficina de desarrollo urbano es que el plano con el que los “corredores” venden los terrenos está

mal elaborado. Las vialidades secundarias deben contar con al menos nueve metros de ancho y las vialidades principales cuando menos doce metros. Y el fraccionamiento de los terrenos debería ser ordenado, previendo espacios para instalar, en el futuro, equipamiento colectivo, como mercado, iglesia o parque. Algunos fraccionadores no respetan estos lineamientos mínimos.

Actualmente, los terrenos irregulares que se ofrecen tienen, en general, una superficie de 120 m<sup>2</sup>. Esta dimensión es requerida por las leyes actuales para poder proceder a la regularización de la tenencia de la tierra.

¿Cuánto se paga por esto? En 2018, se pide entre mil y mil quinientos pesos por metro cuadrado; con un primer pago o enganche de cinco mil pesos y mensualidades de dos mil pesos (con el dólar americano a diecinueve pesos). Estos pagos mensuales serán por ocho o más años. Los cobradores se presentan en los domicilios y reciben los pagos, sólo que estas personas no suelen ser las mismas y, en ocasiones, resultan poco fiables. Algunos pobladores han sido desfalcados porque el anterior cobrador no registró los pagos.

Bajo estas circunstancias irregulares es muy difícil que pueda hacerse justicia, ya que todo está al margen de la legalidad. Sin embargo, los precios de los lotes se han elevado porque en estos municipios se instalaron algunos equipamientos de consumo colectivo que no existían anteriormente.

La mayoría de las viviendas de la población de bajos ingresos se desarrolla bajo el urbanismo popular. Esta población se estima en más de 60%. Los jefes de familia que laboran en el sector informal se calculan en 58% de la población económicamente activa. Por tanto, no reúnen los requisitos que solicitan las instituciones hipotecarias para contraer un préstamo que les permita comprar una vivienda terminada.

Las raíces del urbanismo popular deben buscarse en las características socioeconómicas de los habitantes, en las condiciones que imperan dentro de la producción inmobiliaria y en la capacidad de consumo habitacional de la población de bajos ingresos.

El investigador Alfonso Iracheta comenta que:

La persistencia de estos fenómenos, la creciente acumulación económica en los mercados de la propiedad raíz y el desinterés de políticos y funcionarios por actuar, plantean la hipótesis de que esta situación sigue siendo funcional al proceso de acumulación económica y política en México, por lo que la intervención del Estado, con políticas e instrumentos especializados para atender el precarismo y la informalidad, sólo será efectiva si otras fuerzas sociales ejercen la presión que la magnitud de los problemas exige (2008: 448).

Uno de nuestros propósitos es explicar y ubicar la génesis de los asentamientos irregulares, es decir, identificar los procesos que confluyeron en una determinada coyuntura histórica para dar origen al urbanismo popular en esta parte de la ZMVM.

Un hallazgo de las investigaciones es que la propiedad es un modo de habitar. Es una “norma” de múltiples significados. Hay que destacar lo importante que es ser propietario en nuestra sociedad. A estos pobladores de los asentamientos populares no les interesa ser sujetos de crédito, su cultura es otra. La propiedad es muy importante, da reconocimiento social.

En los cambios actuales, dentro del urbanismo popular tenemos que muchos de los habitantes cuentan con experiencia urbana, pues proceden de otros asentamientos que fueron irregulares en sus inicios y, además, algunos cuentan con estudios secundarios o mayores.

Dentro del urbanismo popular están las familias ampliadas, extensas. Varias familias viven en un terreno, cada una en su espacio, pero comparten servicios comunes, como el lavadero y, en algunos casos, los baños. Se convierten en “vecindades” familiares.

Estas viviendas del urbanismo popular no cuentan con permisos de construcción. Pueden existir varios dueños; por ejemplo, dos hermanos que adquirieron el terreno y cada uno vive con sus descendientes. Los espacios en los que desarrollan sus actividades son reducidos. Comparten gastos, como los recibos de energía eléctrica, gas, impuesto predial, etc. Sus actividades laborales son inestables y los ingresos correspondientes son bajos y variables. Además, cuentan con escasa formación escolar.

Sin embargo, en un asentamiento irregular, al cual se llega normalmente mediante la información de parientes y amigos, se desarrollan redes sociales de apoyo, las cuales resultan muy importantes para resolver problemas de cuidado de los hijos pequeños, por ejemplo.

Resulta usual que los terrenos se traspasen, o se venda todo o una parte a otra familia. Además, hay que considerar que cuando hay un poco más de recursos se ahorra en “piedra”, es decir, se compra material de construcción para futuras ampliaciones. En muchos casos, se plantea edificar un cuarto independiente, se considera un “departamento”, para rentarse y fortalecer el presupuesto familiar. Al mismo tiempo, se piensa en alojar a los hijos casados para no sufrir lo que sus padres pasaron al instalarse en el asentamiento irregular.

En las visitas de investigación a los asentamientos irregulares se han observado vendedores ambulantes que transitan por las calles a bordo de un vehículo, ofreciendo varillas para la construcción, como si se tratara de frutas o verduras.

Anuncian su mercancía con un altavoz. Saben que la mayoría de los pobladores están edificando sus viviendas y podrían interesarles estos materiales.

Por lo general, quienes tienen quince o más años, ya terminaron de pagar su lote y lo regularizaron; regresan a sus lugares de origen y animan a otros parientes cercanos o amigos a que hagan lo mismo que ellos. A estas alturas, el asentamiento irregular ya cuenta con banquetas, agua al interior de la vivienda, desalojo de aguas usadas o drenaje.

En lo que respecta al perfil socioeconómico de los habitantes, al inicio es bastante homogéneo, pero al pasar el tiempo y contar con más servicios públicos, éste se vuelve heterogéneo, ya que hay comerciantes informales que pueden tener ingresos considerables, pero no por eso se mueven a otras partes de la ciudad.

Una persona cercana a los “corredores” de terrenos, me comentó que uno de ellos, después de vender los terrenos del asentamiento “A”, guardó su libreta con los datos de los compradores. Años después, con la venta de terrenos en el asentamiento “B”, recurrió a su libreta y visitó a sus antiguos clientes. Uno de ellos le compró de contado otro terreno en el nuevo asentamiento.

En los asentamientos irregulares habita, como ya expusimos, una población heterogénea. Algunos de ellos son empleados, obreros, artesanos, trabajadores por cuenta propia, vendedores ambulantes o en mercados semanales y miembros de corporaciones policiacas. Con el tiempo, algunas viviendas se convierten en lugares de trabajo, como talleres mecánicos, herrerías, carpinterías, etcétera.

Existen estudios que demuestran que en 50% de las viviendas reside más de una familia (Vega, 2001). Los jefes de familia desean albergar por un tiempo a sus hijos casados. Por eso, pensamos que es un patrón de ocupación del espacio de las familias de los asentamientos informales.

### **Conjuntos urbanos en la periferia de la ciudad y sus repercusiones**

En las tierras periurbanas se han construido varios conjuntos urbanos de miles de viviendas, destinados a una población de bajos o medios ingresos. Esta población tiene la posibilidad de solicitar un crédito hipotecario que le permite adquirir una vivienda. Sólo que en los últimos años se autorizó construir estos conjuntos urbanos en terrenos aislados y lejanos de los centros de población de la periferia de las ciudades. Esto provoca que ejidatarios o pequeños propietarios de terrenos aledaños ofrezcan su tierra a compradores de escasos recursos

que no son sujetos de crédito. Al comprar un terreno que no cuenta con autorización oficial ni servicios públicos, se conforma un “asentamiento irregular de reciente creación”. El asentamiento, con el tiempo, se convierte en una colonia popular a la que, poco a poco, con las demandas de esa población, se le instalan algunos servicios básicos.

Es decir, la construcción de un conjunto urbano de más de quince mil viviendas en medio de zonas de cultivo alienta a los propietarios de los terrenos vecinos a organizar una venta de terrenos irregulares. Los desarrolladores de vivienda requieren un terreno de doscientas o trescientas hectáreas para un conjunto urbano. Terrenos de estas dimensiones los tienen las antiguas explotaciones agrícolas, llamadas ranchos o granjas. Los propietarios que sólo tienen diez hectáreas —o los ejidatarios que tienen dos o tres— no pueden aspirar a vender sus terrenos a un desarrollador, así que prefieren hacerlo en el mercado informal, esperando que, más adelante, el gobierno local y estatal invierta en servicios y lleve a cabo la regularización de la tenencia de la tierra.

Para efectuar estas ventas no autorizadas, debe contarse con que algunos funcionarios y empleados del gobierno estatal estén en condiciones de recibir pagos extraoficiales por no intervenir y parar las operaciones. Es más, las modificaciones del año 2016 al Código Civil del Estado de México penalizan a los fraccionadores irregulares, pero cuando llegan a notificar de la detención al dueño del terreno, éste no aparece y no hay a quién sancionar.

Según funcionarios responsables de la oficina de Desarrollo Urbano de algunos municipios del Estado de México, están totalmente rebasados por la cantidad de asentamientos irregulares que se han formado en la parte oriente de la periferia.

Una idea básica que subyace es que en los conjuntos urbanos las condiciones de habitabilidad con el tiempo se deterioran. Uno de los factores que contribuyen a esto es la lejanía, por lo que muchas viviendas se encuentran abandonadas y se destruyen paulatinamente. El porcentaje de viviendas abandonadas u ocupadas esporádicamente es de alrededor de 35% y más de la mitad en algunos conjuntos urbanos. Esto provoca descuido de las áreas aledañas y deterioro de los espacios que los rodean.

En cambio, las colonias populares, en general, con el tiempo se transforman en una colectividad mejorada, ya que los terrenos son individuales, cuentan con mayor superficie y cada habitante invierte en mejorar y ampliar su morada.

¿Cómo debería intervenir la autoridad para planear el futuro asentamiento? Hay que considerar que, una vez instalada la población, es más costoso introducir servicios públicos y equipamientos colectivos.

Hay que rescatar los espacios de la planeación y establecer un sistema de sanciones para configurar delitos que atentan contra el uso del suelo. La impunidad fomenta la corrupción de empleados de los gobiernos.

Los planes de desarrollo urbano locales deben aplicarse, hay que fomentar la participación de todos los sectores del municipio para darle legitimidad y evaluarlos, darles seguimiento y vigilar su continuidad al ocurrir un cambio de gobierno.

Las autoridades, tanto locales como estatales, deben retomar la conducción del desarrollo urbano de sus territorios y señalar en dónde puede construirse y en dónde no.

El marco jurídico de los gobiernos de los municipios conurbados a las zonas metropolitanas con mayor población, deben ser reforzados, ya que cuentan con uno incompleto, inconsistente. La gestión pública está sectorizada, descoordinada, carente de instrumentos, limitados recursos y con corrupción de algunos de sus integrantes. Y como se ha señalado, hay que reforzar la capacidad técnica de los responsables de las oficinas encargadas del desarrollo urbano para enfrentar los problemas que se presentan.

### **A manera de conclusión**

Sí existen programas gubernamentales destinados a mejorar las condiciones de habitabilidad de los asentamientos informales y también para regularizar la tenencia de la tierra, pero falta mucho por hacer. El problema a enfrentar es de una magnitud enorme. Los programas federales de subsidios son insuficientes y no contemplan la adquisición de suelo urbano.

Se considera que la solución a las necesidades de vivienda de la población en situación de pobreza no puede venir por la vía del mercado. Es preciso un enfoque social que contemple instrumentos financieros adecuados y, de manera primordial, un control de parte del gobierno de los precios del suelo para ese grupo de población de bajos ingresos.

El mercado inmobiliario es especulativo y se convierte en un asunto problemático de la estructura del modelo económico seguido por el gobierno mexicano. Para controlarlo se requiere una reforma urbana integral, participativa, que defina derechos y obligaciones en el aprovechamiento de la propiedad, y que permita que el Estado retenga las ganancias o plusvalías generadas por las acciones de inversión en infraestructura urbana.

La federación debe tener la potestad en los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, sin permitir el paso a otras maneras alternativas que



traerían la descentralización y atomización de oficinas públicas, sin la rectoría del Estado y su control, lo que puede generar mayor desorden urbano y descontrol social.

Nos parece que ni el gobierno federal ni los estados y municipios han encaminado sus pasos a instaurar instrumentos de control de la especulación urbana, con el fin de generar reservas territoriales que administre el gobierno, y que puedan venderse a la población de bajos ingresos con un mínimo de servicios urbanos instalados previamente.

Habrà que mejorar los mecanismos de planeación urbana, además de resolver los problemas que tienen mucho tiempo atrasados, como la falta de cuadros técnicos capacitados en los municipios, y erradicar la corrupción en las instancias de lo urbano.

No hay información confiable respecto del número de lotes en situación irregular, sin escrituras a nivel nacional. Algunos lo calculan en uno de cada cuatro lotes existentes. Para realizar esta tarea, pueden utilizarse los nuevos métodos de análisis espacial, como los Sistemas de Información Geográficos, y elaborar diagnósticos de los baldíos interurbanos, por ejemplo.

Otro de los retos pendientes es realizar planes de desarrollo regional antes de iniciar megaproyectos, como el Nuevo Aeropuerto Internacional de México. Aparentemente, este gran proyecto afectará a toda la ZMVM y no se ha dado a conocer el plan de desarrollo regional de la zona. Este asunto ha sido muy polémico. Las tierras aledañas al sitio elegido ya son disputadas por diferentes actores sociales.<sup>2</sup>

Sin embargo, influye ya en la ocupación de tierras aledañas para usos urbanos, entre otros, además de las afectaciones sociales y económicas a las comunidades ancestrales que residen en municipios aledaños. La explotación de minas de donde se extraen materiales para la construcción, como la piedra basáltica, arena, tezontle, etc., provoca el deterioro del medio ambiente de municipios cercanos y también lejanos, ya que algunas de estas minas son privadas y permiten su explotación al mejor postor con variadas consecuencias.

Los retos son enormes; sin embargo, existe la esperanza de que entre los nuevos planes del gobierno está contemplado el diseño de una nueva política de planeación urbana, en este caso en el espacio de la periferia de las ciudades.

---

<sup>2</sup> Al iniciar su gobierno, el presidente Andrés Manuel López Obrador canceló el proyecto de NAICM en Texcoco e inició la construcción de uno alternativo en Santa Lucía, también en el Estado de México, pero en la parte norte de la ZMVM (nota del compilador).

## Bibliografía

- COULOMB, René y Martha Schteingart (coords.), 2006, *Entre el estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, UAM Azcapotzalco/ Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México.
- DUHAU, Emilio, 2013, “La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo?”, en Teolinda Bolívar y Jaime Erazo (coords.), *Los lugares del hábitat y la inclusión*, colección Hacedores de ciudades, vol. 3, Flacso-Clacso/MIDUVI, Quito, Ecuador.
- IRACHETA, Alfonso, 2008, “Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización en la Zona Metropolitana del Valle de México”, en Alfonso Iracheta y Susana Medina (coords.), *Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?*, Sedesol/El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México.
- IRACHETA, Alfonso, 2013, “México: hacia la reforma urbana”, en Alfonso Iracheta (coord.), *Reflexiones sobre política urbana*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México.
- IRACHETA, Alfonso y Susana Medina (coords.), 2008, *Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?*, Sedesol/El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México.
- IRACHETA, Alfonso y Enrique Soto (coords.), 2010, *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano. Una mirada a la política habitacional en México*, Sedesol/El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México.
- ISUNZA, Georgina y Benjamín Méndez, 2010, “Los gobiernos locales ante el boom inmobiliario en la periferia de la Ciudad de México”, en Alfonso Iracheta y Susana Medina (coords.), *Irregularidad y suelo urbano. ¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar dicho fenómeno?*, Sedesol/El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, Estado de México.
- OLIVERA Lozano, Guillermo, 2018, “Continuidad de la urbanización informal en los espacios de pobreza metropolitanos, rémora del desarrollo y déficit de la política de vivienda: Cuernavaca, México”, *Territorios*, núm. 39, AACIUR/Universidad del Rosario.
- RUVALCABA, Rosa Ma. y Martha Schteingart, 2012, *Ciudades divididas. Desigualdad y segregación social en México*, El Colegio de México, Ciudad de México.
- SALAZAR, Clara Eugenia, 2012, “Los ejidatarios en el control de la regularización”, en Clara E. Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, El Colegio de México, Ciudad de México.

- VEGA, Ana Lourdes, 1995, "Las nuevas colonias del municipio de Chimalhuacán, Estado de México", *Polis*, núm. 94, UAM Iztapalapa, Ciudad de México.
- VEGA, Ana Lourdes, 1997, "La regularización de la tenencia de la tierra en una colonia del Distrito Federal: Santo Domingo de los Reyes", en Antonio Azuela y François Tomas (coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/UNAM, Ciudad de México.
- VEGA, Ana Lourdes, 2001, "Vivienda, empleo e ingreso. El caso del municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México", *Polis 2000*, vol. 1, UAM Iztapalapa, Ciudad de México.
- VEGA, Ana Lourdes, 2016, "El hábitat popular en la periferia de la Ciudad de México", en Pedro Abramo, Marcelo Rodríguez Mancilla y Jaime Erazo Espinosa (coords.), *Ciudades populares en disputa. ¿Acceso a suelo urbano para todos?*, colección Ciudades de la gente, vol. 4, Abya-Yala/Clacso/Universidad Federal de Río de Janeiro, Quito, Ecuador.

# LA CIUDAD DE LAS REGLAS NEGOCIADAS. UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS SOBRE LA PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Angela Giglia (†)\*<sup>1</sup>*

## Resumen

El texto explora los fenómenos de producción y reproducción del espacio urbano de la Ciudad de México resaltando las dinámicas predominantes en este contexto, en contraste con la aplicación de conceptos elaborados en otras partes del mundo. Con base en trabajos de campo realizados previamente y a partir del análisis de dos casos empíricos a manera de ejemplos, se propone la hipótesis de que la negociación entre particulares es la lógica predominante de producción y reproducción del espacio urbano, no sólo en las periferias populares sino en los lugares más céntricos y valorados de la ciudad. El análisis adopta la perspectiva de la “transacción social” para entender los procesos de negociación entre particulares y su eficacia práctica al margen de los reglamentos formales, para mostrar cómo el papel de la negociación es fundamental si se quiere entender la producción de la ciudad en su conjunto y no sólo en sus territorios marginados.

## Palabras clave

Negociación, transacción social, orden urbano, reproducción urbana, Ciudad de México.

---

\* Departamento de Antropología, División de Ciencias Sociales y Humanidades (CSH), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Iztapalapa, Ciudad de México.

<sup>1</sup> El presente artículo se publica de manera póstuma, por lo que algunas referencias no pudieron verificarse con la autora (nota del editor).

Esta propuesta parte de considerar que los procesos de producción y reproducción de la ciudad neoliberal presentan rasgos específicos en el caso de las metrópolis latinoamericanas. Por tanto, dichos procesos deben ser repensados y redefinidos a partir de una vinculación rigurosa entre realidades empíricas y conceptos teóricos. Sobre la base de una larga experiencia de investigación en campo, en este texto exploro la posibilidad de estudiar los fenómenos de producción y reproducción del espacio urbano de la Ciudad de México mediante una propuesta que resalta las dinámicas predominantes en el contexto mexicano, con el objetivo de contribuir a renovar las lecturas existentes, muchas de las cuales se generan en otros contextos y no resultan del todo adecuadas cuando analizamos nuestras ciudades.

Parto de la definición de *espacio negociado* que formulamos en un estudio anterior para definir el contexto urbano asociado con las dinámicas de producción irregular del hábitat, conocida en México como colonias populares o, en general, como *urbanismo popular informal o de autoconstrucción* (Duhau y Giglia, 2008). En ese entonces definimos al *espacio negociado* como un contexto urbano producido y regulado al margen —pero no afuera— de la legalidad, en el cual prevalecen diversos *arreglos* no formales —y a menudo tácitos— entre los actores involucrados (fraccionadores, autoridades y pobladores, entre otros) que definen las modalidades de producción del espacio urbano y los usos de los espacios públicos. Este contexto urbano no es el resultado de procesos institucionales de planificación urbana, sino de un conjunto de iniciativas y esfuerzos de distintos sujetos particulares, como fraccionadores irregulares, ejidatarios, pobladores, agrupaciones de vecinos y organizaciones vinculadas de forma corporativa y clientelar con el sistema político. Se trata de un contexto urbano en el cual las transacciones, las negociaciones y los arreglos entre diversos sujetos sociales —individuales o colectivos— resultan esenciales para entender la producción y la reproducción del entorno construido y sus características, mucho más que la referencia a la aplicación de un cierto marco legal, basado en principios generales de planificación urbana y en la presencia de operadores públicos en capacidad para aplicarlo. Hemos propuesto que este contexto debe considerarse como un tipo de orden urbano particular, que junto con otros órdenes urbanos (todos entendidos como *tipos ideales* weberianos) conforma el orden metropolitano más amplio que los incluye y, por lo menos en principio, los articula. El que prevalezca la negociación entre particulares no quiere decir que se trate de un universo social que funciona en ausencia de un marco legal. Las reglas legales están presentes en la conciencia de los sujetos protagonistas de las negociaciones, pero son utilizadas no como un marco dentro del

cual es obligatorio moverse, sino como una caja de herramientas que pueden interpretarse, utilizarse e incluso manipularse por los sujetos según el juego de fuerzas entre ellos.

En *Las reglas del desorden* (2008) sostuvimos que tanto la gestión de la ciudad en general como las formas predominantes de producción del espacio urbanizado resultan condicionadas por ese *orden negociado* que caracteriza la urbanización irregular. En ese entonces formulamos que el carácter de algún modo dominante del espacio negociado se hacía visible especialmente en el modo de uso del espacio público (Duhau y Giglia, 2008: 504). Sin embargo, en los años transcurridos desde la publicación de *Las reglas del desorden*, la observación sistemática de cómo se ha producido la ciudad y especialmente la lectura de algunos episodios que considero reveladores, me impulsan a proponer —como hipótesis de lectura— que la negociación entre particulares al margen de las reglas formales es un ámbito de análisis ineludible para entender la producción y la gestión de la Ciudad de México.

En otras palabras, propongo pensar a la ciudad negociada como la forma de producción y gestión dominante en la ciudad y sostengo que el orden urbano negociado no es un hecho privativo de las periferias de autoconstrucción, sino que está presente también en otros contextos urbanos, inclusive en los más centrales y en los espacios que más deberían estar gobernados por un orden reglamentario formal. Sugiero que la producción de la ciudad mediante arreglos informales entre sujetos y grupos portadores de intereses particulares y contrapuestos no es exclusiva de los asentamientos producidos por las clases populares, sino que atraviesa todas las formas de urbanización, hasta las que están destinadas al uso de las clases altas y las que están destinadas al uso público. Esto implica que el estudio de la negociación y la manipulación de las leyes por parte de particulares permite entender una amplia gama de fenómenos urbanos en la Ciudad de México, desde las enormes porciones de terrenos otorgadas a las grandes cadenas comerciales, pasando por la manera en la que se concretan ciertas obras públicas y la forma como se lleva a cabo la renovación y el mantenimiento de parques y plazas.

No intento sostener que la ciudad y la metrópoli se producen simplemente de manera “ilegal” con base en una suerte de ley del más fuerte. Al contrario, la referencia al marco normativo y a las instancias oficiales está continuamente presente en los arreglos entre los actores urbanos, de todas las clases sociales. Para decirlo con las palabras que hemos aprendido de Antonio Azuela, los actores sociales en sus negociaciones “actualizan” el derecho, es decir utilizan o moldean las normas legales existentes para acoplarlas a sus objetivos y a sus

posibilidades, siempre en el marco de situaciones específicas. Sostener que la ciudad se produce a partir de arreglos negociados entre sujetos sociales no significa excluir la presencia de las normas legales, al contrario. Esto es así por la presencia de tres fenómenos que interactúan para configurar el panorama socioespacial en el cual se sitúa la ciudad que proponemos definir como *ciudad de las reglas negociadas*. Estos fenómenos son “la función *instituyente* de los dispositivos jurídicos, la ambivalencia de sus contenidos normativos y la complejidad de los procesos urbanos (incluyendo su dimensión específicamente espacial) como fuente de incertidumbre del derecho en la ciudad” (Azuela, 2016: 11). Siguiendo a Azuela, para entender cabalmente el juego de la negociación entre los actores, hace falta “desentrañar lo que sí ocurre en torno a los fenómenos jurídicos” más que “lamentar los bajos índices de cumplimiento de las normas o la escasa vigencia de los derechos” (Azuela, 2016: 11). Se trata, en suma, de preguntarnos por el “uso de las reglas” por parte de los diversos actores urbanos,<sup>2</sup> una tarea que empezamos en *Las reglas del desorden* y que, sin duda, constituye todavía una veta de estudio importante para comprender desde adentro la producción de nuestras ciudades latinoamericanas y que potencialmente puede proponerse como una pista de lectura que habrá que poner a prueba también en otras ciudades en el mundo.

En términos teóricos, mi propuesta busca, en primer lugar, enfatizar el peso de los procesos de urbanización como *hechos dinámicos* que deben entenderse en relación con el tiempo y los cambios que generan en el entorno urbano. Dicha propuesta se coloca en continuidad con el enfoque madurado en la UAM Azcapotzalco por identificar los tipos de poblamientos de la metrópoli, como otras tantas formas urbanas que se distinguen porque han sido producidas a raíz de procesos socioespaciales diferentes, por parte de actores específicos y en condiciones *sui generis* (Connolly, 2005). Este énfasis en los procesos dinámicos de producción del espacio lo encontramos también en la reciente propuesta de Brenner y Schmid (2016) por entender lo que definen como la “urbanización planetaria” en el marco de una urgente reformulación teórica de los conceptos que utilizamos para pensar la realidad urbana.

En segundo lugar, esta propuesta se apoya en el concepto de *transacción social*, propuesto por Jean Remy en su texto “Spatialité du social et transaction”, publicado en un número monográfico de la revista *Sociologies* consagrado a la

---

<sup>2</sup> Al tema de los *usos de las reglas* en la Ciudad de México está dedicado el capítulo final del libro *Las reglas del desorden*, en el cual se traza un panorama que puede ser releído también como una base para continuar la investigación. Véase Duhau y Giglia, 2008.



relación entre espacio y transacciones sociales.<sup>3</sup> Para entender los fenómenos de espacialización, Remy define la transacción como

[...] una acción en proceso de desarrollarse entre varios actores reunidos por una apuesta en común. Ellos disponen de una capacidad desigual para imponer sus puntos de vista y para llegar a un producto transaccional, el cual sería un punto medio aceptado entre posiciones extremas. A menudo llegan colectivamente a una propuesta nueva que nadie hubiera podido imaginar por su cuenta. La confrontación pesa tanto más en cuanto se desarrolla en un contexto poco estructurado. El devenir está marcado por la incertidumbre. Hay algunas analogías con la negociación, pero el proceso es más difuso, en el espacio y en el tiempo (Remy, 2016: 6).

Mientras la transacción es definible como un estado fluido y cambiante de las relaciones sociales entre dos o más actores que buscan confrontarse para llegar a un punto de acuerdo, la negociación, según estos autores, correspondería a una variante más formal o estable del proceso de transacción social, en la cual la confrontación y la búsqueda de un acuerdo se realizan de manera declarada y puntual. Veremos esto en los ejemplos que siguen. Por el momento vale la pena destacar que la propuesta de una *ciudad negociada* alude a esta definición de transacción como un estado fluido de la relación social encaminado a un objetivo, que es un cierto tipo de arreglo para el uso o la producción de un espacio. En ella observamos la posibilidad de acuerdos tácitos entre los actores, por ejemplo, acerca de los usos del espacio público. El caso típico es el de un vecino que pone un bote de pintura en la calle en frente de su casa para indicar que no quiere que nadie ajeno se estacione u ocupe ese espacio público sin su permiso. La permanencia del bote de pintura es respetada por los demás, lo que nos muestra la efectividad de ese tipo de acuerdo silencioso entre actores que en principio compiten por ocupar el mismo espacio. El respeto de la posición ocupada por el bote de pintura, el hecho de que nadie piense en removerlo para estacionar su coche, indica que existe pleno entendimiento de su significado y un acuerdo de fondo sobre éste, además de una visión compartida acerca del carácter no del todo público, sino más bien *ambivalente* del espacio público situado en frente de una propiedad privada. En este caso, dicho espacio es considerado a la vez como público, pero de uso preferente por parte

---

<sup>3</sup> El texto se intitula "Produire ou reproduire?". El número completo de la revista se puede consultar en *Sociologies* (2016).

de quien tiene su vivienda a un lado. En la Ciudad de México este tipo de uso preferente del espacio adyacente a la vivienda, aunque sea público, no merece casi nunca de un acuerdo explícito. La negociación queda expresada en el acto de colocar el bote y en el hecho de que su colocación obtiene efectivamente la consecuencia esperada, es decir, la de apartar el espacio para uso exclusivo de una sola persona o familia. A la luz de la terminología acuñada por Jean Remy y sus colegas, se trataría en sentido estricto de una transacción social.

Por tanto, debemos reconocer que los dos conceptos —transacción social y negociación— remiten a significados en parte superpuestos y coincidentes, dependiendo de qué tan abierto y declarado sea el objeto de la transacción. Cabe subrayar algo que a esta altura debería ser evidente, es decir, que tanto la transacción como la negociación tienen que ver con *conflictos por el espacio*, ya sea abiertos o sólo potenciales, virtuales o efectivos, y que se refieren tanto a la producción como a la gestión y al uso del espacio urbano.<sup>4</sup> Es oportuno subrayar el nexo entre negociación y conflictos urbanos como un ámbito constitutivo de la idea misma de ciudad, como una configuración social, geográfica y política en la cual se enfrentan y se integran intereses contrapuestos, pero también complementarios.

En esta línea de reflexión, mi propuesta consiste en resaltar el rol *decisivo* de la negociación —y de la transacción social por así decirlo subyacente— entre sujetos con intereses contrastantes en la producción, gestión y uso del espacio urbano no sólo de las periferias de autoconstrucción, sino de las áreas más centrales y valorizadas de la ciudad. Es decir, la negociación es clave para entender la producción de la ciudad *tout court* y no sólo sus territorios periféricos y pobres. Considero que la utilidad de esta propuesta reside en que permite ver los procesos de producción urbana en su concreto devenir y desde sus protagonistas directos, los actores urbanos. Esto no significa dejar de tomar en cuenta leyes y reglamentos, sino más bien desplazar el enfoque de un punto a otro: de los documentos de planificación hacia los actores y sus relaciones, entre sí y con los reglamentos; de las *reglas formales escritas* hacia el desvelamiento de las *reglas prácticas subyacentes* en la negociación de los actores y los fenómenos concretos de manipulación de dichas reglas.

Esto implica el corolario según el cual el estudio de la negociación es revelador de las reglas formales, pero sobre todo de las no formales; explícitas, pero sobre todo implícitas, que subyacen a la actuación de los sujetos y que consti-

---

<sup>4</sup> En otra investigación, tuvimos la oportunidad de poner a prueba la teoría de la transacción social en el análisis comparativo de diferentes conflictos de proximidad en Francia, Canadá y México (Melé, 2013).

tuyen su cultura común y compartida, su *habitus* socioespacial, por decirlo en palabras de Bourdieu, que les permite llegar a un punto de acuerdo desde posiciones alejadas o a veces opuestas, pero convergentes hacia la búsqueda de un arreglo aceptado por las partes. Por último, es necesario conectar los conceptos de negociación, transacción social, *habitus* socioespacial (o cultura urbana) con el concepto de orden urbano. Esta propuesta considera que el abordaje de la producción de la ciudad desde los actores y sus negociaciones permite dar cuenta de las diversas facetas del orden urbano, es decir, del conjunto de reglas y reglamentos que de manera dinámica son actualizados por los actores para hacer posible la convivencia en la ciudad.

En lo que sigue, ilustraré estas ideas mediante la exposición de dos casos de estudio que ponen en evidencia el papel de la negociación como un factor capaz de producir un resultado tangible en el espacio urbano, ya sea como espacio construido, ya sea como un cierto arreglo en cuanto a las modalidades de uso del espacio.

Ambos casos de estudio se encuentran en lugares privilegiados de la ciudad: uno se refiere a la reglamentación de los usos de la calle más frecuentada del centro histórico capitalino y el otro a la construcción de un megaedificio de usos mixtos en la zona de más alta plusvalía de la ciudad, en plena colonia Polanco y a pocos metros del tramo más exclusivo del Paseo de la Reforma.

El primer caso se refiere a los usos del espacio después de la peatonalización de la calle Madero en el centro histórico de la ciudad, donde la negociación para eludir la Ley de Cultura Cívica, que prohíbe todo uso comercial del suelo público, involucra a las autoridades locales y a diversos grupos de comerciantes ambulantes, artistas de la calle y una líder destacada de comerciantes ambulantes que es, al mismo tiempo, diputada local y heredera de un liderazgo popular de los más relevantes en el centro histórico, además de ser una defensora de los derechos de las poblaciones transgénero y una mujer transgénero ella misma. Se trata de Diana Sánchez Barrios, hija de Alejandra Barrios, la más importante lideresa de comerciantes ambulantes del centro histórico en la época priista.

El segundo caso se refiere a la producción de un edificio de vivienda de última generación para clases altas, el edificio Nimbus, construido por la desarrolladora ABILIA, de propiedad de la empresaria más rica del país, María Asunción Aramburuzabala, y del conflicto que su construcción desató con los vecinos residentes en el edificio colindante, entre los cuales se cuentan personas enormemente influyentes, como el comunicador Joaquín López Dóriga y su esposa. La disputa legal entre los vecinos que quieren impedir la construcción de la megatorre y la empresa constructora culmina en un intento de negociación

que, aunque como tal haya fracasado, considero revelador del *modus operandi* y de las reglas del juego vigentes.

### El caso de la peatonalización de la calle Madero en el centro histórico

El caso de la peatonalización de la calle Francisco I. Madero, que une una de las principales arterias de la ciudad —el Eje Central Lázaro Cárdenas con la Plaza de la Constitución— tiene que ver con los efectos colaterales de los nuevos usos del espacio desatados por la peatonalización y la consecuente acentuación del carácter comercial de esta calle emblemática, lugar de paseo obligado para todos aquellos que visiten el centro histórico.

La excesiva concurrencia de público derivada de la peatonalización ha provocado problemas que tienen que ver con la regulación de las actividades y, por tanto, con el *orden urbano* vigente en la calle; lo cual implica no sólo la relación entre los usuarios y el espacio, sino sobre todo las relaciones de distintas categorías de usuarios unos con otros. Esto es cierto en especial, para los sectores populares, para los cuales el espacio urbano del centro es un lugar para trabajar en el comercio ambulante. Algunos comerciantes se reubicaron de forma muy oportuna ante la peatonalización de Madero, volviendo a hacer de este lugar un escenario propicio para el trabajo en la calle, pero ahora bajo modalidades adaptadas al nuevo contenido de paseo cultural propuesto por el proyecto de remodelación oficial. Esta resignificación y reapropiación del espacio se concreta en la aparición de un centenar de figuras disfrazadas que ocupan de manera estable algunas porciones estratégicas de la calle, con el objetivo de suscitar el interés de los paseantes y, de este modo, recibir un pago por hacerse fotografiar. Entre los personajes con propósitos artísticos se cuentan decenas de botargas, estatuas vivientes, mimos, músicos, malabaristas, bailarines y cantantes de ópera. Las figuras caracterizadas como botargas o estatuas vivientes incluyen desde personajes del imaginario global vehiculado mediante *comics* y películas, hasta figuras extravagantes en actitudes asombrosas, concebidas expresamente para sorprender y entretener a los transeúntes.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Algunos de estos personajes se consideran a sí mismos artistas de la calle y realizan distintos performances en calidad de estatuas vivientes. Su presencia en el lugar es anterior a la peatonalización. Unos pocos se consideran los iniciadores de esta actividad. Llevan ahí alrededor de diez años, especialmente en el cruce de Madero y la calle de Gante, una de las primeras bocacalles peatonalizadas, convirtiéndose en un lugar propicio para que los peatones pudieran detenerse y disfrutar de un breve espectáculo.

La saturación se nota también en otros giros comerciales, como los anunciantes de los comercios en los edificios cercanos, especialmente restaurantes y tiendas de ópticas ya presentes en la zona, quienes reparten tarjetas con la dirección exacta de la tienda o se ofrecen a llevar al paseante hasta el negocio en cuestión. Estos anunciantes tienen prohibido estar en la calle, sólo pueden anunciar sus productos desde la orilla de sus establecimientos; sin embargo, esta norma no se respeta. Lo mismo pasa con las botargas, quienes deben estar en las orillas y no en el medio. Los policías les indican cuál es el lugar donde tienen que estar, pero la presencia de las fuerzas policiacas en la calle es esporádica, lo que permite un conjunto de otras presencias que tienden a ser toleradas por los uniformados. Es el caso de los niños indígenas que tocan algún instrumento y piden limosna; ocasionales vendedores ambulantes con sus mantas en el piso, listos para levantarlas y esconderse si fuera necesario. Estas abundantes presencias muestran que el nuevo orden que se quiso instaurar en este espacio renovado mediante la aplicación de la Ley de Cultura Cívica —que prohíbe todas las actividades arriba mencionadas por representar un impedimento al flujo de la circulación— es, en efecto, muy precario y podríamos decir que las infracciones a las normas son la norma, y que la negociabilidad de las reglas es la regla que más se respeta.

Después de describir someramente las condiciones de saturación comercial de un espacio remodelado con una costosa inversión para ser destinado al paseo peatonal cabe preguntarse ¿cómo se explica la presencia tan abundante de estos personajes en un espacio que se quería pulcro, seguro y equilibrado, en el cual había que propiciar fundamentalmente el “paseo”, es decir, el tránsito peatonal despreocupado en condiciones de seguridad y tranquilidad? ¿Cómo es posible que estos actores sean tan numerosos y cuál es el orden subyacente que los hace permanecer donde están, contribuyendo al atasco de un corredor peatonal que ya no es caminable? ¿A qué se debe su proliferación tan desmesurada? Reflexionar sobre las razones que hacen posible su presencia y las formas peculiares de habitar el espacio que han instaurado nos reenvía al *orden urbano*, cuyo análisis permite dar cuenta del carácter dinámico de algunos usos del espacio y a las negociaciones subyacentes para que un cierto orden sea posible y se imponga sobre el orden formal representado en este caso por la Ley de Cultura Cívica.

Para empezar a dar cuenta de su presencia en cantidad tan abundante, cabe recordar que estos actores urbanos responden a lógicas colectivas, por tanto, tienen una muy escasa agencia para actuar de manera individual. Diversos estudios acerca del ambulante en el centro histórico lo han caracterizado como un fenómeno colectivo, protagonizado por grupos fuertemente enraizados en

la sociedad mexicana y en las estructuras de control político, clientelar y corporativo, de la capital (Cross, 1998; Jaramillo, 2007; Silva, 2010).

Lo que caracteriza su forma de apropiarse el espacio público es un régimen complejo de negociación con las autoridades, quienes deberían regular y controlar su presencia. En efecto, existen en la Ciudad de México diversas normas legales para regular el comercio informal y en general los usos permitidos del espacio público, especialmente la Ley de Cultura Cívica, aprobada en 2005. Pero estas normas legales son eludidas o interpretadas según la conveniencia para plegarse a los acuerdos derivados de las negociaciones existentes entre ciertos actores y las autoridades. Esta manipulación de las normas oficiales se vincula con “una forma de gobernar la ciudad que se basa en la creación de grupos corporativos y clientelares para controlar los sectores populares. Quienes engrosan sus filas —vendedores ambulantes, taxistas, solicitantes de vivienda, conductores del transporte público concesionado, trabajadores de las distintas dependencias gubernamentales, entre otros— sólo obtienen lo que necesitan a condición de formar parte del grupo de manera colectiva”, y a cambio de convertirse, en las temporadas electorales, en una masa maniobrable para asistir a movilizaciones callejeras y en tropas de proveedores de votos que recaban de la activación de sus redes familiares y barriales (Giglia, 2016).

La adhesión disciplinada a algunos de estos grupos es lo que permite a los individuos particulares acceder al espacio público para trabajar. Esta ha sido, y en buena medida sigue siendo, la manera como funciona desde hace décadas el comercio ambulante en el centro histórico de la ciudad (Alba, 2015).

El caso de los artistas callejeros en la calle de Madero ejemplifica con claridad la existencia de este orden urbano dinámico basado en la negociación permanente de la legalidad. La presencia de las estatuas vivientes es negociada y organizada de manera colectiva por grupos que tienen sus representantes, los cuales se encargan de preservar el orden en la calle y de mantener o modificar los arreglos existentes con las autoridades. En este orden urbano, la iniciativa de un individuo particular que quisiera ponerse en un lugar determinado del espacio público para exhibirse o vender algo, se vería inmediatamente confrontada a la disputa con los otros ocupantes y, sobre todo, con los representantes de los grupos que controlan la ocupación del espacio. Después de la peatonalización, y con base en las normas de la Ley de Cultura Cívica, la capacidad de resiliencia y de negociación demostrada en años anteriores por los representantes de algunas agrupaciones de ambulantes ante el riesgo de ser desalojados, documentada en diversos trabajos (Jaramillo 2007, 2009, 2014; Alba, 2015), debería encontrarse disminuida con respecto al pasado. Entonces ¿cómo es que

las estatuas vivientes, las botargas y otros personajes siguen allí? Interrogarnos sobre su presencia en una calle emblemática que debería ser un modelo de reglamentación urbana nos permite averiguar hasta qué punto la autoridad logra aplicar la ley para mantener el espacio despejado como lugar de paseo cultural, o bien si prevalecen arreglos distintos posibles con base en la negociación entre las autoridades y los líderes de las agrupaciones populares.

Para responder a la pregunta anterior, tenemos que reconstruir brevemente las más recientes etapas de la historia de la presencia de los artistas en la calle de Madero. En efecto, en los primeros meses después de la peatonalización, la Secretaría de Seguridad Pública, respaldada por la Autoridad del Centro Histórico, y con base en la Ley de Cultura Cívica, llevó a cabo algunas redadas y remisiones ante el ministerio público de diversos artistas callejeros con el objetivo de disuadirlos de trabajar en la calle Madero. Ante estas señales de hostilidad por parte de las autoridades, estos artistas encontraron la manera de oponerse a lo que se presentaba como una voluntad expresa de desalojo mediante el apoyo de una lideresa, hija a su vez de una de las dirigentes de comerciantes ambulantes más importantes del centro histórico, cuya familia desde hace décadas ha regulado el comercio ambulante en esa parte de la ciudad. Según notas de prensa, la dirigente que ha abrazado la causa de los artistas callejeros de Madero es Diana Sánchez Barrios, diputada local. Quienes se han afiliado a una de sus asociaciones pueden seguir trabajando en el lugar, tras el pago de una cuota semanal. Esto tiene que ver también con aquellos vendedores ambulantes que ante la imposibilidad de seguir vendiendo en la calle de Madero recurrieron a un cambio de giro, transformándose en estatuas vivientes o botargas. Otros, anteriormente fabricantes de botargas, ahora son también quienes las usan para estar en el espacio público.

Ante el riesgo que se aplique la Ley de Cultura Cívica, se produce una negociación y un reacomodo de las relaciones entre los actores en conflicto —los artistas, las distintas autoridades y los liderazgos políticos— y se reproduce de este modo la sinergia histórica entre el comercio ambulante en sus diversas facetas y las instituciones encargadas de reglamentar el espacio público. Estas últimas evitan sancionar a los infractores siempre y cuando sean parte de una organización que se ocupa de mantenerlos disciplinados, evitando conflictos entre ellos y respetando formas y tiempos de la ocupación del espacio, como por ejemplo no ponerse en el centro de la calle sino sólo en sus bordes (Bolaños y Guzmán, 2012).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cabe mencionar que en toda la ciudad la aplicación de la Ley de Cultura Cívica ha quedado en buena medida desatendida, pero se ha convertido en una poderosa herramienta de extorsión en las manos de los agentes del orden, quienes amenazan con aplicar la ley si no reciben una compensación por mirar a otro lado (DOF, 2014).



La *protección* que esta organización ofrece a los trabajadores de la calle refleja el *modus operandi* del sistema de poder corporativo, en el cual el individuo sólo tiene derechos si es un agremiado del grupo. Es únicamente como parte de una corporación que tiene derecho a trabajar, en este caso utilizando un espacio público altamente concurrido y, por tanto, fuente importante de recursos. Investigaciones recientes han documentado cómo los representantes de la organización operan de facto como los garantes del orden urbano, reglamentando minuciosamente el uso del espacio de la calle. Esto es especialmente evidente durante los fines de semana, cuando la gran concurrencia, tanto de público como de artistas, podría generar una saturación total del espacio y llegar a representar una afectación potencial para la seguridad de los asistentes (Ferrara, 2015; Martínez, 2012). Si se quiere trabajar, la adhesión a esta agrupación es necesaria, no opcional. Lo demuestra el hecho de que algunos artistas que no han querido adherirse a ella —apelando al principio de que “la calle es de todos” y, por tanto, no hay que pagar a nadie para trabajar en ella—, se han visto seriamente obstaculizados en sus actividades.<sup>7</sup>

Existe una compleja organización alrededor de las botargas y de los artistas callejeros, como está demostrado en algunos trabajos de tesis, en artículos periodísticos y en la observación directa llevada a cabo de forma regular en los últimos años. Para empezar, cada uno de ellos difícilmente puede ejercer su oficio de manera independiente, casi todos necesitan de uno o dos ayudantes para cargar con la botarga o con otros aditamentos del espectáculo y para poderse los poner. En segundo lugar, otras personas allí asignan y gestionan los tiempos y los espacios de trabajo de cada artista y a menudo son quienes cobran el dinero que el público deposita a cambio de una foto. No es posible precisar los detalles de estas transacciones porque se trata de una información sobre la cual los interesados se mantienen herméticos, pero puede suponerse la existencia de un flujo de dinero que va de abajo hacia arriba, alimentando un sistema de cuotas que vincula los operadores de la calle con distintos niveles de las autoridades delegacionales, de las cuales depende la reglamentación formal de la ocupación y el uso del espacio urbano en esta zona (Ferrara, 2015: 86-87).

---

<sup>7</sup> Es el caso del grupo de jazz funk denominado Burocracia Cósmica, cinco músicos que se unieron con este nombre en 2011 y estaban asentados, inicialmente, en la acera sur de la avenida Juárez, a la altura del Palacio de Bellas Artes. Al moverse a la esquina de Madero y el callejón Condesa, se vieron obstaculizados en sus actividades por la policía, que alegaba que estorbaban el paso y también por algunas otras personas, las cuales querían obligarlos a pagar la contribución a la asociación. Sus dudas ante la situación y la disyuntiva entre pagar y poder trabajar tranquilos, o no hacerlo y ser acosados, la expresaron en su momento en su página de Facebook y en los medios de comunicación, al mismo tiempo defendiendo el derecho a ser tratados como artistas y no como comerciantes ambulantes. Véase el *link* de Burocraciacosmicamx (2019).

En este panorama, en el cual predomina una suerte de disciplina extralegal en la ocupación del espacio, se confirma que quienes mantienen el orden en la calle no son los policías o los representantes legales de la autoridad, sino los líderes y los operadores de las agrupaciones, ya que son ellos quienes distribuyen los espacios y evitan eventuales conflictos entre los artistas. Las negociaciones entre estos liderazgos y las autoridades son permanentemente renovables, según las diversas coyunturas y sobre todo según las necesidades políticas de que la calle esté limpia de artistas en determinados momentos.<sup>8</sup> Los arreglos entre las autoridades y grupos de ambulantes así como el papel de intermediario desempeñado por líderes que recubren cargos políticos constituyen los pilares de un orden urbano muy sólido y eficaz desde diversos puntos de vista, tanto para asegurar el sustento cotidiano para un número consistente de pobres urbanos que no encuentran un trabajo digno en otros ámbitos, como para asegurar la reproducción de áreas importantes del sistema político y de las estructuras de gobernanza de la ciudad.

En la calle Madero nos encontramos, en suma, con un complejo entramado de relaciones político-clientelares que regulan el uso del espacio y en particular el ejercicio de los espectáculos callejeros al margen de la legalidad, pero de acuerdo con las autoridades encargadas legalmente del control del espacio, o cuando menos con su tácita anuencia. Este orden urbano está muy lejos de haber sido estudiado en todas sus facetas e implicaciones, ya que se trata de un orden que es al mismo tiempo espacial, social, cultural y político. No tenemos evidencia directa de la negociación entre los líderes de los ambulantes y

---

<sup>8</sup> Como se puede ver del siguiente extracto de una entrevista realizada por Varenka Tuma a una de las botargas, para el periódico digital *Vice*, publicada el 29 de julio de 2015, estos trabajadores están conscientes del control que existe sobre las condiciones de su trabajo por parte de la organización a la cual atribuyen el mérito de que no haya pleito entre ellos y con las autoridades.

“¿Qué tal es la relación con las demás botargas?”

Bueno, no somos súper cuates. Nos conocemos porque trabajamos aquí. Somos compañeros de trabajo. De hecho, es una organización, *aquí hay alguien que nos dirige y no nos permite tener broncas con los demás compañeros* (cursivas mías).

¿Cómo se llama la organización?

Se llama ProDiana (organización dirigida por Diana Sánchez Barrios, la primera diputada transexual en México, que apoya a quienes se visten con botargas y artistas urbanos desde 2012, cuando el Fideicomiso del Centro Histórico y la Secretaría de Seguridad Pública los iban a sacar del corredor) o algo así. Pero no, te digo no tenemos broncas.

Si yo quisiera trabajar aquí, ¿qué tendría que hacer?

Pues tendrías que hablar con el dirigente. Si él te dice que sí, por mí no hay ningún problema. Nosotros no tenemos problema cuando te dice el dirigente que sí. No somos nadie para decirte que no, si él te dice que sí.

¿Todos lo conocen de vista?

Pues sí, siempre anda por aquí”.

Para leer el artículo completo, véase *Vice*, 2015.

las autoridades. Sólo tenemos los relatos de los comerciantes quienes aseveran poder estar allí gracias a la protección de cierta líder. La negociación se ve en los hechos qué produce, los cuales tienen que ver con usos del espacio público que son ilegales pero tolerados. En cuanto consiste en una manipulación de las normas para intereses particulares, la negociación no puede darse a la luz pública. Como una contraprueba de ello tenemos el caso que sigue en donde la negociación para manipular las normas se hace pública justo en el momento en que una de las partes decide romperla.

### **El caso de la construcción de un edificio en Polanco**

El antecedente de este conflicto es un largo pleito en el cual la constructora ABILIA, propiedad de la empresaria María Asunción Aramburuzabala, emprende la construcción de un edificio de varias decenas de pisos en la calle Rubén Darío, en una esquina de gran valor inmobiliario, en la zona más exclusiva de la colonia Polanco. Como el edificio es muy grande, los vecinos deciden oponerse por las vías legales y en diversas ocasiones logran detener la obra. Se trata de un proyecto de ciento veintidós departamentos, que contaría con una torre de lujo de treinta pisos y tres edificios de tres niveles cada uno. Este proyecto es más modesto con respecto al diseño original, el cual preveía la construcción de tres torres de treinta pisos cada una, al que los vecinos se opusieron de manera decidida, aduciendo que esto les afectaría quitándoles la luz debido a la altura de los edificios.<sup>9</sup>

Para entender el contexto de esta negociación, hace falta mencionar que el marco legal en la Ciudad de México permite la construcción de edificios muy altos en ciertas zonas, con base en el llamado Sistema de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano (Seduvi, s. f.), una institución que autoriza que las empresas desarrolladoras adquieran el derecho a construir más niveles en zonas en donde predominan las construcciones de pocos pisos y, por tanto, existe una suerte de sobrante de pisos por construir, por lo menos como potencialidad. Sin meternos en los pormenores del funcionamiento de este sistema (que no está exento obviamente de manipulaciones y casos de corrupción) baste decir que cuando se autoriza una diferencia de muchos pisos sucede que construcciones muy altas se instalan en zonas de edificios muy pequeños, generando una conformación fuertemente desigual de espacio urbano. Esto tiene

---

<sup>9</sup> Véase el proyecto original en ABILIA (s. f.), "Proyecto Rubén Darío 225".

consecuencias negativas casi inevitables y de diversa naturaleza —algunas temporales y otras permanentes— sobre los edificios vecinos; consecuencias que van desde afectaciones a la estabilidad de los edificios por las excavaciones profundas que se realizan en sus cercanías para hincar los cimientos de edificios muy altos; hasta el ruido durante el tiempo que dure la construcción; la invasión del espacio de la calle con vehículos y maquinaria que impiden la circulación, la disminución de la luz solar y la ventilación que un edificio de grandes dimensiones provoca a su alrededor. Para esta última afectación, que es permanente y repercute negativamente sobre el valor de los inmuebles aledaños, no existe reparación alguna. Cabe mencionar que autorizar construcciones más altas a un lado de construcciones de pocos pisos no es malo en sí mismo, si se realizara dentro de límites razonables, por ejemplo, permitiendo un aumento de alturas que no sobrepase los seis u ocho pisos. Esto densificaría la ciudad de manera homogénea y ofrecería, por tanto, más vivienda en zonas céntricas, lo que resolvería una necesidad real, siempre y cuando fuera una vivienda asequible y no únicamente de lujo. El problema empieza cuando los pisos virtuales disponibles se ponen a la venta en una suerte de “bolsa” y pueden comprarse dos sin restricción por un sólo comprador para ser aplicados a unos pocos edificios. Es lo que está sucediendo en el caso de las muchas megatorres surgidas en distintas zonas de la ciudad central, cuya construcción puede, inclusive, llegar a ser legal, aunque su impacto resulte altamente problemático.

Este conflicto evidencia una situación más amplia, muy común en toda la metrópoli. Los conflictos entre vecinos afectados por las nuevas construcciones son muy comunes sobre todo porque estas últimas no sólo se han multiplicado, sino que se han vuelto de dimensiones cada vez más grandes. Existen grandes dificultades para detener estas obras, inclusive cuando contravienen a los reglamentos de construcción y no respetan las normas más elementales en su forma de operación. Los vecinos de los predios adyacentes emprenden distintos procedimientos legales en contra de las constructoras, casi siempre sin mucho éxito y a menudo llegando a negociaciones con los constructores, ya que éstos tienden a seguir trabajando y es muy raro que se pueda detenerlos. El resultado de estas disputas consiste en un desgaste de energías colectivas dirigidas a aprender las diversas rutas jurídicas posibles para impedir una nueva construcción, y después de un tiempo los vecinos afectados terminan cediendo casi siempre a cambio de poco. Cabe recordar el caso de la torre Mitikah en la colonia Del Valle, alcaldía Benito Juárez, un edificio de usos mixtos con una altura de sesenta pisos, en construcción donde estuvieron las tierras del pueblo de Xoco. Los habitantes de este pueblo, después de una lucha de algunos

años, cedieron ante un ofrecimiento modesto, pero significativo: la garantía del pago durante varios años de los cohetes para la fiesta del pueblo por parte de la futura administración de la torre.

Distinto del caso de la calle de Madero —donde la negociación se realiza a oscuras y sus resultados sólo se ven en la gestión del espacio urbano, es decir, la ocupación de la calle Madero por parte de una gran cantidad de botargas y estatuas vivientes organizadas por la líder—, en el caso del conflicto sobre la construcción del edificio NINBUS, la negociación sale a relucir en el momento en que una de las partes decide romperla. En efecto, la exposición en público de la negociación es el acto mediante el cual se afirma su ruptura por una de las partes. Esto es una muestra de que la negociación acerca de la producción o la gestión de un espacio urbano es vista como una transacción entre particulares, que no tiene por qué ser pública y que es más prudente para todos que quede en el ámbito privado. En cambio, cuando las cosas se ventilan es porque una de las partes quiere presionar a la otra o se sintió amenazada, rompiéndose de este modo ese fin común que consiste en la voluntad compartida de llegar a un arreglo.

En este caso, se hace público un video —tomado de manera encubierta— en el cual un renombrado abogado, sentado en la oficina de la empresa constructora habla de manera abierta y coloquial sobre el conflicto que existe desde hace años entre la constructora y los vecinos que habitan en el inmueble adyacente y que él representa. En particular, el abogado habla de parte de la esposa de un importante conductor de televisión, Joaquín López Dóriga, pidiendo cinco millones de dólares a cambio de que la construcción pueda llevarse a cabo. Es decir, a cambio de que los vecinos desistan de seguir con las acciones legales emprendidas en contra de la construcción, acciones que han costado un retraso importante en los trabajos y un costo para la inmobiliaria. El representante de la inmobiliaria contesta que no pueden pagar dicho monto, con la motivación de que han cumplido con todas las normas y que, además, al tener planeado construir muchos más edificios, no pueden arriesgarse a sentar un precedente al pagar un precio semejante en cada nueva construcción, lo que califican como un intento de extorsión por parte de los vecinos.

Días después de este encuentro, la constructora decide publicar el video entregándoselo al periódico *Reforma* y, conjuntamente, la dueña de la empresa, María Asunción Aramburuzabala, emprende una acción legal por extorsión en contra de Teresa Adriana Pérez Romo, esposa de Joaquín López Dóriga. Esto sucede después de que la obra ha sido cerrada ya cinco veces a raíz de las acciones legales emprendidas por los vecinos. En una entrevista de la que existe un

video disponible en Youtube, Aramburuzabala declara que el conductor de televisión la ha amenazado con hacer una campaña mediática en su contra, pero que ella no está dispuesta a dejarse condicionar por este tipo de amenazas.<sup>10</sup>

La conversación entre el abogado y el representante de la constructora está grabada en un video editado y publicado por el periódico *Reforma*, con una duración de alrededor de seis minutos. Es un documento muy interesante justamente por las reglas del juego que deja ver.<sup>11</sup> Es evidente que se trata de un conversatorio que sigue a una serie de otras propuestas, contrapropuestas y conversaciones que forman parte de una larga negociación entre las partes interesadas desde hace algunos años. En esta conversación, el abogado hace referencia a pláticas anteriores, relatando diversos requerimientos de mejoras hechas por los vecinos, en particular por la esposa de López Dóriga. Y pide que la constructora realice una serie de trabajos de mejoras en el edificio en donde ellos viven. Esto tampoco es infrecuente en circunstancias semejantes, y es presentado por el abogado como parte de los trabajos de *mitigación de impacto* de la nueva construcción sobre su entorno.

El abogado dice que ya habló con la esposa del periodista y que ella entendió que no se puede detener el proyecto. Su respuesta es “sí, siempre y cuando me cambies los elevadores”. Según lo dicho por el abogado en el video, además de pedir que se sustituyan los elevadores de su edificio por otros nuevos, quiere que se renueven las plantas de luz y las cuatro calderas de la piscina del edificio en donde viven. Después de exponer esta petición, el abogado dice “en pocas palabras, y aquí es donde ustedes me tienen que ayudar, aunque yo no voy a decir que vine a pedirte que me ayudes... en pocas palabras quieren dinero, cabrón. Aunque se oiga así de brusco, no hubiera querido venir a decírtelo nunca, pero a eso se resume, quieren dinero. ¿Cuánto quieren? Quieren cinco millones de dólares”.

Después de un corte en la grabación —porque en el video la conversación está resumida— el abogado dice que necesita que su interlocutor lo piense y le dé “una base”, es decir, que haga una contraoferta de lo que estaría dispuesto a ofrecer. Con esta base el abogado hablará con sus representados para cerrar la negociación. La respuesta del interlocutor, representante de la empresa constructora se expresa con estas palabras, que son de gran interés para nuestro tema.

---

<sup>10</sup> Entre otros artículos periodísticos acerca de este caso, consultar: *Aristegui Noticias*, 31 de agosto de 2015; *Proceso*, 10 de febrero de 2017; *Proceso*, 10 de junio de 2017 y *Proceso*, 8 de septiembre de 2017.

<sup>11</sup> El video fue tomado de forma encubierta en las oficinas de la constructora y difundido por el periódico *Reforma* (21 de agosto de 2015).

Nunca nos hemos encontrado con una situación como esta, en donde hay un grupo de vecinos que, evidentemente, no solamente tienen a un gran abogado, sino que tienen las relaciones con las autoridades que les permiten a ellos hacer una propuesta de este tipo. Y ésa es la parte que a nosotros nos cuesta mucho aceptar, porque nosotros estamos en este negocio de largo plazo. Si fuera mi único proyecto, yo te diría ¿sabes qué?, está bien. Voy a aceptar porque yo quiero vivir aquí y ¿sabes qué?, está bien, no estoy de acuerdo, pero está bien. Pero, para una empresa como la nuestra, que estamos en esta ciudad invirtiendo mucho dinero, acceder a una... no me gusta decirlo, pero esto yo lo veo como una extorsión, para un proyecto como éste y con estas autoridades yo creo que abre la puerta para que esto se vuelva un mecanismo para que nos suceda en catorce proyectos que tenemos actualmente.

Con estas palabras entendemos que los vecinos son muy influyentes y han podido usar las leyes a su favor en contra de la constructora. También entendemos que tienen fuertes vínculos con las autoridades locales y que esto representa una seria amenaza para los trabajos futuros de la empresa. La respuesta del abogado consiste en advertir a su interlocutor sobre la prosecución del pleito legal, con las siguientes palabras:

Hoy con certeza, sin tener todavía el acuse, pero hoy con certeza, se está presentando ante la Consejería jurídica un juicio de lesividad, que es un niño más, una rayita más a los temas, ¿no? ¡Y yo esto se lo tengo que decir! No voy a llegar y esconder algo que es evidente y es obvio. Tampoco podemos ya poner más carne, ¡eh!, porque si yo empiezo a poner más carne, más trabajo me va a costar.

Aquí viene una de las partes más interesantes de la conversación. Se refiere a cómo el abogado considera que se pueden interrumpir las acciones legales en curso, en cuanto se haya logrado un arreglo entre las partes:

Porque en el momento en que nosotros lleguemos a un acuerdo, vamos a tener que ir a la oficina del jefe de gobierno, pedirle una reunión, estar presentes todos los involucrados y decirle: “Maestro, ya estamos arreglados, ya hay finiquito entre ambas partes, ¡desísete!”.

Esta frase parece indicar que para interrumpir un pleito entre dos sujetos privados por diversas vías legales desde hace algunos años, es suficiente ir con el



jefe de gobierno y decirle que se desista de seguir actuando legalmente porque las partes ya se arreglaron. Encontramos en estos dichos algunos elementos relevantes para la reflexión acerca del papel de la negociación en la producción y reproducción de la ciudad. Es como si detrás de este video se abriera una rendija para observar el funcionamiento de las relaciones entre las elites políticas y económicas de la ciudad. Personas de este nivel socioeconómico y con este capital social están en posibilidad de pedir una reunión con el máximo representante del gobierno de la ciudad y decirle lo que tiene que hacer. Aunque la reunión que imagina el abogado para poner fin al pleito no sucedió, podemos pensar que otras reuniones semejantes —acerca de asuntos de igual o mayor relevancia— pudieron realizarse para arreglar conflictos relativos a la producción y al uso del espacio urbano. Además, vinculado al anterior, se infiere una visión de la acción legal como algo supeditado a la negociación en curso entre particulares y que puede interrumpirse no bien las partes hayan llegado a un arreglo. Cabe subrayar que esta negociación fracasó, por tanto, las partes no fueron con el jefe de gobierno a decirle que se desistiera de la acción legal, sino que otra acción legal fue emprendida para contrastar la propuesta del abogado. Está claro que dismantelar una acción legal es más complejo de lo que parece indicar el abogado en su discurso y también que los arreglos mediante la negociación tienen un límite, relacionado con lo que las partes están dispuestas a exigir por un lado y a ceder por el otro.

Sin embargo, aunque la negociación haya fracasado, este caso es revelador del hecho de que personas del más alto nivel económico y un abogado muy experimentado hayan considerado posible resolver su conflicto mediante una negociación entre particulares. De hecho, lo hicieron durante varios años, combinando acciones legales y reuniones informales. Emprendieron acciones legales que llegaron a interrumpir la obra en cinco ocasiones e, inclusive, elaboraron propuestas de convenios escritos para dirimir sus divergencias.

Todos estos parlamentos, acciones y propuestas llegaron hasta el punto grabado en el video, en donde una de las partes propone un arreglo que la otra considera inaceptable. Un tipo de arreglo que posiblemente era esperado por la constructora, de otra forma no hubiera acondicionado el espacio para poder llevar a cabo una grabación encubierta, suponemos que la cámara está escondida debajo de una mesita, pero graba perfectamente la imagen y las palabras del portador de la propuesta inaceptable.

Una vez hecho público el video, el abogado de los vecinos niega en una entrevista que se tratara de una extorsión, sino que defiende el pedido de dinero como parte de una negociación en curso. En una entrevista, explica que

“se elaboró un convenio que no se firmó, en el que se preveía una pena convencional, pero no de cinco millones, sino una pena que, de alguna manera, si ellos [los representantes de ABILIA] no cumplían, se tomarían cotizaciones y podrían ser de hasta cinco millones”.

Sucesivamente publicó un desplegado en el periódico *Reforma* en donde niega haber sido el representante legal de la esposa del conductor de televisión y sostiene que lo que se estaba negociando era el pago relativo a las obras de mitigación debidas por el impacto que el nuevo edificio tendría sobre los edificios vecinos (Obras, 2015).

¿Cuál ha sido el desenlace de este conflicto? ¿Se llegó a construir el edificio? ¿En que terminó la demanda por extorsión? Según reporta un artículo publicado por la revista *Proceso* (22 de septiembre de 2015), la constructora ganó el juicio para retomar la obra y el edificio se construyó. En cuanto a la acción legal por el supuesto intento de extorsión, ésta en un primer momento no procedió, pero después se llegó a que el conductor y otros vecinos fueran llevados a declarar en calidad de testigos sobre el caso, lo que se considera como un resultado positivo para la demandante, según se puede leer en un artículo firmado por Jenaro Villamil y publicado también por *Proceso* (10 de junio de 2017). En el último artículo de prensa disponible en Google del mismo autor, con fecha del 8 de septiembre de 2017, aprendemos que

[...] el grupo inmobiliario ABILIA, de la empresaria María Asunción Aramburuzabala, ganó el amparo definitivo ante la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, que tendrá que llamar a declarar a los 39 testigos y vecinos, incluido el periodista Joaquín López Dóriga y su esposa, Teresa Pérez Romo, por el presunto caso de intento de extorsión (*Proceso*, 8 de septiembre de 2017).

Después de estas fechas no aparecen más noticias en la *web* acerca del desarrollo de este caso. Podemos imaginar dos cosas: o que las partes han llegado a un punto de entendimiento satisfactorio o que no ha pasado todavía nada que pueda considerarse conclusivo de este caso. Será necesario profundizar para obtener más información. Una exploración en el lugar muestra que el edificio no está terminado: se encuentra todavía en construcción.

### Consideraciones a manera de conclusión

Hasta la fecha (agosto 2018), en ambos casos no es posible fijar una conclusión del conflicto. En efecto, se trata de cadenas complejas de acciones y reacciones que podrían virtualmente no terminarse nunca. Seguir el proceso de su desarrollo equivale a seguir el devenir de la producción del espacio no como algo estático, sino dando cuenta de su cambio constante, tal y como es la producción de la urbanización, un proceso infinito y siempre cambiante, aunque es posible descubrir en él algunos patrones o elementos recurrentes. Éstos se encuentran en ciertos valores y criterios, explícitos e implícitos, que orientan la actuación de los actores, es decir, en su cultura.

Algo que aparece claramente desde una primera lectura de estos dos casos es la flexibilidad de la ley, o su manipulación sistemática, es decir, la ley termina siendo interpretada y aplicada según el equilibrio de fuerzas entre las partes involucradas. En contextos urbanos no marginales, sino todo lo contrario, ya que se trata de lugares que no sólo tienen gran relevancia económica y espacial, sino que son disputados por actores que representan los llamados *poderes fácticos*, es decir, poderes de facto, como el poder empresarial, el poder mediático y el poder corporativo y clientelar vinculado al control de los sectores populares, la producción del espacio construido y la gestión del espacio público se fundamentan en la negociación entre las partes, un ámbito que resulta clave para entender la forma como la manipulación de las herramientas legales plasma la producción y la gestión del espacio.

En ambos casos, la invocación o el recurso al marco legal está presente, pero toma forma a partir de la negociación en curso entre las partes. Por tanto, la negociación reviste un papel decisivo en la definición de los usos del espacio y en la conformación que llega a tener el espacio urbano como resultado de la disputa. A reserva de proseguir con la investigación, espero haber mostrado con este texto que una lectura abocada a entender los supuestos que orientan la negociación entre los actores en conflicto contribuiría significativamente a profundizar nuestro entendimiento del orden urbano que rige la producción del espacio y de su carácter intrínsecamente híbrido, que se entreteje entre lo formal y lo factual. Para ello, hace falta multiplicar los casos de estudio y seguir investigando.

## Bibliografía

- ABILIA, s. f., “Rubén Dario 225”. <https://abilia.mx/proyectos/ruben-dario-225>
- ALBA Vega, Carlos, 2015, “La política local y la globalización desde abajo. Los líderes de los vendedores ambulantes de las calles del centro histórico de la ciudad de México”, en Carlos Alba Vega, Gustavo Lins Ribeiro y Gordon Mathews (coords.), 2015, *La globalización desde abajo. La otra economía mundial*, FCE/El Colegio de México, Ciudad de México.
- ARISTEGUI Noticias, 31 de agosto de 2015, “Expongo ‘tu modus operandi, tu porquería’: Aramburuzabala a López Dóriga”, México. <https://aristeguinoticias.com/3108/mexico/lo-que-estoy-haciendo-es-exponer-tu-modus-operandi-tu-porqueria-aramburuzabala-a-lopez-doriga/> (consultado el 20 de mayo de 2019).
- AZUELA, Antonio, 2016, “Introducción. Una especie de neorrealismo jurídico”, en Antonio Azuela (coord.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*, UNAM/PAOT.
- BOLAÑOS, Claudia y Sharenni Guzmán (viernes 14 de septiembre, 2012), “Superhéroes caen en manos de la SSP”, *El Universal*. <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/113392.html>
- BRENNER, Neil y C. Schmid, 2016, “La ‘era urbana’ en debate”, *Revista EURE*, vol. 42, núm. 127, Santiago de Chile. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0250-71612016000300013&script=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0250-71612016000300013&script=sci_arttext)
- BUROCRACIACOSMICAMX, 2019. <https://www.facebook.com/burocraciacosmicamx> (consultado el 20 de mayo de 2019).
- CONNOLLY, Priscilla (coord.), 2005, *Tipos de poblamiento en la ciudad de México*, UAM Azcapotzalco, Ciudad de México. <https://leerlaciudadblog.files.wordpress.com/2016/05/connolly-tipos-de-poblamiento-en-la-ciudad-de-mc3a9xico.pdf>
- CROSS, John, 1998, *Informal Politics. Street Vendors and the State in Mexico City*, Stanford University Press, Stanford, Estados Unidos.
- DIARIO Oficial de la Federación (DOF), 18 de diciembre de 2014, Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-0f05874fac7a0a-4b94b9935dd0998eae.pdf>
- DUHAU, Emilio y Ángela Giglia, 2008, *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*, Siglo XXI, Ciudad de México.
- EL Universal, 14 de septiembre de 2012, “Superhéroes caen en manos de la SSP”, México. <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/113392.html>
- FERRARA, Marian, 2015, “La fachada de la ciudad. El problema de la alteridad en la esfera pública y los espacios públicos del Centro Histórico de la Ciudad de

- México: el reconocimiento del otro en el andador Madero”, tesis de Licenciatura en Sociología, UAM Azcapotzalco, Ciudad de México.
- JARAMILLO, Norma, 2007, “Comercio y espacio público. Una organización de ambulantes en la Alameda Central”, *Alteridades*, vol. 17. núm. 34, UAM Cuajimalpa, México.
- MELÉ, Patrice, 2013, *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, PUR, Francia.
- OBRAS, 3 de septiembre de 2015, “Abogado en caso ABILIA publica desplegado y niega extorsión”, México. <https://obras.expansion.mx/construccion/2015/09/03/abogado-en-caso-abilia-publica-desplegado-para-negar-extorsion> (consultado el día 3 de diciembre del 2018).
- PROCESO, 22 de septiembre de 2015, “Aramburuzabala gana batalla a López Dóriga: podrá reanudar obra”, México. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2015/9/22/aramburuzabala-gana-batalla-lopez-doriga-podra-reanudar-obra-152552.html>
- PROCESO, 10 de febrero de 2017, “Juez ordena a la Procuraduría capitalina reabrir el caso López Dóriga-Aramburuzabala”, México. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2017/2/10/juez-ordena-la-procuraduria-capitalina-reabrir-el-caso-lopez-doriga-aramburuzabala-178763.html> (consultado el 20 de mayo de 2019).
- PROCESO, 10 de junio de 2017, “Caso Aramburuzabala: López Dóriga, a tribunales”, México. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2017/6/10/caso-aramburuzabala-lopez-doriga-tribunales-185898.html> (consultado el 20 de mayo de 2019).
- PROCESO, 8 de septiembre de 2017, “Aramburuzabala gana amparo para citar a declarar a esposa de López Dóriga”, México. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2017/9/8/aramburuzabala-gana-amparo-para-citar-declarar-esposa-de-lopez-doriga-191062.html> (consultado el 20 de mayo de 2019).
- REFORMA, 21 de agosto de 2015, “Esposa de Joaquín López Dóriga extorsiona”. <https://www.youtube.com/watch?v=kcihUaakJeU> (consultado el 20 de mayo de 2019).
- REMY, Jean, 2016, “Spatialité du social et transactions”, *Sociologies*, Dossiers Espaces et transactions. <http://journals.openedition.org/sociologies/5354> (consultado el 21 mayo de 2019).
- SECRETARÍA de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), s. f., Sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano.
- SILVA, Diana, 2010, “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2007)”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 2, UNAM, Ciudad de México.
- SOCIOLOGIES (2016), Dossiers Espaces et transactions. <https://journals.openedition.org/sociologies/16799>

*VICE*, 29 de julio de 2015, “El negocio del disfraz en el Centro Histórico del DF”, México. [http://www.vice.com/es\\_mx/read/las-botargas-del-centro-historico-del-df](http://www.vice.com/es_mx/read/las-botargas-del-centro-historico-del-df) (consultado el 20 de mayo 2019).

# MERCADO DEL SUELO Y PRÁCTICAS ESPACIALES. LA EVOLUCIÓN DE LA CONFIGURACIÓN FÍSICA DE UNA CIUDAD LATINOAMERICANA. BOGOTÁ: 1900-2018

*Samuel Jaramillo González\**

## Resumen

Se propone una interpretación de las transformaciones experimentadas por la ciudad de Bogotá en su configuración socioespacial en el último siglo, intentando articular conceptualmente dos elementos: las mutaciones en las representaciones sociales y prácticas urbanas, y los cambios en los precios inmobiliarios y en el sistema de agentes de la construcción. Este último elemento rara vez se toma en cuenta al analizar la evolución de las ciudades latinoamericanas.

En la teoría de la renta del suelo urbano existe un cierto *impasse* teórico y metodológico. Si se piensa en términos de causalidad unidireccional, la lógica de los mercados inmobiliario y del suelo urbano determina los fenómenos de la distribución espacial de las actividades y de las prácticas espaciales. Pero para entender la formación de los precios del suelo deben tomarse como referencia estas prácticas espaciales. La causalidad sería la inversa. La observación de las transformaciones espaciales en una dimensión más concreta permite de forma eventual dilucidar la interacción y el entrelazamiento entre estas dos dimensiones. Se trata de descender en los niveles de abstracción en la teoría de la renta. Nuestro referente para este análisis es, precisamente, la teoría marxista de la renta del suelo urbano.

---

\* Facultad de Economía y Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.



### Palabras clave

Bogotá, urbanización latinoamericana, renta del suelo urbano, mercado del suelo urbano, mercado inmobiliario.

En este texto me propongo exponer un cuadro de interpretación de los principales cambios que ha experimentado la estructura socioespacial de Bogotá desde comienzos del siglo XX hasta el presente. Su eventual contribución se ubica, como he señalado, en el terreno de la interpretación. Por fortuna, la ciudad cuenta, y de manera creciente, con historiadores sistemáticos y rigurosos que han ido acrecentando nuestro conocimiento de hechos y circunstancias del desenvolvimiento espacial de la ciudad; también, proponen explicaciones. En este último terreno intento hacer algunos aportes, para lo cual me apoyo en este valioso acervo colectivo.

Por definición, los hechos espaciales son fenómenos particularmente complejos que implican multiplicidad de determinantes y en los que la imbricación específica y la sucesión temporal son decisivas. El principal objetivo de este ensayo es articular dos dimensiones que no siempre son tomadas en cuenta de manera simultánea en estos análisis. La primera de ellas podría denominarla de naturaleza socioespacial, de los cuales destaco dos componentes: los esquemas de representación de los distintos grupos sociales, tanto de las visiones de sí mismos como de los otros grupos, y lo que podríamos denominar “prácticas espaciales”; en cada momento existe una pluralidad de estos esquemas, que con frecuencia se contraponen, y cuya imbricación va transformándose con el tiempo.

La segunda dimensión es de naturaleza económica e involucra el mercado inmobiliario y de tierras, así como el esquema de agentes ligados a la producción y circulación del espacio construido. Estas dos dimensiones, desde luego, están entrelazada, pero las formas en que se articulan no son fáciles de dilucidar analíticamente.

En la teoría marxista de la renta del suelo urbano existe un *impasse* al respecto que tiene una raíz teórica, pero su núcleo, a mi juicio, es de orden metodológico. Desde una cierta perspectiva —si se piensa en términos de causalidad unidireccional— son los hechos que emergen en la lógica de los mercados inmobiliario y del suelo urbano los que determinan los fenómenos de la distribución espacial de las actividades y de las prácticas espaciales. Esto parece muy evidente en ciertas mutaciones. Y, sin embargo, desde otra perspectiva, para

entender la formación de los precios del suelo deben tomarse como referencia, precisamente, estas prácticas espaciales. Las convenciones en el uso del espacio construido que son desiguales y estructuradas en el territorio urbano son las que definen las diferentes magnitudes de los precios de los terrenos: los cambios en estas prácticas desencadenan cambios cuantitativos en los precios. La causalidad sería la inversa. Parece razonable pensar en una determinación dialéctica y que existe un conjunto de determinaciones mutuas que realimentan o neutralizan efectos de cada una de estas esferas. Pero para que esto vaya más allá que una mera declaración formal y que esta aproximación sea útil para la interpretación, a mi parecer es necesario plantearlo en un nivel de abstracción un poco más concreto, donde sea posible dilucidar estos entrelazamientos —y tener en cuenta eventualmente, otros determinantes—.

Para organizar la exposición y potenciar la discusión acerca de sus propuestas, abordaré el examen de cinco momentos de cambio en la estructura espacial de la ciudad que considero decisivos, e intentaré reflexionar, con un cierto nivel de esquematismo, en el que se privilegian los rasgos gruesos, los “hechos estilizados” lo cual, a mi juicio, facilita la discusión conceptual.

El texto se centrará en el examen del desenvolvimiento de estos fenómenos en la ciudad de Bogotá, pero tengo la expectativa de que esto puede ser un referente para pensar estos asuntos en un plano un poco más general de las ciudades latinoamericanas: muchos de estos procesos tienen importantes aspectos en común con otras ciudades en nuestra región y, a la vez, bastantes diferencias con realidades similares en otras latitudes, en particular con lo que ocurre en los países capitalistas centrales.

### **La ciudad concéntrica: primeras décadas del siglo xx**

El primer momento a examinar es el punto de arranque de esta sucesión de mutaciones, las décadas iniciales del siglo xx en las que la ciudad conserva básicamente la estructura que la acompañó durante los tres siglos y medio precedentes. Bogotá fue durante el siglo xix una ciudad muy pequeña; hasta la década de los años sesenta apenas llegaba a los cuarenta mil habitantes. En la última etapa del siglo, la ciudad comenzó a experimentar un aumento poblacional considerable, pero al despuntar la centuria no había alcanzado la cota de los cien mil habitantes.

El esquema de organización espacial que tenía este poblado era muy sencillo: corresponde al tipo de ciudad concéntrica. En el núcleo de la aglomeración

y alrededor del espacio emblemático de la Plaza de Bolívar, se concentraban las actividades políticas, administrativas, religiosas más importantes; también el comercio superior. Las familias de los estratos más elevados ubicaban sus residencias en este núcleo central y el aprecio social de los habitantes iba descendiendo a medida que sus moradas se alejaban de éste. En el extrarradio se localizaba la población de menores ingresos y se llevaban a cabo las actividades más utilitarias.

Este esquema tan simple parece tener dos determinantes fundamentales más bien transparentes: la herencia colonial, pues las pautas explícitas de poblamiento del imperio español promovían este orden tan jerarquizado en las ciudades y conjuntos urbanos. A pesar de que hablamos de un momento donde ya había transcurrido un siglo de independencia, la dinámica de Bogotá había sido lenta, sin mucha oportunidad de introducir grandes cambios. Por otra parte, esta parece ser la forma más sencilla de operar de los mercados inmobiliarios; la concentración de actividades terciarias genera ventajas para su desempeño y la competencia por la ubicación debe hacer prevalecer los agentes más fuertes: las actividades terciarias superiores y los residentes de ingresos altos que acaparan los lugares centrales y sus aledaños. No en vano es esta la representación simplificada con la que a menudo se reflexiona en las elaboraciones más abstractas de los mercados inmobiliarios: una aglomeración monocéntrica, en la que los precios de los inmuebles van descendiendo a medida que aumenta la distancia a ese nodo y, en el caso residencial, también el ingreso de los ocupantes.

### **¿Una segregación débil?**

Sin embargo, hay que señalar un matiz. En general, se tiene la sensación de que la segregación socioespacial era relativamente débil. Esta afirmación puede tener muchos significados, pero aquí alude a dos hechos específicos: el primero es que, si bien los grupos de mayores ingresos se agrupaban de manera nítida en el área central de la ciudad, en esos mismos lugares residía un contingente muy apreciable de pobladores de bajos ingresos. Esto, a su vez, respondía a dos circunstancias: 1) en las mismas residencias de los privilegiados vivía una cantidad muy apreciable de servidumbre, en un número comparable o incluso mayor a lo correspondiente a las familias principales. 2) Era muy generalizada la práctica de que, en sus grandes casonas, las familias elegantes se reservaban para sí la parte principal de la edificación, con frecuencia la planta alta, pero

alquilaban las que daban a la calle para actividades rentables: buena parte de ellas estaba ocupada por artesanos, pequeños comerciantes y prestatarios de servicios que vivían en su mismo local.

La segunda razón para afirmar que “el grado de segregación era moderado”, más que a la localización residencial, se refiere al uso de la ciudad y de los espacios colectivos. Como es de esperarse, este contingente de residentes de bajos ingresos en el área central usaba esos espacios públicos. En general, los espacios colectivos, los inmuebles oficiales, las áreas comerciales, muy mayoritariamente centrales, parecían usarse de manera recurrente por individuos de muy distintos grupos sociales.

¿Cómo se explica este hecho de una segregación moderada? Si existiera una correspondencia estrecha entre el grado de desigualdad económica y la severidad de la segregación, lo descrito aquí sería algo sorpresivo, pues existen claros indicios de que la sociedad bogotana de principios del siglo XX era mucho más desigual que en años posteriores: sería de esperar que la separación espacial de los grupos sociales hubiera sido más marcada en esas épocas, pero la sensación que se tiene al respecto es que la segregación ha arreciado con el paso del tiempo.

No obstante, no existen razones para que haya un paralelismo estricto entre inequidad social y exclusión espacial. Una razón para la separación territorial entre los grupos tiene que ver con las pautas de comportamiento espacial: si son muy dispares pueden surgir fricciones y desajustes entre grupos diversos, y estas incoherencias pueden ser estrictamente funcionales o de tipo simbólico. Éste es un factor que induce a los individuos a preferir vivir cerca de otros que tengan comportamientos similares. Si el contraste en el nivel de ingresos de los distintos grupos es muy marcado, es esperable que esto genere distintos esquemas de comportamiento espacial que contribuyan a su separación física, lo cual reforzaría una aproximación entre heterogeneidad en ingresos y fragmentación espacial.

Por otra parte, y esto es algo más específico en el capitalismo, la segregación socioespacial es un mecanismo que emplean los sectores de mayores ingresos para hacer explícita su ubicación privilegiada en la escala social.

Dado que en la sociedad capitalista en principio no existen mecanismos jurídicos de diferenciación social, para hacer evidente esta distinción debe recurrirse a mecanismos *ad hoc* y el gasto conspicuo es el más importante. La localización exclusiva en ciertos sectores de la ciudad es un dispositivo convergente para este propósito. Para un individuo residir en un lugar en el que están asentados de manera exclusiva los privilegiados, es una señal visible de pertenencia

a ese grupo. No por azar el instrumento para garantizar esta exclusividad es el mercado del suelo: los compradores de los inmuebles que por su localización tienen una carga simbólica positiva están dispuestos a pagar por ellos un sobreprecio, que se convierte en renta —justamente lo que se conoce como *renta de segregación*—. ¿Cuánto pagan por ello? Lo suficiente para que quienes tienen ingresos más débiles no puedan costearse esa localización. En otras palabras, la renta de segregación es un pago que se hace a cambio de la diferenciación social y su monto está asociado al nivel del ingreso de los grupos involucrados. De nuevo, el contraste en los ingresos parece ligarse a este mecanismo.

¿Por qué entonces estos dispositivos, particularmente el último, parecen operar de una manera “débil”? A mi juicio, se debe a un factor más general: lo que podría denominarse *hegemonía social*, muy pronunciada, de la que disfrutaban estas élites en ese momento. Su preponderancia social es tan marcada que no son necesarios los mecanismos *ad hoc* para hacer evidente el *status* de los privilegiados: podría decirse que pueden darse el lujo de compartir el espacio urbano con otros grupos, pues allí su pertenencia a las capas más altas es incontestable. La talla limitada de la ciudad, sin duda, contribuía a eso. Los individuos pertenecientes a las capas dominantes podían actuar a sus anchas en este espacio urbano en el que su preponderancia es reconocida sin vacilaciones y donde el comportamiento de los otros grupos es subordinado.

### Presencia de la segregación

Sin embargo, no hay que exagerar respecto de la debilidad de este tipo de segregación. En primer lugar, hay que recordar que los “barrios populares” periféricos eran ocupados de manera exclusiva por pobladores de bajos ingresos. Estaban muy estigmatizados entre las minorías privilegiadas que jamás acudían allí. Incluso, en la representación se establecía una clara ligazón de los residentes de estos barrios humildes con la delincuencia y el lumpen. Los barrios pobres eran territorios considerados peligrosos y precarios, sobre todo en términos sanitarios, algo que cobrará cada vez mayor importancia a medida que se va fortaleciendo un discurso higienista que legitima las acciones sobre la ciudad.

Hay que anotar que también existía una relativa segmentación en las actividades centrales. Al lado de lo que podríamos denominar “centro tradicional”, que parece haber sido frecuentado por el conjunto de la población, existía lo que proponemos denominar “centro popular”: un área en que se desarro-

llaban las actividades utilitarias más básicas, como el comercio de alimentos al por mayor y el matadero. En esta área y en sus alrededores se desarrollaban actividades centrales con pautas espaciales peculiares de los grupos populares y que sólo ellos utilizaban: sitios de comercio al detal, lugares de comidas, sitios de diversión, utilizados casi exclusivamente por pobladores pobres y en los cuales sólo, en raras ocasiones, se aventuraban individuos de clases superiores.

Es importante precisar cómo se reproducía este esquema. Aunque la magnitud absoluta de la urbe fue modesta hasta comienzos del siglo XX, ciertamente aumentó en población. Falta mucho por precisar cuáles eran las características específicas de los sistemas de producción de espacio construido. Es claro que no existía una rama de promoción propiamente capitalista o, por lo menos, la talla de sus agentes era pequeñísima. Para las capas de más altos ingresos lo predominante parece haber sido la *construcción por encargo*: para la edificación de las residencias y también de los edificios comerciales y de servicios, se acudía a contrataciones *ad hoc* de prestatarios de servicios —constructores, arquitectos independientes— que adelantaban la construcción bajo la dirección y la financiación del mismo usuario. Existen indicios de que con un esquema parecido se producían viviendas que no estaban destinadas para el autoconsumo, sino para alquilarse (*casas de renta* en el lenguaje de la época).

En los sectores populares, el esquema no parece haber sido muy distinto, sólo que en la edificación misma debió ser mayor la proporción de *autoconstrucción*, es decir, que más que contratar el proceso productivo, éste era desarrollado total o parcialmente por los mismos pobladores.

Al inicio, la aglomeración urbana era poco densa y no todos sus bordes estaban plenamente delimitados. Esto permitió su expansión en algunos frentes. Propietarios de los terrenos aledaños al casco urbano incorporaban nuevos espacios siguiendo la cuadrícula ortogonal tradicional de las ciudades hispánicas y vendían lotes individuales para ser construidos por encargo. Dadas las pocas opciones de ahorro remunerado con que contaba la población, era relativamente asequible, para quienes tenían alguna liquidez, la adquisición de *casas de renta* para tener alquileres como ingreso continuo e, incluso, era bastante extendida, entre familias pudientes, la práctica de comprar una o varias parcelas urbanas individuales y conservarlas vacías, con la expectativa de venderlas pasado un tiempo a un precio mayor.

## **La reproducción de la estructura espacial**

Es conveniente destacar que en el desenvolvimiento de esta estructura jugaron un papel importante la renovación edilicia y la densificación. Originalmente, las edificaciones de la ciudad ocupaban terrenos muy amplios y muchas eran edificaciones sencillas de un solo nivel. Buena parte de las nuevas construcciones se hicieron en subdivisiones de los grandes lotes ya ocupados, por sustitución de las edificaciones antiguas e, incluso, mediante sobreelevamientos.

En las tres últimas décadas del siglo XIX, cuando el ritmo de crecimiento de la población urbana aumentó a la no despreciable tasa de 3% anual, la ciudad se expandió en alrededor de 50% de su área original de unas sesenta y cinco hectáreas alrededor de la plaza principal. En particular, la zona positivamente connotada, que originalmente estaba confinada entre dos de los ríos que atraviesan la ciudad (San Agustín y San Francisco), se expandió hacia el norte, prolongando la calle central de la ciudad (la carrera 7 o Calle Real) en esa dirección, y tomó el nombre de Avenida de la República. La mancha urbana global se expandió prácticamente en todas las direcciones, pero la población durante ese mismo período, como hemos visto, se multiplicó en dos veces y media: como se ve, se presentó una fuerte tendencia hacia la densificación. En las primeras tres décadas del siglo XX esta tendencia continuó: la estructura socioespacial de la ciudad permaneció, pero la ciudad siguió expandiéndose de manera más o menos compacta. En 1928, su área había duplicado la que tenía en 1900, aunque su población creció un poco más rápidamente hasta alcanzar los 235 000 habitantes.

### **La expansión suburbana: décadas de los años treinta y cuarenta**

A partir de los años treinta y en la década siguiente, la ciudad sigue creciendo con gran velocidad y acelera su ritmo de expansión poblacional: entre 1928 y 1938 crece a una tasa promedio anual de 3.5% y alcanza en la última fecha una magnitud de 330 000 habitantes. En el siguiente periodo intercensal, entre 1938 y 1951 su población crece a una tasa de 5.5% anual y alcanza un volumen de 665 000 habitantes.



## La emergencia de desarrollos periféricos

En ese momento surge una novedad importante en su dinámica socioespacial. Como se ha mencionado, en la etapa anterior, la urbe densificaba su espacio edificado y se expandía gradualmente y de manera compacta en los frentes donde esto era posible porque existían terrenos marginales relativamente vacíos. Pues bien, en esta época surge una pauta inédita: comienzan a aparecer por fuera del espacio consolidado de la ciudad desarrollos periféricos sin continuidad espacial con este casco urbano.

Existían antecedentes. Desde comienzos del siglo había algunos asentamientos en el extrarradio del casco urbano, en especial un pequeño núcleo poblado en el norte, denominado Chapinero, en la vía que comunicaba a Bogotá con el oriente del país. Este sitio fue ocupado al principio por residencias de recreo de los grupos más pudientes, que paulatinamente se convirtieron en permanentes. Esto se reforzó porque desde la década de los años ochenta del siglo XIX operó una línea de tranvía que cubría los seis kilómetros que separaban a Chapinero del núcleo de la ciudad, misma que parece haber sido en sus inicios una obra de “consumo conspicuo colectivo”, pues no respondía a requerimientos de movilidad. Pero toda ciudad con pretensiones de cosmopolitismo debía contar con tranvía, un símbolo de modernidad (Jaramillo y Parias, 1991). En sus cercanías se inició, desde los años diez, un desarrollo de viviendas de lujo que, sin embargo, creció muy lentamente.

A partir de la década de los años treinta ya esto no es algo excepcional y comienzan a proliferar desarrollos de vivienda periféricos relativamente distantes del casco central de la ciudad y sin contigüidad física con él. Vale la pena hacer algunas precisiones acerca de las características de este fenómeno en las décadas de los años treinta y cuarenta, pues hoy en día existen percepciones que no son rigurosamente exactas.

En primer lugar, hay que señalar que estos asentamientos externos, desarrollados por propietarios territoriales y fraccionadores de suelo, eran ofrecidos tanto para habitantes de ingresos altos, como a grupos populares. De hecho, en su momento se consolidó una denominación para cada uno de ellos: “barrios obreros” de una parte; de la otra, “urbanizaciones residenciales”, que los diferenciaba de sus contrapartes en el núcleo principal de la ciudad (Jaramillo, 1981; Arango, 1979).

En segundo lugar, la aparición de estos nuevos elementos no implicó en este tiempo una alteración mayor del funcionamiento del casco urbano central ni su debilitamiento; éste seguía operando con pautas muy similares a las del

pasado inmediato. Un aspecto bien pertinente de ello es la lógica de la segregación socioespacial: los lugares identificados como los más ricos de la ciudad seguían siendo los espacios privilegiados del núcleo central de ésta y las zonas consideradas más pobres continuaban siendo los tradicionales barrios populares del cinturón externo de la ciudad central.

Finalmente, hay que resaltar que por esta época no se había plasmado aún la polarización que identifica el norte con la riqueza y el sur con la pobreza, que será característica de la ciudad por muchos años y que persiste en el imaginario colectivo. Aparecen “barrios obreros” en la periferia externa en todas las direcciones y también “urbanizaciones residenciales” no sólo en el norte, también en el occidente y en el sur. Para su expansión por el oriente, Bogotá tropezaba con la barrera natural de la cadena montañosa que le es contigua.

### ¿Qué genera los desarrollos periféricos?

Tradicionalmente se ha avanzado una hipótesis de corte culturalista para explicar la aparición de esta nueva pauta de expansión que remite a la influencia sobre las élites locales de valores de tipo anglosajón: la creciente incidencia sobre las minorías bogotanas de las prácticas espaciales de estadounidenses e ingleses que exaltan un entorno de baja densidad, con espacios verdes y especialización residencial. Lo anterior habría conducido a los grupos bogotanos dominantes a abandonar el área consolidada de la ciudad que tenía características casi opuestas (muy densa, con pocas áreas verdes y muy mezclada) y a generar en las afueras de la ciudad réplicas de estos espacios suburbanos del extranjero (Amato, 1968). Es posible que esto haya influido, pero habría que matizar sus alcances. De una parte, porque éste no fue el comportamiento generalizado de estas minorías privilegiadas. Como hemos dicho, la gran mayoría de las familias más ricas conservaron sus residencias en la aglomeración principal de la ciudad y el nodo positivamente connotado socialmente permaneció en los lugares tradicionales. Es más, entre los grupos más exclusivos había cierta descalificación a esto que se consideraba aventuras, modas pasajeras, sospechosas de ser asimiladas a estrategias de nuevos ricos. Es claro que debieron existir otros determinantes. Y esto lo refuerza algo que ya hemos señalado: también aparecieron barrios periféricos desconectados del cuerpo central de la ciudad, destinados a grupos populares, y es muy poco probable que, en este caso, obedecieran a estos paradigmas anglosajones.

A mi juicio existían otros determinantes relacionados con la estructura inmobiliaria. Como se ha señalado, la población de la ciudad siguió aumentando de manera muy rápida en estas épocas, lo cual implicaba una gran presión para la ampliación espacial de la ciudad. Esto lo reforzaba el hecho de que en el centro arreció la construcción de inmuebles administrativos y de comercio que reemplazaban viviendas tradicionales. El ensanche continuo de la ciudad consolidada tropezó en ese tiempo con un obstáculo importante: en sus bordes se había afianzado por estas épocas un anillo de asentamientos muy pobres y de actividades utilitarias —la industria incipiente de la época— que constituyó una barrera para la expansión paulatina de las residencias de mayores ingresos. La compraventa gradual de estos terrenos que ya estaban edificados resultaba muy onerosa, pues el comprador, aun si quisiera utilizar la propiedad como lote para hacer otro inmueble, tendría que pagar el valor de estas edificaciones y las vías extramercantiles se revelaron muy poco eficaces.

Una muestra de la magnitud de la dificultad para desplazar este “cinturón de miseria”, para utilizar la expresión corriente —que en este caso parece literal—, lo constituyó el episodio de la accidentada remoción del Paseo Bolívar (Brunner, 1936). Con este nombre se conoció el área de asentamientos muy precarios que fueron acumulándose en el borde oriental de la ciudad en el límite con las montañas. Durante décadas se intentó despejar de allí a estos pobladores, que impedían el ensanchamiento de los barrios más elegantes en esas zonas elevadas que tenían atractivos ambientales y una magnífica vista, entre otras cosas. Se argumentaba que estas viviendas, muy pobres y subequipadas, no sólo eran un espectáculo desagradable y muy visible para los habitantes y visitantes, sino que contaminaban las fuentes de agua de la ciudad, pues no contaban con drenajes. Ante la imposibilidad de que el funcionamiento espontáneo del mercado inmobiliario desplazara a estos grupos, con argumentos higienistas y de incipiente urbanismo, se diseñó un proyecto para erradicar compulsivamente estas edificaciones y construir en su lugar una vía paisajística: el Paseo Bolívar era el nombre del proyecto y así se conoció la zona aun antes de su instrumentación. Durante cuatro décadas se intentó echar a andar esta empresa, con movilización de dinero y con la fuerza, pero los costos y la resistencia organizada de los pobladores lo impidió: sólo logró llevarse a cabo de manera muy parcial —menos de la tercera parte de lo que se proyectaba— a finales de los años treinta.

En los otros frentes de expansión esto no se pudo lograr. El crecimiento demográfico que eclosionó de manera tan súbita y avasalladora sobrepasó la capacidad fiscal del Estado local, tradicionalmente débil en estos asuntos,

para atender las nuevas demandas en infraestructura urbana y también superó su capacidad coercitiva y normativa. Frente a esto, aparecieron agentes que comenzaron a ofrecer terrenos para ser desarrollados en vivienda saltando esta barrera que confinaba el territorio acotado de la ciudad, en condiciones mucho más espontáneas que en la etapa anterior en la que la regulación era relativamente estricta. Los propietarios tradicionales de los terrenos aledaños a la ciudad —sobre todo algunos no tradicionales que habían adquirido estas propiedades durante la coyuntura de la crisis de los años treinta en que muchos grandes agricultores y ganaderos perdieron sus tierras, que pasaron a ser propiedad de bancos y acreedores—, encontraron un magnífico negocio en la fragmentación de tierras: a los grandes globos de terrenos del extrarradio se les dotaba de una infraestructura mínima y se vendían los lotes individualmente para que fueran edificados bien sea bajo la modalidad por encargo, para los grupos solventes —“urbanizaciones residenciales” — o mediante la autoconstrucción —en los “barrios obreros” —.

Pero ¿por qué la discontinuidad física con el casco central? ¿Por qué la expansión no se dio ocupando los terrenos inmediatamente contiguos a este anillo de asentamientos populares? Existen varias explicaciones convergentes. Una de ellas es que estas iniciativas de fraccionamiento eran muy dependientes de la iniciativa de un emprendedor que las llevara adelante. En este sentido, las características personales de los propietarios de los terrenos potencialmente desarrollables eran muy relevantes y, al mismo tiempo, diferentes. No todos los propietarios de los terrenos colindantes con la ciudad tenían la disposición de abandonar sus prácticas agrícolas y ganaderas, o no tenían el capital o las habilidades empresariales para embarcarse en un fraccionamiento, empresa que era riesgosa, compleja, aunque eventualmente muy rentable. De alguna manera, los terrenos que efectivamente se fraccionaban eran aquellos cuyos propietarios sí llenaban algunos de estos requisitos. Paradójicamente, la crisis general de los años treinta fue una circunstancia favorable para este propósito, pues muchos terratenientes tradicionales que tenían fuertes deudas perdieron sus tierras a favor de bancos y otros acreedores. Estos últimos, presumiblemente debían tener una mayor disposición a realizar este tipo de negocios de urbanización.

Para que esto fuera posible, tuvieron que estar presentes dos circunstancias adicionales. Una de ellas ya la hemos mencionado: el relativo relajamiento de la capacidad de coerción del Estado local en materia de normatividad urbana. Desarrollar terrenos alejados de la ciudad, sin duda, encarecía el aprovisionamiento de ciertos elementos de infraestructura urbana y con frecuencia el Estado no estaba en condición de suministrarlos. Si se hubiera sido tan

exigente como en el pasado inmediato en cumplir estos requisitos, tal vez hubiera sido mucho más difícil desarrollar estos proyectos. La opción que tomaban estos empresarios era la de suministrar por su cuenta, pero con especificaciones menores estos valores de uso colectivo y en muchos casos omitir su suministro. Desde luego que esto se daba de manera muy extendida en los “barrios obreros”. Los funcionarios municipales de la época se quejaban de que estos loteadores, muchos de ellos personajes conocidos y respetados pertenecientes a las grandes familias de la ciudad, burlaban sistemáticamente las regulaciones y vendían terrenos sin servicios, en una práctica premonitoria de lo que con el tiempo se conocerá en la ciudad como “urbanización pirata”. Esto también se daba en cierta medida en las urbanizaciones para grupos solventes, cuyos trazados no respetaban ningún plan, la vialidad era elemental y con frecuencia las redes de servicios públicos eran muy deficientes. La avalancha de la urbanización era tal, en la época, que los funcionarios podían hacer muy poco para inhibir estas prácticas.

Otra circunstancia que hizo posible este fenómeno fue el desarrollo del sistema de transporte urbano colectivo, que hizo viable los desplazamientos cotidianos a estos lugares relativamente remotos con tarifas reducidas. Como se ha mencionado, cincuenta años atrás se había inaugurado un servicio de tranvía municipal, operado por un concesionario estadounidense que tenía tarifas elevadas y parecía ser más bien un consumo de lujo. A medida que la ciudad fue creciendo, fue acentuándose la presión por su expansión. A comienzos de la segunda década del siglo XX, mediante un proceso traumático, la compañía del tranvía fue municipalizada, pues, entre otras cosas, el concesionario se negaba a ensanchar y modernizar el servicio y mantenía tarifas muy altas. La empresa municipal del tranvía que lo reemplazó fue muy eficaz, una fuente muy importante de recursos fiscales para el municipio, y muy ágil en la ampliación del servicio, que fue electrificado —inicialmente era tirado por caballos— y que siguió con gran dinamismo la expansión espacial de la ciudad. Además, durante muchos años mantuvo una tarifa nominal fija y muy baja.

Después de los años treinta fue consolidándose un servicio privado de autobuses que operó como complemento y competencia del tranvía: tenía una tarifa aun más baja y era todavía más flexible, pues podía extender el servicio a nuevos asentamientos con relativa baja densidad. Todo esto hacía factible el funcionamiento de estos barrios relativamente alejados, tanto de grupos de ingresos elevados como de sectores populares.

## Los rasgos de la estructura de producción del espacio construido

Vale la pena aludir a la estructura de la producción inmobiliaria en esta etapa. Comenzaba a formarse un incipiente sector de promoción capitalista, de muy pequeña escala, que provenía de la construcción por encargo y que actuaba en operaciones pequeñas, a veces de una sola vivienda, y con técnicas similares a esta forma de producción transicional. Podría decirse que se trataba de agentes prestatarios de servicios para clientes por encargo, que con rutinas muy similares a las que empleaban normalmente, comenzaban a aventurarse a producir viviendas para ser vendidas en el mercado. Su clientela estaba muy delimitada social y espacialmente. No existía un sistema de crédito hipotecario que operara de manera satisfactoria, así que el mercado de estos promotores incipientes era pequeño y se limitaba a la demanda más solvente. La mayoría de las familias con poder adquisitivo compraban sus viviendas por la modalidad por encargo, así que también los más ricos quedaban por fuera de su acción. Su clientela estaba compuesta entonces por familias de ingresos medios, que eran poco numerosas en términos proporcionales, si se compara con épocas posteriores, en las que la sociedad bogotana era menos polarizada.

A estos grupos se les dificultaba adquirir en propiedad sus viviendas, bien sea mediante la compra a estos promotores o por medio de la construcción por encargo. Así que el grueso de la producción de esta incipiente promoción inmobiliaria capitalista estaba orientado hacia intermediarios, “rentistas” se les llamaba en su época, quienes compraban inmuebles para arrendar, en especial, a estos grupos de ingresos medios. Su escenario de actividades era fundamentalmente el área consolidada de la ciudad. Allí adquirían terrenos individuales, que edificaban en una, dos, tres casas de renta que vendían a rentistas, quienes, a su vez, las alquilaban a familias de sectores medios. Una innovación que después tendrá importancia es que los promotores más osados comienzan a edificar pequeños edificios de tres o cuatro pisos, con apartamentos para alquilar: también sus clientes privilegiados eran profesionales y empleados medios, pues los grupos de mayores ingresos se resistían a ocuparlos.

Desde luego, el grueso de la producción se realizaba mediante formas no capitalistas. Estimaciones para el período que va entre 1928 y 1951, muestran que la promoción capitalista produjo en ese periodo alrededor de 26.7% de las viviendas nuevas en la ciudad, y la construcción por encargo 19.3%. En esta estimación hay un registro de 3.9% atribuible a la construcción estatal, que no hemos mencionado aquí, pues en lo sustancial del periodo fue insignificante: este porcentaje responde a los últimos tres o cuatro años de este tiempo, en los

cuales comienza a operar un promotor estatal, pero antes prácticamente no existía este tipo de producción. La autoconstrucción, en contraste, significó 49%. En conjunto, en el sector inmobiliario, que apenas comienza a desarrollarse, el agente que se perfila como dominante es entonces el del fraccionador o “urbanizador”, como se le conoce en la ciudad. De hecho, existe un desdoblamiento entre el urbanizador legal y el ilegal o “pirata”, pero su diferenciación, como se ha aludido, es menos nítida de lo que podría esperarse. La porción de excedente que pueden capturar, mediante el incremento en el precio del suelo, es eventualmente considerable, pero parece haber existido una gran dispersión en la rentabilidad de estas operaciones: algunas con ganancias muy jugosas, otras que incluso condujeron a pérdidas y quiebras.

### Formación del “cono de alta renta” (décadas cincuenta y sesenta)

A partir de finales de los años cuarenta —y sobre todo en las dos siguientes décadas—, periodo en el cual la ciudad tiene un crecimiento poblacional y físico vertiginosos, surge una mutación importante en su lógica de organización socioespacial, que a menudo es amalgamada con lo que hemos visto en el apartado anterior, pero que tiene características propias. Examinemos sus componentes.

#### *Abandono residencial de las élites del centro y polarización de la macrosegregación*

En primer lugar, las familias acaudaladas comienzan a abandonar el centro como localización residencial. Es realmente en esta etapa en la que los sectores más ricos se trasladan de forma masiva a otras zonas y, aunque persisten reductos residuales, ya el centro deja de ser el nodo residencial positivamente connotado en términos sociales.

En segundo lugar, estas familias de mayores ingresos van a asentarse, de manera muy selectiva, en la periferia norte de la ciudad. En contraste, los otros grupos sociales se instalan en otras direcciones; particularmente, el frente sur es ocupado de manera muy homogénea por grupos de más bajos ingresos. Esto consolida un rasgo muy característico en la imagen que los bogotanos tienen de su ciudad, que persiste hasta hoy en día, en que esto es menos nítido y existen muchas excepciones: para los bogotanos, el norte es sinónimo de riqueza y el sur, de pobreza.



Se forma así lo que se conoce como “cono de alta renta”: los grupos de altos ingresos sólo residen en esta área restringida y sus actividades urbanas generales también se confinan aquí; aunque para estos propósitos también se incluye el centro tradicional, el cual no sólo conserva las actividades centrales superiores, sino que es una época de gran dinamismo constructivo para estos propósitos.

Este cono de alta renta que, como hemos dicho, en esta época involucra al centro de la ciudad en lo relacionado con actividades terciarias superiores, adquiere rasgos físicos y niveles de equipamiento comparables con las ciudades de los países centrales, y evidencian un agudo contraste con el resto de la ciudad. Esto genera esa imagen dicotómica que se contrapone a una ciudad moderna, cosmopolita y dinámica, con otra tradicional, atrasada, subequipada.

El “cono de alta renta” tiene otra característica de tipo dinámico: como la ciudad se expande a gran velocidad, también lo hace esta área privilegiada. Su nodo positivamente connotado no permanece fijo: va desplazándose en dirección norte, alejándose cada vez más del centro. Los grupos que tienen los mayores privilegios entre los privilegiados se desplazan sucesivamente de unos barrios a otros más nuevos y son reemplazados por grupos un poco menos ricos o, incluso, por sectores medios.

### *Las raíces del cambio de modelo socioespacial*

¿Cuáles son los motores de este cambio tan notable en la estructura socioespacial? Empecemos por el rasgo más sobresaliente: la emigración residencial de los grupos de mayores ingresos del centro. De nuevo, la explicación predominante aduce que esto tendría una raíz cultural, similar a lo que ya se menciona: las élites, influidas por los valores urbanos estadounidenses y anglosajones, prefieren lugares periféricos suburbanos, con zonas verdes, aislamiento y quietud, y comienzan a ver como insuficiente para su práctica habitacional el centro, que tiene para la época una notable densidad constructiva, con muchos visitantes, tráfico, ruido, agitación. No creo que esto sea suficiente como explicación, hay aspectos discutibles, pero hay un rasgo particularmente controvertible: presentadas así las cosas parecería que este movimiento residencial de las élites fuera algo voluntario. Estas minorías “abandonan” el centro y buscan algo que las satisfaga más. Sin embargo, esto no parece ser congruente con el tono que tienen los testimonios y rememoraciones que se conservan de estos sucesos por parte de sus protagonistas: en general, las residencias centrales son recordadas con nostalgia y su abandono es asimilado

a una pérdida. Es probable que este proceso fuera mucho menos voluntario de lo que hoy percibimos.

Un determinante de este movimiento, tal vez el más importante, quizá tuvo que ver con el resquebrajamiento de esta hegemonía espacial de las élites que señalábamos para el periodo anterior y que hacía posible que ellas convivieran con otros grupos. Varios aspectos debilitan esta pauta espacial: durante este periodo la ciudad alcanza un tamaño poblacional ya muy considerable: en 1964 la ciudad se acercaba a 1 700 000 habitantes. Es ya un tema clásico de la sociología urbana señalar que, incluso en contextos sociales y culturales muy diferentes, la talla de la aglomeración multiplica mucho más que proporcionalmente las posibilidades de contacto, lo que parece hacer indispensable añadir al trato directo interpersonal mecanismos automáticos y codificados de interacción: esa relación a la que denominamos “anonimato” parece estar conectada con la magnitud de las urbes. Por otro lado, las transformaciones muy vastas que experimenta la estructura social de la ciudad en la época hacen proliferar clases como proletarios y asalariados medios, agentes mercantiles simples autónomos, etc., que establecen una conexión mucho más flexible con los grupos de las élites que los pobres de la fase anterior, muchos de los cuales sostenían relaciones “clientelares” con los individuos de los grupos dominantes. Los dos factores hacen muy difícil de mantener esa pauta de hegemonía espacial a la que nos hemos referido, que se apoya en el reconocimiento individual y el acatamiento personal. Existen múltiples testimonios en la época respecto de la pérdida de este reconocimiento por individuos inubicables y anónimos, y la dificultad creciente de ejercer control sobre los comportamientos generales en el espacio urbano en las áreas centrales, hasta el momento ocupadas por las élites. Es esto lo que entra en crisis; lo que buscan estos grupos con la migración a zonas periféricas es, precisamente, recuperar algún dominio sobre un espacio acotado: por ello, estos barrios de clase alta son alejados y homogéneos socialmente. Si en el centro, heteróclito, revuelto y movedizo, no son reconocidas de manera espontánea sus señales de preeminencia, en esos lugares en los que sólo tienen acceso los iguales —y los individuos y grupos directamente dependientes—, este reconocimiento podrá recuperarse.

La partida de las élites del centro tiene también un determinante en la operación del mercado inmobiliario. Con respecto a este asunto, también puede parecer sorprendente que el movimiento de estos grupos, los que disponen de mayores ingresos, responda a procesos no voluntarios. Lo cierto es que en las circunstancias que nos ocupan, en el centro de la ciudad existían varios usos alternativos que generaban rentas territoriales más elevadas que las residen-

cias de las familias más ricas y que presionaban a su desplazamiento, aunque con frecuencia estos movimientos significaran ganancias inmobiliarias importantes para los propietarios de clase alta de estas casas.

Cabe recordar una pauta muy acendrada en estas capas y que permanecerá por años: habitar residencias de gran extensión y su renuencia a ocupar apartamentos en edificios, juzgados como de menor categoría social. En este momento, el núcleo central, cuyo nodo se había ampliado hacia el norte del área histórica y colonial, tenía un gran dinamismo. De hecho, existía una gran presión por adquirir estas grandes casonas para edificar edificios, a veces de altura considerable, destinados a oficinas y a comercio en la planta baja, y que hacían emerger precios del suelo muy elevados. También se amplió de manera importante la producción de edificios para vivienda en apartamentos para sectores medios, que ya estaba presente de manera incipiente en la etapa anterior, pero que en esta fase se amplía y es emprendida ya no sólo por pequeños empresarios, sino por promotores de tamaño importante: como veremos, distintas circunstancias habían madurado para permitir la expansión de la promoción propiamente capitalista. De nuevo, aunque los ocupantes de estos inmuebles eran de menores ingresos que las grandes familias que previamente ocupaban estos lugares, su mayor densidad les permitía alimentar rentas territoriales más elevadas.

Si esto ocurría en la expansión norte del centro, en su borde sur, colindante con barrios populares, ocurría algo diferente, pero tenía un resultado convergente. Las grandes mansiones, que por las razones que hemos mencionado eran cada vez menos atractivas para residencia de familias opulentas, encontraron otro mercado: el alquiler por piezas y en condiciones muy precarias para familias muy pobres. La avalancha de migrantes recientes, muy pobres y necesitados de vivienda, constituyó una opción para estas edificaciones: sin ningún mantenimiento, subdivididas hasta grados extremos y en la mayor precariedad, a estas casas convertidas se les llamó “inquilinos”; sin embargo, generaban una renta que no era insignificante.

Esto, desde luego, realimentaba el proceso de expulsión de los habitantes de mayores ingresos, pues estos tejidos urbanos requieren una coherencia simbólica que es muy frágil: basta que en una cuadra un propietario decida reconvertir su vivienda en un inquilinato popular, para que se vuelva muy difícil la continuidad de la ocupación de las otras viviendas por familias de ingresos altos.

Esto no fue generalizado en todo el centro de la ciudad y se concentró, como hemos dicho, en el borde sur y suroccidental. Su volumen fue considerable: de hecho, este parque inmobiliario antiguo, por lo menos en este período, fue una opción habitacional de magnitud notable para los más po-

bres, que competía con los asentamientos irregulares de la periferia, a los que aludiremos más adelante.

El resto del centro, hay que recordarlo, vivía un momento de auge y construcción de inmuebles para actividades centrales superiores y apartamentos en altura de clase media y media alta.

### *La formación del cono de alta renta y sus impactos*

Que la agrupación de estos barrios se diera en el norte, y no en otra dirección, probablemente obedece a circunstancias relativamente fortuitas: la existencia previa en esa dirección del poblado de Chapinero y algunos barrios periféricos elegantes de la etapa anterior —aunque intentos de este mismo tipo de asentamientos también tuvieron lugar en otras direcciones—; la presencia del tranvía y de una vía regional que comunicaba a Bogotá con el nororiente del país. Algunos señalan que en ese frente de expansión había menos inundaciones, porque se aprovechaban las estribaciones de la cadena montañosa que corre en esa dirección norte; también se afirma que, por la misma razón, había varias corrientes de agua que bajaban de la montaña y facilitaban el aprovisionamiento de agua potable; incluso se plantea que un factor para escoger este frente como lugar del “cono de alta renta” fue su pluviosidad ligeramente menor que en otros sitios de la ciudad (Amato, 1968).

Esto, sin embargo, quizá tenga un interés menor, porque esta selección, una típica convención semiológica, puede obedecer a muchos factores, algunos nimios, o incluso azarosos. Más pertinencia tiene la pregunta de por qué estos barrios elegantes de periferia tienden a agruparse en un solo frente, es decir, tienden a conformar ese cono de alta renta. Nótese que este es un rasgo muy reiterado en la mayoría de las ciudades latinoamericanas comparables. Tal vez esto tiene que ver con la voluntad colectiva de construir un área urbana con características físicas similares a los referentes considerados cosmopolitas: esto requiere inversiones públicas y esfuerzos en construir espacios colectivos que son costosos y para los que hay recursos limitados, y por lo que su focalización en ciertas áreas parece lógica. Bogotá tuvo durante esta etapa una circunstancia socioespacial relativamente peculiar: en la medida en que ocupaba una planicie muy extensa, esto le otorgaba grandes posibilidades de expansión, con casi ningún obstáculo natural para su ensanchamiento. Esto, a mi juicio, aumentó la nitidez de concentración de los grupos de altos ingresos en ese cono noroesteño: incluso esta sección de la ciudad se expandió de manera especialmente

veloz, dándole a la ciudad una forma alargada, pues los barrios ricos del norte adquirieron una lógica centrífuga, prefiriendo localizaciones cada vez más alejadas, en perjuicio de lugares en otras direcciones, en especial al occidente, que permanecieron relativamente vacíos por largo tiempo.

La consolidación de la polarización norte-sur en la estructura socioespacial de la ciudad tuvo varias repercusiones. Una de ellas favoreció y estabilizó la acumulación de los que en ese momento se denominaron “urbanizadores”, quienes fueron los agentes dominantes en esta estructura inmobiliaria. Aunque, como veremos, en esta época se afianzan varias condiciones para el desarrollo de una promoción inmobiliaria en una escala considerable. Quienes hicieron la mayor acumulación en este período fueron fraccionadores de tierras que constituyeron enormes reservas de suelo en el norte de la ciudad para desarrollar barrios de clase alta que eran construidos por encargo. Lo cierto es que estos grupos de ingresos altos eran reacios a adquirir viviendas producidas por promotores capitalistas, rechazaban la uniformidad de las viviendas en serie —desde luego los apartamentos— y, por el contrario, valorizaban la excepcionalidad y variedad de los inmuebles producidos unitariamente y a la medida, lo que era mucho más congruente con la construcción por encargo. Aunque en esto existió bastante competencia, había gran variedad en la rentabilidad de estos emprendimientos, los agentes que se impusieron en este mercado amasaron capitales importantes a partir de la captura de considerables incrementos en los precios del suelo (Jaramillo, 1981).

Vale la pena señalar que todo parece indicar que la regulación urbana también jugó un papel importante en esta polarización socioespacial. Al examinar los precios de venta de los terrenos de estas urbanizaciones para compradores de altos ingresos, medidos por unidad de área, sus magnitudes no eran mucho más elevadas que lo que se cobraba por lo correspondiente para ingresos medios, e incluso populares. La diferenciación se lograba por las exigencias regulatorias: en los desarrollos en los que se buscaba exclusividad se exigía tamaños mínimos de lotes y de casas bastante grandes, se prohibía la construcción de inmuebles multifamiliares y en altura e, incluso, las viviendas unifamiliares en serie.

El entrelazamiento de estas circunstancias tal vez arroje luz respecto a ese rasgo de la estructura socioespacial de la ciudad que acabamos de mencionar y que Bogotá comparte en ese tiempo con muchas de las ciudades latinoamericanas comparables: la movilidad del nodo positivamente connotado de ese cono de alta renta, que en esta época no permanecía fijo, sino que se iba desplazando cada vez más al norte. Lo que se consideraba como el foco de

mayor aprecio social en un momento, en unos pocos años era sustituido por otro barrio más al norte y éste, a su vez, era reemplazado posteriormente por otro.

Los antiguos lugares seguían siendo ocupados por sectores de clase alta, aunque con menos aprecio, o a veces eran apropiados por grupos de ingresos medios. Para otras ciudades se ha sugerido como explicación de esta pauta la acción de los desarrolladores mismos quienes, interesados en capturar incrementos de rentas, una vez vendidos los lotes, ellos mismos se encargan de promover otros como más exclusivos, y para hacerlo cuestionaban algún rasgo de localización o de perfil arquitectónico o urbanístico de los anteriores para valorizar los nuevos y recapturar los mismos clientes.

Sin perjuicio de que esto operara, creo distinguir otro mecanismo que no era exactamente igual. Como se ha dicho, la competencia en estos emprendimientos era muy aguda. Observando el desenvolvimiento de estos emprendimientos podía detectarse que con frecuencia las ventas de terrenos eran relativamente activas en una primera fase, cuando el programa salía al mercado y capturaba la atención como novedad. Pero este ritmo a menudo decaía y, en algunos de ellos, era difícil vender a partir de determinado momento. Pues bien, en ese punto, para reavivar las ventas, los mismos fraccionadores comenzaban a relajar las normas, permitiendo edificaciones y lotes más pequeños, casas de renta e, incluso, apartamentos. El resultado es que al poco tiempo estos barrios perdían la exclusividad original y los ocupantes más ricos volvían a estar disponibles para trasladarse a un nuevo foco de diferenciación que prometía, de nuevo, ser más exclusivo.

### *La consolidación de la promoción capitalista y la promoción estatal*

Reseñemos rápidamente los rasgos de la estructura de producción de espacio construido, que sufre cambios muy importantes en esta fase, los cuales, por una parte, tienen incidencia en estas mutaciones en la estructura socioespacial de la ciudad, pero, de otra, también de alguna manera reciben influjos importantes de esta repartición espacial.

En esta época maduran varias condiciones que permiten una considerable ampliación de una rama de promoción inmobiliaria propiamente capitalista: en especial, se consolida una banca hipotecaria que permite la financiación tanto de la producción como, sobre todo, de la adquisición de inmuebles y de viviendas. Se fortalece una capa de ingresos medios que puede constituirse en una demanda de consideración y se integra a nivel nacional la producción de

insumos de construcción, algo que previamente generaba muchas rupturas en las posibilidades de la acumulación. Hemos visto, sin embargo, que la parte sustancial de la sección más alta de la demanda, los más ricos, era renuente al consumo de viviendas en serie producidas por los promotores capitalistas, y se orientaron a la construcción por encargo. La financiación hipotecaria se utilizó para apoyar esta producción (Jaramillo, 1981).

Sin embargo, algunos de los fraccionadores de terrenos de mayor magnitud, dadas las nuevas condiciones a las que hemos aludido, se plantearon que a demandantes de capas medias podían ofrecerles no sólo terrenos para que construyeran por su cuenta sus viviendas, sino inmuebles edificados en esos terrenos, producidos en serie por empresas promotoras; la banca hipotecaria haría posible su adquisición. Emerge entonces un sector de promoción inmobiliaria de periferia, orientada hacia sectores medios. Casi todos estos agentes eran a la vez fraccionadores de terrenos para la construcción por encargo para sectores de clase alta y también de ingresos medios. Poseían entonces grandes reservas de tierras y, como se ve, su lógica combinaba la obtención de ganancias propiamente productivas y la captura de incrementos en los precios del suelo. Sus estrategias de localización espacial de sus desarrollos pasaban entonces por valorizar el máximo de tierras posible y por ello favorecían la producción en bajas densidades.

Otro contingente importante de promotores lo constituyeron en ese periodo capitales que operaban normalmente en otras ramas, sobre todo industriales y financieros, pero que, en periodos de exceso de acumulación, incursionaban en la construcción, aprovechando que estas operaciones no implican inversiones de largo plazo y estos capitales pueden retornar prontamente, cuando es necesario, a su sector de origen. Por lo general, eran capitales de magnitud considerable y, a la vez, por su propio carácter itinerante, no contaban con reservas de tierras, ni se hacían a ellas, pues ello los anclaría al sector, algo fuera de sus objetivos. Por esas razones, se dirigían al centro consolidado y producían en altura: fueron estos promotores quienes animaron la pujante actividad constructiva en esta zona central de la ciudad.

Durante este periodo, la promoción capitalista alcanzó una participación considerable en la producción de viviendas: 18.5% entre 1951 y 1973. La construcción por encargo seguía teniendo una participación apreciable, 14.2% del total de viviendas construidas en el mismo lapso. Estaba presente prácticamente en todos los estratos, pero era especialmente dominante en la capa de ingresos altos (Jaramillo, 1981).

En esta etapa hay una novedad importante en la estructura de producción del espacio construido: emerge una nueva forma de producción, la



producción estatal. Ante el alarmante deterioro de las condiciones habitacionales concomitante con una avalancha migratoria avasalladora, el gobierno nacional introduce un promotor estatal, el Instituto de Crédito Territorial (ICT), dedicado a producir vivienda subsidiada para aquellos grupos que quedaban por fuera de la demanda solvente tanto de la promoción capitalista como de la construcción por encargo.

Lo cierto es que se tuvieron dificultades para atender los sectores más pobres. Su esfera de acción fue, de una parte, las capas más bajas de los asalariados formales, y de otra, sectores de ingresos medios. Otra entidad estatal, el Banco Central Hipotecario, de forma esporádica promovía vivienda para sectores medios y existían otras entidades promotoras gubernamentales muy pequeñas.

A pesar de que, como veremos, la escala de sus acciones se vio claramente desbordada por la amplitud de las necesidades, el alcance de sus operaciones estuvo lejos de ser irrelevante: en las fechas que hemos mencionado produjo 18.3% de las viviendas nuevas de la ciudad.

Como se trataba, en general, de grandes operaciones, podría esperarse que esta acción estatal hubiera podido introducir cambios importantes en la estructura socioespacial de la ciudad. En realidad, sus efectos novedosos fueron mucho menos perceptibles de lo que podría haberse esperado y esto obedeció básicamente a una razón: ninguna de estas entidades promotoras tenía algún tratamiento especial en el acceso a las tierras y para ello debía someterse a la operación normal del mercado. Como consecuencia de ello, compraba tierras donde podía y sus operaciones confirmaban las pautas dominantes de diferenciación socioespacial: los programas populares fueron localizados predominantemente en el sur homogéneamente popular y los conjuntos de vivienda para sectores medios mantuvieron las pautas de esta capa: hacia el norte, siguiendo de manera subordinada la localización de los grupos más ricos —pero en lugares más alejados— y ciertas ubicaciones propias hacia el occidente.

### *La autoconstrucción y la urbanización pirata*

Pero el hecho socioespacial de mayor volumen en este lapso fue la eclosión de la autoconstrucción espontánea. Lo cierto es que, a pesar de los esfuerzos de las entidades estatales mencionadas, la súbita expansión de la demanda de vivienda popular sobrepasó con creces su acción. Durante los primeros años de la década de los años cincuenta, el mencionado proceso de inquilinización en algunas áreas centrales absorbió parte de esta demanda de vivienda de los más pobres,

pero en general ésta se dirigió hacia la autoconstrucción. La proporción de viviendas autoconstruidas sobre el total entre 1951 y 1973 fue de 49 por ciento.

Existe un rasgo en la configuración de esta autoproducción espontánea de viviendas que es relativamente peculiar en Bogotá. En la mayoría de las ciudades latinoamericanas, la autoconstrucción está asociada a la invasión de tierras. Esto es lógico, pues la autoconstrucción misma responde a la urgencia de los pobladores más pobres por reducir el costo monetario para obtener un alojamiento, por precario que sea. La invasión es convergente con ello, pues ésta es, a su vez, una manera de reducir el pago de una renta capitalizada por el uso de la tierra para construir sus viviendas. Ahora bien, por distintas razones, también existe la figura en la que la autoconstrucción se liga a la ocupación de terrenos que no cumplen los requisitos urbanísticos y de equipamiento, pero que son comprados por los pobladores: se trata del mercado ilegal de tierras que en Bogotá se denomina “urbanización pirata”. ¿Por qué un poblador, en determinadas circunstancias, se resigna a comprar un terreno ilegal y no, simplemente, lo invade? Existen muchas razones, cuya importancia puede variar de acuerdo con diversas circunstancias. La invasión, aunque no lo parezca, tiene costos, implica incertidumbre y enfrentamientos, exige organización, que no todas las familias pobres pueden permitirse.

Lo especial de Bogotá es que casi la totalidad de la autoconstrucción se hace mediante la urbanización pirata y prácticamente no existen invasiones. ¿Por qué esta particularidad, tan distinta a otras ciudades latinoamericanas y colombianas? Se han contemplado distintas razones, ninguna de las cuales me parece satisfactoria: que Bogotá es especialmente fría, que la represión en esta ciudad es más aguda que en el resto del país, que no existen terrenos a invadir en lugares que puedan operar como vivienda. Esto último, que pudiera ser plausible, no es cierto objetivamente: las estribaciones de las montañas que rodean a la ciudad, con una enorme área y en algunas partes situadas a menos de dos mil metros del centro de la ciudad, han sido apropiadas como reserva por entidades oficiales, es decir, el típico terreno de invasión en otras ciudades.

Creo encontrar una razón más convincente en algunas características de esta estructura espacial que hemos mencionado y que determinan, a mi juicio, la emergencia de una oferta abundante de terrenos ilegales para pobladores pobres. Recordemos que la polarización norte-rico/sur-pobre era muy marcada y las posibilidades de expansión eran muy amplias. Los propietarios que tenían terrenos en el norte tenían la expectativa de venderlos a grupos de estratos altos, a precios elevados, y con una cierta garantía de que temprano o más tarde podría hacer su transacción en esta sección de la demanda. En esa zona de la

ciudad no había ofertas de terrenos para grupos populares y muchos propietarios reservaron sus terrenos ociosos esperando venderlos en algún momento por estos precios más elevados. En cambio, los propietarios de terrenos en la zona sur no podían razonablemente esperar a vender sus lotes a grupos de ingresos superiores, sino sólo a compradores de bajos recursos: en esas circunstancias su interés se enrubaba más en acelerar estas transacciones. Como la característica de estos potenciales compradores es su baja capacidad de compra, una forma que tiene el propietario de asegurar estas ventas es ofrecer terrenos más baratos sorteando las normas urbanísticas que elevan los gastos de urbanización, brindando un equipamiento precario, eludiendo cesiones para espacio público e, incluso, ofreciendo terrenos con dificultades técnicas para usarse como terrenos urbanos: áreas inundables, excesivamente escarpadas y con riesgos de deslizamientos, en las rondas de los ríos, en alturas muy elevadas en las que se dificulta la provisión de agua potable, o cotas muy bajas donde se hace difícil el drenaje, etcétera.

Se conforma así esta oferta mercantil, pero ilegal, de terrenos para los grupos populares, que en la ciudad alcanzó una rentabilidad muy elevada y dio pie a la acumulación de capitales subrepticios, “urbanizadores piratas” comparables o incluso mayores que los fraccionadores de terrenos legales que operaban para estratos medios y altos.

Ésta fue una opción que para los pobladores, aunque les implicaba la compra de los terrenos —y los urbanizadores piratas desarrollaron muchos dispositivos de “financiamiento” muy adaptados a las condiciones de estos grupos— también tenían una mayor seguridad y menos fricciones que si invadieran: en este último caso tenían que enfrentar tanto al Estado, que debía velar por el cumplimiento de las leyes y las regulaciones, y al propietario que defendía sus intereses; en la urbanización pirata sólo confrontaba al Estado, pues el propietario estaba de su parte.

Las políticas estatales al respecto terminaron consolidando este esquema: como por distintas razones el Estado terminaba regularizando jurídicamente estos barrios y normalizando su equipamiento, ésta se convirtió en una vía de obtener vivienda, que al final llegaba a ser legal. Incluso los mismos urbanizadores piratas jugaron y siguen jugando un papel importante en la presión política para obtener estos suministros gubernamentales de donde, contra una visión generalizada, emergen intereses convergentes entre estos urbanizadores ilegales y sus clientes, a pesar del obvio beneficio económico de los primeros que aprovechan las necesidades de los segundos. Nótese que aun si esto mismo es concebible en ciudades con otras configuraciones socioespaciales, y de hecho

existen, las condiciones para la urbanización pirata no son tan favorables cuando la polarización socioespacial no es tan marcada.

**“Decadencia del centro” y nuevas formas de segregación: años setenta, ochenta y noventa. Segregación amurallada, variaciones en el “cono de alta renta”**

Durante las últimas tres décadas del siglo XX hubo una cierta continuidad en los principales rasgos de la organización socioespacial que hemos discutido, de tal manera que la ciudad completó cinco décadas con un esquema relativamente estable. Pero en estos treinta años aparecieron algunas novedades importantes que permiten hablar de una fase distinta. Curiosamente, la representación más general que se tiene sobre la estructura física de la ciudad tiende a corresponder con la fase anterior y no siempre se tiene conciencia sobre los alcances o el significado de estas mutaciones.

**Los cambios en el centro de la ciudad**

El cambio más importante, sin duda, lo constituye el centro de la ciudad. Hemos visto que, en la etapa anterior, los grupos de mayores ingresos dejaron de residir en el núcleo central. En cambio, el centro tradicional no sólo siguió aglutinando durante este tiempo el grueso de las actividades terciarias superiores, sino que éste fue el periodo cumbre en la actividad constructora en esa área, durante el cual se erigió lo más importante del parque inmobiliario central, en particular los grandes edificios en altura.

A partir de los años setenta, no obstante, comienza un proceso distinto y complejo, en el que el centro de la ciudad parece perder de manera acelerada el aprecio entre los habitantes de la ciudad y surgen fenómenos muy preocupantes. En esto no sólo son relevantes los hechos “objetivos”, sino sobre todo lo que corresponde a las percepciones: en este tiempo se consolida una representación muy extendida y compartida que estigmatiza al centro y que proporciona un conjunto de explicaciones y de principios de acción: podemos designar esta representación como el “mito de la decadencia del centro”. Hablamos de “mito” no porque estrictamente se trate de una fábula o una mentira, sino en sentido semiológico: se trata de una representación estructurada que articula hechos, percepciones, prejuicios y que tiene una coherencia de tipo ideológico. Desde

luego, su relación con los hechos objetivos no es sencilla. Nos referiremos a ella, más que para polemizar con sus postulados, para entender su imbricación, pues tiene una gran pertinencia en las prácticas urbanas.

Se habla de que el centro está “de cayendo”. Ya no es un lugar atractivo. Las actividades más prestigiosas ya no sólo están localizadas de manera preponderante ahí, pues surgen centralidades alternas, sino que los principales establecimientos de esta naturaleza emigran, abandonan este núcleo y se trasladan a otros lugares. Las razones parecen evidentes: el centro se torna inseguro y el peligro de sufrir agresiones espanta estas actividades. Al mismo tiempo, el centro es presa de la congestión, es penoso y dispendioso acceder a él. Los negocios más selectos emigran y las actividades más prestigiosas son reemplazadas en los edificios abandonados por otros usos más triviales que a menudo envilecen físicamente los inmuebles. Proliferan los vendedores ambulantes que entorpecen la movilidad e invaden el espacio público. Bajan los precios de las propiedades, muchas de ellas dejan de mantenerse adecuadamente y hay muy pocas construcciones nuevas.

Señalemos inicialmente que en esta representación existen algunos aspectos que son de tipo propiamente perceptivo. Por ejemplo: existe una cierta inercia en considerar como el centro de la ciudad el área física que desempeñó esta función desde hace mucho tiempo. Digamos que se hace referencia a lo que se consideraba el centro en los años cuarenta. Lo cierto es que, desde esa época a la década de los años setenta, la ciudad multiplicó su población por cinco —y con respecto al presente, la segunda década del siglo XXI, esto aumentaría a casi quince veces—. Es evidente que las actividades centrales también han aumentado su volumen y superficie. El centro, entonces, se ha expandido hacia sus alrededores y desborda de manera apreciable la referencia convencional. Pero para algunos todas estas áreas centrales nuevas no son el centro y, por tanto, su misma existencia significa un debilitamiento de éste, lo cual se traduce en términos de las mediciones estadísticas, pues lo que sucede en esta expansión del centro se registra como no central y, por ello, el centro en casi todos los órdenes pierde peso. Esto se ve reforzado por varias circunstancias: un centro de ciudad con una magnitud mucho mayor tiende a diferenciarse en subáreas que tienen perfiles propios y una cierta especialización. Esto alimenta la percepción de que esta zona, las tres cuartas partes de la superficie en la que se desarrollan las actividades centrales, no hace parte del centro. Asimismo, estas nuevas zonas a las que se extiende el centro estaban ya ocupadas; por lo general, se trataba de áreas residenciales. Con frecuencia esta conversión se da sin ninguna previsión, violentando a menudo estos inmuebles, lo que produce una sensación de envilecimiento y deterioro.

Sólo hasta épocas recientes comienza a imponerse la noción de “centro ampliado”, lo cual cambia estas evaluaciones: sobre todo en términos estadísticos puede registrarse que las actividades centrales crecen enormemente en términos absolutos y, en algunos aspectos esenciales, incluso en términos relativos. Es difícil sostener que el centro pierde vitalidad —como ocurre, por ejemplo, en las ciudades estadounidenses— y, por el contrario, en cierto sentido es su vitalidad excesiva lo que se vuelve un problema.

Esto no quiere decir que, en el centro de Bogotá, en esta época, no estén ocurriendo cosas, algunas muy preocupantes. Una de ellas es la pérdida de residentes en distintas intensidades y en diversas secciones, pero ocurre en términos globales y de una manera más o menos sostenida. En principio habría que decir que esto es algo más bien esperable en el desarrollo de los centros de las ciudades y ocurre en muchos de ellos. En un centro pujante tienen lugar muchas actividades que generan rentas superiores a las que soporta el uso residencial, lo cual produce una presión continuada a que estas actividades desplacen a la vivienda. Es más, sería más bien preocupante que el comercio y los servicios no pudieran competir con la vivienda en un centro de ciudad, pero eso no quiere decir que este resultado no tenga incidencias muy negativas. La más importante de ellas es el debilitamiento del control social que ejercen los residentes sobre el territorio que es mil veces más eficaz que cualquier dispositivo formal de vigilancia policial. Los parajes centrales se convierten en tierras de nadie, en especial en los horarios no laborables, lo cual atrae conductas delictivas y patosociales. La inseguridad que tiende a asociarse con los centros tiene ésta entre sus principales determinantes. Esto realimenta el bloqueo a la actividad residencial, pues a partir de cierto punto el temor a las agresiones es un disuasivo mayor para este fin.

El otro fenómeno importante que ocurre en el centro no se refiere a lo residencial, sino a su tendencia a ser utilizado de manera muy predominante por parte de sectores populares. Hemos dicho que, en etapas anteriores, al lado del centro tradicional, frecuentado por el conjunto de la población, siempre existió un centro popular, usado fundamentalmente por grupos de bajos ingresos, los cuales tienen sus propias pautas de utilización de este espacio. También habíamos señalado que este centro popular permaneció relativamente confinado en cierta área contigua al centro tradicional. A lo que asistimos en esta etapa es al desbordamiento de este centro popular sobre el centro tradicional.

Como las prácticas en el espacio central de estos grupos populares no sólo tienen diferencias, sino que algunas de ellas chocan y son incompatibles con las del centro tradicional, particularmente en lo simbólico, esta “invasión” del

centro implicó una presión para desplazar las actividades centrales “superiores”. No es que funcionalmente, por ejemplo, sea incompatible la marcha de la bolsa, o de un club social exclusivo, o una tienda de artículos de lujo, al lado de vendedores ambulantes y buhoneros, pequeños expendios de comidas al paso o tiendas de baratillo, pero en un plano simbólico esto aparece como muy incongruente. Al inicio, estas actividades populares avanzan por el borde sur y occidental del centro tradicional y las actividades financieras, el comercio de lujo, los hoteles más caros, etc., se trasladan a otros lugares del mismo centro hacia el norte. Más tarde esta emigración se extiende a lugares por fuera del centro, en diversas subcentralidades, sobre todo hacia el norte, en la dirección en la cual se trasladaron desde una etapa anterior las residencias de las capas de más altos ingresos.

También aquí el mercado del suelo opera de una manera inesperada. Aunque normalmente son los precios inmobiliarios los que garantizan la predominancia en un espacio determinado de las actividades centrales orientadas hacia grupos de altos ingresos o de usuarios multclasistas, en estas circunstancias, por una parte, es incapaz de inhibir las actividades que precisamente no pagan rentas, como los vendedores ambulantes y callejeros; de otro, el comercio orientado hacia compradores populares, ofrecido bien sea por pequeños comerciantes o por empresas capitalistas que se adaptan a las pautas de estos grupos populares, a pesar de que sus precios no son muy elevados, tienen una rotación de capital que lo hace altamente rentable y les permite pagar precios del suelo muy elevados. De hecho, en Bogotá, en fechas recientes, tanto el precio del metro cuadrado de espacio construido comercial como de terreno en este nodo de comercio popular mostró niveles que duplicaban las zonas comerciales para ingresos más elevados en el mismo centro y de montos comparables a las áreas más costosas de comercio de élite en el norte.

Esto genera resultados que no pueden considerarse positivos. Este comercio popular de forma espontánea desplaza la vivienda tanto o más que otras actividades y contribuye de manera muy importante a la pérdida de habitantes del centro. Sin mayores regulaciones, esta actividad deteriora los inmuebles y genera congestión. Lo más grave es que este uso monoclasista popular del centro de la ciudad refuerza la segregación: se pierden lugares de convergencia general de los habitantes de la ciudad y los otros grupos generan otros lugares para estas actividades centrales.

Otro elemento muy perturbador que aparece en esta época en el centro es la emergencia de lugares en los que se concentran el lumpen, la indigencia y los comportamientos patológicos, asociado a la pérdida de habitantes del centro. En esta



época aparecen varios focos prácticamente incontrolables, en los que hasta a la policía le cuesta trabajo entrar y que agudiza la noción de desasosiego e inseguridad.

### La segregación confinada

Por otra parte, emergen otras novedades relacionadas al sistema socioespacial en su conjunto. Una de ellas es la emergencia de un nuevo tipo de segregación: aquella que podríamos denominar “confinada”; parecería que también la segregación que hemos visto afianzarse en el periodo anterior consistente en desarrollos periféricos muy homogéneos y excluyentes en términos de acceso a la propiedad de los inmuebles propiamente dichos encontrara límites ante cambios en la estructura social y en las prácticas urbanas.

De ahora en adelante se utiliza algo más explícito: las barreras físicas. En lo residencial surgen los “conjuntos cerrados”, como se les conoce, grupos de casas o edificios con guardias y dispositivos de vigilancia, que aíslan el espacio público de manera exclusiva para los residentes y sus visitantes debidamente identificados y controlados. Éste es un fenómeno que se va a generalizar en las ciudades de América Latina y del mundo, pero que en Bogotá comienza en un momento relativamente temprano, desde la década de los años setenta. Sus complementos son: de un lado, los “centros comerciales” o *shopping centers*, igualmente cercados y vigilados, donde no sólo tiene lugar el comercio y el aprovisionamiento, sino que pasan a ser el continente de la socialización; del otro, el automóvil privado, un espacio privado que conecta estos espacios privados o semicolectivos privatizados. Parece ser, entonces, una respuesta a lo que sería una crisis de la segregación basada sólo en la hegemonía socioespacial, que obliga a acudir a barreras físicas de exclusión.

Puede decirse que esto es un gesto mimético de las élites bogotanas y latinoamericanas, frente a un modelo estadounidense de “ciudad suburbana”. Que haya influencia directa es algo incuestionable, las nociones mismas de “conjuntos cerrados” y “centros comerciales” fueron adoptadas como traslados de “productos inmobiliarios” norteamericanos. Pero hay que tener cuidado con la noción de imitación: por lo general, una sociedad imita algo de otra cuando ese algo responde o es asimilable a realidades que son propias. Estos productos inmobiliarios que algunos identifican con la “globalización”, sin duda fueron una respuesta a este fracaso creciente de la segregación convencional.

Sin embargo, para que esto haya sido posible, fue indispensable una circunstancia en la estructura de la producción inmobiliaria: la existencia de

firmas promotoras de gran tamaño. Efectivamente, durante esta década comenzó a operar en Colombia un sistema hipotecario privado, íntimamente conectado con los grandes grupos financieros, que dieron paso a una aceleradísima concentración de capital en la rama, lo que permitió el surgimiento de promotoras de gran escala. No sólo esto era necesario, porque estos conjuntos cerrados y centros comerciales exigen operaciones de envergadura, sino que estaba en el interés de estas firmas transformar las pautas residenciales de los grupos de mayores ingresos.

Como se ha dicho, en el pasado inmediato, los grupos más ricos se resistían a comprar viviendas producidas por los promotores capitalistas, pues éstas, de acuerdo con las formas de operar de estas firmas, eran estandarizadas y en serie. Las élites se habían adaptado a la construcción por encargo, que permitía que cada residencia fuera excepcional y a la medida. Las viviendas en serie eran consideradas como correspondientes a un nivel social menor y, de esta manera, la sección más jugosa de la demanda se escapaba de la producción capitalista. En esta época, aprovechando sin duda ciertos cambios en la esfera ideológica, y apoyándose en la imitación de ejemplos extranjeros presentados como prestigiosos, estas firmas lanzaron una vasta campaña de propaganda en la que se exacerbaba el sentimiento de inseguridad y, por tanto, se ofrecían estos productos inmobiliarios confinados y supervigilados como lo único adecuado en una ciudad violenta y amenazadora. Lograron vencer la resistencia de estos grupos privilegiados, que no sólo se decidieron a comprar casas en conjuntos cerrados y a frecuentar centros comerciales de acceso restringido, sino algo más notable: accedieron a utilizar apartamentos en inmuebles en altura. De manera paradójica, Bogotá, que años más tarde iba a tener, en efecto, etapas de gran zozobra, cuando ocurren estos cambios en los hábitos residenciales de las élites —inflamados por ofensivas propagandísticas avasalladoras—, exhibía los indicadores de inseguridad más bajos de su historia.

La aceptación de los productos inmobiliarios enclaustrados y, sobre todo, de inmuebles en altura van a posibilitar dos mutaciones notables. La primera es un relativo debilitamiento de la macro segregación, que era tan severa en la etapa inmediatamente anterior. Esta modalidad de producción permite construir conjuntos cerrados de una cierta magnitud para grupos de ingresos más altos e incrustarlos en áreas que previamente eran ocupadas homogéneamente por capas de ingresos más bajos. Así comienzan a aparecer conjuntos para los ingresos más elevados en zonas que previamente eran ocupadas, predominantemente, por grupos de ingresos medios, haciendo menos nítidos los límites del cono de alta renta. Asimismo, y esto es tal vez lo más significativo, estas

empresas comienzan a producir de manera sistemática proyectos de vivienda para profesionales y familias de ingresos medios en áreas que antes estaban destinadas muy homogéneamente a grupos populares, en particular en el sur y suroccidente. Esto, desde luego, tiene un incentivo notable para dichos inversionistas: compren los terrenos a precios que corresponden a los ingresos más bajos, pero pueden vender los inmuebles a grupos más adinerados con los precios correspondientes de los inmuebles. Mientras la macrosegregación disminuye su intensidad de esta manera, lo que podríamos denominar la microsegregación permanece. Incluso se intensifica: estos barrios cerrados incrustados en zonas ocupadas por otros ingresos son muy homogéneas internamente, y la separación brusca mediante estos muros genera no pocas fricciones entre grupos que viven en terrenos contiguos, pero que tienen formas de vida muy distintas y, a veces, contrapuestas. Esto se vive con particular intensidad en esos islotes de clase media tradicional, cuyos ocupantes son muy celosos en subrayar sus diferencias con los pobladores más pobres que ocupan su entorno inmediato.

### Límites a la periferización de las élites

El otro efecto de este cambio en las pautas de ocupación del espacio por parte de los grupos de ingresos más elevados, desde luego en convergencia con otros determinantes, es que parece detenerse la expansión del cono de alta renta en su fuga continua hacia el norte, y buena parte de las nuevas edificaciones para este estrato alto se producen en zonas menos periféricas, que ya habían sido ocupadas por estas mismas capas, pero que ahora se densifican con edificios en altura.

Visto el asunto desde la perspectiva de estos grupos, ellos experimentan un cierto retorno, no al centro, que en esta fase queda definitivamente excluido del cono de alta renta, pero sí a antiguos barrios de clase alta que originalmente fueron construidos bajo la modalidad por encargo; por tanto, se trataba de casas y pequeños inmuebles de baja densidad, los cuales son reemplazados por edificios de apartamentos en altura para estos grupos. No es propiamente que estos residentes acaudalados desplacen a habitantes de grupos de ingresos más bajos: esto sólo se da en algunos barrios cuyos habitantes habían sido reemplazados de forma parcial por sectores medios. En general se trata de ocupar con mayor intensidad zonas ocupadas ya en el pasado por las mismas élites (Dureau, Lulle y Parías, 1998).

Esto tiene varios determinantes. Uno de los más notables son las crecientes dificultades en el transporte, que hace ya muy penoso para estos grupos recorrer

grandes distancias hacia la periferia norte. La ciudad ha crecido para este tiempo de manera considerable; éstas son ya largas distancias. El sistema de transporte imperante, muy segregado, en el cual los grupos más pobres se transportan en buses con una organización muy precaria y los ricos en automóviles particulares, entra en crisis con el aumento de la población y el incremento de la motorización. La congestión se generaliza y para esta época las dificultades de movilidad, incluso para los usuarios de automóviles privados, se tornan muy severas.

Dado que además ya está muy difundido que ambos miembros de las parejas sean activos laboralmente, las familias de ingresos altos comienzan a verse atraídas por estos conjuntos cerrados en edificios altos en localizaciones que no son tan periféricas y que reducen la intensidad de los desplazamientos pendulares. Esto, desde luego, está asociado al mecanismo del mercado del suelo. Estos grupos están dispuestos a pagar sumas elevadas por estas viviendas que gozan de una diferenciación social positiva, al punto que compensa a los promotores pagar sumas altas por el suelo e, incluso, comprar viviendas ya construidas de baja densidad, demolerlas y construir en su lugar inmuebles en altura. Los efectos de esta renovación espontánea no siempre son los más felices: algunos de estos barrios se densifican sin ninguna previsión y con frecuencia los servicios, contruidos originalmente para una menor población, resultan insuficientes para los nuevos ocupantes. Se requiere, entonces, reemplazar y ampliar, a grandes costes, redes e infraestructura, cuando esto es posible, porque algunos de esos equipamientos son difícilmente ampliables —por ejemplo, las redes viales—. Esto, sin contar la obsolescencia prematura de un parque inmobiliario anterior que, por lo general, era de muy buena calidad, en una ciudad con aguda penuria habitacional. Además, este proceso implica pérdidas culturales significativas, porque en general este parque inmobiliario destruido contaba con importantes valores arquitectónicos y urbanísticos.

### La emergencia de “barrios de intelectuales”: *¿gentrification?*

Finalmente, otra mutación que sobreviene en esta época y que tiene una cierta significación, tiene que ver con la aparición de grupos medios “intelectuales”, que comienzan a ocupar lugares específicos y con pautas socioespaciales propias. Su significación tiene que ver, en primer lugar, con que es un fenómeno que puede incidir de manera importante en la dinámica de las zonas centrales. Es pertinente discutir este fenómeno pues, con frecuencia, es asimilado a lo

que en algunos países anglosajones ha dado en conocerse como *gentrification* y de ese referente se extraen conclusiones de política.

Digamos que en esta época comienzan a aparecer diferencias en las prácticas de localización residencial entre distintos sectores de ingresos medios. Los que podemos denominar sectores medios tradicionales siguieron teniendo en esta época unas pautas más o menos miméticas con respecto a los grupos de mayores ingresos: trataban de localizarse lo más cerca de los asentamientos más elegantes en el norte, lo que en esta época implica que se ubican más al norte que los grupos de ingresos más altos. Tenían ciertas localizaciones más o menos propias hacia el occidente, a veces ocupaban barrios que las élites comenzaban a abandonar y, como hemos visto en líneas anteriores, en esta etapa comienzan a situarse en el sur, en medio de áreas predominantemente populares. Las modalidades inmobiliarias preferidas también eran influidas por las de los grupos de mayores ingresos, pues favorecían, en la medida de lo posible, conjuntos cerrados y centros comerciales confinados, lo que hacía posible esta penetración en sectores con predominancia de clase baja.

Por esta época comienzan a manifestarse prácticas socioespaciales diversas en otra fracción de estas capas medias: como aproximación, la denominaré “intelectual”, porque esto alude a algunos rasgos de sus actividades laborales, que tienen que ver con la cultura y con procesos abstractos. Lo que quisiera subrayar aquí es que este grupo comienza a tener una autodefinición que lo diferencia y en algunos aspectos lo contrapone con los valores y hábitos de las clases altas propiamente dichas: podría decirse, siguiendo vagamente la intuición de Bourdieu, que estos grupos tienden a “acumular” un “capital” diferente, un “capital cultural”.

Esto repercute en algunos rasgos de sus prácticas socioespaciales, entre los que destacamos los siguientes. En primer lugar, son mucho menos imitativos con respecto a los asentamientos de los grupos más ricos. No se localizan en los sitios apropiados por las élites, no porque los precios inmobiliarios se lo impidan, sino porque ésa no es su preferencia: quieren más bien diferenciarse de ellos y buscan lugares distintos. En segundo lugar, tienden a agruparse: entre ellos no sólo también se da la pauta de que prefieren cohabitar con individuos con estilos de vida similares a los suyos, sino que existe algo de comportamiento de consumo conspicuo: residir en zonas contiguas a donde lo hacen individuos prestigiosos dentro de ese grupo genera a su vez prestigio. En tercer lugar, por su estilo de vida, aprecian ciertas actividades interpersonales y culturales, algo que no tiene correspondencia en otros grupos: les es atractiva la existencia de restaurantes, cafés, teatros y salas de exposiciones y, con frecuencia, aprecian

en particular los inmuebles con una arquitectura de valor cultural. Al final, habría que decir que estos grupos tienen menos dificultades de convivir con otras capas, tanto aquellas de ingresos más elevados, como las de ingresos más bajos (Ospina, 1981; Jaramillo, 2012).

¿Dónde se localizan específicamente estos grupos? ¿Dónde surgen estos que algunos denominan “barrios bohemios”? Esto depende de la convergencia de varias circunstancias específicas en la ciudad. En Bogotá, originalmente, esto apareció en dos lugares: uno de ellos pericentral y otro en el centro histórico.

El primero se dio en un área cercana al centro hacia el norte (La Macarena), ocupada por clase media tradicional, y que como resultado inercial del esquema concéntrico que predominó décadas antes en la ciudad, y al que aquí nos hemos referido, tenía en su vecindad algunos barrios populares muy antiguos, aunque ya eran muy minoritarios, pues con el nuevo esquema esta zona comenzaba a hacer parte del “cono de alta renta”; del otro lado colindaba con un pequeño asentamiento de clase alta, Bosque Izquierdo, uno de los primeros barrios de clase alta que en el tiempo de su construcción, los años cuarenta, eran periféricos. Tal vez por su cercanía al centro y porque sus precios inmobiliarios eran moderados, comenzó a darse el fenómeno referido, concentración de residentes ligados al arte y a labores intelectuales, al principio de manera espontánea y paulatina, desde finales de los años sesenta. Esto tuvo un catalizador inesperado y tal vez involuntario. En sus inmediateces, un promotor estatal decidió construir en su época un gran conjunto en altura de vivienda social, destinado originalmente a grupos de ingresos medios. A pesar de que los apartamentos tenían subsidios considerables y el diseño arquitectónico era de gran calidad —se trata de las Torres del Parque, una de las obras arquitectónicas de más renombre en toda la región por estas épocas, encargadas a uno de los arquitectos latinoamericanos más destacados, Rogelio Salmona—, hubo grandes dificultades para vender los apartamentos: los sectores medios tradicionales a los que se les ofreció el proyecto no encontraban particularmente atractivo el diseño ni la localización: preferían vivir más al norte, cerca de los barrios elegantes y con otras variantes edilicias.

Sin embargo, dado que este complejo habitacional era contiguo del barrio de La Macarena, y ante la dificultad en las ventas, se decidió abrir la convocatoria a grupos de ingresos medios, algunos con ingresos ligeramente mayores, pero con el perfil antes mencionado. Esto tuvo un gran impacto: los apartamentos se vendieron con celeridad y se convirtieron en una opción residencial muy apreciada, lo que reforzó y consolidó el proceso ya descrito en La Macarena como un todo y el Bosque Izquierdo. Esta zona se convirtió en lugar de

residencia privilegiado de estos grupos intelectuales, con gran dinamismo e, incluso, con precios inmobiliarios crecientes.

Me he detenido en este caso porque quisiera subrayar algunos aspectos que no coinciden exactamente con el esquema convencional de la *gentrification*. Lo más importante es que en términos estrictos no se presenta aquí sustitución y desplazamiento por parte de estos residentes de ingresos medios sobre habitantes de ingresos populares. Lo cierto es que los antiguos residentes tenían ingresos similares a los recién llegados y lo que varió fue precisamente el perfil referido. Tampoco, por lo menos en principio, parece ser resultado de una estrategia especulativa. Originalmente, antes, durante y después la construcción de las Torres del Parque, este proceso se dio de manera paulatina por parte de acciones individuales de residentes. Los precios inmobiliarios no cambiaron de manera apreciable. Hablamos de los años setenta, ochenta e, incluso, noventa. Durante todo este tiempo, este núcleo estuvo consolidándose y atrayendo familias de este perfil que cada vez son más numerosas en la ciudad. Esto determinó que ya en la primera década del siglo XXI el espacio construido previo comenzó a saturarse: los precios han crecido de manera importante y, si se quiere, lo que parece delinearse, es una presión al desplazamiento de los residentes de menores ingresos de estas mismas capas intelectuales. También, recientemente, han irrumpido promotores que construyen inmuebles nuevos en altura para estos mismos grupos, a precios relativamente elevados, con una lógica similar —a veces se confunden los dos fenómenos— con el proceso ya referido, en que sectores de ingresos altos y medios-altos retornan a localidades que ya eran habitadas por grupos de los mismos estratos, pero esta vez en edificios en altura.

El otro lugar donde sucedió este fenómeno de capas medias intelectuales, como hemos dicho, en lo que se conoce como el centro histórico, fue en La Candelaria. A pesar de la tendencia general del centro en su conjunto a ser ocupado de manera predominante por grupos populares, el centro histórico nunca perdió del todo su diversidad, y en una medida no despreciable, algunos sectores medios permanecieron en él. Asimismo, una cantidad apreciable de actividades culturales perduraron en el centro, y como algo un poco peculiar, ciertas instituciones educativas, en particular universidades, no sólo se mantuvieron allí, sino que se instalaron algunas nuevas, aprovechando que muchos inmuebles de gran porte comenzaban a no encontrar demanda por otros usos institucionales alternativos y sus precios eran relativamente moderados. Esto, y la carga cultural de un parque inmobiliario que es el más antiguo de la ciudad y que tiene rasgos arquitectónicos y urbanos muy característicos, atrajeron a



integrantes de estas capas intelectuales que, provenientes de otras zonas de la ciudad, en especial del norte, comenzaron a instalarse en esta zona del centro, aprovechando, de una parte, la cercanía de algunas instituciones educativas y culturales que son sus fuentes de trabajo, la oferta misma de servicios culturales y también el nivel moderado de los precios inmobiliarios.

Desde luego que la llegada de estos grupos transformó las prácticas urbanas en el sector y realimentó, por ejemplo, la oferta cultural y la proliferación de actividades de socialización características de estos grupos: salas de teatro, restaurantes, cafés, librerías, etc. De nuevo, en principio no parece ser resultado de acciones de grandes especuladores inmobiliarios. Las normas de protección a los inmuebles de interés arquitectónico y urbanístico dificultan mucho las grandes operaciones y estos cambios se dan de manera paulatina, inmueble por inmueble.

Vale la pena destacar, no obstante, una cierta peculiaridad de este fenómeno en comparación con otras ciudades colombianas y tal vez de América Latina. No es frecuente encontrar que sectores de clase media intelectual se trasladen en magnitudes muy apreciables al centro histórico para residir de manera permanente en él y que desencadenen un auge inmobiliario significativo. No se trata sólo de la emergencia de actividades lúdicas o culturales a las que asiste un público residente en otras zonas —o extranjeros o turistas, lo que constituye otro fenómeno al que nos referiremos más adelante—, sino de la expansión de residentes con estos perfiles.

Quisiera resaltar algunos aspectos de este fenómeno que no siempre se tienen en cuenta. Su operación implica la convergencia de múltiples circunstancias que no son fáciles de reunir. De hecho, sólo tiene lugar en áreas muy focalizadas y minoritarias del centro de la ciudad. En los años ochenta, el gobierno nacional, mediante la misma promotora estatal, el Banco Central Hipotecario, intentó replicar la experiencia de la Torres del Parque, por medio del desarrollo de un gran proyecto de vivienda para sectores medios de los que estamos hablando, en un borde del centro, pero al sur. La idea era atraer a estos grupos, en este caso con el fin de reemplazar a la población de ingresos más bajos. Incluso se contrató al mismo diseñador. El experimento fracasó en gran medida; sólo se construyeron tres hectáreas de las doce programadas. Varias circunstancias explican esto: los grupos medios de La Macarena seguían teniendo muchos lazos con el norte más rico y este barrio tenía una gran vecindad con el área: la llamada Nueva Santafé quedaba en el otro extremo del centro y para llegar allí desde el norte se requería atravesarlo. Y, por otro lado, mientras que los barrios populares contiguos a La Macarena eran poco numerosos relativamente, y en

la zona había otros de clase media, este balance en el frente sur del centro era muy diferente: la enorme mayoría de los barrios contiguos eran ocupados por población muy pobre. Es cierto que estos sectores medios tienen menos dificultades de convivir con grupos populares, pero ellas no dejan de existir, y los roces y fricciones se multiplican cuando estos sectores intelectuales son muy minoritarios con respecto a la población de ingresos más bajos.

La aparición de estos barrios para intelectuales no es exclusivo del centro, ni mucho menos. Hemos visto que el caso de La Macarena ocurre en una localización pericentral. Es más, en épocas más recientes, en la medida en que esta capa social sigue aumentando en número y tiende a saturar sus lugares de La Macarena y La Candelaria, comienza a replicarse en otra zona, La Soledad, también en el pericentro, pero un poco más alejada que La Macarena, al noroccidente del centro.

No es claro que el *rent gap* del que hablan quienes examinan esto en países anglosajones —el súbito incremento de los precios inmobiliarios— sea el motor fundamental de este fenómeno. Como se ha afirmado, en los dos casos referidos las etapas iniciales en que esto comenzó a desarrollarse no ocurrió. Cuando estos barrios se han consolidado y, sobre todo, en la medida en que como se ha dicho, dan muestras de una cierta saturación, los precios se elevan (sobre todo en La Macarena). Esto atrae a promotores que producen inmuebles nuevos a precios más elevados.

Algo que es crucial cuando se evalúa el impacto de estos fenómenos: no es evidente que de manera necesaria implique el desplazamiento de sectores más pobres. En el caso de La Macarena, la población asentada allí antes era de ingresos medios. Con el tiempo, con la referida alza en los precios inmobiliarios, parece haber comenzado un cierto desplazamiento de población, pero se trata de la capa de ingresos más bajos de este mismo grupo de población “intelectual”.

### Tendencias recientes: año 2000 en adelante

En los últimos años, a comienzos de este siglo XXI, la estructura socioespacial de Bogotá tiene bastantes continuidades con respecto a la etapa anterior. Esto en contraste con ciertas aproximaciones de índole teórico que, tal vez de una forma un poco deductiva, sugieren expectativas de cambios profundos. En efecto, se aduce que ésta es la época en que emerge una nueva etapa en la dinámica del capitalismo mundial, la llamada “globalización”. Las nociones neoliberales se afianzan, tanto en el manejo de lo económico y social en su conjunto y,

en específico, en la gestión de la ciudad. Esto último se traduciría en varios aspectos: la privatización del suministro de valores de uso colectivo como la infraestructura y los servicios públicos domiciliarios, que expandirían una lógica estrechamente mercantil en ámbitos en los cuales previamente la mediación estatal permitía una dinámica más autónoma de la dinámica del mercado; fenómenos como la financiarización, entendida como la hegemonía del capital financiero en varias ramas, entre ellas el sector inmobiliario y, de nuevo, la expansión de la lógica mercantil a los procesos de producción y circulación del espacio construido, entre ellos la vivienda; la transnacionalización de capitales, que conllevaría la irrupción de grandes empresas transnacionales en procesos de producción y reproducción de la ciudad, como la infraestructura urbana y de transporte, los servicios públicos, el sector inmobiliario. Lo que se observa en Bogotá no es propiamente la irrupción de un nuevo esquema socioespacial. Lo cierto es que algunos de estos determinantes catalogados como nuevos parecen estar presentes desde etapas anteriores, y lo que se podría pensar es en una cierta intensificación de su operación.

Los rasgos socioespaciales atribuidos a estos nuevos factores aparecieron también en Bogotá mucho antes, lo que parece también ser el caso en otras ciudades latinoamericanas. Puede pensarse que en esta etapa reciente estos elementos socioespaciales se fortalecen y se hacen más visibles. Finalmente, algunas tendencias nuevas parecen obedecer a la propia dinámica socioespacial de la ciudad. Esto tal vez nos remita a la necesidad de afinar estas explicaciones generales.

A continuación, examinaremos algunos de los elementos que emergen en el esquema socioespacial en esta última etapa y señalaremos el papel del mercado inmobiliario en ellos.

### Metropolización

Como casi todas las grandes ciudades, Bogotá, a lo largo de su historia, ha experimentado lo que se conoce como metropolización en sentido espacial: su núcleo central ha absorbido funcionalmente a un conjunto de pequeños centros urbanos, aun mucho antes de que se completara estrictamente su fusión física, lo que algunos denominan “conurbación”. Esto, desde luego, es un proceso por el que han atravesado muchas ciudades en épocas pasadas y parece estar más ligado a la talla que alcanzan las grandes urbes, en el contexto técnico y social que les da el capitalismo contemporáneo.

En el caso de Bogotá, por una circunstancia en buena medida fortuita, sus primeras manifestaciones emergieron con menos traumatismos de lo usual y por ello su visibilidad fue menor. A comienzos de los años cincuenta, el gobierno militar de la época decidió crear el “Distrito Especial”, un municipio que englobaba lo que hasta ese momento era Bogotá y seis pequeñas poblaciones de su alrededor. Esto permitió a la ciudad mantener una unidad administrativa durante mucho tiempo sobre el conjunto de la aglomeración.

Pero la ciudad ha seguido creciendo, supera los ocho millones de habitantes, y como unidad espacial desborda ya los límites de este municipio ahora llamado Distrito Capital: se ha conurbano con un municipio aledaño al sur, Soacha, y ha involucrado funcionalmente a otros doce o trece pequeños núcleos urbanos de su alrededor.

La proporción en términos de población de esta área metropolizada con respecto a la ciudad es todavía moderada, menos de 10%, pero este peso crece de manera acelerada. Las incidencias acerca del funcionamiento de la ciudad y sobre todo respecto a su futuro inmediato son muy grandes.

Una de sus consecuencias es que parece reforzar la segregación. Como se ha planteado, la ciudad sigue teniendo una cierta polarización, de tal manera que el frente de expansión norte sigue siendo reconocido como asignado a sectores de altos ingresos, mientras que los frentes sur y occidental corresponden a grupos populares. Esta pauta se ha extendido a los núcleos urbanos vecinos: los que quedan al norte atraen a habitantes bogotanos de ingresos medios y altos, mientras que los del occidente, casi exclusivamente, a sectores de bajos ingresos. Esta diferencia se manifiesta en algunos rasgos físicos: mientras que, quienes se asientan en los frentes sur y occidental utilizan predominantemente el transporte colectivo, lo que se refuerzan son propiamente los núcleos urbanos. En cambio, hacia el norte, como estos habitantes tienen acceso cada vez más generalizado al automóvil particular, lo que aparece es una miríada de asentamientos suburbanos dispersos y muy poco densos.

El hecho de que estos desarrollos tengan lugar en municipios independientes agudiza la segregación. En el Distrito Capital de Bogotá hay habitantes de muy diversos ingresos, lo que permite una fiscalidad local relativamente fuerte y es factible establecer subsidios cruzados y otras formas de redistribución. En los municipios del sur y del occidente, que tienden a especializarse en población muy pobre, tiene menos capacidad de contribución fiscal y mayores necesidades de servicios estatales locales. El contraste resultante es muy acentuado. En el otro extremo, los municipios del norte que acogen residentes con

mayor capacidad de pago no sólo redistribuyen los recursos fiscales en menor medida, sino que son reacios a recibir habitantes de ingresos bajos.

Esta expansión de la ciudad y, sobre todo, en la Sabana de Bogotá, una tierra agrícola especialmente productiva, se ve cada vez como algo indeseable y que eleva los costos fiscales en transporte, servicios públicos e infraestructura. Las últimas administraciones locales se han propuesto adelantar políticas para contener esta ampliación y favorecer la densificación.

En esto, sin embargo, se enfrentan a diversos obstáculos. Uno de ellos es el funcionamiento mismo del mercado inmobiliario. Lo cierto es que el área libre para expansión urbana dentro de los límites administrativos del Distrito Capital se ha ido reduciendo, pero esto se magnifica en términos mercantiles: la idea de que la tierra es escasa y que por tanto los precios son altos y se elevarán más en el futuro, incentiva a muchos propietarios a mantener en reserva sus terrenos y a no ofrecerlos en el mercado por el momento. Esto reduce aún más la oferta propiamente mercantil y presiona los precios del suelo, e induce tanto a residentes como industriales a buscar localizaciones fuera del Distrito aun cuando físicamente haya aun mucho lugar en él.

Otra dificultad la constituyen las mismas acciones de las autoridades de estos municipios contiguos: buscan atraer inversiones inmobiliarias para usos residenciales e industriales; para hacerlo, han desatado una guerra de flexibilidad fiscal y normativa, que contrasta con los esfuerzos que se hacen en Bogotá para recuperar al menos parte de los enormes incrementos de los precios de los terrenos y por establecer niveles aceptables en lo ambiental y urbanístico.

La dificultad más grave reside en un aspecto central de la política de vivienda nacional. Una de las orientaciones de esta última es que el esfuerzo estatal para ayudar en las necesidades de vivienda de los más pobres se canalice mediante subsidios directos a los usuarios y que ellos compren viviendas a promotores privados. Esto, efectivamente, es una política típicamente neoliberal, que implicó la liquidación de los promotores estatales. Esto comenzó, no obstante, una década antes. Se privilegian por tanto las condiciones de operación de estas empresas que ya habían alcanzado un tamaño considerable y que aumentan de porte en esta etapa. Una de estas condiciones de operación es el aprovechamiento de economías de escala: se favorece la producción de grandes emprendimientos con edificaciones homogéneas en las que puedan sacarse partido de estas ventajas. Por otro lado, a pesar de que en Colombia en las últimas décadas existen interesantes herramientas legales para intervenir el mercado del suelo, los últimos gobiernos nacionales son reticentes a utilizarlos.

Las dos cosas desembocan en lo siguiente: la única manera de realizar estos macroproyectos es construirlos en la periferia más extrema donde el precio del suelo sea compatible con precios de la vivienda accesibles a los pobladores más pobres y donde exista la disponibilidad de grandes extensiones de terreno para construir estos complejos habitacionales de gran envergadura.

Esto es lo que se está realizando: enormes proyectos de vivienda para las capas de poblaciones de menores ingresos muy alejados de la ciudad, que además de que exhiben precariedades en infraestructura de transporte y de servicios públicos, muestran una característica sobre la cual se tienen muy malas experiencias: conjuntos de grandes dimensiones, habitados de manera homogénea por población de bajos ingresos que llevan implícito el riesgo muy alto de que se formen guetos en que se concentra la miseria y se convierten en trampas de pobreza. Aunque esto está en marcha, para tener una idea de los órdenes de magnitud veamos lo siguiente: Soacha, el municipio metropolizado más poblado cuenta con alrededor de 350 000 habitantes. Se han aprobado proyectos para construir entre 2011 y 2020 programas de vivienda que albergarán 520 000 habitantes, de los cuales ya se han edificado más del 50 por ciento.

Este fenómeno parece consolidar una nueva pauta en el esquema de división social del espacio en la ciudad: una tendencia mucho más marcada que en etapas previas a que las opciones de localización de los pobladores de ingresos bajos sean en lugares extremadamente periféricos. Más que algún determinante cultural esto parece estar generado por la lógica de los precios inmobiliarios, ante una política estatal que lo único que hace es seguir, e incluso acentuar, sus tendencias espontáneas.

### **Tendencias a la densificación y resurgimiento de la autoconstrucción**

Bogotá es una ciudad muy densa, una de las más densas de América Latina. Pero en este último periodo esta tendencia se ha acentuado notablemente. Esto, sin duda, está asociado a un hecho del mercado inmobiliario muy sobresaliente: en el largo plazo los precios de los terrenos tienden a subir como en la mayoría de las ciudades capitalistas, pero en la última década y media esto se ha acelerado de manera notable: en este lapso su magnitud se ha multiplicado por más de tres veces en términos reales. Esto está asociado a la ya mencionada escasez relativa de tierra construible. La teoría de la renta del suelo señala que existe una relación entre la magnitud de los precios del suelo y la densidad constructiva (la renta primaria diferencial tipo II), aunque su explicación es

un poco más precisa que la correspondiente a la economía neoclásica espacial. En el caso de Bogotá, esto tiene incidencia en diversos componentes de su estructura socioespacial.

En primer lugar, en lo que respecta a la vivienda destinada a grupos populares y producida por promotores privados, con la ayuda de subsidios del Estado, la teoría de la renta señala que la densidad constructiva resulta de la interacción de dos variables: el costo de producir en altura, que tiende a ser más alto a medida que se multiplican los niveles y, por otra parte, la magnitud del precio del espacio construido vendido. Si este último no compensa los costos crecientes, la producción en altura no tiene lugar.

Por mucho tiempo esto era lo que ocurría y los programas de vivienda social se desarrollaban en baja densidad, con casas unifamiliares. En esta época, los dos factores cambian: los precios de las viviendas, incluidas las populares, crecen de manera notable y las empresas constructoras, con el tamaño logrado, aumentan mucho su productividad, especialmente en la construcción en altura. Como resultado de esto, los programas de vivienda social ofrecen de manera preferente viviendas en edificios de altura, lo que cambia bastante la dinámica de la vida cotidiana de estos grupos con respecto a etapas previas. Tal y como se ha señalado, como los terrenos libres de suficiente tamaño están ubicados sobre todo en la periferia —por fuera y por dentro de los límites del municipio, el Distrito Capital— el resultado es una configuración diferente a lo esperable en una reflexión teórica más abstracta: las localidades más alejadas tienden a ser más densas constructivamente que las más cercanas al centro de la aglomeración.

Pero este mismo hecho se desdobra en algo inesperado. Las viviendas sociales ofrecidas por los promotores para los grupos de menores ingresos en los programas subsidiados, e incluso para pobladores de ingresos un poco más elevados, tienden a estar muy alejadas. Asimismo, son muy pequeñas. El hecho de que sean parte de edificios en altura impide que se les haga adiciones. Esto ha vuelto muy atractivo densificar barrios populares, cuyos precios de espacio construido también se han elevado de manera preferente mediante la autoconstrucción. Esto no se limita a los barrios originalmente autoconstruidos: sectores producidos originalmente por instituciones estatales y privadas formales en una densidad constructiva modesta en el pasado son objeto de una muy dinámica actividad de agregados de niveles adicionales, especialmente por autoconstrucción, usualmente sin ninguna autorización. Este fenómeno está lejos de ser marginal: el peso de la autoconstrucción en el total de viviendas producidas, que había venido cayendo como proporción desde los años setenta



del siglo pasado, ha vuelto a alcanzar los niveles de esas primeras épocas: alrededor de la mitad de las viviendas producidas.

Este fenómeno de producción en altura también está presente, incluso en mayor intensidad, para capas de ingresos medios y altos. También se da la pauta que hemos señalado: los lugares de mayor densificación son aquellos en que estos programas se construyen en terrenos sin desarrollar que por lo regular son los menos centrales.

En el caso de la clase media alta y alta, cuyos precios del espacio construido son los más elevados, esto ha exacerbado la práctica ya mencionada que viene del período anterior, de demoler masivamente viviendas de baja densidad en barrios positivamente connotados que son reemplazadas por edificios en altura para ocupantes de esos mismos estratos elevados.

Los inconvenientes de esta renovación urbana espontánea, que destruye viviendas de muy buena calidad, algunas de ellas con altos valores patrimoniales, y la carga sobre redes de servicios públicos y vialidad, se han acentuado en esas zonas.

### **Centros comerciales periféricos como subcentros periféricos**

Bogotá, a pesar de la talla de su población, ha carecido de un sistema masivo de transporte del tipo metro que es el indicado para su tamaño. En este período se ha introducido como elemento subsidiario un sistema de buses BRT, bautizado como Transmilenio, que ha ampliado considerablemente su extensión y es muy utilizado.

En efecto, su problema es más bien su saturación, que genera muchas penalidades a sus usuarios. Aunque también se tienen muchas expectativas de que este dispositivo introdujera cambios significativos en la estructura socioespacial de la ciudad y en los precios inmobiliarios, lo cierto es que estos impactos han sido prácticamente imperceptibles, salvo un efecto que sí es muy significativo: en las terminales periféricas de estas líneas, en las que se canaliza una afluencia de pasajeros muy considerable, han surgido grandes centros comerciales, desarrollados por grandes capitales inmobiliarios. No se limitan sólo a la actividad estrictamente comercial, ya que estos inmuebles incluyen actividades lúdicas, culturales, sociales, incluso políticas. No se limitan a grupos de ingresos altos, como en sus comienzos, sino que incluyen sectores medios y populares. De hecho, se han convertido en focos de subcentralidades periféricas, que se entremezclan con subcentralidades periféricas tradicionales y que constituyen un elemento novedoso en la estructura de la ciudad en estas épocas.

## Política gubernamental sobre el centro

Una de las novedades de esta época es que los gobiernos locales adelantan políticas relevantes de intervención sobre el centro. En años anteriores, las acciones estatales relacionadas estaban dirigidas a la conservación del patrimonio histórico arquitectónico y urbanístico, y se centraba en medidas regulatorias y acciones puntuales de restauración de monumentos. Sus efectos son apenas marginales.

En esta fase se da un viraje notable al respecto y las autoridades locales emprenden políticas mucho más activas, que consisten en inversiones importantes en infraestructura en el centro y proyectos de renovación de espacio público de gran calado.

Entre las primeras acciones pueden contarse la construcción de varias líneas del sistema Transmilenio, que contribuyó de manera importante al mejoramiento de la accesibilidad; entre las segundas, se realizó una gran obra de diseño urbano conocido como “Eje Ambiental”, que consistió en el rediseño de una de las vialidades tradicionales del centro de la ciudad, la Avenida Jiménez, con amplias áreas peatonales, y un hilo de agua que evoca al río San Francisco, tradicional en la ciudad y que corre en una canalización subterránea bajo esa avenida. Como continuidad de este proyecto se remodeló la Plaza de San Victorino, nodo del centro popular. Junto con lo anterior se realizó una gran operación de renovación urbana, la construcción de un gran parque de escala metropolitana, de catorce hectáreas, el Parque del Tercer Milenio. Este último tenía un propósito adicional muy puntual: remover uno de estos focos de concentración de lumpen y actividades patosociales, la llamada Calle del Cartucho, que había alcanzado proporciones escandalosas y difícilmente tolerables.

Los objetivos de estas intervenciones no son unívocos y han oscilado de acuerdo con los perfiles políticos de las distintas administraciones locales que se han sucedido en este período. Parece haber dos proyectos que no son totalmente convergentes. Para algunos de estos gobiernos se busca recuperar el centro de la ciudad como lugar central de socialización de todos los grupos en la ciudad. Se busca transformar la representación muy estigmatizada que ha adquirido el centro para los grupos de ingresos medios y altos, como se ha mencionado en páginas anteriores, atraer residentes y usuarios de distintos perfiles sociales. Otra concepción apunta a recuperar el centro para actividades empresariales y turísticas. En algunos aspectos estos objetivos son compatibles, pero en otros no tanto.

En principio estas grandes obras tuvieron un efecto sobre todo en la representación, pues la percepción social acerca del centro ha cambiado de manera

apreciable y positiva. Su impacto en las inversiones constructivas fue muy tenue al inicio. En los últimos años, con algún retraso, ha habido una respuesta significativa, incluso muy fuerte. En esto existe una dimensión de los fenómenos aludidos con la noción de globalización que son discernibles. Aunque en el pasado el sector de la promoción inmobiliaria se concentró de manera apreciable y la talla de los capitales mayores es ya muy grande, el capital inmobiliario transnacional no había hecho mayor presencia en el país.

Las normas urbanísticas muy laxas que han predominado para las grandes inversiones en el centro y otros eventos internacionales determinaron que algunos de estos grandes operadores estructuraran inversiones de gran magnitud consistentes en rascacielos con actividades multifuncionales, un producto inmobiliario muy generalizado en las ciudades del norte y que reúnen oficinas de alta gama, hotelería, comercio y vivienda de gran precio. Esto ha atraído a capitales nacionales grandes y pequeños que acometen inversiones más modestas que incluyen algunas de las actividades anteriores, pero también vivienda de clase media y alojamiento para universitarios.

Las actividades centrales populares, en especial las de comercio, ejercidas tanto por grupos básicamente de agentes mercantiles simples, y también por capitalistas que proveen a consumidores de ingresos bajos, sigue teniendo un gran dinamismo: algunas de las acciones estatales que hemos evocado los favorecen. Esto se contrapone a los fenómenos mencionados antes y pueden apoyarse en la operación del mercado inmobiliario: las rentas comerciales asociadas al comercio popular de las zonas centrales son muy elevadas y compiten con las generadas por otras actividades.

Convergen en el centro, entonces, procesos contrapuestos: la continuidad muy fuerte del esquema precedente en que el centro opera como centralidad popular predominantemente monoclasista; una tendencia a la recuperación de una centralidad multclasista y una lógica de elitización en actividades centrales para el turismo y de servicios centrales de alta gama que, esa sí, parece tener fuertes impactos de gentrificación.

Estas dos últimas han tenido el apoyo alternado de políticas estatales que en lo local van cambiando con el signo político de las administraciones.

## Bibliografía

- AMATO, Peter, 1968, *An Analysis of the Changing Patterns of Elite Residential Areas in Bogota, Colombia*, Cornell University, Latin American Studies Program, Ithaca, Estados Unidos.
- ARANGO, Silvia, 1979, “Evolución del espacio urbano en Bogotá en el siglo xx”, tesis de Doctorado, Institut d’Urbanisme de Paris, Université Paris XII, París, Francia.
- BRUNNER, Karl, 1936, “El saneamiento del Paseo Bolívar”, *Registro Municipal*, núm. 73-74, Bogotá, Colombia.
- DUREAU, Françoise, Thierry Lulle y Adriana Parias, 1998, “Transformaciones de los barrios de clase alta en Bogotá. Nuevas lógicas residenciales”, en *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997*, ACIUR/ Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- JARAMILLO, Samuel, 1981, *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*, CEDE-Uniandes, Bogotá, Colombia.
- JARAMILLO, Samuel, 1982, “El destino del centro de Bogotá”, *Desarrollo y Sociedad*, núm. 10, CEDE-Uniandes, Bogotá, Colombia.
- JARAMILLO, Samuel, 1986, *Evolución de los usos del suelo en Bogotá. 1928-1985*, CEDE-Uniandes, Bogotá, Colombia.
- JARAMILLO, Samuel, 2009, *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Uniandes, Bogotá, Colombia.
- JARAMILLO, Samuel, 2012, “Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro, y del centro histórico de Bogotá”, en Oscar Alfonso (comp.), *El centro tradicional de Bogotá. Valor de uso popular y patrimonio arquitectónico de la ciudad*, Economía Institucional Urbana/Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- JARAMILLO, Samuel, 2016, “¿Gentrificación en Bogotá?”, en Yasna Contreras, Thierry Lulle y Oscar Figueroa (eds.), *Cambios socioespaciales en las ciudades latinoamericanas: ¿procesos de gentrificación?*, Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos-Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos-Universidad Católica de Chile/Facultad de Arquitectura y Urbanismo-Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- JARAMILLO, Samuel y Adriana Parias, 1991, *Vida, pasión y muerte del tranvía en Bogotá*, CEDE-Uniandes, Bogotá, Colombia.
- OSPINA, Marcela, 1981, “El proceso de recuperación del centro de Bogotá. La Macarena y las Torres del Parque”, tesis de la Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

# LA DETERIORIZACIÓN NEOLIBERAL DE LA CIUDAD. UNA CARACTERIZACIÓN DESDE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

*Ricardo A. Pino Hidalgo\**

## Resumen

Las transformaciones a nivel urbano generadas por la adopción del neoliberalismo en América Latina permiten a la investigación urbana construir una sólida caracterización empírica y teórica de la ciudad neoliberal, basada en constatar y reflexionar acerca de los efectos físico-espaciales y socioeconómicos derivados de su imposición. El capital financiero e inmobiliario encontró un terreno fértil para reproducirse en las principales ciudades de la región, territorios puestos a disposición de inversionistas nacionales o transnacionales a partir de una reestructuración económica que posicionó al mercado como el principal instrumento de repartición de la riqueza; tal es el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

La privatización, la mercantilización y la financiación de la ciudad definen a la ciudad neoliberal de nuestra región; una muestra de esta política es la inserción de un conjunto de establecimientos comerciales y de servicios que materializa la terciarización económica a nivel urbano y cuyo estudio permite establecer vínculos directos e indirectos con otro componente del neoliberalismo urbano que suele pasar inadvertido por la investigación urbana: *la deteriorización*, que se muestra como un proceso dominante, categoría que nos permite describir de manera conjunta el deterioro socioeconómico de la

---

\* Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño (CyAD), Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Ciudad de México.

población, de las condiciones físico-territoriales de la urbe y de la ecología de la ciudad.

### **Palabras clave**

Deterioro, terciarización, motorización, neoliberalismo, ecología.

## **Introducción a la ciudad neoliberal**

Las transformaciones urbanas producidas por la adopción del neoliberalismo en América Latina permiten a la investigación urbana construir una sólida caracterización empírica y teórica de la ciudad neoliberal basada sustancialmente en constatar y reflexionar acerca de los efectos físico-espaciales y socioeconómicos resultantes de su instrumentación. El planteamiento básico reconoce que la acción del capital financiero e inmobiliario, en especial, encontró un terreno fértil para reproducirse en las principales ciudades de la región, territorios puestos a disposición de inversionistas nacionales o transnacionales a partir de una reestructuración económica que posicionó al mercado como el principal instrumento de repartición de la riqueza (Pradilla, 2009; Pradilla y Ramírez, 2013).

En este sentido, se plantea que la economía de libre mercado está soportada por un estado facilitador y garante de una mayor presencia del capital privado en la ciudad. Para ello, se vale de una política urbana orientada a promover las áreas más rentables de la ciudad, tanto económica como políticamente, dotándolas de las condiciones materiales que posibiliten la inversión y construcción de megaproyectos urbanos, obras de renovación urbana o de infraestructura, por ejemplo, lo que, de modo indefectible, impacta de forma contundente en la economía urbana (Pradilla *et al.*, 2016; Pradilla, 2009).

De esta manera, la presencia física del capital privado en la ciudad se materializa en ciertas zonas donde es rentable invertir.

Por otro lado, la ciudad neoliberal también se caracteriza por desvalorizar los instrumentos de planeación urbana que quedan relegados de la política urbana. Su presencia formal en la reglamentación y administración da cuenta de ciertas resonancias de un pasado inmediato donde la intervención del estado sólo alcanzó a prefigurarse, dejando en el escenario público un vacío que el capital aprovecha para desarrollar proyectos inmobiliarios que dinamizan el sector (Pino y Moreno, 2013).

En ese mismo sentido, la ciudad neoliberal latinoamericana promueve la acción del capital al otorgar grandes concesiones para explotar servicios públicos (Pérez, 2013 y 2006), todo ello con el respaldo de los gobiernos nacionales o locales que se encargan de propiciar la desregulación o flexibilización de la normatividad urbana, dismantelar el aparato de gestión y planeación, así como de impulsar la creación de condiciones urbanas convenientes para instalar nuevos capitales en la ciudad.

Visto así, la privatización, la mercantilización y la financiación definen a la ciudad neoliberal de nuestra región; sin embargo, a la par coexiste un desinterés del capital por invertir en ciertos territorios, así como un abandono por parte de la política urbana de amplias áreas de la ciudad, donde pareciera que el despojo y el “extractivismo urbano” no son una práctica rentable.

Por el contrario, lo que impera es *un deterioro generalizado como proceso dominante en dichos territorios* que si bien no es exclusivo de este modelo, sí se ha exacerbado. Lo anterior nos permite proponer la categoría *deteriorización* que describe de manera conjunta el deterioro socioeconómico de la población, de las condiciones físico-territoriales de la urbe y de la ecología de la ciudad; *deteriorización* generalizada e intensificada que se expresa en diferentes áreas urbanas, aunque de manera mucho más marcada en los asentamientos populares donde el capital sólo encuentra una fuerza de trabajo desvalorizada.

### La actividad terciaria como parte de la política urbana

Si bien la producción y reproducción de la ciudad neoliberal puede definirse por la reiteración de las anteriores manifestaciones del patrón de acumulación vigente, es posible reconocer una expresión concreta de la privatización, la desregulación y la financiación de la ciudad, que involucra tanto a la industria de la construcción como a empresas inmobiliarias y otros sectores del capital, aportando, al final del día, todos ellos, a la acumulación de capital. En otro trabajo se analizó cómo las inversiones de capital privado en la Ciudad de México se nutren del *discurso modernizador* (Pino, 2018) como soporte ideológico de su actuación en el ámbito urbano arquitectónico, y cómo este discurso es un elemento determinante para justificar la inversión de capital y parte del gasto ejercido por los gobiernos locales en obra pública.

Desde el surgimiento del capitalismo, se utiliza el renovador discurso de la modernidad para difundir y aceptar su propio desarrollo, alentando la inversión de los diferentes agentes económicos para modernizar la industria, las finanzas, las infraestructuras y, por supuesto, la ciudad.



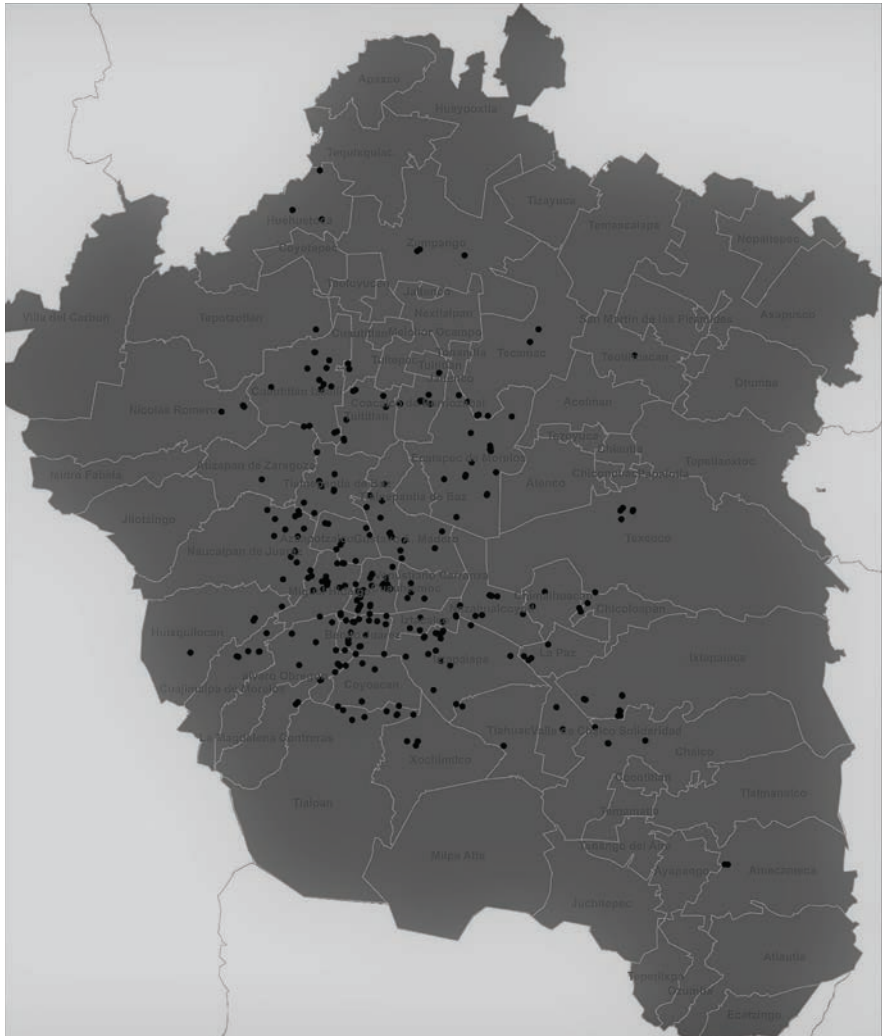
Con la globalización neoliberal se utiliza este discurso para implantar a nivel urbano nuevas mercancías, tanto inmobiliarias como mobiliarias o para renovar las preexistentes, con el fin de reforzar la reproducción del capital en la ciudad. Desde este punto de vista, la *metrópoli neoliberal* se caracteriza, entre otras por: 1) un creciente proceso de producción de modernas mercancías inmobiliarias en el que participan como desarrolladoras las empresas inmobiliarias y la propia industria de la construcción con el sustancial aporte del capital financiero, como lo señala Alberto Lovera (2013) y 2), por ser el territorio por excelencia para la circulación de dichas mercancías, además de constituirse en el principal mercado para comercializar una infinidad de bienes y servicios que contribuyen a la terciarización de la economía urbana y exacerban el consumismo.

Estos dos atributos —productora de mercancías inmobiliarias y comercializadora de mercancías mobiliarias—, operan de manera simultánea y coordinada al implantarse en el tejido urbano; en términos de inversión, el capital inmobiliario, el financiero, la industria de la construcción y el capital mercantil conforman fuertes grupos empresariales que compiten por obtener los mejores emplazamientos en la urbe y encabezar los desarrollos inmobiliarios de actividad terciaria más sobresalientes de la ciudad, incluso expandiéndose a localidades medias que son vistas como nichos de oportunidad para el desarrollo del sector.

En el caso de México, entre las empresas desarrolladoras más importantes podemos mencionar a Inmuebles Carso, Grupo MRP, Fibra Danhos, Gicsa, Gigante Grupo Inmobiliario, Artha Capital, Sordo Madaleno Arquitectos, Pulso Inmobiliario, Planigrupo, ZKC y Frisa; la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI) agrupa a más de 75 empresas desarrolladoras de centros comerciales en México.

Así, el vuelco de la economía mundial hacia el sector comercio y servicios se refleja físicamente en la metrópoli latinoamericana mediante la localización generalizada de establecimientos destinados a la actividad terciaria aunque diferencial. En particular las grandes empresas nacionales o transnacionales optan por una localización selectiva de sus comercios y servicios en puntos estratégicos de la metrópoli, mientras que los pequeños establecimientos se distribuyen de una manera mucho más dispersa; las primeras obedecen exclusivamente a una lógica de mercado, sacando ventaja de las políticas neoliberales que a nivel urbano se traducen en una libre localización, una mayor permisibilidad de usos del suelo y en un *desdibujamiento* de cualquier normatividad que pudiese acotar su implantación en la urbe (Pino y Moreno, 2013).

## PLANO 1. TIENDAS DEPARTAMENTALES EN LA ZMVM (2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del DENE (INEGI, 2018a).



el sector terciario siempre ha estado asociado a la ciudad, con una presencia preponderante, por lo que no lo consideramos un producto de la globalización.

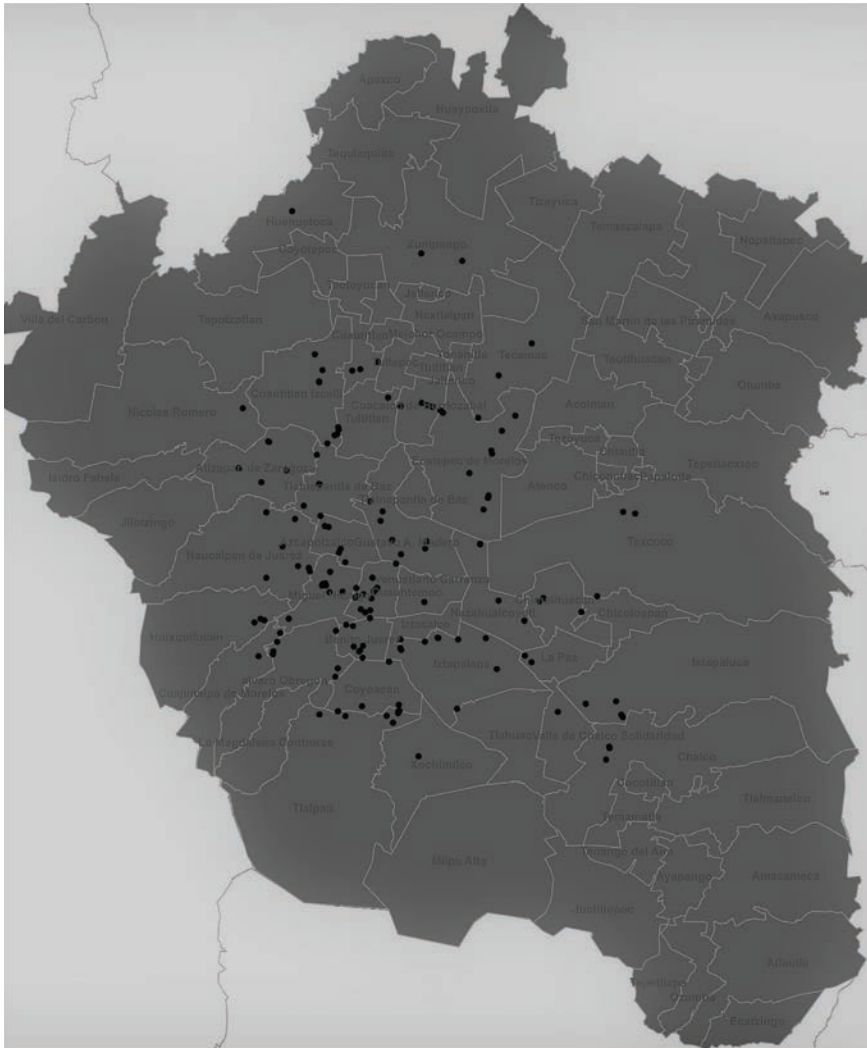
Sin embargo, la globalización neoliberal sí ha provocado su expansión acelerada y su aglomeración en ciertas áreas de la ciudad. Para el caso de la ZMVM, Pradilla y Pino (2004) demostraron cómo en el neoliberalismo las actividades terciarias suelen acumularse, principalmente, a lo largo de corredores viales, transformados en corredores terciarios cada vez más largos y más densos que se estructuran en redes con niveles de servicio y escalas también diferentes (urbanos y metropolitanos), capaces de generar procesos de desarrollo propios (expansión, consolidación, densificación, conversión, etc.) y que, al final, llegan a constituirse en elementos estructurantes de la metrópoli (Pradilla y Pino, 2004).

En términos de constatación empírica, nos apoyamos en la localización y distribución territorial de algunos de los componentes fundamentales de la terciarización de la ZMVM como tiendas departamentales y de autoservicio; salas cinematográficas y distribuidoras automotrices. La inserción de estos establecimientos de comercio y servicios en la trama metropolitana es dinámica y guarda, en primer lugar, una estrecha relación con los centros comerciales (Pradilla *et al.*, 2008; Fonseca, 2008), siendo la excepción las distribuidoras automotrices, que no se localizan al interior de dichos centros.

En la ZMVM hay aproximadamente 974 tiendas departamentales, de autoservicio y cines, así como 696 distribuidoras automotrices que, en términos de su distribución territorial —a pesar de la existencia de una amplia red de corredores terciarios—, se expresan preponderantemente al interior de una densa trama de corredores terciarios ubicados en las demarcaciones centrales de la Ciudad de México. A partir de esta red se diluye hacia los municipios mexiquenses (véase los planos 1, 2, 3 y 4), expandiéndose hacia las áreas habitacionales con menores ingresos y deficitarias de servicios públicos y que, en los últimos años, constituyen el nuevo mercado para realizar una amplia diversidad de bienes y servicios.

Estos establecimientos determinan la orientación adoptada por las actividades terciarias en la metrópoli, con lo que expanden el patrón de consumo vigente, y se constituyen en una mercancía *sui generis* en la que pueden converger tres agentes económicos fundamentales en la producción de la ciudad neoliberal: el promotor inmobiliario y la empresa constructora “a los cuales se sumó el capital financiero como pivote para facilitar el capital prestado para la producción” (Lovera, 2013: 323); y, en un segundo momento, el capital comercial y de servicios que pone en operación dichos espacios mercantiles (Pradilla *et al.*, 2008).

## PLANO 3. MULTICINEMAS EN LA ZMVM (2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del DENUE (INEGI, 2018a).

Si nos enfocáramos en los centros comerciales podríamos ver cómo la expansión de este sector en América Latina es ampliamente reconocida por los consorcios internacionales que la dirigen. Tal es el caso de la International Council of Shopping Center (ICSC) que en 2011 colocó en primer lugar a Brasil con un potencial para desarrollar 2 300 centros comerciales, seguido de México con

1 400 y Colombia con 358 (*Real Estate*, 2011), aunque la tendencia era expandir este sector a todos los países de la región y alcanzar a las ciudades medias que son vistas como mercados inexplorados, mientras que en las grandes urbes se considera que el comercio de lujo era “el nuevo epicentro de consumos para los compradores aspiracionales” (*Real Estate*, 2011).

En conjunto, todas estas actividades terciarias —organizadas en corredores o no— se constituyen, junto con las torres de departamentos y oficinas, y otras mercancías inmobiliarias, en: 1) la imagen más difundida y exitosa del discurso de la modernidad neoliberal a nivel urbano; 2) un importante sector del capital en expansión y con una gran capacidad para influir en la definición de la política urbana de los gobiernos locales, y 3) en uno de las principales causantes del proceso de deterioro generalizado de la ciudad a pesar de estar revestido con el velo de la ciudad competitiva, global, innovadora e inteligente.

En este sentido, a la par de los procesos de privatización, mercantilización y financiación de la ciudad, podemos identificar un proceso de *deteriorización*, categoría que proponemos para definir de manera conjunta, simultánea y sostenida los procesos de deterioro socioeconómico de la población, de las condiciones físico-territoriales de la urbe y del deterioro ecológico del hábitat. Esta *deteriorización* se expresa de manera diferencial en la metrópoli; por un lado, como tendencia a un deterioro generalizado que afecta a gran parte del territorio y, por el otro, como una manifestación concentrada en algunas áreas y puntos de la ciudad, un deterioro específico. Antes de dar cuenta de algunas expresiones concretas de la *deteriorización neoliberal*, vale la pena hacer una distinción conceptual entre deterioro y deteriorización.

### Del deterioro a la deteriorización

La noción de deterioro es habitual en la literatura académica y de divulgación científica. Su uso está relacionado con las condiciones físico-materiales en que se encuentra un objeto, una edificación, un sitio o un territorio; por ello, no es difícil identificar trabajos de corte ambiental, arquitectónico o urbano que hagan alusión a esta circunstancia, aunque también se utiliza en biología o en ciencias médicas asociado a un organismo o un paciente.

Etimológicamente, el deterioro proviene del verbo *deterior-ar* (del latín *deteriorare*), formado por el adjetivo *deter* (peor, en menor grado), el comparativo *ior* y el sufijo *ar* que da cuenta de una acción. Así hacemos referencia a la acción de empeorar, menoscabar, “poner en menor condición algo” (RAE, 2001) o, “hacer







que algo o alguien pase a un peor estado o condición” (RAE, 2018).<sup>1</sup> El deterioro es la “acción y efecto de deteriorar o deteriorarse” (RAE, 2018).

Como veremos a continuación, la noción de deterioro se utiliza con frecuencia en trabajos de corte ambiental o ecológico y en los referidos al patrimonio y la ciudad. En cualquiera de los casos muestra el resultado de la acción de un agente externo o interno. En cuanto a la literatura ambiental, este agente es el hombre, la sociedad, el capital o el estado (Naredo, 2006; Gudynas, 2010 y 2009; Martínez Allier y Roca, 2000), destacando como una categoría que engloba diversas afectaciones o impactos ambientales parciales; así, en una revisión del papel de las izquierdas en América del sur frente al extractivismo y el medio ambiente, por ejemplo, se plantea que: “Estas tendencias [a la degradación y la pérdida] no han cambiado sustancialmente en los últimos años, con lo que el resultado neto es un creciente deterioro ambiental” (Gudynas, 2010: 1).

Así, el deterioro ambiental es producido por múltiples factores como la actividad minera, la producción industrial, la extracción petrolera, etc., siendo la consecuencia de ciertas prácticas que degradan (Merlinsky, 2013), impactan o generan daños directos o indirectos al medio ambiente y a la sociedad, y pueden expresarse con intensidad variable. Las expresiones más graves del deterioro son la destrucción, la catástrofe ambiental o el ecocidio. Los trabajos más críticos (Naredo, 2006; Gudynas, 2010 y 2009; Martínez Allier y Roca, 2000), reconocen que el deterioro ambiental es *el resultado del proceso histórico de desarrollo del capitalismo*, proceso en el cual se distinguen diferentes etapas asociadas a distintos niveles de deterioro, siendo la última la globalización neoliberal, cuando dicho deterioro se globaliza, y deja de ser local o regional, según Santiago (2009).

Una segunda vertiente proviene de los estudios respecto del patrimonio en los que la arquitectura, la historia y la arqueología han tenido un lugar preponderante en la discusión conceptual, seguidas de otras disciplinas que han aportado elementos para la construcción de un cuerpo de conocimiento en torno a bienes materiales e inmateriales con valor histórico o cultural, donde el reconocimiento y la protección de dicho patrimonio por parte de diversas

---

<sup>1</sup> Según el *Diccionario etimológico catellano en línea*, “La palabra deterioro y el verbo deteriorar son cultísimos, lo que quiere decir que son palabras no evolucionadas en el fondo léxico patrimonial, sino adaptadas directamente del latín. Desde el latín pasaron directamente a las lenguas romances y en todas existen, y el verbo deteriorar por ejemplo se documenta en francés (*détériorer*) a inicios del siglo XV, en español algo más tardíamente. Incluso como muchísimos cultismos latinos, pasó al inglés (*deteriorate*) desde el francés a finales del siglo XVI” (*Diccionario etimológico catellano en línea*, 2018).

instituciones —la UNESCO e Icomos— tiene un lugar importante en América Latina, donde destaca la perspectiva conservacionista del patrimonio (Carrión, 2013).

Categorías de protección, salvaguarda y restauración dan cuenta de una necesaria intervención sobre un patrimonio amenazado o en riesgo y, en muchas ocasiones, en deterioro. Para el caso de los centros históricos, Eduardo Rojas (2001), al revisar la cuestión del financiamiento de la conservación del patrimonio urbano sintetiza que:

Como resultado del rápido proceso de urbanización experimentado por los países de la región y el consecuente crecimiento explosivo de las ciudades, los centros históricos han sufrido un proceso de decadencia social y económica que los ha conducido a su abandono y deterioro físico (Rojas, 2001: 15).

De esta manera, el deterioro del patrimonio también es el resultado de un proceso o de unos factores que inciden en el objeto de su interés.

Una tercera área de estudio en la que se utiliza la noción de deterioro es precisamente la urbana, en la cual el deterioro urbano nuevamente es visto como un producto, el resultado tanto de políticas públicas como de sucesos históricos que impactan en la ciudad. Salinas (2016) y Schiappacasse y Müller (2008) se interesan en determinar los factores que lo propician. De entre ellos destacan la desconcentración de las actividades industriales con el obligado cambio de usos de suelo, las elevadas exigencias para el cumplimiento de una normatividad patrimonialista en el Centro Histórico, así como los diversos fenómenos socionaturales (Salinas, 2016).

Esta aproximación establece tres tipos de rasgos característicos, factores que inciden en el deterioro urbano: el deterioro

[...] se aprecia en los inmuebles y espacios públicos que se caracterizan por obsolescencia física (debido tanto al ciclo de vida del inmueble como a la falta de mantenimiento), obsolescencia funcional (inmuebles cuyo uso de suelo fue transformado) u obsolescencia económica (refuncionalización del uso de suelo, el cual podría destinarse a actividades potencialmente más rentables (Salinas, 2016: 20).

Para enfrentar el deterioro se han instrumentado diversas estrategias de intervención de orden público, privado o mixto aunque, como bien reconoce

Salinas, en ocasiones el deterioro se ha vuelto un discurso, un argumento para legitimar intervenciones urbanas. En particular, a partir de la década de los noventa, “dichas intervenciones están fuertemente motivadas por objetivos de tipo económico, situación que caracteriza las estrategias implementadas en la ciudad neoliberal” (Salinas, 2016: 21).

Por su parte, Schiappacasse y Müller (2008), aunque centrados en ciudades europeas, buscan caracterizar los espacios deteriorados en la ciudad, planteando que ninguna ciudad está a salvo de la aparición y expansión del deterioro, que la pobreza es un indicador de éste, aunque no es suficiente

[...] para capturar el colapso físico y social que caracteriza a estos espacios. En ellos se desarrolla un complejo sistema interconectado de problemáticas sociales, económicas, ambientales y de estructura urbana, exacerbados por una baja participación social y una falta de compromiso y gestión institucional. Estos elementos en conjunto generan percepciones negativas (en los residentes y en el resto de los habitantes de la ciudad), desalientan la inversión económica-social y promueven la exclusión social (Schiappacasse y Müller, 2008: 83).

De su trabajo destacamos dos aspectos centrales para nuestros fines. El primero tiene que ver con el acierto de *concebir el deterioro como acción*, es decir, un producto que tiene la virtud de poder incidir en otros elementos de la ciudad al reconocer impactos del deterioro urbano que, aunque difíciles de cuantificar, tienen que ver con la pérdida de capital humano y social, delincuencia juvenil, vandalismo, disminución de la participación cívica, falta de identidad y solidaridad (Schiappacasse y Müller, 2008). El otro aspecto es *el carácter dinámico del deterioro urbano*, lo cual deriva del hecho de que, a pesar de las similitudes presentadas por diferentes áreas deterioradas, cada una es diferente en función del país, la región, la ciudad, su localización interna, el tamaño de su población, etcétera.

A pesar de su importancia, las causas del deterioro urbano han sido escasamente investigadas y monitoreadas en forma sistemática. Se sabe que el deterioro puede evolucionar debido a razones externas (asociadas con “factores estructurales”) o a circunstancias internas (Schiappacasse y Müller, 2008: 84).

Finalmente, reconocen la dificultad para establecer conexiones entre las condiciones externas y el deterioro físico y social. Entre las causas externas identifican:

a) reestructuración económica global, b) deficientes políticas de bienestar, c) transformaciones socioculturales, d) transformaciones políticas e ideológicas, e) políticas sectoriales específicas, f) herencias de planificación urbana y g) patrones de discriminación étnica; mientras que entre las causas internas destacan: a) cambios de población *in situ*, b) cambios en la composición demográfica y social, c) tenencia de la vivienda, d) niveles de capital social, e) desarrollo económico local y f) prestación de servicios básicos (Schiappacasse y Müller, 2008).

Como hemos visto, el uso de la noción de deterioro es frecuente en ciencias sociales y en humanidades, y suele dar cuenta de forma sustancial del resultado de amplios procesos sociohistóricos que actúan sobre el medio ambiente, el patrimonio o la ciudad. La idea de deterioro está referida, en esencia, al resultado de un proceso y, en ocasiones, es tratada como un proceso en sí mismo, por lo que el dinamismo del deterioro pocas veces es reconocido, de ahí que dicha idea sirva de base para una nueva, para construir un *neologismo por sufixación* que dé cuenta de un proceso reiterativo. Así, al verbo deteriorar se suma el sufijo verbal *iz(ar)*, causativo que permite causar o hacer que se produzca la acción de deteriorar, de tal manera que esta base pueda denotar un estado o una cualidad que luego sea entendida como estado en sí (Bohrn, s. f.).

Finalmente, con el sufijo *ción* se reafirma la acción sostenida de deteriorar, es decir, se produce la *deteriorización* como el proceso continuo de deteriorar de manera sistemática. Este neologismo es cada vez más usado en la literatura especializada, de ahí que planteemos *ampliar la noción y pasar del deterioro a la deteriorización*, lo que implica pasar del hecho, del sustantivo y del acto al proceso, es decir, *incorporar su dimensión dinámica, cambiante, histórica, procesual*.

Visto así, la deteriorización, a diferencia del deterioro, enfatiza una acción sostenida en el tiempo y con múltiples manifestaciones. Se trata de un proceso de deterioro múltiple que en el caso que nos ocupa —la deteriorización de la ciudad latinoamericana—, no se desprende de un hecho o acto en particular, sino de la reiteración de un modelo de desarrollo urbano de corte neoliberal que promueve ciertas actividades económicas y orienta su política y gasto públicos en función de la captación de inversión privada, “descuidando” los impactos urbanos y ambientales que genera.

Dado que el deterioro urbano y ambiental de la metrópoli es producto de una compleja dinámica urbana y tiene una dimensión histórica, es posible identificar algunos rasgos que se desprenden de la política urbana desarrollada en los últimos años.

## Expresiones de la deteriorización

La *deteriorización de la ciudad* a la que nos referimos opera tanto en esos espacios acotados que constituyen el hábitat inmediato de las familias y sus viviendas, como en la totalidad de la metrópoli, de tal manera que identificamos la *deteriorización neoliberal* a dos escalas: barrial y metropolitana.

A escala barrial se expresa, al menos, de dos maneras: la primera da cuenta del deterioro urbano sufrido directamente en el entorno contiguo a los establecimientos terciarios, en las colonias, fraccionamientos y barrios circundantes. En la otra, aparece en colonias alejadas que ven mermadas sus condiciones por el desvío de recursos públicos para favorecer corredores terciarios o áreas comerciales que aglutinan dichas actividades.

Por su parte, a escala metropolitana la política que favorece a la libre localización y desarrollo de establecimientos terciarios, se suma a las repercusiones que se desprenden de la realización de muchas otras actividades económicas incluidas las secundarias, que también aportan a la deteriorización de la metrópoli, por lo que es difícil cuantificar su peso en el grueso del deterioro. Sin embargo, como veremos más adelante, la relación la podemos establecer de manera indirecta si tomamos en cuenta otros factores que fungen como mediadores entre una y otra.

Como habíamos mencionado, el vínculo entre el despliegue de las actividades terciarias y el deterioro urbano y ambiental de la ciudad no es directo ni evidente por lo que, para poder establecer la incidencia de las primeras en el segundo es necesario definir un puente entre los requerimientos urbanos de estas actividades terciarias para la consecución de sus objetivos y el funcionamiento de la metrópoli.

En primer lugar, podemos ver cómo la apertura de todos estos establecimientos comerciales y de servicios en la metrópoli son publicitados y en gran medida percibidos por la población como un rasgo de modernización de la ciudad en contraposición a las formas tradicionales y populares del comercio —mercados públicos, tianguis y pequeños comercios—. En lo inmediato, su inserción en el tejido urbano es recibida como una intervención benéfica para el entorno, puesto que al sustituir las viejas construcciones con nuevas edificaciones que incorporan tanto novedosos diseños y materiales como nuevas tecnologías en su operación representan, al menos en términos de imagen urbana, un avance sobre la situación de desgaste que prevalece en los “viejos” establecimientos comerciales y de servicio.

Cuando varios establecimientos convergen en alguno de los más importantes corredores terciarios, las nuevas edificaciones se suman al proceso de

renovación edilicia de la zona (incluyendo edificios de oficinas, de departamentos o multifuncionales) y que requiere y exige una intervención urbanística apropiada por parte del estado. De ahí que los gobiernos echen a andar de forma reiterada, proyectos de remodelación del espacio público contiguo a éstos, lo que se traduce en una constante modificación de la imagen urbana de dichos corredores, siendo casos emblemáticos en la Ciudad de México el Paseo de la Reforma y la avenida de los Insurgentes en su tramo sur.

En corredores de menor importancia, los trabajos dejan de ser de remodelación urbana para situarse en el nivel de la rehabilitación de espacios públicos, mediante una programación de obra que responde a tiempos predefinidos y, por supuesto, menos urgentes. Sin embargo, al final, una parte muy importante del gasto público destinado al mejoramiento del espacio público se reorienta a atender prioritariamente los espacios que albergan estas tiendas, cines, centros comerciales y distribuidoras de automóviles. Lo anterior deja en segundo término tanto a las vialidades secundarias y locales como a los espacios públicos propios de las áreas habitacionales. Así, por ejemplo, la renovación del alumbrado público en el Paseo de la Reforma de la Ciudad de México, realizada en 2013, absorbió 197 millones de pesos (*SinEmbargo*, 2013), mientras que la explanada del Jardín Cuitláhuac en Iztapalapa (demarcación situada al oriente de la ciudad y que alberga a sectores populares) requirió solamente de 75 millones de pesos (*Milenio*, 2014).

En otras ocasiones, las intervenciones del estado van más allá del diseño urbano para centrarse en aspectos fundamentales para el funcionamiento de la ciudad o, cuando menos, para alguna zona. Tal es el caso de la dotación de infraestructura vial:

Las plazas de Sordo Madaleno tienen una característica: siempre han ido acompañadas de obras viales hechas por el Gobierno de la Ciudad de México. En Antara se hizo un paso a desnivel sobre Ejército Nacional y en Artz [Pedregal] se hizo también un paso a desnivel sobre Periférico. Otro caso parecido es Manacar, del arquitecto Teodoro González de León, donde el gobierno local hizo el polémico deprimido Insurgentes-Mixcoac (*Aristegui Noticias*, 2018).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Algunas fuentes consideran los retornos del Periférico como donaciones de la empresa y otros como obras compensatorias por la construcción del complejo. En cualquiera de los dos casos son obras que facilitan el acceso a una edificación privada.

De esta manera, la intervención urbanística del sector público vinculada al capital privado del sector terciario, está totalmente subordinada a ésta. Por ello, la producción de unas condiciones materiales que posibilitan el intercambio comercial está supeditada a los requerimientos específicos de cada uno de los desarrollos inmobiliarios insertos en la ciudad, lo que obliga a los gobiernos locales a tener un amplio margen de maniobra al distribuir el gasto público destinado a estas obras y que se dedica sustancialmente a atender estos proyectos que se muestran como prioritarios para la ciudad en la medida que la “embellecen” y modernizan. Con ello, las autoridades neoliberales, tanto de derecha como de izquierda, dan cuenta de la competitividad de la ciudad, del número de empleos directos e indirectos generados por dichas inversiones y obras.

En la gran mayoría de los casos, la intervención urbanística y en infraestructura para las actividades terciarias está destinada a mejorar las condiciones de movilidad motorizada asociada a éstas, como sucede con las modificaciones geométricas de las vialidades contiguas, la ampliación de arroyos vehiculares, la apertura de nuevas vialidades, etc., lo que permite establecer un vínculo directo entre el uso del automóvil y estas actividades que en términos urbano-arquitectónicas han sido diseñadas para recibir un elevado número de visitantes que, en su mayoría, acudirán en automóvil particular.

Por eso es imprescindible contar con amplios estacionamientos que, en ocasiones, duplican o triplican la superficie de la propia área comercial, privilegiando los accesos vehiculares en detrimento de los peatonales.

El automóvil tiene un peso determinante a la hora de definirse su localización, de tal manera que la accesibilidad a las vialidades primarias, no así al transporte público, tiene un lugar similar al de los estudios de mercado que determinan su ubicación final.

Para las tiendas distribuidoras de automóviles, el vínculo es obvio aunque se expresa de manera inversa. En ellas, los espacios de estacionamiento no están destinados a los compradores sino al almacenamiento, ocupando también amplias áreas en la ciudad. Desde ellas se promueve de manera intensiva la compra y uso tanto de automóviles nuevos como usados, contribuyendo directamente a la motorización de la ciudad, el congestionamiento vehicular y la emisión de gases de efecto invernadero y partículas suspendidas que, como veremos, son parte del deterioro ambiental de la metrópoli.

Por otro lado, fuera de los circuitos comerciales, la ciudad latinoamericana enfrenta de manera directa el proceso de deteriorización neoliberal, que si bien no puede negarse en su totalidad, su aceptación es velada y enfrentada al adoptar modelos de intervención urbanística focalizada y asistencialista



que parten de reconocer de manera parcial el deterioro en que se encuentran, principalmente, los barrios populares y sus espacios públicos, justificando la existencia de programas como el de Recuperación de Espacios Públicos que opera a nivel nacional en México.

Ante la imposibilidad de enfrentarlo de forma sistemática, los gobiernos locales recurren a la fórmula ampliamente probada en la cual los ciudadanos tienen que competir por recursos para mejorar las condiciones físicas de sus colonias, como en los casos del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) y el Presupuesto Participativo que, con independencia de sus virtudes en términos de organización y participación ciudadana, sólo logran incidir en una porción realmente mínima de las ciudades en que se han echado a andar, mientras avanza el deterioro de unas metrópolis envejecidas y en permanente expansión, aún caracterizadas por el predominio de asentamientos populares donde el capital solamente encuentra una fuerza de trabajo devaluada pero necesaria para su reproducción.<sup>3</sup>

Si bien las mejoras obtenidas en barrios y colonias populares son de gran ayuda para mitigar el desgaste de las infraestructuras urbanas asociado a su uso, no son suficientes para contrarrestar el acelerado proceso de deterioro que en conjunto presentan las colonias populares en aletargado proceso de consolidación, y las colonias y fraccionamientos de clase media que, en ocasiones, quedan fuera de estos programas dirigidos a poblaciones más empobrecidas, ya que muestran un perfil socioeconómico que si bien es mejor, no deja de estar en un abierto proceso de deterioro.

Así, al PCMB que opera en la Ciudad de México, el gobierno capitalino destinó, entre 2007 y 2016, 1 110 millones de pesos para atender a toda la ciudad (Sedesol, 2016), mientras que gastó 1 426 millones en la construcción de un túnel en un importante cruce vial que atiende a un reducido número de automovilistas (Deprimido de Mixcoac) que, además, tiene un fuerte impacto ambiental (*El Universal*, 2017). Esto permite constatar cómo el gasto se distribuye de manera desigual en la ciudad, desprotegiendo amplias áreas habitacionales.

Entendida como política neoliberal, la deteriorización ha retardado los procesos de consolidación de los asentamientos populares colocándolos en un *proceso inacabado de producción del hábitat*; si los procesos de producción social del hábitat solían absorber más de treinta años, bajo el neoliberalismo

---

<sup>3</sup> Un programa de Recuperación de Espacios Públicos en México reconocía abiertamente que “Los espacios públicos como subconjunto del espacio urbano, enfrentan también un proceso de deterioro que en los últimos años se ha acentuado” (Sedesol, 2010: 20).

éste se alarga aún más, pasando incluso a *un deterioro prematuro* de las colonias y barrios populares inacabados. La deteriorización afecta a las barriadas de conformación reciente y también se manifiesta en las viejas colonias de clase media o de origen obrero que habían logrado subsistir a la modernizante política intervencionista del modelo anterior y que han visto perder las ventajas de su localización privilegiada en el antiguo tejido urbano.

De igual manera, antiguas zonas industriales, grandes unidades habitacionales, importantes infraestructuras de servicios como agua potable, drenaje o transporte se deterioran aceleradamente frente a una política urbana del abandono, propiciando desastres sociales frente a la aparición de fenómenos naturales que actúan de manera contundente frente a infraestructuras deterioradas. El deterioro reiterativo propiciado por las políticas neoliberales no sólo actúa en las viejas estructuras urbano-arquitectónicas de la ciudad: también impacta en las nuevas mercancías urbanas, como en los complejos habitacionales construidos bajo el modelo de producción masiva de vivienda y que en el caso mexicano han quedado abandonadas por su ineficiente localización, alcanzando un daño también prematuro sin haberse siquiera habitado.

En términos socioeconómicos, es claro el aumento de la pobreza urbana en la región, la pérdida de satisfactores básicos, del ingreso y del poder adquisitivo, en cada vez más amplios sectores populares y de clase media que se ven obligados a recurrir a escasos programas de apoyo asistencial para hacer frente al deterioro de sus condiciones y calidad de vida en la ciudad. El encarecimiento de la vida urbana mediante la privatización del abasto, el transporte, la salud y la educación, por ejemplo, conducen al menoscabo de la alimentación, la movilidad, la salud y la educación colocando a la población en una situación preocupante, aún más si consideramos la precariedad de las condiciones de trabajo y del salario mismo.

Por otra parte, en términos metropolitanos nos interesa destacar el deterioro ambiental, para lo que nos hemos centrado en el problema de la calidad del aire en la Ciudad de México que, oficialmente, se publicita con mejoras; sin embargo, algunas mediciones dan cuenta del incremento en emisiones de gases de efecto invernadero, siendo reconocido (Molina y Molina, 2005; Lezama, 2000) que el sector transporte es el que genera el mayor aporte, fluctuando entre 65.3% y 42%, donde los autos particulares generan la mayor cantidad con 35% y 48% respectivamente.<sup>4</sup>

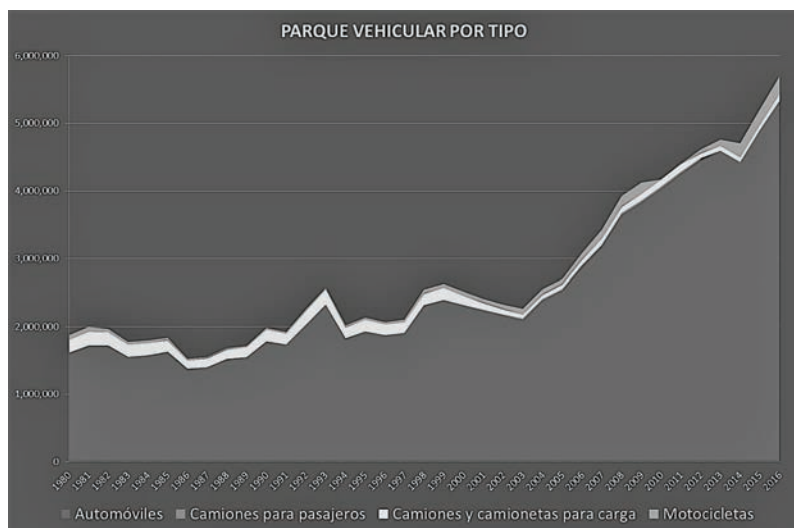
---

<sup>4</sup> En 2014 se estimaba que en la ZMVM se emitieron 56.2 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> eq (SMA, 2016) mientras que para el año 2010 eran 54.7 (SMA, 2012).

Es innegable que el automóvil es uno de los principales símbolos de la globalización neoliberal en las ciudades, de ahí que no podamos separar su cuota directa al deterioro ambiental de la metrópoli y de las actividades terciarias, lo que nos conduce a detenernos en su comportamiento.

En primer lugar, tenemos el crecimiento sostenido del parque vehicular en nuestras ciudades. Para el caso de la Ciudad de México, el INEGI reportó que hacia 2016, había un total de 5 millones 726 mil automotores, es decir, más del doble que en 2000, como se observa en el gráfico 1 (INEGI, 2018). La apertura a la importación de vehículos y la expansión de la industria automotriz en México son los principales factores de dicho crecimiento.<sup>5</sup>

GRÁFICO 1. PARQUE VEHICULAR (1980-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI (2018b).

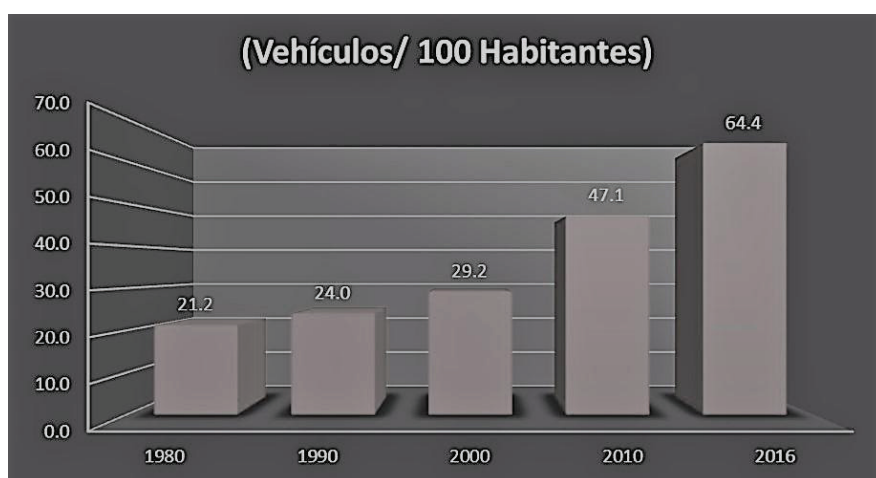
El deterioro de la metrópoli también puede dimensionarse al examinar el índice de motorización que se ha incrementado en esta ciudad dramáticamente al ser de 21.2 vehículos por cada 100 habitantes en 1980, 24 en 1990, 29.2

<sup>5</sup> El dinamismo del mercado de vehículos automotores lo confirman los datos de la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores (AMDA) que agrupa a más de 1 800 distribuidores en todo el país y que reportó 1 191 000 vehículos vendidos de enero a noviembre de 2015 en la ZMVM y 1 411 000 para 2016, mientras que de enero a abril de 2017 ya se habían vendido 493 000 unidades (AMDA, 2017 y 2016).

en 2000, 47.1 en 2010 y 64.4 en 2016 como se muestra en el gráfico 2 (Islas *et al.*, 2011). Mientras la población creció a una tasa de 0.3%, los automotores lo hicieron a 5.2% media anual entre 2000 y 2010, como se observa en el gráfico 3.

Los datos anteriores confirman por qué consideramos que el modelo de movilidad automotora es el principal causante del deterioro atmosférico de las principales metrópolis latinoamericanas.

GRÁFICO 2. ÍNDICE DE MOTORIZACIÓN (1980-2016)



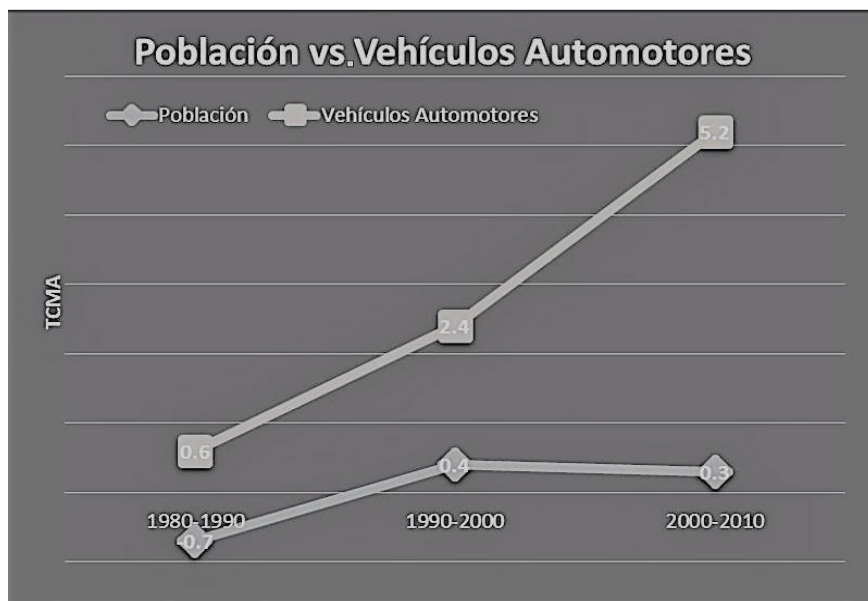
Fuente: elaboración propia a partir de datos de INEGI (2018b).

Este deterioro también puede constatararse en términos de la calidad del aire. A pesar de instrumentarse diversos programas para mejorarlo, los índices continúan hablando de un daño sostenido. A inicios de los noventa, Rodolfo Lacy afirmaba que “el principal problema de contaminación atmosférica en la Ciudad de México lo constituyen las altas concentraciones de ozono y las partículas suspendidas, que frecuentemente exceden la norma” (Lacy, 1993: 19).

Entre 1987 y 1991, al menos 150 días del año, se excedió la norma con variaciones en su distribución territorial; en 1991 fueron 307 días en la zona centro, 325 días en el suroeste y 232 en el noreste. En un ejercicio similar, Lezama (2000) reconocía que en 1996 la calidad del aire no había sido tan mala como en años anteriores, pero que el ozono continuaba rebasando la norma en más de 90% de los días del año. Veinte años después, un informe de

la Secretaría del Medio Ambiente capitalina reportó 282 días con mala, muy mala y extremadamente mala calidad (SMA, 2017).

GRÁFICO 3. TASA DE CRECIMIENTO POBLACIÓN Y AUTOMÓVILES (1980-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Islas *et al.* (2011).

### A manera de cierre

A partir de lo antes expuesto, deseamos proponer el proceso de deteriorización como un rasgo distintivo de la ciudad neoliberal latinoamericana, rasgo que es necesario rastrear y cuantificar para poder determinar en qué medida los procesos y las actividades económicas aquí esbozadas inciden en la aparición de este proceso y cómo un cambio del patrón de acumulación capitalista pudiera incidir en la deteriorización de las condiciones y calidad de vida de los habitantes de nuestras metrópolis.

De continuar la promoción de actividades terciarias con la intensidad actual, además de saturarse el mercado se entrará en un proceso en el que los múltiples deterioros sectoriales se traducirán en una crisis urbana difícil de enfrentar desde el mismo modelo neoliberal, contradicción que habría que resolverse en una arena política distinta a ésta.

Finalmente, el modelo de consumo promovido por los establecimientos comerciales y de servicios aquí reseñados arrastra al conjunto de la sociedad hacia dicha crisis urbana, por lo que es necesario ahondar en las formas en que la terciarización enfrentará en el futuro inmediato la competencia en la ciudad.

## Bibliografía

- ARISTEGUI *Noticias*, 14 de julio de 2018, “El ‘boom’ de los centros comerciales en la CDMX: 108 plazas nuevas en 12 años”, México. <https://aristeginoticias.com/1407/mexico/el-boom-de-los-centros-comerciales-en-cdmx-108-plazas-nuevas-en-12/>
- ASOCIACIÓN Mexicana de Distribuidores de Automotores (AMDA), 2016, “Reporte sobre la comercialización de la ZMVM, enero a noviembre 2016-2015”, Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores, México. <https://www.amda.mx/comercializacion-en-la-zmvm-enero-a-noviembre-2016-2015/>
- ASOCIACIÓN Mexicana de Distribuidores de Automotores (AMDA), 2017. “Reporte sobre la comercialización de la ZMVM, abril 2017”, Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores, México. [https://www.amda.mx/wp-content/uploads/2018/01/amda\\_zmvm\\_abr17.pdf](https://www.amda.mx/wp-content/uploads/2018/01/amda_zmvm_abr17.pdf)
- BOHRN, Andrea, s. f., “Los sufijos verbalizadores –ear, –izar e –ificar en la neología rioplatense”, en Academia. [https://www.academia.edu/31375726/Los\\_sufijos\\_verbalizadores\\_ear\\_izar\\_e\\_ificar\\_en\\_la\\_neolog%C3%ada\\_rioplatense](https://www.academia.edu/31375726/Los_sufijos_verbalizadores_ear_izar_e_ificar_en_la_neolog%C3%ada_rioplatense)
- CARRIÓN, Fernando, 2013, “El patrimonio histórico y la centralidad urbana”, en Emilio Pradilla Cobos y Blanca R. Ramírez V. (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. II, UAM, Ciudad de México.
- DICCIONARIO *etimológico castellano en línea*, 2018, “Deterioro”, Chile. <http://etimologias.dechile.net/?deterioro>
- El Financiero*, 18 de septiembre de 2015, “Los 10 malls más grandes de México”, México. <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/los-10-malls-mas-grandes-de-mexico>
- El Financiero*, 30 de septiembre de 2016, “Mundo E duplicará visitantes”, México. <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/mundo-e-duplicara-visitantes>
- El Universal*, 7 de julio de 2018, “Inauguran centro comercial Parque Las Antenas en Iztapalapa”, México. <http://www.eluniversal.com.mx/cartera/negocios/inauguran-centro-comercial-parque-las-antenas-en-iztapalapa>
- FONSECA Chicho, Elías, 2008, “Centros comerciales anclados por tiendas departamentales en el oriente de la ZMVM: Ecatepec y Nezahualcóyotl”, ICR para obtener

- el grado de maestro en Ciencias y Artes para el Diseño, Maestría en CyAD, UAM Xocimilco, México.
- GARZA, Gustavo, 2008, *Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México. 1960-2003*, El Colmex, Ciudad de México.
- GUDYNAS, Eduardo, 2010, "Si eres tan progresista, ¿por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas", *Ecuador Debate*, núm. 79, CAAP, Quito, Ecuador.
- GUDYNAS, Eduardo, 2009, "La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo", *Ícono Revista de Ciencias Sociales*, núm. 36, Flacso, Quito, Ecuador.
- INSTITUTO Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 2018, *Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero 2015*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Ciudad de México.
- INSTITUTO Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2018a, *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) 2018*, INEGI, México. <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/>
- INSTITUTO Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2018b, *Vehículos de motor registrados en circulación*, INEGI, México. <https://www.inegi.org.mx/programas/vehiculosmotor/>
- ISLAS Rivera, Víctor M., Eduardo Moctezuma Navarro, Salvador Hernández García, Martha Lelis Zaragoza y Juan I. Ruvalcaba Martínez, 2011, *Urbanización y motorización en México*, Instituto Mexicano del Transporte, STC, Ciudad de México.
- LACY, Rodolfo, 1993, *La calidad del aire en el Valle de México*, El Colmex, Ciudad de México.
- LEZAMA, José Luis, 2000, *Aire dividido. Crítica a la política del aire en el valle de México*, El Colmex, Ciudad de México.
- LOVERA, Alberto, 2013, "El capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina", en Emilio Pradilla Cobos y Blanca Rebeca Ramírez Velázquez (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. I, UAM, Ciudad de México.
- MERLINSKY, Gabriela, 2013, *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, FCE, Ciudad de México.
- MARTÍNEZ Alier, Joan y Jordi Roca Jusmet, 2020, *Economía ecológica y política ambiental*, FCE, Ciudad de México.
- MILENIO, 20 de marzo de 2014, "Estrenan explanada del Jardín Cuitláhuac en Iztapalapa", México. <http://www.milenio.com/estados/estrenan-explanada-del-jardin-cuitlahuac-en-iztapalapa>



- MILENIO, 12 de julio de 2018, "Las empresas detrás de la construcción de Artz Pedregal", México. <http://www.milenio.com/negocios/las-empresas-detras-de-la-construccion-de-artz-pedregal>
- MOLINA, Luisa T. y Mario J. Molina, 2005, *La calidad del aire en la megaciudad de México. Un enfoque integral*, FCE, Ciudad de México.
- NAREDO, José Manuel, 2006, *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*, Siglo XXI, Madrid, España.
- PINO Hidalgo, Ricardo A., 2018, "Modernización y deterioro del hábitat. Contradicciones y evidencias de la política urbana en la Ciudad de México", III Seminario Internacional Repensar la Metrópoli, UAM, Ciudad de México.
- PINO Hidalgo, Ricardo A. y Felipe de Jesús Moreno Galván, 2013, "La política y la planificación urbana del Estado neoliberal", en Emilio Pradilla Cobos y Blanca R. Ramírez Velázquez (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. II, UAM, Ciudad de México.
- PÍREZ, Pedro, 2006, "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires", *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. 21, El Colegio Mexiquense, Toluca, México.
- PÍREZ, Pedro, 2013, "Los servicios urbanos en América Latina", en Emilio Pradilla Cobos y Blanca R. Ramírez Velázquez (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. II, UAM, Ciudad de México.
- PRADILLA Cobos, Emilio, 2009, *Los territorios del neoliberalismo en América latina. Compilación de ensayos*, UAM Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México.
- PRADILLA Cobos, Emilio y Ricardo A. Pino Hidalgo, 2004, "Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores terciarios", *Anuario de Espacios Urbanos 2004*, UAM Azcapotzalco, Ciudad de México.
- PRADILLA Cobos, Emilio, Lisett Márquez López, Saúl D. Carrión Huitzil y Elías Fonseca Chich, 2008, "Centros comerciales, terciarización y privatización de lo público", *Ciudades*, núm. 79, julio-septiembre, RNIU, Puebla, México.
- PRADILLA Cobos, Emilio y Blanca Ramírez Velásquez (comps.), 2013, *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vols. I y II, UAM, Sitesa, México.
- PRADILLA Cobos, Emilio (coord.), Pino Hidalgo, Felipe de J. Moreno Galván, Laura O. Díaz Flórez, Celia Hernández Diego, Frida G. Neneh Chapa, Carolina Santiago de la Cruz, Carolina, 2016, *Zona Metropolitana del Valle de México: cambios demográficos, económicos y territoriales*, UAM, Ciudad de México.
- REAL Estate Market and Lifestyle, 2016, "30 nuevos centros comerciales", *Real Estate. Market and Lifestyle*. <https://realestatemarket.com.mx/articulos/capital-markets/18745-30-nuevos-centros-comerciales>

- REAL Estate Market and Lifestyle*, 2011, “México lidera centros comerciales en América Latina: ICSC”, *Real Estate. Market and Lifestyle*, núm. 75, Ciudad de México. <https://realestatemarket.com.mx/articulos/capital-markets/11466-mexico-lidera-centros-comerciales-en-america-latina-icsc>
- REVISTA de Arquitectura, 10 de mayo de 2018a, “Los 10 centros comerciales más grandes de México”, México. <http://revistadearquitectura.com/abraham-cabibie-daniel-los-10-centros-comerciales-grandes-mexico/>
- REVISTA de Arquitectura, 25 de julio de 2018b, “La nueva vanguardia de centros comerciales interactivos en México”, México. <https://revistadearquitectura.com/la-nueva-vanguardia-de-centros-comerciales-interactivos-en-mexico/>
- ROJAS, Eduardo, 2001, “Financiando la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe: la acción del Banco Interamericano de Desarrollo”, en Carrión, Fernando (ed.), *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*, UNESCO/BID/MCCF/Flasco, Quito, Ecuador.
- SALINAS Arrearte, Luis Alberto, 2016, “Deterioro urbano e intervenciones habitacionales en la Ciudad de México”, *Mercator. Revista de Geografia da UFC*, núm. 1, enero-marzo, Universidades Federal do Ceará, Fortaleza, Brasil.
- SANTIAGO, Armando, 2009, “La globalización del deterioro ambiental”, *Aldea Mundo*, vol. 14, núm. 27, enero-junio, Universidad de los Andes, Táchira, Venezuela.
- SCHIAPPACASSE, Paulina y Bernhard Müller, 2008, “El deterioro urbano en grandes áreas urbanas europeas. Aproximaciones teóricas y metodológicas”, *Urbano*, vol. 11, núm. 18, noviembre, Universidad del Bio, Concepción, Chile.
- SECRETARÍA de Desarrollo Social (Sedesol), 2010, *Documento diagnóstico de rescate de espacios públicos*, Secretaría de Desarrollo Social, México. [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/sedesol/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico\\_prep.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/sedesol/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_prep.pdf)
- SECRETARÍA de Desarrollo Social (Sedesol) y Subsecretaría de Participación Ciudadana (SPC), 2016, *Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario*, Secretaría de Desarrollo Social y Subsecretaría de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, Ciudad de México.
- SECRETARÍA del Medio Ambiente (SMA), 2017, *Calidad del aire en la Ciudad de México. Informe 2016*, Secretaría del Medio Ambiente, Gobierno de la Ciudad de México.
- SINEMBARGO, 17 de junio de 2013, “Mancera inaugura nuevo alumbrado público de Reforma; el costo fue de 197 millones de pesos”, México. <http://www.sinembargo.mx/17-06-2013/658649>

## FINANCIAR LA CIUDAD: LOS MECANISMOS BURSÁTILES DE ÚLTIMA GENERACIÓN EN MÉXICO

*Alfonso Valenzuela Aguilera\**

*Sasha Tsenkova\*\**

### Resumen

Las operaciones inmobiliarias han encontrado en la bursatilización del capital un mecanismo efectivo para financiar proyectos urbanos a gran escala. De este modo, la ciudad neoliberal enmascara la reproducción de las asimetrías, polarización e injusticias socioterritoriales mediante la mercantilización y financiarización del espacio, como estrategia de naturalización de la especulación inmobiliaria. En este trabajo se examinan los nuevos instrumentos bursátiles, los diseños normativos y los modelos de gestión que permiten la continuación de grandes negocios inmobiliarios desde una lógica predominantemente financiera, así como el impacto territorial que la financiarización de las nuevas políticas de vivienda tienen en la configuración de las ciudades mexicanas, como producto del sistema económico vigente que genera importantes desequilibrios territoriales, pues la acumulación de capital no retorna los procesos productivos que sostienen la economía local. Dichos procesos acentúan los mecanismos de fragmentación espacial y forman parte de una agenda de hegemonía continental económica y social. Aun cuando las nuevas políticas introducen nociones importantes vinculadas con la ciudad compacta, la movilidad y la provisión de espacio público, en la práctica estas estrategias se traducen en un cambio de modelo de negocios, más que un paradigma de inclusión, eficiencia y equidad.

---

\* Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México.

\*\* Universidad de Calgary, Canadá.

## Palabras clave

Mercado inmobiliario, bursatilización, vivienda, financiarización.

## Introducción

Para participar en el mercado inmobiliario, una de las innovaciones que se promueve es la inversión mediante instrumentos financieros, ya que en la actualidad no es necesario comprar físicamente los inmuebles. La adquisición de activos patrimoniales, tradicionalmente, estaba ligada a la posibilidad de habitar el inmueble, pero cuando el objetivo es la inversión, se espera un retorno por medio de rentas, el aumento de la plusvalía al paso del tiempo o por el diferencial entre la compra y la venta del bien.

A diferencia del mecanismo en que un pequeño propietario o inversionista compra una casa o departamento en lo individual, ahora grandes inversionistas —frecuentemente especializados en segmentos determinados— desarrollan, rentan o venden estos inmuebles.<sup>1</sup> Una tercera vía es el uso de instrumentos financieros que permiten, por una parte, evitar la gestión de los inmuebles; por otra, garantizan la obtención de rendimientos considerables, destacando entre ellos los Instrumentos Financieros Respaldados por Hipotecas (IFRH), los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces (Fibra), así como los Certificados de Capital de Desarrollo (CKD) especializados en mercado inmobiliario, que desarrollaremos más adelante.

El presente artículo sugiere que, a partir del debilitamiento de las funciones clave del Estado, la ciudad se ha convertido en un agente económico fundamental para la captación del capital financiero, en donde los intereses corporativos predominan sobre el interés público en la gestión del territorio. La ciudad se estructura a partir de un modelo de mercado desregulado desde hace más de tres décadas; sin embargo, sostenemos que es la bursatilización de inversiones la que ha acelerado los desequilibrios territoriales, las crisis del mercado inmobiliario y, con ello, los procesos de segregación, gentrificación y disfuncionalidad urbanas.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con datos del Censo de Población y la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2010, 73% del parque habitacional del país es vivienda propia, 14% es vivienda en renta y 13% se encuentra en otra situación.

La ciudad en tiempos del neoliberalismo responde al llamado a la flexibilización —por no decir eliminación— de la regulación en el desarrollo urbano. El poder abrasivo del capital financiero se manifiesta de manera ostentosa con los cambios acelerados del perfil urbano de las ciudades al introducirse grandes desarrollos de vivienda, oficinas, industria, infraestructuras y servicios. En parte, esto ha sido posible gracias a la bursatilización de las empresas, de las hipotecas y de los proyectos que logran apalancarse para potenciar sus inversiones de manera exponencial. Si bien los instrumentos para financiar el desarrollo urbano han estado presentes desde la transformación del París de Haussmann, la conjunción entre éstos y la accesibilidad de fondos de capital crea un mecanismo avasallador del espacio urbano. Sin necesidad de generar megaproyectos como antes ocurría, es suficiente con adquirir predios céntricos en áreas decaídas, para después “revitalizarlas” mediante desarrollos de alto nivel adquisitivo, reproduciendo así los llamados dispositivos de la globalización (Valenzuela, 2013).

Una de las innovaciones financieras en años recientes en el ámbito internacional ha sido la presentación en los mercados de valores de un mecanismo de financiamiento denominado titulización de activos (bursatilización). Este nuevo esquema de financiamiento es un proceso estructurado en donde activos similares se agrupan en un fideicomiso emisor, el cual tiene la capacidad de emitir títulos de deuda entre el público inversionista nacional y extranjero, en el marco de un mercado de valores organizado (Bolsa Mexicana de Valores).

Los activos agrupados generan flujos de efectivo que se utilizan para pagar los costos inherentes al mantenimiento de la bursatilización y el pago de rendimiento a los inversionistas. En este sentido, la bursatilización implica que el titular de ciertos activos líquidos los concentre y traspase a otra persona denominada vehículo intermedio o de objeto limitado, cuyo patrimonio así constituido se independiza de su fuente y, con cargo a dicho patrimonio, emite valores de capital o de deuda destinados a colocarse por los intermediarios financieros entre el público inversionista, prestándose el servicio de cobro de los activos bursatilizados por parte del causante o de un tercero, o del propio vehículo intermedio debidamente asistido (SHF, s. f.).

En los últimos años los desarrollos no tienen que ceñirse a una planeación, sino que se ajustan a los requerimientos del mercado inmobiliario. No obstante, lo que es característico de la dinámica actual es la velocidad con que se reproducen los desarrollos, lo que deriva de la disposición de capitales que a su vez impulsa la creación de más oportunidades de inversión inmobiliaria potenciada por los IFRH.

El financiamiento del desarrollo urbano siempre ha sido un tema central para las ciudades, de modo que el diseño de instrumentos financieros es plausible siempre y cuando los proyectos se enmarquen en el contexto de una planeación que les dé sentido dentro de un panorama a mediano y largo plazo. El desarrollo de enclaves dirigidos a un solo sector socioeconómico impacta en el territorio a distintos niveles; entre otros, revaloriza zonas de la ciudad al generar un efecto expulsor de la población de menores recursos: a su vez, concentra a la población afluente en perímetros autocontenidos que producen un efecto segregador en el espacio, enfocando el desarrollo al consumo sin articulaciones funcionales ni sociales con el resto de la ciudad y sus habitantes. Además, se eleva la intensidad de uso de las zonas donde se establecen dichos desarrollos, toda vez que los desarrolladores no están condicionados a proveer los equipamientos y servicios públicos correspondientes al número de habitantes que se incorporan a partir del proyecto. Dado que la instalación de estos proyectos parte de la gestión de un cambio de uso de suelo municipal, implica, automáticamente, que no está previsto dentro del plan de desarrollo urbano vigente y, por tanto, no están considerados los impactos derivados del aumento de la densidad de ocupación en el territorio, ni las medidas para mitigar dicho impacto en servicios y equipamientos.

La falta de transparencia y rendición de cuentas que prevalece en la política pública se vuelve todavía más crítica y necesaria en este ámbito, dado que afecta a grandes grupos demográficos, así como al funcionamiento general de la ciudad.

En el presente trabajo analizaremos los mecanismos mediante los cuales la ciudad del siglo XXI se expande, separa y regenera, tomando como punto de partida el urbanismo por proyectos, que no cumple lo que Borja (2015) llama la “función humanizadora de la ciudad”, al no integrar a sus habitantes ni servir como estructurador del tejido urbano. De la misma manera, exploramos el impacto de la innovación en la financiación de la vivienda y, en general, en el sector inmobiliario en la última década, y, en particular, la movilización de capital para el financiamiento de viviendas sociales en México.

En este caso, la vivienda social se refiere a la propiedad de vivienda asequible para residentes urbanos que utilizan instrumentos financieros complementados con herramientas fiscales y regulatorias para abordar la escasez de viviendas asequibles (Tsenkova, 2009). Cabe destacar que éste es un enfoque muy diferente al instrumentado en muchos países europeos, norteamericanos y asiáticos donde la inversión específica es en viviendas de alquiler social, que son administradas por una amplia gama de propietarios sociales públicos y privados sin

fines de lucro con rentas por debajo del mercado inmobiliario regular (véanse Amann *et al.*, 2009).

### Financiando la vivienda social en México

La manera tradicional de financiar proyectos urbanos en México ha tenido siempre un componente gubernamental importante, sirviendo como aval ante las instancias internacionales de financiamiento. De este modo se recrea el modelo de capitalismo asistido, que funciona como una malla de seguridad en donde el Estado brinda a los empresarios subsidios directos, inversión de capital o exenciones tributarias para protegerlos de la competencia corporativa. En ese marco, ahora las empresas recurren al mercado financiero con mecanismos de capitalización relativamente rápida, lo que les permite, hasta cierto punto, no depender de la ayuda del Estado.

Como parte del modelo neoliberal de desregulación de los mercados, así como de los gobiernos nacionales, las privatizaciones llegaron a las instituciones encargadas de la vivienda social que, en el caso mexicano, se trataba del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), quienes tendrían a su cargo el mantenimiento de un fondo que permitiera establecer un sistema de financiamiento hipotecario que, en el último caso, estaría también a cargo del diseño y construcción de las unidades habitacionales hasta inicios de la década de los noventa, en donde se consolida como hipotecaria social exclusivamente. No es la intención del presente trabajo hacer una revisión extensiva de la historia de la vivienda social,<sup>2</sup> sino señalar el momento en que ésta se articula con la iniciativa privada para crear un mecanismo hipotecario-constructor de largo alcance.

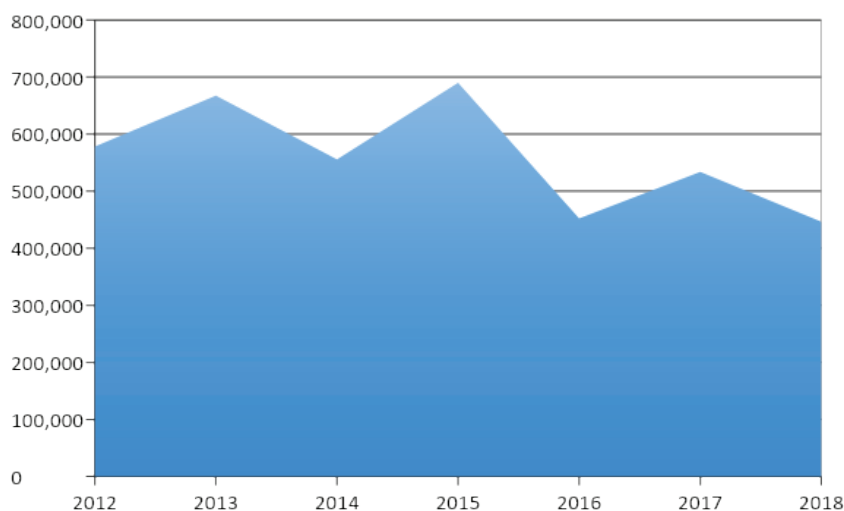
En el momento en el que el Infonavit deja de construir para convertirse en una institución hipotecaria, se potencia la participación de varias empresas desarrolladoras, como GEO, que aprovecharon para consolidar su posición como destinatarias de las hipotecas del Infonavit, Fovissste y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), desarrollando una oferta dirigida a ser la contraparte de las hipotecas generadas de manera constante y segura.

---

<sup>2</sup> Para eso, se refieren en la bibliografía los trabajos de Coulomb, Ziccardi, etcétera.



FIGURA 1. HIPOTECAS OTORGADAS POR EL INFONAVIT 2012-2018



Fuente: Infonavit 2012-2018, recuperado de Infonavit (2020).<sup>3</sup>

Aunque Sedatu, Conavi, Infonavit, Fovissste y SHF han desempeñado un papel importante en formular e instrumentar la política gubernamental de la industria de la vivienda, no puede asegurarse que el gobierno no modificará las reglas para el financiamiento hipotecario que otorgan tales organismos ni introducirá cambios —como modificaciones a los métodos para otorgar los créditos hipotecarios—, lo que originaría un efecto importante en las operaciones de GEO. Por otra parte, la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) tiene un papel muy importante, ya que es el organismo responsable de administrar y proveer los subsidios federales a la vivienda. Para lo anterior, la Conavi emite reglas que regulan la distribución y otorgamiento de dichos recursos, estableciendo diversos criterios y mecanismos que pueden impactar de manera importante para los clientes potenciales. La debacle de la compañía se precipitó en la actual administración con el cambio de políticas en los subsidios. Cerca de la mitad de las viviendas nuevas financiadas por el Infonavit en los recientes años han requerido de un subsidio de la Conavi y en 2017 el presupuesto disminuyó 30 por ciento.

<sup>3</sup> El valor para 2018 es una proyección de la meta por alcanzar, consultado al 31 de octubre de ese año.

El Programa Nacional de Vivienda 2007-2012 calculaba que para 2030 se tendría una demanda de 16 millones de hogares, que deberían incorporarse al *stock* inmobiliario a razón de 650 000 viviendas al año; partiendo de las condiciones actuales de distribución del ingreso se estimaba que al menos la mitad percibiría hasta cuatro salarios mínimos, por debajo de lo que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) considera la línea de la pobreza.

No existe un consenso para definir el fenómeno de la financiarización de la economía, de modo que para unos el término está ligado a la construcción de la movilidad del capital (Corpataux y Crevoisier, 2005: 2); mientras que para otros, la financiarización es la manera en la que los actores económicos se identifican, a partir de sus objetivos y limitaciones (Stockhammer, 2012: 40), teniendo como principal tarea la valorización de los ingresos de sus accionistas (Aglietta, 2013: 59). La definición más aceptada en la literatura se refiere a la “creciente importancia de los intereses financieros, los mercados financieros y los agentes instituciones financieras en el funcionamiento de las economías nacionales e internacionales” (Epstein, 2005: 3).

En sentido general, la financiarización es el resultado de un ajuste en la estructura del mercado, transformando así el capitalismo y logrando el predominio de las finanzas sobre la productividad (De Mattos, 2016: 32). En otras palabras, tiene una correlación directa con el estancamiento de la productividad, así como de la inequidad en la distribución del ingreso (Del Río Casasola, 2015: 57). De acuerdo con Álvarez y Medialdea (2010), una de las principales manifestaciones de este fenómeno económico es que la capitalización de las plazas financieras llega a sobrepasar el producto interno bruto (PIB) de los países, aumentando el valor de las transacciones financieras, e incrementando los ingresos financieros sobre el ingreso nacional. Husson (2009) menciona que la financiarización se encuentra a medio camino entre las tasas de ganancia y el grado de acumulación del capital, para lo cual desarrolló un indicador de la tasa de financiarización, que mide la diferencia entre el margen de beneficio y la tasa de inversión.

El crecimiento poblacional en México ha estado condicionado por la natalidad, la mortalidad y la migración, lo que coloca al país en medio de una transición demográfica que necesariamente afecta la demanda de vivienda (Coulomb, 2006: 24). En ese contexto, el crecimiento de la demanda hizo que la Conavi creara el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, con el objetivo de apoyar económicamente a personas asalariadas para complementar el pago de su vivienda.

Para entender el sector financiero es necesario señalar que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es una instancia independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cuya labor consiste en delegar, regular, monitorear y sancionar a las entidades, personas físicas y morales que conforman el sistema financiero mexicano. De acuerdo con datos de la Conavi, este organismo invirtió una cantidad histórica de dinero para créditos y subsidios de vivienda durante el 2015 y, sin embargo, dichas actividades de gestión monetaria se contraponen a las funciones regulatorias que declara practicar la institución.

### La crisis: instrumentos y mecanismos de financiamiento

#### *¿Cómo funciona el mecanismo de bursatilización de las hipotecas en México?*

En primer lugar, el cliente firma un pagaré y un contrato de compra-venta con lo cual documenta el derecho al cobro, por parte de los fideicomitentes, quienes se valen para ello del fideicomiso. Este último emite los Certificados Bursátiles Fiduciarios mediante oferta pública en el mercado de valores mexicano y el producto de dicha colocación se entrega a la desarrolladora para utilizarlo como capital de operación en la construcción de las viviendas. Durante la vigencia de la emisión, la desarrolladora entrega las casas a sus clientes quienes ejercen el crédito previamente autorizado y la hipotecaria deposita el monto a dicha empresa. El fiduciario entrega entonces los contratos de compraventa y pagarés a la desarrolladora y ésta entrega el monto de la hipoteca al fideicomiso para pagar los rendimientos y amortizaciones de los certificados bursátiles referidos.<sup>4</sup> La emisión de los Certificados Bursátiles (Cebur) en el caso de Corporación GEO fueron por un total de 250 millones en su primera emisión, 400 millones en la segunda y 300 millones en la tercera.

En ocasiones, podía existir un cofinanciamiento en donde además del Infonavit y el Fovissste participaban Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes).

Los certificados son siempre evaluados por calificadoras autorizadas por la CNBV y se espera, en general, que obtengan AAA, la máxima calificación. Cuando inicia la crisis inmobiliaria en México, la calificadora HR Ratings degradó a

---

<sup>4</sup> Existe todavía una diferenciación posterior entre los Certificados Bursátiles (Cebur) preferentes y subordinados, cada uno de los cuales tendrá distintos privilegios.

Corporación GEO de AA- a HRD (E), lo que significa que pasó a tener la calificación crediticia más baja que se puede otorgar a un emisor, generalmente por incumplimiento en el pago de obligaciones de deuda de corto plazo.

En el caso de GEO, esta calificación se le otorgó el 25 de octubre de 2013 al incumplir con el cupón de intereses y el pago de amortización total del saldo insoluto de principal.

De este modo, entre 2014-2015 los ingresos anuales cayeron 66% y el año siguiente alcanzaron apenas un crecimiento de 6.8%, derivado del concurso mercantil con plan de reestructura de pasivos improductivos que sobrevivieron el concurso mercantil, en donde GEO y sus subsidiarias continuaron operando, realizando los pagos indispensables para contar con la liquidez necesaria y mantener el curso ordinario del negocio. Si bien GEO había entrado a concurso mercantil desde 2015 —es decir, el periodo de *impasse* en donde se permite a la empresa seguir operando mediante una aplazamiento de pagos por un periodo determinado previo acuerdo con los acreedores—, para 2018 incumple nuevamente por no lograr presentar un nuevo plan de negocios con una propuesta para reestructurar la deuda y los Certificados Bursátiles, declarando que la empresa no podía realizar el pago de ninguna de las obligaciones financieras de las emisiones. Recientemente, los accionistas de GEO aprobaron un plan para que sus acreedores capitalicen la mayor parte de su deuda a cambio de una participación de 91% en la compañía, tras casi un año de estar en concurso mercantil.

De acuerdo con reportes de la calificadora Standard & Poor's, el colapso de las desarrolladoras se debió en gran parte a las agresivas políticas financieras que habían adoptado, al desplome de la demanda de casas nuevas, la acumulación de inventarios y la falta de refinanciamiento mediante el sistema bancario. Asimismo, la escasa producción de viviendas nuevas está relacionado con la caída de 40% en los volúmenes de ventas de las principales desarrolladoras y por una asignación presupuestal de subsidios para 2013 que resultó 20% menor al año precedente. Esto se tradujo en la reducción del volumen de construcción en 25%, evidenciando la acumulación de inventarios y la construcción excesiva, al tiempo que las ventas se contraían. La imposibilidad de dichas empresas de refinanciar su deuda bancaria aceleró su debacle.

Entre los perdedores en la debacle de la vivienda están compañías como Pacific Investment Management (Pimco), el mayor fondo de bonos del mundo. En un reporte de inversiones fechado el 30 de junio de 2013, Pimco dijo que sus participaciones en las constructoras mexicanas eran, en parte, culpables de pérdidas por 6.6% del Fondo de Bonos Corporativos de Mercados Emergentes,

valuado en 1 600 millones dólares. Además de Pimco, otros perdedores en acciones, bonos, préstamos y contratos de derivados vinculados con la vivienda mexicana incluyen a Sólida Administradora de Portafolios, entidad regulada de Grupo Financiero Banorte, el principal socio de tierra de la desarrolladora, de la Banca Múltiple Fians Capital, Inbursa, Citibanamex, BBVA-Bancomer, Santander, Scotiabank, Nafin, JP Morgan, Morgan Stanley, Barclays, Citigroup y Bank of New York, Credit Suisse Group y Deutsche Bank, así como los fondos Ashmore, Aria, Luxor, TCW, Pacific Investment y BlackRock.

El colapso de las desarrolladoras fue acelerado por la reducción de subsidios a las hipotecas por parte del gobierno federal desde 2012, pero en especial porque el esquema financiero adquirió características similares a una estructura piramidal especulativa (o esquema Ponzi), en donde el pago de intereses a los inversores proviene del propio dinero invertido o bien, del dinero de nuevos inversores. Lo que no fue nunca aclarado es que el colapso causó una crisis en el sector de la construcción lo que aumentó el desempleo y provocó que miles de personas perdieran su vivienda y dejaran de ser sujetos de crédito para el sistema hipotecario formal.

Derivado de la aprobación de hipotecas por debajo de los requerimientos mínimos de solvencia económica, muchas veces tasados en unidades de inversión (UDI), la crisis económica generalizada hizo que de manera sistemática los derechohabientes cayeran en impago y abandonaran sus viviendas, así como su inversión patrimonial.<sup>5</sup> La tasación en UDI de las hipotecas tenía la intención de proteger los intereses de los inversionistas, de modo que los pagos mensuales podían llegar a elevarse hasta 70% en diez años (2000-2010), aumentando así proporcionalmente tanto los montos mensuales como el monto total de la hipoteca.

En el caso mexicano ni siquiera existieron los candados que imponían topes a los aumentos en las tasas de interés como en el caso de Estados Unidos, lo que aceleró el abandono de las viviendas, además de generarse una espiral de degradación al deteriorarse las construcciones debido a la mala calidad de los materiales e instalaciones, problemas en los servicios en los desarrollos (redes de agua y eléctricas, desagües y pavimentación deficientes), así como el aumento de la delincuencia y el vandalismo en muchas zonas.

Aunado a esto, se dieron prácticas fraudulentas hacia los inversionistas y accionistas de las bolsas de valores al inflar el número de casas terminadas o vendidas. De acuerdo con un reportaje del *Los Angeles Times*:

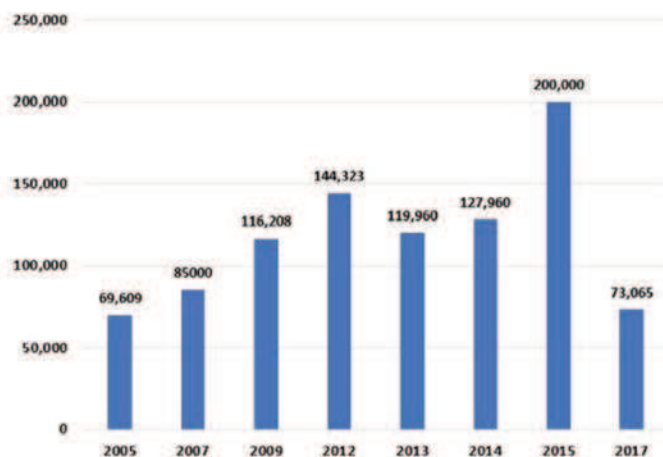
---

<sup>5</sup> Los créditos subieron con la inflación al estar tasados en UDI, mientras que los salarios se mantuvieron estancados en esos años.

La Comisión de Valores de Estados Unidos acusó en marzo a Homex, —que una vez fue el mayor desarrollador de México—, de reportar ventas “falsas” de 100 000 casas, lo que infló sus ingresos en 3 300 millones de dólares. Se cree que es el mayor fraude en la historia de México (Marosi, 2017).

Las viviendas abandonadas —que para 2015 sumaba 200 000 sólo de Infonavit— son recuperadas por el instituto mediante juicios de adjudicación de la vivienda abandonada como garantía del crédito hipotecario y después subastadas para venderlas a empresas interesadas.<sup>6</sup> De este modo, entre 2013 y 2014 hubo un aumento de 40% de viviendas deshabitadas, pero la recuperación tuvo éxito al reducirse a 70 000 para 2017.<sup>7</sup>

FIGURA 2. CARTERA DE VIVIENDAS DESHABITADA DEL INFONAVIT 2005-2017



Fuentes: SHF (2005-2017) e Infonavit (2019).

<sup>6</sup> No obstante, el proceso judicial puede tardar hasta cuatro años, ya que para tener la posesión del inmueble tiene que haber un acuerdo con el derechohabiente.

<sup>7</sup> Según cifras de la SHF, 10 municipios concentran 33% de la vivienda abandonada, que son Ciudad Juárez en Chihuahua; Tijuana y Mexicali en Baja California; Tlajomulco de Zúñiga en Jalisco; Zumpango en el Estado de México; Reynosa y Altamira en Tamaulipas; Torreón en Coahuila; León en Guanajuato, y Juárez en Nuevo León.

### Bursatilización y bonos: movilización de capital

Por su parte, la SHF funciona por medio de intermediarios financieros como los bancos y Sofoles o Sofomes. Es interesante que esta institución, además de garantizar las hipotecas, fondea a mediano plazo la autoconstrucción asistida, la mejora y ampliación de vivienda y la promoción de Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), que luego cambian a Desarrollos Certificados. Es mediante la SHF que se instrumenta la emisión de los Bonos Respaldados por Hipotecas (Borhis) con el objeto de impulsar el mercado primario y secundario de la vivienda, otorgando garantías para la construcción, adquisición y mejoramiento de vivienda y, de este modo, se constituyó el mercado de hipotecas mediante la bursatilización de los créditos hipotecarios.

La bursatilización de las hipotecas tiene entre sus ventajas el acceso a recursos que permiten desarrollar esquemas de financiamiento para nuevos créditos, así como reducir las tasas de interés al vincular el mercado primario con el secundario. Para ello, los Borhis deben contar con ciertas garantías para su emisión, como tener, al menos, dos dictámenes de su calidad crediticia con una calificación equivalente al grado de inversión más alto, tener disponible información mensual estandarizada y oportuna para que un administrador (maestro) pueda conciliar la información, los niveles de capital retenido, las reservas requeridas, las garantías financieras y otros de los llamados enaltecedores. La ventaja radica en la posibilidad de convertir activos de largo plazo sin mayor liquidez en recursos frescos que permiten generar nuevos activos (hipotecas), para lo cual se promueve la participación de intermediarios financieros que permitan transferir los riesgos al público inversionista. Los bonos pueden estar protegidos por garantías por incumplimiento o bien, seguros de crédito a la vivienda, que garanticen el pago hasta cierto porcentaje del saldo insoluto del crédito por parte del acreditado final. En cambio, con las garantías financieras o líneas de crédito, un intermediario financiero se obliga a pagar al fideicomiso un porcentaje sobre el saldo insoluto de los certificados en circulación a los tenedores, tanto del capital como de los intereses derivados de los valores.

Después de la crisis financiero-hipotecaria en Estados Unidos en octubre de 2007, los Borhis se presentaron como instrumentos sustancialmente distintos a los bonos *subprime* dado que, de entrada, se argumentaba que en México se había logrado consolidar una infraestructura mediante “prácticas prudenciales” en el sector hipotecario. Además, la oferta de créditos hipotecarios había crecido en términos de calidad y cantidad impulsados por las condiciones de estabilidad económica que a su vez habían permitido incrementar el poder



adquisitivo de los sectores medio y bajo, continuando así con una demanda real de hipotecas.

Sin embargo, la crisis estadounidense sí surtió efecto unos años después en los mercados mexicanos, al punto que las Sofoles y las Sofomes, que basaban su fondeo casi completamente en la bursatilización, enfrentaron un problema de liquidez que las dejaría en la insolvencia; entre las más importantes, Crédito y Casa, Metrofinanciera y Su Casita, sólo esta última resistió dicha crisis. Asimismo, los Certificados de Vivienda (Cedevis) del Infonavit fueron los únicos certificados respaldados por hipotecas que lograron sortear los embates financieros, gracias a su estructura robusta, sus criterios de origen y selección de créditos, según se argumentó (Cedevis, 2013). No obstante, a partir de esta crisis, la CNBV lanzó una serie de iniciativas para regular al menos partes del mercado de bonos respaldados por hipotecas y generar así mayor confianza en dichos instrumentos.

En ese sentido, la SHF enfatiza las diferencias entre los bonos respaldados por hipotecas estadounidenses (Mortgage Backed Securities) y los Borhis, señalando que estos últimos mantuvieron siempre un mayor rigor en los procedimientos de selección de beneficiarios, requiriendo siempre enganches, documentación completa y reportes del Buró de Crédito. Como una variante de éstos se emitieron los bonos respaldados por créditos a la construcción y los Bono Respaldado por Hipotecas como crédito puente (Borhipuentes), que son créditos a mediano plazo (siete años promedio), otorgados a desarrolladores de vivienda, equipamientos comerciales y, en general, para el mejoramiento de las urbanizaciones. Al igual que los créditos hipotecarios, estos activos pueden ser bursatilizados y seguir generando activos (créditos puente) y también transferir el riesgo a los inversionistas.

Otros certificados respaldados por hipotecas que vale la pena mencionar son los Cedevis, originados por el Infonavit bajo los mismos principios de los bonos referidos, con la diferencia de que, en este caso, es el mismo instituto quien se encarga de la administración y la cobranza de los créditos hipotecarios.<sup>8</sup> Además de que tienen dos modalidades, los Infonavit Total (que llegan al equivalente a 4.5 salarios mínimos mensual (SMM) y por un monto de 28 610 USD), y los Infonavit Total AG (que llegan al equivalente a 11 SMM y por un monto de 65 660 USD). Su primera emisión data del 2004 y está calificado

---

<sup>8</sup> De acuerdo con un Reporte Anual (BBVA Bancomer, 2017), los Cedevis corren el riesgo que, ante un alza en el desempleo del país, las hipotecas que respaldan el certificado sean incumplidas por lo que los tenedores de los Cedevis sufrirían una mora en su pago.

por Standards & Poor's, Moody's, Fitch y HR Ratings, quienes dieron las sólidas calificaciones con base en el supuesto de que los salarios de los trabajadores seguirían el ritmo de la inflación, que el valor de la vivienda aumentaría y que los préstamos se otorgarían a derechohabientes solventes.

Respaldando los créditos y colocando los certificados en el mercado de capitales, existen algunas otras variaciones como Cedevis H Total 10v en donde se manejan futuros asegurados, es decir que el valor de la amortización se conoce previamente, de modo que el inversionista sabe de antemano el monto del flujo esperado desde el inicio, el cual es asegurado mediante una reserva proyectada de acuerdo con un escenario base. Para el caso de los Cedevis, el Infonavit creó un fideicomiso junto con una banca de segundo piso llamada Nacional Financiera (Nafin) en donde el instituto le cede a ésta la cartera de créditos hipotecarios con garantía de pago de los títulos emitidos. Nafin queda entonces en calidad de fiduciario para así emitir dos clases de títulos: certificados bursátiles con tasa fija real en UDI;<sup>9</sup> y una constancia también llamada título residual. Los Cedevis tienen ciertas características que son evaluadas por agencias como Standards & Poor's, Moody's y HR Ratings. Fitch Ratings le otorgó una calificación de AAA/5 que representa una alta seguridad de fondo y un rango de alta a moderada en la sensibilidad a las fluctuaciones en el mercado. Los inversionistas pueden ser personas físicas, morales, morales exentas y fondo de fondos, cuya inversión inicial debe tener un monto mínimo de 10 mil pesos (Nafinsa, 2016). Las órdenes de compra y venta son liquidadas 48 horas hábiles después de su ejecución.

Con una inversión cercana a los 136.3 millones de UDI, los recursos obtenidos por la colocación de los certificados bursátiles se destinaron a la adquisición de hipotecas residenciales originadas por el Infonavit. A este respecto, es importante destacar que el Infonavit es una institución hipotecaria que no recibe fondos federales, sino que se financia con la cuota de 5% sobre el salario total de los trabajadores que aportan los empleadores que no pertenecen al sector público y, una vez que se origina el préstamo, además de la aportación patronal, se descuenta hasta 25% de los ingresos brutos del trabajador.

---

<sup>9</sup> Las UDI establecidas por el Banco de México para solventar obligaciones de Créditos Hipotecarios o cualquier otro acto mercantil o financiero, aumentan su valor diariamente de acuerdo con el Índice de Precios y Cotizaciones (IPC) —que a fin de cuentas está ligado a la inflación— y se publica en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

## **Fideicomisos de infraestructura y bienes raíces (Fibras)**

Se basan en el modelo de las empresas denominadas Real Estate Investment Trusts (REIT) que se instrumentaron en Estados Unidos desde los años sesenta como vehículos de transferencia de flujos generados por activos inmobiliarios y que, en ambos casos, se mantienen beneficios fiscales toda vez que las ganancias derivadas de dichos certificados no son sujetos de gravamen. De este modo, los Fibras permiten que las compañías inviertan en bienes inmuebles sin necesidad de ser propietarios únicos (Office of Investor, 2011: 1).

Además, dichos fideicomisos abren la posibilidad para que pequeños y medianos inversionistas se beneficien de la generación de ingresos por medio de la titularidad de los bienes inmuebles comerciales. Las REIT arriendan, administran y operan los bienes inmuebles; en ocasiones, financian los mismos desarrollos u otros activos y, en general, ofrecen una compensación atractiva con una inversión de bajo riesgo. Un aspecto importante es que las REIT pueden deducir los dividendos pagados a sus accionistas de sus ingresos gravables y, en cambio, los impuestos son pagados por los accionistas sobre dividendos recibidos o sobre cualquier ganancia de capital, evitando así la doble tributación.

Durante la administración del presidente Vicente Fox Quezada se crearon las condiciones financieras para impulsar los proyectos de infraestructura del país, creando los Fibras con el objetivo de ampliar el acceso de los pequeños y medianos inversionistas a estos instrumentos. La diferencia entre los REIT y los Fibras es que mientras los primeros pueden constituirse como empresas públicas o privadas, los fideicomisos tienen las facultades para construir, adquirir, vender o rentar los inmuebles, así como adquirir derechos y recibir ingresos derivados del arriendo de los mismos. Como lo explica un tutorial bancario:

El objetivo de los Fibras es brindar a los tenedores una atractiva rentabilidad de largo plazo a través de distribuciones en efectivo estables y revalorización del capital, mediante la construcción, desarrollo y adquisición selectiva de una cartera diversificada de propiedades bien ubicadas. De esta forma, el fideicomiso constituirá una cartera de bienes de los cuales recibirá ingresos principalmente de las rentas obtenidas bajo los contratos de arrendamiento. El nivel de dichos ingresos dependerá principalmente del nivel de ocupación del espacio arrendado, de la puntualidad en los pagos de los arrendatarios, del tiempo que tarden los espacios vacantes en ser arrendados y de la expansión o construcción de propiedades. Asimismo, existe la potencial apreciación de los bienes inmuebles la cual se verá reflejada en el valor del certificado (Banorte/IXE, 2012).

A la fecha existen 17 Fibras que cotizan en la BMV y emiten Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios (CBFI) colocados con inversionistas que recibirán pagos por dividendos derivados de la renta, compra o venta de los inmuebles. En algunos casos se les transfiere la operación de un negocio, como pueden ser aquellos que conforman Fibra Hotel.

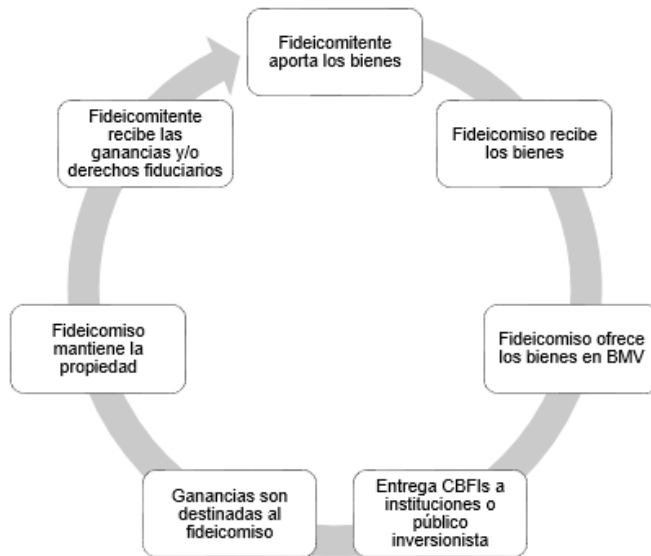
Los Fibras tienen entre sus atractivos estar exentas del impuesto sobre la renta (ISR), siempre y cuando se cuente con un portafolio diverso (oficinas, comercios, hoteles, hospitales, industria, vivienda) y diversificado por zona geográfica; además de que los propietarios que aportan sus inmuebles al fideicomiso pueden diferir impuestos, diversificar los riesgos y mantener liquidez. Para hacer operativo dicho modelo se realizaron reformas a las leyes fiscales para permitir que en las transacciones de CBFI no se pague el IVA ni el impuesto sobre adquisición de inmuebles (ISAI).

De este modo, las ganancias de capital por el intercambio de los CBFI en mercados de capital están exentos del pago de impuestos, en el supuesto de que no exista una transferencia de la propiedad, además de que, durante los primeros años de los Fibras, no se pagará el impuesto empresarial a tasa única (IETU), ya que la adquisición de inmuebles es deducible de dicho impuesto.

La BMV define a los Fibras como “vehículos destinados al financiamiento para la adquisición y/o construcción de bienes inmuebles que tienen como fin su arrendamiento o la adquisición del derecho a recibir los ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes” (Grupo BMV, s. f.). A diferencia de las acciones, los Fibras suponen una inversión en renta variable, dado que no tiene un retorno fijo establecido por contrato.

Por otra parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fijó nuevos estándares en el sector inmobiliario para México, con el cual se dio pie a un mercado robustecido. No fue sino hasta 2004 que se considera un estímulo fiscal con el objetivo de impulsar el mercado de bienes inmobiliarios mediante los recursos generados por las pensiones extranjeras (Ernst y Young, 2010: 13). Los Fibras son regulados por la Ley del impuesto sobre la renta de México, que establece que aquellos son: “fideicomisos que se dediquen a la adquisición o construcción de bienes inmuebles que se destinen al arrendamiento o a la adquisición del derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes, así como a otorgar financiamiento para esos fines” (DOF, 2016: 216).

FIGURA 3. OPERACIÓN DE UNA FIBRA



Fuente: Fibras. Fideicomiso de infraestructuras y bienes raíces.

La figura anterior explica el funcionamiento de una FIBRA, de modo que esto se mantiene mediante los ingresos de las ganancias de los contratos (fideicomisos), puesto que con ello se cubren los gastos de operación y administración de los bienes, finalmente, el remanente es repartido entre los inversionistas (FUNO, 2015: 8).

Los Fibras han tenido un desarrollo ascendente, si bien en distintos años han mostraron un bajo rendimiento, fenómeno que depende de factores que inciden en la volatilidad de la bolsa de valores; Urrutia explica que en 2015 este suceso se relacionó con la devaluación de la moneda mexicana, ya que la venta de los Fibras estaba cotizada en dólares para los inversionistas extranjeros, lo que hizo menos atractiva dicha inversión (Urrutia, 2015: 2); no obstante, algunos Fibras han tenido mejores desempeños como es el caso de Fibra Uno, Fibra Prologis y Fibra Terra, que concentran naves industriales y que son de las más consolidadas en el país (Urrutia, 2015: 6). Otro Fibra relevante por especializarse en el rubro de complejos comerciales es Fibra Shop: los complejos que maneja superan 90% de ocupación y son concurridos por millones de personas. Actualmente, estos productos se han vuelto más atractivos porque,

más allá que el espacio comercial, implica un espacio de intercambios sociales y comunicativos (De Simone, 2015: 129).

Nos encontramos entonces con un necesario regreso a la ciudad planificada; es decir, resurge la necesidad de establecer lineamientos consensados con la población acerca del tipo de ciudad a la que se aspira. Es fundamental que los instrumentos de planeación se vuelvan vinculantes mediante su publicación en los órganos de difusión oficial (gacetas, diarios oficiales, entre otros), convertidos en leyes y con sus respectivos reglamentos, obligatorios entonces para las instancias ejecutoras de gobierno.

Si la administración del entonces presidente Enrique Peña Nieto pretendía instrumentar una política de suelo que estimulara la construcción de reservas territoriales, limitara la especulación y permitiera la consolidación de la ciudad, entonces habrían sido necesarios instrumentos normativos efectivos para cumplir con esos objetivos (SHF/CIDOC, 2014). La recuperación de las viviendas abandonadas sólo tiene sentido, si va acompañada de un marco jurídico efectivo, así como de la regeneración del tejido urbano y social, funciones sustantivas de un Estado de derecho.

Los Fibras son considerados un instrumento innovador para el mercado inmobiliario mexicano por ser una combinación entre acciones y bonos, de modo tal que permite intercambiar los instrumentos como los títulos tradicionales, pero recibiendo dividendos trimestrales —como sería el caso de un dividendo o cupón del bono—, esto sin tener que desgastarse en la compraventa o administración del inmueble. Por tanto, la ventaja radica en que los inversionistas reciben dividendos regulares y consistentes, pagan menos impuestos, tienen un potencial al alza y cuentan con lo que se denomina liquidez: es decir, el grado de intercambiabilidad que pueden tener los activos o títulos en el mercado sin que pierdan su valor, lo cual es una característica central dentro del proceso de financiarización de la economía.<sup>10</sup> Por ejemplo, en el giro de cinco años Fibra Uno logró una valorización de 100% del precio de mercado de sus acciones que, sumado a los pagos trimestrales por concepto de rentas, reporta un rendimiento de 140% sobre la inversión inicial. Si bien los rendimientos de los Fibras han variado en el tiempo dependiendo del desempeño de cada una de ellas, en su conjunto ha resultado altamente redituable para los inversionistas. Entre algunas instituciones de la banca comercial que ofrecen esa alternativa

---

<sup>10</sup> Algunos de estos instrumentos tienen la obligación de repartir entre sus inversionistas, cuando menos una vez al año, el equivalente a 95% de los beneficios que obtiene el fideicomiso por la renta de las edificaciones que conforman su portafolio.

de inversión destaca BBVA Bancomer al lanzar al mercado unos fondos de inversión conocidos como Exchange Trade Fund (ETF), cuyos títulos se negocian en las bolsas de valores y su objetivo es replicar el comportamiento de algún índice de referencia de un fondo de intercambio. Para el caso de los Fibras, se utiliza el índice denominado Fibratc, con el fin de facilitar que pequeños inversionistas tengan la oportunidad de participar en todos los fideicomisos del mercado.

Probablemente parte de las claves que explican el funcionamiento del mercado inmobiliario actual se encuentren en el impacto directo que la crisis *subprime* en Estados Unidos tuvo respecto de las instituciones que dependen de los flujos financieros del mercado de capitales para su operación, así como aquellas que bursatilizaron tanto sus carteras hipotecarias como su emisión de deuda. De este modo, resultaron particularmente afectadas las Sofoles y las Sofomes que colocaron deuda a largo plazo sufriendo una contracción de 65% debido a la falta de liquidez de los mercados financieros, así como a la desconfianza de los inversionistas-especuladores; lo que reveló el agotamiento del modelo de bursatilización inmobiliaria ante las variaciones externas. Un actor importante en la provisión de créditos para vivienda de interés social siempre ha sido el Infonavit el cual otorgó 1.88 millones de créditos entre 2001 y 2006, mientras que para el periodo 2007-2012 colocó cerca de 2.86 millones de hipotecas individuales. El aumento exponencial de financiamientos sólo pudo ser posible gracias a la bursatilización de su cartera, la cual se aceleró considerablemente a partir de 2007.

Los Fibras se crearon en 2004 regulados mediante la Ley del impuesto sobre la renta (LISR) en donde, entre otras cosas, se establecen los beneficios aplicables a los fideicomisos mexicanos dedicados al negocio de la construcción o adquisición de inmuebles destinados a la enajenación o el arrendamiento. Dicho andamiaje legal y fiscal tenía el objetivo expreso de impulsar el mercado inmobiliario en México, atraer inversión tanto nacional como extranjera para el financiamiento de los desarrollos.

La inversión mediante dichos fideicomisos resulta atractiva para el desarrollador, ya que le permite acceder a créditos para la construcción, así como diferir el pago del ISR en sus ganancias al aportar sus inmuebles a los Fibras, mientras que para los inversionistas la inversión en los certificados resulta atractiva, pues se traduce en rendimientos producto de la inversión, recibir dividendos y, en algunos casos, la exención fiscal en la ganancia por la venta de los certificados en la Bolsa de Valores.

Con el propósito de fomentar la inversión inmobiliaria en el país, se modificó el artículo 187 de la LISR (DOF, 2013), para otorgar el tratamiento fiscal



establecido en el artículo 188 de esa misma LISR a los fideicomisos que se dediquen a la adquisición o construcción de bienes inmuebles, al arrendamiento o a la adquisición del derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes, así como a otorgar financiamiento para esos fines, siempre que se cumpla con lo estipulado en la LISR.

Cabe aclarar que el valor de los bienes inmobiliarios dependerá de la ubicación y la calidad de la construcción, por lo que, de manera análoga, el valor de las rentas será determinado por esas mismas variables, además de la calidad de los inquilinos, así como del comportamiento del mercado inmobiliario (Urrutia, 2015: 2). El nuevo esquema de fideicomisos “democratiza”, por así decirlo, el acceso al mercado de capitales, ya que no es necesario ser dueño de un inmueble completo, sino que es posible adquirir una participación en la propiedad mediante los Fibras. Además de la liquidez de este tipo de inversión, el fideicomisario o persona que invierte tiene la posibilidad de hacer pagos periódicos, recibir dividendos por concepto de alquiler, además de que con el tiempo puede aumentar las ganancias mediante el incremento de la plusvalía. Por otro lado, el fideicomitente, o quien aporta los bienes inmuebles, ofrece sus bienes por medio de los CBFi que se colocan en la Bolsa Mexicana de Valores (Grupo BMV, 2012: 2).

Existen cuatro grandes áreas de operación para dichos fideicomisos: la primera comprende los fondos inmobiliarios o las infraestructuras; la segunda está dedicada a los bienes raíces privados; la tercera agrupa empresas con activos inmobiliarios significativos, y la cuarta abarca el financiamiento de proyectos (Zepeda, 2014: 11). Actualmente, los Fibras operan sobre cuatro tipos de bienes: centros comerciales, naves industriales, hoteles y edificios de oficina. Hoy en día, existen diez Fibras registrados en la BMV que trabajan con diferentes tipos de bienes inmuebles: Uno, Hotel, Macquarie, Inn, Terrafina, Shop, Dahnos, Prologis, Monterrey y HD, logrando en su conjunto, acumular cerca de 293 000 millones de pesos en activos (FUNO, 2015: 9). Los Fibras colocan los CBFi en la BMV para fomentar y estimular el desarrollo del mercado inmobiliario en México.

## Conclusiones

La discusión acerca de ciudades y comunidades resilientes se ha vuelto particularmente importante en el contexto de las conmociones externas que a menudo se atribuyen a los cambios económicos mundiales, la inestabilidad

política y la globalización de los mercados financieros. Un ejemplo de ello es la crisis que comenzó en los mercados hipotecarios de Estados Unidos entre 2007 y 2008 con impactos dramáticos y sostenidos en las personas y los sistemas de vivienda en todo el mundo (Bardhan *et al.*, 2012).

Estas crisis complejas e interrelacionadas expusieron las vulnerabilidades de los mercados de vivienda y los hogares de bajos ingresos, lo que apunta a la necesidad de desarrollar resiliencia mediante mejores herramientas de políticas y la provisión sostenible de vivienda social (CECODHAS, 2012; Tsenkova, 2014). Este documento contribuye al discurso acerca de sistemas de vivienda resilientes en el periodo posterior a la crisis al proporcionar información de un proceso de bursatilización y mercantilización del sistema de financiamiento de la vivienda sin los instrumentos normativos necesarios para garantizar la estabilidad y la protección contra las fallas del mercado. El impacto en las instituciones financieras, los promotores de viviendas sociales y las personas vulnerables en la ciudad tiene costos económicos, sociales y ambientales a largo plazo.

La política de vivienda tiene una importancia capital (Ángel, 2000). Si bien la innovación en la financiación de la vivienda en México movilizó capital privado para la inversión en bienes raíces y la compra de viviendas asequibles mediante programas de vivienda social, no proporcionó el marco regulatorio necesario para minimizar la especulación. El resultado fue la sobreproducción, la acumulación de deuda, el colapso del mercado, las instituciones financieras de vivienda y los promotores de vivienda social. Más de 5 millones de hogares están abandonados o vacantes en ciudades mexicanas, mientras que la escasez de viviendas asequibles ha crecido exponencialmente. Una lección importante es que un sistema de provisión de vivienda social necesita un marco de política de vivienda adecuado y asociaciones sólidas con los sectores privados y sin fines de lucro.

La compra de viviendas asequibles por medio de programas de vivienda social conlleva una exposición significativa a los riesgos del mercado, lo que los hace más vulnerables durante las recesiones, cuando las ventas no son consistentes y los precios del mercado están disminuyendo. Esta exposición a las fluctuaciones en el mercado de la vivienda ocupada por sus propietarios hace que el sistema sea más vulnerable a los choques externos y pone límites significativos en las respuestas basadas en la localización que responden a los imperativos de sostenibilidad en las ciudades.

En general, el periodo posterior a la crisis ha creado una oportunidad para probar la resiliencia institucional y económica de las instituciones financieras tanto como de los promotores de vivienda social; sin embargo, exige una acción

coordinada para rediseñar el modelo y encontrar soluciones a la ineficiencia del mercado que ha derivado en un alto grado de desocupación y abandono de los desarrollos de vivienda.

El panorama institucional ha experimentado una transformación significativa basada en el énfasis predecible del sector privado en la eficiencia de costos, las estrategias de reducción de riesgos y la desinversión. Los hallazgos presentados en este documento son un buen argumento para desarrollar una política de vivienda integral y sostenible y, en particular, para promover la alineación de los instrumentos regulatorios, fiscales y financieros, que puedan contribuir a la resiliencia de un sistema de vivienda social y la reconstrucción de la ciudad más inclusiva (Tsenkova, 2014).

Un factor importante en el proceso de instrumentación será la diversidad y la solidez de las asociaciones creadas entre instituciones públicas, privadas y sin fines de lucro para construir viviendas asequibles y de buena calidad para personas en todos los ámbitos. Varios temas podrían enmarcar el debate respecto de la resiliencia y la implementación de políticas: riesgo y responsabilidad, barreras y beneficios.

## Bibliografía

- AGLIETTA, Michel, 2013, “Le marché du travail n’est pas le problème”, *Alternatives Économiques*, Hors Serie, núm. 99, diciembre, 56-58, París, Francia.
- ÁLVAREZ Peralta, Ignacio y Bibiana Medialdea García, 2010, “La influencia de la financiarización sobre el gobierno corporativo de la empresa: el papel de los inversores institucionales”, *Revista de Economía Mundial*, núm. 24, 2010, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España.
- AMANN, Wolfgang, Julie Lawson y Alexis Mundt, 2009, “Structured Finance Allows for Affordable Housing in Austria”, *Housing Finance International*, julio, International Union for Housing Finance, Bruselas, Bélgica.
- ANGEL, Sholmo, 2000, *Housing Policy Matters. A Global Analysis*, Oxford University Press, New York, Estados Unidos.
- BANORTE/IXE, 2012, “Tutorial de finanzas verdes”. <https://silo.tips/download/fibras-tutorial-de-deuda-privada>
- BARDHAN, Ashok, Robert Edelstein y Cynthia Kroll, 2012, *Global Housing Markets. Crises, Policies and Institutions*, Wiley & Sons, Hoboken, Nueva Jersey, Estados Unidos.
- BBVA Bancomer, 31 de diciembre de 2017, Reporte Anual. [https://investors.bbva.mx/wp-content/uploads/2018/09/Reporte-Anual-2017\\_20092018.pdf](https://investors.bbva.mx/wp-content/uploads/2018/09/Reporte-Anual-2017_20092018.pdf)

- BORJA, Jordi, 2015, “La no ciudad”, *Plataforma Urbana*. <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2015/03/23/columna-la-no-ciudad-por-jordi-borja/> (consultado el 15 de agosto de 2019).
- COMITÉ Européen de Coordination de l’habitat Social (CECODHAS), 2012, “Impact of the Crisis and Austerity Measures on the Social Housing Sector”, *Housing Europe’s Observatory Research Briefing*, año 5, núm. 2, febrero, CECODHAS, Bruselas, Bélgica.
- CERTIFICADOS de Vivienda (Cevedis), 2013. <http://bolsamexicanadevalores.com.mx/cevevis/> (consultado el 30 de agosto de 2019).
- CONSEJO Nacional de Población (Conapo), 2010, Índice Absoluto de Marginación 2000-2010. [http://www.conapo.gob.mx/work/models/conapo/Resource/1755/1/images/iam\\_00-04.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/conapo/Resource/1755/1/images/iam_00-04.pdf) (consultado el 10 de junio de 2019).
- COORDINACIÓN de Programa Cedevis, 2012, “Invierte en Cedevis”. [http://portal.infonavit.org.mx/Cedevis/cedevis\\_hitotal.html](http://portal.infonavit.org.mx/Cedevis/cedevis_hitotal.html) (consultado el 3 de octubre de 2019).
- CORPATAUX, José y Olivier Crevoisier, 2005, “Increased Capital Mobility/liquidity and Its Repercussions at Regional Level-Some Lessons from the Experiences of Switzerland and the United Kingdom (1975-2000)”, *European Urban and Regional Studies*, vol. 12, núm. 4, Sage, Newcastle upon Tyne, Reino Unido.
- COULOMB Bosc, René, 2006, “La articulación entre política habitacional y desarrollo urbano nacional: una necesidad no atendida”, en *La vivienda en México. Construyendo análisis y propuestas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Ciudad de México.
- DE Mattos, Carlos, 2016, “Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana”, *Sociologías*, vol. 18, núm. 42, Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- DE Simone, Liliana, 2015, *Metamall. Espacio urbano y consumo en la ciudad neoliberal chilena*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- DEL Río Casasola, Alfredo, 2015, “La financiarización a debate: la desvinculación entre beneficios e inversión en el caso español”, *Investigación Económica*, vol. 74, núm. 291, UNAM, Ciudad de México.
- DIARIO Oficial de la Federación (DOF), 11 de diciembre de 2013, Ley del impuesto sobre la renta. [https://www.personal.unam.mx/dgpe/docs/ley\\_isr.pdf](https://www.personal.unam.mx/dgpe/docs/ley_isr.pdf) (consultado el 15 de junio de 2019).
- DIARIO Oficial de la Federación (DOF), 11 de diciembre de 2016, Ley del impuesto sobre la renta. [https://www.donativos.ipn.mx/files/normas\\_2019/8\\_lisr.pdf](https://www.donativos.ipn.mx/files/normas_2019/8_lisr.pdf)
- EPSTEIN, Gerald A. (ed.), 2005, *Financialization and the World Economy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Reino Unido.

- ERNST & Young, 2010, *Aspectos fiscales a considerar en operaciones inmobiliarias*. [https://docslices.site/aspectos-fiscales-a-considerar-en-operaciones-inmobiliarias\\_pdf.html](https://docslices.site/aspectos-fiscales-a-considerar-en-operaciones-inmobiliarias_pdf.html) (consultado el 4 de julio de 2019).
- EXPANSIÓN, 3 de abril de 2018, “Cómo te afecta que las Afore inviertan en el nuevo aeropuerto”. <https://expansion.mx/dinero/2018/04/02/como-te-afecta-que-las-afore-inviertan-en-el-nuevo-aeropuerto> (consultado el 30 de agosto de 2018).
- FIBRA UNO (FUNO), 2015, Reporte anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores por el periodo terminado el 31 de diciembre de 2015. [https://funo.mx/panel/archivos\\_subidos/data5748.pdf](https://funo.mx/panel/archivos_subidos/data5748.pdf)
- GRUPO BMV, 2012, Informe anual 2012. <https://www.bmv.com.mx/docs-pub/informeAnual/Informe%20anual%202012%20bmvp.pdf>
- GRUPO BMV, s. f., Fibras. Fideicomisos de infraestructuras y bienes raíces, Ciudad de México. [https://www.bmv.com.mx/docs-pub/mi\\_empresa\\_en\\_bolsa/cten\\_ming/Fibras.pdf](https://www.bmv.com.mx/docs-pub/mi_empresa_en_bolsa/cten_ming/Fibras.pdf)
- HUSSON, Michel, 2009, *Capitalismo puro*, Maia Ediciones, Madrid, España.
- INFONAVIT, 2020, Informe anual de actividades. [https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/7cf006d4-1466-48fe-88eb-78bc920a0624/Historia\\_del\\_Infonavit.pdf?mod=ajperes&convert\\_to=url&cacheid=rootworkspace-7cf006d4-1466-48fe-88eb-78bc920a0624-naAruF](https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/7cf006d4-1466-48fe-88eb-78bc920a0624/Historia_del_Infonavit.pdf?mod=ajperes&convert_to=url&cacheid=rootworkspace-7cf006d4-1466-48fe-88eb-78bc920a0624-naAruF)
- INFONAVIT, 2019, Reporte anual de vivienda 2019. <https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/6a22332f-f9fe-4f17-8d93-9efc959086b2/ReporteAnual-Vivienda2019.pdf?mod=ajperes&cvid=mW5tckm>
- LEY del impuesto sobre la renta (LISR), 2016, Capítulo III de los fideicomisos dedicados a la adquisición o construcción de inmuebles, DOF, México.
- MAROSI, Richard, 26 de noviembre de 2017, “Una visión fallida”, *Los Angeles Times*. <https://www.latimes.com/projects/la-me-mexico-housing-es/>
- NAFINSA, 2016, “Fondo en Cedevís Nafinsa, S. A. de C. V.”. [www.ofnafin.com.mx/webofinsa/index.php?a=ofn&c=fund:detail&fund\\_id=6&](http://www.ofnafin.com.mx/webofinsa/index.php?a=ofn&c=fund:detail&fund_id=6&) (consultado el 20 de junio de 2019).
- OFFICE of Investor, Education and Advocacy, 2011, “Investor Bulletin: Real Estate Investment Trusts (REITs)”, *Investor Assistance*, 800, U.S. Securities and Exchange Commission, Washington D. C., Estados Unidos.
- SERRANO García, Itzel A., Martha del Pilar Rodríguez García, Alma Méndez Sáenz, Eduardo J. Treviño Saldivar, 2016, “Análisis Financiero de las Fibras en México”, *Vinculática*, año 2, núm. 1, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México.

- SOCIEDAD Hipotecaria Federal (SHF), s. f., ¿Qué es burzatilizar? <http://doc.shf.gob.mx/guias/guiasintermediarios/borhisybursas/Paginas/%C2%bfqu%C3%A9es-Bursatilizar.aspx>
- SOCIEDAD Hipotecaria Federal (SHF), 2005-2016, Estado actual de la vivienda en México. <https://doc.shf.gob.mx/estadisticas/EdoActualVivienda/Paginas/edoactualvivmex.aspx>
- SOCIEDAD Hipotecaria Federal (SHF)/ Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC), 2014, Estado Actual de la vivienda en México 2014, <https://doc.shf.gob.mx/estadisticas/EdoActualVivienda/Documents/eavm%202014%20vf.pdf>
- STOCKHAMMER, Engelbert, 2012, “Financialization, Income Distribution and the Crisis”, *Investigacion Económica*, vol. 71, núm. 279, UNAM, Ciudad de México.
- TSENKOVA, Sasha, 2009, *Housing Reforms in Post-socialist Europe. Lost in Transition*, Springer-Verlag, Heidelberg.
- TSENKOVA, Sasha, 2014, “A Tale of Two Cities: Resilience of Social Housing in Vienna and Amsterdam” / “Krisenfestigkeit der sozialen Wohnungssektoren in Wien und Amsterdam”, en Wolfgang Amann, Herwig Pernsteiner y Christian Struber (eds.) *Wohnbau in Österreich in Europäischer Perspektive*, Manz Verlag and Universitätsbuchhandlung, Viena, Austria.
- URRUTIA, Rogelio, 2015, “Fibras. ¿Siguen siendo una opción de inversión?”, *Actinews*, año VII, núm. 5, Actinver Casa de Bolsa, Ciudad de México, México. <https://docplayer.es/14642436-Invierte-de-manera-inteligente-por-rogelio-urrutia-director-de-fondos-actinver-renta-variable.html> (consultado el 18 de mayo de 2019).
- VALENZUELA-AGUILERA, Alfonso, 2013, “Dispositivos de la globalización: la construcción de grandes proyectos urbanos en Ciudad de México”, *Revista EURE. Revista de Estudios Urbano Regionales*, vol. 39, núm. 116, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- VALENZUELA-AGUILERA, Alfonso, 2017, “Failed Markets: The Crisis in the Private Production of Social Housing in Mexico”, *Latin American Perspectives*, vol. 44, núm. 2, SAGE, Nueva York, Estados Unidos.
- ZEPEDA Hurtado, Clara, 2013, “Pierde importancia el índice Habita”, *El Financiero*. <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/pierde-importancia-el-indice-habita.html> (consultado el 22 de febrero de 2018).
- ZEPEDA Hurtado, Clara, 2014, “Cómo construir una Fibra en tres pasos”, *El Financiero*. <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/como-construir-una-fibra-en-tres-pasos.html> (consultado el 7 de noviembre de 2018).

# PROCESOS DE REURBANIZACIÓN DE VILLAS EN BUENOS AIRES: ¿ALIENTO A LA VALORIZACIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO INFORMAL?

*María Carla Rodríguez\**

*María Cecilia Zapata\*\**

*María Florencia Rodríguez\**

*María Soledad Arqueros Mejica\*\*\**

## Resumen

El trabajo indaga acerca de los efectos de la política de reurbanización de cuatro villas —barrios originados en procesos de autoproducción— del mercado inmobiliario informal, priorizadas por la gestión del jefe de gobierno Horacio Rodríguez Larreta en Buenos Aires. Emplazadas en localizaciones sujetas a renovación y notorias transformaciones urbanas, estas villas son objeto de una inversión pública que combina fondos presupuestarios, venta de patrimonio público nacional y local con endeudamiento externo.

El vínculo entre la política de reurbanización, el desarrollo de Grandes Proyectos Urbanos (GPU) —públicos y privados— y obras de infraestructura vial, refuerzan el retorno del mercado (Abramo, 2012) como determinante en

---

\* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet)/ Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG)/ Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina.

\*\* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet)/ Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG)/ Universidad de Buenos Aires (UBA)/ Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ), Buenos Aires, Argentina.

\*\*\* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet)/ Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG)/ Universidad de Buenos Aires (UBA)/ Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Buenos Aires, Argentina.



el reordenamiento espacial y la producción de la ciudad neoliberal. En cada villa, las intervenciones públicas vinculadas con la reurbanización juegan un papel dinamizador de la mercantilización del suelo (Pírez, 2015), donde la autoproducción en terreno público configuró mercados informales con una lógica mercantil simple (Jaramillo, 2017).

Nuestra hipótesis es que los actuales procesos de reurbanización de villas, al alentar la especulación del mercado inmobiliario informal, favorecen la emergencia de acumulación ampliada semejante a la del mercado formal en el mercado secundario de alquiler, que disputan el predominio de la lógica mercantil simple.

### **Palabras clave**

Reurbanización villas, transformaciones urbanas, mercado inmobiliario informal, lógica mercantil simple, Buenos Aires.

## **Introducción**

Este artículo indaga en los efectos de la política de reurbanización de villas del mercado inmobiliario.<sup>1</sup> Con este objetivo se retoma la experiencia de cuatro barrios (Villas 31-31 bis, Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita y Villa 20) originados en suelo público, a partir de procesos de autoproducción informal (Clichevsky, 2000), que han sido priorizadas por la gestión del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Argentina, Horacio Rodríguez Larreta.<sup>2</sup>

Las cuatro villas se emplazan en localizaciones sujetas a fuertes transformaciones urbanas: la Villa 31-31 bis, entre el nuevo Paseo del Bajo (Autopista Ribereña), la Nueva Autopista Illia y emprendimientos inmobiliarios de alta gama. El barrio Rodrigo Bueno, colindante al gran proyecto urbano de Inver-

---

<sup>1</sup> Este artículo recupera datos longitudinales de un proyecto de investigación de la Universidad de Buenos Aires Ciencia y Técnica (UBACyT) "Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (2016-2019)". Además, recupera la información de una encuesta producida para el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires durante el año de 2015.

<sup>2</sup> Horacio Rodríguez Larreta asume como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de 2016 hasta 2019, periodo que concluye su primer mandato. Luego es reelecto para un segundo periodo, desde 2019 hasta 2023. Fundó, junto con Mauricio Macri, el partido Compromiso para el Cambio (PRO), de corte político centroderecha neoliberal, y acompañó a Macri en sus dos gestiones de gobierno previas (2007-2011, 2011-2015) como Jefe de Gabinete de Ministros.

siones y Representaciones Sociedad Anónima (IRSA), Solares de Santa María. Ambas villas, adyacentes por el norte y el sur con el Barrio Puerto Madero, son parte de una acelerada transformación de la ribera porteña motorizada desde la inversión pública con fondos presupuestarios propios, venta de patrimonio público y endeudamiento externo. Por su parte, el Playón de Chacarita (nodo ferroviario) queda atravesado por la extensión de la Avenida Triunvirato y rodeado de varios emprendimientos inmobiliarios. Finalmente, en terrenos adyacentes a la Villa 20 —ubicada en el barrio de Lugano, al suroeste de la ciudad— se construyó el Barrio Olímpico, conjunto ejecutado para los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018.

El estrecho vínculo entre los procesos de reurbanización de estas villas, el desarrollo de Grandes Proyectos Urbanos (GPU) y obras de infraestructura pública, permiten vislumbrar lo que Abramo (2012) señala como el retorno del mercado como elemento determinante del reordenamiento espacial de la ciudad neoliberal. En concreto, las intervenciones públicas estudiadas en el marco de los procesos de reurbanización juegan un papel dinamizador en el proceso de mercantilización de ese suelo (Pírez, 2015), donde la autoproducción del hábitat —desarrollada comúnmente en suelo público— con el tiempo fue configurando mercados informales regidos por una lógica mercantil simple (Jaramillo, 2017).

Aquí hipotetizamos que los actuales procesos de reurbanización de villas, al alentar la dinámica especulativa del mercado inmobiliario informal en entornos “formales” —también marcados por tendencias de renovación y valorización— favorecen la emergencia de procesos de acumulación ampliada semejantes a los del mercado formal. Éstos se manifiestan en el mercado secundario de alquiler (edificios construidos para renta residencial o locales comerciales, que capturan excedentes de otras actividades informales o ilegales), que disputa el predominio de la lógica mercantil simple (Parias, 2017). Dicha tendencia se vincula de manera evidente con la localización de estos barrios y más allá, con la inserción de sectores populares en los procesos de reconfiguración de la centralidad y el conjunto de sus atributos (Lefebvre, 1972). Específicamente, se destacan dos efectos de esta dinámica. Por un lado, la lógica desreguladora que rige los procesos de reurbanización, potencia la dinámica de segregación y amplía las distancias sociales entre los habitantes de las villas; por otro, genera el desplazamiento invisibilizado de los grupos más vulnerados.

A partir de este análisis, el presente trabajo realiza un aporte al campo de los estudios urbanos y, en específico, invita a reflexionar respecto de las estrategias que despliega el urbanismo neoliberal en relación con la dinámica del mercado informal.

El texto se estructura en cuatro partes. En primer lugar, se aborda la relación entre los procesos de transformación urbana y el avance del neoliberalismo tomando en cuenta las nuevas lógicas que asume a nivel urbano. En segundo lugar, se analizan los procesos de intervención de urbanización en villas de la ciudad a la luz de las dinámicas de renovación urbana y sus localizaciones en áreas con componentes de centralidad. En tercer lugar, se indaga en cómo las características de las intervenciones públicas en las villas orientan procesos de mercantilización y privatización de bienes y servicios urbanos anteriormente desmercantilizados. Por último, las conclusiones sintetizan los principales efectos identificados de la intervención pública en las villas analizadas.

### **¿Nuevas lógicas del neoliberalismo urbano?**

Existe una profusa bibliografía acerca de las transformaciones urbanas y el desarrollo del neoliberalismo a escala global. Las ciudades cubren varios elementos para el despliegue de estas lógicas: concentración de infraestructura, servicios, equipamientos y aglomeración de fuerza de trabajo (Pírez, 2015). En un contexto de desregulación y mundialización de la economía, basada en el predominio de lo financiero sobre lo productivo, la reorganización geográfica adquirió un papel central para facilitar la acumulación de capital (Harvey, 2007; Brenner y Theodore, 2002). Esto desencadenó una metamorfosis, asociada con el explosivo aumento de la conectividad y la movilidad, provocando una alteración en las relaciones entre las principales áreas urbanas del mundo (De Mattos, 2016). De este modo, las ciudades del mundo capitalista se han transformado en lugares estratégicamente centrales para el avance, la reproducción y continua reconstitución del capital (Theodore *et al.*, 2009).

Una pregunta que surge es: ¿qué características particulares asumen estas formas de neoliberalismo a escala urbana? Springer (2015) sostiene que existe un irrefutable grado de continuidad en distintas ciudades, que se distingue por una gran flexibilidad táctica (Portes, 1999), la cual permite mantener la estrategia de acumulación mediante distintas adaptaciones. Tal como plantean Theodore *et al.* (2009: 2), el “neoliberalismo realmente existente” posibilita una inserción contextual de los proyectos de reestructuración (como lo demuestran para el contexto urbano metropolitano argentino los trabajos de Arqueros Mejica, 2018; Baer y Kauw, 2016; Del Río, 2014), desmitificando la ideología neoliberal, en la cual se parte del supuesto de que se opera con leyes inmutables, más allá del lugar en el que se encuentre. La especificidad de estos

proyectos a escala nacional, regional y local está determinada por características y trayectorias de los marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y entramados multiactorales presentes.

En esta línea, un aspecto distintivo del neoliberalismo urbano es la ampliación y dinamización del mercado del suelo. Pérez (2015) señala cómo, en las últimas décadas, las intervenciones estatales en suelo público tendieron a reforzar la mercantilización de bienes y procesos previamente desmercantilizados. Esto se evidencia en las villas sujetas a políticas de reurbanización, en donde la promesa de regularización dominial combinada con inversión pública habilita un “blanqueo” y reconocimiento del mercado informal de compra y alquiler, que incrementa movimientos especulativos respecto del suelo y la vivienda.

La privatización y transferencia de suelo público es otro componente de estas nuevas formas de neoliberalismo urbano. Parte del suelo destinado a procesos de urbanización de villas es liberado y transferido para sostener dinámicas mercantiles vinculadas con la ejecución de grandes proyectos urbanos. En el siguiente apartado analizaremos la relación estrecha que existe entre los procesos de urbanización de villas y los grandes emprendimientos como parte de transformaciones urbanas más amplias, en áreas centrales de la ciudad.

La centralidad urbana, más que un lugar, es un conjunto de atributos: lo que la define es la concentración, la intensidad y la variedad de funciones en relación con otras áreas, que refuerzan su carácter relacional (Lefebvre, 1972). En este sentido, la centralidad tiene una jerarquía en la urbe, pues aloja funciones, usos, símbolos y prácticas que la ciudad y los ciudadanos le asignan y, por tanto, también se entiende como espacio público por excelencia y cualidad distintiva del derecho a la ciudad (Delgadillo, 2016). Los procesos de recualificación urbana redefinen el valor de la centralidad, al tiempo que promueven dinámicas de expulsión de los sectores más vulnerados o bien modalidades subordinadas de integración “desde los márgenes”.

La centralidad urbana se concibe como un “bien privilegiado, exclusivo y excluyente” (Rodríguez, Canestraro, von Lücken, 2008: 4), en tanto se evidencian las diferenciaciones respecto de quiénes y bajo qué formas los diversos sectores acceden a ella. La construcción y reforzamiento de centralidades como elemento constitutivo de este nuevo ordenamiento de la ciudad incluye la actuación del Estado que, por medio de cambios de normativas, inversiones públicas, transferencias de tierras, desempeña un papel clave en el despliegue de estas lógicas que, últimamente, han avanzado sobre las fronteras del mercado inmobiliario informal.

### **Reurbanización de villas y grandes proyectos urbanos: dinámicas que se entrelazan**

La decisión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) de impulsar procesos de reurbanización en cuatro villas de la ciudad estuvo vinculada a las transformaciones urbanas que se desarrollan en esas áreas.

Las tierras de las Villas 31-31 bis y del Barrio Rodrigo Bueno fueron tradicionalmente ambicionadas por el capital inmobiliario y, en la actualidad, son escenario para el desarrollo de los proyectos Retiro y del Complejo Solares de Santa María.

El Playón de Chacarita se localiza en un área que atraviesa un proceso de renovación urbana impulsado por la inversión pública en el reacomodamiento de las vías de circulación del barrio (apertura de la Avenida Triunvirato). Por su parte, Villa 20 se emplaza en los terrenos del área del Parque Almirante Brown, la mayor reserva de tierras fiscales que tenía la ciudad, y en donde se promueven proyectos de gran escala en el marco de la política de desarrollo urbano: el Polo Farmacéutico, el estadio Parque Roca y, en la actualidad, el Barrio Olímpico (Arqueros Mejica, 2018).

Los entornos urbanos en los que estos barrios se insertan constituyen áreas de enclave de GPU o grandes obras de infraestructura pública que aportan, por un lado, a la consolidación de la CABA como centralidad respecto del Área Metropolitana de Buenos Aires y, por otro, persiguen la integración de los barrios del sur y el norte de la ciudad, comprendida como el achicamiento de la histórica brecha de precios del metro cuadrado entre unos y otros.

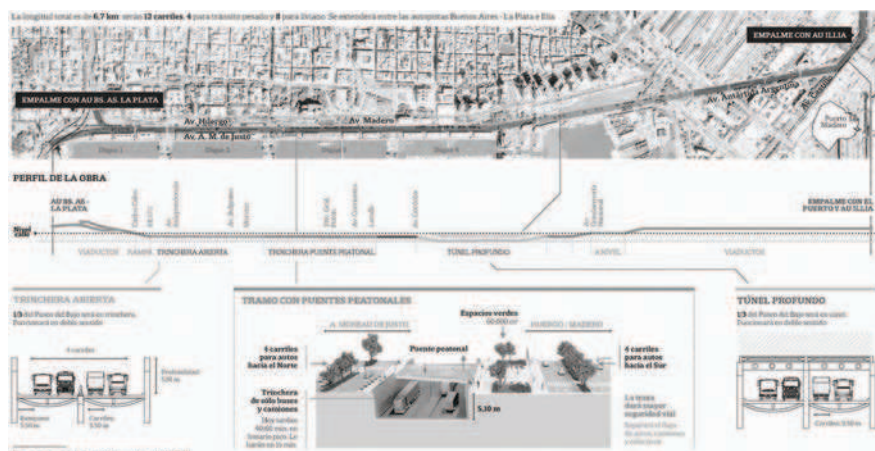
Los GPU son una de las modalidades de urbanización neoliberal promovidas desde el sector público. Cuenya (2011) señala cómo en las últimas décadas se desarrollaron a escala global planes de reestructuración y refuncionalización urbana mediante los cuales zonas céntricas en desuso, altamente degradadas, se reconfiguran como nuevas centralidades.

Así, los GPU producen tres modificaciones importantes en la estructura de la centralidad urbana: 1) en la rentabilidad de los usos del suelo; 2) funcional y físico-espacial, y 3) de los mecanismos de la gestión pública (Cuenya, 2011). El caso de la Ribera, que comprende la zona de Puerto Madero-Costanera Sur y Retiro (Puerto y terminales de transporte), es una de las expresiones más agudas a nivel local de ese fenómeno y tiene incidencia sobre las villas que se localizan en ese entorno.

La Villa 31-31 bis se encuentra rodeada por emprendimientos que reconfiguran el área reforzando la conectividad a escala metropolitana, como el Paseo

del Bajo —también conocida como Autopista Ribereña—, la Nueva Autopista Illía y emprendimientos inmobiliarios de alta gama. Esto supone la relocalización de 130 familias asentadas en el barrio Cristo Obrero de la Villa 31-31 bis, que ocupa parte de su nueva estructura de sostenimiento y 1 000 familias que habitan debajo de la traza actual de la autopista. El tramo en desuso, por su parte, se destinará a un gran corredor verde de escala urbana con actividades recreativas y fuerte conexión de transporte público para el conjunto de la ciudad.

IMAGEN 1. RENDER DEL RECORRIDO DE PASEO DEL BAJO Y EMPALME CON AUTOPISTAS BS.AS.-LA PLATA E ILLÍA



Fuente: Musse, 2016.

En paralelo se desarrollan otros emprendimientos en las proximidades del barrio, como el Distrito Quartier Puerto Retiro, que consiste en construir tres complejos edilicios con usos diferenciales: oficinas corporativas, la refuncionalización del emblemático Hospital Ferroviario como edificio de *lofts* residenciales y aptos profesional, y el edificio de Studios, residenciales, alquiler temporario y apto profesional, conectados por un paseo gastronómico-comercial.

Asimismo, el GCBA proyecta poner en valor zonas relegadas del área que conecta Retiro con Puerto Madero y Costa Salguero e, incluso, en las zonas donde la villa bordea la ciudad consolidada. También se promueven obras como el Paseo de los Inmigrantes —que será una continuidad verde del eje Plaza San Martín—, la jerarquización del acceso de turistas desde la Terminal de Cruceiros, la restauración de la terminal de trenes Mitre, el reordenamiento de



las paradas de colectivo y la relocalización de la espera de camiones con una plataforma ideada cerca de la zona de Costa Salguero. Además, el proyecto de reurbanización contempla el emplazamiento del Ministerio de Educación de la Ciudad, oficinas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de la Ciudad y Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Los proyectos orientados a la revitalización y puesta en valor de la zona de Retiro contextualizan la intervención urbana del GCBA en la Villa 31-31 bis. Como se observa en el siguiente mapa, los proyectos de la Nueva Autopista Illía —evaluada por muchos especialistas como “innecesaria”— y el Paseo del Bajo bordean, encorsetan y ponen límites al crecimiento y expansión de la villa.

MAPA 1. PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA (DISTRITO QUARTIER PUERTO MADERO, CATALINAS NORTE II, PASEO DEL BAJO, PASEO DE LOS INMIGRANTES, NUEVA AUTOPISTA ILLÍA, NUEVA ESTACIÓN FERROCARRIL MITRE)  
LINDANTES A LA VILLA 31-31 BIS



Fuente: elaboración propia con base en Google imágenes, 2017.



A unos siete kilómetros, al sur de Puerto Madero, se localiza la Villa Rodrigo Bueno, entre la Reserva Ecológica Costanera Sur y el predio del GPU, Solares de Santa María.

MAPA 2. PROYECTOS DE RENOVACIÓN URBANA (PUERTO MADERO, RESERVA ECOLÓGICA COSTANERA SUR Y SOLARES SANTA MARÍA) COLINDANTES A LA VILLA RODRIGO BUENO



Fuente: elaboración propia con base en Google imágenes, 2017.

A partir de los años noventa, con la reestructuración de Estado neoliberal, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y el Ministerio del Interior (del Gobierno Nacional) y la Municipalidad de Buenos Aires crearon la Corporación Antiguo Puerto Madero con el fin de desafectar toda la zona de su uso portuario y reurbanizarla como nuevo barrio de la ciudad. En este marco comenzaron a desarrollarse emprendimientos inmobiliarios de alta rentabilidad que configuraron la renovación urbana de Puerto Madero.

En 1997 la empresa IRSA accedió a comprar los predios de la antigua Ciudad Deportiva de Boca Juniors, ubicados en la zona de la Costanera Sur, con el objetivo de impulsar la construcción de un complejo habitacional de alta

gama que incluyera comercios, hoteles, espacios verdes y recreación náutica, bajo el nombre de Solares Santa María, también conocido como Santa María del Plata, en terrenos lindantes a Rodrigo Bueno.

IMAGEN 2. RENDER DEL PROYECTO SOLARES DE SANTA MARÍA,  
ADYACENTE AL BARRIO RODRIGO BUENO



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, no sólo Puerto Madero y el proyecto Solares de Santa María cuentan con un capital locacional extraordinario por su proximidad al centro de la ciudad, una excepcional vista al río y excelentes accesibilidades a espacio público: también se encuentra emplazada en esta zona la Reserva Ecológica Costanera Sur, uno de los nichos ecológicos más importantes de la ciudad, en la que confluyen ecologistas, biólogos y estudiantes. Rodríguez señalaba (2015) que la atracción que genera este espacio es tal que, en 1986, estos terrenos fueron declarados Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica, otorgándole un nuevo uso en donde el “verde” se configura como condición de valorización de la zona y recualificación del área costera. La villa Rodrigo Bueno quedó emplazada en el corazón del conjunto de estas obras de recualificación y desarrollo urbanístico, que otorga sentido y contexto a su proceso de reurbanización.

Respecto al Playón de Chacarita, el impulso al desarrollo inmobiliario en la zona es de más reciente data y con una estrategia que suele llamarse de acupuntura urbana (a pequeña escala). Existen varias razones que explican la transformación que se desarrolla en la zona (Rodríguez, 2015).

Por un lado, su cercanía con barrios como Palermo o Colegiales, en pleno proceso de expansión, y la existencia en Chacarita de una gran cantidad de terrenos vacíos con gran potencial constructivo. Y, por otro lado, su excelente conectividad con la centralidad de la ciudad (mediante una gran

cantidad de líneas de colectivos y el subte B) y el conurbano noroeste (mediante el Tren Urquiza).

Además, es importante notar la intervención estatal en el proceso de renovación del barrio, que se desarrolló mediante el mejoramiento de infraestructura básica (la extensión de la Avenida Triunvirato atravesando el Playón de Chacarita, el reacondicionamiento de paradas de colectivo en la Avenida Lacroze, la instalación de nuevas luminarias, mejoramiento de asfaltos y badenes), construcción de nuevos espacios públicos (como el nuevo Parque Elcano), la reparación y renovación edilicia del Cementerio y la creación del Distrito Audiovisual en la Comuna 15 (Chacarita, Villa Ortúzar, Paternal, parte de Palermo y Colegiales), a fin de fortalecer esa industria en la zona y atraer nuevos inversores.<sup>3</sup>

También la transformación barrial se manifiesta a partir de la instalación de nuevos locales, comercios de comida orgánica, restaurantes de cocina nativista y ecológica, casas de té, pequeños restó y cafeterías, ferias de ropa, tiendas de muebles y objetos de diseño y talleres de arte, junto con una multiplicidad de espacios culturales (teatro, música y danza) que se suman a los antiguos bodegones, restaurantes, pizzerías y heladerías tradicionales de la zona. Estos cambios urbanos se acompañan de una modificación en el perfil poblacional que llega a residir al barrio y a hacer un nuevo uso de éste, en su mayoría jóvenes adultos con hijos pequeños, de clase media profesional (diseñadores, arquitectos, fotógrafos, productores, editores, entre otros), atraídos por la cercanía a sus lugares de empleo y su capital locacional (Rodríguez, 2015).

Así como la Villa Rodrigo Bueno —al compás de las transformaciones y debido a su cercanía a Puerto Madero— se configuró como parte de la ampliación y reconfiguración de la ribera, colindante con la centralidad histórica y financiero-administrativa de la CABA, el barrio Chacarita, donde se emplaza la Villa el Playón, emerge como un subcentro que se articula fluidamente con ese centro histórico, administrativo y financiero de la ciudad por su localización y conectividad (Rodríguez, 2015). De este modo, los actuales procesos de reurbanización en estas villas están directamente afectados por la reestructuración y rearticulaciones de este sistema de centralidades urbanas.

La Villa Olímpica se emplaza en terrenos lindantes a la Villa 20. Este proyecto contrasta con la realidad urbana, social y económica de la Comuna 8. De hecho, el gobierno local presenta el Distrito Villa Olímpica como una

<sup>3</sup> En la actualidad se emplazan en el área 130 empresas productoras de cine, televisión (Endemol, Pol-ka, e Ideas del Sur, entre otras), publicidad, animación, etc., alentadas por beneficios fiscales.

intervención orientada a la renovación urbana del área que permite recuperar inmuebles abandonados y obsoletos; favorece la atracción de inversiones al recientemente creado Distrito del Deporte, y promueve la “mixtura social” (Arqueros Mejica, 2018).

A partir de la sanción de la ley 5 704 de 2016, promovida por el ejecutivo local, las 100 hectáreas que conforman actualmente el parque quedan distribuidas de la siguiente manera: 20 hectáreas están destinadas a vivienda nueva por parte de desarrolladores inmobiliarios; las casas que conforman la villa ocupan un total de 3.5 hectáreas; 7 hectáreas serán para equipamiento colectivo, mientras que otras 20 hectáreas para el emplazamiento de calles y vías de circulación. En las 49 hectáreas restantes se planea emplazar el Parque Metropolitano.

El proyecto propone que parte del dinero obtenido mediante la venta de terrenos se destine a reurbanizar la Villa 20; la otra servirá para financiar obras de infraestructura, como el plan hidráulico que se ejecuta en la zona con el fin de resolver los problemas de inundaciones y valorizar los terrenos (Arqueros Mejica, 2018). Una vez finalizados los juegos olímpicos, los departamentos se destinan a vivienda permanente y se ofrecen por medio de créditos de Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), que requieren niveles de ingresos de sectores medios (con cuotas indexadas superiores al costo de la canasta básica calculada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC]).

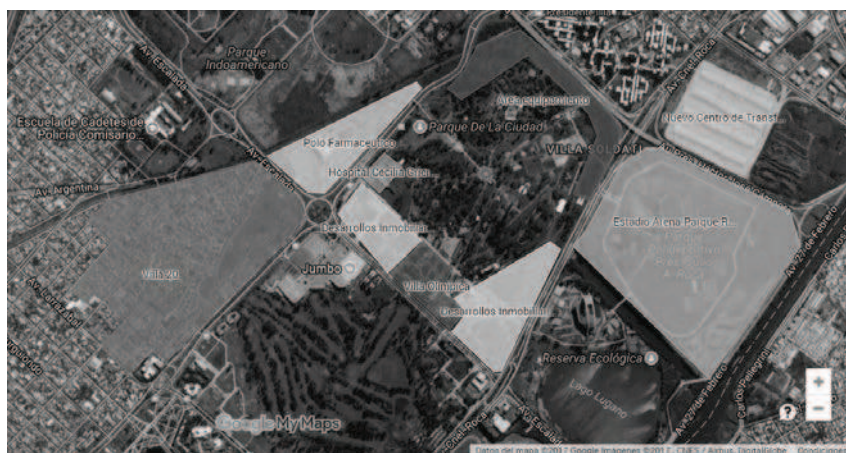
Se espera que estos desarrollos permitan la radicación de 30 000 personas nuevas en el barrio, que representan casi el doble de la población actual de Villa Soldati (Arqueros Mejica, 2018).

Cada una de las villas “objeto” de intervención contribuye en esta dinámica más amplia de grandes transformaciones urbanas a escala metropolitana. En este sentido cabe señalar el potencial relacional que tienen estas áreas, pues “una pieza urbana” sólo se entiende cabalmente en su dimensión de centralidad al ser resignificada por el sistema urbano en que se inserta (Abba, 2008).

En línea con esto, Lefebvre define a la centralidad no como un carácter estático, sino como movimiento dialéctico que —constituyendo lo esencial del fenómeno urbano— se construye y destruye, se crea y extingue, cambia a lo largo del tiempo (Lefebvre [1986] 1969). Esas apropiaciones y transformaciones resultan de la interacción compleja y contradictoria de diferentes lógicas, sustentadas por actores sociales con intereses en pugna en función de los objetivos, prioridades y recursos con que cuentan (Clichevsky y Herzer, 1990; Rodríguez *et al.*, 2007). Así, las externalidades positivas que las transformaciones urbanas promueven son apuestas de lucha y de disputa en torno



MAPA 3. GRANDES PROYECTOS URBANOS LINDANTES A VILLA 20



Fuente: elaboración propia con base en Google imágenes, 2017.

a “quiénes” y “bajo qué formas” se accede al uso, goce y apropiación del capital locacional, la cual trasciende su cualidad física, porque el acceso a la centralidad, como propiedad esencial del espacio urbano, significa ser parte y “figurar en todas las redes y circuitos de dominación, de circulación y de intercambios” (Lefebvre, 1972: 2), sobre todo.

### Entre el Estado y el mercado: dinamizando la informalidad

Con mercados de trabajo segmentados, caracterizados por inserciones precarizadas y mal remuneradas, parte importante de la población se ve obligada a producir directamente su hábitat, a partir de la lógica de necesidad (Abramo, 2003; Pírez, 2013). La toma de tierras y la consolidación de villas y asentamientos es un proceso social —no estatal— de producción de origen no mercantil de la provisión de bienes urbanos necesarios para la reproducción de vida<sup>4</sup> que caracteriza históricamente el crecimiento y desarrollo de las ciudades latinoamericanas (Clichevsky y Herzer, 1990).

<sup>4</sup> Esto no quiere decir que procesos organizados por fuera de la lógica de ganancia estén excluidos de “interferencias” capitalistas, ya que los habitantes de villas y asentamientos suelen adquirir materiales de construcción para sus viviendas e, incluso, acceso mediante compra de suelo a urbanizadores ilegales (sin documentación de propiedad o urbanización).

En este sentido, Jaramillo (2017) argumenta que los sectores populares excluidos del mercado de trabajo deben recurrir a la autoconstrucción como forma de autosuministro de vivienda, movilizando su propio trabajo concreto. Las cuatro villas que analizamos en este texto son ejemplos de este desarrollo desmercantilizado de hábitat.

IMÁGENES 3, 4 Y 5. ANTES Y DESPUÉS DE LAS OBRAS DE MEJORAMIENTO INTERNAS Y EXTERNAS A LA VIVIENDA. VILLA 31 Y 31 BIS. CABA. 2017



Fuente: Secretaría de Integración Social y Urbana. GCBA, 2017.

Con el paso de las décadas y las políticas públicas de omisión o facilitación, la producción social del hábitat comenzó a transitar por crecientes procesos de mercantilización. En este sentido, desde la lógica de la necesidad también se sentaron las bases para la expansión de un mercado no sólo de compra-venta de viviendas (ya antiguo en los barrios), sino también de alquileres de inmuebles en las villas bajo prácticas y arreglos informales (Clichevsky, 2000 y 2009; Parias, 2017) que fueron configurándose como una de las modalidades más sólidas y dinámicas de circulación mercantil de viviendas autoconstruidas (Jaramillo, 2017). Esto tiene lugar en un contexto donde se consolidaron diferentes formas de remercantilización de bienes y procesos que estaban fuera de las relaciones mercantiles capitalistas (Pírez, 2016).

Estos procesos mercantiles informales presentan diferencias con los desplegados en el mercado formal. Específicamente, se trata de transacciones inmobiliarias monetizadas y desvinculadas de las normas legales y urbanas vigentes en el mercado formal (Cravino, 2006) y que, por ello, asumen altos niveles de arbitrariedad por parte de los oferentes de las viviendas, ante la falta de algún contrato legal que garantice los derechos de los inquilinos. Son transacciones cara a cara, que se consolidan por la vía de la costumbre y una red de proximidad, de prácticas de apropiación del suelo público, que se solapa con el reconocimiento y la legitimación de derechos de propiedad de las viviendas autoconstruidas sobre el mismo.

En las villas estudiadas, los inquilinos constituyen una población que acumula las mayores condiciones de vulnerabilidad, pues en su mayoría se trata de mujeres jóvenes, jefas de hogar, migrantes, con bajo nivel educativo y que se desempeñan como trabajadoras informales en el mercado laboral. También parejas jóvenes que buscan su independencia familiar y desgloses con similares características (Rodríguez *et al.*, 2018).

Ahora bien, que estos casos no se ajusten a las normas estrictamente legales y urbanas, no implica que no sigan lógicas capitalistas de funcionamiento ni que sean actividades excluidas de la búsqueda de una ganancia. Los oferentes de estos inmuebles, según Jaramillo (2017), se comportan como agentes mercantiles simples que ven en la oferta en alquiler una oportunidad de obtener valor en el mercado; es decir, convertir en trabajo abstracto parte del trabajo concreto dedicado a la autoconstrucción. No obstante, es importante tener en cuenta que en las villas analizadas es posible diferenciar distintos perfiles de oferentes, que varían en función del capital invertido para el despliegue de esta práctica mercantil y las lógicas de producción que orientaron dicha inversión.



En Rodríguez *et al.* (2018) nos dimos cuenta de tres perfiles: 1) familias radicadas en las villas que, mediante sus ahorros, lograron construir habitaciones-piezas como extensión de sus propias viviendas para ofrecerlas en alquiler, garantizándose así algún tipo de entrada fija para complementar sus ingresos destinados a la reproducción familiar; 2) agentes “cuasi” inmobiliarios que construyen y alquilan a mayor escala en las villas (grandes inquilinatos con oferta de hasta 30-50 habitaciones, con baño y cocina compartida y casillas en ciertas localizaciones) como modalidad de inversión y obtención de una ganancia especulativa, y 3) familias que lograron irse de las villas en busca de una mejor calidad de vida, pero mantienen en “propiedad” sus casas para alquilarlas.

Es importante reconocer las diferencias de escala y características entre estos agentes que actúan en el mercado secundario del alquiler informal, ya que, si bien unos ingresan al circuito mercantil para reproducir su subsistencia, otros lo hacen como parte de circuitos informales-ilegales que suponen la movilización de otra escala de capital que está actuando en el territorio de las villas.

Ahora bien, retomando a Oszlak y O'Donnell (1978 [2007]), el Estado actúa por acción, pero también por omisión de ejecución de políticas. El desarrollo y reproducción de este mercado secundario de alquiler informal en villas fue alentado por la inacción del Estado en materia de regulación e incluso ante la falta de ofrecimiento de herramientas que generen garantías hacia las partes, principalmente a las más vulnerables de este circuito mercantil.

Por acción directa, intervenir y recalificar villas autoproducidas en localizaciones privilegiadas de la ciudad se configuró como un desafío para el urbanismo neoliberal: el Estado interviene allí desde las fronteras entre lo formal y lo informal, estimulando con la inversión pública las lógicas de valorización del suelo urbano.

En las fronteras entre las villas y la ciudad formal, el Estado opera a partir de la construcción directa, mediante procesos licitatorios de grandes empresas constructoras, de complejos habitacionales de obra nueva. En Villa 31-31 bis, la construcción de viviendas nuevas involucra a unas 1 130 familias que estarán distribuidas en dos sectores del barrio. En el caso de Rodrigo Bueno se destinaron tres hectáreas de la Reserva Ecológica para construir 563 viviendas. En el Playón de Chacarita se construyen 750 unidades habitacionales en nuevos predios aledaños que pertenecían al Ferrocarril Urquiza. Y en Villa 20, el proyecto final contempló 1 700 viviendas nuevas y 96 locales de uso comercial. Este reacondicionamiento estético de los bordes impacta en un impulso alcista del mercado inmobiliario informal intra barrial y genera mejores condiciones para las operaciones adyacentes, en el mercado formal.

En cuanto al tratamiento del espacio público en los proyectos de reurbanización, la intervención estatal disputa la reconfiguración de las centralidades intra barriales. En el área ribereña esta dinámica asume un peso significativo. En Rodrigo Bueno —junto con respetar y jerarquizar inmuebles de valor simbólico, histórico o religioso de interés general o barrial— se propone una fuerte intervención por recuperar su ribera, relocalizando familias, creando un mirador atractivo y accesible para la ciudad y un espacio comercial de tipo ferial multicultural. En los terrenos de YPF de Villa 31, además de la construcción de vivienda de obra nueva, se prevé la instalación del Ministerio de Educación de la Ciudad, equipamientos educativos de nivel inicial, primario y secundario, espacios públicos, oficinas del BID, Banco de la Ciudad y AFIP (rentas nacionales). Incluso se impulsa la reconversión de la actual feria barrial en una zona de interés turístico y abierta al conjunto de la ciudad.

IMÁGENES 6 Y 7. VISTA DE LA VIVIENDA NUEVA EN LA VILLA 31-31 BIS  
(IZQUIERDA) Y EN LA VILLA 20 (DERECHA)



Fuentes: Espósito, 2018 (fotografía Villa 31-31bis) y *La Política Online*, 2018 (fotografía Villa 20).

Finalmente, hay que considerar las obras de mejoramiento habitacional en el macizo de los cuatro barrios estudiados y la provisión de infraestructuras básicas de agua y cloacas. En Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita, el mejoramiento aún no empezó. En Villa 20 —si bien ya se desarrollan talleres participativos para definir la apertura de calles y esponjamientos, y se encuentra en curso un censo edilicio de las viviendas a recuperar— las obras de rehabilitación e infraestructura aún no se iniciaron. En Villa 31, se ejecutó una primera experiencia piloto —en la manzana G1, de alta visibilidad desde la autopista—, que tuvo un fuerte impacto en el mercado del alquiler informal.

El ensayo piloto de mejoramientos en Villa 31-31 bis desencadenó inicialmente desalojos compulsivos por parte de propietarios que querían tornarse “elegibles” y luego mostró incrementos originados en las mejoras. Al mismo tiempo, nuevas personas expulsadas de la ciudad formal llegaron a estos barrios buscando alquilar con la expectativa de incluirse en los procesos de reurbanización, por lo que el aumento de la demanda que generaron las obras también se configuró como un factor originador de incrementos desmedidos de precios. Esto produjo presión en los inquilinos, alentando procesos de desplazamiento, de baja visibilidad, pero persistentes y naturalizados, como el mercado.

A su vez, algunos propietarios ofrecieron en venta los cuartos que alquilaban con el fin de recuperar la inversión realizada en esas construcciones. En este marco, varios inquilinos recurrieron al sistema de créditos —altamente especulativo— que se ofrecieron en la villa para comprar las habitaciones. Nuevamente, los oferentes de estos inmuebles en alquiler se comportan como agentes mercantiles simples (Jaramillo, 2017) que ven en la oferta en alquiler una oportunidad de obtener valor en el mercado y, en las mejoras realizadas por el Estado, la posibilidad de incrementar sus ganancias. Por ello, en la práctica los procesos de desplazamiento “de mercado” adquieren mayor magnitud y alcance mediante vías indirectas. Esto visibilizó una malla de estrategias informales desplegadas a nivel territorial y estrechamente vinculadas a las dinámicas especulativas del mercado del suelo que fueron alimentadas por las acciones y omisiones (Oszlak y O'Donnell, 1978 [2007]) de la acción estatal en los barrios.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Otra de las principales amenazas se encuentra en los nuevos costos financieros que deberán afrontar las familias. Por un lado, asociados a la compra de las viviendas nuevas en el caso de las relocalizaciones y del terreno y rehabilitaciones en el del macizo construido; por el otro, vinculados a gastos de expensas en el caso de los nuevos conjuntos y tarifas de servicios a escala barrial, en un escenario de aumentos tarifarios que superan 1 000%. En el actual contexto nacional de recesión e inflación, con pérdida del empleo y ajuste del gasto público, los montos y condiciones de financiamiento producen incertidumbre entre la población de los barrios, que no está segura de poder afrontarlos.

En los hechos, los programas de reurbanización de las villas seleccionadas promueven la máxima realización de la renta urbana posible y dinamizan el papel del suelo urbano como factor de la estrategia de acumulación del capital (Harvey, 1973). Todo esto sostenido en una fuerte maniobra de liberalización del suelo bajo dominio público.

Por ello, de conjunto, las intervenciones refuerzan la lógica privatizadora que consolida el pasaje de estos barrios autoproducidos originalmente en suelo público, como mercados informales de localización central (Rodríguez *et al.*, 2018).

### Conclusiones

Las políticas orientadas hacia la urbanización de villas, que cobraron fuerza a partir de 2015, tuvieron un salto significativo de escala e inversión y se dirigieron de manera prioritaria a viabilizar grandes operaciones urbanísticas gubernamentales de reestructuración, renovación y recualificación urbanas (Retiro, expansión de Puerto Madero, recuperación de la Ribera, dinamización de la Comuna 8).

Cada proyecto actúa sobre los barrios autoproducidos a lo largo de décadas en suelo público, desplegando su lógica privatizadora con gran flexibilidad táctica, tendiente, de este modo, a dinamizar y reconocer su funcionamiento como mercados informales de vivienda y alquiler. Así se despliega un proceso de reconocimiento e inserción subordinada de los sectores populares en nuevos márgenes de la centralidad urbana. En particular, el submercado de alquileres, expandido y complejizado durante los últimos años, es altamente expresivo de este proceso, afectando muy negativamente a los inquilinos —con predominancia de mujeres jefas de hogar, migrantes y jóvenes—, el sector más vulnerable por ingresos y por su escasa capacidad organizativa y reivindicativa, produciendo una fuerte presión al desplazamiento y la exposición permanente.

En este sentido, es necesario seguir indagando en la dirección hipotetizada respecto de que estos actuales procesos de reurbanización de villas, mediante el aliento de la dinámica especulativa del mercado inmobiliario informal, favorecen la emergencia de procesos de acumulación ampliada semejantes a los del mercado formal, que ya se manifiestan en el mercado secundario de renta (edificios construidos para alquiler residencial o locales comerciales) e indagar sus particularidades según localización diferencial y dinámicas sociopolíticas.

Por otra parte, el reforzamiento del mercado informal funciona como factor natural de regulación y apunta a neutralizar las históricas resistencias sostenidas en formatos colectivos que son desvalorizados, desplazando la interpelación de la conflictividad hacia el interior del entramado social villero, que queda redefinido como asunto entre privados: “propietarios” e “inquilinos”.

La mixtura social que se alienta, hasta el momento, corre en la dirección que atrae grupos de mayores ingresos y desplaza a los más vulnerables. De este modo, el derecho constitucional a la radicación se operacionaliza, en los hechos, mediante una lógica de “blanqueo del inmobiliario informal”,<sup>6</sup> con la consecuente persistencia de su impronta privatizadora, segregatoria y de producción de desigualdades.

### Bibliografía

- ABBA, Artemio Pedro, 2008, “La contribución de Puerto Madero a la centralidad metropolitana de Buenos Aires: proyecto urbano y sistema de lugares centrales”, *Revista Centro-H, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, núm. 2, diciembre, Ecuador.
- ABRAMO, Pedro, 2003, “La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal”, *Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXXV, verano-otoño, Ministerio de Fomento, España.
- ABRAMO, Pedro, 2009, *Mercado e favela: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*, Habitare-Finep-Antac, Porto Alegre, Brasil.
- ABRAMO, Pedro, 2012, “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”, *Revista EURE*, vol. 38, núm. 114, 35-69.
- ARQUEROS Mejica, María Soledad, 2018, “La política de desarrollo de la Comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015)”, tesis de Doctorado no publicada, Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- ARQUEROS, María Soledad, María Carla Rodríguez, María Florencia Rodríguez y María Cecilia Zapata, 2018, “La planificación pasito a pasito: al son de las políticas dirigidas a villas de localización central en la ciudad de Buenos Aires (Argentina)”, Seminario Latinoamericano Teoría y política sobre asentamientos populares, Buenos Aires, Argentina, 19-20 de abril.

---

<sup>6</sup> El gobierno nacional ha alentado el “blanqueo de capitales” entre sus medidas económicas.

- BAER, Luis y Mark Kauw, 2016, “Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013”, *Revista EURE*, vol. 42, núm. 126, mayo, Santiago de Chile.
- BECK, Ulrich [1986] 1998, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós Ibérica, Barcelona, España.
- BRENNER, Neil y Nik Theodore (eds.), 2002, *Espacios del neoliberalismo: la reestructuración urbana en América del Norte y Europa occidental*, Blackwell Publishers, Londres, Inglaterra.
- CLICHEVSKY, Nora, 2000, *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*, Medio ambiente y desarrollo, Serie 28, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CLICHEVSKY, Nora, 2009, “Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano”, *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, núm. 14, enero-junio, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- CLICHEVSKY, Nora e Hilda María Herzer, 1990, *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, GEL-IIED-AL, Buenos Aires, Argentina.
- CORSALINI, Claudio, 16 de octubre de 2016, “Larreta: Quiero una ciudad sin villas”, *Diario Perfil*, Buenos Aires, Argentina. [https://www.perfil.com/noticias/sociedad/larreta-quiero-una-ciudad-sinvillas.phtml?fb\\_comment\\_id=1126529407424282\\_1126996250710931](https://www.perfil.com/noticias/sociedad/larreta-quiero-una-ciudad-sinvillas.phtml?fb_comment_id=1126529407424282_1126996250710931) (consultado el 28 de octubre de 2016).
- CRAVINO, Cristina, 2006, *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, UNGS, Los Polvorines, Argentina.
- CUENYA, Beatriz, 2011, “Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana”, *Cadernos Metr pole*, vol. 13, núm. 25, enero-junio, Pontificia Universidade Católica de São Paulo, San Pablo, Brasil.
- DELGADILLO, Víctor, 2016, “Prólogo” en María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio (comps.), *Territorios, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*, Espacio Editorial, Buenos Aires, Argentina.
- DEL Río, Juan Pablo, 2014, “Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano”, *Geograficando*, vol. 10, núm. 2, diciembre, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- DE Mattos, Carlos, 2016, “Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana”, *Sociologías*, vol. 18, núm. 42, mayo-agosto, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- ESPÓSITO, Susana, 15 de enero de 2018, “A caballo regalado no se le miran los dientes”, *Tango y Milonga*, Buenos Aires, Argentina. [http://www.tangoymilonga.com.ar/noticias2018/villa\\_31\\_recoleta\\_retiro.html](http://www.tangoymilonga.com.ar/noticias2018/villa_31_recoleta_retiro.html) (consultado el 20 de febrero de 2018).



- GOBIERNO de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), 2017, Cómo son las obras de la manzana G1 del Barrio 31. <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/como-son-las-obras-de-la-manzana-g1-del-barrio-31>
- HARVEY, David, 1973, *Social Justice and the City*, Edward Arnold, Londres, Inglaterra.
- HARVEY, David, 2007, “De la gestión al empresarismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío”, en *Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica*, Akal, Madrid, España.
- HERZER, Hilda (org.), 2010, *Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Espacio Editorial, Buenos Aires, Argentina.
- JARAMILLO, Samuel, 2017, “Producción no mercantil en la economía capitalista”, II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política: Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global, Buenos Aires, Argentina, 2 al 4 de agosto.
- La Política Online*, 16 de junio de 2018, “Larreta decidió urbanizar la villa más grande y más peligrosa de la Ciudad”, Buenos Aires, Argentina. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/113574-larreta-decidio-urbanizar-la-villa-mas-grande-y-peligrosa-de-la-ciudad/> (consultado el 15 de julio de 2018).
- LEFEBVRE, Henry [1986] 1969, *El derecho a la ciudad*, Península, Madrid, España.
- LEFEBVRE, Henry, 1972, *La revolución urbana*, Alianza Editorial, Madrid, España.
- LERNER, Jaime, 2003, *Acupuntura urbana*, Editora Récor, Río de Janeiro, Brasil.
- MUSSE, Valeria, 6 de abril de 2016, “La nueva ribereña: tránsito pesado bajo tierra, más carriles para autos a nivel”, *Diario La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/la-nueva-riberena-transito-pesado-bajo-tierra-mas-carriles-para-autos-a-nivel-nid1886594> (consultado el 20 de octubre de 2016).
- OSZLAK, Oscar y Guillermo O'Donnell [1978] 2007, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Carlos Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- PARIAS Durán, Adriana, 2017, “La política de vivienda dirigida al mercado y la urbanización popular en Bogotá”, II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política: Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global, Buenos Aires, Argentina, 2 al 4 de agosto.
- PÍREZ, Pedro, 2013, “Servicios urbanos en América Latina: la urbanización popular”, X Jornadas de Sociología: 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 1 a 6 de julio.



- PÍREZ, Pedro, 2015, "La urbanización en América Latina: las heterogeneidades en su producción y resultados", I Congreso Latinoamericano de Teoría Social, Buenos Aires, Argentina, 19 a 21 de agosto.
- PÍREZ, Pedro, 2016, "Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana", *Quid16, Revista del Área de Estudios Urbanos*, noviembre de 2016-octubre de 2017, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.
- PORTES, Alejandro, 1999, "La economía informal y sus paradojas", en Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene Novacovsky (eds.), *Informalidad y exclusión social*, SIEMPRO/OIT, FCE de Argentina.
- RODRÍGUEZ, María Carla, María Mercedes Di Virgilio, Valeria Procupez, Marcela Vio, Fernando Ostuni, Mariana Mendoza y Betsy Morales, 2007, Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires, documento de trabajo núm. 49, AEU-IIGG/FSOC-UBA y HIC-AL, Buenos Aires, Argentina.
- RODRÍGUEZ, María Carla, María Laura Canestraro y Marianne von Lücken, 2008, "Políticas urbanas y centralidades excluyentes en la Argentina del nuevo milenio. Buenos Aires, Córdoba y Mar del Plata", XXVII Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Buenos Aires, Argentina, 31 de agosto al 4 de septiembre.
- RODRÍGUEZ, María Carla, María Florencia Rodríguez y María Cecilia Zapata, 2018, "Mercantilización y expansión de la inquilinización informal en villas de Buenos Aires, Argentina", *Revista INVI*, vol. 33, núm. 93, agosto, Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile, Chile.
- RODRÍGUEZ, María Florencia, 2015, "El papel de la localización en las disputas por el espacio urbano: accionar estatal y prácticas organizativas en villas tipificadas "como no regularizables" de la Ciudad de Buenos Aires, 2001-2015", tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ, María Florencia, María Cecilia Zapata, María Soledad Arqueros Mejica y María Carla Rodríguez, 2018, "Integración urbana y derecho a la ciudad. Un abordaje a la reurbanización de la Villa 31 de la ciudad de Buenos Aires a partir de Hábitat III", 3er. Congreso Internacional Vivienda y Ciudad, Debate de la Nueva Agenda Urbana, Córdoba, Argentina, 21-22 de junio.
- SPRINGER, Simon, 2015, "Postneoliberalism?", *Review of Radical Political Economics*, vol. 47, núm. 1, 5 de febrero. DOI: 10.1177/0486613413518724
- THEODORE, Nik, Jamie Peck y Neil Brenner, 2009, "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", *SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Temas Sociales*, núm. 66, Santiago de Chile.

# PRODUCCIÓN INMOBILIARIA E INFRAESTRUCTURA: UNA MIRADA A LAS TRANSFORMACIONES DEL ESPACIO, EN LA POLÍTICA Y PRODUCCIÓN BAJO EL PREDOMINIO DE LA ECONOMÍA

*Paulo Cesar Xavier Pereira\**

*Lúcia Shimbo\**

*Luciana Ferrara\*\**

*Beatriz Rufino\**

## Resumen

En mayo del 2017, se llevó a cabo el foro Escuela avanzada de ciencia-producción inmobiliaria e infraestructura: desigualdad, financiamiento y planificación territorial en América Latina, en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo. El coloquio tuvo como objetivo ampliar la comprensión de la planificación y el financiamiento de la producción inmobiliaria y de las infraestructuras; éste resultó innovador por vincular ambos productos espaciales, por lo general tratados de manera separada, y también por articular las dimensiones de la producción e identificar sus vínculos con el Estado y los diferentes capitales, para un mejor entendimiento de los problemas urbanos. En la Escuela, se conformaron grupos de trabajo con diversos investigadores, quienes profundizaron en los temas de las ponencias y ampliaron el debate. Este artículo tiene la finalidad de ser un registro de las contribuciones de esos grupos organizados en torno a tres ejes: política, producción y espacio; además

---

\* Universidad de São Paulo.

\*\* Universidad Federal del ABC.

de destacar los resultados que se consideraron más importantes.<sup>1</sup> Dicha organización buscó responder a la complejidad del tema, enfrentar cuestiones teóricas y de metodología en diferentes niveles y dimensiones de análisis. En la primera parte, desarrollamos una crítica acerca de conceptos e interpretaciones presentes en el debate en América Latina realizando cuestionamientos-problemas. En la segunda, antes de las consideraciones finales, enumeramos un conjunto de desafíos para avanzar en el estudio de esos cuestionamientos y se propone la idea de una agenda de investigación.

### **Palabras clave**

Urbanización, despojo, financiarización, planificación urbana, construcción civil.

## **Introducción**

El artículo presentado aquí, es resultado de la Escuela Avanzada de Ciencia que trató el tema Producción inmobiliaria e infraestructura: desigualdad, financiamiento y planificación territorial en América Latina, un coloquio realizado del 29 de mayo al 2 de junio del 2017. Las actividades de esta Escuela se propusieron avanzar en la investigación urbana respecto de las condiciones desiguales de producción del espacio, de financiamiento y de planificación territorial. Además, se buscó entender los procesos de reestructuración y de resistencia social en las ciudades latinoamericanas.

En la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) —en colaboración con el Instituto de Arquitectura y Urbanismo (IAU), ambos de la Universidad de São Paulo (USP), y con el grupo de trabajo Despojo inmobiliario y crítica contrahegemónica del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso)— se llevó a cabo y recibió el apoyo del Vicerrectorado de Investigación de la USP en el marco del programa Escuela de Ciencia Avanzada.

Cabe recordar que uno de sus objetivos era contribuir a la comprensión de las transformaciones que ocurrían en diferentes ciudades del mundo, aunque con particular atención en esta parte del continente americano. Por tanto, su propuesta se centró en el conocimiento y el enfrentamiento de las dinámi-

---

<sup>1</sup> Para ver las ponencias de los invitados, consulte el sitio de Youtube de la Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU USP, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d y 2019e).

cas de los procesos de despojo en la producción contemporánea de la ciudad, elaborados bajo temas recurrentes, en especial, el debate sobre el papel de la producción inmobiliaria y de la promoción pública de la infraestructura y servicios urbanos.

Desde la perspectiva de la producción del espacio, se considera que la conexión con los procesos globales de expropiación al nivel más inmediato de la producción de la ciudad, tiende a despojar a toda la población urbana. A esta tendencia y al histórico proceso de explotación del trabajo, se suman los actuales procesos de despojo, los cuales hacen prevalecer los intereses del gran capital y, sobre todo, los intereses financieros.

En ese sentido, el tema propuesto por la Escuela y el acontecimiento de los debates buscaron contribuir a la formulación de una crítica contrahegemónica de los principales movimientos del capital, que dieran prioridad al conocimiento de los procesos de despojo inmobiliario y financiero considerados emergentes, aunque no menos importantes que las persistentes manifestaciones de despojo urbano.

Además del análisis de las actuales prácticas inmobiliarias y financieras del capitalismo contemporáneo, nos detenemos a tratar de entender las prácticas de resistencia a la precarización urbana, así como la participación popular en la construcción de sus viviendas y en la producción de elementos de infraestructura, como calles y plazas. La propuesta de la Escuela de Ciencia Avanzada buscó analizar la producción en la ciudad, las características de los espacios urbanos, los regímenes de gestión industrial y urbano, los agentes promotores, constructores, contratistas y el papel de los diferentes profesionistas de la ciudad en las formas de apropiación de la riqueza, del valor y del espacio urbano, además de incorporar planteamientos actualizados en el estudio de las relaciones financieras e inmobiliarias en la producción de la ciudad. También parte de este propósito era examinar las características históricas y las distintas experiencias entre las instituciones en nuestra región y de los países centrales, bajo el predominio de la globalización financiera.

El evento buscó innovar, mediante la integración de estudios de la ciudad y el rescate de prácticas de resistencia de la tradición crítica latinoamericana, el evento buscó innovar al adoptar una estrategia urbana con una visión de un todo (Lefebvre, 1969; 1970) y promover la renovación teórica del pensamiento latinoamericano en los estudios urbanos.

Por esa razón se ha llegado a la conclusión de que los sectores dominantes mundiales y nacionales, sus vínculos con los agentes estatales en la dinámica inmobiliaria y urbana de producción inmediata en la ciudad, avocan en el proceso

global de producción capitalista, para llegar a constatar, no sólo la dilapidación de los trabajadores y la desigualdad urbana, sino también observar de manera crítica cómo la iniciativa popular puede estar completamente involucrada en los procesos de despojo y de alienación de sus mejores propósitos de interés social.

La necesidad de observar los niveles de la producción se impone para lograr conocerlos y confrontarlos de la mejor manera. Estas dinámicas se atienden al tener como referencia aquellas dimensiones en las que se consideran, a nivel local y regional, las implicaciones del sector de la propiedad en la preponderancia mercantil, en la producción social del espacio de la ciudad como orientador de la estructuración urbana y en las relaciones sociales (Gottdiener, 1993). Se entiende que este nivel alimenta prácticas cotidianas inducidas por un proyecto de vida urbana, colonizado por la capitalización y por el rentismo inmobiliario y financiero, una suposición de rentas venideras de la propiedad de un inmueble, lo cual se vincula perfectamente con el carácter proyectado y supuesto de los intereses de las propiedades financieras.

La propiedad de la tierra y del dinero son indistintamente ecualizadas por las rentas de la propiedad patrimonial, lo cual permite declarar que estas dinámicas de despojo intensifican el rentismo de la propiedad de la inmobiliaria y de la tierra, relacionado con el predominio de la economía sobre la propiedad de las acciones y títulos bancarios (Chesnais, 2005). Por consiguiente, es en otro nivel, el de la producción total y global, que la producción del espacio significa la supervivencia del capitalismo, puesto que ya no se trata sólo de más producción de “equis cosa en el espacio”, sino de relaciones sociales (Lefebvre, 1974; 1981; 1999).

Se destaca el uso de las diferencias territoriales y espaciales urbanas creadas por la disponibilidad de las condiciones generales que resultan en un incesante aumento de los precios del mercado inmobiliario. Ese aumento continuo se relaciona con la necesidad de reproducción del capital, a su vez subordinada al predominio de lo financiero, dado que la ciudad, la propiedad de los inmuebles y de la tierra especialmente, empiezan a funcionar como si fueran capital (capital ficticio) y a proyectar una capitalización interminable de la renta y de los intereses. Así, la ciudad se resignifica en su función de fuerza productiva para la acumulación industrial (un capital fijo, según Folín [1977]), puesto que viabiliza la acumulación financiera mundial. Diríamos que se la instrumentaliza en especial para el despojo inmobiliario y el financiero, ambos asociados a la globalización financiera.

Frente a estos avances de los movimientos del capital que amenazan el derecho a la ciudad mediante una espectacular urbanización del planeta, se afianza una preocupación teórica y de resistencia a estos procesos globales y totales que implican la necesidad de una batalla lúcida en contra del despojo, como una defensa de la calidad de vida urbana y de una lucha renovada por la justicia espacial.

Con el fin de garantizar estos objetivos, las actividades llevadas a cabo en la Escuela se organizaron en dos momentos distintos, diariamente. El primero, realizado en el Auditorio Ariosto Mila, de la FAU, introdujo el tema para provocar un debate con un público amplio. Cada mañana una conferencia aportaba contribuciones específicas por parte de cada uno de los invitados internacionales respecto de las temáticas de su especialidad: Alberto Lovera<sup>2</sup> presentó la conferencia “La cadena productiva de la construcción. Ciclo del capital y actores”; Pedro Tomás Pírez,<sup>3</sup> “La heterogeneidad de las formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana”; Antonio Daher Hechem,<sup>4</sup> “Financiamiento de la Infraestructura y de lo inmobiliario en el contexto de América Latina”; Priscilla Connolly,<sup>5</sup> “Movilidad, obras públicas y desarrollo desigual del territorio”, y Andrea Claudia Catenazzi,<sup>6</sup> “Políticas de saneamiento y rediseño de la metrópolis”.

Las presentaciones fueron seguidas de un debate iniciado por los comentarios de un invitado internacional y mediado por uno de los organizadores de la Escuela; se buscó garantizar un vínculo con los cuestionamientos inicialmente propuestos y con la ponencia del conferencista. Los videos de las conferencias están disponibles en el sitio internet de la FAU.<sup>7</sup>

Se evidenció a partir de esta experiencia —conferencias y seminarios de debate— que la producción del entorno construido es aún poco conocida dada

---

<sup>2</sup> Sociólogo, investigador y docente del Instituto del Desarrollo Experimental de la Construcción (IDEC), de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

<sup>3</sup> Abogado, investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

<sup>4</sup> Arquitecto, investigador asociado del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, Cedeus/FONDAP y profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC); ¡Oh, der Brecht! (¡Oh, la ruptura!).

<sup>5</sup> Arquitecta, historiadora y docente en sociología urbana y planificación metropolitana de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

<sup>6</sup> Arquitecta y docente de planificación urbana del Instituto del Conurbano (Ico) de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS), Argentina.

<sup>7</sup> Para ver las ponencias de los invitados consulte el siguiente vínculo: <http://intermeios.fau.usp.br/midia/4805582>

su importancia política, económica e industrial, siendo objeto de controversias que están ameritando avances innovadores en sus estudios e investigaciones.<sup>8</sup>

Históricamente, el sector de la construcción se divide en dos grandes segmentos: la producción de obras civiles (o de infraestructuras) y la de inmuebles (residenciales y no residenciales). Esta división originó dinámicas de rubros independientes, como en la evolución de otros sectores económicos con múltiples vasos comunicantes (por ejemplo, la industria textil y de la confección), lo que permitió que la construcción albergue en su seno una gran variedad de productos pertenecientes a un mismo giro (Lovera, 2011).

Como reflejo de la relevancia de esta actividad para la producción del espacio y de la intrínseca relación con la ciudad y el territorio, las actividades de construcción pesada (o de infraestructuras) y de promotoras (o inmobiliarias) han sido objeto de estudio por parte de las más variadas disciplinas, con fluctuaciones significativas en cuanto a su representatividad en el campo de investigación y constitución como un cuerpo científico, capaz de vincular las diferentes dimensiones y niveles de enfoques que implican un conocimiento adecuado del tema.

Respecto a la construcción pesada, en el contexto brasileño se reconoce un creciente interés en la discusión pública acerca de la formación de las grandes empresas y los orígenes de las empresas contratistas; de la misma manera hay un debate sobre el papel de la infraestructura y su distribución en las ciudades como factor de diferenciación urbana (Szmrecsanyi y Lefebvre, 1996).

Respecto de la discusión de la producción de edificaciones, podemos identificar un conjunto de trabajos importantes que abarcaron distintos periodos históricos y con análisis de la incorporación y los promotores inmobiliarios<sup>9</sup> que dan muestra de la relevancia del surgimiento y consolidación de esta forma de producción, así como su relación con las transformaciones de las dinámicas inmobiliarias en las ciudades brasileñas.

La intensificación de la producción inmobiliaria y la expansión de las inversiones en infraestructura —además de reforzar su importancia como actividades para la comprensión de los cambios urbanos y territoriales más amplios— indican una conexión paulatina entre los rubros y los sectores, al imponer nuevos desafíos para la planificación en la producción del espacio, con una creciente asociación de agentes públicos y privados. Por consiguiente, cabe preguntarse

<sup>8</sup> Aquí no cabe una revisión de la bibliografía; sin embargo, vale la pena recordar una problematización de este tema presentado por Pereira *et al.*, 1991.

<sup>9</sup> Tal es el caso de Souza, 1994; Salgado, 1987 y Ribeiro, 1996, aunque hay otras fuentes que se pueden consultar.



de qué manera estos cambios influyen en el acercamiento de las infraestructuras al inmobiliario y en el avance del conocimiento interdisciplinar acerca de la construcción social de la ciudad contemporánea.

Debe considerarse una profunda conexión entre estos procesos más inmediatos y que se observan en la producción de nuestras ciudades, que mediante procesos globales, surgieron de una profunda reestructuración capitalista que conducirá, en última instancia, hacia cambios radicales en la totalidad de las relaciones sociales. Podemos afirmar que este marco de intensificación de la producción inmobiliaria y de renovación selectiva de infraestructuras se relaciona con la consolidación de un capitalismo predominado por la economía (Chesnais, 2005; Harvey, 2005; Lapavistas, 2013) y patrocinado por los estados neoliberales (Dardot y Laval, 2017; Harvey, 2008).

Consideramos como financiarización el proceso de ampliación del predominio del capital financiero en la economía, alcanzado por su creciente desplazamiento de la función de acreedor hacia la de un propietario que se encuentra en una situación de exterioridad a la producción (Chesnais, 2005). Como propietario, tiene como expectativa el derecho a una renta y se desplaza en el sentido de los activos financieros que le proporcionarán mayores rendimientos. El desplazamiento del capital financiero hacia la producción del espacio en esta nueva posición de propietario, ya sea mediante fondos de inversión, acciones de empresa o securitización de deudas, entre otras formas, hace más evidente la necesidad de conectividad de los procesos globales en la producción inmediata del entorno construido.

Para Pedro Pérez (2016; 2012), con la reestructuración neoliberal, el Estado modifica el sentido de su intervención al privilegiar la promoción de la acumulación capitalista y su expansión para el conjunto de actividades económicas, dominadas por el comportamiento del mercado. Esta transformación, en la perspectiva del autor, determina, en el caso de los servicios urbanos en América Latina, una transición de un modelo centralizado-estatal hacia un modelo centralizado-privatizado, a partir de la década de 1990. Al asumir predominantemente la función regulatoria, el Estado empieza a asegurar —a partir de la privatización de sus activos— ganancias extraordinarias, agentes privados mediante monopolios, oligopolios, así como garantías tarifarias (Pérez, 1999). Priscilla Connolly (1997) indica que en el caso mexicano, los intereses británicos con los contratistas en la producción de obras públicas y ofertas de servicios urbanos que favorecen la industrialización desigual vienen de tiempo atrás.

Se ha podido verificar, en el caso de la producción inmobiliaria en los últimos años, la consolidación de grandes promotoras a partir de fuertes procesos

de centralización de capital, posibilitados mediante diversas conexiones con el capital financiero, que provocaron la concentración de inversiones en grandes emprendimientos y diversificación de productos arquitectónicos y urbanísticos (Shimbo, 2012; Rufino, 2016; Pereira, 2016).

La escala de dichas inversiones y el movimiento de dispersión territorial reforzaron la necesidad de vincular el inmobiliario con nuevas infraestructuras. Al mismo tiempo, para viabilizar la producción de esa nueva condición urbana, se diseminan cada vez más instrumentos sofisticados para el financiamiento de la reurbanización, los cuales se manifiestan con diferentes convenios de alianzas público-privadas (PPP, por sus siglas en portugués). Dichos procesos han impulsado dinámicas de reestructuración territorial que abarcan, además del financiamiento, una perspectiva de gestión privada de los servicios y espacios urbanos. Estas alianzas público-privadas se han dado últimamente en el ámbito de los servicios e infraestructuras con productos muy distintos, como saneamiento, carreteras, alumbrado público, movilidad, entre otros; en consecuencia, han inducido un modelo con un nivel superior de inversiones y espacios metropolitanos con funciones específicas, lo cual permite caracterizar el surgimiento de una nueva etapa de infraestructuración urbana, muchas veces asociada a concesiones y privatizaciones, y que consagra las relaciones de propiedad privada también en el rubro de las infraestructuras.

La relación entre infraestructura e inmobiliario, en gran medida, permanece oculta tras el predominio de una visión industrial en la lectura de las dinámicas urbanas que, al ignorar las particularidades de la producción del espacio, niega el papel creciente de la propiedad privada de la tierra y del inmobiliario para la reproducción del capital en la metrópolis. La propiedad privada de la tierra y de los inmuebles garantiza a los propietarios importantes procesos de capitalización, relacionados en gran medida con las inversiones desiguales en las infraestructuras de la ciudad. En ese sentido, es importante enfatizar que la industria de la construcción se consolida cada vez más como una industria de propiedad, donde la construcción y la tierra son indisociables.

Esta indisociabilidad no impide la multiplicación de posibilidades de fragmentación de esa misma propiedad en el tiempo<sup>10</sup> y en el espacio,<sup>11</sup> proceso que podría ser reconocido como una “desabsolutización de la propiedad”

---

<sup>10</sup> La fragmentación de las unidades en términos de tiempo se puede ver, por ejemplo, en los esquemas de *timeshares*, donde los propietarios adquieren sus contratos de propiedad por periodos determinados de tiempo.

<sup>11</sup> La forma más relevante de fragmentación física de las propiedades se concretiza mediante los fondos de inversión inmobiliarios.

(Pereira, 2005), en un movimiento que contradictoriamente niega la propiedad absoluta de la tierra y alega la privatización del espacio, lo cual provoca un impulso creciente de la renta de la tierra, en especial en el aspecto inmobiliario.

La paulatina relevancia de la renta inmobiliaria se vincula a un nivel global con la creciente expectativa de obtención de rentas financieras, e impone como resultado la mercantilización de las ciudades.

Como parte de este proceso de transformación a diferentes niveles y dimensiones, el análisis no debe restringirse al entendimiento de las formas de instrumentalización del espacio y su crítica. En tal sentido, es necesario avanzar en el debate acerca de la reproducción de lo cotidiano y las implicaciones sociales de este proceso expoliador y que tiende a profundizar las desigualdades socioespaciales en la vida de las personas y en las condiciones materiales de reproducción social, lo cual incluye la transformación de la naturaleza. Las formas de producción mercantil y no mercantil de los espacios son conceptos que desencadenan el debate acerca de la sobreexplotación y sus posibles resistencias, movimientos que pueden actuar en un sentido contrahegemónico en América Latina.

### Cuestionamientos-problema y perspectivas de avance en la comprensión

*Inmobiliario e infraestructura: ¿cómo y por qué estos sectores separados se han vinculado?*

En la Clasificación Nacional de las Actividades Económicas (CNAE), definida por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el sector de la construcción está conformado por tres divisiones: construcción de edificios, obras de infraestructura y servicios especializados para la construcción.

La construcción de edificios abarca las actividades de promoción inmobiliaria y la construcción de inmuebles. Las obras de infraestructura se refieren a los equipamientos públicos urbanos, como transporte, energía y saneamiento, además de obras industriales. Y los servicios especializados para la construcción están relacionados con las actividades-intermedias para la ejecución de obras como aplanado de terrenos, instalaciones diversas, acabados y cimientos.

Sin embargo, en los proyectos urbanos recientes, la promoción inmobiliaria también está presente en las obras de infraestructura. Por ejemplo, consideremos los grandes proyectos urbanos brasileños y las alianzas público-privadas que surgen de ahí y que sirven como palanca en los procesos de valoración

inmobiliaria. Desde el punto de vista teórico-metodológico, nuestro argumento se torna fundamental para reflexionar acerca de los nexos entre infraestructura y edificaciones, si consideramos que el inmobiliario brinda su propia unidad, ya que está en ambos espacios y los atraviesa. Desde esta perspectiva, según la noción de Harvey (1982) de “entorno construido”, Lovera (2014) lo nombra “cadena productiva de la construcción”, al considerar que ésta se compone de actividades técnico-constructivas y de actividades económicas, cuya finalidad es la construcción de la totalidad de infraestructuras físicas, que conforma el espacio como un todo, involucra edificaciones y obras civiles y se le considera como un soporte físico para la reproducción de la sociedad.

Se han adoptado diversas denominaciones en el plano académico, como “rama de especialización” o “giro” (Carassus, 1987); “macrocomplejo de la construcción” (Prochnik, 1987); *construbusiness*, término bastante utilizado por los agentes del propio sector, y “sistema productivo sectorial” (Bougrain y Carassus, 2003).<sup>12</sup>

Gitahy y Pereira (2002) pensaron en un “complejo industrial de la construcción”, cuando la vivienda económica se volvió un nicho de mercado en el Brasil de la década de 1930; para elegir ese término se inspiraron en la matriz económica utilizada para acuñar “complejo cafetalero”. Más que un único capital, o agente, o segmento, se trata de un “complejo” que abarca todas las actividades relacionadas con la producción de la vivienda: concepción, planificación, adquisición de tierras, construcción, regulación, financiamiento, distribución y manutención. La denominación “complejo” acentúa la idea acertada de una interdependencia entre estas diversas actividades y las distintas empresas e instituciones que las promueven, tanto en el punto de vista técnico, como en el político y económico respectivamente.

De manera más reciente y en el ámbito internacional, frente a los procesos más generales de financiarización de la economía, los vínculos entre el mercado inmobiliario y la economía se estrecharon, por lo que Aalbers (2015) acuñó la noción de “complejo inmobiliario/financiero” (*real estate/financial complex*). Independientemente del término que se adopte, lo que importa es destacar la necesidad de avanzar en la comprensión teórica y empírica de los nexos contemporáneos existentes entre la producción inmobiliaria, la producción de infraestructura y la producción de edificaciones. Al evidenciar la interdependencia de las actividades y sectores involucrados, la idea de complejo se fortalece.

---

<sup>12</sup> Además, véase FIESP, 2008.

Algunas dimensiones y fenómenos nos dan pistas para entender estos nexos; éstas se analizaron durante la Escuela Avanzada de Ciencia (2017). La primera tiene que ver con las alteraciones tecnológicas instrumentadas en las obras de edificación, en especial, residenciales, por parte de grandes constructoras, muchas de ellas pertenecientes a promotoras inmobiliarias, que se beneficiaron de los financiamientos al consumidor para adquirir casa propia y los financiamientos a la producción en los años 2000 en Brasil.<sup>13</sup> Las ganancias se vieron tanto en el lucro como en la renta, por lo que la tierra se volvió una nueva herramienta para la composición orgánica del capital.

La segunda se refiere al papel de la legislación urbana y de las normas urbanísticas en la concepción de proyectos que articularon la producción inmobiliaria y de infraestructura. Desde la década de 1990, la legislación federal brasileña prevé instrumentos de concesiones y alianzas, las cuales, posteriormente, fueron incorporadas tanto a la legislación estatal como a la legislación urbanística municipal de São Paulo. En la actualidad, existen diversos proyectos de viviendas y de infraestructuras que se están llevando a cabo mediante las PPP.

Una tercera, más relacionada con la dimensión de la construcción en sí, es el aumento del empleo de maquinaria en las obras, así como la situación de propiedad de estos equipos, que se concentra cada vez más en manos de empresas extranjeras, lo cual crea un mercado internacional de venta de maquinaria pesada y un mercado nacional de alquiler que, muchas veces, es subsidiario de grupos internacionales. Uno de los mecanismos legales que facilitan el alquiler de maquinaria pesada es el hecho de que no se pagan impuestos, por ejemplo, el impuesto sobre servicios (ISS).

Este tema casi no ha sido analizado, al punto de no existir estudios que nos proporcionen datos al respecto; sin embargo, ya hay referencia de éstos en las investigaciones realizadas en los sitios de obras anteriormente mencionados.

Es decir, un cuarto enfoque puede realizarse a partir del espacio, identificar de qué manera los vasos comunicantes entre inmobiliario e infraestructura han configurado la reestructuración de los sectores de la metrópolis, ya que la infraestructura “actualiza” el territorio al crear nuevos frentes de acción para las promotoras inmobiliarias tanto en las zonas ya consolidadas, con la reformatión de espacios, como en las nuevas fronteras, a orillas de la metrópolis. En el actual contexto de predominancia del capital financiero, trabajamos con la hipótesis de que la vinculación del inmobiliario con la infraestructura es por

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, véanse los trabajos de Moura, 2011; Baravelli, 2014, y Lopes y Shimbo, 2015.

una misma finalidad: captar rentas inmobiliarias, lo cual implica movilizar la tierra bajo diversas formas de propiedad, como los títulos inmobiliarios.

*Producción formal e informal: ¿separación como obstáculo?*

Una segunda fragmentación que tuvo lugar, sobre todo a partir de 1970, se dio entre la producción formal capitalista de la vivienda y la producción informal, caracterizada principalmente por lo que se denomina “autoconstrucción”. Fue por medio de esta separación que sobrevino el entendimiento de que la solución de la vivienda, dada por la población y, consecuentemente, su reproducción social, era un fenómeno disociado de una política y del proceso de acumulación del capital.

En ese sentido, el trabajo de Mautner (1999) es uno de los primeros en apuntar la relación entre la política habitacional y la acumulación del capital. Según la autora, la trilogía “parcelación clandestina/casa propia/autoconstrucción” de los años setenta fue una política de incentivación del proceso de perifерización, aunque inconfesable, ya que se sostenía en la ocupación irregular de la tierra. En Estados Unidos, la trilogía “parcelación/casa propia/industria de la construcción”, se planificó como estrategia nacional, aunque sostenida por el mercado. Justamente, Mautner (1999) argumenta que el valor autoproducido por las familias en los lotes irregulares —después de la segunda etapa de urbanización propiciada por el Estado mediante la producción de infraestructura— es captado por el capital inmobiliario durante la tercera etapa de urbanización, que ahora se constituye por un bien inmueble infraestructurado y “formalizado”. Por consiguiente, se observa una captación del valor producido por el capital inmobiliario, así como un proceso de despojo adyacente.

En Brasil, la adopción de prácticas formales e informales, regulares e irregulares, legales e ilegales se inmiscuyen en los distintos aspectos de la economía y de la vida.<sup>14</sup> En el caso de la producción de la vivienda, en particular, y del espacio urbano, en general, esta disociación oscurece la comprensión del tránsito o vasos comunicantes entre tales prácticas y las situaciones intermediarias, así como los sectores que se benefician de ambas producciones —la producción de parcelación y la industria de materiales de construcción que permean tanto la producción de vivienda denominada formal como la informal—.

---

<sup>14</sup> Se puede citar como ejemplo el aumento del trabajo informal como parte de la cadena de producción industrial o como parte fundamental de la circulación de mercancías.

Otra consecuencia es que se aprueba la legislación como forma para definir lo que se considera ilegal o irregular en el espacio urbano, es decir, la repetición de ciertos patrones elitistas frente a la realidad social, lo cual hace que la ilegalidad, con frecuencia, se asocie con la población de bajos ingresos.

En la actualidad, como ejemplo de estos vasos comunicantes puede identificarse un mercado de transacciones inmobiliarias en la favela de Paraisópolis con un *modus operandi* semejante al del mercado inmobiliario “formal”, incluso con la presencia de corredores, promotoras y propietarios rentistas, así como prácticas ilegales que se dan en las obras de grandes constructoras y que han sido atestadas por las denuncias ante el Ministerio del Trabajo, acerca de la presencia de trabajo análogo a la esclavitud (Shimbo, 2017).

Cabe mencionar que, actualmente, ni siquiera un crédito habitacional como el del Programa Mi Casa, Mi Vida, exige la comprobación de ingresos provenientes del trabajo formalizado. También se otorgan créditos y microcréditos a personas físicas de bajos ingresos sin necesidad de verificación de ingresos, lo cual se traduce en un aumento de las deudas de las familias.

Hubo un incremento de la bancarización de los sectores populares, lo cual propició más de una forma de penetración del mercado financiero en la cotidianidad de las familias, sin mencionar la financierización de lo cotidiano. *Grosso modo*, las familias más pobres acceden al crédito de consumo de instituciones comerciales no bancarias con intereses exorbitantes para la compra de materiales de construcción, electrodomésticos, etc., lo que promueve una inclusión financiera, pero con un alto grado de segregación económica o aquello que podríamos denominar como “integración expoliadora” de la población pobre.

La construcción civil también experimentó la incorporación de tecnologías constructivas que iniciaron los procesos de *mutirão*,<sup>15</sup> o que incluso fueron difundidas en la autoproducción de la vivienda por grandes empresas. En tal sentido, la albañilería estructural es paradigmática en este intercambio de técnicas y de conocimientos en construcción civil entre lo que podría considerarse “formal” e “informal”. Además, se difunde la formación “informal” de los trabajadores de la construcción civil.

Esta dicotomía entre lo formal y lo informal debe entenderse como una relación social en constante movimiento, mediante la alteración de la reglamentación, que surge como una regla, que tiene peso en la actualidad con la

---

<sup>15</sup> Nota del traductor: *mutirão* es el nombre dado en Brasil a movilizaciones colectivas para lograr un fin, con base en la ayuda mutua prestada gratuitamente.



creciente incorporación al mercado de procesos que antes se consideraban irregulares o informales.

Dicha incorporación se hace ahora por medio de la legitimación creciente de las relaciones de propiedad, que aseguran la penetración del capital financiero. Un ejemplo claro de este proceso es la diseminación paulatina de las legislaciones de regularización latifundista (como la titulación), lo cual concretiza las estrategias defendidas por Hernando de Soto.

Para escapar de esa fragmentación, Pérez (2016) propone las nociones de producción mercantil, producción no mercantil y producción desmercantilizada de la urbanización. El autor identifica una heterogeneidad de las modalidades de producción y de consumo en la urbanización latinoamericana, y denomina a la “urbanización popular” como autoproducción dentro de la producción no mercantil.

### *Producción del espacio sin naturaleza: ¿invisibilidad o estrategia?*

Si tomamos en cuenta una mirada retrospectiva acerca de las investigaciones que tratan el tema de la producción inmobiliaria y de la infraestructura —aún consideradas como áreas separadas y desde la lógica de la producción industrial, a partir de las investigaciones acerca de la urbanización—, puede concluirse que las múltiples dimensiones del problema de la naturaleza en el proceso de producción y reproducción del espacio urbano es uno de los aspectos menos analizados y que investigaciones recientes buscan tratar.

En ese sentido, destacamos dos cuestiones principales. La primera se refiere a la comprensión del problema de la naturaleza como propiedad privada y las formas de explotación, extracción y captación de rentas que derivan de su relación con la urbanización y, más específicamente, con la producción inmobiliaria bajo el predominio de la economía. La segunda radica en la crítica de las narrativas contemporáneas de la llamada cuestión ambiental la cual, si bien ha pautado debates, políticas estatales e inversiones, en gran medida no ha impactado en las relaciones sociales que generan el deterioro ambiental, las desigualdades y las precariedades socioterritoriales. La apropiación del discurso de la sustentabilidad y de la responsabilidad ambiental han sido utilizados por diversos agentes públicos y privados como un ingrediente más para valorar y justificar proyectos urbanos.

Un punto de partida para entender la “ausencia” de la naturaleza (como condición material para la reproducción de la vida) emana, como lo ha expre-

sado Lefebvre (1999), de la instrumentalización del espacio en la urbanización bajo el capitalismo industrial, el cual degradó a la naturaleza como proveedora de valores de usos gratuitos y necesarios para la reproducción de la vida. Puede decirse que, de la misma manera que se instrumentalizó el espacio, lo mismo se hizo con la naturaleza (naturaleza perfecta, fundamento de la acción humana sobre el espacio) para el proceso de acumulación del capital.

En el metabolismo urbano industrial, y desde el punto de vista económico, la naturaleza se reduce a un recurso natural y los efectos negativos de su destrucción, cuando son socializados, se consideran como algo externo al proceso productivo. En la construcción de la ciudad capitalista, se recrea la naturaleza y ésta reaparece como símbolo, fragmento (en lotes o en espacios verdes) o como representación. Aunque la transformación de la naturaleza resulta del proceso social, la idea de oposición entre ciudad y naturaleza, mantuvo el consenso de una noción mistificada de la naturaleza como exterior y excluyente a esas relaciones, y a la propia ciudad.

Al mismo tiempo, y a la luz de la crítica de la economía política, la relación entre sociedad y naturaleza puede entenderse, en otros términos, puesto que, en el capitalismo, la apropiación de la naturaleza como recurso se da de manera privada y se garantiza mediante las relaciones de propiedad (por medio de un título jurídico), que establecen el dominio sobre las parcelas del planeta.

La propiedad privada de la tierra garantiza la explotación de un doble monopolio; es decir, el monopolio de la explotación y el monopolio de la renta, lo que permite obtener una valoración producida socialmente y, además, atribuirle precio a algo que no se produce mediante el trabajo y que sería un bien común, como los elementos naturales. En la producción inmobiliaria de infraestructuras, estas condiciones están incluidas en el producto inmobiliario que conlleva la construcción o reconstrucción de una localización o que depende de la existencia de las infraestructuras.

No obstante, las relaciones sociales de propiedad se naturalizan en la sociedad en general, lo cual respalda y reitera la condición de desigualdad permanente y necesaria para que el espacio lucrativo y rentista se reproduzca. Sería necesario, a fin de repensar la relación entre sociedad y naturaleza, desnaturalizar las relaciones sociales de propiedad.

De cierta forma, por mucho tiempo, los estudios críticos de la urbanización dejaron de lado el problema de la producción de la naturaleza como lo subraya Neil Smith (1988), lo que también puede percibirse como la desconsideración de la ecología en la crítica de la urbanización capitalista o en el proceso general de reproducción del capital (Chesnaïs y Serfati, 2003). Las formas precarias

de reproducción de la vida se han ampliado y afectan la colectividad como un todo, pero las formas de expoliación y las condiciones de vida de una gran parte de la población urbana han empeorado. Desde luego, al mismo tiempo, sería necesario desnaturalizar las relaciones sociales de propiedad, para repensar la relación entre sociedad y naturaleza.

El actual contexto de la predominancia del capital financiero que actúa en el sector inmobiliario y de infraestructuras, hace surgir nuevas cuestiones en lo que respecta a la producción del espacio y de la naturaleza en lo urbano, en el sentido en que la capitalización de la renta venidera se vuelve el principal objetivo de los proyectos urbanos, en los cuales todo se produce. Con ese fin, los títulos de propiedad generan diferentes productos financieros; las formas de privatización se multiplican y entran en vigor, incluso, en lo que antes se consideraba como externalidad negativa. Al ser así, abren nuevos mercados y tecnologías que consienten la minimización del impacto ambiental y la precificación de elementos de la naturaleza. La naturaleza como propiedad privada, como título jurídico de una parcela del planeta, puede ser movilizada por el capital financiero y, por lo tanto, puede producirse en cualquier lugar, se hace movable.

Por otra parte, la “cuestión ambiental” nunca fue tan acentuada y presente; la preocupación por el medio ambiente parece prevalecer sobre una crítica más exhaustiva. La construcción de la narrativa de la sustentabilidad, si bien es una noción en disputa por diferentes grupos e intereses, es fácilmente apropiada por los intereses inmobiliarios a fin de conciliar la idea de desarrollo económico con prácticas de bajo impacto o, incluso, de recuperación ambiental. Desde esa perspectiva, la representación de la naturaleza también empieza a desempeñar un papel en los proyectos urbanos, lo cual dejaría cualquier posibilidad concreta de usufructo de los espacios por la colectividad.

### Desafíos y elementos para una agenda de investigación

#### *Política: mediaciones entre lo global y lo inmediato*

En su texto *Revolución urbana*, Lefebvre ([1970] 2008) llama la atención hacia un nuevo aspecto de la producción del espacio, al problematizar el surgimiento de una sociedad urbana: su producción global y total. Esa novedad busca mostrar la creciente extensión de esta producción en función de los intereses globales, que se vuelven también determinantes al mismo tiempo que alteran

el propio sentido de ese espacio como totalidad, interfiriendo incluso en la vida cotidiana. Según Lefebvre:

La producción del espacio, en sí, no es nueva. Los grupos dominantes siempre han producido este o aquel espacio en particular, el de las antiguas ciudades, el de los campos (dónde se incluyen los paisajes que enseguida parecen “naturales”). Lo nuevo es la producción global y total del espacio social. Esa extensión enorme de la actividad productiva, se realiza en función de los intereses de los que la inventan, de los que la administran, de los que se benefician [...]. Esa estrategia oprime el “usuario”, el “participante”, o simples “habitante”. Se le reduce no solamente a la función del habitar (al hábitat como función), sino a la función de comprador del espacio, que genera plusvalía (Lefebvre [1970] 2008: 141).

Para el autor, el capitalismo encontró en la producción del espacio una respuesta a sus crisis, al apoderarse de un papel determinante en la formación, realización y distribución de la plusvalía global. Esa percepción, desarrollada en los años setenta, se fortalece aun más en el contexto de la financiarización.

En esta conexión entre procesos globales e inmediatos, la política obtiene un papel central. La mediación del Estado es una pieza decisiva para reconocer las particularidades. De otra forma, sólo tendríamos categorías abstractas y generales que no permitirían avanzar mucho más en la comprensión de aquellas que son particulares y que estos procesos adquirieron en América Latina. Paralelamente, escapar de categorías demasiado generales es un acto clave para un planteamiento de alternativas políticas que realmente dialoguen entorno a los desafíos puestos.

A partir de esa clave analítica, constatamos la importancia de problematizar el avance del Estado, en el sentido de instrumentar políticas que incrementan la captación de ingresos. Esta captación proviene tanto a partir del fondo público, como en el caso del programa Mi Casa Mi Vida (MCMV), como de las operaciones urbanas consorciadas (OUC), donde el financiamiento de las infraestructuras es asegurado por los incrementos de la renta.

La percepción de estos procesos de incremento en la captación de rentas por parte del Estado permite unificar los esfuerzos de investigación, muchas veces fragmentados por estudios que ora se enfocan en la vivienda, o en la Planificación Urbana. Dicha fragmentación también ha sido identificada por otros investigadores latinoamericanos. Esta percepción permite avanzar en el sentido de deconstruir la aparente contradicción entre modelos de

planificación urbana neoliberales y políticas habitacionales con una fuerte intervención estatal.

Esta clave de análisis, que parte de una dimensión global mediada por la política y sus particularidades en el contexto de América Latina, permite incluso arrojar luz acerca de un creciente vínculo entre producción inmobiliaria e infraestructura, entendidas como áreas de inversión del capital extranjero.

Dicho acercamiento no exime al investigador de observar los aspectos que permanecen diferenciados. Las divisiones de clases tradicionalmente implicadas en cada uno de los sectores se mantienen como aspectos diferenciados en las distintas formaciones nacionales, un aspecto que parece ser fundamental para entender la magnitud y las particularidades de la inserción del capital financiero internacional. Otra categoría clave sería comprender el rol de los propietarios de la tierra, así como su constitución histórica en cada uno de esos países.

Entretanto, al analizar las cuestiones respecto a la producción de estos dos sectores y su conexión con los procesos de acumulación global, cuyos aspectos antes tenían diferencias muy marcadas, como las maneras de financiamiento y relaciones de propiedad, se difuminan cada vez más. La separación nítida desde una perspectiva de dominio de la acumulación industrial parece disolverse progresivamente bajo la predominancia del capital financiero.

Dentro de la racionalidad industrial, la infraestructura entendida como una condición general para la reproducción del capital y de la fuerza obrera reaparece en los procesos contemporáneos de reproducción del espacio como medio de ampliación para la captación de rentas, ya sea por medio de los inmuebles, que profundiza la diferenciación espacial propia de las ciudades latinoamericanas, mediante el aumento de los precios de las edificaciones, o mediante las infraestructuras mismas transformadas en activos, empleando violentos procesos de privatización. Son esos *insights* los que fortalecen la agenda de profundización en la comprensión de estos nexos entre inmobiliario e infraestructura, que toman como punto central la categoría relativa a la renta.

No obstante, la centralidad del ingreso no puede oscurecer la persistencia y relevancia de la explotación y del despojo, procesos que la respaldan y se vuelven cada vez más relevantes en la continuidad del dominio financiero y que se exacerban en el contexto latinoamericano. A pesar de que la predominancia financiera encubre la centralidad de la producción, la renta se ancla en la producción inmediata y global.

Un aspecto singular de ese proceso, común a varios países de América Latina, fue la producción masiva de viviendas populares, accesibles mediante créditos y subsidios, a precios generalmente elevados y subvencionados por

el Estado. En el ámbito de la producción académica, mucho se ha investigado acerca de la relación entre las empresas y el Estado; sin embargo, no se ha explorado mucho respecto del trabajador de la construcción civil y el trabajador que tuvo acceso a estas nuevas viviendas.

El alcance de una nueva etapa de inversiones en la producción del espacio en el contexto latinoamericano, por un lado nos puso el desafío de ampliar la comprensión de los nexos entre inmobiliario e infraestructura; por otro, nos obliga a actualizar las categorías de la economía política en la producción del espacio, entendiéndolo como parte de esta lógica de acumulación, así como la centralidad de dichos mecanismos en el aumento de las desigualdades. En ese sentido deberíamos observar nuestra realidad latinoamericana, como una realidad hegemónica, dado que la realidad de los países centrales se ha acercado mucho a lo que hemos discutido y analizado durante la Escuela Avanzada.<sup>16</sup>

### *Producción: dimensión inmediata, pero que considera política y espacio*

El otro reto planteado se interesa por la producción inmediata, es decir, la construcción en sí de edificaciones y de infraestructura, la cual exige una perspectiva técnica y herramientas metodológicas que capturen los tránsitos entre decisiones y prácticas de los agentes que las financian, ya que son los propietarios que construyen y utilizan el entorno construido como espacio de producción o de reproducción social.

En ese sentido, al indagar esta mutua influencia entre producción inmediata y producción global del espacio, nos topamos con muchos cuestionamientos, categorías de análisis y problemas clave para una agenda de investigación sobre el tema.

El primer problema clave que se plantea es el financiamiento de la producción de infraestructura y de edificaciones. Se vuelve primordial entender el financiamiento de la producción de edificaciones y de infraestructura en el contexto contemporáneo en el que lo inmobiliario y lo financiero ponen un nuevo filtro que articula dichas producciones y, al mismo tiempo, las altera.

En ese sentido, el análisis del flujo y origen de los recursos financieros puede ser un punto de partida para identificar a las instituciones que financian y cómo financian. Por ejemplo, en Brasil las inversiones en infraestructura se financiaron, en gran medida, con fondos públicos o de regulación pública (el

---

<sup>16</sup> Observación de Priscilla Connolly durante una de las sesiones de los grupos de trabajo.

Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) y el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS)), y ofrecidas por medio de bancos públicos a las empresas contratistas (el Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social (BNDES)). En la actualidad, existen concesiones urbanísticas y PPP, que alteran las prácticas de producción de infraestructura, dado que el pago de servicios se contabiliza como costo y no como inversión.

Otro cuestionamiento tiene que ver con la regulación y el modo en que se aplican los impuestos sobre los productos y los servicios relacionados con la construcción y la producción inmobiliaria, desde los insumos de la construcción civil hasta la adquisición de los inmuebles. No olvidemos que hasta los años ochenta, la industria de la construcción era todavía de uno de los pocos sectores nacionalizados, específicamente en Brasil, y que actualmente, la internacionalización de la economía y, en gran medida, la regulación del suelo urbano (si consideramos el análisis de Mautner, 1999) propiciaron la llegada tanto de proveedores de materiales y equipo como de las promotoras inmobiliarias extranjeras, por lo que es fundamental entender la regulación y el pago de dichos tributos a una escala que atraviesa los territorios nacionales.

El último cuestionamiento acerca del problema del financiamiento se refiere a los campos de decisión y los procesos presupuestarios. Si hasta los años ochenta prevalecía el financiamiento estatal para crear infraestructura mediante el endeudamiento del Estado y procesos de privatización, en la actualidad existen distintas modalidades de financiamiento público que recurren a una administración privada de los servicios, además de una entrada de fondos de inversión extranjera que enturbia todo lo relativo al lugar y agentes que gobiernan dicha producción.

Por consiguiente, el cuestionamiento que nos planteamos, al enfatizar el papel del Estado, se encamina a saber quién decide y cómo se deciden los presupuestos y financiamientos públicos para la producción de la infraestructura y de la vivienda.

Algunos ejemplos apuntan hacia un nuevo contexto de articulación entre la producción inmobiliaria y de infraestructuras que prioriza la economía y que puede darse mediante asociaciones entre capitales nacionales, pero que tiende cada vez más a extrapolar las fronteras y a asociarse con capitales internacionales. La internacionalización de empresas de la construcción se dio gracias a que, al ser sensibles a los ciclos económicos, buscaron diversificar su zona de acción geográfica, diversificar la producción de diferentes productos inmobiliarios, o participar también tanto en la construcción de edificios como en la de infraestructuras. Es decir, se crearon nuevos convenios y formas de acción de las empresas, las cuales se rigen por una lógica financiera.



Además, hay que entender el movimiento de los fondos inmobiliarios hacia una búsqueda de una diversificación de las inversiones en productos y de la geopolítica de las inversiones, pues conecta agentes, mercados, rentabilidades y gobiernos. Esto puede comprobarse con los fondos de pensión en Chile —transformados por las políticas neoliberales— y que integran ahora un gran capital constituido por los trabajadores y que se encuentra invertido a nivel global. Muchos trabajadores chilenos son propietarios de una fracción cualquiera de un producto del Golfo Pérsico o de un hotel de lujo. ¿Resulta ético que los trabajadores chilenos (75% del PIB en Chile) hayan financiado el desarrollo de otros países en vez del propio, que tantas carencias tiene? Estos grandes fondos terminan por crear más concentración de la riqueza y mayor desigualdad.

Un segundo problema clave es la relación entre trabajo y tecnología en la construcción civil y la manera en la cual se puede abordar, considerando las diferentes formas de producción de edificaciones y de infraestructura (autoproducción, producción doméstica y producción capitalista o mediante promotoras). Existen algunos niveles de análisis que es posible explorar desde esta perspectiva. El primero reside en el sector, es decir, cómo las empresas se organizan y estructuran un sector y cuáles son las estrategias que adoptan para proceder en cada negocio inmobiliario o de infraestructura. El segundo radica en la dimensión inmediata de la producción que busca identificar los procesos de explotación, sobreexplotación y de despojo de los trabajadores por un lado y, por otro, la transferencia de valor entre estos procesos.

La explotación laboral puede ocurrir tanto con los trabajadores más precarizados (por lo general, subcontratistas para los servicios básicos de las obras) como con los trabajadores calificados (también subcontratados para los servicios de los proyectos, por ejemplo), así en la producción doméstica y capitalista. Además, estos trabajadores también pueden resultar explotados en la medida en que se combinen procesos de endeudamiento, al adquirir bienes de consumo (como la vivienda) y al pagar servicios urbanos que son cada vez más caros, por medio de financiamientos individuales. Por tanto, es importante indagar, desde una perspectiva contrahegemónica, si se observan resistencias ante estos procesos explotadores.

Por último, el tercer problema clave se refiere a las alteraciones estructurales que hubo entorno a la propiedad tanto de la tierra como de las ganancias (renta, beneficios e intereses) hoy en día presentes en la producción, la gestión y en los servicios de infraestructura y de edificaciones. La concentración de capitales en el sector de la construcción, que se dio de manera muy acelerada, fue un hecho común a todos los países de América Latina. Sin embargo, más allá

de esta tendencia general, la cuestión que se plantea es saber si existen procesos y regulaciones específicos en cada uno de los países implicados.

Respecto de los tipos de ganancias, es necesario abrir la “caja negra” de los indicadores financieros de las empresas con el fin de identificar y medir cada tipo de ganancia obtenido con la producción de infraestructura y de edificaciones. Al final, la pregunta esencial es: ¿quién resultó beneficiado con el aumento reciente de los precios inmobiliarios?

### *Espacio: un articulador de las diferentes dimensiones y como totalidad*

La producción social del espacio reúne elementos, relaciones, conflictos y contradicciones que un análisis, principalmente económico, fragmenta y que el enfoque de determinado campo de estudio cualquiera que este sea tiende a especializar, lo que Lefebvre (1999) denominó conocimiento parcelar y que originó la pérdida de la dimensión de totalidad del espacio. Sin embargo, es propio de la producción del espacio en el neocapitalismo que exprese contradicciones: que sea, a la vez, global y fragmentado; inmediato y mediato —“es decir que pertenece a un orden próximo, el orden del vecindario, y a un orden lejano, el de la sociedad, del Estado” (Lefebvre, 2008: 53)—. Surge, entonces, la cuestión de saber cómo superar este entendimiento del espacio, más allá de estos movimientos aparentemente separados, que buscan continuar ideologías hegemónicas y tienden a reiterar estrategias de poder.

Algunos elementos de análisis se posicionan como centrales para la discusión a partir del espacio; entre ellos cabe destacar el papel de la tierra en sus múltiples dimensiones; la relación entre infraestructuras y la urbanización desigual, y la comprensión del proceso de producción inmobiliaria y de infraestructuras como motor de reproducción de desigualdades que intensifica las formas de despojo, además de los impactos vividos en el cotidiano.

La tierra y la propiedad de la tierra son componentes esenciales en la investigación acerca del espacio urbano y ya existen múltiples análisis respecto a estos temas y que no siempre se les considera en los estudios urbanos ni en la planificación territorial. La tierra como espacio físico se transforma con la urbanización y se fragmenta mediante la definición jurídica de la propiedad, la cual garantiza su dominio y le confiere al propietario un poder sobre fracciones del espacio. Si se considera a la tierra y a la naturaleza como propiedad privada moderna que posee un doble monopolio, tal como lo formuló Marx (1971: 888), lo ideal sería comprender el papel de la tierra en la producción global e inmediata.

Por un lado, la tierra como naturaleza es un sitio de intervención que permite la explotación y extracción de recursos para la construcción cuando ésta tiene atributos especiales, lo cual le otorga a su propietario la extracción de beneficios suplementares bajo la forma de renta. En ese sentido, y en un diálogo con la cadena de construcción civil creada por Lovera, existe la posibilidad de investigar, a diferentes escalas, de qué modo la tierra como generadora de materias primas, forma parte del circuito nacional e internacional de la economía en la cadena de construcción civil y así desarrollar la idea de extractivismo, además de ser el sitio donde se lleva a cabo la construcción.

Al mismo tiempo, la tierra es un monopolio privado, lo que le da a su propietario un poder para extraer la renta a partir de la apropiación privada de la producción social del espacio urbano. En el afán de desnaturalizar las relaciones sociales de propiedad, una agenda de investigación cuyo objetivo sea identificar los vasos comunicantes entre la producción inmobiliaria y de infraestructuras puede resultar un avance para la comprensión de cómo la naturaleza se inserta en el proceso de captación de la renta en la producción inmobiliaria y de infraestructuras, por ejemplo al indagar en los procesos exteriores a la construcción, pero que alteran el precio del terreno y movilizan así la propiedad.

Dichas relaciones no pueden ser simplemente entendidas como externalidades. ¿Cuáles son los procesos sociales involucrados en la alteración del precio del terreno? La relación de producción del terreno supone una capitalización de su precio y genera condiciones de acceso a determinados espacios e inmuebles, según las condiciones financieras de las clases sociales. Este proceso también altera las condiciones materiales de reproducción de la vida y el patrón de ocupación territorial; en ese sentido, las investigaciones necesitan resaltar el papel de la naturaleza en el proceso de producción en la construcción y en la ciudad.

Al considerar las particularidades de la urbanización en América Latina, y a partir de los conceptos formulados por Pedro Pírez, se erige la cuestión de entender la manera como la tierra participa en la urbanización mercantilizada, desmercantilizada y no mercantil, lo cual trae a debate las posibilidades de producción de formas no mercantiles de urbanización y, también, del uso de la naturaleza.

Desde el punto de vista de la crítica de la instrumentalización del espacio, también puede analizarse la dimensión de la tierra y de la naturaleza como bienes comunes. En América Latina existen países que poseen la propiedad común o colectiva, la cual se distingue de la propiedad pública y estatal, un tema poco debatido en Brasil. No se trata sólo de una cuestión jurídica, sino de las costumbres de uso de la tierra, la cual abarca otras dimensiones culturales

que no están restringidas a manera de mercancía. Desde ese punto de vista, se abre una agenda de investigación acerca de los diferentes significados del *bien común* en América Latina, las diversas formas de apropiación de la tierra desde la perspectiva de su colectivización, con una mirada atenta de los espacios residuales, los cuales escapan de la racionalidad económica.

Un último aspecto tiene que ver con el avance en la comprensión de la extracción de ganancias durante las diferentes fases de construcción de las infraestructuras, así como considerar el momento de la construcción en el sitio de la obra, donde el mayor interés es la producción, independientemente de la calidad y del resultado espacial final de lo que se realizó. La operación de los servicios puede llevarse a cabo por empresas públicas o privadas, lo cual genera otro tipo de rendimiento que resulta de la explotación de la red construida y la cobranza de tarifas. Sin embargo, con las empresas del lado de la lógica privatista y de rentabilidades para la remuneración del capital financiero, la prioridad social de los servicios básicos no alcanza para los sectores más pobres del territorio y de la población. En ese sentido, cabe analizar el papel del Estado, el cual debería guiarse por la calidad espacial, ambiental y del servicio necesario, pero también orientarse hacia la lógica de la rentabilidad financiera. Es decir, habría que investigar el tema de los servicios colectivos dentro de la trama de actores que pueden identificarse a partir de ellos, con base en las espacialidades de las redes de infraestructura, su producción y formas de operación.

¿Cómo es el proceso unificado de producción inmobiliaria y de infraestructuras? Tal como lo hemos mencionado, más allá de las redes de infraestructura básica, los proyectos de “reestructuración” urbana renuevan el territorio consolidado al reconstruir infraestructuras y la configuración de sectores de la ciudad.

Desde luego, la producción inmobiliaria y de infraestructuras se da de forma articulada. Dichas configuraciones son extrapoladas a escala local o a perímetros definidos de intervención y tienen un impacto en la reconfiguración metropolitana. El estudio respecto a los grandes proyectos urbanos, así como las alianzas público-privadas para la producción de vivienda e infraestructura puede llevar a identificar una trama de agentes presente en los diferentes niveles de poder y lugares geográficos, ya que la reestructuración urbana es una forma de expansión de las fronteras para la acción del capital.

Finalmente, al tratarse del espacio, cabe mencionar que no puede dejarse en segundo plano la necesidad de debatir acerca de su calidad y finalidad social, desde la perspectiva de la justicia territorial.

## Consideraciones finales

La producción inmobiliaria y de infraestructuras son procesos que nos permiten arrojar luz acerca de situaciones críticas, generadas por intervenciones directas (inversiones en proyectos de diferentes tamaños y obras) o indirectas (regulaciones y alianzas) del Estado y del sector privado que, cada vez más, convergen hacia el tratamiento de la ciudad como un negocio. Como parte de este proceso de desmantelación de las instituciones tradicionales que organizan el espacio y de la consolidación de la gestión de la ciudad como una organización de “negocio”, las prioridades sociales y la realización de políticas públicas territoriales —que deberían atender las necesidades básicas de la población garantizadas en sus derechos sociales—, quedan en segundo plano. Uno de los desafíos metodológicos para lograr la articulación de los diversos aspectos constitutivos de este doble proceso de desestructuración y estructuración, así como el resultado concreto de dichas intervenciones en el espacio y sus implicaciones sociales y ambientales, es, justamente establecer como punto de partida las investigaciones del espacio propiamente dicho.

Entender las transformaciones en el espacio que se instrumenta para la reproducción del capital y la articulación de los diferentes niveles que se imbrican es otro desafío. Es necesario cuestionarnos acerca del modo en que el capitalismo global influye en la producción inmediata, en especial en la reestructuración de espacios urbanos que tienden a ser concebidos y producidos no únicamente desde la lógica de la producción industrial, sino también para la captación de rentas bajo el predominio de la economía. Así, con la finalidad de develar las lógicas especulativas contemporáneas, hace falta comprender tanto la centralización del capital, como sus automatismos vinculados a la economía, así como su relación con el monopolio de la propiedad de la tierra en el proceso de captación de la plusvalía social y su acoplamiento con la producción de la riqueza social.

La trama de agentes involucrados en el proceso, las articulaciones entre el Estado y el sector privado, las formas de producción combinadas o separadas entre inmobiliario e infraestructuras, al igual que las maneras de regulación, están presentes en los proyectos de intervención urbana, lo cuales han sido investigados a partir de diferentes enfoques, ya sea privilegiando una u otra dimensión. Al mismo tiempo, estas grandes intervenciones crean condiciones adversas y precarias para la supervivencia de la población de bajos recursos en la metrópolis, lo cual intensifica los procesos expoliadores. Aun como parte de este proceso, es necesario identificar las prácticas que escapan a la

instrumentalización del espacio, situaciones residuales que significan posibilidades de transformación y que son componentes esenciales para la investigación de lo urbano, con vista a trazar caminos para su transformación.

Esta reflexión se construyó a partir de una mirada latinoamericana que busca entender, a partir de las características de dichos países, de qué manera las ciudades se han transformado a nivel local como consecuencia de un proceso de globalización financiera predominante. Las categorías de análisis desde una visión industrial ya no son suficientes para la interpretación de la urbanización del siglo XXI. Por tanto, se han problematizado algunos conceptos presentes en los estudios urbanos, que hoy en día resultan desactualizados o incluso se vuelven obstáculos para comprender los procesos actuales. Al realizar esta crítica se formularon, aunque de manera incipiente, cuestionamientos para una investigación desde una nueva perspectiva.

La separación entre producción inmobiliaria y de infraestructuras como sectores distintos ya no corresponde a la realización de obras y proyectos de intervención urbana bajo la lógica financiarizada, en la cual la configuración física se asocia con un modelo financiero que rediseña los sectores de la ciudad —con frecuencia basados en los instrumentos urbanísticos formulados por el poder público—. La presencia de inversionistas internacionales, la intensificación de los procesos de privatización y la captación de fondos públicos por parte de intereses privados son una parte estructurante de la financiarización de lo urbano en América Latina. No obstante, el funcionamiento de los agentes y formas de realización de estos procesos pueden variar de acuerdo a los contextos locales, lo cual pone en evidencia una importante perspectiva comparada entre los países latinoamericanos.

Como partes individualizadas en la producción de la ciudad, la concepción entre producción formal e informal oculta los vasos comunicantes y las lógicas propias que se crean en los contextos de construcción de la ciudad, entre prácticas consideradas legales e ilegales, reguladas y al margen de la ley. Así, es necesario movilizar otras referencias teóricas para que se puedan identificar y analizar dichos procesos.

Identificamos que el paradigma ambiental, tan presente en la actualidad, también oculta un enfoque crítico respecto a la transformación de la naturaleza en el proceso de urbanización inmobiliaria y de infraestructuras. En ese sentido, la tierra como materialidad y como propiedad privada es fundamental para la comprensión de la apropiación de la naturaleza como parte de la instrumentalización del espacio para el proceso de acumulación en el contexto actual.

Por último, la agenda de investigación de la producción inmobiliaria y de infraestructuras tiene por objetivo articular las dimensiones inmediata, global y total, además de la construcción de un pensamiento crítico y asertivo contrahegemónico.

## Bibliografía

- AALBERS, Manuel, 2015, “The Real Estate/Financial Complex”, *Palestra*, FAUUSP, São Paulo, Brasil.
- BARAVELLI, José Eduardo, 2014, “Trabalho e tecnologia no programa MCMV”, tesis de Doctorado, São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- BOUGRAIN, Frédéric y Jean Carassus, 2003, *Bâtiment: de l'innovation de produit à l'innovation de service*, PUCA, París, Francia.
- CARASSUS, Jean, 1987, *Économie de la filière construction*, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, París, Francia.
- CHESNAIS, François (org.), 2005, *A Finança Mundializada*, Boitempo, São Paulo, Brasil.
- CHESNAIS, François y Claude Serfati, 2003, “Ecologia e condições físicas da reprodução social: alguns fios condutores marxistas”, *Crítica Marxista*, núm.16, marzo, 39-75.
- DARDOT, Pierre y Christian Laval, 2017, *A nova razão do mundo*, Boitempo Editorial, São Paulo, Brasil.
- FACULDADE de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), 2019a, “La economía política de las obras de transporte como metodología para identificar la injusticia”, Priscilla Connolly. <https://www.youtube.com/watch?v=FU-AfBMt5NU>
- FACULDADE de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), 2019b, Andrea Catenazzi, “Política de saneamiento y rediseño de las metrópolis”, <https://www.youtube.com/watch?v=ybsfyGi81xe&t=24s>
- FACULDADE de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), 2019c, Pedro Pérez, “La heterogeneidad de las formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana”. <https://www.youtube.com/watch?v=L5ulz-mdIeHc>
- FACULDADE de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), 2019d, Antonio Daher, “Financiamiento de infraestrutura e imobiliário no contexto latinoamericano”. [https://www.youtube.com/watch?v=mxlAf62o\\_Iw](https://www.youtube.com/watch?v=mxlAf62o_Iw)



- FACULDADE de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), 2019e, Alberto Lovera, “La cedena productiva de la construcción; ciclo del capital e actores”. <https://www.youtube.com/watch?v=dkcjmyz7Fgo>
- FIESP, 2008, Proposta de Política Industrial para a Construção Civil–Edificações, São Paulo, Brasil.
- FOLIN, Marino, 1977, *La ciudad del capital y otros escritos*, Gustavo Gili, México.
- GITAHY, Maria Lucia Caira y Paulo Cesar Xavier Pereira, 2002, “A construção habitacional em São Paulo na década de 1930”, en Maria Lucia Caira Gitah y Paulo Cesar Xavier Pereira, P. C. X. (eds.), *O complexo industrial da construção e a habitação econômica moderna 1930-1964*, Rima/Fapesp, 25-34, São Paulo, Brasil.
- GOTTDIENER, Mark, 1993, “A produção social do espaço”, *Edusp*, São Paulo, Brasil.
- HARVEY, David, 1982, “O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas”, *Espaço & Debates-Temas Urbanos y Regionales*, núm 6, 6-35, São Paulo, Brasil.
- HARVEY, David, 2005, *O Novo Imperialismo*, Loyola, São Paulo, Brasil.
- HARVEY, David, 2008, *O Neoliberalismo: história e implicações*, Loyola, São Paulo, Brasil.
- LAPAVITSAS, Costas, 2013, “The Financialization of Capitalism: Profiting without Producing”, “City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy Action”, *Routledge*, vol. 17, núm. 6, 792-805, Londres, Inglaterra.
- LEFEBVRE, Henri, 1969, “De la science à la stratégie urbaine”, *Utopie*, núms. 2 y 3, mayo, 57-86, París, Francia.
- LEFEBVRE, Henri, 1970, *La révolution urbaine*, Gallimard, París, Francia.
- LEFEBVRE, Henri, 1974, *Espace et politique : le droit à la ville*, Ediciones Antropos, París, Francia.
- LEFEBVRE, Henri, 1981, *La production de l'espace*, Editions Anthropos, París, Francia.
- LEFEBVRE, Henri, 1999, *A revolução urbana*, Editorial UFMG, Belo Horizonte, Brasil.
- LEFEBVRE, Henri, 2008, *Espaço e Política*, Editorial UFMG, Belo Horizonte, Brasil.
- LOPES, Joao Marcos y Lúcia Zanin Shimbo, 2015, “Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV”, en Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Breatriz Rufino (orgs.), *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*, Letra Capital, Rio de Janeiro, Brasil.
- LOVERA, Alberto, 2011, *Radiografía de la industria de la construcción. El ciclo del capital*, UVC/EBUC, Caracas, Venezuela.
- LOVERA, Alberto, 2014, “El capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina”, en Blanca Ramírez Velázquez y Emilio Pradilla (orgs.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, UAM, 210-243.

- MARX, Karl y Friedrich Engels, 1971, *El capital. Crítica de la Economía Política. El proceso global de producción capitalista*, Libro 3, vol. 6, Abril Cultural, São Paulo, Brasil.
- MAUTNER, Yvonne, 1999, "A periferia como fronteira de expansão do capital", en *O processo de urbanização no Brasil*, pp. 245-259, São Paulo, Brasil.
- MOURA, Andrew, 2011, "Novas soluções, velhas contradições: a dinâmica cíclica da industrialização em sua forma canteiro", tesis de Maestría, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- PEREIRA, Paulo Cesar Xavier, 1984, "Espaço, técnica e construção. Apropriação e produção do espaço: as implicações no desenvolvimento técnico da indústria da construção. O caso da construção de moradias na cidade de São Paulo", tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Universidad de São Paulo.
- PEREIRA, Paulo Cesar Xavier, 2005, "Dinâmica imobiliária e Metropolização: a NOVA Lógica do crescimento urbano em São Paulo", *Scripta Nova. Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. IX, núm. 194 (10), agosto. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-10.htm>
- PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (org.), 2016, *Reconfiguração das cidades contemporâneas: contradições e conflito*, FAUUSP, São Paulo, Brasil.
- PEREIRA, Paulo Cesar Xavier, Jorge Hajime Oseki, Yvonne Mautner y Ermínia Maricato, 1991, *Bibliografía sobre la industria de la construcción: reflexión crítica*, Sinopsis, FAUUSP, vol. 16, diciembre, 36-45, São Paulo, Brasil.
- PÍREZ, Pedro, 1999, "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires", *Revista EURE*, Santiago, vol. 25, núm. 76, 125-139.
- PÍREZ, Pedro, 2012, "Servicios Urbanos y Urbanización en América Latina: su orientación entre el bienestar y la reestructuración", *Geo UERJ*, año 14, vol. 2, núm. 23, 793-824, Río de Janeiro, Brasil.
- PÍREZ, Pedro, 2016, "Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latino-americana", *Quid 16*, núm. 6, 131-167.
- PROCHNIK, Victor, 1987, *O macrocomplexo da construção civil*, IEI/UFRJ, Río de Janeiro, Brasil.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, 1996, *Dos cortiços aos condomínios fechados. As formas de produção de moradias na cidade do Rio de Janeiro*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, Brasil.
- RUFINO, Beatriz, 2016, *Incorporação da Metrópole: transformações na produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do Século XXI*, Annablume/Fapesp, São Paulo, Brasil.
- RUFINO, Beatriz, 2017, "Financeirização do Imobiliário e transformações na produção do espaço: especificidades da reprodução do capital e expansão recente na metrópole paulistana", en Alvaro Ferreira, João Rua, Regina Celia de Mattos (orgs.), *Metropolização: espaço, cotidiano e ação*, Consequência, Río de Janeiro, Brasil.

- SALGADO, Ivone, 1987, “Caracterização dos promotores imobiliários que atuam na cidade de São Paulo 1977-1982”, *Espaço e Debates*, núm. 21, 51-71, São Paulo, Brasil.
- SEABRA, Odette Carvalho de Lima, 1986, “Os meandros dos rios nos meandros do Poder. Tietê e Pinheiros: valorização dos rios e das várzeas na cidade de Paulo”, tesis de Doctorado, FFLCH/Universidade de São Paulo.
- SHIMBO, Lúcia Zanin, 2012, *Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*, C/Arte, Belo Horizonte, Brasil.
- SHIMBO, Lúcia Zanin, 2017, “A forma de produção da habitação social de mercado no Brasil”, en Adauto Lucio Cardoso, Thêmis Aragão, Samuel Thomas Jaenisch (orgs.), *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*, Letra Capital/Observatorio de las Metrópolis, Río de Janeiro, Brasil.
- SMITH, Neil, 1988, *Desenvolvimento desigual*, Bertrand Brasil S/A, Río de Janeiro, Brasil.
- SOUZA, Maria Adélia Aparecida de, 1994, *A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo*, Hucitec/Edusp, São Paulo, Brasil.
- SZMRECSANYI, Maria Irene Quiroz Ferreria, José Eduardo de Assis Lefèvre, 1996, “Grandes empreiteiras, estado e reestruturação urbanística da cidade de São Paulo, 1970-1996”, en IV Seminário Da História Da Cidade E Do Urbanismo, FAUUSP, 1019-1029, São Paulo, Brasil.

# EL CIRCUITO INMOBILIARIO EN EL CAPITALISMO DEPENDIENTE: EL PAPEL DE LA RENTA Y DE LA SOBREEXPLOTACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

*Vitor Hugo Tonin\**

## Resumen

La urbanización capitalista se caracteriza por una contradicción fundamental entre su valor de uso como fuerza productiva esencial para la producción de mercancías, pero que se crea de manera colectiva y su valor apropiado individualmente por los capitales involucrados en la construcción de inmuebles urbanos. Analizar esta contradicción significa estudiar la producción capitalista en la ciudad. Este artículo examina el circuito inmobiliario en los países dependientes y demuestra que éste se diferencia de los circuitos inmobiliarios de otras formaciones sociales, en razón del papel que cumplen la renta (valoración de la propiedad) y la sobreexplotación de la fuerza de trabajo que ocupa. Para ello, este artículo se estructura en cinco partes. Justo después de la introducción, se presentan las fases del circuito inmobiliario en general, para luego reconstruirlo nuevamente, pero según sus particularidades en los países dependientes. En la cuarta parte, se presenta lo que cambia y se mantiene en el circuito inmobiliario, ante el debate actual de la financiarización. Por último, concluimos con una sistematización de los argumentos presentados de lo que se denomina financiarización y recordamos las características dependientes del circuito inmobiliario.

---

\* Instituto de Economía, Universidad Estatal de Campinas, Brasil.

### Palabras clave

Circuito inmobiliario, dependencia, sobreexplotación, renta, financierización.

## Introducción

El desarrollo capitalista se caracteriza por la creación incesante de nuevos mercados. Las necesidades humanas que no estaban dominadas por la lógica del capital, o lo estaban parcialmente, pasan a ser controladas completamente por la lógica de la valoración capitalista. Y esto es lo que Rosa Luxemburgo calificó de acumulación primitiva permanente y, más recientemente, David Harvey nombró acumulación por despojo o expropiación. Este mismo proceso también ocurre con el *circuito inmobiliario*.

La necesidad de vivir en la ciudad y todas las demás formas de producir-consumir el espacio urbano fueron sometidas a la lógica de la valoración del capital. De modo que se convirtió en una rama de la economía cada vez más importante en diversas formaciones sociales. Sin embargo, la producción capitalista de la vivienda y de la ciudad tiene peculiaridades que impiden analizar el sector de la misma manera.

Se trata de analizar un fenómeno situado en el último eslabón de una cadena de mediaciones que inicia, desde el punto de vista abstracto, con el modo de producción, pasa por el sistema mundial y responde a un determinado patrón del capital y formación socioespacial. Desde el punto de vista de los niveles, empieza a nivel mundial, pasa por el continental, nacional y regional para llegar al nivel urbano. La ciudad es el escenario donde se toman todas las decisiones de estos distintos niveles de abstracción e históricamente acumuladas. Además, este escenario también tiene a sus actores y su brillo propio.

Proponemos un esquema teórico abstracto que se alimenta de dos influencias. La primera deriva de los niveles más abstractos de análisis y ha sido utilizada en este ámbito. Dicha influencia resulta de la noción de un patrón en la reproducción del capital en las economías dependientes, presentado por Marx y actualizado para las economías dependientes por Ruy Mauro Marini y Jaime Osório. Sirve para estudiar las particularidades regionales en una determinada fase del capitalismo, pero también se la puede estudiar en otros niveles de análisis. Es de utilidad para explicar la acumulación de capital, de manera general, aunque su utilización también permite acceder a las particularidades

de una determinada rama del capital, dentro de una clase social en específico. La segunda influencia surge de los trabajos de la producción en la ciudad, el capital de incorporación y el papel de la renta, de Luiz Cesar Queiroz Ribeiro, Samuel Jaramillo, Paulo César Xavier Pereira y de la teoría francesa de la producción del espacio.

Por tanto, hablamos de la ciudad bajo un determinado modo de producción, en un sistema mundial definido y de un determinado patrón de reproducción del capital: la dependencia. ¿Cuáles son las variables que aplican estos niveles de abstracción más generales a nivel local? El circuito inmobiliario es una categoría específica en la escala urbana que conecta el nivel local con el nacional en la producción del espacio. Además, conecta lo urbano con la urbanización, la formación socioespacial con el patrón de reproducción del capital, puesto que es bajo la lógica de reproducción del circuito inmobiliario, cuya expresión más evolucionada es el capital de las promotoras inmobiliarias donde se condensan todas las variables históricamente consolidadas en el espacio urbano.

Para la exposición de nuestro problema, tomamos la fórmula marxista del ciclo del capital:  $D - M \dots P \dots M' - D'$ . Partimos de la descripción del esquema general para el sector inmobiliario, el cual conforma un circuito inmobiliario en general. Dejamos lo abstracto e incluimos el papel de las particularidades que presentan los países dependientes; es decir, la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y la manera en la que se articula con la renta de la tierra, lo cual consolida un esquema específico para los países latinoamericanos. Nuestra propuesta para este artículo consiste en formalizar el papel de estas estructuras mediante una elaboración teórico-abstracta de nivel intermediario. Consideramos que no es suficiente presentarlos como un detalle o una particularidad regional, o incluso como una *externalidad*, como lo hace la teoría neoclásica. Por último, analizamos cómo la llamada *financiarización*, la actual fase del capitalismo contemporáneo, ha influenciado el circuito inmobiliario.

### El circuito inmobiliario

En la primera fase del circuito inmobiliario ( $D - M$ ), cuando el dinero inicial movilizado se invierte en las condiciones necesarias para la producción —mano de obra, materia prima, maquinaria y equipo—, pueden observarse dos peculiaridades del sector: 1) la elevada cantidad de capital necesario para iniciar la producción, ya sea de una sencilla vivienda unifamiliar o de un gran emprendimiento

inmobiliario y 2) la intermitencia del flujo de oferta de la materia prima principal del circuito inmobiliario: la tierra urbanizada.

El problema de la escasez de tierras es creado por la relación capitalista de valoración de la propiedad privada, la cual, a su vez, posibilita el hecho de que la tierra tenga un precio, ya que viabiliza la cobranza de una renta por su utilización. Desde luego, es la capitalización de estas rentas la que permite una precificación de la tierra, aunque esta no tenga valor. Por consiguiente, ya desde el inicio del circuito se observa una contradicción fundamental en la urbanización capitalista, dado que al mismo tiempo que la propiedad privada de la tierra estorba para crear un flujo permanente, también permite la apropiación de beneficios complementarios que se originan por la fijación de precios de monopolio.

Por tanto, ya puede vislumbrarse el principal nudo teórico-práctico y político del circuito inmobiliario: la valoración capitalista de la propiedad de la tierra, la cual, a su vez, representa también la valoración capitalista del espacio que esta tierra respalda.

El problema del precio del inmobiliario no es creado por el análisis marxista, mas es el que permite divisarlo y resolverlo, contrariamente al análisis hegemónico capitalista que lo reduce a un problema de oferta y demanda, lo cual lo lleva, por ende, a un callejón sin salida. Según el análisis convencional, el problema del inmobiliario es de oferta, ya que para producir inmuebles se necesita de la tierra, un bien que no es reproducible; infraestructura urbana, la cual es cara y demorada, y de adecuación a la legislación urbanística, que es diferente de una ciudad a otra.

Desde esta perspectiva, la solución sería flexibilizar la legislación urbanística, el Estado debería de financiar la inversión en infraestructura y ayudar a financiar la demanda inmobiliaria. El callejón sin salida consiste en que siempre que se llevan a cabo dichas propuestas, la producción inmobiliaria se agiganta, la oferta de terrenos e inmuebles aumenta, pero los precios no bajan; por el contrario, también se elevan.

Una parte de los ortodoxos, un poco menos idealistas y más sensibles a la realidad, entiende que estos precios son establecidos por el poder del monopolio, originado por la propiedad de la tierra, pero, en vez de proponer toda una reformulación teórica-crítica respecto a la forma en que se producen los inmuebles en el capitalismo, prefieren propinar medidas profilácticas que tienen por objetivo reducir los abusos por parte de los monopolistas, mediante la intervención tributaria del Estado. Dicha propuesta, evidentemente lleva a un punto muerto. Por un lado, el Estado fortalece y promueve el poder de



monopolio mediante el respaldo de todas las condiciones generales de la producción inmobiliaria y de la creación de grandes corporaciones inmobiliarias y, por otro lado, ese mismo Estado deberá enfrentarse a ese poder que él mismo influyó. El análisis marxista pretende, precisamente, identificar la raíz del problema que conduce a la elevación de los precios justo cuando la oferta se expande, lo cual es un completo contrasentido para los fundamentalistas de la ley de oferta y demanda.

Esta diferencia de tratamiento respecto al tema de la fijación de los precios de los inmuebles, acarrea consecuencias políticas más profundas de lo que podría parecer a primera vista. Esto ocurre porque, incluso las políticas aparentemente progresistas, que son elaboradas desde perspectivas críticas, pueden ser evidenciadas como más cercanas a los conceptos hegemónicos cuando se ponen en tela de juicio. Veamos: no es difícil encontrar, desde una perspectiva crítica, el planteamiento de que el problema es la especulación latifundista; es decir, la retención de terrenos baldíos por los propietarios, que así hace aumentar el costo de la tierra y los precios de todos los inmuebles. Este planteamiento, desde la perspectiva actual de la producción del espacio, en apariencia muy crítico de la actividad especulativa, en realidad es muy ingenuo y puede llevar por caminos que fortalecen la producción capitalista del espacio, junto con todas sus contradicciones. Después de todo, ¿qué se podría hacer frente a este problema? Poner los terrenos baldíos en circulación. Insertar espacios urbanos retenidos y ociosos dentro del circuito de producción y consumo del espacio. Para ello, se reivindicaría al Estado en su papel de regulador urbano y responsable de garantizar la función social de la propiedad e imponer instrumentos jurídicos y políticas que obliguen a los propietarios a poner sus terrenos en circulación. En consecuencia, se podría promover una alianza con aquellos sectores que tienen la capacidad técnica y los recursos productivos para ocupar estos terrenos ociosos; es decir, las constructoras y las promotoras inmobiliarias.

Este análisis, tomado a partir de la interpretación crítica de la cuestión urbana, predominaba en las décadas de 1970 y 1980. Luiz Cesar Queiroz Ribeiro muestra cómo la Confederación Nacional de los Obispos de Brasil, llena de las mejores intenciones, cometió este error. Recientemente, el programa Mi Casa, Mi Vida forjó una alianza entre constructoras y una parte de los movimientos sociales urbanos, lo cual pone de manifiesto la persistencia de esta visión.

En última instancia, no debemos olvidar que el capital es una relación social y que el hecho de exigir al Estado el cumplimiento de una función social de la propiedad puede encajar muy bien en una relación capitalista de la sociedad. Ciertamente, la diferencia de tratamiento del tema queda clara aquí. El problema

no radica en la tierra. La retención ociosa de terrenos es tan sólo una de las estrategias, tal vez la más antigua y retrógrada, de valoración capitalista de la tierra. El desarrollo de la urbanización capitalista ha develado formas más avanzadas de valoración y de exclusión.

Sin embargo, el problema no es la tierra, sino el capital. Los terrenos baldíos evidencian una de las formas de valoración promovida por el capital inmobiliario, pero todas las demás formas, incluso las productivas, modernas y ultraevolucionadas, son una consecuencia de la competencia entre los capitales que buscan obtener de un espacio determinado, la mayor cantidad de retorno monetario posible y disponible.

Esto significa que es el movimiento del capital el que le otorga un contenido económico a la propiedad privada de la tierra urbana. La tierra asume el papel de mecanismo de distribución espacial de las actividades como un reflejo de la competencia entre los agentes capitalistas por la urbanización privada de la ciudad (Ribeiro, 1997: 50).

La tierra no es utilizada, incluso la tierra urbana que presupone alguna incorporación de capital fijo, tiene límites para ser desarrollada por un capital individual. Es decir, requiere de condiciones que están fuera de su ámbito. Lo cual significa:

En efecto, al no haber producción de tierras no puede haber ley de oferta. Es la demanda de tierras la que suscita la oferta, lo que equivale a decir que el precio de la tierra se determina por la demanda. Sin embargo, es necesario aclarar que no es la demanda de los consumidores finales quienes, al poseer cierta cantidad de recursos, intentan maximizar la satisfacción de sus necesidades, sino la demanda capitalista de tierras la que determina el precio latifundista (Ribeiro, 1997: 71).

A partir del momento en que la tierra obtiene un precio socialmente aceptado, el propietario de esta tierra-espacio tiene la capacidad de apropiarse de valores reales, puesto que la sociedad está dispuesta a intercambiar valores reales por el precio ficticio de la tierra.

Así pues, ese precio de mercado, representación monetaria del valor, se representa a sí mismo debido a la ausencia del valor representado. A pesar de ello, el precio en su forma monetaria permite presuponer el “valor de la tierra”, sin importar que (in)exista el representado. Para este caso, el desempeño

de la ley del valor muestra su eficacia, dialécticamente, por el representante (precio de mercado) que admite la existencia del representado, es decir el valor (Pereira, 2017).

Por esa razón es tan difícil que el pensamiento convencional logre comprender las contradicciones de la rama inmobiliaria, ya que la raíz del problema está en la fijación del precio del producto inmobiliario y en la relación dialéctica que se establece entre ambos, la cual se resuelve en la competencia capitalista mediante la apropiación de los sobrebeneficios de la localización. Esto coloca a la teoría de la renta al centro del debate respecto de las estrategias de acumulación en el sector. La raíz del problema se encuentra en la fijación del precio del producto inmobiliario. Para verlo, se necesita entender la dialéctica entre precio y valor, lo que exige la teoría marxista del valor. Son las posibilidades de apropiación de beneficios suplementarios, viabilizados por la relación entre precio y valor, las que explican la competencia capitalista por la producción del espacio y la transformación del circuito inmobiliario en un atractivo, rentable e inestable sector de acumulación del capital.

La segunda fase del circuito (... P ...) tiene que ver con el momento de la producción. Es la fase en la que se produce el valor, pero el capital está detenido. La construcción baja el ritmo del ciclo del capital, o sea que el tiempo de producción es extremadamente largo y retrasa el final del ciclo, así como el tiempo de retorno del capital. Además, el circuito inmobiliario se caracteriza por la coexistencia de diferentes formas de producción, desde las más artesanales e informales hasta las más industrializadas. Esto sólo es posible porque existe una producción latifundista que exige que la tierra esté monopolizada y, tal como en la agricultura, en este caso el precio promedio tomado como referencia de competencia no se define por el promedio de los precios de producción, sino por la forma más demorada, por la composición orgánica más baja, es decir, que se estimula la permanencia de formas demoradas y menos productivas de la construcción.

Por último, la tercera fase del circuito (M' - D'), el momento en que se vende la mercancía, se caracteriza por la inmovilidad de la mercancía que permanece fija en la tierra, por su durabilidad a lo largo del tiempo, por su heterogeneidad y por su elevado precio final. Estas características dificultan la existencia de un flujo constante de demanda solvente, lo cual afecta el nivel de la producción y el tiempo de finalización del ciclo.

Para superar estas dificultades, se convocó al Estado y se creó la figura del capital de las promotoras inmobiliarias. La acción combinada de ambos posibilitó "lubricar" los dos engranajes del circuito inmobiliario, las dos fases

de circulación ( $D - M$ ) y ( $M' - D'$ ). Al hacerlas más efectivas, es posible aumentar su velocidad al disminuir el tiempo total de rotación del capital. Al mismo tiempo, el surgimiento del capital de incorporación afecta al tiempo de producción, ya que las reservas de oferta de dinero inicial y la demanda solvente se mitigan y, gracias al aumento de escala, se permite elevar la intensidad de capital en la inversión productiva, a expensas de la fuerza de trabajo. Tienen por función: aumentar la oferta de dinero inicial disponible, subordinar la propiedad privada de la tierra urbana a las necesidades del capital de las promotoras inmobiliarias para garantizar un flujo constante de tierras; elevar la composición orgánica del sector, al aumentar la productividad y reducir el tiempo de producción y, por último, garantizar un flujo constante de demanda solvente por medio del crédito inmobiliario a la demanda.

Con la aparición del capital de incorporación y la consolidación del circuito inmobiliario, todas las demás actividades capitalistas que exigen un espacio construido deberán subordinarse a la oferta producida dentro de este circuito. De esta forma, el capital de incorporación internaliza la oferta de tierra urbanizada, dado que tiene la capacidad de disputar la demanda de esta tierra, y, por ende, fija su precio a partir de los proyectos de rentas inmobiliarias a definir para aquel producto en específico.

Debido a sus prácticas, el capital de las promotoras inmobiliarias conoce de antemano cuáles son las distintas demandas de tierra urbanizada y la jerarquía de precios que la conforman, en virtud de los efectos útiles de aglomeración que se pueden estimular. Concretamente, el capital de incorporación internaliza las “condiciones que permiten a los capitales obtener sobrebeneficios resultantes del uso del suelo urbano” (Ribeiro, 1997) y, de esa manera, están en la mejor posición para disputar la apropiación de estos sobrebeneficios en forma de rentas latifundistas e inmobiliarias. En resumen, el capital de las promotoras inmobiliarias estimula la producción inmobiliaria en la medida en que, mediante ella, consigue un mayor poder para disputar la apropiación de los valores socialmente producidos, al aumentar la oferta y posibilitar un aumento de los precios.

### **El circuito inmobiliario en los países dependientes**

El proceso descrito es una abstracción del circuito inmobiliario que se observa en el contexto de su auge en los países centrales. Cuando ocurre un efímero éxito en la economía de los países periféricos, se da el mismo prontuario y el Estado

empieza a fomentar políticas de promoción de la oferta y a facilitar el acceso a la demanda, con el fin de impulsar el desarrollo del capital de incorporación. No obstante, los países dependientes presentan características estructurales que, al agudizar las contradicciones clásicas del circuito inmobiliario, lo transforman cualitativamente y marcan una distancia del desarrollo antes mencionado. El régimen distinto de explotación del trabajo, la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y el papel que, históricamente, la renta de la tierra ha asumido como forma de ubicación de las burguesías locales, figuran como características estructurales del circuito inmobiliario en países dependientes.

Entendemos sobreexplotación de la fuerza de trabajo como la construcción histórica realizada por las clases dominantes locales para arreglar la transferencia de plusvalía hacia los países imperialistas, con el fin de saciar a sus socios extranjeros por medio de la acumulación interna de plusvalía. A saber: en vez de enfrentarse a las burguesías extranjeras, las clases dominantes locales crearon mecanismos internos de compensación de las pérdidas internacionales de valor. Los diferentes mecanismos de sobreexplotación de la fuerza de trabajo convergen para que el precio pagado a la mano de obra (salario) sea consistentemente inferior a su valor. Es decir, que los salarios son insuficientes para satisfacer las necesidades históricamente establecidas para la recuperación promedio del desgaste físico y mental de la fuerza de trabajo (Marini, 2005; Carcanholo, 2013).

La otra característica estructural que se observa en el capitalismo dependiente proviene de la importancia que la propiedad de la tierra adquiere como reserva de valor y fuente de apropiación de rentas, al sostener a una parte importante de las burguesías locales asociadas con sus homólogas extranjeras. Por un lado, tenemos el predominio de las cadenas industriales y el final de la economía le compete al capital extranjero, mediante la inversión extranjera directa. Por otro lado, las burguesías locales se atrincheran en el sector mercantil y latifundista, históricamente ya ocupado por ellas, donde el dominio es fruto del ejercicio del poder a nivel local, con el cual es permanentemente íntimo. La propiedad privada adquiere una importancia decisiva en el ciclo de reproducción del capital dependiente. De ahí se deriva el hecho de que las revoluciones burguesas latinoamericanas no tuvieran a la reforma agraria como uno de sus objetivos históricos, lo que las diferencia de los procesos revolucionarios europeos. La ausencia de una reforma agraria es la expresión política de la importancia de la renta latifundista en el ciclo de reproducción del capitalismo dependiente.

Pero, ¿qué tiene esto que ver con el circuito inmobiliario? Precisamente, estas relaciones sociales de propiedad en el territorio serán la base de la expan-

sión de la urbanización brasileña. Por consiguiente, la importancia económica de las relaciones de poder en el territorio contagiará a la propiedad latifundista urbana, al provocar un cambio cualitativo en el circuito inmobiliario de los países dependientes en comparación con los países centrales. En concreto, en el capitalismo dependiente, la propiedad latifundista no es un obstáculo antagónico para el desarrollo y expansión del capital inmobiliario y de la construcción civil, sino un elemento estructurador del que se apropian, resignifican y potencializan los agentes del capital inmobiliario como un objeto de la competencia capitalista en la ciudad.

Obviamente, este proceso resultaría históricamente contradictorio para la incorporación inmobiliaria. En un primer momento, es contradictorio porque la fuerza de estas relaciones sociales de la propiedad tiene la capacidad de imponerse frente a la producción inmobiliaria y de constreñirla y, en consecuencia, origina lo que Ribeiro (1997) denominó producción rentista. Sin embargo, el desarrollo del capital inmobiliario, en vez de enfrentar al carácter rentista de la propiedad, subordinarlo y, por tanto, disminuir la importancia de las rentas a favor del beneficio de la construcción, logró apropiárselas e impulsarlas. Así, la subordinación de las rentas derivadas de la propiedad al capital de incorporación se hizo mediante la transformación de la propiedad en un elemento dinámico del sector. En este caso, el capital emana de los propietarios mismos de las tierras, quienes están asociados con el capital mercantil. El *modus operandi* de ambos: comprar antes, lo más barato posible, y vender después, más caro. A diferencia de lo que ocurrió en los países centrales, donde la instrumentación de una reforma agraria y la manera en la que el mercado interno de las masas se articuló dentro de un patrón de reproducción del capital, en los países dependientes se impuso una dominación y marginalización de la dimensión rentista en el circuito inmobiliario, a tal punto que algunos autores se cuestionan acerca de la existencia misma de una renta latifundista urbana (Lojkin, 1979).

Desde luego, dentro del circuito inmobiliario latinoamericano, el cual nombramos dimensión rentista, las rentas incorporadas —tanto latifundistas como inmobiliarias (ubicación)— son responsables del encarecimiento de los productos finales y de la restricción de la producción solamente para los consumidores de alto y medio ingreso. Además, al contrario de lo que se alega, el capital de incorporación no es una víctima, sino el incitador del aumento de los precios de los terrenos. Entre más desarrollado está el circuito inmobiliario dependiente, más se manifiestan sus características subdesarrolladas: su carácter rentista y expoliador. Entre más crece la producción inmobiliaria capitalista bajo estas condiciones, más se intensifica la contradicción visible en la apro-

piación exclusiva de los sectores privilegiados y excluyentes en detrimento de las mayorías de esta sociedad.

Repasemos de nuevo el circuito inmobiliario, pero ahora consideremos las relaciones desarrolladas por dos características: la primera, el circuito inmobiliario desde el punto de vista económico, como órbita de la realización y valoración de la plusvalía extraordinaria acumulada por la sobreexplotación de la fuerza de trabajo;<sup>1</sup> la segunda, desde el punto de vista sociológico, como un espacio para la ubicación de las burguesías locales históricamente mercantiles y rentistas.

En la primera fase de la circulación (D-M), el origen histórico del capital dinero inicial que migra hacia el sector inmobiliario ya presenta diferencias significativas. Oriundo de los sectores más atrasados de la economía, con rasgos mercantiles muy marcados y asociados con los propietarios latifundistas, tan acostumbrados a la rentabilización de su patrimonio (esclavista o latifundista); este capital se guía por la maximización de las ganancias mediante la apropiación de las rentas latifundistas e inmobiliarias. Por tanto, no sorprende que este capital no esté dispuesto a compartir los beneficios de la producción, mediante la subcontratación de empresas contratistas y que sólo se basa en los beneficios de incorporación. Sin embargo, en esta primera fase, liderada por el capital de las promotoras inmobiliarias, el proyecto se diseña con la vista en un producto de máxima rentabilidad, no tanto a partir de la relación con los costos o con las ganancias a escala y la productividad, sino a partir de las posibilidades de rentas inmobiliarias con sobreprecio. En consecuencia, los proyectos se concentran en productos para la clase de ingresos elevados, como viviendas, oficinas y *shopping centers*, aunque para ello sea necesario esperar más tiempo. El tiempo puede ser un amigo de la expoliación especulativa.

La oferta de los proyectos que son accesibles a la clase de bajos recursos por parte de la iniciativa privada de incorporación se limita, no por la escasez

---

<sup>1</sup> Al solucionar el problema de la extracción de valor mediante la sobreexplotación, las burguesías dependientes debieron creerse en el mejor de los mundos. Puesto que la realización del excedente se hacía en el mercado mundial, dividir el doble papel de la clase obrera —de productor y consumidor y apropiarse de su fondo de consumo— no presentaba ningún problema. La ausencia de demanda interna no es un problema económico en una economía exportadora: se trata de un conflicto social que la policía puede resolver, por medio de la violencia, pero no necesariamente se trata de un problema económico. Incluso en el proceso histórico de acumulación de las economías exportadoras, las tasas de acumulación se ven obstaculizadas por la propia sobreacumulación interna o también por crisis resultantes de la acumulación mundial. En ambos casos, la masa de valor excedente no encuentra una salida para realizarse. Es entonces, en esta grieta, que la institución de la propiedad capitalista de la tierra y del sector inmobiliario ocupan un espacio importante en la economía dependiente: en órbita para la realización del excedente procedente de la sobreexplotación en los sectores exportadores.



de tierras, sino por la dinámica de la competencia, la cual se basa en la apropiación de rentas inmobiliarias; es decir, mediante la producción de ubicaciones a mayor precio, más “valoradas”. Los márgenes de beneficio del capital de las promotoras son más elevados y ya incorporan estas rentas. Por lo que, dado que la tierra es un soporte de la existencia de la burguesía interna, el precio de la tierra —el cual se define por el producto proyectado— se manifiesta como un obstáculo mucho más prominente que en los países centrales. La capa superficial de este fenómeno oculta su verdadera causa y, de igual manera, el propio capital de incorporación presenta el costo de la tierra como una de las trabas en el sector, cuando en realidad es un pilar en la forma específica en la que se estructuran y desenvuelven las promotoras inmobiliarias en el país.

Debido a esta lógica de funcionamiento, los productos inmobiliarios del mercado formal tienden a dirigirse en su mayoría hacia los sectores de altos ingresos, donde las ganancias de incorporación son mayores, debido a las rentas inmobiliarias añadidas. Se abre un espacio para que el presupuesto público ejerza un importante papel en esta fase inicial, ya que es la única forma de encaminar la producción inmobiliaria hacia las clases de medios y bajos ingresos. Este espacio lo ocupa el Estado acorde a las relaciones establecidas con cada formación socioespacial, entre el Estado y el circuito inmobiliario y también limitados por la coyuntura del ciclo económico.

La vigencia de la sobreexplotación en la formación socioespacial le impone una intensa característica procíclica o periódica al circuito inmobiliario. Se eleva mucho durante los periodos de auge económico cíclico, dado que está respaldada por la migración de beneficios excedentes obtenidos de la sobreexplotación de otros sectores del capitalismo dependiente. Es en el apogeo económico cíclico que esto se vuelve atractivo, ya que la plusvalía extraordinaria excedente se vuelve abundante para los demás sectores, en especial para los de bienes suntuarios, como es el caso del sector inmobiliario en los países dependientes. Así, no es sólo porque aumenta la capacidad de pago de los compradores y demandantes de productos inmobiliarios, como familias, comerciantes e industriales, sino porque también existe un capital excedente dispuesto a invertir en sectores distintos a los de su giro.

Por lo general, los picos del ciclo económico dependiente ocurren debido a la valoración de los productos exportados al mercado mundial. Desde luego, existe una fuerte correlación cíclica de las exportaciones con el circuito inmobiliario dependiente. Las burguesías locales —que en algunas formaciones sociales dominan la propiedad latifundista de donde se extraen y se producen algunos productos exportados— ganan doblemente durante estos periodos.

Además, dicho momento de auge del ciclo corresponde a la situación en que el Estado en los países dependientes otorga alguna holgura fiscal para las inversiones en infraestructura y en lo social, por lo que él también contribuye para elevar aún más el carácter procíclico de la producción inmobiliaria.

También, es en esta primera fase del circuito inmobiliario que el capital dinero inicial, además de comprar la tierra, definir la ubicación que se producirá y el producto que se construirá, igualmente compra la fuerza de trabajo. La sobreexplotación de la mano de obra se observa, en este caso, en una oferta de mano de obra a bajo costo y subcalificada. Por ende, tendrá un impacto significativo en la manera en cómo se estructura la fase posterior, la de la producción, que enseguida analizaremos.

En los países dependientes, la fase de producción, segunda etapa del circuito inmobiliario (... P ...), se caracteriza por la convivencia entre formas avanzadas de producción y las maneras consideradas más arcaicas, dada la oportunidad que la abundante oferta de mano de obra a bajos precios hace disponible una producción artesanal. La convivencia de formas avanzadas de producción con métodos artesanales amplía las diferencias de productividad, aunque mantiene un promedio de baja productividad en el sector.

Como resultado de este proceso, se observa no sólo una menor productividad en promedio, sino una mayor disparidad en las diferencias de rentabilidad de los diversos capitales involucrados en el sector y que resulta en un mayor alcance de la ecualización (perecuación) de las tasas de beneficios. Así, el beneficio del capital más avanzado muchas veces resulta superior al beneficio del capital más atrasado, puesto que el primero se apropia de la plusvalía del segundo. Sin embargo, este desfase no necesariamente se une para destruir o incorporar al pequeño por el grande, como ocurre en cualquier otro sector capitalista que no es de base latifundista.

Aún más importante, es el hecho de que la autoproducción —que proviene de la necesidad del trabajador sobreexplotado de construir su propia casa en los intersticios de su tiempo de trabajo— no entra en esta ecualización. Esta casa autoconstruida, una vez lista, se subordina a la circulación mercantil y adquiere un precio. Este precio tiene como base el tiempo de trabajo abstracto de su construcción, el cual fue lo más prolongado posible en virtud de la precariedad de esta construcción.

Es así, porque, aunque el operario al construir la casa para sí mismo, reduce el costo individual de adquisición de su vivienda, al mismo tiempo también produce una mercancía potencial e incrementa el valor de los objetos que su

trabajo transformó, mediante largas jornadas de trabajo, cuyo resultado es un aumento de la media de tiempo de trabajo en la producción de viviendas. Quienes se benefician con el aumento del tiempo de trabajo en este sector de producción, son las actividades inmobiliarias y de construcción dirigidas al mercado y que, en realidad, no se enfocan en aumentar la productividad del trabajo de la construcción, precisamente porque ellas son las principales beneficiadas por el aumento relativo del trabajo socialmente necesario para la producción de viviendas. Este aumento relativo del valor de la mercancía, se traduce en precios de venta más elevados y “desconectados” de su costo de producción (Pereira, 1985: 149).

Por tanto, existe un amplio margen para la apropiación del beneficio extraordinario por parte de los capitales medios y más avanzados, que promueven la posibilidad de que la construcción se tercerice a las empresas contratistas subcontratadas, y cuyo beneficio apropiado es tan sólo una parte del beneficio industrial que éstas producen, porque se divide con el capital que coordina todo el proceso, el capital de incorporación. Aun siendo apenas una cuota parte, si la tercería se encuentra en las líneas más avanzadas de la ecualización, el beneficio que se apropia puede ser igual o hasta superior al beneficio del que se apropian otros capitales ubicados en las bandas más atrasadas de la ecualización de la tasa de beneficio.

Por consiguiente, una de las características del sector inmobiliario en el país dependiente es la tendencia de los capitales más avanzados a tercerizar la producción, para librarse así de la parte más conflictiva del proceso. Muchas empresas contratistas son apenas gestoras de pasivos laborales. La disparidad entre los márgenes de beneficio dentro del sector de la producción, típicos de un sector de base latifundista en países con un régimen de sobreexplotación vigente, reafirma esta tendencia.

Por último, en la tercera fase, la de la realización ( $M' - D'$ ), el circuito inmobiliario en el capitalismo dependiente se caracteriza por el profundo divorcio entre el precio de los productos inmobiliarios ofertados y la capacidad de solvencia de la gran mayoría de la población. Incluso el crédito inmobiliario simplemente descarta a la mayor parte de la población de estos países como posibles clientes. Es ahí donde pueden verse con claridad sus características estructurales: el carácter rentista de la producción y la exclusión —fruto de las condiciones miserables a la que son sometidos los sujetos de la fuerza de trabajo bajo el predominio de la sobreexplotación—. Precisamente, es en esta brecha donde opera la “ideología del financiamiento” difundida por instituciones internacionales como el Banco Mundial, que en el fondo sirven para

legitimar una política pública que alimenta las ganancias rentistas del capital de las promotoras inmobiliarias, mediante subsidios estatales (rentas latifundistas e inmobiliarias), y que impulsa la penetración del sistema financiero en el inmobiliario (renta financiera).

¿Qué ocurre entonces con esta masa de población insolvente? ¿Cómo vive en la ciudad? ¿Dónde adquiere los bienes necesarios para vivir su vida? Ésta es la consecuencia más visible del vínculo entre las estructuras de la formación socioespacial dependiente y el espacio urbano: el despojo urbano. Empecemos por el tema de la vivienda.

En Brasil, según el censo de 2010, 7 millones de familias se encuentran en condición de déficit habitacional. Si analizamos la evolución de este indicador estimado por la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD, por sus siglas en portugués), entre 2007 y 2013, podemos ver que el problema persiste aun durante el periodo en que se lanzó y llevó a cabo el mayor programa habitacional de la historia del país (Tonin y Peres, 2015). El problema de la vivienda y la cuestión habitacional desafía así la lógica dominante. Obviamente, reta a la lógica dominante desde la perspectiva de aquellos que están interesados en resolver el problema. Pero ¿y si descubrimos que la ideología dominante respecto al problema habitacional del país, lo que en verdad quiere es ocultar el problema, al mistificarlo y al promover una ideología, mediante la cual el problema existente termina por justificar la promoción de políticas que atienden los intereses dominantes y no la verdadera solución del problema?

Todas las ideologías dominantes utilizan el mismo método: cosificar las relaciones sociales. Desde esta perspectiva, es necesario hacer una crítica inicial de los conceptos utilizados: “problema de la vivienda”, “cuestión habitacional” y “déficit habitacional”, ya que son términos que posicionan al objeto como sujeto: vivienda, habitación, etc. De hecho, el problema radica en las condiciones de vida de la mayoría de la población, en las condiciones generales de reproducción de la clase obrera, que en el capitalismo, subsisten como fuerza de trabajo. Desde luego, la vivienda no es un problema, ni el alojamiento. Tampoco existe un déficit habitacional *de facto*. Son conceptos contruidos socialmente para ocultar el verdadero problema y, a la vez, justificar falsas soluciones, pero que, aunque falsas, son definitivamente rentables para los sectores de la clase dominante.

Puesto que si el problema es la vivienda, el alojamiento y hasta el déficit, la solución sólo puede pasar por la construcción. En consecuencia, para construir nuevos alojamientos es necesario construir un mercado inmobiliario fuerte y, por supuesto, no le compete al Estado asumir por sí solo esta responsabilidad,

dicen los ideólogos. Para construir un mercado inmobiliario se necesita un robusto mercado de capital secundario y titulizado, que a su vez necesita reducir el espacio del financiamiento público, que con sus tipos de interés —bajos y subsidiados—, inhibe la creación del mercado de capitales.

El trabajo de Royer (2014) es fundamental para develar la estrategia de la financiarización del crédito habitacional como parte de la ideología del problema de la vivienda. Además, deja importantes pistas respecto de lo que está por venir en materia de política pública habitacional en Brasil: la apropiación de los fondos públicos que actualmente sostienen al sistema de financiamiento habitacional (SFH) por el sistema de financiamiento inmobiliario (SFI).

Esta sinopsis ignora completamente la experiencia internacional y nacional del sistema de crédito inmobiliario. El rápido, pero fascinante estudio comparativo, realizado por Melo, ya nos brinda suficientes elementos para demostrar que, a pesar de las similitudes de los sistemas de financiamiento foráneos, tanto allá como aquí, los sistemas originales sucumbieron a causa de la apropiación privada de estos recursos, en el marco de la crisis del régimen fordista de acumulación (Melo, 1990).

A su vez, Maricato (2009) afirma que la mayoría de las investigaciones de la vivienda, se hacen desde el punto de vista del consumo y, por ende, el trabajo de investigación está atrasado en lo que respecta a la producción. No obstante, los análisis existentes del consumo, rara vez profundizan en el tema de las determinaciones de las relaciones de trabajo. Aun cuando la identifican de manera acertada, como una causa de las condiciones degradantes de la vida urbana, se limitan a señalar que es la consecuencia de un proceso de “industrialización con salarios bajos”. Este planteamiento incide en la determinación del problema, un carácter fechado y estancado que deja preguntas sin contestar: ¿por qué los salarios eran bajos?, ¿por qué siguen siendo bajos?, ¿de qué manera estos salarios bajos y los problemas urbanos que se derivan de ellos se relacionan con el régimen de acumulación del capital? y, en este sentido, ¿de qué manera los problemas del consumo de la vivienda, tan ampliamente investigados, se relacionan con las características de la producción misma?

Por tanto, no se trata de identificar en una u otra esfera —consumo o producción— la realidad absoluta en última instancia, sino develar todas las particularidades relacionadas con el ciclo de reproducción del capital en su totalidad, en este ámbito en específico. De esta forma, podremos entender que las características del consumo también influyen en las características de la producción y que ambas están determinadas por categorías que pertenecen a otros niveles de análisis.

Desde este punto de vista, la contribución de Lúcio Kowarick (1993 [1979]) es primordial. Los problemas espaciales urbanos —segregación, periferización, favelas, vivienda, etc.— no son sólo el fruto de la lógica de la reproducción del capital de incorporación. Después de todo, esta lógica está presente en todo el mundo; por eso las cuestiones sociales vinculadas al espacio urbano han adquirido tanto catastrofismo. O sea, la renta latifundista y la lógica especulativa de la dinámica inmobiliaria que se reproduce a partir de arritmias espaciales pueden darse en cualquier país capitalista, pero ¿por qué es en la periferia del sistema que los problemas espaciales urbanos llegan a niveles tan dramáticos?

Lo que Kowarick argumenta es que existe una lógica en este aparente desorden y ambos —lógica y desorden— existen incluso antes de la llamada financiarización. Para el autor, el desorden urbano muestra “a nivel del espacio la segregación que impera en el ámbito de las relaciones económicas”. Por tanto, es necesario prestar atención a la forma en la que la fuerza de trabajo de los extensos grupos de trabajadores se utiliza y remunera, para entender las dificultades urbanas.

Si partimos del concepto de sobreexplotación, como una categoría estructural de la realidad latinoamericana que se reabastece constantemente y no se trata de un elemento fechado como lo puede sugerir la fórmula *industrialización con salarios bajos*, podremos entender que el obrero es continuamente forzado a buscar los elementos materiales necesarios para su reproducción fuera del mercado, ya que se encuentra excluido de él por la restricción presupuestaria y salarial. Así, no se le repone parte del tiempo de trabajo que necesita para reproducirse como trabajador por medio del salario, pero dicho tiempo se dilata fuera de la jornada normal de trabajo.

En otras palabras, sometido al engranaje económico del cual no puede escapar, el trabajador, para reproducir su condición de asalariado y de residente urbano, debe doblegarse ante un tiempo de fatiga que constituye un factor adicional del agotamiento de lo que tiene para ofrecer: su mano de obra (Kowarick [1979], 1993: 40).

Podemos identificar dos de los principales factores del agotamiento adicional: la movilidad y la vivienda.

Frente a la incapacidad de adquirir una vivienda en las condiciones “normales” o “formales” por medio del salario, el trabajador sobreexplotado se ve obligado a crear estrategias de supervivencia, como es el caso de la favela. Concretamente, tiene que buscar lugares en los que el acceso a la tierra le sea más fácil (aquí, el problema de la expoliación se relaciona claramente con la dimensión rentista) y, por consiguiente, se da en un lugar alejado y además tiene que

levantar su casa mediante la autoconstrucción, por lo que se estira la jornada de *deterioro de la fuerza de trabajo* más allá de la jornada de trabajo oficial, con largos trayectos en un transporte público precario y extenuantes horas, días y años en la autoproducción de su casa.

Esta lógica del desorden crea un mercado propio, pero que —al contrario de lo que puede parecer a primera vista— no se encuentra fuera del mercado formal. La autoproducción, provocada por la sobreexplotación, tiene una incidencia en la ecualización global de la tasa de beneficio en el sector, ya que influencia directamente la composición orgánica de los capitales y eso es uno de los pilares que posibilitan el ejercicio de precios de monopolio por parte de los capitales más productivos.

Puesto que la sobreexplotación es una característica estructural del capitalismo latinoamericano, este deterioro extra también lo es. De ahí la importancia de la contribución de Kowarick al superar la simple descripción de las penurias del pueblo y crear una categoría con el nombre de expoliación urbana, como la “suma total de las extorsiones que se operan mediante la inexistencia o precariedad de servicios de consumo colectivo, presentados como socialmente necesarios con relación a los niveles de subsistencias y que agudizan aún más el deterioro realizado en el ámbito de las relaciones de trabajo” (Kowarick [1979], 1993: 62).

Retomando el hilo del pensamiento de Kowarick, sugerimos que la expoliación urbana se considere una más de las formas concretas en las que se manifiesta la sobreexplotación: la forma espacial de la sobreexplotación de la fuerza de trabajo urbana. El llamado problema habitacional sólo se tomará en cuenta si se observan las “condiciones de explotación del trabajo propiamente dichas o, más precisamente, las condiciones de pauperización absoluta o relativa a la que están subordinados los diversos segmentos de la clase obrera” (Kowarick [1979], 1993).

Resulta evidente que las políticas habitacionales, formuladas hasta el día de hoy, pasaron muy lejos de esta lógica interpretativa y, por tanto, fueron muy poco eficientes en la solución del problema real, aunque sí muy eficientes en la promoción y la consolidación del capital de incorporación. No obstante, de nuevo, no se trata de que la mayoría de las investigaciones se limitaran al análisis del consumo, sino de la calidad de éste, dado que el análisis del consumo, o mejor dicho de la precariedad del consumo de la vivienda en Brasil, aporta elementos fundamentales para entender cómo se estructura su producción, así como todo el circuito del capital inmobiliario.

Desde luego, la dificultad de la vivienda en Brasil es una cuestión de la expoliación urbana que para ser resuelta, exige una modificación cualitativa en



el patrón de explotación de la fuerza de trabajo, en el circuito inmobiliario y también en la forma en la que el Estado actúa en relación con ellos. Dado que ambos están interconectados, pues son fruto del mismo proceso de dominación, la conclusión de Kowarick es acertada:

[...] el problema habitacional, así como otros elementos básicos para la reproducción de la fuerza de trabajo, tendrá un encaminamiento, en la medida en que los movimientos populares urbanos, conectados a la lucha que se opera en las esferas del trabajo, pusieron en jaque la forma del dominio tradicionalmente ejercidas por el Estado en Brasil, donde se condensan las contradicciones de una sociedad plena de desigualdades y oposiciones (1993: 74).

### **La producción capitalista en la ciudad en el patrón actual de reproducción del capital**

Neoliberalismo es el nombre que se da a un nuevo patrón de reproducción del capital, que surgió a nivel mundial ante la crisis capitalista de finales de la década de 1960.

Presenta un conjunto de iniciativas políticas e ideológicas que dominan todas las dimensiones de la vida social. En su esencia, el neoliberalismo es una ampliación de la extracción de plusvalía mediante la expansión de la circulación del capital ficticio. Esta expansión, que aparece como una ampliación del sector financiero, permite que los sectores ya consolidados aumenten la extracción de plusvalía por medio de concentraciones y centralizaciones; reestructuraciones productivas y un repliegue de los derechos; o también la creación y apropiación de nuevas órbitas de acumulación.

Este movimiento sólo fue posible gracias al desplazamiento del mercado de dinero a las reservas de oro promovidas por Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial y ratificadas en 1973, al final del acuerdo de Bretton Woods. Desde luego, este proceso tiene por consecuencia el crecimiento exponencial del mercado del capital dinero, del capital bancario y del capital ficticio. Desde entonces, la evolución del sector financiero asusta; de su exceso, respecto al crecimiento de la producción de bienes y servicios, surgió la interpretación de un desprendimiento y automatización de la economía, y a nivel político, se aboga por un supuesto capital productivo contra un capital especulativo. En nuestra opinión, estas teorías equivalen a admitir el final de

la teoría del valor, de la explotación y de las crisis capitalistas. La persistencia de los ciclos económicos y de las crisis, como la del 2008, son pruebas suficientes de que el sistema financiero todavía sigue vinculado dialécticamente a la producción de valor y que su crecimiento resulta y está condicionado por el crecimiento de la extracción de plusvalía.

Para poder apreciar el crecimiento de la extracción de plusvalía, basta con examinar cómo la productividad general de la economía mundial avanzó más rápido que el ritmo de la reducción de la jornada de trabajo o, también, considerar la aguda disminución de los derechos y de los salarios reales; es decir, la disminución relativa y absoluta del costo de la mano de obra en todo el mundo desde la década de 1970 y, por último, advertir la incorporación de los países del bloque socialista a las cadenas de producción de valor, en especial China y Rusia.

Todos estos procesos de ampliación de la extracción de valor son simultáneos a la “hipertrofia” del sistema financiero mundial, forma predominante de la apropiación del valor después de 1970. El hecho de que el ritmo de crecimiento masa de plusvalía que circula en forma de capital dinero o ficticio sea mucho mayor al ritmo del crecimiento del PIB de los países o de otros indicadores es más bien una señal del aumento de la extracción de plusvalía y no su contrario.

Por consiguiente, se considera un equívoco indicar, bajo el concepto de financiarización, que hay una separación de la producción de valor y hasta una oposición a ella; sin embargo, eso indica una propuesta fértil, si a partir de este concepto se quiere poner énfasis en el aspecto financiero de la apropiación del patrón actual de reproducción del capital, es decir, que la forma de apropiación de valor dominante pasa por el sistema financiero.

El mercado de capital dinero se expande y presiona para la creación de nuevos ámbitos de acumulación, la competencia entre capitales a nivel mundial se enardece y surgen nuevas formas de apropiación mediante los mecanismos expoliadores. El neoliberalismo se traduce por una política en específico que es diferente según cada formación social y provoca una reconfiguración de la división internacional del trabajo, derivada de la capacidad de dirigir la producción de valores de uso a nivel global, en las llamadas *cadenas globales*. La cooperación antagónica entre Estados y los grandes monopolios se aviva. Los sistemas de promoción del desarrollo capitalista industrial en los países periféricos, creados después de la segunda guerra, son destruidos. La ideología del desarrollismo pierde su hegemonía. Los únicos países que se integraron con algo de autonomía son justamente los países que habían roto con el sistema de

autoridad anterior y que habían construido nuevas formas de dirección social, como es el caso de Rusia y de China.<sup>2</sup>

A partir de este nivel de análisis, De Mattos va directamente al nivel de análisis de lo urbano, al estudiar la reconfiguración urbana durante el periodo neoliberal. Se apoya en Lefebvre, Topalov y Harvey para argumentar que el circuito inmobiliario aparece como un destino alternativo a los capitales sobreacumulados. Estos capitales aterrizarían en los territorios más fácilmente gracias a las desregulaciones neoliberales y a la nueva institucionalidad de las ciudades, que se basa en la gobernanza corporativa. De manera paralela, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han posibilitado una reorganización productiva de la industria a escala global, al promover el avance de las empresas multinacionales (EMN) en todo el mundo. Obviamente, los espacios privilegiados que estas empresas eligieron en cada formación nacional son aquellos con un mayor cúmulo de capital fijo, lo que disminuye los costos de instalación, transacción, circulación y de capital variable.

Así, la metrópolis se vincula directamente con el movimiento global y se vuelve su escala privilegiada. Este movimiento, a su vez, amplía y estimula la demanda de productos inmobiliarios, residenciales, comerciales o de infraestructura en esas mismas metrópolis, puesto que la instalación de las EMN impulsa un aumento de los servicios de soporte. Por tanto, todo está listo para que los capitales sobreacumulados sean absorbidos por los circuitos inmobiliarios de esa red metropolitana organizada a nivel mundial por las EMN. La titularización de los activos de base inmobiliaria surge como un instrumento de mediación entre lo inmobiliario y lo financiero, lo cual permite que los productos inmobiliarios circulen financieramente por todo el mundo.

Este análisis presenta lagunas provenientes de la subestimación de la escala regional y nacional, así como de la ausencia o poco énfasis en dos niveles de abstracción: la dependencia y la formación socioespacial. Según De Mattos, en este lance de las EMN, las fronteras del Estado nacional se borrarían y el espacio metropolitano se articularía cada vez más a un nivel global. En efecto, este movimiento existe, sin embargo adquiere sus propias particularidades en cada formación nacional y que son importantes. Si pasáramos por estos niveles de análisis más detenidamente, estas particularidades resultarían evidentes.

En la nueva división internacional del trabajo de la época neoliberal, se promueve en los países periféricos un retorno a su antigua condición de país

---

<sup>2</sup> Existe otro grupo de países que se reposicionaron en este nuevo orden, pero fue por invitación de las grandes potencias, por tanto, sin una autonomía de facto.

primario-exportador. Pero ahora, con un mayor grado de especialización productiva, apropiación tecnológica y mecanización. Este periodo es el que inaugura un nuevo patrón de reproducción del capital: el patrón exportador de especialización productiva. En esta fase, la exportación vuelve a ser el centro dinámico de la acumulación del capital, tal como había ocurrido hasta los años 1940.

La conformación del nuevo patrón exportador de especialización productiva marcó el final del patrón industrial, el cual, mediante distintas etapas (internalizada y autónoma; diversificada), prevaleció en América Latina en la década de 1940 hasta mediados de la década de 1970, en las principales economías de la región. En la mayoría de las economías, el nuevo patrón exportador implicó una aniquilación importante de industrias, o entonces, un reposicionamiento en el proyecto general. Dichos procesos se caracterizaron por la desindustrialización.

En todas las economías, el nuevo patrón presupuso el final de la industrialización como proyecto de mayor autonomía, aunque en algunos casos perduró una parcela industrial relevante, como fue el caso en Brasil y en México, sin embargo fueron integradas o subsumidas y sometidas al nuevo proyecto exportador, en el cual los ejes exportadores, constituyen por lo general, segmentos de grandes cadenas productivas globales bajo la dirección de empresas transnacionales (Osorio, 2012: 106).

El carácter exportador de este patrón se asemeja al patrón agromineral que prevaleció en la región entre 1850 y 1940, así como es similar el peso de los bienes agrominerales en el total de las exportaciones. Pero, más allá de estas similitudes, se observan diferencias cruciales que, si se ocultan pueden llevar a importantes equívocos.<sup>3</sup> Estas diferencias se encuentran en el plano de la concentración y centralización de los capitales que dominan los sectores exportadores, de la importancia de la inversión extranjera en la región y, principalmente, de los valores de uso exportados. A diferencia del patrón agromineral exportador, en la actualidad también hay presencia de bienes industriales, producidos en maquiladoras. Incluso la *commodity* es diferente del producto primario exportado anteriormente, ya que ahora representa un mayor grado de elaboración. Desde luego, lo que define el actual patrón no es el sector de origen del producto exportado, sino el nivel de especialización exigido por las “cadenas globales de valor”.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, la teoría de que estaríamos pasando por una reversión neocolonial.

Se habla de especialización productiva como un rasgo distintivo del nuevo patrón exportador, para destacar que éste tiende a apoyarse en algunos ejes, ya sean agrícolas, mineros, industriales (con producción y también actividades de montaje o de maquila) o de servicios, sobre los cuales las diversas economías regionales cuentan con ventajas naturales o comparativas para la producción de petróleo y derivados, soja, montaje de automóviles con grados diversos de complejidad, extracción y procesamiento de cobre y otros minerales, maquila electrónica, *call center*, etc., se articula con la nueva reproducción del capital, la cual propicia un tipo de especialización en actividades como las arriba mencionadas y que tienden a concentrar los avances tecnológicos que llegan a la región (Osorio Luce y Ferreira, 2012: 111).

En la transición del patrón industrial al actual se dio un proceso de desmovilización de la industria enfocada en atender las necesidades internas que ahora suplen las importaciones. Por otra parte, aquellas industrias especializadas, con ventajas competitivas en el mercado mundial, se impulsarán. Para las necesidades de la mundialización, América Latina resulta más atractiva para las actividades extractivas y agropecuarias que para las actividades industriales. Prueba de ello, es el hecho de que la desindustrialización no se refleja solamente en la sustitución de productos consumidos en la producción interna por los importados, sino también en la reprimarización de la pauta de exportación (Cano, 2012). No obstante, esta reprimarización presenta una diferencia importante comparada con el antiguo patrón agromineral de exportación:

La clasificación del nuevo patrón como “exportador de especialización productiva” permite diferenciarlo del patrón agrominero exportador que la región conoció en el siglo XIX y en el inicio del siglo XX, porque los nuevos bienes de exportación exigen, en muchos casos, algún grado de elaboración que antes no requería ni conocía, y también porque integra la maquila y la producción de partes industriales diversas (Osorio, 2012: 111).

El cambio en el patrón de reproducción tendrá sus expresiones territoriales, es decir, en la forma en la que el capital domina el territorio. El regreso de los centros de decisión para las necesidades mundiales de la acumulación de capital, desprestigiará las políticas regionales y de infraestructura, enfocadas en la integración de los mercados regionales a nivel nacional. Esta política será remplazada por la construcción de los grandes corredores de exportación, desde las fronteras agrícolas y minerales. La dinámica productiva se desarrolla sobre el territorio de acuerdo con las necesidades de la acumulación mundial. Las

nuevas fronteras urbanas siguen el mismo rumbo e inauguran nuevas configuraciones urbanas: ciudades de frontera, agrícola y mineral resurgen de manera pujante. En este contexto, las metrópolis, donde se encuentran las sedes del poder transnacional y local, revitalizan su carácter urbano depredador, mediante la apropiación de riqueza, y la instrumentación de un colonialismo interno.

Al revisar la escala regional y nacional debemos de recordar que en la nueva División Internacional del Trabajo (DIT) promocionada por el neoliberalismo, la función preponderante de los países latinoamericanos en el comercio mundial es la de proveer en bienes agrominerales. Ésta es la base productiva, la que atrae a las EMN a los territorios nacionales de la región, ya sea para operar directamente en el sector o para operar en los sectores vinculados a él, mediante insumos, maquinaria y equipo, financiamiento y comercialización. Concretamente: el sector dinámico de la producción de valor en estos países se encuentra en las actividades basadas en la explotación del territorio.

En el último auge cíclico del capitalismo mundial, los precios de estos productos llegaron a niveles extremadamente elevados en el mercado mundial, lo cual promovió, por un lado, una aceleración de la expansión de los sectores agrominerales y, por otro, una sobreacumulación, en gran medida proveniente de la renta de la tierra, por lo que —en búsqueda de esferas alternativas de absorción del excedente— se encontró una demanda de inversiones inmobiliarias propiciada por la propia expansión agromineral. Así, además de las metrópolis, que De Mattos resalta como la escala privilegiada de la nueva fase del capitalismo mundial, vemos aparecer importantes movimientos de nuevos capitales de incorporación o de capitales ya consolidados hacia las ciudades fronterizas, del agronegocio, ciudades medias, minerales, etc. Esta configuración territorial le otorga especificidad a la metropolización latinoamericana, puesto que se trata de dos caras de la misma moneda.

Nos parece importante poner énfasis en la jerarquía interna que marca esta red global de metrópolis. Tal vez para los países centrales sea una novedad que sus metrópolis estén comercial y financieramente más o menos articuladas con las metrópolis de otros países, al igual que con su entorno dentro del mismo espacio nacional; pero ésta siempre fue la regla para los países de origen colonial y dependientes. Aquí, las principales ciudades siempre tuvieron el papel de mantener el colonialismo interno, al funcionar como una sucursal subordinada a las metrópolis de los países imperialistas, desde la cual se subordina a las ciudades al interior de su estado nación. Con excepción del corto periodo entre 1930 y 1980 (según cada país), en el que se esbozó alguna iniciativa con la intención de articular una red urbana nacional

autocentrada, la historia de cinco siglos de la urbanización latinoamericana es una historia en la que las principales ciudades están volteadas hacia fuera, es decir hacia el extranjero para ejercer el papel de transmisión de la dominación territorial desde adentro.

Por último, una característica común cruza esta diversidad de configuraciones urbanas presentes en América Latina: en todas ellas se desarrolla un circuito inmobiliario pujante. El capital excedente sobreacumulado en los sectores de especialización productiva busca nuevas formas de realización. Una vez agotada la reinversión en el propio sector e inviabilizada la industrialización, se termina por promover el circuito inmobiliario, el cual se reencuentra así con su origen: la valoración capitalista de la tierra. Las rentas inmobiliarias se vuelven elementos de realización del excedente acumulado en actividades latifundistas agrícolas y minerales y que, en última instancia, se sostienen en la sobreexplotación del trabajo. Es así que la relación entre la sobreexplotación del trabajo y la renta de la propiedad se repone para solucionar los problemas de realización originados por ella misma. De eso se trata la eterna fuga delantera que describe Tavares (1999).

### **Las modificaciones recientes en el circuito inmobiliario**

El debate acerca de la financiarización a nivel mundial, local o sectorial está todavía abierto. Antes de adherirnos a tal o cual interpretación de un debate aún en curso, nos preocupa más aclarar cuáles son los caminos que no pretendemos seguir. En la sección anterior defendimos que el tema de la financiarización no puede ni suplantar ni ocultar, ni siquiera negar la producción de valor y de plusvalía, como algunas de sus variaciones interpretativas fomentan. Tampoco se tiene que promover el desvanecimiento de la división internacional del trabajo y las consecuentes particularidades de las formas de reproducción del capital a nivel regional y nacional. La exacerbación de la lógica de la economía no debe de ser sinónimo de homogeneización, sino de una profundización del carácter desigual del desarrollo capitalista mundial. No es la dimensión financiera la que particulariza el capitalismo brasileño o latinoamericano. Por tanto, no se puede afirmar que el capitalismo latinoamericano es simplemente un capitalismo financiarizado; no se puede igualar con el capitalismo inglés, estadounidense o japonés. Admitir la hipótesis de la financiarización del capitalismo mundial, sólo sería posible desde un análisis vinculado a la producción de valor y que afirme la centralidad de las particularidades que el capitalismo asume en cada formación social.



Resulta primordial cuestionarse respecto de lo que hay de cualitativamente nuevo en la realidad del capitalismo mundial, para justificar la formulación de una nueva teoría de la financiarización. Hasta ahora en nuestras investigaciones, nos parece que los análisis de Hobson, Lenin, Hilferding, Bukárin y Rosa Luxemburgo, es decir, de los autores clásicos sobre el imperialismo, ya develaron los principales aspectos cualitativos de esta realidad y, lo que presenciamos en la actualidad, es más bien una generalización cuantitativa de aquellos elementos o una exacerbación circunstancial de algunos de ellos. En otras palabras, lo que vimos a lo largo del siglo XX fue una extensión e intensificación de las características del imperialismo, bajo el mando del capital financiero, en la definición leninista del término.<sup>4</sup>

La misma advertencia aplica para el análisis del circuito inmobiliario. El tema de la financiarización ha llevado a los analistas a atribuirle características que le competen a la lógica del capital de incorporación; aunque fueran creadas antes, estas características fueron exacerbadas o generalizadas con las nuevas formas de acercamiento de este capital de incorporación al sistema financiero y al capital bancario. El capital de incorporación ya había aparecido antes para solucionar dialécticamente las contradicciones del circuito inmobiliario respecto a la propiedad latifundista, al volumen de capital invertido y al tiempo de rotación del capital en este sector y que había impulsado la capacidad de captación de ganancias expoliadoras mediante la construcción del espacio. Por consiguiente, siempre importa más ser riguroso en la respuesta sobre “lo que se queda” para no darle demasiada importancia a las falsas novedades cuando una nueva realidad “aparece” ante nuestros ojos y se vuelve moda en el debate académico. En este sentido, parece correcto “señalar que la financiarización es la circunstancia contemporánea que más intensifica la fijación exorbitante de los precios en el mercado, *pero la explicación de la fijación de los precios de monopolio de los inmuebles no depende de esa circunstancia*” (Pereira, 2016: 134, énfasis mío).

La observación de que lo que ocurre es un cambio de grado y no de cualidad está, también, mencionada por De Mattos: “Aun cuando muchos de los rasgos que caracterizan esta situación ya estaban presentes en momentos anteriores del proceso de formación y desarrollo capitalista, su manifestación actual muestra una fortaleza y profundidad mucho mayor que en el pasado” (2014: 30).

Es innegable que existe un creciente papel de la economía y del sistema bancario en el financiamiento, desarrollo y explotación de los espacios urbanos.

---

<sup>4</sup> Sin embargo, cabe recalcar que éste es uno de los puntos menos desarrollados de la investigación, por lo cual atiendo las sugerencias.

Después de todo, esta es justamente la característica principal del neoliberalismo como ya lo hemos mencionado anteriormente: ampliar la capacidad de valoración del capital, al abrir nuevos sectores para la acumulación del capital, con el fin de que la plusvalía sobreacumulada encuentre esferas alternativas de (re)valoración. No obstante, no debemos dejarnos impresionar por los aparentes cambios que el surgimiento de estos nuevos sectores y actores traen. Creemos que es más importante reafirmar que estos cambios exacerban la lógica general que inició con la industrialización, en su fase imperialista, tal como lo invocó Lefebvre:

Esta situación se fue generando cuando, a lo largo del respectivo proceso de producción del espacio social urbano, con el respaldo de las relaciones capitalistas de producción, se produjo la transición desde lo urbano concebido como valor de uso, a lo urbano como valor de cambio. Esta transición, que fue señalada por Lefebvre (1968 y 1970) como uno de los aspectos centrales de la transformación urbana que se procesó bajo los efectos de la industrialización, significó que en adelante la producción del espacio urbano pasara a desenvolverse en el plano de la lógica de la plusvalía, lo que derivó en que “la ciudad, o lo que queda de ella, o en lo que se convierte, sirve mejor que nunca a la formación de capital, es decir, a la formación, la realización, la repartición de la plusvalía” (Lefebvre en De Mattos, 2014: 20-21).

Por tanto, estamos de acuerdo en que se trata de una modificación, pero dentro de la estructura ya creada por el capital de incorporación.

Entonces, ¿cuál es el carácter de esta alteración? Es la radicalización de la polarización dialéctica entre valor y precio en la producción inmobiliaria exigida y posibilitada por la entrada de la economía, la cual eleva la capacidad de movilizar el espacio para apropiarse del valor de la circulación (explotación) por medio de la potencialización de la explotación del trabajo de construcción. Concretamente, mientras la explotación del trabajo en la construcción remunerere, en la forma de beneficio industrial, al capital constructor; la articulación con el sistema financiero seguirá viabilizando una mayor apropiación de la plusvalía producida en otros sectores de la sociedad, mediante el ejercicio del monopolio de la tierra y del espacio, la cual se repartirá entre renta latifundista, inmobiliaria y financiera.

Hay que distinguir dos momentos en la reproducción del capital en el sector inmobiliario: el primero, de formación de la urbanización capitalista en

la que la estrategia de explotación del trabajo de construcción se combinó con procesos expoliadores, basados en la propiedad que fijaba (elevados) precios de monopolio y particularizó la reproducción del capital por proporcionar una renta. Y el actual, en el que la urbanización contemporánea y los diversos procesos de explotación *exacerban la capitalización de la renta de la tierra* (explotación urbana) y exorbitan los precios de los inmuebles (explotación inmobiliaria), que sólo se llevan a cabo porque la imposición del financiamiento crea las condiciones para su realización (explotación financiera) (Pereira, 2016: 127).

Entonces, ¿qué habrá cambiado con la urbanización? Ahora, podríamos intentar hacer una nueva síntesis, acerca de si en un inicio fue la formación de la renta en la explotación del trabajo la que originó el precio monopolista del inmueble. Y por consiguiente, practicaba un precio arriba de su valor, pero con fundamento en el uso productivo del capital y del trabajo. En la urbanización contemporánea, el precio del inmueble se origina a partir del exorbitante precio monopolista. Se trata de procesos expoliadores que tienen la capacidad de elevar por los cielos la renta y los intereses. Este movimiento está en el centro de la transformación (dialéctica) entre valor y precio, y como lo hemos indicado, es contradictorio porque uno, el precio (de mercado) se transforma a partir del proceso de creación del valor (del producto) y dos, es el precio (de mercado) que representa el valor (del producto), cuya representación exorbita o desorbita, rebasando los límites esperados (Pereira, 2016: 137).

Pereira (2017) llega incluso a proponer como teoría de este cambio que la renta inmobiliaria aumenta su presencia en la construcción a expensas de la renta latifundista.

La articulación de las investigaciones sobre el circuito inmobiliario con los análisis de financiarización, no debe borrar las particularidades que el capital de las promotoras asume en cada formación social, ya que la tendencia es que antes de aminorar estas especificidades, y de cimentar una homogeneización de las distintas formas de circulación del capital en el sector inmobiliario, estas particularidades se intensifican por su vínculo con la economía. Veamos cómo este proceso se encarga del circuito inmobiliario en las economías dependientes.

El capital dinero sobrante a nivel mundial crea la oportunidad de ocupar un sector antes monopolizado por las burguesías locales. Éstas, a su vez, podrían competir contra tal ocupación, al reservar para sí mismas la exclusividad de este ámbito de acumulación, ya que se conservarían las dificultades para que

los capitales extranjeros se establezcan en un sector que exige un amplio conocimiento del territorio, así como relaciones con las estructuras de poder local consolidadas. Puesto que los capitales producen la segregación espacial, pero ésta se mantiene, a lo largo del tiempo, con el poder político estatal en todos los niveles, principalmente a nivel local:

De tal modo que la valoración de los inmuebles (tierra y edificio) en la ciudad sea un proceso subordinado a las necesidades del capital, no por su poderío técnico e industrial, sino por la intervención del Estado [que] se vuelve esencial, dado que administra y perpetua el interés dominante que controla la producción, así como el acceso a la propiedad inmobiliaria”, como una privatización del dominio político de las condiciones de apropiación de la capitalización de la renta y de la valoración inmobiliaria (Pereira, 2016: 131).

Con este monopolio, las burguesías locales pueden optar por encontrar formas de articularse con sus potenciales competidores mediante una asociación que sea ventajosa para ambos, en vez de competir contra ellos.

Sin duda, en la base de esta asociación está el parecido existente entre el movimiento de apropiación de rentas de propiedad, ya sea en la tierra y el espacio urbano o el dinero. El parecido de este movimiento facilita la apropiación de las rentas latifundistas e inmobiliarias por parte del capital ficticio:

La circulación del capital que rinde intereses en títulos latifundistas desempeña un papel análogo al del capital ficticio en general. Dicha circulación muestra los caminos de la localización para la futura acumulación y actúa como un agente de fuerza catalizadora que reorganiza la acumulación. El hecho de que eso a veces presiona mucho más allá de la capacidad de enfrentamiento del capital o del trabajo o en direcciones equivocadas (debido a las inevitables distorsiones que surgen cuando la circulación del capital monetario encuentra y hace uso de los privilegios del monopolio, vinculados a la propiedad privada de la tierra) simplemente establece que el mercado latifundista, a fuerza internaliza todas las contradicciones básicas fundamentales del modo de producción capitalista. Por lo tanto, impone dichas condiciones al propio escenario físico del capitalismo. Pero, al mismo tiempo, es un dispositivo de coordinación vital en la lucha para organizar el uso de la tierra, de manera que contribuye a la producción de plusvalía y a la estructuración de las formaciones sociales capitalistas en general (Harvey, 2013: 476).

Esta articulación exige una institucionalidad acorde, nuevos mecanismos legales que autoricen nuevas formas de financiamiento, tanto para la producción como para la demanda de las rentas elevadas. Estas nuevas maneras de funcionamiento pueden ser vistas como mecanismos institucionales que posibilitarán, impulsarán y regularizarán la articulación entre el mercado de capitales (capital ficticio, bancario y dinerario) y el circuito inmobiliario. En Brasil, este movimiento se observó en la constitución de un nuevo Sistema de Financiamiento Inmobiliario (Royer, 2014).

Aparece un nuevo tipo de agente que es capaz de circular por todo el territorio nacional, en búsqueda de alianzas locales para nuevas inversiones. Éste representa a inversionistas, propietarios locales o extranjeros de capital dinero, dispuestos a compartir parte de su liquidez por un tiempo, con la finalidad de invertir específicamente en el espacio urbano, a cambio de una remuneración básica, aunada a una prima de riesgo que considera ser superior a la media. El propósito de su búsqueda es capturar saltos de remuneración procedentes de las valoraciones urbanas en todo el territorio nacional.

Sin embargo, estos agentes no se limitan a las grandes metrópolis nacionales, aunque sea en éstas que los impactos de dicha nueva configuración sean más evidentes (Fix, 2007). También, ellos hurgan en las ciudades medias e incluso en las nuevas fronteras urbanas, dado que no se mueven en la escala, sino en los sobrebeneficios provenientes de los monopolios, cuya potencialidad está esparcida por todo el país. A nivel nacional, el espacio urbano empieza a ser “planificado” en función de la captación de rentas inmobiliarias.

Así, surge un nuevo actor en la clásica constelación de actores que operan en el circuito inmobiliario definido por Lobato Correa (1993). Se trata de un tipo de financiero inmobiliario que se vinculará con las diversas promotoras que financiarán sus proyectos. Empero, la llegada de los agentes financieros por medio de la inversión inmobiliaria o mediante el control financiero de las grandes constructoras, es reciente. Se trata de un movimiento muy semejante al que ocurrió en las grandes industrias al inicio del siglo xx. Parece ser que la era monopolista en la que se da la fusión definitiva de la actividad de producción (*capital industrial*) con el capital bancario, se replica con el capital inmobiliario, después de que el capital de las promotoras le allanara el camino. Sobre la base de esta fusión, se encuentra la transformación de la renta inmobiliaria en renta financiera, justo como lo afirmaba Topalov y como Lenin lo había intuido mucho antes:

Finalmente, tal y como sucede en el campo, la transformación de los suelos y de las edificaciones en “capital” es decir, en propiedad de un derecho de participación en el producto social por intermedio de la renta hace de la propiedad del suelo una inversión que puede sustituir a cualquier otra forma del capital ficticio. Por lo demás, ésa es la razón por la cual los polos de acumulación capitalista, y especialmente el capital financiero, pueden convertirse eventualmente en propietarios del suelo en los puntos decisivos del ciclo de valorización (Topalov, 1984: 42).

El monopolio de los bancos se fusiona en este caso con el de las vías de comunicación y con la renta latifundista, puesto que el aumento del precio de los terrenos, la posibilidad de venderlos más caros, en lotes... dependen sobre todo de la facilidad de las comunicaciones con el centro de la ciudad, y estas comunicaciones están precisamente en manos de las grandes compañías vinculadas con esos mimos bancos [...] (Lenin *apud* Lojkin, 1981: 165).

Considerando lo anterior de este acercamiento e incluso de esta fusión entre el capital bancario y el capital inmobiliario nos encontramos con la misma base que dio origen al surgimiento del capital de incorporación: la posibilidad de apropiación de sobrebeneficios, provenientes de la forma específica en la que este capital circula en el territorio. Por consiguiente, elevará el nivel de las contradicciones ya existentes en el capital de incorporación, pero además presentará nuevas. A pesar de dicha aproximación, estos capitales siguen siendo representados por distintos agentes, por un lado el representante de la economía y, por otro, el representante del capital de incorporación o del constructor. La presión que ejerce lo financiero sobre el tiempo de viabilización del proyecto que incluye no sólo la producción, sino todos los trámites que se realizan ante las instancias locales y las ventas en los casos en que éstos se quedan con el promotor; la producción es mucho más elevada que aquella en la que la inversión se hace con el capital propio del promotor, financiada por los prestatarios o por el tradicional crédito bancario, ya que el interés principal del financiero es justamente ver un retorno con creces de su capital, lo más pronto posible. Se intensifica la presión para que el capital de incorporación resuelva uno de los problemas para el cual surgió: disminuir la demora en la rotación del capital en la construcción.

Otro elemento importante es la profundización en la diferenciación de los capitales de incorporación. Vimos que se trata de un sector de oligopolio diferenciado. Es decir, donde los grandes capitales conviven con los pequeños y medios. Vimos también que esta diferenciación le interesa al sector, dado que

viabiliza un mayor gradiente en la ecualización de la tasa de beneficio y, por tanto, mayores apropiaciones de beneficio extraordinario dentro del sector. Entre los cambios recientes se observa una intensificación de la concentración y centralización de capital en un pequeño grupo de capitales que empieza a desprenderse aún más de la media del sector. El mecanismo más utilizado para ello es la apertura del capital por parte de las grandes promotoras inmobiliarias. La capacidad financiera de estos capitales les permite efectuar cambios en la producción. Se lleva a cabo una nueva ronda de devaluación del trabajo en la construcción, esto incluye el trabajo en la oficina de los arquitectos e ingenieros (Shimbo, 2010).

La capacidad de escala de estas grandes promotoras y de los contratistas subcontratados, hace viable la opción de utilización de técnicas más productivas en el sitio de las obras. En consecuencia, la contradicción de la producción que hemos descrito anteriormente, compuesta por la devaluación del trabajo y la abundancia de mano de obra disponible para el sector, se intensifica.

### Conclusiones provisionales

Todas estas transformaciones analizadas fortalecen y modifican las particularidades del circuito inmobiliario dependiente, puesto que a estos cambios los atrae precisamente la capacidad de un retorno monetario más elevado mediante la apropiación de rentas inmobiliarias. Concretamente, intensifican la competencia capitalista por medio de los monopolios del espacio urbano, capaces de justificar socialmente los precios elevados, los cuales aumentan la presión por la propiedad urbana que se observa mediante el alza del precio de los terrenos por un lado, y de la exclusión urbana por otro lado.

Así, en vez de eliminar o aminorar el carácter rentista, las transformaciones actuales lo profundizan. Lo cual, en los países dependientes, está íntimamente conectado a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo. Por tal motivo, la mano de obra tampoco disminuye, dado que una gran parte de estos “nuevos” capitales seguirán promoviendo la devaluación del trabajo en la construcción y no buscarán alcanzar la demanda estructuralmente insolvente. Incluso aquellos capitales, que dentro de ciertos límites procurarán ir un poco más allá de la parte de arriba de la pirámide de la renta, serán precisamente los mayores lobistas de las nuevas políticas urbanas estatales, cuyos incentivos sirven justamente para aumentar la apropiación de rentas inmobiliarias y financieras.



Las transformaciones recientes en el circuito inmobiliario, al promover la expansión de la actividad inmobiliaria, sientan una base fenoménica para que los apologistas del mercado inmobiliario, sus entidades de clase y lobistas, declaren un camino pacífico para la solución del problema de la vivienda, en el que todos ganan con el crecimiento de la ciudad: propietarios de la tierra, capitales de las constructoras y de las promotoras, rentistas y los habitantes carentes de una vivienda (Pereira, 2016: 126).

Por ahora, nuestro análisis teórico permite estructurar la hipótesis de que estas recientes transformaciones en el circuito inmobiliario en los países dependientes, promovidas por la llamada financiarización, fortalecen el carácter expoliador-rentista y excluyente de la producción urbana; así conforman una realidad en la que hay mucha gente sin casa y muchas casas sin gente.

## Bibliografía

- CANO, Wilson, 2012, "A desindustrialização no Brasil". <https://www.scielo.br/j/ecos/a/n6w4hpxk6zwZ3yjtmgqjlj/?lang=pt>.
- CARCANHOLO, Marcelo, 2013, "(Im)precisiones acerca de la categoría superexploración de la fuerza del trabajo", *Razón y Revolución*, núm. 25, enero, 91-124.
- CORREA, R. Lobato, 1993, *O espaço urbano*, Atica, São Paulo, Brasil.
- DE Mattos, Carlos, 2014, Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI, documento de trabajo. [https://flaco.edu.ec/cite/demattos-c\\_2014\\_gobernanza-neoliberal-financiarizacao-y-metamorfosis-urbana-enel-siglo-xxi](https://flaco.edu.ec/cite/demattos-c_2014_gobernanza-neoliberal-financiarizacao-y-metamorfosis-urbana-enel-siglo-xxi) (consultado el 26 de julio del 2020).
- FIX, Mariana, 2007, *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*, Boitempo, ANPUR, São Paulo, Brasil.
- HARVEY, David, 2013, *Os limites do capital*, Boitempo, São Paulo, Brasil.
- JARAMILLO, Samuel, 2010, *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Ediciones Uniandes, Bogotá, Colombia.
- KOWARICK, Lucio, 1993 [1979], *A espoliação urbana*, Paz e Terra, Río de Janeiro, Brasil.
- LOJKINE, Jean, 1979, "Existe uma renda fundiária urbana?", en Forti, R. (org.), *Marxismo e urbanismo capitalista*, Livraria Editora Ciências Sociais, 81-91.
- LOJKINE, Jean, 1981, *O Estado capitalista e a questão urbana*, Martins Fontes, São Paulo, Brasil.
- MARICATO, Ermínia, 2009, "Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação", *Cadernos Metrôpole*, núm. 21, 33-52.
- MARINI, Ruy M., 2005, *Vida e obra*, Expressão Popular, São Paulo, Brasil.

- MELO, Marcus A., 1990, “Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e sistemas financeiros da habitação: Brasil em perspectiva comparada”, *Espaço y Debates*, núm. 31, 37-51.
- OSÓRIO, Jaime, Marcelo Luce y Carla Ferreira (orgs.), 2012, *Padrão de reprodução do capital*, Boitempo, São Paulo, Brasil.
- PEREIRA, Paulo C. X., 1985, “Teoria e história: processos e problemas na urbanização dependente”, *Revista Sinopses*, núm. 7, USP-FAU, 137-155.
- PEREIRA, Paulo C. X., 2016, “Processos e problemas na urbanização da América Latina: teoria e história”, *Territorios*, núm. 34, 35-58.
- PEREIRA, Paulo C. X., 2017, “Preço e valor na financeirização da produção do espaço”, en Ferreira *et al.* (orgs.), *O espaço e a metropolização: cotidiano e ação*, Consequência, Río de Janeiro, Brasil.
- RIBEIRO, Luiz C. Q., 1997, *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, Brasil.
- ROYER, Luciana O., 2014, *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*, Annablume, São Paulo, Brasil.
- SHIMBO, Lúcia, 2010, “Habitação Social, Habitação de Mercado a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro”, tesis de Doctorado en Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo.
- TAVARES, Maria C., 1999, “Império, território e dinheiro”, en J. L. Fiori (org.), *Estado e Moedas no desenvolvimento das nações*, Vozes, Petrópolis, Brasil.
- TONIN, Victor H. y Lino F. B. Peres, 2015, “O déficit habitacional nos países dependentes: análise a partir da categoria da superexploração da força de trabalho”, en XVI ENANPUR, *Anales del XVI Enanpur*, Belo Horizonte, Brasil.
- TOPALOV, Christian (1984). *Ganancias y rentas urbanas: elementos teóricos*, Siglo XXI, Madrid, España.

# FORMAS DE PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT POPULAR EN AMÉRICA LATINA: DE LA AUTOCONSTRUCCIÓN A LA PRODUCCIÓN DE MERCADO, TRANSFORMACIONES E IMPLICACIONES EN LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO

Isadora Fernandes Borges de Oliveira\*

## Resumen

Históricamente, la urbanización de las ciudades latinoamericanas fue marcada por la consolidación del *hábitat popular* (Connolly, 2013), caracterizado por asentamientos habitacionales autoconstruidos que circunscribieron las zonas céntricas de las ciudades durante la segunda mitad del siglo XX. No obstante, está vinculado con el proceso general del avance del neoliberalismo y de las transformaciones en la producción del espacio con un creciente predominio de la economía (Chesnais, 2005). Esta forma de producción ha perdido terreno frente a la del mercado. Por tanto, nos proponemos repensar el *hábitat popular* latinoamericano en el siglo XXI, a la luz de las transformaciones socioterritoriales que son impulsadas por la transición de las formas de producción del espacio, así como identificar dichas transformaciones e implicaciones. Vamos a trabajar con la hipótesis de que dicha transición devela nuevas articulaciones entre las formas productivas y pone en evidencia una nueva lógica en la producción de la metrópolis, la cual se sustenta en la diferenciación espacial al apropiarse de históricas condiciones desiguales de desarrollo urbano, además de acentuar la fragmentación y jerarquización del espacio. El *hábitat popular*, antes ideado bajo el paradigma industrial como el lugar de la reproducción de la fuerza de trabajo, se revela ahora como un lugar de la reproducción del capital, por me-

---

\* Universidade de São Paulo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, São Paulo, SP/Brasil.

dio de la producción del espacio y descubre la autonomía y dominación de la urbanización frente a la industrialización.

### Palabras clave

Hábitat popular, formas de producción del espacio construido, producción inmobiliaria, urbanización latinoamericana, diferenciación del espacio.

## Introducción

El entendimiento de los problemas y los desafíos que se plantean en la actualidad en nuestras ciudades y en lo urbano exige una lectura amplia, multidisciplinar y que esté profundamente arraigada en la comprensión lógica de la economía capitalista vigente.

En este contexto, analizar el proceso de producción del espacio se vuelve esencial para la comprensión de las dinámicas urbanas, mediante las cuales el espacio no es sólo el resultado o la consecuencia, sino una fuerza productiva de la producción inmobiliaria, esto si admitimos las relaciones sociales de producción como condición, medio y producto de la reproducción del modo de producción (Carlos, 2008).

Por consiguiente, según Lefebvre ([1972] 1999), el capitalismo que parecía agotarse encuentra en el espacio una oportunidad para superar el sistema de producción industrial, al consolidar una *sociedad urbana*<sup>1</sup> —ya sea en la especulación inmobiliaria, en las grandes obras o en la compra y venta del espacio—. El espacio entra así al mercado como una alternativa de inversión del capital mediante la evolución de las relaciones capitalistas en su producción de plusvalía, pero visa también una “reorganización completa de la producción, subordinada a los centros de información y de decisión” (Lefebvre [1972] 1999: 143).

Cuando pensamos en el proceso de producción del espacio en el contexto de los países periféricos, el avance de la producción capitalista se articula con otras formas de producción, lo cual devela una mayor complejidad para la comprensión de las transformaciones contemporáneas en curso. Desde esa

---

<sup>1</sup> En su texto *La revolución urbana*, Henri Lefebvre ([1972] 1999) rompe con la interpretación del espacio urbano como condición para la reproducción del capital industrial, el cual consolidaba una sociedad industrial, y más bien apunta hacia otro movimiento, otra sociedad, ahora urbana, en la que el espacio se subordina a la inversión industrial (inmobiliario) y a la reproducción del capital, el cual se presenta como condición y producto de la reproducción del modo de producción.

perspectiva, Jaramillo argumenta que las formas de producción se configuran como “sistemas que relacionan a los hombres entre sí y a estos con los medios de producción para producir un bien o una serie de bienes” (1982: 175), por lo que se observan diversas relaciones sociales de producción. Además, señala que las formas de producción del espacio operan de manera simultánea por medio de dinámicas endógenas peculiares, donde el “entrelazamiento” entre estas diferentes formas de producción resultan en un proceso global de diferenciación social específico.<sup>2</sup>

El presente artículo se basa en esta noción de *entrelazamiento* entre las distintas *formas de producción del espacio* planteadas por Jaramillo (1982), con la finalidad de entender las transformaciones socioespaciales en curso en las metrópolis de América Latina y así demostrar la importancia de la totalidad en la aprehensión de la realidad.

Con base en el clásico texto de Charles Bettelheim, *Cálculo económico y formas de propiedad*, Jaramillo elabora categorías de análisis pautadas por las posiciones de los agentes en el proceso de producción-circulación. Dichas categorías son el *trabajo directo*, el *control técnico de la producción*, el *control económico directo de la producción*, el *control económico indirecto de la producción* y el *motor de la producción* —esta última categoría definida como el elemento que ordena las decisiones y las prácticas del agente que está a cargo del control económico directo y, por tanto, determina la dinámica de la producción—. La naturaleza de los agentes que ocupan las diversas posiciones va entonces a definir las formas de producción a partir de las posibles combinaciones y fusiones, a manera de una estructura que se reproduce.

Desde luego, el autor identifica cuatro formas básicas o *puras* de producción de lo urbano: 1) *producción por encargo*: el usuario final contrata a un prestador de servicios para la construcción de la vivienda, por lo general de manera individual y en un lote de su propiedad, además no tiene por finalidad última la acumulación; 2) *promoción capitalista*: estructurada por la relación capital-trabajo asalariado, tiene por objetivo la acumulación de capital mediante la

---

<sup>2</sup> Cuando observamos la industria de la construcción, según Jaramillo: “Un modo de producción, concepto de tipo global que incluye también las instancias jurídico-política e ideológica, tiende a generar una ‘forma de producción’ que le corresponde y constituye su base. Mientras que una formación social concreta, dominada por un determinado modo de producción, no necesariamente es de tipo organizacional de la producción de todos los bienes y todas las circunstancias, la ‘forma de producción’ corresponde al modo de producción que la domina. En determinados sectores y por diversas razones coexisten ‘formas de producción’ que pueden diferir de las que corresponden a un modo de producción dominante, y que pueden haber sobrevivido a modos de producción anteriores (y con los cuales se encuentra vinculado el modo de producción dominante), o productos de la manera peculiar, como un modo de producción que se inserta en una formación social” (1982: 175-176, énfasis mío).

captación de plusvalía producida por los trabajadores; 3) *autoconstrucción*: en su mayoría, realizada por la población de menor poder adquisitivo que construye sus propias viviendas, de manera autogestionada por medio del uso de técnicas rudimentarias, cuya finalidad es el valor de uso, y 4) *producción estatal capitalista devaluada*: producida por las instituciones estatales, la cual tiene por objetivo un valor de uso, aunque no siempre esté desvinculado de los procesos de acumulación, pero que cuando se dan, admiten menores tasas de rentabilidad y, por lo mismo, se le caracteriza como capital devaluado.<sup>3</sup> Retomaremos esta clasificación a lo largo de este texto, para caracterizar la urbanización en América Latina.

El histórico proceso de urbanización desarrollado en las ciudades latinoamericanas, pese a sus distinciones en sus diversas realidades, presenta una característica común y propia de las grandes formaciones urbanas de este territorio: se conforma por grandes extensiones de tierra ocupadas por asentamientos populares, los cuales, con frecuencia, circunscriben las zonas más céntricas de las ciudades. En su texto *La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano*, Priscilla Connolly (2013) identifica estos territorios en América Latina como parte de un mismo fenómeno: el *hábitat popular*, el cual se afianzó como objeto de estudio de una gran parte de los investigadores sobre la cuestión urbana en la región. Según la autora, esta categoría busca entender un fenómeno común y recurrente en las ciudades latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX, a pesar de las diferencias y particularidades que admite cada formación social y que resulta de las dificultades que el segmento más pobre de la población debe tolerar para tener acceso a la vivienda.

Sin acceso a la vivienda producida por el mercado, por el Estado o incluso sin la posibilidad de encargar y pagar su propia vivienda, una gran parte de la población urbana latinoamericana ha adoptado soluciones alternativas en la búsqueda de una casa a bajo costo. De modo que, el *hábitat popular* se forma a partir del proceso de producción y consolidación de la vivienda me-

---

<sup>3</sup> Cabe destacar aquí, que la definición de las formas de producción del espacio no es única y mucho menos definitiva. En su texto *Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana*, Pedro Pérez definió treinta y seis modalidades de producción-consumo de la vivienda y de la urbanización y así mostró su carácter múltiple y dinámico, el cual acaba por resaltar la pluralidad de situaciones y combinaciones que integran lógicas distintas, en las que algunas de ellas predominan. Según el autor, estas combinaciones se dan de manera sucesiva en diferentes momentos de la urbanización y también simultáneamente en cada uno de estos momentos (Pérez, 2016), además muestran la heterogeneidad de la producción urbana en América Latina. Sin embargo, para la finalidad de este trabajo, creemos que las cuatro formas enunciadas por Jaramillo (1982) nos dan los elementos suficientes para analizar las transformaciones en curso en las grandes metrópolis latinoamericanas durante el siglo XXI.

dian­te la autoconstrucción, mediante el cual los propios residentes asumen el protagonismo de la producción del espacio en estos territorios, ya sea en la producción de la casa en sí, o incluso en la producción de precarias infraestructuras (Pírez, 2018).

Empero, en la segunda mitad del siglo xx, la autoconstrucción fue la forma de producción predominante del *hábitat popular* en las ciudades latinoamericanas de manera general. Con el paso del tiempo, esta forma le ha cedido espacio a la producción de mercado, la cual está vinculada al avance general del neoliberalismo y de las transformaciones en el proceso de producción del espacio con un creciente predominio de la economía (Chesnais, 2005).

En el caso de Brasil, cuando observamos la totalidad de los procesos en la metrópolis de São Paulo, es posible entender que la producción para el mercado —conformada por relaciones capitalistas más desarrolladas— tendía, de acuerdo con Rufino y Pereira, a “dominar el proceso de producción del espacio, incluso sin tener una intervención predominante en la totalidad del espacio de la ciudad”. Según los autores, este predominio se vincula con la producción de plusvalía y con mecanismos más complejos de valoración inmobiliaria, que dirige la intervención de estos productores hacia los espacios donde la captación de esta valoración tiene mayor rentabilidad, lo cual lleva a los procesos de diferenciación espacial. Según ellos, el “hecho de que la producción para el mercado no haya sido una forma predominante dificultaba la percepción de su predominio en la totalidad del proceso de urbanización” (Rufino y Pereira, 2011: 8).

Desde esta perspectiva, si analizamos las transformaciones en el *hábitat popular* en las últimas décadas, se constata un periodo de mayores inversiones estatales en infraestructura y servicios, lo cual lo convirtió en una zona atractiva para las inversiones, para la producción del espacio pensada para el mercado; además, se observa una intensificación de las desigualdades socioterritoriales, lo que termina de exacerbar sus contradicciones. Este espacio, antes conformado en su mayoría por una forma de producción homogénea, la autoconstrucción —constantemente asociada con la ausencia de dinámicas de mercado— ahora presenta una heterogeneidad de formas productivas con un gran protagonismo del mercado en el periodo reciente. De esta manera, el *hábitat popular* se justifica como objeto privilegiado en el análisis de las formas de producción del espacio, así como sus transformaciones y articulaciones a lo largo del tiempo, con el fin de destacar las relaciones entre estas distintas maneras en el proceso de producción del espacio, para ayudarnos a entender, a partir de un territorio en específico, los planteamientos generales que abarcan la totalidad de la metrópolis.



Los cambios vislumbrados en el hábitat popular de la metrópolis fueron concebidos originalmente en un contexto más general de las transformaciones inmobiliario-financieras de la ciudad, a partir del fenómeno de metropolización que caracteriza una nueva época, en la cual la metrópolis se posiciona, según Lencioni

[...] a la vez como una condición para la reproducción del capital, como un medio utilizado para su reproducción y, también, como un producto del propio capital [insertada en un marco general de] profundas alteraciones en la dinámica del capital inmobiliario y financiero, como una estrategia de renovación de la reproducción capitalista (Lencioni, 2011: 137).

El presente artículo, mediante los cuestionamientos planteados, tiene por objetivo repensar el hábitat popular en América Latina durante el siglo XXI, a la luz de las transformaciones socioterritoriales, impulsadas por la transición de las formas de producción del espacio —en la que la preponderancia de la construcción habitacional deja de ser autoconstruida y empieza a ser producida por el mercado—, para ello identificamos las transformaciones e implicaciones de esta producción. Además, buscamos aplicar las ideas formuladas por Jaramillo —en su texto *Las formas de producción del espacio construido en Bogotá* (1982)— a partir de una percepción más inmediata de la producción del espacio de manera conjunta con la reflexión propuesta por Connolly (2013) —respecto de la particularidad del hábitat popular latinoamericano, mediante la observación de los aspectos generales y políticos de esta producción espacial—. La finalidad es actualizar el debate basado en el fortalecimiento de los procesos de financiarización-metropolización del espacio en la actualidad, que implican transformaciones tanto en las formas de producción como en la nueva percepción de los procesos y elaboraciones hegemónicas, calcadas en el discurso de la demanda-provisión habitacional popular por medio del mercado.

Planteamos como hipótesis de trabajo que la transición de las formas de producción atisbada en el hábitat popular en las últimas décadas devela nuevas articulaciones entre las formas productivas. Estas últimas evidencian una nueva lógica en la producción de la metrópolis —la cual es vinculada con la intensificación de ganancias en la reproducción del capital en la producción del espacio— que se sustenta en el refuerzo de los movimientos de diferenciación del espacio, a partir de la apropiación de las históricas condiciones desiguales de desarrollo urbano en la ciudad, el cual acentúa el proceso de fragmentación y jerarquización del hábitat popular al exacerbar las desigualdades.

Con el fin de desarrollar esta reflexión, este artículo se estructura en cuatro partes, además de la presente introducción. En la primera parte, rescatamos lo histórico del proceso de formación y consolidación del hábitat popular en términos generales en América Latina y, en especial, en la metrópolis de São Paulo, con el énfasis en sus formas de producción bajo el predominio de la autoconstrucción. En la segunda parte, reflexionamos acerca de las dinámicas en curso y analizamos las transformaciones socioterritoriales de la producción del espacio y el reciente protagonismo que el mercado asume en la conformación del hábitat popular en las primeras décadas del siglo XXI, mediante el lanzamiento de grandes condominios residenciales populares sobrepuestos a la urbanización precaria. En la tercera parte, proponemos internarnos en el debate de las transformaciones de la producción del hábitat popular desde la perspectiva del avance neoliberal y de la financiarización, de ahí reflexionamos respecto de los significados e implicaciones de estos procesos y sus posibilidades de articulación en un debate de la teoría urbana latinoamericana; dichos significados los retomamos en las consideraciones finales.

Resulta importante destacar que las cavilaciones que pretendemos hacer son un intento de diálogo latinoamericano, el cual considera procesos similares en países como Chile, México y Colombia, ya que presentan políticas públicas habitacionales similares a las del caso brasileño, con un fuerte protagonismo de agentes privados, que visan la producción de una reflexión teórica común. Sin embargo, dichas cavilaciones admiten como referencia principal el contexto brasileño y, en particular, las dinámicas presentes en la metrópolis de São Paulo, objeto empírico de nuestras formulaciones.

### **La formación y consolidación del hábitat popular: la autoconstrucción**

La categoría hábitat popular, propuesta por Connolly (2013), se define como un mismo fenómeno que se observó en diversas ciudades de la región, pese a las particularidades vislumbradas en cada realidad latinoamericana. Según la autora, aunque el hábitat popular se defina por las teorías, a partir del segundo tercio del siglo XX, se puede caracterizar por “grandes extensiones de asentamientos irregulares autoproducidos de modo incremental por sus habitantes, donde vive buena parte de las clases subalternas de las ciudades latinoamericanas” (Connolly, 2013: 2).

Cabe la siguiente observación: en su texto Connolly se refiere a la particularidad latinoamericana de la urbanización irregular, precisamente para

demostrar de qué manera el propio avance de las investigaciones llevadas a cabo en América Latina busca deconstruir la informalidad así como otros temas idénticos. Por tanto, al utilizar el concepto de formas de producción (Jaramillo, 1982), buscamos analizar el hábitat popular a partir de su perspectiva productiva, y entenderlo como un territorio originalmente autoconstruido por la clase obrera que, a lo largo del tiempo, sufre de las distintas transformaciones en sus formas de producción en su búsqueda por romper el antagonismo regular contra irregular. En ese sentido, los diversos resultados tipológicos, tales como las favelas, los loteamientos populares, entre otros, se caracterizan por la misma forma de producción: la autoconstrucción.

Con tal de entender las implicaciones y significados de los procesos de transformación de las formas de producción del espacio en curso, consideramos relevante rescatar lo histórico del proceso de formación y la consolidación del hábitat popular en términos generales en América Latina y, en particular, en la metrópolis de São Paulo, ante la perspectiva de las formas productivas.

Históricamente el proceso de urbanización de las ciudades latinoamericanas se intensificó durante la segunda mitad del siglo XX, con el pronunciado crecimiento poblacional y territorial del espacio urbano. No obstante, este intenso crecimiento urbano en los países de la región no acompañó al proceso de producción capitalista del espacio, lo cual llevó a la población más pobre, sin condiciones de acceso a la vivienda, a consolidarse en el hábitat popular. En una gran parte de los países de América Latina, esta acentuada urbanización ocurrió principalmente entre las décadas de 1940 a 1970, lo cual coincidió, en cierta medida, con el desarrollo industrial latinoamericano, marcado principalmente por el reemplazo de importaciones y posteriormente, en algunos países, por la industria pesada. Este movimiento cimentó nuestros paisajes de modo singular con el hábitat popular, territorio donde vive una gran parte de las clases más pobres en las ciudades, el cual se define como la principal forma de acceso al suelo urbano de las clases subalternas y a la vivienda en los países latinoamericanos.

Si analizamos el caso de São Paulo, se puede decir que la noción de “periferia” fue la que afianzó el hábitat popular en el imaginario social.<sup>4</sup> El trinomio de casa propia, loteamiento periférico, autoconstrucción, puntualizó el crecimiento

---

<sup>4</sup> De forma general, la noción de periferia correspondería, desde una perspectiva geográfica, a los espacios ubicados lejos del centro metropolitano, mientras que a partir de una dimensión sociológica, este espacio se relaciona con los sitios donde se reproduce la infraestructura y la vivienda en condiciones precarias. Por otro lado, Rolnik y Bonduki definieron estos espacios específicos de la metrópoli de São Paulo como “parcelas del territorio de la ciudad con una baja renta diferencial” (1982: 147).

extensivo de la periferia en aquello que algunos denominaron como el *patrón periférico de crecimiento urbano* (Bolaffi, 1982) y en un evidente antagonismo del patrón de producción del espacio en las zonas más céntricas de la ciudad, con una producción verticalizada, intensiva y coordinada por la producción de mercado.

El aumento del número de trabajadores en la metrópolis de São Paulo, asociado a la intensificación de la industrialización en la segunda mitad del siglo XX, acabaron por aumentar la presión de la oferta de viviendas, la cual, a su vez, no iba acompañada ni por la producción privada (de mercado o sobre encargo) ni por la producción estatal. Como resultado de este escenario, vimos que la población más pobre encontró una alternativa en la autoconstrucción de casas en loteamientos periféricos y sin infraestructura. En su clásico libro *La expoliación urbana*, Lúcio Kowarick (1979) clasificó este “problema” habitacional brasileño en la interconexión de dos procesos: el primero, referente a las condiciones de explotación del trabajo propiamente dichas, es decir, las condiciones de pauperización absoluta o relativa a las que están sometidos los diversos segmentos de la clase obrera (sobreexplotación); así como el segundo proceso que él nombra *expoliación urbana* y que consiste en la:

[...] suma total de extorsiones que se operan a través de la inexistencia o precariedad de los servicios de consumo colectivo que son socialmente necesarios por su relación con los niveles de subsistencia y que agudizan aún más el deterioro que se realiza en el ámbito de las relaciones de trabajo (Kowarick, 1979: 59).

Estos hechos han llevado a varios investigadores de lo urbano a mostrar el hábitat popular como un territorio construido por la clase obrera, el cual representa un sitio privilegiado para la reproducción de la fuerza de trabajo. A la luz de las reflexiones hechas por Francisco de Oliveira ([1972] 2013), en las cuales el aparente desorden de la urbanización, en realidad consiste en una lógica coordinada por las necesidades de acumulación del capital, que articula las formas de producción del espacio y lo urbano desde la perspectiva del proceso de industrialización, por ende, el papel de estos territorios sería el de garantizar la devaluación del costo de reproducción de la fuerza de trabajo (Kowarick, 1979; Rolnik y Bonduki, 1982).

En lo que respecta al conjunto de estudios respecto de la urbanización brasileña, llevado a cabo entre 1970 y 1980, Pereira señala que la “producción organizada del espacio —moderna e industrial— se contraponía a otro espacio, donde la apropiación desorganizada del lote se sumaba a la producción precaria

de la casa propia por los trabajadores” (2005b: 4), lo cual fundamenta las explicaciones de la desigualdad de la urbanización, en el *modelo centro-periferia*. Bajo este modelo, las zonas céntricas se fijaron como el espacio de vivienda de las clases más acaudaladas de la población, bien atendida por servicios e infraestructura mientras que, en las periferias, la carencia de infraestructuras y de equipamiento urbano caracterizó el lugar de los pobres en las ciudades.

Según el mismo autor en otro trabajo, el modelo centro-periferia aplicado en América Latina favoreció una comprensión segmentada y dual del proceso de urbanización, lo que opacó las dinámicas inmobiliarias de crecimiento urbano. En primera, “porque no surgió como un modelo de crecimiento de la ciudad, sino como una descripción de las diferencias en la construcción” y también porque la “yuxtaposición de ambas dinámicas de construcción nunca buscó entender la unidad y la diversidad de las formas de producción del espacio urbano” (Pereira, 2005a: 4). La yuxtaposición de espacios ricos y pobres, como un mosaico, no articula entre sí las dinámicas de las partes consideradas y tampoco representa la diversidad de los productos inmobiliarios ni las formas de producción de la ciudad. Con este modelo, se pierde por completo la dimensión dinámica del mercado y de la producción capitalista de la ciudad, además de que termina por limitar el conocimiento de las otras formas de producción y sus articulaciones (Pereira, 2005a).

Cuando analizamos las formas de producción presentes en este modelo histórico, la autoconstrucción se destaca en el hábitat popular y en la metrópolis como la manera predominante de la urbanización con un carácter extensivo. En ésta se concentra la población de bajos recursos en los loteamientos periféricos, que posteriormente se yuxtapusieron a los conjuntos habitacionales de la producción estatal capitalista devaluada. El Estado, a raíz de los precios de los terrenos en las zonas más céntricas, produjo miles de viviendas sociales en conjuntos habitacionales, en las periferias de São Paulo durante las décadas de 1970 a 1990.<sup>5</sup>

En México, la solución habitacional más difundida en esa época por la misma clase obrera fue la autoconstrucción de la vivienda, en loteamientos periféricos y la ocupación de zonas de riesgo, en particular en la década de 1980;<sup>6</sup> lo mismo ocurrió en Bogotá, Colombia, donde la autoconstrucción llegó a representar 49% de la producción total de viviendas.<sup>7</sup> En Chile, tampoco fue

<sup>5</sup> Se estima que fueron construidas alrededor de 210 mil unidades habitacionales en toda la región metropolitana (Meyer, Grostein y Biderman, 2004: 66).

<sup>6</sup> Véase Carvalho, Higor Rafael de Souza (2016).

<sup>7</sup> Véase la obra de Jaramillo y Cuervo (2009).

diferente y entre las décadas de 1950 a 1970 la principal solución que encontraron los más pobres fue la ocupación de tierras en la periferia de la ciudad y se les conocieron como “poblaciones callampas” y “tomas de terrenos”.

No obstante, Rufino y Pereira (2011) también enfatizan en la importancia de otras maneras de producción en este escenario, como la producción por encargo en São Paulo, la cual presentó resultados significativos en los más diversos territorios, ya sea en las zonas más céntricas, ubicaciones intermediarias o incluso en las periferias. Mientras tanto, la producción estatal se hacía cada vez más presente, mediante diferentes estrategias: por medio de la promoción de infraestructuras, subsidios, financiamientos y construcción de nuevas unidades.

En una gran parte de los países de América Latina, en la década de los ochenta estuvo marcada por una profunda crisis económica que se caracterizó por elevados índices de inflación, bajo crecimiento del producto interno bruto (PIB) y un aumento de la desigualdad social, lo cual alteró la dinámica del crecimiento urbano. En este escenario, el poder adquisitivo de la población se redujo continuamente, incluso en los países donde la falta de vivienda no era un problema recurrente, como el caso de Paraguay o Uruguay, por ejemplo, se dieron otras maneras de producción de vivienda debido a las dificultades de la población más pobre para adquirir el acceso a una vivienda de mercado.

A partir de mediados de la década de 1970, en las periferias de São Paulo, se observa que la expansión extensiva de la ciudad, a partir de loteamientos periféricos de baja densidad poblacional, preponderante hasta aquel momento, empieza a competir con un modo de ocupación intensivo, mediante el cual la población pobre también se establece en las zonas sobrantes del mercado, por lo general, en las áreas verdes públicas o de protección ambiental, de igual manera en barriadas y favelas, tanto en las zonas más céntricas como en el hábitat popular.

Las mejorías de las condiciones urbanas, con la instrumentación de ciertas infraestructuras y equipamiento urbano al final de la década de los setenta y a inicios de los ochenta,<sup>8</sup> así como los equipamientos de consumo privados en los años noventa;<sup>9</sup> se yuxtapusieron a los asentamientos residenciales de urbanización precaria, lo que permitió configurar, de acuerdo con Rolnik y Frúgoli, una “nueva espacialidad de la desigualdad, al conformar una estructura en la que conviven la fragmentación y la dualización” (2001: 49).

Además, estas mejorías de las condiciones urbanas, asociadas al proceso de valoración de las tierras en las zonas céntricas de la metrópolis, llevaron a

<sup>8</sup> Como lo han señalado Marques y Bichir (2001).

<sup>9</sup> Al respecto, véase la obra de Rolnik y Frúgoli (2001).

aumentos significativos del precio de la tierra en el hábitat popular. Este fenómeno, combinado con la pauperización de los trabajadores, impuso obstáculos a la producción doméstica (autoconstrucción de la vivienda) de las viviendas en los loteamientos periféricos, lo cual intensificó la ocupación del suelo en las zonas céntricas.

Sin embargo, el modelo centro-periferia ha mostrado indicios de su insuficiencia para explicar las dinámicas urbanas. El patrón de expansión extensiva de baja densidad que caracterizó el hábitat popular en un primer momento, poco a poco se transforma debido a las dinámicas de ocupación intensivas que reprodujeron precariedades habitacionales, al mismo tiempo que se daba el incremento demográfico, ya sea en las parcelas más céntricas de la metrópolis o en las barriadas y áreas verdes, o también en las llamadas “favelas de las periferias”, ubicadas en las zonas sobrantes del hábitat popular. A continuación, presentamos los despliegues de estas transformaciones socioterritoriales en el *hábitat popular* latinoamericano.

### Nuevas dinámicas cuestionadas: la producción de mercado

Tal como hemos visto, las inversiones realizadas en la periferia de la metrópolis de São Paulo, tanto por parte del Estado como del sector privado, principalmente durante los años que van de 1970 a 1980, así como la elevación del precio de los terrenos, no fueron acompañadas por aumentos salariales de los trabajadores, ni siquiera aumentó su poder adquisitivo, lo cual inviabilizó, en cierto modo, la producción doméstica de la vivienda en el hábitat popular. Según Rufo y Pereira (2011), este proceso tuvo como consecuencia la intensificación de la ocupación del suelo en territorios generalmente irregulares de zonas ya afianzadas, se incluyen los centros tradicionales que de alguna manera habían sido abandonados debido al desplazamiento de las inversiones hacia los negocios con mayor rentabilidad, así como a los territorios de protección ambiental.

A lo largo de la década de 1980, en un contexto de fuerte inestabilidad macroeconómica, la producción inmobiliaria para el mercado de la Región Metropolitana de São Paulo (RMSP) se destinó esencialmente a los emprendimientos de alto nivel, los cuales se concentraron en el centro extendido del municipio de São Paulo.<sup>10</sup> Ya al final de los años noventa —a pesar del proceso de estabilización económica aún en curso—, el mecanismo de autofinancia-

<sup>10</sup> Véase la obra de Castro y Shimbo (2010).



miento para la adquisición de casa propia fue esencial para el crecimiento de la producción de vivienda de mercado, la cual también se destinaba a la población de bajo y medio-bajo ingreso; en particular, por medio de la forma jurídica de las cooperativas de viviendas. Desde este modelo, los usuarios anticipan su capital-dinero para la producción de la vivienda, de esta manera eliminan la intermediación financiera de la producción en serie y asumen los riesgos de la producción al comprar inmuebles en preventa (Castro y Shimbo, 2010).

En los últimos años del milenio, la metrópolis de São Paulo experimentó un fuerte incremento de las actividades inmobiliarias (Castro, 1999), dicho incremento fue superado durante el ciclo posterior de producción que ocurrió en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, en el cual el “segmento económico”, enfocado a las clases de menor poder adquisitivo, también fue esencial para la intensificación de la oferta habitacional. Cabe destacar que esta segunda fase de aumento de la producción está marcada por importantes cambios estructurales en la producción inmobiliaria brasileña, los cuales son aplicados en los diversos contextos regionales, por lo que consolidan de manera definitiva la expansión de las relaciones capitalistas en el sector (Rufino, 2012).

La confluencia que se estableció durante este segundo periodo de expansión entre el Estado, el mercado inmobiliario y el capital financiero amplificó la demanda de vivienda que fue atendida por grandes empresas constructoras y promotoras inmobiliarias y, al mismo tiempo, contempló una determinada tajada del público-objetivo de la política habitacional, lo que crea un “nuevo producto” y nuevas formas de producción. Shimbo (2010) define este producto como “vivienda social de mercado”.<sup>11</sup>

Dicha expansión de la intervención del sector fue acompañada de nuevas estrategias, en el intento por aplicar al circuito inmobiliario la experiencia del comercio minorista, para captar a los consumidores de ingresos más bajos (Fix, 2011).

En la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, observamos en la RMSP un *boom* inmobiliario que, según Sígolo (2014) se caracteriza por la expansión territorial del mercado formal de vivienda en las periferias afianzadas y por el alza de la demanda atendida; al incorporar los segmentos de medio y medio-bajo ingreso, lo cual resulta en la integración de nuevas regiones en las dinámicas inmobiliarias formales y la configuración de una “nueva cartografía de

---

<sup>11</sup> Para el autor, el término “vivienda social de mercado” surgió con la intención de hacer énfasis en la combinación de denominaciones que antes hubieran correspondido a sistemas de financiamiento diferentes, lo “social” y lo de “mercado” (Shimbo, 2010),

la segregación socioespacial en la metrópolis”. Según la misma autora, en otro de sus trabajos, la consolidación de dicha expansión en el espacio fue marcada por condicionantes relativas a la estructuración urbana existente, así como a las disputas por el uso del suelo y a la estructura de propiedad de la tierra urbanizada, luego pone énfasis en cómo los aspectos locales dialogan o no, con la lógica de acumulación capitalista (Sígolo y Castro, 2017).

El Programa Mi Casa Mi Vida (PMCMV), lanzado en el 2009 por el gobierno federal, tuvo un papel esencial en el fortalecimiento de la producción inmobiliaria dirigida al segmento económico al establecer un sistema de crédito y fases de subsidios gubernamentales directos; dicho fortalecimiento fue proporcional al rango de ingreso de las familias (Cardoso y Aragão, 2013). De acuerdo con los datos oficiales divulgados por el PMCMV, se muestran números notables en la producción de viviendas, la cifra asciende a 5.2 millones de viviendas entregadas o encargadas,<sup>12</sup> lo cual contribuye a la vigorosa expansión territorial del sector inmobiliario en el país, con una mención especial para el “segmento económico”.

Según datos divulgados por la Asociación Brasileña de Promotoras Inmobiliarias (ABRAINC, por sus siglas en portugués), las promotoras inmobiliarias lanzaron un total de 6.3 millones de unidades habitacionales entre el 2008-2017, de las cuales 77.8% se hizo en el marco del PMCMV. Mientras que los emprendimientos de medio y alto patrón correspondieron a 20.7% de los lanzamientos (Anizelli, 2017). Dichos datos ponen de relieve la creciente importancia del mercado de la vivienda económica en la configuración de las ciudades brasileñas.<sup>13</sup>

Como lo apuntan Castro y Shimbo (2010), cabe señalar que las particularidades entre estos dos momentos de la producción inmobiliaria en São Paulo consisten precisamente en la relación entre los agentes del mercado inmobiliario y el Estado. En los años noventa, el autofinanciamiento fue una respuesta a la “ausencia” del poder público y de fuentes de financiamiento para la adquisición de casa propia por los estratos medios y bajos de la población, mientras que, a inicios del siglo XXI, la intervención del Estado fue fundamental para que se viabilizara el mercado inmobiliario, mediante la ampliación del crédito dirigido

<sup>12</sup> Véase el texto de Amore, Shimbo y Rufino (coords.) (2015).

<sup>13</sup> La consagración de la política de producción de la vivienda económica mediante el PMCMV permitió un importante proceso de expansión del mercado inmobiliario con la inclusión de las familias de bajos recursos, lo cual impulsó un movimiento de intensificación de la construcción en los espacios más alejados de la metrópolis como una condición de viabilidad de ese negocio, para posicionarse como una nueva etapa de acumulación, en la cual se instrumentaliza la vivienda como una doble frontera del capital (económica y espacial) (Rufino, 2020).

directamente al consumidor y al productor, junto con la oferta de subsidios. A partir de los recursos ofrecidos por el Sistema Financiero de la Vivienda (SFH, por sus siglas en portugués), se flexibilizó la obtención del crédito y se facilitó enormemente su distribución, si lo comparamos con el periodo anterior. Se destaca también la novedad de la financiarización de las empresas constructoras y de las promotoras, lo cual posibilitó grandes volúmenes de capital para el aumento de la producción.

El movimiento de expansión de la forma de producción de vivienda de mercado no es una particularidad brasileña, ya que también se puede observar en otros países de América Latina, aunque cada uno presenta sus propias especificidades según las distintas formaciones sociales. La convergencia entre políticas públicas habitacionales y de mercado se ubica en el contexto de los cambios globales ocurridos en el capitalismo, los cuales, asociados al avance de los preceptos neoliberales y a la reorganización del capital financiero, viabilizan la intensificación de la producción de viviendas enfocada en el mercado, mediante un movimiento de expansión de esta forma de producción en el espacio.

Por ejemplo, en Chile, la instauración del régimen militar comandado por Augusto Pinochet adoptó un modelo económico neoliberal (pionero en América Latina), mediante el cual el Estado desempeñó un papel subsidiario en lo referente a la vivienda social, al otorgar subsidios complementarios a los ahorros e hipotecas, con el propósito de aumentar la capacidad de financiamiento y compra de viviendas en el mercado. Siguiendo esta lógica liberal, en 1979 el gobierno liberaliza también el mercado de tierras, justificando que el incremento de la disponibilidad de terrenos disminuiría los precios y posibilitaría la construcción de mayores cantidades de vivienda, lo cual no ocurrió (Hidalgo, 2005).

La radicalidad de la política de extinción de los asentamientos populares autoconstruidos adoptada por la dictadura llevó a esta forma de producción del espacio a componer tan solo 4% de la vivienda de la población del país, en evidente contraposición a la vivienda producida por el mercado, lo cual resultó en los inmensos conjuntos habitacionales periféricos. No obstante, lo que aparentaba ser “un éxito en términos de política habitacional”, resultó ineficaz y desencadenó otro problema considerablemente significativo: un *stock* elevadísimo de viviendas inadecuadas para vivir; dicho fenómeno fue clasificado por Rodríguez y Sugranyes (2004) como “los con techo”.

Al acercarse a la realidad mexicana, Aguilera (2015) analizó la producción del mercado inmobiliario privado de interés social y destacó que su papel estuvo más conectado a la canalización de excedente del capital de los mercados

financieros que a una política pública enfocada en atender las necesidades de vivienda de la población más pobre. De acuerdo con Aguilera, “la renta inmobiliaria se convirtió entonces en un elemento clave no sólo para el desarrollo territorial, sino como apalancamiento para que los capitales financieros comenzaran a dictar los procesos económicos predominantes para la ciudad” (2015: 3). La ayuda estatal fue también un elemento esencial en este proceso, mediante la viabilización del crédito y subsidios a la demanda.

Así pues, el autor resalta el resultado contradictorio de la política de carácter neoliberal en la cual la producción de viviendas en México tuvo un crecimiento sin precedentes a lo largo de la última década, pero evidentemente incompatible con la persistencia del déficit habitacional y con más de cinco millones de viviendas abandonadas. La construcción de nueve millones de casas mediante la producción de mercado —lo que equivale a 17% del parque habitacional en el país—,<sup>14</sup> junto con la excesiva reducción de la producción pública de vivienda que excluyó a la población no asalariada, dado que no podía acceder al crédito ni hacer frente a los elevados precios de los inmuebles, lo cual la obligó, de forma general, a las alternativas precarias de vivienda. La estrategia de asociar las ganancias de escala a las ganancias provenientes de la producción de viviendas en terrenos baratos, dirigieron la producción de mercado hacia las zonas cada vez más alejadas y que antes caracterizaban el hábitat popular, lo cual inviabilizó, en cierta forma, la producción extensiva de la autoconstrucción y fortaleció las condiciones precarias de vivienda en las zonas más céntricas.

En la política habitacional colombiana, específicamente en la ciudad de Bogotá, Jaramillo y Cuervo (2009) destacan el fracaso de las políticas de carácter claramente liberal,<sup>15</sup> adoptadas en un intento por hacer accesible la vivienda a la población más pobre, así como dinamizar la construcción de viviendas para que el sector productivo contribuya con la producción de riqueza del país (a partir de la creación de empleos y la dinamización de otros sectores). En sus análisis, los autores destacan de qué manera el Estado actuó también para dirigir la producción de la vivienda hacia una forma única de producción: el mercado privado.<sup>16</sup> Se liquidaron las líneas de financiamiento especial destinadas a la vivienda social,

---

<sup>14</sup> Véase el trabajo de Aguilera (2015).

<sup>15</sup> De acuerdo con los autores, estas políticas son parte integral de las reformas neoliberales que empezaron a implementarse de manera incisiva a partir de los años 1990 en Colombia, mediante una fuerte radicalización de los modelos ortodoxos en los cuales se inspiraron.

<sup>16</sup> En el discurso de las instancias estatales para promover este tipo de producción, entre otras razones, se da por hecho que dicha producción se considera más eficiente y productiva que las demás formas de producción de la vivienda, véase Jaramillo y Cuervo (2009: 20).

al igual que los promotores estatales oficiales de vivienda popular, apostaron que sólo los subsidios para las familias más pobres serían suficientes para incorporar plenamente la demanda solvente en la producción privada de viviendas.

En el caso bogotano, si observamos los impactos de las políticas habitacionales neoliberales en la composición de las formas de producción del sector, se constata que la producción de mercado privado llega a abarcar 92% de la producción de viviendas en Bogotá (entre mercado, encargo y Estado). Esta cifra se reduce a 50%, cuando se tiene en cuenta la totalidad de la producción inmobiliaria, que incluye la autoconstrucción de la vivienda. Estos datos resaltan la agudización de las formas de producción del espacio, en el cual el Estado percibe como un elemento negativo la heterogeneidad de formas productivas. A partir de estos datos, lo que se puede constatar es que las políticas estatales buscan una homogeneización productiva que no es compatible con la racionalidad de dicha manera de producción del espacio, dado que su fundamento lógico es la rentabilidad, la cual se sustenta justamente en la diferenciación espacial. Los elevados precios cobrados por las viviendas llevan a una gran parte de la población a recurrir a otras alternativas como la autoconstrucción, que había logrado bajar en los periodos anteriores, para alcanzar 12% de la producción de vivienda en Bogotá, de 1985 a 1993, y que aumentó bruscamente durante el periodo de adopción de las políticas neoliberales, de 1993 a 2005, lo cual corresponde a 44.2% de la producción total de viviendas en la ciudad.

De acuerdo con Rufino y Pereira, si estudiamos el caso de São Paulo vemos que las grandes empresas del sector se fortalecieron como resultado de la intensificación de los capitales dirigidos al sector inmobiliario y su consecuente movimiento de centralización, a expensas de las pequeñas y medianas empresas quienes —al no tener las condiciones competitivas debido a la ampliación de la capacidad de los emprendimientos— “dirigieron su intervención a los espacios que antes eran atendidos por otras formas de producción, incluso las no mercantiles” (Rufino y Pereira, 2011: 9). Por lo general, este movimiento restringe sobremedida la intervención de las formas domésticas, es decir, la autoconstrucción y el encargo de la producción y expansión de la ciudad, al mismo tiempo que resalta las contradicciones de la forma de producción estatal. Esta última que, en un principio, en su forma pura, podría caracterizarse por una producción completamente desmercantilizada, apunta hacia un movimiento de intervención cada vez más cercano a la producción de mercado, puesto que el Estado termina por impulsarla al participar en la mejoría de las estructuras de financiamiento de la producción y del consumo de la mercancía vivienda, lo cual favorece a las grandes empresas constructoras.

Lo que se entiende de la producción de lo urbano es el reciente protagonismo que el mercado asume en la conformación del hábitat popular —mediante el lanzamiento de grandes condominios residenciales, sobrepuestos a la urbanización precaria— al apropiarse de las ganancias de la producción del espacio cotidiano socialmente realizado, que se yuxtapone a las formas históricas de producción del espacio local, ya sea por medio de la autoconstrucción, el encargo o la edificación pública de los conjuntos habitacionales (Oliveira, 2018). Este hecho nos lleva a cuestionar los significados de los procesos en curso y a reflexionar acerca de los nexos establecidos entre las formas de producción del espacio, en búsqueda de una comprensión de la totalidad.

Al analizar la metrópolis de São Paulo, podemos inferir que la producción de mercado, predominante en los mecanismos de valoración y capitalización inmobiliaria, adquiere predominio en el proceso de producción del espacio, lo cual hace posible comprender la metrópolis a partir de las relaciones sociales de producción instauradas por esta forma productiva (Rufino y Pereira, 2011). Desde una perspectiva latinoamericana, aunque la forma de mercado no se posicione preminentemente en el espacio, todavía firma como forma dominante, determinada por las relaciones sociales de producción que ella misma generó. No obstante, este movimiento de dominación relacionado con la superioridad de la producción de mercado en el caso brasileño pone de relieve un nuevo patrón de acumulación que condiciona la dinámica metropolitana, tal y como lo apunta Rufino (2020).

### **Significados e implicaciones en la producción de nuevas desigualdades**

Las transformaciones en las maneras de reproducción del espacio descritas hasta ahora nos acercan a elementos importantes para reflexionar respecto de las dinámicas urbanas latinoamericanas en la actualidad. La instrumentación de políticas neoliberales en América Latina y la progresiva aproximación entre espacio y capital financiero acarrearán implicaciones espaciales diferentes a las que se observan en los países centrales, las cuales derivan de las peculiaridades de nuestras ciudades, producto de procesos particulares del desarrollo histórico de las formaciones sociales latinoamericanas, de su carácter desigual y combinado, y de la heterogénea combinación de las formas socioespaciales resultantes (Márquez y Pradilla, 2016).

En esta tercera parte nos proponemos reflexionar respecto de los procesos contemporáneos en el hábitat popular latinoamericano, al articular tanto

los cambios inmediatos en las relaciones de las formas productivas del espacio (Jaramillo, 1982) como las transformaciones globales y políticas (Connolly, 2013) actualizadas para el siglo XXI, además de identificar las modificaciones y sus significados en la producción de lo urbano.

Un rasgo común entre los textos de Jaramillo (1982) y Connolly (2013) es la contribución latinoamericana en particular, para la teoría urbanística. Si analizamos las investigaciones sobre el capitalismo periférico, Connolly (2013) destacó el hábitat popular como una particularidad específica de la urbanización en América Latina, lo cual inspiró una formación teórica peculiar de los estudios urbanos, el “paradigma latinoamericano del hábitat popular”. En ese sentido, desde nuestra perspectiva, el aporte de Jaramillo (1982) al destacar la heterogeneidad de las formas de producción del espacio en el mundo subdesarrollado representa un método más adecuado para comprender las ciudades en América Latina. El colombiano considera el espacio construido como el resultado de las articulaciones entre las distintas maneras de producción, lo cual posibilita su comprensión como un todo y no sólo entender las desigualdades socioespaciales como un simple resultado del proceso periférico de crecimiento de las metrópolis.

Si examinamos las transformaciones en el hábitat popular que hemos descrito hasta ahora, resulta interesante destacar el trabajo de Ivone Mautner ([1999] 2015) acerca de la periferia de São Paulo donde la autora sostiene que los loteamientos periféricos configuran la “base de un proceso de producción del espacio urbano”, en el cual “las viejas periferias se integran gradualmente a la ciudad, ocupadas ahora por nuevos residentes y reorganizadas por el capital” (Mautner [1999] 2015: 254). Si bien la periferia de São Paulo se caracteriza, según ella, por su fragmentación y discontinuidad, tanto en el “tiempo” como en el “espacio”, también se configura como una “secuencia de tres capas, las dos primeras consisten en el trabajo [construcción de la casa por el propio trabajador y dotación de infraestructuras básicas por el Estado], las cuales cubren y preparan la tierra para la tercera, la del capital” (Mautner [1999] 2015: 256).

Desde esa perspectiva, Mautner demuestra la articulación existente entre las diferentes formas de producción del espacio y resalta el “papel de preparación del espacio”, llevado a cabo tanto por el trabajador como por el Estado, a fin de ofrecer los requisitos mínimos demandados por el capital. En otras palabras, se trata de un proceso de creación de las condiciones de inversión que encabeza la producción efectiva de nuevos excedentes, dirigida por el capital y que nos lleva a cuestionar la supuesta “demora” atribuida a las maneras de producción del hábitat popular señalada por Jaramillo (1982).



Cuando analiza la condición del subdesarrollo en Brasil dentro del proceso global de expansión capitalista —articulado por economía, políticas y clases sociales—, Oliveira ([1972] 2013: 59) destaca la necesidad de entender los fenómenos urbanos “dentro de un marco teórico donde las necesidades de la acumulación imponen un crecimiento horizontalizado de los servicios, cuya forma aparente es el caos de las ciudades”. Oliveira rompe así con la visión dualista al develar los nexos establecidos entre lo moderno industrial y lo urbano en su forma más arcaica.<sup>17</sup> De acuerdo con este autor:

[...] la expansión del capitalismo en Brasil se da a través de la introducción de relaciones nuevas en el sistema arcaico y la reproducción de relaciones arcaicas en el nuevo, lo que es una manera de compatibilizar la acumulación global, dado que la introducción de relaciones nuevas en el sistema arcaico libera a la fuerza de trabajo que soporta la acumulación industrial-urbana y en la que la reproducción de relaciones arcaicas en el nuevo sistema *preserva* el potencial de acumulación liberado *exclusivamente* a fines de la expansión de dicho nuevo sistema (Oliveira [1972] 2013: 60).

Si bien, Francisco de Oliveira nos ofrece una comprensión fundamental de que “lo llamado ‘moderno’ crece y se alimenta de la existencia de la ‘demora’” (Oliveira [1972] 2013: 32), por otro lado, su crítica llevó a que una gran parte de los investigadores brasileños se restringieran a la “crítica de la función que lo urbano más demorado desempeña en la industrialización: la reducción del costo de reproducción de la fuerza de trabajo” (Pereira, 2005a: 6). Otras implicaciones entre lo urbano y la industrialización no fueron exploradas a fondo y los estudios, durante algunos años, se dirigieron siempre con el propósito de evidenciar las articulaciones de las formas productivas, en especial, la autoconstrucción y la producción de mercado como formas vinculadas desde una perspectiva industrial de costos de producción.

Si retomamos la hipótesis teórica de Henry Lefebvre ([1972] 1999: 15), en la cual la sociedad urbana “resulta de la urbanización completa”, al poner de relieve la centralidad del espacio en el proceso de producción y reproducción del capital, podemos observar que esta perspectiva industrial es superada por la urbana, lo cual implica transformaciones en las articulaciones entre las ma-

---

<sup>17</sup> De acuerdo con el autor “es en apariencia, una supervivencia de las prácticas de ‘economía natural’ dentro de las ciudades [la cual] encaja perfectamente con el proceso de expansión capitalista, y que tiene una de sus bases y su dinamismo en la intensa explotación de la fuerza de trabajo” (Oliveira, 1972: 31).

neras de producción del espacio. En ese sentido, cabe destacar la centralidad del precio de la tierra en la determinación de las dinámicas en curso, en un escenario en el que el precio de los inmuebles se vincula principalmente con el ingreso de la tierra capitalizada y la disputa en la distribución del valor. Desde este enfoque, la intensificación del gradiente de los precios admite como contrapeso los procesos de fragmentación y diferenciación del espacio, lo cual permite la constante valoración inmobiliaria en la ciudad.

Al analizar el nivel más inmediato de la producción de vivienda, vemos que diversos estudios sistematizaron los resultados de los procesos de producción de la vivienda popular mediante el mercado, lo cual dejó al descubierto la baja calidad constructiva de las viviendas, la reducción del tamaño, las localizaciones cada vez más alejadas, el aumento del tamaño de los emprendimientos con un mayor número de viviendas y un fuerte proceso de propagación de condominios, en el caso de Brasil, que impone nuevas lógicas al cotidiano de la población más pobre. La investigación de Lúcia Shimbo (2010) demostró de qué manera el control del proceso de trabajo se sobrepuso a la introducción de máquinas y tecnología como estrategia de ampliación de las ganancias de las grandes promotoras inmobiliarias. La estandarización de los procesos productivos y de las tipologías habitacionales, así como las ganancias de escala fueron esenciales para este proceso. Mediante el PMCMV, la política habitacional brasileña priorizó principalmente la construcción de nuevas unidades habitacionales y menospreció otras opciones de suministro de vivienda conforme estipulaba el Plan Nacional para la Vivienda (PlanHab, por su abreviatura en portugués).<sup>18</sup> La acción del Estado, al hacer disponibles grandes cantidades del fondo público mediante subsidios, fue fundamental para atraer capitales para el sector de la construcción y así consolidar la expansión de la producción dirigida al segmento popular. Dicho movimiento impulsó de forma generalizada el incremento de los precios de la vivienda en diversos espacios de la metrópolis (Rufino, 2020), de manera contradictoria a las reglas clásicas del mercado en la producción de mercancías. El aumento de la producción, en vez de reducir los precios, impulsó la elevación de los valores inmobiliarios, lo cual destaca la importancia de entender mejor los procesos de distribución de la plusvalía analizados por Marx en el tercer volumen de su libro, *El Capital*.

---

<sup>18</sup> Finalizado en el 2008, este plan tenía por objetivo planificar las acciones públicas y privadas, a mediano y largo plazo, para evaluar las necesidades habitacionales en el país, en un tiempo de 15 años, para ello se consideró la diversidad de la problemática habitacional, las distintas categorías de municipios, las particularidades regionales, así como las diferentes percepciones de cada segmento social (Bonduki, 2009).

Los resultados de los investigadores contradicen la apuesta que se hacía de la producción de mercado como una manera productiva ideal para resolver el problema de la vivienda de los más pobres. Al ser el meollo de las propuestas neoliberales, esta postura se manifestó también en el ámbito académico, en el que se creía que la ampliación del segmento de la población atendida por el sector inmobiliario privado permitiría dirigir las acciones estatales hacia los pobladores con menor poder adquisitivo y que aun con las facilidades de crédito no lograban cumplir con las exigencias mínimas del mercado.<sup>19</sup> Tal como lo hemos visto, en Brasil y en otros países latinoamericanos, las políticas enfocadas en la producción de mercado dejaron a una gran parte de la población fuera de los sistemas de financiamiento, desatendida por las políticas habitacionales, en la medida en que la forma de producción estatal devaluada se ha disuelto durante las últimas décadas, además de no lograr revertir el cuadro histórico de precariedades que caracterizó el *hábitat popular* (Oliveira, 2017).

La expansión de la forma de producción de mercado en lo urbano significa mucho más que una simple transformación en la combinación cuantitativa de las maneras productivas, dicha expansión es una manifestación de la alteración de las conexiones entre los diferentes modos de producción los cuales, en cierto modo, inviabiliza otras del espacio; ya sea la producción estatal, la forma por encargo, o la autoconstrucción (representada por los grandes asentamientos populares cuyo auge fue en las décadas de 1950 a 1970), debido a los elevados precios de los terrenos. Sin opciones, la población de bajos ingresos busca alternativas cada vez más precarias y por ende limita cada vez más sus oportunidades de una vivienda digna.<sup>20</sup> También, cabe destacar que dicha transición de las formas de producción lleva a otros agentes a intervenir en estos “nuevos” lugares, con mayores tasas de rentabilidad, al modificarlos de manera selectiva y jerarquizada, lo que a su vez, abre un espacio para agentes con una capacidad mayor, quienes empiezan a intervenir en dichos territorios.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> En la facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (FAU-USP) se llevó a cabo en 1997 el seminario “Workshop Vivienda: ¿Cómo ampliar el mercado?”, el cual se basó en el diagnóstico de la restringida participación del mercado residencial privado legal en la producción de viviendas (en algunas ciudades no llegaba a 50%), lo que dirigió a los sectores medios de la población hacia las políticas habitacionales promovidas por el Estado y que en un escenario de escasez, nunca atendió a la población de menor poder adquisitivo.

<sup>20</sup> Además, cabe destacar después de las visitas de campo a la periferia de São Paulo, que la precariedad social de los indigentes, quienes antes se ubicaban principalmente en las zonas más céntricas de la ciudad, ahora se encuentran también en las calles y periferias, en el *hábitat popular*.

<sup>21</sup> Quienes reproducen el movimiento ya señalado por Mautner en su artículo: “A periferia como fronteira de expansão do capital” ([1999] 2005).

Los cambios presentados en la producción de São Paulo dejan en claro el fortalecimiento de las desigualdades socioespaciales. Como lo hemos señalado en otro trabajo, estas nuevas formas de intervención-producción en el hábitat popular, “en vez de revertir las precariedades históricamente afianzadas, crean nuevos espacios de segregación y de exclusión territorial” (Oliveira, 2017: 18), al yuxtaponer realidades nuevas y antiguas, a partir de una apropiación selectiva de estos territorios. Selectiva, porque el avance de la forma de mercado no se da de manera homogénea lo largo del territorio, lo cual incide en su totalidad. Sino todo lo contrario, su lógica de rentabilidad pide una ocupación diferenciada del espacio, que fragmenta la organización interna de dichos asentamientos populares.

Respecto a dicho proceso de producción de la vivienda económica vía el mercado, desde una perspectiva crítica, Rufino (2020) es contundente al resaltar que se trata de “una nueva etapa de reproducción del capital en el espacio” y devela la fuerza de una nueva lógica de expansión metropolitana, la cual “se diferencia de las dinámicas anteriores, en la medida en que asegura la acumulación ampliada del capital a partir de la asociación de fuertes inversiones inmobiliarias con importantes infraestructuras regionales” (Rufino, 2020: 4), lo cual intensifica el potencial de rentas con base en procesos que acentúan la diferenciación interna del espacio geográfico. De acuerdo con la autora, si por una parte este fenómeno “revela el aumento de la construcción, así como la elevación de la captación de la renta como estrategias principales para el crecimiento de las ganancias, por otro lado, vuelve a poner el interés en los procesos de expansión urbana” en los nuevos territorios.

La expansión de la forma de mercado llevada a cabo por el Estado abre oportunidades para los intentos de homogeneización de una misma lógica productiva, que se posiciona en la producción del espacio y se centra en el valor de cambio. De esta manera, a partir de la racionalidad del patrón periférico de urbanización, la metrópolis se enfoca en un proceso de intensificación metropolitana. Los espacios antes caracterizados por maneras de producción no mercantiles, y originalmente predominantes del hábitat popular, ahora se incorporan a las relaciones sociales de producción capitalista,<sup>22</sup> que le niegan a la población más pobre otras alternativas de vivienda.

---

<sup>22</sup> Abramo, en el texto *La ciudad com-fusa: la mano inoxidable del mercado y la producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas* (2007), pone de relieve este aspecto al investigar las lógicas mercantiles de la producción formal e informal del espacio, ya sea en zonas más céntricas o en los asentamientos populares periféricos.

El proceso de despojo de la clase obrera en la actualidad también se debe de repensar. Si antes esta expropiación ocurría a raíz de la falta de condiciones de uso de lo urbano en el hábitat popular, por medio del proceso de expoliación urbana —como lo denominó Kowarick (1979)—, hoy en día podríamos pensar en una expoliación inmobiliario-financiera que se impone a la población más necesitada. Sin embargo, los recursos financieros como el aumento de los plazos de pago de las viviendas y las reducciones en el valor mensual pagado por las parcelas de compra de los inmuebles obscurecen estos procesos. También las “nuevas maneras de habitar” imponen a la población más necesitada precios elevados que cobran las infraestructuras de los condominios, valores que antes no estaban disponibles para estos segmentos de la población. Esto a su vez dificulta aún más el acceso a la vivienda digna, como lo muestran los propios datos del déficit habitacional brasileño en los últimos años, según el cual por la carga excesiva del alquiler llegó a alcanzar 50% del déficit habitacional en el país.<sup>23</sup>

El hábitat popular, bajo el paradigma industrial de la periferia, era un espacio antes pensado como un sitio privilegiado para la reproducción de la fuerza de trabajo, que ahora puede pensarse como un importante lugar para la reproducción del capital, en el cual la vivienda económica aparece como la frontera de la acumulación (Rufino, 2020), donde se evidencia la autonomía y el predominio del proceso de urbanización frente al de la industrialización (Pereira, 2005a).

### Consideraciones finales

Las reflexiones consideradas hasta aquí nos brindan elementos importantes para discurrir acerca de la teoría urbana en América Latina. La particularidad del hábitat popular y la singularidad del paradigma latinoamericano para pensar en las dinámicas urbanas, nos señalan un camino a seguir para el avance epistemológico de lo urbano como un todo. Las particularidades del modo de producción capitalista en los países periféricos nos permiten colocarnos en una posición privilegiada para analizar las transformaciones del capitalismo, así como sus nexos con la producción del espacio. La noción de entrelazamiento de las formas de producción del espacio como un proceso global peculiar, que ya señalaba Jaramillo (1982), se revela, en ese sentido, sumamente significativo

---

<sup>23</sup> Con datos de la Fundação João Pinheiro (2015).

para desarrollar el pensamiento latinoamericano respecto de lo urbano, además se evidencia como un método valioso y apropiado para reflexionar sobre nuestra realidad. Dichas categorías y conceptos permiten avanzar en el debate latinoamericano en la medida en que facultan la comprensión de los procesos de reproducción del capital, ya sea en términos globales o incluso, en el nivel inmediato de la producción del espacio.

Dicho fenómeno de transición de las maneras de producción en el hábitat popular permite demostrar no sólo un cambio en el patrón constructivo de las edificaciones y de la ciudad, sino un cambio más profundo en las relaciones sociales de producción, las cuales transforman las articulaciones entre las distintas formas de producción del espacio. Por tanto, el precio de la tierra socialmente establecido se posiciona como elemento clave para deliberar acerca de las dinámicas en curso, que dictan los procesos de diferenciación y segregación espacial. La disputa por la distribución del valor mediante la renta de la tierra capitalizada y de las ganancias financieras, eleva cada vez más las ganancias con la producción en la metrópolis, la cual coordina el proceso de urbanización.

Además, el avance de las políticas neoliberales y el movimiento de acercamiento entre el Estado, el capital inmobiliario y el capital financiero observados en América Latina, imprimieron en el espacio el refuerzo de una lógica de intensificación urbana y de expansión de las relaciones sociales capitalistas, pero que ahora no es predominada por la autoconstrucción, sino por el propio mercado. Esto no significa que la autoconstrucción ha dejado de existir, muy por el contrario, ésta se acentúa al densificar espacios ya afianzados y al reforzar las precariedades de forma concomitante a la acción de la producción de mercado, la cual exacerba su predominio en la producción del espacio al afianzar nuevos niveles de precios de la mercancía inmobiliaria.

El cuadro que hemos descrito a lo largo de este artículo es de orden teórico y crítico; sin embargo, no abarca la práctica política, lo cual se percibe de inmediato como una falacia a partir de la perspectiva de las formas de producción del espacio. Este enfoque teórico va en el sentido de reivindicar el carácter social e histórico del modo de producción capitalista, el cual permite ensayar una alternativa teórica que sea también práctica. Otras formas de producción del espacio ponen de relieve que distintas relaciones sociales son posibles y apuntan un camino hacia la transformación. El precio de la tierra es, antes que nada, establecido por relaciones sociales de distribución de la riqueza, las cuales se pueden modificar y, de alguna manera, aparecen como un elemento esencial de la producción. La construcción teórico-práctica resiste en los meandros de

la disputa por la apropiación del valor, al reivindicar modos de producción de lo urbano que no estén pautados exclusivamente por el valor de cambio.

## Bibliografía

- ABRAMO, Pedro, 2007, “A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 9, núm. 2, 25-54.
- AGUILERA, Alfonso V., 2015, “Mercados fallidos: la crisis de la producción privada de vivienda de interés social en México”, en *Latin American Perspectives, Vivienda, Infraestructura y Desigualdad en Ciudades Latinoamericanas*, Anales, 1-28.
- AMORE, C. Santo, Lúcia Z. Shimbo y Maria Rufino (orgs.), 2015, “Minha casa... e a cidade?”, en *Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*, Letra Capital, Río de Janeiro, Brasil.
- ANIZELLI, Eduardo, 2017, “Minha Casa Minha Vida responde por 78% dos lançamentos imobiliários desde 2008”, *Folha de S. Paulo*. <https://m.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1938864-minha-casa-minha-vida-responde-por-78-dos-lancamentos-imobiliarios-desde-2008.shtml> (consultado el 1 de enero de 2018).
- BOLAFFI, Gabriel, 1982, “Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema”, en Maricato, Erminia (org.), *A Produção Capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, Editora Alfa-Omega, São Paulo, Brasil.
- BONDUKI, Nabil G. y Rolnik, Raquel, 1982, “Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho”, en Maricato, E. (org.), *A Produção Capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, Editora Alfa-Omega, São Paulo, Brasil.
- CARDOSO, Adauto Lucio y Thémis Amorim Aragão, 2013, “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil”, en Adauto Lucio Cardoso (org.), *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*, Letra Capital, Río de Janeiro, Brasil.
- CARLOS, Anna Fanni, 2008, *A (Re)produção do Espaço Urbano*, Edusp, São Paulo, Brasil.
- CARVALHO, Higor Rafael de Souza, 2016, “Habitação social no Brasil e no México: notas sobre transformações nas políticas e na produção de mercado da moradia”, disertación de Maestría, Universidad de São Paulo.
- CASTRO, Carolina M., 1999, “A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90”, tesis de Doctorado, Universidad de São Paulo.
- CASTRO, Carolina M., Shimbo, Lúcia Z., 2010, “Das cooperativas autofinanciadas



- às construtoras e incorporadoras de capital aberto: a ampliação do mercado habitacional”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 12, núm. 2, 53-74.
- CHESNAIS, François (org.), 2005, *A Finança Mundializada*, Boitempo, São Paulo, Brasil.
- CONNOLLY, Priscilla, 2013, “La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano”, en: Blanca Ramírez y Emilio Pradilla-Cobos (orgs.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, Ciudad de México, UAM.
- CUERVO, Nicolás y Samuel Jaramillo, 2009, “Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado”, *Documentos CEDE*, núm. 31, 1-31.
- FIX, Mariana de A. B., 2011, “Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil”, tesis de Doctorado, Universidad Estatal de Campinas.
- FUNDAÇÃO João Pinheiro, 2015, “FJP Dados Déficit Habitacional no Brasil”, Governo de Minas Gerais. <http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/#inicio> (consultado el 20 de septiembre del 2018).
- HIDALGO, Rodrigo, 2005, “La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo xx”, en *Revista EURE*, vol. 31, núm. 93, 108-112. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009300009>
- JARAMILLO, Samuel, 1982, “Las formas de producción del espacio construido en Bogotá”, en Pradilla Cobos, Emilio (org.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en México*, UNAM.
- KOWARICK, Lucio, 1979, *A espoliação urbana*, Paz e Terra, Río de Janeiro, Brasil.
- LEFEBVRE, Henri [1972] 1999, *A revolução urbana*, UFMG, Belo Horizonte, Brasil.
- LENCIONI, Sampeiro, 2011, “A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas”, *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, núm. 120, 133-148.
- MARQUES, Eduardo y Renata Bichir, 2001, “Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo”, *Espaço & Debates*, vol. 17, núm. 42, 1-25.
- MÁRQUEZ López, Lisset y Emilio Pradilla Cobos, 2016, “Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital”, *Territorios*, núm. 34, 17-34. [dx.doi.org/10.12804/territ34.2016.01](https://dx.doi.org/10.12804/territ34.2016.01)
- MAUTNER, Yvonne ([1999] 2015), “A periferia como fronteira de expansão do capital”, en Sueli Schiffer y Csaba Deák (orgs.), *O processo de urbanização no Brasil*, Edusp/Fupam. São Paulo, Brasil.
- MEYER, Regina P., Dora Grostein y Ciro Biderman, 2004, *São Paulo Metrópole*, Edusp, São Paulo, Brasil.
- OLIVEIRA, Francisco de ([1972] 2013), *Crítica à razão dualista y O ornitorrinco*, São Paulo, Brasil.

- OLIVEIRA, Francisco de, 2017, “Desenvolvimento econômico e socioterritorial na subprefeitura de Itaquera: contradições e desafios entre o local e o metropolitano”, XVII Encuentro Nacional de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional, Anales, 1-20.
- OLIVEIRA, Francisco de, 2018, “Subprefeitura de Itaquera: (Des)articulações entre o planejamento econômico metropolitano e o desenvolvimento socioterritorial local”, en Leme, M. C. da S. y M. L. R. Martins, (orgs.), *Residência en Arquitectura y Urbanismo en la Universidad de São Paulo*, FAUUSP, São Paulo, Brasil.
- PEREIRA, Paulo Cesar, 2005a, “Sobre dinâmica imobiliária e metropolização: a nova lógica do crescimento urbano em São Paulo”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 194, 1-9. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-10.htm>
- PEREIRA, Paulo Cesar, 2005b, “Reestruturação imobiliária em São Paulo: Especificidades e tendências”, X Encuentro de Geógrafos de América Latina. Anales, Universidad de São Paulo, 11626-11639.
- PÍREZ, Pedro, 2016, “Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana”, *Quid* 16, núm. 6, 131-167.
- PÍREZ, Pedro, 2018, “Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina”, *Revista de Geografía Espacios*, vol. 8, núm. 15, 67-93. <https://doi.org/10.25074/07197209.15.1034>
- RODRÍGUEZ, Alfredo y Ana Sugranyes, 2004, “El problema de vivienda de los ‘con techo’”, *Revista EURE*, vol. 30, núm. 91, 53-65. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100004>
- ROLNIK, Raquel y Heitor Frúgoli Jr., 2001, “Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a zona leste como território de rupturas e permanências”, *Cadernos Metrópole*, núm. 6, 43-66.
- RUFINO, Maria Beatriz, 2012, “A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza”, tesis de Doctorado, Universidad de São Paulo.
- RUFINO, Maria Beatriz, 2020, “A expansão da ‘habitação econômica’ como fronteira da financeirização do imobiliário na Região Metropolitana de São Paulo”, en Rodrigo Hidalgo, Voltaire Alvarado, Alex Paulsen-Espinoza y Daniel Santana (orgs.), *Vivienda y ciudad para todos: la utopía neoliberal en tensión en América Latina*, PUC-Chile.
- RUFINO, Maria Beatriz y Paulo Pereira, 2011, “Segregação e produção imobiliária na metrópole latino-americana: um olhar a partir da cidade de São Paulo”, en Sandra Lençioni, Sonia Vidal-Koppmann, Rodrigo Hidalgo y Paulo Cesar Xavier Pereira (orgs.),

*Transformações sócioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires*, FAUUSP, São Paulo, Brasil.

- SHIMBO, Lúcia Z., 2010, “Habitação Social e Habitação de Mercado: a confluência entre Estados, empresas construtoras e capital financeiro”, tesis de Doctorado, São Carlos, Universidad de São Paulo.
- SÍGOLO, Letícia Moreira, 2014, “O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal de moradia em direção à periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial”, tesis de Doctorado, Universidad de São Paulo.
- SÍGOLO, Letícia Moreria y Carolina de Castro, 2017, “Condicionantes territoriais e socioeconômicos evidenciados na expansão do mercado residencial formal na RMSP dos anos 2000”, XVII Encuentro Nacional de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Planificación Urbana y Regional, Anales, 1-18.



## PARTE III

### EL PENSAMIENTO URBANO NEOLIBERAL Y LA DESPOLITIZACIÓN DE LA TEORÍA



# URBANIZACIÓN DEL CAPITAL Y DIFUSIÓN DE IDEOLOGÍAS URBANAS EN AMÉRICA LATINA: LA CIUDAD COMO MÁQUINA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro\**

*Marcelo Rodríguez Mancilla\*\**

## Resumen

Ante la imposición de modelos y categorías que organizan la definición de problemas y proyectos urbanos en América Latina, proponemos un análisis crítico de las conexiones entre la urbanización del capital, la difusión de ideologías urbanas promovidas por instituciones multilaterales y financieras, y su traducción en políticas urbanas neoliberales. Sustentamos la hipótesis de que cada ciclo histórico de urbanización del capital (re)crea marcos intelectuales/ideológicos legitimadores de políticas urbanas que gestionan los cambios necesarios para la reproducción del orden. Los resultados muestran la generalización de nuevos dispositivos ideológicos que difunden formas de pensar e intervenir en las ciudades como fuerza productiva para intensificar las dinámicas de acumulación de capital y de mercantilización. Sugerimos una agenda general de investigación sobre geocultura urbana asociada a la constitución de un circuito urbano-inmobiliario global, que integra a las ciudades en el centro de la crisis actual del capitalismo, dada la importancia creciente del medio ambiente construido para la reproducción social.

---

\* Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

\*\* Profesor Asociado Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, Chile.



### Palabras clave

Geocultura urbana, ciudades adjetivadas, racionalidad neoliberal, políticas urbanas, América Latina.

## Introducción

Hoy asistimos a un fenómeno de imposición de modelos y categorías conceptuales que construyen los problemas urbanos que deben enfrentarse con soluciones específicas para asegurar la reproducción del orden. Este fenómeno es de carácter mundial, permea todas las escalas territoriales y es impulsado por poderosas instituciones multilaterales y financieras que tienen su origen en países dominantes del capitalismo avanzado. Existe un proceso de difusión y circulación asimétrico de dichos modelos y categorías que construyen la hegemonía del conocimiento sobre las ciudades. Este conocimiento, en tanto forma de pensar e intervenir lo urbano, es absorbido y traducido por intelectuales, cuadros técnico-políticos y agentes institucionales nacionales y locales de manera acrítica y ahistórica, lo que se decanta en una condición de subordinación del pensamiento urbano latinoamericano.

Analizar estos problemas es fundamental para contribuir a la construcción colectiva del pensamiento crítico latinoamericano, pues incide en las formas en que las ciudades se representan conceptualmente, lo que, a su vez, oscurece las determinaciones y contradicciones esenciales que explican los problemas medulares de la urbanización contemporánea. En esta dirección, asumimos la premisa de que las instituciones y los agentes vinculados al proceso histórico-estructural de urbanización del capital elaboran y reelaboran un conjunto de marcos intelectuales/ideológicos, cuya función es justificar políticas necesarias para gestionar los cambios que permitan reproducir la lógica de funcionamiento del sistema y contener, transitoriamente, sus conflictos. El objetivo de este trabajo es analizar críticamente las conexiones entre la urbanización del capital, la difusión del actual ciclo de ideologías urbanas y su traducción en la definición de políticas urbanas que dinamizan procesos de neoliberalización. Para ello, exponemos cuatro apartados: en primer lugar, situamos los aspectos conceptuales sobre el proceso de urbanización del capital y su relación con las características más importantes del actual ciclo de difusión de ideologías, que constituyen lo que llamaremos *geocultura urbana*. En segundo lugar, examinamos las proposiciones conceptuales de la nueva agenda urbana, en conjunto

con los modos de representación de las ciudades, la definición de problemas, propuestas de solución, fuentes de financiamiento y recomendaciones a los Estados nacionales, promovidas por organismos multilaterales y entidades financieras. En tercer lugar, identificamos nuevas ideologías urbanas —ciudades adjetivadas—, su significación y su tendencia a la generalización en el motor de búsqueda Google Académico. En cuarto lugar, analizamos las influencias de las ideologías urbanas multilaterales y la penetración de la racionalidad neoliberal en la definición de políticas urbanas estatales de quince países latinoamericanos. Finalmente, sintetizamos una propuesta general de agenda de investigación sobre la geocultura urbana para América Latina.

El argumento que ponemos en discusión es que nos encontramos frente a dispositivos de legitimación de nuevas ideologías urbanas orientadas a pensar e intervenir fragmentos de las ciudades como fuerza productiva. Se trata de someter a las urbes a la dinámica de circulación del capital sobreacumulado articulada a un circuito urbano-inmobiliario global, cuyo objetivo es intensificar los procesos de acumulación de capital inmobiliario-financiero y de mercantilización de las ciudades.

### Urbanización del capital y difusión de ideologías en la geocultura urbana

Las ciudades han sido esenciales para la expansión del sistema capitalista y la modernidad desde su génesis (Braudel, 1995). La expansión de la lógica de acumulación capitalista requiere de una lógica territorial, articulando agentes del poder económico con agentes del poder político. Esto se dio de modo secuencial en el desarrollo histórico de Occidente: ciudades-estados, estados territoriales, imperios, estados-nacionales y sistema interestatal moderno (Arrighi [1994] 1996).

Las ciudades, por tanto, son una fuente privilegiada de valorización, de circulación y de poder. El capital necesita urbanizarse, construir y reconstruir un ambiente que facilite las condiciones materiales para que la dinámica de producción, circulación y consumo de mercancías se realice. Las ciudades cumplen funciones de estabilización de las crisis cíclicas de sobreacumulación del capital que devienen de las contradicciones internas del sistema. Marx sostenía que estas crisis se dan por el predominio de la lógica del dinero y de la competencia por superlucros, lo que genera una tendencia a la caída de las tasas de ganancia (Harvey [2006] 2013). De ahí la proposición de Harvey (1985) acerca de las ondas de urbanización del capital, que refiere a aquella fase en la

que deben crearse las condiciones para una salida espaciotemporal del capital sobreacumulado. La circulación de capital debe facilitarse a partir de la producción del medio ambiente construido como capital fijo (Harvey [2006] 2013). La motivación central de los agentes capitalistas que llevan adelante este proceso es disminuir la caída tendencial de las tasas de ganancia.

Hay dos aspectos nuevos en el proceso de urbanización del capital. En primer lugar, estamos ante la propensión a la urbanización planetaria que es de alcance global (Harvey [2010] 2012). En segundo lugar, la tendencia a la neoliberalización<sup>1</sup> de las políticas que se articula con los procesos de financiarización<sup>2</sup> de la economía, impulsados por las innovaciones financieras creadas después de la crisis de *subprime* de 2008 en Europa y Estados Unidos. Se logró rentabilizar las dinámicas de acumulación, asegurando al sistema bancario y crediticio, con una flamante macroestructura financiera que generó nuevas conexiones entre el capital portador de intereses y el capital productivo. En efecto, por medio de las innovaciones del mercado de capitales, se conectó la esfera de las finanzas con el proceso de urbanización, especialmente del sector inmobiliario.

Estos dos aspectos conforman un circuito urbano-inmobiliario global vinculado estrechamente a los procesos de urbanización del capital, en tanto estrategia de continuidad del sistema. Este circuito demanda un conjunto de marcos intelectuales/ideológicos hegemónicos que permiten gestionar los problemas del orden (Wallerstein [1996] 2006). Las normas y modos discursivos autolegitimadores del sistema son lo que Wallerstein ([1991] 2007) llama *geocultura*. Dado que Wallerstein pasó por alto la importancia de las ciudades y su conocimiento en la expansión del sistema-mundo capitalista, proponemos el constructo *geocultura urbana*, el cual definimos, a modo de síntesis, como el conjunto de conocimientos respecto de las ciudades que construyen marcos intelectuales/ideológicos dominantes, los cuales circulan por diferentes escalas

---

<sup>1</sup> Por neoliberalización entendemos “las diversas tendencias de cambio regulatorio que se han extendido por todo el sistema capitalista global desde la década de los setenta: se trata de una tendencia que prioriza las respuestas a los problemas de regulación desde una perspectiva basada, orientada e impuesta por el mercado; intensifica la mercantilización de todos los ámbitos de la vida social y moviliza instrumentos financieros especulativos a fin de encontrar nuevos nichos de acumulación de capital” (Brenner, Peck y Theodore, 2011: 23).

<sup>2</sup> Compartimos la idea de Aalbers (2015) al proponer una definición amplia de lo que significa el proceso de financiarización. Es una dominancia creciente de actores, prácticas, mercados, medidas y narrativas financieras en múltiples escalas, que inciden en una transformación estructural de las economías, de las corporaciones (productivas y financieras), de los Estados y de las familias. La financiarización es un fenómeno inherentemente espacial, siendo necesario comprender el modo en que la financiarización de la economía a escala global se conecta con otras escalas, tales como el Estado, empresas individuales, sectores económicos y la propia vida cotidiana.

de la esfera pública para legitimar y orientar el proceso de reestructuración del sistema-mundo capitalista, cumpliendo las funciones de: a) gestionar los problemas urbanos y modificar las reglas/normas/valores de las instituciones; b) legitimar nuevas formulaciones acerca de las ciudades a partir de justificaciones científicas para asegurar el progreso y el desarrollo económico, y c) contener —transitoriamente— los conflictos urbanos con el objetivo de administrar las contradicciones del sistema.

Los agentes productores de la geocultura urbana accionan ciclos de difusión de ideologías urbanas, los cuales son un conjunto de principios que orientan y organizan formas de diagnosticar las realidades urbanas, en tanto objeto y objetivo de intervención. Conforman patrones de pensamiento que integran un conjunto de técnicas de acción y de representaciones para caracterizar la realidad social (Ribeiro y Cardoso, 1996). El carácter ideológico está dado, según Chauí ([1980] 2008), por un cuerpo de representaciones, normas y reglas coherentes que enseñan a conocer y actuar, pues instituyen un orden, explican y justifican la realidad; unifican pensamiento, lenguaje y realidad para obtener la identificación de todos los sujetos sociales con una imagen particular universalizada, la imagen de la clase dominante. Con ello se busca eliminar las diferencias y las contradicciones. En este sentido, es que se construyen nuevas cuestiones urbanas que diagnostican científicamente los males de las ciudades y, simultáneamente, proponen la redención de la sociedad a partir de intervenciones urbanas parciales.

Para realizar la urbanización del capital asociado al circuito urbano-inmobiliario global es necesario, en consecuencia, llevar a cabo innovaciones urbanas extensivas —crear urbanización— o intensivas —renovación urbana—, tales como: grandes edificios corporativos o residenciales, infraestructura, equipamientos, grandes proyectos urbanos, viviendas sociales, entre otras. Estas intervenciones se realizan gracias a la concesión de créditos de larga duración, lo cual permite una articulación entre el capital urbano-inmobiliario y el capital financiero, que constituye uno de los principales agentes de cambio de los procesos de urbanización.

El capitalismo, producto de la articulación de la escala global de la urbanización del capital con las tendencias de neoliberalización y financiarización de la economía, en su dimensión urbano-inmobiliaria global, necesita impulsar y fortalecer redes transnacionales e interjurisdiccionales de transferencia de modelos y formas de pensar las ciudades, para desplegar políticas urbanas en sus diferentes escalas de actuación. Estas redes no sólo incluyen organismos multilaterales, sino también entidades financieras, corporaciones, fundaciones

y organizaciones no gubernamentales que, relacionados con la cooperación internacional, configuran un complejo de instituciones que accionan y promueven la geocultura urbana.

Las condiciones necesarias para generar el capital inmobiliario-financiero se construyen a partir de la redefinición del rol del Estado que actúa, básicamente, como ente facilitador y promotor de los procesos de financiarización y mercantilización de las ciudades. Ciertos fragmentos de éstas deben ser dispuestos para la privatización de lo público y ampliar la cartera de negocios. Por ello es útil el urbanismo neoliberal (Pradilla, 2009), que expande sus conceptos y modelos mediante canales de difusión basados en las nuevas tecnologías de la información a escala mundial. Las entidades que realizan la geocultura urbana a dicha escala, se articulan con los Estados nacionales por medio de acuerdos internacionales. Con éstos se definen los indicadores de logro de los objetivos estratégicos de desarrollo y los compromisos que asumen los Estados. Esta forma de operación no es nueva: varía la proliferación de nuevas ideologías urbanas que modifican anteriores formas de pensar las ciudades.

Estas nuevas ideologías operan en varios niveles de las políticas del conocimiento, a la vez que fragmentan el campo aplicado de éste para resolver problemas de gestión de la población. Las nuevas ideologías, relativas a la geocultura urbana, se difunden en concursos de buenas prácticas, foros internacionales, informes de organismos multilaterales y bancos que elaboran recomendaciones de políticas públicas, especializaciones universitarias, asesorías y consultorías, definición de agendas de investigación urbana, entre otras.

Bajo este orden de ideas, entendemos que las representaciones conceptuales dominantes de las ciudades deben enfatizar una concepción de ellas como motor de crecimiento económico. Por ende, deben ser espacios desregulados, propicios para realizar negocios rentables que intensifiquen la mercantilización de la vida cotidiana. Ello conlleva, en definitiva, a la búsqueda de cambios profundos en los modos de vida y en los patrones de consumo de la población.

### **Nuevas ideologías urbanas y mediaciones multilaterales: la ciudad competitiva, motor de crecimiento económico**

En septiembre del 2015, en la sede de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los llamados líderes mundiales definieron los objetivos globales para conducir los caminos del bienestar de los Estados nacionales adscritos. El principal problema que organiza los demás es el ambiental: el calentamiento global

y la necesidad de desarrollar prácticas sociales y gestión institucional sostenibles. Estas ideas se desarrollan en la Agenda 2030, articuladas a los diecisiete Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales, a partir de 2016, reemplazan a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); es la hoja de ruta del trabajo de Naciones Unidas para los próximos quince años. Esta agenda, según la ONU, tiene un carácter universal, pues es una alianza renovada que supone un beneficio universal y debe impulsarse por todos los países participantes que, a su vez, son responsables de su instrumentación. Es civilizatoria porque pone en el centro a las personas con el fin de erradicar la pobreza y promover la igualdad. Es transformadora, dado que requiere modificar las formas de gestión institucional para alcanzar el desarrollo sostenible. Es integral al conjugar las tres dimensiones del desarrollo: económicas, sociales y ambientales. Se incorporan también los principios de igualdad en derechos y el enfoque de género (CEPAL, 2018).

La conexión de esta agenda geocultural con la cuestión urbana tuvo lugar en Quito. Allí se realizó, entre el 17 y el 20 de octubre de 2016, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III. En ese evento se puso en el centro del debate público las condiciones, ideas y orientaciones a partir de las cuales las ciudades y sus sociedades podrían mejorar. Esto se materializó con la adopción de una Nueva Agenda Urbana (NAU) por parte de la firma de 197 Estados miembros de Naciones Unidas. Los Estados se comprometen a materializar las recetas globales que conducirán, supuestamente, el desarrollo sostenible de los procesos de urbanización. De hecho, el nuevo Plan de Acción Regional para la Implementación de la NAU asevera que:

La inclusión en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del Objetivo 11: “Lograr que ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fue determinante, al situar la urbanización y el desarrollo urbano y territorial en el centro del desarrollo sostenible, reconociendo su importancia para el bienestar de la población y el desarrollo económico social y ambiental. Como se señala en la NAU, “hemos llegado a un momento decisivo en que entendemos que las ciudades pueden ser fuente de soluciones a los problemas a que se enfrenta nuestro mundo en la actualidad, y no su causa. Si están bien planificadas y gestionadas, las ciudades y asentamientos humanos pueden ser un instrumento eficiente y eficaz para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados” (Naciones Unidas, 2017, en CEPAL, 2017b: 10).

La concepción de la ciudad como inductora del desarrollo sostenible es clara y pretende tener un alcance global. Al concebirse como fuente de solución de los problemas, se transforma en objeto de intervención y desarrollo económico. Esta formulación le otorga un papel central al saber experto para conducir el camino al desarrollo sostenible, pero aduciendo que la ciudad no es la causa de los problemas. La planificación aquí se entiende como una herramienta que proveerá de eficacia y eficiencia, es decir, la posibilidad de solucionar los problemas es de naturaleza predominantemente técnica, por tanto, se tiende a despolitizar la cuestión urbana.

El cuadro 1 muestra una síntesis de las dimensiones que están a la base del análisis del pensamiento que se promueve acerca de las ciudades y su operacionalización. Para esto hemos realizado un ejercicio analítico de los informes de organizaciones multilaterales y financieras más recientes que operan a escala regional.

A continuación, presentamos una matriz comparativa con siete ejes analíticos: institución e informe, concepción de la ciudad, problemas diagnosticados, propuestas, concepción de la gestión gubernamental, fuentes de financiamiento y sugerencias.



**CUADRO 1. MATRIZ COMPARATIVA: EL PENSAMIENTO DE LAS CIUDADES  
Y LOS ORGANISMOS MULTILATERALES Y FINANCIEROS**

| 1. Institución e informe                                                                                                                           | 2. Concepción acerca de la ciudad y lo urbano                                                                                                                                                            | 3. Problemas centrales diagnosticados                                                                                                                                                                                                                       | 4. Propuestas para resolver los problemas                                                                                                                                                                                                   | 5. Concepción sobre la gestión gubernamental                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 6. Financiamiento de la agenda                                                                                                                                                                                                                                       | 7. Sugerencias para los Estados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>ONU Hábitat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva Agenda Urbana</li> <li>• Hábitat III (2017)</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad como solución y la urbanización como motor del crecimiento económico sostenido.</li> </ul>                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Segregación espacial, exclusión social, económica y degradación ambiental.</li> </ul>                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• NAU de Desarrollo urbano sostenible.</li> <li>• Ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.</li> <li>• Urbanismo sostenible.</li> </ul>                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambiar la normativa para instrumentar la Agenda Urbana.</li> <li>• Enfoque de gobernanza urbana y metropolitana.</li> <li>• Planificación flexible para una economía competitiva y sostenible.</li> </ul>                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificación de fuentes de financiamiento:</li> <li>• Fondos de bancos</li> <li>• Instituciones financieras multilaterales.</li> <li>• Organismos de cooperación</li> <li>• Financiamiento público y privado.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asumir los cambios necesarios para instrumentar la NAU de Desarrollo Urbano Sostenible.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                            |
| <p>Banco Mundial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudades competitivas para empleo y crecimiento. Qué, quién y cómo (2015)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad como entidad competitiva donde empresas e industrias puedan crear puestos de trabajo y aumentar la productividad e ingreso de sus ciudadanos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de facilidades para la inversión en las ciudades por parte de la administración pública.</li> <li>• Deficiencias de infraestructura y tierras para promover ventajas comparativas a las empresas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A nivel mundial, mejorar la competitividad de las ciudades es el camino que lleva a eliminar la pobreza extrema y promueve la prosperidad compartida.</li> <li>• Urbanismo competitivo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Competitividad integral:</li> <li>• Administración pública transparente para promover el comercio y la inversión.</li> <li>• Asociación público-privada y apoyo a los empresarios y atracción de inversión privada.</li> <li>• Capacitación e innovación según necesidad de industrias.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo empresarial y financiero con facilidad para la inversión.</li> <li>• Inteligencia de mercado y dotar de información de mercado para facilitar la inversión empresarial.</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado amigable con el sector empresarial.</li> <li>• Familiarizarse con los factores que atraen y expanden al sector privado.</li> <li>• Creación de coaliciones de desarrollo con el sector privado.</li> <li>• Apoyo a la innovación y la inversión en infraestructura con incentivos fiscales.</li> </ul> |

*Continúa...*

| 1. Institución e informe                                                                                                                                                                                                                                                   | 2. Concepción acerca de la ciudad y lo urbano                                                                                                        | 3. Problemas centrales diagnosticados                                                                                                                                                                                                                | 4. Propuestas para resolver los problemas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 5. Concepción sobre la gestión gubernamental                                                                                                                                                                                     | 6. Financiamiento de la agenda                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 7. Sugerencias para los Estados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las ciudades como aceleradoras del crecimiento: fomentando políticas exitosas de desarrollo nacional y urbano (CAF, 2016)</li> </ul>                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Las ciudades grandes e intermedias como aceleradoras del crecimiento económico, empleo e ingresos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Problemas de infraestructura y eficacia institucional.</li> <li>Altos niveles de desigualdad y segregación.</li> <li>Geografía irregular de oportunidades por políticas territoriales inadecuadas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Urbanización más productiva, equitativa y sustentable.</li> <li>Competitividad urbana en el entorno global.</li> <li>Crecimiento inteligente de un sistema urbano integrado en función de potencialidades económicas de ciudades con logística para optimización del flujo comercial.</li> <li>Urbanismo competitivo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Articulación de niveles de gestión (público-privada) bajo una planificación integrada para que el círculo de formulación de políticas económicas nacionales sea más eficiente.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fondos de inversión de bancos.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la coordinación entre gobierno nacional, local, cooperación y sector privado, mediante redes de competitividad con conectividad de la infraestructura.</li> <li>Mayor alineación entre políticas urbanas y políticas de desarrollo nacional.</li> </ul>                                          |
| <p>Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (Minurvi, 2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>América Latina y el Caribe. Desafíos, Dilemas y compromisos de una agenda urbana común (2016)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ciudad como círculo virtuoso entre desarrollo económico y urbanización.</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Exclusión socioespacial, cambio climático, gestión de riesgos, procesos migratorios, globalización de las economías.</li> </ul>                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>NAU para el Desarrollo Sostenible</li> <li>Acceso a la conectividad digital y tecnologías inteligentes e innovadoras.</li> <li>Promover la renovación urbana y centrar la inversión en infraestructura y equipamiento urbano para revitalizar espacios públicos.</li> <li>Urbanismo sostenible.</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Gobiernos locales y nacionales eficientes para aprovechar las oportunidades de la urbanización para el desarrollo mediante la planificación y gestión.</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la recaudación fiscal.</li> <li>Aprovechar plusvalías urbanas para reinvertirlas en nuevos servicios e infraestructuras</li> <li>Atraer inversión privada</li> <li>Alianzas entre empresas municipales y privadas.</li> <li>Políticas fiscales verdes.</li> <li>Presupuestos participativos.</li> <li>Bancos multilaterales de desarrollo para proyectos de infraestructura.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Asumir compromiso de la NAU.</li> <li>Promover el fortalecimiento de capacidades locales de financiamiento y recursos humanos.</li> <li>Asociaciones público-privadas.</li> <li>Gobernanza urbana funcional a oportunidades.</li> <li>Articular políticas económicas, sociales y ambientales.</li> </ul> |

*Continúa...*

| 1. Institución e informe                                                                                                                                                                         | 2. Concepción acerca de la ciudad y lo urbano                                                                                                                                                                  | 3. Problemas centrales diagnosticados                                                                                                                                                                                                              | 4. Propuestas para resolver los problemas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 5. Concepción sobre la gestión gubernamental                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 6. Financiamiento de la agenda                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 7. Sugerencias para los Estados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>CEPAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036 (CEPAL, 2017b)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad como espacios de producción de valor económico, social y ambiental. Es el motor y nodo de las economías de la región para el desarrollo sostenible.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta vulnerabilidad social, ambiental y económica que afectan a grandes segmentos de la población.</li> <li>• Urbanización sin planificación.</li> <li>• Débil base tributaria de los estados.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva agenda para el desarrollo urbano sostenible.</li> <li>• Incrementar el desempeño económico de las ciudades, promover la inversión y el crecimiento sostenible con la asociación público-privada.</li> <li>• Mejorar la competitividad urbana y el crecimiento de la base productiva urbana.</li> <li>• Información de alta calidad para priorizar políticas.</li> <li>• Urbanismo sostenible.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar capacidades y ventajas comparativas.</li> <li>• Proveer la infraestructura necesaria para la innovación y el desarrollo de capital humano.</li> <li>• Simplificar trámites administrativos para crear empresas, generar patentes y operaciones generales relacionadas a los negocios.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la eficacia y eficiencia de los sistemas intergubernamentales fiscales.</li> <li>• Diseñar y fortalecer una gobernanza multinivel para el financiamiento y gestión de la infraestructura y los servicios urbanos públicos con economías de escala.</li> <li>• Aumentar la rentabilidad y nivel de planificación en inversiones.</li> <li>• Descentralizar el financiamiento.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el marco institucional para una gobernanza integrada</li> <li>• Establecer marcos legales urbanos para el desarrollo urbano sostenible</li> <li>• Establecer mecanismos de monitoreo, reporte y revisión y rendición de cuentas.</li> <li>• Establecer metas específicas y priorizar el desarrollo urbano sostenible con base en necesidades locales.</li> </ul> |

Fuente: elaboración propia con base en los informes oficiales de las instituciones en cuestión.

Como podemos constatar en la matriz comparativa, la tendencia convergente de estos informes se orienta a una concepción de la ciudad como inductora del crecimiento económico y de la productividad, pero es un crecimiento que debe ajustarse a la idea de sostenibilidad que integra las esferas sociales, económicas y ambientales. La ciudad adquiere la significación de ser “la solución”, en tanto espacio de producción de valor que debe operar bajo el principio de competitividad. El argumento es que, si la ciudad es competitiva, entonces se mejorarán las condiciones de vida de sus habitantes. Son las empresas e industrias las que deben generar empleos y mejorar ingresos, las cuales requieren de la ciudad para viabilizar su quehacer. Esta concepción es necesaria para impulsar la urbanización del capital extranjero o nacional, en vista de inducir el crecimiento, atraer inversión e integrar la racionalidad empresarial.

Los principales problemas identificados intentan dar cuenta de la multidimensionalidad de los conflictos que se viven en la sociedad capitalista contemporánea (este término no aparece en ninguno de los informes analizados). La ciudad se presenta como el escenario en donde se expresan la exclusión social y espacial, las desigualdades y la degradación ambiental. Por lo general, se construyen los problemas intentando articular las dimensiones sociales, ambientales y económicas con las dificultades de administración y gestión institucional de tales conflictos. Los problemas institucionales se relacionan con las deficiencias de los procesos de control, gestión, planificación y financiación para efectivizar los cambios. En el caso de los bancos se subrayan las dificultades para el impulso y consolidación de las inversiones rentables; así como la existencia de infraestructura adecuada para el trabajo de las empresas.

Las categorías propuestas para redimir los males de las ciudades confluyen en la idea de sostenibilidad articulada al crecimiento económico. Para estos efectos, se tiende a pensar en soluciones desde el punto de vista de la construcción de la NAU que, si bien plantea la idea de que ésta debe adecuarse a las condiciones específicas de los lugares donde se instrumente, intenta establecer criterios generales —universales— respecto de las dimensiones a mejorar. Los encargados de impulsar los cambios son, preferentemente, las asociaciones público-privadas, fundamentadas en una visión competitiva del urbanismo a partir del cual es posible alcanzar el desarrollo urbano sostenible. Se trata de generar las condiciones para el aprovechamiento inteligente de la conectividad y la innovación del sistema urbano para el flujo comercial.

Llama la atención la confluencia terminológica y de ideas entre instituciones bancarias, organismos multilaterales y autoridades en vivienda y urbanismo de los países latinoamericanos, ya que competitividad, producción y sostenibili-

dad condensan los fundamentos de las propuestas que conducirían las mejoras de la calidad de vida de toda la población.

En vista de impulsar soluciones a los problemas, se proponen cambios en la institucionalidad pública y la gestión de gobierno. Se trata, en definitiva, de construir un proceso de consolidación de una nueva racionalidad gubernamental neoliberal. Esta racionalidad debe desplegarse en todas las áreas de gestión institucional, apelando a dos principios normativos indispensables: eficiencia y competitividad. El justificativo para realizar estos cambios en las normativas es la NAU. Esta mentalidad, que media la relación entre los distintos niveles de gestión gubernamental, debe concentrarse en la planificación flexible y la generación de capacidades institucionales en pro de las ventajas comparativas. El concepto usado es el de gobernanza urbana y metropolitana, en donde deben integrarse operativamente los principios normativos de competitividad y eficiencia. Quienes tienen la tarea de integrar estos principios a la ejecución de proyectos específico, son las asociaciones público-privadas, así como el sector privado como tal. Con estas ideas, se busca consolidar un patrón de uso de los recursos públicos y de reorganización del Estado a partir de criterios de rentabilidad empresarial y de una racionalidad pragmática. Lo público es subsumido por la lógica de la empresa y la racionalidad neoliberal justifica esta dinámica.

Ahora bien, la pregunta que surge de inmediato es: ¿cómo financiar los cambios que se requieren para materializar estas ideologías urbanas contenidas en la NAU? Los informes aluden a esta cuestión buscando alternativas diversas para financiar proyectos urbanos: presupuestos participativos, mejoramiento de la recaudación fiscal, reinversión de plusvalías en nuevas infraestructuras y servicios, contar con buena información de mercado para carteras de negocios, fortalecer economías de escala, alianzas entre municipios y empresas privadas, entre otras. Sin embargo, la tendencia es recomendar formas de financiamiento que provengan de fondos de inversión de los bancos, sean éstos internacionales o regionales. Esta forma de financiamiento está estrechamente relacionada con el crecimiento de la deuda en las instituciones gubernamentales nacionales, regionales y locales. La financiarización de los proyectos urbanos parece ser la estrategia central de este tipo de recomendaciones. La razón es simple: las necesidades de la población y las necesidades políticas implican la construcción de obras de infraestructura y diversos servicios, pero los recursos propios son escasos. Las oportunidades que la ciudad ofrece deben aprovecharse por medio de la urbanización del capital sobreacumulado. Son ajustes espaciotemporales (Harvey [2006] 2013) que requieren de la presión a los gobiernos para que

éstos cumplan el papel de dinamizadores del crecimiento de la economía. El desarrollo urbano promercado, por tanto, debe consolidarse.

Las sugerencias para los Estados van en esa dirección. Los gobiernos deben facilitar la inversión del capital inmobiliario-financiero, ser amigables con el sector empresarial, atraer inversión, crear y hacer crecer las empresas, generar coaliciones de desarrollo urbano con el sector privado y, en definitiva, optimizar las condiciones infraestructurales, de servicios y de innovación para mejorar la competitividad de las ciudades. Para esto, es necesario, además, alinear las políticas de desarrollo urbano a las políticas nacionales y perfeccionar la coordinación entre niveles de gobierno. Además, los Estados deben cumplir con los acuerdos internacionales que aseguren los procesos de instrumentación de la NAU y del desarrollo sostenible.

Éste es el marco general que justifica la necesidad de concordar las normativas a los ajustes espaciales requeridos para la reproducción social del sistema capitalista. Esto es claro: la solución no es ni más ni menos que nuevas estrategias capitalistas de mercantilización del espacio urbano, apoyadas en un *urbanismo neoliberal* que aparece fenoménicamente como un proceso que se funda y orienta al desarrollo sostenible, pero que se realiza por medio de mecanismos que refuerzan el sector financiero de la economía mundial.

### **Las ciudades adjetivadas: significación, agentes y estrategias de difusión**

Las nuevas ideologías urbanas, asociadas a la NAU y a la geocultura urbana, no sólo se difunden mediante los informes oficiales de organismos multilaterales, bancos y organizaciones interestatales regionales; también se divulgan otros constructos por redes mundiales de organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, universidades y fundaciones. Estos constructos comienzan a tener mayor presencia en las agendas de investigación del campo de los estudios urbanos y en la producción y circulación de artículos académicos con pretensiones científicas. Observamos, en este sentido, que se han introducido y generalizado nuevas ideologías urbanas. A ellas las llamaremos ciudades adjetivadas, tales como: ciudades inteligentes, ciudades creativas, ciudades sustentables/sostenibles, ciudades productivas y ciudades resilientes.

En las definiciones conceptuales acerca de las ciudades adjetivadas, se reconoce la tendencia a construir ideas de ciudades como fuerza productiva, que dinamizan la economía y que contribuyen al desarrollo sostenible. Son constructos generales que responden al interés general de la población, proyectan una

imagen utópica de la ciudad, altamente positivas y deseables. Veamos algunas significaciones para ejemplificar esta cuestión y sus estrategias de traducción.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2012), una ciudad es sustentable cuando ofrece una alta calidad de vida a sus habitantes, minimiza los impactos al medio natural y cuenta con un gobierno local con capacidad fiscal y administrativa para favorecer su crecimiento económico y llevar a cabo sus funciones urbanas con la participación de la ciudadanía.

Kanter y Litow (2009) proponen que una ciudad inteligente es aquella que ofrece soluciones integradas e interconectadas basadas en el uso de tecnologías, que reducen los costos monetarios y sociales, al tiempo que mejoran la calidad de vida. Esta idea se lograría con eficiencia e innovación, lo cual debe conducir a que la vida sea más fácil y confortable.

El IESE Business School Center for Globalization and Strategy y IESE Department of Strategy —una red mundial de expertos, empresas privadas especializadas y administraciones locales de todo el mundo—, creó el Índice de Ciudades en Movimiento (Cimi), el cual propone medir cuán inteligente son las ciudades, evaluando diez dimensiones: gobernabilidad, planificación urbana, gestión pública, tecnología, medio ambiente, alcance internacional, cohesión social, movilidad y transporte, capital humano y economía.

Luego de esta evaluación y la construcción de *rankings*, se ofrece un nuevo modelo de gestión y herramientas para que las ciudades sean más inteligentes. Esta iniciativa no es menor. Desde hace cuatro años analiza la evolución de 180 ciudades, en 80 países, incluido América Latina, y estudia 79 indicadores (Berrone y Enric, 2017).

La Red UNESCO de Ciudades Creativas (UCCN), creada en 2004, se propuso fortalecer la cooperación con y entre las ciudades que han reconocido la creatividad como un factor estratégico del desarrollo sostenible en los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. Al unirse a la Red, las ciudades reconocen su compromiso de compartir las mejores prácticas, el desarrollo de asociaciones que promueven la creatividad y las industrias culturales, el fortalecimiento de la participación en la vida cultural y la integración de la cultura en los planes de desarrollo urbano (UNESCO, 2004).

La fundación Rockefeller, en 2013, inauguró el Programa 100 Ciudades Resilientes (2017). Esta institución conceptualiza una ciudad resiliente como aquella capaz de sobreponerse a crisis físicas, sociales y económicas; aprender de ellas y evitarlas en el futuro. Es una ciudad que puede lidiar con sus tensiones respecto del desempleo, transporte público, violencia, escasez de agua y alimentos.



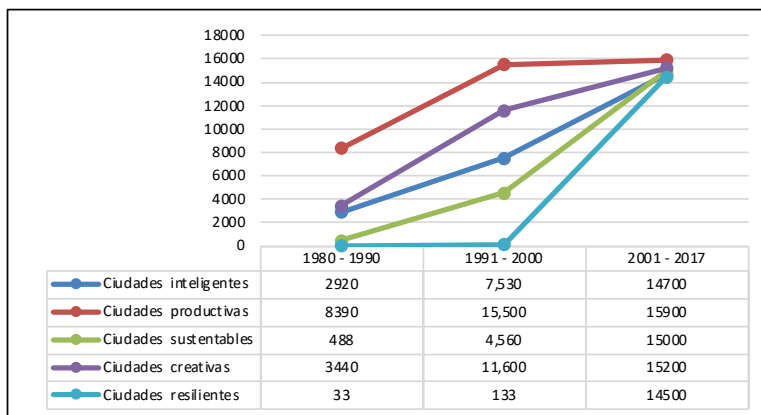
La fundación proporciona orientación financiera, logística y de articulación con el sector privado y de organizaciones no gubernamentales, para instrumentar estrategias de resiliencia. Las ciudades que participan en este programa en América Latina son: Cali y Medellín (Colombia); Colima, Guadalajara, Juárez y Ciudad de México (México); Buenos Aires y Santa Fe (Argentina); Montevideo (Uruguay); Ciudad de Panamá (Panamá); Río de Janeiro y Salvador de Bahía (Brasil); San Juan (Puerto Rico); Santiago de los Caballeros (República Dominicana); Santiago de Chile (Chile) y Quito (Ecuador).

Los contenidos conceptuales de estas formas de adjetivación de las ciudades se caracterizan por asociar la urbe a un problema específico, pero desde una perspectiva más o menos generalizable, abstracta y seductora. Su aplicación presupone el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como si ésta fuese homogénea. La sustentabilidad pasa a constituirse en el principal apelativo del crecimiento económico. La creatividad, la innovación y la inteligencia son capacidades que las ciudades pueden y deben desarrollar y, ante las crisis, éstas responderán mejor si aprenden a ser resilientes. Todas estas capacidades implican un cambio en la gestión eficiente de los procesos urbanos por parte de la institucionalidad. La idea central, en consecuencia, es que la gestión de la ciudad debe favorecer el crecimiento económico. Para ello, debe aprender a ser más inteligente, más creativa, más sustentable y más resiliente.

Por otro lado, es interesante constatar el modo en que las ciudades adjetivadas se difunden en los sistemas de información electrónicos. Hemos realizado un simple ejercicio en Google Académico acerca de la presencia de artículos y citas de los constructos seleccionados y que han proliferado en este nuevo ciclo de difusión de ideologías urbanas. Los constructos identificados son: ciudades inteligentes, ciudades productivas, ciudades sustentables, ciudades creativas, y ciudades resilientes. Dividimos la búsqueda en tres periodos: 1980-1990, 1991-2000 y 2001-2017. Este ejercicio nos permitió observar que existe una tendencia creciente de artículos y citas de estos constructos en idioma español, portugués e inglés, lo que da cuenta de la generalización de estas ciudades adjetivadas.

La gráfica en español muestra una convergencia en el último periodo de los constructos analizados, mientras que en el periodo 1980-1990 el constructo con mayor presencia era ciudades productivas; en el periodo actual, destaca el crecimiento de las categorías ciudades sustentables y ciudades resilientes.

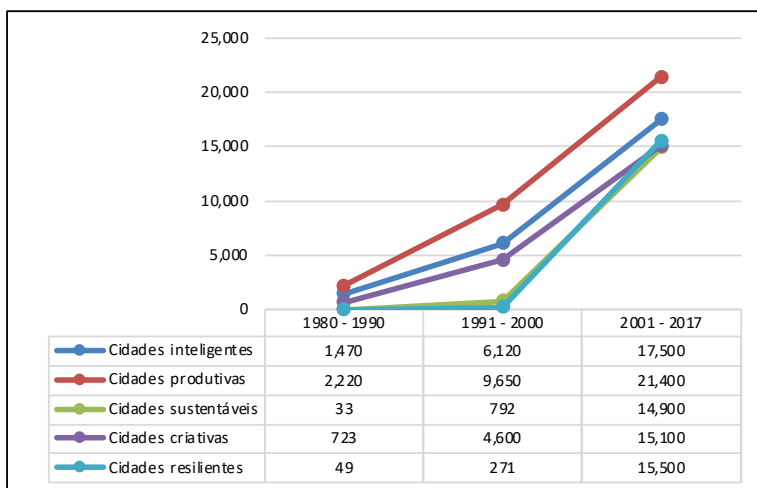
GRÁFICA 1. TENDENCIAS DE CONSTRUCTOS URBANOS. IDIOMA ESPAÑOL



Fuente: elaboración propia con base en los datos de Google Académico.

Para el caso de los constructos en portugués, la tendencia es otra. Destaca la mayor frecuencia de artículos con los constructos ciudades productivas y ciudades inteligentes. Hay un crecimiento similar entre las categorías ciudades sustentables y ciudades resilientes en el último periodo. De cualquier modo, todas las categorías crecen en el periodo 2001-2017.

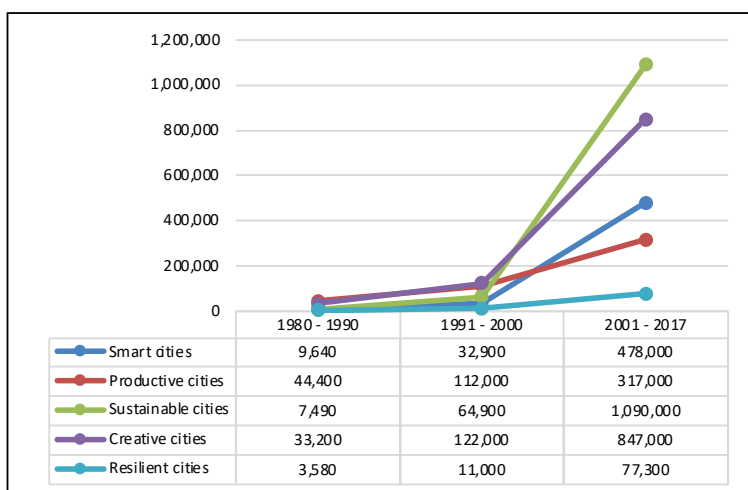
GRÁFICA 2. TENDENCIAS DE CONSTRUCTOS URBANOS. IDIOMA PORTUGUÉS



Fuente: elaboración propia con base en los datos de Google Académico.

La tendencia de búsqueda en inglés muestra cierta dispersión en el crecimiento de la presencia de las categorías seleccionadas. Ciudades sustentables y ciudades creativas aparecen con mayor frecuencia. El número de artículos en inglés es ampliamente mayor por periodos en comparación con el español y el portugués. Esto puede relacionarse con que dichos constructos fueron creados y exportados desde países angloamericanos.

GRÁFICA 3. TENDENCIAS DE CONSTRUCTOS URBANOS. IDIOMA INGLÉS

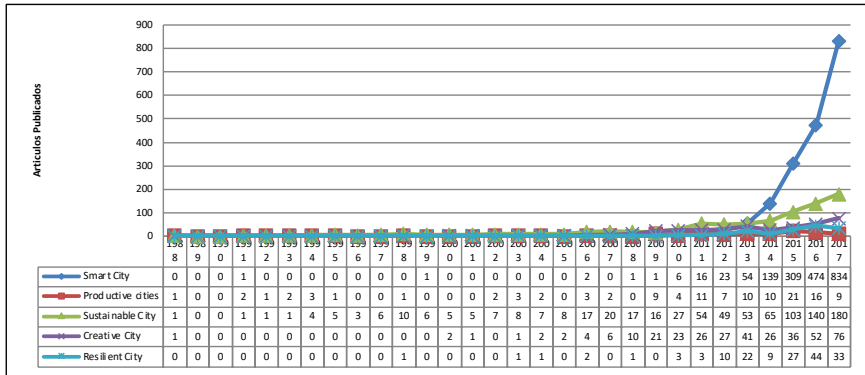


Fuente: elaboración propia con base en los datos de Google Académico.

En la actualidad, se impone una jerarquización de indexaciones de revistas científicas. Exploramos la ocurrencia de las mismas ciudades adjetivadas en el buscador Web Of Science de 1988 a 2017. El objetivo fue identificar artículos que tengan los constructos estudiados en sus resúmenes, títulos o palabra claves. Los resultados muestran la predominancia del constructo ciudades inteligentes, seguida de ciudades sustentables.

En suma, estas maneras de difusión de las ciudades adjetivadas cumplen la función de formación de hegemonía y de consenso en sus diferentes escalas de actuación. Como estrategias se usan abstracciones generales, adjetivadas con términos fácilmente aceptables por su positividad, que son deshistorizadas y que proponen modelos técnicos particulares pero universalizables e idealizados. Estos modelos necesitan conocimientos sobre especializados, instituidos como saber competente para conducir las intervenciones urbanas, las cuales tienen efectos en la fragmentación del fenómeno urbano y en la despolitización de la ciudadanía.

GRÁFICA 4. TENDENCIAS DE CONSTRUCTOS URBANOS EN WEB OF SCIENCE



Fuente: elaboración propia basada en la plataforma de búsqueda de Web of Science.

La eficacia de estas estrategias de la geocultura urbana está en su capacidad de ocultar la naturaleza de los conflictos estructurales, la desigualdad entre clases sociales y sus determinaciones esenciales. En efecto, la solución a los problemas se dará por medio de la atracción de nuevas inversiones que refuerzan el desarrollo del sector de las finanzas. De ahí que la ciudad se conceptualice, en todos los informes revisados, como una máquina de crecimiento económico, objeto de mercantilización y de acumulación de capital, que se reviste de una quimera especulativa y fantasiosa.

### La ciudad competitiva en la política urbana: orientaciones promercado

La nueva gestión pública neoliberal, en busca de ser competitiva, debe innovar sus herramientas técnicas y criterios de gestión para monitorear y conducir el camino de mejoramiento institucional promercado. Para esto se elaboran nuevas adjetivaciones de la ciudad que dotan de sentido y justificación a la política urbana. La optimización de los recursos económicos escasos y los criterios de efectividad y eficiencia para la administración y evaluación de las políticas urbanas se imponen como la racionalidad de la clase dominante.

Estas nuevas concepciones y narrativas referenciales, que prometen mejoras concretas de la calidad de vida de la población, se alojan en mayor o menor medida, explícita o implícitamente, en los imperativos normativos de las instituciones estatales. Estos imperativos pueden observarse en la estructuración de las políticas urbanas nacionales, pero como una actualización de un proceso

que viene desarrollándose por la lógica de neoliberalización de la gestión gubernamental. Es así como el carácter enunciativo de la misión, visión y objetivos opera esta articulación-ajuste entre planes, políticas y proyectos, y los modelos de desarrollo de los países.

En la definición de la misión —razón de ser central— y la visión —expectativa ideal—, un lenguaje de la racionalidad empresarial, se delimitan las competencias específicas de la gestión gubernamental. Lo importante para nuestro análisis en este punto es que en esas definiciones se explicitan los constructos ideológicos que justifican la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas urbanas y sus prioridades de inversión.

El cuadro 2 sistematiza las definiciones y orientaciones institucionales de las políticas urbanas correspondientes a quince Estados latinoamericanos. Tales definiciones expresan, a su vez, el papel que deben cumplir las ciudades en la reproducción social y la voluntad política para mejorar las condiciones materiales de la ciudadanía. Constatamos, al analizar los contenidos de estas definiciones institucionales, que la ciudad se significa como fuerza productiva, espacios de reproducción social e inductora de crecimiento económico y de desarrollo. Esta convergencia transversal delimita el núcleo de sentido del desarrollo urbano latinoamericano. Dicho núcleo se articula con constructos que organizan cierto tipo de modelo de ciudad a alcanzar, con valores sociales y su correspondiente modelo de gestión. Desarrollo sostenible, gestión eficiente y eficaz, competitividad y productividad son las categorías que más aparecen vinculadas a la nueva racionalidad que, como vimos antes, son intensamente promovidas por organismos multilaterales y bancos. Si bien no es posible obtener conclusiones categóricas al respecto de la enunciación de la razón de ser de las políticas urbanas en cuanto a sus reales impactos, sí se reconocen las influencias internacionales en justificar la acción pública que se adaptan a los programas de desarrollo de cada país.

CUADRO 2. MISIÓN Y VISIÓN DE POLÍTICAS URBANAS EN AMÉRICA LATINA

| País                                                                                                                                          | Misión y visión institucional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>México</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ciudad de México (Seduvi, 2014)</li> </ul> | <p>Misión: el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial son herramientas que posibilitan la construcción de un territorio con condiciones de equidad, sustentabilidad y calidad espaciales, por ello se debe establecer un modelo de ciudad vanguardista, sustentable, equitativa, competitiva e incluyente, con visión internacional en beneficio de los habitantes de la Ciudad de México. Planear el desarrollo urbano e impulsar proyectos estratégicos y de impacto social con una gestión eficaz, eficiente y transparente.</p> <p>Visión: ser una dependencia de evolución que promueva y aplique de manera eficiente y eficaz los recursos asignados promoviendo la innovación y la mejora continua en la atención ciudadana, así como en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México.</p>                                                                                  |
| <p>Costa Rica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2014)</li> </ul>                   | <p>Misión: emitir políticas, directrices y lineamientos que faciliten tanto el acceso a vivienda adecuada como el mejoramiento de los asentamientos humanos, para el bienestar de todos los habitantes del país.</p> <p>Visión: ser la institución responsable del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, capaz de impulsar el desarrollo de ciudades más competitivas y seguras, que mejoren la calidad de vida de la población mediante una labor comprometida, eficaz y eficiente.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>El Salvador</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (2017)</li> </ul>                  | <p>Misión: ser una organización moderna, innovadora, efectiva, transparente y con liderazgo institucional, rectora del desarrollo y ordenamiento territorial, la política de vivienda y el desarrollo de asentamientos humanos integrales en ambientes sostenibles.</p> <p>Visión: planificar, promover, normar, coordinar y facilitar el desarrollo y el ordenamiento territorial de la política de vivienda y asentamientos humanos sostenibles que garanticen el progreso y bienestar de la población.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>Guatemala</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (2014)</li> </ul>          | <p>Misión: ser el ente rector que direcciona, reglamenta y representa en el ámbito nacional a los sectores de comunicaciones, infraestructura y vivienda ejecutando políticas y estrategias para integrar al país con servicios acorde al desarrollo social y económico de la nación, contribuyendo a mejorar la competitividad mediante el ejercicio de una administración y control eficientes.</p> <p>Visión: ser una entidad modelo de la gestión pública, rectora del desarrollo de la infraestructura del Estado, ejerciendo un acompañamiento efectivo en el desarrollo de los sectores de comunicaciones, infraestructura y vivienda como soportes del crecimiento de la economía nacional; además de ser un eje del desarrollo integral de los guatemaltecos mediante la promoción y facilitación para el acceso universal a la tecnología de la información, las comunicaciones y vivienda.</p> |

*Continúa...*

| País                                                                       | Misión y visión institucional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Panamá<br>• Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (2014)       | <p>Misión: somos una institución pública, rectora, promotora y facilitadora de la política nacional de vivienda y ordenamiento territorial, que integra el esfuerzo de todos los sectores de la sociedad para mejorar la calidad de vida y condiciones habitacionales de la población, principalmente, a las de menores recursos y más vulnerables, promoviendo y ejecutando la política nacional de vivienda y ordenamiento territorial, que garantiza el desarrollo sostenible.</p> <p>Visión: el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial será la institución pública, líder y modelo a nivel nacional, encargada de las políticas de vivienda y ordenamiento territorial, con autoridad para elaborar los programas de viviendas dignas en territorios ordenados, programas éstos tendientes a disminuir considerablemente el déficit habitacional que garanticen un desarrollo sostenible del país, mediante tecnologías de punta y personal altamente motivado y especializado.</p> |
| Colombia<br>• Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2014)           | <p>Misión: el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio contribuye a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, promoviendo el desarrollo territorial y urbano planificado del país y disminuyendo el déficit en vivienda urbana, agua potable y saneamiento básico, mediante la financiación y el desarrollo de la política pública, programas y proyectos correspondientes, con servicios de calidad y recurso humano comprometido.</p> <p>Visión: en el año 2021, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio habrá logrado disminuir el déficit de vivienda urbana del país y mejorar la cobertura de los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico urbano y rural, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y consolidando un mejor sistema de Ciudades amables y productivas, mediante políticas, programas y proyectos participativos y de Entidades modernas.</p>                                                                                |
| Venezuela<br>• Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda (2014) | <p>Metas: ser la institución modelo del Estado venezolano en el Sistema de Seguridad Social que garantice la participación protagónica de las comunidades, a fin de procurar a las familias la satisfacción progresiva del derecho a viviendas y hábitats dignos, saludables y pertinentes, así como la ocupación racional del territorio.</p> <p>Objetivos: ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat mediante la participación protagónica del poder comunal, mediante la formulación de políticas y planes de desarrollo que permitan la industrialización del sector, el acceso al financiamiento, la asistencia técnica y la supervisión oportuna, orientado hacia la satisfacción progresiva del derecho humano a una vivienda y hábitat dignos que humanicen las relaciones familiares, vecinales y comunitarias.</p>                                                                                                                                                  |
| Ecuador<br>• Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2014)             | <p>Misión: ejercer la rectoría e instrumentar la política pública de las ciudades, garantizando a la ciudadanía el acceso al hábitat seguro y saludable, a la vivienda digna y al espacio público integrador.</p> <p>Visión: ciudades incluyentes, equitativas, diversas, innovadoras y sostenibles para el buen vivir.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

*Continúa...*



| País                                                                                  | Misión y visión institucional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Brasil<br>• Ministério das Cidades (2014)                                             | Missão: melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática e integração das políticas públicas de planejamento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana, acessibilidade e trânsito de forma articulada com os entes federados e a sociedade.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Paraguay<br>• Secretaría Nacional de Vivienda y el Hábitat (Senavitat, 2014)          | Visión: ser una institución reconocida como rectora de la política habitacional del país, garantizando el acceso universal a la vivienda y hábitat dignos.<br>Misión: somos la institución pública responsable de establecer, regir e instrumentar la política habitacional del país con énfasis en los sectores de escasos recursos. La misión del Senavitat, es fijar la Política Nacional de la Vivienda e impulsar Programas Habitacionales, en el marco de las políticas macroeconómicas y del Plan Nacional de Desarrollo que las expresa, tendientes a satisfacer las demandas de vivienda y de soluciones habitacionales de la población. |
| Uruguay<br>• Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2014) | Misión: diseñar e instrumentar políticas públicas participativas e integradas en materia de vivienda, ambiente, territorio y agua, para promover la equidad y el desarrollo sostenible, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del país.<br>Visión: ser el organismo rector y referente en el diseño e implementación de políticas articuladas y coordinadas en materia de hábitat y medio ambiente, mediante una gestión eficaz y eficiente, basada en un alto nivel de compromiso y profesionalización, orientada a mejorar la calidad de vida.                                                                      |
| Argentina<br>• Secretaría de Vivienda y Hábitat (2017)                                | La Secretaría de Vivienda y Hábitat tiene como objetivo igualar el acceso integral al hábitat, garantizar el acceso a la vivienda y afianzar la presencia del Estado en las comunidades más olvidadas de nuestro país. Para disminuir el déficit habitacional desarrolla la urbanización de villas y asentamientos, la regularización de la propiedad del suelo y promueve el acceso a la vivienda, generando oportunidades de encuentro y convivencia.                                                                                                                                                                                           |
| Perú<br>• Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2014)                   | Nuestra misión: somos el Ente Rector en materia de Urbanismo, Vivienda, Construcción y Saneamiento, responsable de diseñar, normar, promover, supervisar, evaluar y ejecutar la política sectorial, contribuyendo a la competitividad y al desarrollo territorial sostenible del país, en beneficio preferentemente de la población de menores recursos.<br>Nuestra visión: los peruanos viven en un territorio ordenado, en centros poblados urbanos y rurales sostenibles, en viviendas seguras, con servicios de agua y saneamiento de calidad.                                                                                                |
| Bolivia<br>• Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (2014)                | Misión institucional: promover y gestionar el acceso universal y equitativo de la población boliviana a obras y servicios de calidad, en telecomunicaciones, transportes y vivienda, en armonía con la naturaleza.<br>Visión institucional: somos una entidad que, con calidad y transparencia, satisface las necesidades de transportes, telecomunicaciones y vivienda de la población boliviana.                                                                                                                                                                                                                                                |

*Continúa...*

| País                                                 | Misión y visión institucional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Chile<br>• Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014) | Misión ministerial: posibilitar el acceso a soluciones habitacionales de calidad y contribuir al desarrollo de barrios y ciudades equitativas, integradas y sustentables, todo ello bajo criterios de descentralización, participación y desarrollo, con el propósito que las personas, familias y comunidades, mejoren su calidad de vida y aumenten su bienestar. |

Fuente: elaboración propia con base en las páginas web oficiales de las instituciones de cada país.

Las similitudes en torno a la definición de competencias correspondientes a las entidades ministeriales o las secretarías están orientadas a reducir el déficit habitacional y a mejorar la cobertura de servicios e infraestructura básica, focalizándose en los sectores de menores recursos económicos. Las acciones gubernamentales buscan mejorar las condiciones de reproducción social, aunque lo hacen, según Coulomb (2013), desarrollando una política de vivienda que favorece la promoción inmobiliaria capitalista, donde el derecho a la vivienda pasó a ser el derecho a crédito. Es más, estaríamos frente a un proceso de financiarización global de la vivienda (Rolnik, 2015).

También convergen un conjunto de adjetivaciones que tienden a promover valores positivos, tales como: equidad, inclusión, integralidad, democracia, calidad de vida, salud y bienestar. Estas enunciaciones distan mucho de las prácticas sociales e institucionales, como se ha documentado ampliamente en los estudios urbanos críticos latinoamericanos.

Una vez que los Estados incorporan las nuevas categorías de la agenda global neoliberal, deben integrar la racionalidad neoliberal en sus modos de gestión y concatenación entre las políticas urbanas y las agendas multilaterales. En este sentido, el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe de la CEPAL, cumple la función de asesorar técnicamente y monitorear el avance de la consecución de los objetivos trazados para el desarrollo sustentable. El Observatorio informó que 27 países poseen un instrumento nacional orientador de políticas para el desarrollo; 19 países han presentado un Informe Nacional Voluntario frente al Foro Político de Alto Nivel sobre desarrollo sostenible; 20 países han creado un mecanismo coordinador para la instrumentación y seguimiento de la Agenda 2030, y 15 países cuentan con planes de acción de Gobierno Abierto (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2019).

No basta con establecer este tipo de planificación para el desarrollo. La cooperación internacional debe participar en el proceso. De hecho, la Deuche

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit-GIZ (GIZ, 2018)<sup>3</sup> está a cargo de asesorar el cumplimiento de la Agenda 2030. Esta organización desarrolla 190 proyectos en casi toda América Latina —a excepción de Venezuela, Argentina, Uruguay, Panamá, las Guyanas y Surinam—. A partir de 2014 se instrumenta un programa de cooperación entre la CEPAL y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. El programa denominado Cambio estructural para un desarrollo sostenible e inclusivo en América Latina y el Caribe, ejecutado por la GIZ, apoya a los países de la región para crear reformas e instrumentos que permitan viabilizar y fomentar un cambio estructural sostenible, económico y social.

La geocultura urbana, como observamos, se manifiesta en este tipo de articulaciones y mediaciones en donde se traducen los principios organizadores de la racionalidad neoliberal empresarial en las políticas urbanas estatales. Estos principios buscan consolidar una noción de las ciudades como fuerza productiva inductoras de crecimiento económico y, por tanto, como espacios de acumulación de capital. En definitiva, como señalaron Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez (2009), estamos ante una necesidad de predominancia de la ciudad neoliberal, dado que la mayoría de los componentes urbanos tienden a ser tratados como objeto de negocio y especulación, sin contrapeso significativo de la sociedad civil.

### Consideraciones finales

A modo de cierre, enfatizamos el argumento central de este trabajo: las nuevas ideologías urbanas cumplen la función de promover y consolidar formas de pensar las ciudades e intervenir en ellas como máquina de crecimiento económico y productivo, como objeto de acumulación de capital inmobiliario-financiero y espacio propicio para profundizar dinámicas de mercantilización. Todo ello por la necesidad de inserción de los territorios latinoamericanos al proceso global de urbanización del capital.

---

<sup>3</sup> GIZ es una empresa federal que apoya al gobierno de la República Federal de Alemania en el logro de sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional. Su fin es contribuir al desarrollo sostenible desde un punto de vista económico, social y ecológico. Una gran parte de los proyectos que ejecuta la GIZ son por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). La GIZ también actúa por encargo de otros ministerios federales, así como de otros comités públicos y privados, tanto alemanes como extranjeros. Entre ellos figuran, por ejemplo, los gobiernos de otros países, la Unión Europea, las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

Consideramos que este esfuerzo contribuye, de modo parcial, a la crítica de la geocultura urbana, al analizar las estrategias de imposición de un conjunto de marcos categoriales hegemónicos de difusión y transferencia de ideologías y políticas urbanas. Como vimos, en América Latina está en curso la instrumentación de la NAU y la transferencia-traducción de ideologías y políticas urbanas neoliberales. Pensamos que estas operaciones se relacionan de manera directa con la constitución del circuito urbano-inmobiliario global que tiende a integrar a las ciudades en el centro de la actual crisis del capitalismo. Esto debido a la creciente importancia del medio ambiente urbano construido para la reproducción social. Por este motivo, ha sido y sigue siendo necesario realizar innovaciones institucionales para cristalizar modelos de desarrollo urbano promercado.

En este contexto, creemos imperativo impulsar una agenda colectiva de investigación latinoamericana que desarrolle, de manera sistemática, una sociología crítica de la geocultura urbana para colaborar en la construcción de teorías urbanas desde América Latina. A grandes rasgos, proponemos:

1. Análisis comparado de los proyectos de la NAU y otras instituciones geoculturales que se realizan en ciudades y lugares específicos, para conocer los mecanismos de transferencia de modelos y categorías, sus problemas y políticas, y el conjunto de efectos concretos causados por las intervenciones urbanas.
2. Examen comparado de las políticas de ciencia y tecnología en el campo de los estudios urbanos para saber cuáles son los temas/problemas que los Estados financian y su relación con el pensamiento urbano hegemónico.
3. Análisis cuantitativos de revistas indexadas de estudios urbanos latinoamericanos que permitan establecer un balance de la investigación urbana en cuanto a: los principales temas/problemas; la creación de categorías teóricas basadas en realidades latinoamericanas; la crítica a categorías analíticas foráneas, y análisis bibliométricos, de minería de textos, y de citas para describir las principales corrientes de investigación, sus orientaciones teórico-metodológicas de referencia y sus conexiones intelectuales.
4. Análisis de los contenidos específicos de los planes de estudios urbanos en América Latina con el propósito de identificar la dominancia de autores, enfoques teóricos y el uso de categorías explicativas de los fenómenos urbanos.
5. Sistematización y análisis comparados de los aportes teórico-históricos contra hegemónicos más importantes que explican las principales transformaciones de las ciudades en América Latina, identificando aspectos generales y particulares a partir de un enfoque holístico de comprensión del sistema

- capitalista. Esto requerirá de una profundización de la crítica política y teórica, tanto a las categorías de la geocultura urbana, como a la teoría crítica que se elabora en países dominantes, y que tiende a reproducirse sin mediaciones.
6. Examinar las categorías políticas y conceptuales que se usan para justificar nuevas leyes y reformas institucionales estatales, que tienden a ocultar su vinculación con el capital urbano-financiero global, el circuito urbano-inmobiliario global y las dinámicas de mercantilización de las ciudades.

En definitiva, vivimos un ciclo histórico específico de despolitización de la cuestión urbana latinoamericana y de subordinación al ejercicio del poder hegemónico de la geocultura urbana. Frente a esto, es crucial intensificar, complejizar y ampliar las críticas al carácter ideológico del conocimiento urbano dominante para repolitizar la cuestión urbana y develar los nuevos mecanismos de dominación capitalista que profundizan, cada vez más, las desigualdades sociales y urbanas.

## Bibliografía

- AALBERS, Manuel, 2015, "The Potential for Financialization", *Dialogues in Human Geography*, julio, Canadá.
- ARRIGHI, Geovanni [1994] 1996, *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*, Editora Unesp, São Paulo, Brasil.
- BANCO de Desarrollo de América Latina (CAF), 2016, *Las ciudades como aceleradoras del crecimiento: fomentando políticas exitosas de desarrollo nacional y urbano*, Corporación Andina de Fomento, Buenos Aires, Argentina. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/952> (consultado el 13 de julio de 2017).
- BANCO Interamericano de Desarrollo (BID), 2012, *Guía metodológica, iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles*. <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/ciudades-emergentes-y-sostenibles,6656.html> (consultado el 20 de agosto de 2017).
- BANCO Mundial (BM), 2015, *Ciudades competitivas para empleos y crecimiento. Qué, Quién y Cómo*. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/691841467992491102/pdf/101546-revised-spanish-Box394856B-public-Report-Spanish.pdf> (consultado el 10 de agosto de 2017).
- BERRONE, Pascual y Joan Enric, 2017, *Índice IESE Cities in Motion*. Universidad de Navarra/IESE Business School. <https://www.iese.edu/research/pdfs/st-0442.pdf> (consultado el 28 de julio de 2017).

- BRAUDEL, Fernand, 1986, *A dinâmica do capitalismo*, FCE, México.
- BRAUDEL, Fernand, 1995, “As ciudades”, en Fernand Braudel (ed.), *Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII, volume 1: as estruturas do cotidiano*, Martins Fontes, São Paulo, Brasil.
- BRENNER, Neil, Jamie Peck y Nick Theodore, 2011, “¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas”, *Urban* núm. 1, Universidad Politécnica de Madrid. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/409/1878> (consultado el 1 de marzo del 2018).
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017a, *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/41173-informe-anual-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible> (consultado el 15 de junio de 2017).
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017b, *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe*, ONU, Santiago de Chile. <http://onuhabitat.org.mx/index.php/plan-de-accion-regional-para-la-implementacion-de-la-nau-en-lac> (consultado el 15 de junio de 2017).
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018, *Guía metodológica. Planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*, ONU, Santiago de Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43963-guia-metodologica-planificacion-la-implementacion-la-agenda-2030-america-latina> (consultado el 16 de junio de 2017).
- COULOMB, René, 2013, “Las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos”, en Blanca R. Ramírez y Emilio Pradilla (coords.), *Teoría sobre la ciudad en América Latina*, vol. II, UAM, México.
- CHAUÍ, Marilena [1980] 2008, *O que é ideologia*, Editora Brasilense, São Paulo, Brasil.
- CHRISTOPHERS, Brett, 2011, “Revisiting the Urbanization of Capital”, *Annals of the Association of American Geographers*, núm. 101, junio, American Association of Geographers, Estados Unidos.
- FORO de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (Minurvi), 2016, *América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común*, ONU, Santiago de Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40656-america-latina-caribe-desafios-dilemas-compromisos-agenda-urbana-comun> (consultado el 16 de junio de 2017).
- GESELLSCHAFT für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2018, *Quiénes somos*. <https://www.giz-cepal.cl/page/quienes-somos> (consultado el 1 de noviembre de 2018).

- HARVEY, David, 1985, *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Estados Unidos.
- HARVEY, David [2006] 2013, *Os limites do capital*, Boitempo, São Paulo, Brasil.
- HARVEY, David [2010] 2012, *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*, Akal, Madrid, España.
- KANTER, Rosabeth y Stanley Litow, 2009, “Informed and Interconnected: A Manifesto for Smarter Cities”, junio, Harvard Business School General Management Unit Working Paper, Estados Unidos. <http://ssrn.com/abstract=1420236> (consultado el 17 de junio de 2017).
- MÁRQUEZ, Lisett y Emilio Pradilla, 2016, “Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital”, *Territorios*, núm. 34, primer semestre, Bogotá, Colombia.
- MINISTERIO de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2014, Costa Rica. [https://www.mivah.go.cr/Nosotros\\_Quienes\\_Somos.shtml](https://www.mivah.go.cr/Nosotros_Quienes_Somos.shtml) (consultado el 14 de agosto de 2014).
- MINISTERIO de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 2014, Guatemala. <http://www.civ.gob.gt/> (consultado el 14 de agosto de 2014).
- MINISTERIO de Vivienda y Ordenamiento Territorial, 2014, Panamá. <http://www.mivi.gob.pa/> (consultado el 14 de agosto de 2014).
- MINISTERIO de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014, Colombia. <http://www.min-vivienda.gov.co/> (consultado el 14 de agosto de 2014).
- MINISTERIO del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, 2014, Venezuela. <http://www.minhvi.gob.ve/> (consultado el 14 de agosto de 2014).
- MINISTERIO de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2014, Ecuador. <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/> (consultado el 14 de agosto de 2014).
- MINISTÉRIO das Cidades, 2014, Brasil. <http://www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=Minist%C3%A9rio%20das%20cidades> (consultado el 14 de agosto de 2014).
- MINISTERIO de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2014, Uruguay. <http://www.mvotma.gub.uy/> (consultado el 14 de agosto de 2014).
- MINISTERIO de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2014, Perú. <http://www.vivienda.gob.pe/> (consultado el 14 de agosto de 2014).
- MINISTERIO de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, 2014, Bolivia. <https://www.oopp.gob.bo/> (consultado el 14 de agosto de 2014).
- MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo, 2014, Chile. <http://www.minvu.cl/> (consultado el 14 de agosto de 2014).
- OBSERVATORIO Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, *Planes Nacionales en América Latina y el Caribe*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es> (consultado el 28 mayo de 2019).



- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas (ONU)-Hábitat, 2017, *Nueva Agenda Urbana. Hábitat III. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano*, ONU, Ecuador, <http://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol> (consultado el 13 de mayo de 2017).
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2004, ¿Qué es la red de ciudades creativas? <http://es.unesco.org/creative-cities/content/acerca-de> (consultado el 19 de agosto del 2017).
- PRADILLA, Emilio, 2009, *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, UAM Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa, México.
- PROGRAMA 100 ciudades resilientes, 2017, Workshop Montevideo resiliente, Fundación Rockefeller. <http://www.montevideo.gub.uy/lanzamiento-del-programa-100-ciudades-resilientes> (consultado el 10 de agosto de 2017).
- RIBEIRO, Luiz César y Adauto Cardoso, 1996, “Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil”, en Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro y Robert Pechman (coords.), *Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, Brasil.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y Paula Rodríguez, 2009, “Introducción”, en Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez (eds.), *Santiago, una ciudad neoliberal*, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi), Quito, Ecuador.
- ROLNIK, Raquel, 2015, *A guerra dos lugares*, Boitempo, São Paulo, Brasil.
- SECRETARÍA de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), 2014, México. <http://www.seduvi.cdmx.gob.mx/> (consultado el 14 de agosto de 2014).
- SECRETARÍA Nacional de Vivienda y el Hábitat (Senavitat), 2014, Paraguay. <https://www.senavitat.gov.py/> (consultado el 14 de agosto de 2014).
- SECRETARÍA de Vivienda y Hábitat (Senavitat), 2017, Argentina. <https://www.mininterior.gov.ar/viviendayhabitat/vivienda-habitat.php> (consultado el 20 de agosto de 2017).
- VICEMINISTERIO de Vivienda y Desarrollo Urbano, 2017, El Salvador. <http://www.vivienda.gob.sv/> (consultado el 20 de agosto de 2017).
- WALLERSTEIN, Immanuel [1996] 2006, *Abrir las ciencias sociales*, Siglo XXI, México.
- WALLERSTEIN, Immanuel [1991] 2007, *Geopolítica y geocultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial*, Editorial Kairós, Barcelona, España.

# PROPUESTA PARA UNA CONCEPTUALIZACIÓN HISTÓRICO-ESTRUCTURAL Y SIMBÓLICA DE LO URBANO

*Ariel Gravano\**

## Resumen

El propósito de este trabajo es presentar el concepto de apropiación del excedente urbano como clave para una comprensión histórico-estructural y simbólica de lo urbano. Se expone un desarrollo sobre la triple relación entre 1) la apropiación de excedente de alimentos, constituyente histórico-estructural de lo urbano (Childe, Singer), cuyas marcas fueron las primeras ciudades; 2) la colocación de excedentes financieros, como reproductores parasitarios de lo urbano en el capitalismo contemporáneo (Harvey), y 3) lo que llamo excedente urbano, en términos de las dimensiones histórico-estructural y la vivida por los actores sociales, que propongo sistematizar como eje conceptual de aplicación a procesos de urbanización concretos. El sentido de la propuesta tiene como base la crítica a la muerte teórica de los componentes estructurales de lo urbano. Se edifica en torno a la negatividad dialéctica y crítica del paradigma idealista, liberal y postmoderno del que proviene la hiperadjetivación superficial de la entidad ciudad. A partir de una proyección de la metáfora analítica de Carlos Marx sobre la dialéctica entre trabajo vivo y trabajo muerto, esta ponencia se suma a la construcción de una propuesta teórica alterna de lo urbano.

## Palabras clave

Excedente urbano, enfoque histórico-estructural simbólico, teoría urbana.

---

\* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) Argentina.

## De la ciudad a lo urbano

En este trabajo propongo y adhiero un enfoque histórico-simbólico-estructural de lo urbano. Histórico, porque es un resultado y se inscribe en un proceso total dentro de las producciones humanas, no natural ni fuera de las contradicciones que lo constituyen en términos estructurales y lo condicionan en función de determinaciones y desafíos de cada época. Simbólico porque nada de lo urbano deja de existir en una dimensión vivida, interpretada e imaginada por actores sociales, desde racionalidades y sensibilidades también históricamente construidas.

Parto de la hipótesis de que las “hiperadjetivaciones” o asociaciones de ciudad con valores e idealizaciones que se aluden en esta convocatoria funcionan, concretamente, para obstaculizar la conceptualización profunda de *lo urbano* en su contradicción interna principal, que sitúo en la apropiación de excedentes.

Podrían tipificarse tres enunciaciones de “ciudad” en situación, en estado o en asociación que, a su vez, se sintetizarían en la ciudad *en disputa*, la ciudad *en agonía* y la ciudad *en cultura*. Las tres provienen de una misma matriz ideológica compuesta por el sentido idealista del conflicto, de lo público y de la cultura, con origen en el sentido pragmático del urbanismo burgués decimonónico desplazado a las asunciones *post* y *glob* —postmodernas y globalizantes— contemporáneas dentro del neoliberalismo hegemónico.

La ciudad *en disputa* consiste en la tipificación de conflictos situados y explícitos entre actores sociales e institucionales como si fueran pares, en un juego donde prevalecerían más las relaciones de fuerza y las tensiones entre supuestos equilibrios homeostáticos y eventos de disrupción que las lógicas y contradicciones estructurales de fondo.

La ciudad *en agonía*, perdida, herida de muerte en sus valores públicos, cívicos, ciudadanos o de ciertos estados también de equilibrio —horizontal-comunitario-participativo— reduce la mirada a una asunción restringida e idealista-burguesa de la ciudad como espacio público, despojándolo de su relación dialéctica con las contradicciones estructurales del espacio urbano.

La ciudad *en cultura* consiste en abordar fenoménicamente las políticas públicas que toman a la ciudad-marca y a sus representaciones identitarias como una forma de encubrir la desigualdad urbana, pero reduciendo a la vez el concepto de cultura a su sentido restringido y notorio y apartándose de las contradicciones estructurales donde la cultura —entendida como representaciones y prácticas en un sentido amplio, antropológico— juega un papel dentro de la dialéctica de esas contradicciones.

Me enfocaré en lo urbano como sistema más que en la ciudad, e intentaré una argumentación en torno al concepto de *apropiación del excedente urbano* como eje conceptual.

### Remota y estructural apropiación de excedentes en la constitución histórica de lo urbano

Lo urbano se marca históricamente a partir del surgimiento de las primeras ciudades,<sup>1</sup> resultado de un proceso que se estructura sistémicamente en función del desarrollo de las fuerzas productoras de alimentos, gracias a las tecnologías de domesticación y almacenamiento de granos y, en algunos casos, de ingeniería de sistemas de regadío, que hicieron posible la apropiación de un excedente de alimentos por una clase social —inicialmente de mercaderes— que se constituyó como dominante en este mismo proceso de explotación de los productores directos.

Del incremento de intercambios y acumulación se salta cualitativamente al proceso de apropiación por la ciudad de lo producido en el campo. Pero no por una mera diferencia de patrones de asentamiento, sino por el dominio de parte de castas y clases urbanas hacia las comunidades campesinas y hacia el interior de sus propias ciudades, construidas ediliciamente en función de nuevas tecnologías de traslado de materiales.

Se tornan así necesarias la centralización institucional y la conformación de un Estado administrador de la apropiación, capaz, a su vez, de proteger, mantener y acrecentar ese poder mediante la fuerza militar en competencia con otros centros imperiales. Se produce la edificación material de las ciudades amuralladas que conlleva la sedentarización y aglomeración de una creciente población como fuerza de trabajo estable.

Se constituye así el principio del desarrollo de estas ciudades en las que se destaca, además del fenómeno básico de expropiación del excedente de producción de alimentos, la relación entre la forma física y su significación dentro de la estructura simbólica y la cosmovisión de quienes las planificaron y principalmente las construyeron. Éstos últimos fueron forzados migrantes —esclavos en su mayoría—. La noción de ciudadano —en masculino y sólo para propietarios— los

---

<sup>1</sup> Los ejemplos de primeras ciudades se dan en el valle del Jordán y Siria, en la Mesopotamia asiática, en el valle del Nilo, del Ganges, en las antiguas China, Grecia, Roma y los Andes sudamericanos y mesoamericanos, en distintas épocas a partir de lo que genéricamente se tipifica como neolítico.

excluye y naturaliza mediante un imaginario dominante que pretende limar sus heterogeneidades de origen al amparo de identidades urbanas concebidas como centrales y hegemónicamente corporizadas en sistemas de creencias que funcionan como instrumentos de homogeneización simbólico-ideológica.

Esta unidad ideológica —lograda por las nuevas religiones urbanas— se tornaba necesaria para llevar a cabo las conquistas pertinentes. Si bien hay quien explica las heterogeneidades por la superposición de estratos compuestos por los diversos pueblos conquistados y su distribución espacial en esas primeras ciudades (Martindale, 1984: 14-16), el planteo marxista del arqueólogo norteamericano Gordon Childe, en cambio, se caracteriza por la constatación de las relaciones *de clase* durante esta constitución:

La revolución urbana fue un acontecimiento liberador [...] y constituyó la condición previa para todo futuro progreso de la ciencia y de la tecnología, creando en el terreno económico la primera acumulación de capital necesario para una explotación más completa de los recursos naturales de la tierra y, por lo tanto, para la emancipación del hombre de su dependencia parasitaria de un medio no humano. [Pero] la revolución urbana creó tanta pobreza como prosperidad; el capital requerido, fue acumulado gracias a los ahorros obligatorios de las masas, lo cual es sólo un eufemismo para expresar la explotación de las masas (Childe, 1968: 90-91).

Según esta perspectiva, lo urbano, en su constitución histórico-estructural, se sintetiza en el desarrollo de las fuerzas productivas y la producción del excedente de alimentos del campo y su apropiación desigual por castas libres y ociosas de la ciudad (Singer, 1980). Desde un principio se produce la segregación social dentro de esa comunidad identitaria urbana espacio-estatal, volcando hacia su interior el mismo proceso de apropiación de excedente, no ya de productos primarios sino del uso mismo del espacio en forma asimétrica y desigual.<sup>2</sup> Paradójicamente, en la ciudad prepondera la imagen de una unidad espacial por sobre la real heterogeneidad producida por la división de clases dentro de esa unidad.

Singer coloca —con Marx— a la oposición entre campo y ciudad como un “efecto secundario, ‘superestructural’” de la división en clases, y destaca que:

---

<sup>2</sup> La diferenciación de los barrios de familias de artesanos y esclavos dentro de las primeras ciudades la he sistematizado en Gravano (2003: 44-57).

La producción de un excedente de alimentos es una condición necesaria, pero no suficiente para el surgimiento de la ciudad. Además, es necesario que se creen instituciones sociales, una relación de dominación y, por último de explotación, que asegure la transferencia del campo a la ciudad (Singer, 1980: 9) y la participación diferenciada de los hombres (especialización).

La ciudad se desarrolla, en síntesis, “como *resultado* de un proceso de constitución de una clase que, por ser dominante, está libre de las obligaciones de la producción directa” (Singer, 1980: 9). Y sobre la base de la articulación entre la diferenciación en esas especialidades necesarias: burócratas para administrar la apropiación; guerreros para proteger al conjunto y ejercer el control en el proceso de apropiación de excedentes a otras comunidades, mediante la conquista, y sacerdotes para hegemonizar ideológicamente la comunidad propia, encubriendo y naturalizando la estructura desigual y la explotación.

### Contemporánea colocación de excedentes en la reproducción de lo urbano

En su obra *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, David Harvey explica en forma diáfana la apropiación de excedentes como componente estructural de lo urbano y del proceso dialéctico de la urbanización contemporánea:

Desde siempre, las ciudades han brotado de la concentración geográfica y social de un excedente en la producción. La urbanización ha sido siempre, por tanto, un fenómeno relacionado con la división en clases, ya que ese excedente se extraía de algún sitio y de alguien, mientras que el control sobre su uso solía corresponder a unos pocos. Esta situación general persiste bajo el capitalismo, evidentemente, pero en este caso se ve sometida a una dinámica bastante diferente. El capitalismo descansa, como nos explicaba Marx, sobre la búsqueda perpetua de plusvalor, cuyo logro exige a los capitalistas producir un excedente, lo que significa que el capitalismo produce continuamente el excedente requerido por la urbanización. Pero también se cumple la relación inversa: el capitalismo necesita la urbanización para absorber el sobre producto que genera continuamente. De ahí surge una conexión íntima entre el desarrollo del capitalismo y el proceso de urbanización (Harvey, 2012: 21-22).

En *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*, Harvey afirma su posición epistemológica acerca de lo urbano, entendido como el entorno construido que “interioriza las relaciones contradictorias inherentes a la acumulación de capital” (2007: 95).

La creación de un entorno construido bajo el capitalismo depende de la existencia de un excedente tanto de capital como de trabajo, excedente definido aquí como los recursos desempleados en relación con las necesidades inmediatas. Una de las tendencias inherentes del proceso de producción capitalista es la sobreacumulación, la producción periódica de tales excedentes. Esto significa que la dinámica interna de la acumulación crea periódicamente condiciones marcadamente favorables a la inversión en el contorno construido (Harvey, 2007: 95), y lo relaciona con el desarrollo inmobiliario.

Ya en un artículo titulado “La libertad de la ciudad” (2008), Harvey había explorado la relación entre el problema de la reubicación del excedente de capital y las transformaciones del espacio urbano a una escala cada vez mayor, refiriendo a los flujos de capital financiero y sus inversiones en procesos de modernización y gentrificación y sus efectos en la segregación, la represión urbana y el deterioro de los derechos y libertades contemporáneos en las ciudades. Todo esto se acentúa en la urbanización de la globalización neoliberal, que describe en procesos concretos contemporáneos, junto al desarrollo de las luchas en su contra. “La urbanización, podemos concluir, ha desempeñado un papel crucial en la absorción de excedentes de capital” (Harvey, 2008: 45).

Refiere Harvey al mismo fenómeno que muchos especialistas de la urbanización latinoamericana describen como “subordinación de la acumulación de capital, y la transferencia de buena parte del excedente a las economías centrales, frenando el desarrollo de las fuerzas productivas y limitando el dinamismo local” constituyendo la base del *ejército industrial de reserva*, tal como afirma Pedro Pérez (2013: 48). En la misma sintonía, Emilio Pradilla Cobos apunta a la colocación de excedentes en forma de capitales financieros incluso para viviendas de interés social en las periferias urbanas latinoamericanas, en paralelo a procesos de privatización de espacios públicos y “procesos de verticalización emprendidos por el capital inmobiliario-financiero”.

Es útil cómo interpreta las “condiciones generales del proceso social de producción —transporte, comunicaciones y almacenamiento— tratados por Marx en *El capital*, que integran a muchos otros elementos considerados urbanos hoy en día” (Pradilla Cobos, 2014: 43). Focaliza en la hegemonía del



capital financiero y su fusión con el capital inmobiliario, la consiguiente pauperización de la fuerza de trabajo y la segregación socioterritorial, junto a la desigual apropiación de las nuevas tecnologías.

La constitución y apropiación de excedentes se halla, en consecuencia, en los principios antiguos de lo urbano y en la contemporaneidad de la globalización del capitalismo financiero.

### Sistema urbano y excedente urbano

Podríamos preguntar: ¿qué ocurrió, en términos estructurales, en los procesos de urbanización entre estos dos extremos históricos? Por ejemplo, en la Edad Media europea o en las ciudades de urbanización primaria africana (como las yorubas), o en los centros modernos del capitalismo mercantil y luego industrial y en la heterogénea gama de ciudades no metropolitanas actuales. Porque cabría el riesgo de pensar que, ante ese principio original ya consumado de apropiación de excedentes, lo urbano común a todos esos tipos de ciudades fuera algo ahistórico —por universal—, como una tendencia cuasi natural de asentamiento de la especie humana. Esto tendría una consecuencia importante para quienes pensamos que la realidad capitalista no es algo esencial a nuestra especie ni a nuestra sociedad, por lo que habría que problematizar que la apropiación de excedentes se reduzca a los procesos que conocemos hasta ahora y, en consecuencia, poder así redefinir lo urbano en términos de su registro analítico como proceso de transformación y de lo que *debería transformarse* de las condiciones actuales.

Para esto, propongo tomar el concepto de *sistema urbano* como central de la definición, que no se confunda con el de ciudad.<sup>3</sup> Una definición que historicice su emergencia y, a la vez, contemple su universalidad como construcción no natural ni inevitable en las condiciones del capitalismo. Porque es recurrente encontrar definiciones que dan por sentado el capitalismo como condición de lo urbano y, por lo que hemos visto, es al revés. Lo urbano precedió al capitalismo en la historia. Pero esto si entendemos que, como estableció Jean Lojkine (1986), lo urbano se origina en la división del trabajo *en la sociedad* y no —como afirmaba Manuel Castells— en la unidad de producción. En efecto, éste definía que “por sistema urbano se entiende la articulación de

<sup>3</sup> Sobre la base de este concepto de sistema urbano, Anthony Leeds afirmaba que “la sociedad urbana engloba a la rural” (1975).

las instancias de una estructura social *en el interior de una unidad (espacial) de reproducción de la fuerza de trabajo*” (Castells, 1974: 280; énfasis del autor). Lojkin le criticó que de esa manera aceptaba como dada la distinción entre lo económico —el trabajo cristalizado— y lo social —el trabajo vivo—, colocando así a lo urbano dentro del “no trabajo”, o sea de la reproducción y el consumo (Lojkin, 1986: 134).

No es casual que Lojkin distinga entre ciudad y lo urbano. Con Marx, afirma que la ciudad

[...] de ninguna manera es un fenómeno autónomo sometido a leyes de desarrollo totalmente distintas de las leyes de acumulación capitalista: no se puede disociarla de la tendencia del capital a aumentar la productividad del trabajo socializando las *condiciones generales* de la producción, de la que es componente esencial la urbanización (Lojkin, 1986: 130).

En lugar de situar a lo urbano fuera o al margen de la relación capital-trabajo, postula que

[...] en las condiciones nuevas de desarrollo del capitalismo lo urbano es uno de los puntos decisivos de la lucha de clases, en la medida en que “resume” la contradicción principal entre la imperiosa necesidad de desarrollo del trabajo *vivo* —y principalmente su desarrollo intelectual— y la lógica de acumulación del trabajo *cristalizado*, que tiende a restringir al máximo ese desarrollo en función de sus necesidades inmediatas [...] esto es lo que esconde la distribución desigual espacial y social de los medios de consumo colectivos (Lojkin, 1986: 136).

Por esta distinción es que, desde el interés del capital,

[...] los medios de consumo colectivos, en la medida en que no intervienen sino en el nivel de la reproducción de la fuerza de trabajo, se clasifican como “superfluos” desde el *punto de vista de la reproducción del capital*. Su restricción entra, pues, en el objetivo mismo de la acumulación del trabajo muerto en detrimento del vivo (Lojkin, 1986: 124).

Y dándole una vuelta más procesual a este desplazamiento desde la ciudad a lo urbano, Christian Topalov habla de *urbanización* más que de lo urbano. Define a la urbanización capitalista desde su contradicción principal, entre el capital

—que considera a la ciudad en su valor de uso, porque concentra las condiciones generales de la producción, la circulación del capital y la producción de la fuerza de trabajo— y el trabajo. Así, define al *sistema urbano* como el sistema espacial de esos procesos, en su valor de uso específico, trascendente, más complejo que las unidades que lo componen en forma separada, por eso lo define como *valores de uso complejo*, en sus *efectos útiles de aglomeración*.

“La ciudad debe proveer al capital las condiciones de la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo” (Topalov, 1979: 13), pero de hecho lo hace tratando de que se excluyan de la esfera del capital los sectores no rentables necesarios para la producción, para los cuales actuará, subsidiando al capital, el Estado.

En términos estructurales, lo que se pone en juego es la actuación básica del sistema urbano como condición para la reproducción del capital mediante la reproducción de la fuerza de trabajo, mediante el desarrollo de sistemas de infraestructura, consumos colectivos y servicios. El sistema urbano está formado, a su vez, por el conjunto articulado de insumos materiales y dispositivos político-regulatorios de esos consumos colectivos dentro del proceso de producción espacial de la ciudad. Por eso lo he definido, para casos concretos, como “sistema de sistemas” de provisión de esos consumos públicos —de infraestructura urbano-territorial, productiva, educativa, mediática, de justicia, salud, vivienda, seguridad, comunicación, planeamiento, información, circulación, derechos humanos, sociales, ecológicos y patrimoniales—, en el que se conjugan tanto la dimensión estructural —definida como el resultado de las posibilidades y restricciones materiales de desarrollo— cuanto imaginaria —las significaciones con que los actores viven esas condiciones— (Gravano, 2016: 72).

Lo que trata de objetivar esta definición es lo urbano como proceso y como sistema más que la noción de ciudad y, sobre todo, en sus hiperadjetivaciones. El sistema urbano, como conjunto de sistemas para la provisión de consumos colectivos, instituciones y espacios públicos al servicio de la reproducción social, hace a la ciudad en su valor de uso, como resultado del proceso genérico de cooperación humana, esto es: como práctica significativa.

En esto reside la importancia de la unidad urbe-imagen, imagen-urbe (Gravano, 2018). No es casual que las ciudades constituyan —para los imaginarios hegemónicos— el indicador de lo civilizado, de lo público y de lo político. A partir de esa constitución histórico-estructural de lo urbano, queda objetiva la matriz que compone, a su vez, a sus opuestos y se compone por ellos: lo bárbaro, lo privado y lo *oikoneano*, esto es: lo opuesto a lo que la ciudad representa e instituye como su imagen y realidad dominante, verdadera “sinfonía” de la creación humana, como sintetizara Lewis Mumford (1966).

El sistema urbano es necesario para la reproducción y sistematiza al conjunto, en forma total y desigual a la vez. Las relaciones capitalistas, entonces, se contradicen con la socialización de la urbanización, ya que para el capital la reproducción plena de la fuerza de trabajo contradice su esencia de explotación y acumulación. En esto consiste la apropiación del excedente no sólo económico, material y financiero, sino del propio sistema urbano y sus componentes.

Si ya acordamos que lo urbano representa un nivel de análisis que puede ser más profundo y denso teóricamente que las resbaladizas situaciones asociadas a la ciudad hiperadjetivada, nos podemos preguntar si este eje de la apropiación de excedentes no será algo inherente a *toda* urbanización y si no podríamos acordar en llamarlo, a secas, *excedente urbano*.

### Negatividad de lo urbano

He insinuado en algunas publicaciones que el excedente urbano es constitutivo de la definición estructural de lo urbano, para todas las épocas y todas las ciudades

[...] es el producto del proceso de apropiación desigual de la estructura urbana (espacios —públicos y privados—, infraestructuras, servicios y consumos colectivos). Esto sólo puede explicarse por medio de la noción de negatividad, que nos ubica en la necesidad de pensar la ciudad por lo que ésta no brinda a los mismos sectores que la producen; por lo que oculta de esta situación; por lo que quita junto a lo que da; por lo que segrega al mismo tiempo que se proclama la integración por ella misma como un todo, por lo que no es para todos sino para un sector dominante; por lo que ella misma, como sinfonía espacial socializada de sistemas de reproducción necesaria, conlleva como contradicción interna (Gravano, 2016: 73).

Cuando Lojkin critica a Althusser y Bálíbar porque pierden la categoría hegeliana de la totalidad y de la contradicción interna, habla de “la evacuación del concepto de contradicción interna” (Lojkin, 1986: 55):

La contradicción interna como principio hegeliano de negatividad desaparece (en estos autores) en beneficio de la “determinación desigual” de la “sobre determinación”; el motor del desarrollo histórico reside entonces en la exteriorización de lo económico y lo político, como esferas o sistemas

autónomos unidos por relaciones de correspondencia, desfase, desplazamiento, etc. (Lojkin, 1986: 57).

Lojkin propone un enfoque “desde el interior” para entender el Estado no como externo a las relaciones de producción y que desde ahí ejerce su función enmascaradora de las relaciones reales, al modo del fetichismo, con lo que nos coloca en relación con el componente imaginario que me interesa resaltar. Pondera la conciencia de los actores a partir del contraste entre lo que se enmascara y la explicación con la contradicción entre el trabajo vivo —cuya productividad es exigida por el capital— y el trabajo muerto o cristalizado acumulado por el capital.

Tomo este antecedente crucial de la teoría urbana para articular —en la dialéctica profunda de lo urbano— lo que de otra manera puede perderse en aras de una visión escuetamente superficial de las “disputas” explícitas entre actores-jugadores o en una idealizada “agonía” de ciertos valores o en la acotada concepción de las representaciones y las prácticas de los actores como meros juegos de significados diferentes o “trámites” por conveniencia, lejos de la praxis transformadora.

### Dimensiones del excedente urbano

Propongo considerar al excedente urbano como eje conceptual de la condición estructural urbana *en general*, pero si fuera necesario especificar las dimensiones en las que se constituye —dentro del sistema urbano como *sistema de sistemas*—, se podrían desagregar: a) las apropiaciones de excedente expresamente productivo-económico y financiero; b) las que hacen a las condiciones generales de producción —como señalan Lojkin y Topalov—, y c) las que garantizan las condiciones necesarias de los procesos de reproducción.

Estas apropiaciones se manifiestan mediante la desigualdad en su usufructo o valor de uso. Pero la desigualdad tiene como *causa* la apropiación del excedente urbano. En síntesis, la apropiación y, por ende, la propia constitución del excedente actúa como eje determinante de las desigualdades que tanto afligen al imaginario de las agendas público-política y académica-hegemónicas, que reducen su visión de “la ciudad” a la superficie fenoménica, en la que se describe la mera “falta de” estas condiciones, su precariedad o esa misma desigualdad sin determinación estructural.

Como eje conceptual de aplicación a procesos de urbanización concretos, el excedente urbano se podría sistematizar, como anticipé, en torno a la relación dialéctica entre: 1) lo estructural, 2) lo histórico y 3) lo simbólico-imaginario.

Lo estructural remite a una composición determinada de elementos en cierta relación, pero fundamentalmente en movimiento procesual por su propia *negatividad*, es decir, por su contradicción interna y en el seno de la fragua de las contradicciones que lo entornan y atraviesan. El sistema urbano se estructura alrededor del desarrollo de las fuerzas capaces de generar la posibilidad de producción del excedente y su apropiación, lo que implica la contradicción entre la socialización del valor de uso de esas mismas fuerzas y la apropiación forzada a partir de la constitución del valor de cambio.

Lo histórico remite a sucesiones de distintos tipos urbanos, desde la inicial concentración del poder visible dentro de las murallas antiguas hasta la globalización por la concentración tentacular de los invisibles flujos financieros y, en ambas, la explotación como eje determinante de la apropiación. En otras palabras, la *sinfonía de la máxima creación humana* —la ciudad, de Mumford— se orquesta en torno a su más oscura negatividad: la apropiación de excedentes de esa misma ciudad como sistema urbano.

Lo imaginario remite, en un sentido amplio, al conjunto de representaciones simbólicas, icónicas y emblemáticas, junto a las racionalidades, creencias y valores que se referencian, en este caso, en el espacio urbano y cuya imagen más fuerte es precisamente la de ciudad, incluidas —o, sobre todo, tenidas aquí en cuenta— sus adjetivaciones y connotaciones. Quedan, de esta manera ponderadas no sólo las condiciones de cómo se vive en la ciudad sino cómo se vive *la* ciudad, cómo se la siente, imagina, significa; en suma: la producción de sentido simbólico-ideológico de la vida urbana. Es desde este nivel analítico del concepto de imaginarios que se aporta a la comprensión de los procesos estructurales histórico-sociales. El trabajo con los significados socialmente compartidos y en contradicción implica situar el excedente urbano en una dimensión cultural, que incluye las representaciones imaginarias y las prácticas. La ciudad significó siempre mucho más que un escenario físico-espacial y esto constituye una caución frente a los reduccionismos tecnicistas, economicistas y politicistas de concebir lo urbano. La dimensión significativa contribuye al abordaje de lo urbano dentro de la totalidad histórica y, a la vez, como una representación histórica, no sólo arena del plusvalor sino como algo significado, vivido y parte de la lucha por los sentidos.

El principio de fondo de mi propuesta es el anclaje en un aporte antropológico de lo urbano, sobre la base del concepto amplio de cultura, que incluye

la totalidad de las producciones humanas y en cuyo centro se colocan la cooperación social, el trabajo, concebido como praxis transformadora productora de ruptura de sentidos dados, y la determinación como categoría insoslayable para una construcción de conocimiento que apunte a la transformación en términos de emancipación humana.<sup>4</sup>

### Algunas referencias antropológicas de apropiación de excedente urbano

Las ciudades de rango medio del centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, comparten una matriz histórico-estructural de formación espacial y simbólica dada en principio por apropiaciones del territorio habitado por poblaciones indígenas durante la llamada —por los invasores— “conquista del desierto”, en el último tercio del siglo XIX. Mediante el intercambio desigual de mercaderías y ganado considerado “cimarrón” —sin propietario— fueron asentándose pobladores de ascendencia europea en lo que se conformó como la “frontera con el indio”.

Muy pronto, el grupo inicial de casas y ranchos, en general a orillas de cauces de agua, se convirtió en fortín de “defensa” contra el indio. El modo de producción extensivo de valoración ganadera tuvo como efecto la apropiación de grandes extensiones por la oligarquía portuaria agroexportadora. Los imaginarios contruidos desde esa matriz configuran las ciudades *de baldío* que comenzaron a erigirse durante el siglo XIX de acuerdo con lo que Ezequiel Martínez Estrada llamara “las normas del baldío para poblar” (1997: 33).

El mito hegemónico se articuló con la *invención de las fundaciones* de estas ciudades *de frontera*, sobre la base de preconcebir a estos territorios como vacíos y a la misma concentración fortinera como una “punta de lanza de la civilización”, con la cruz y la espada como arietes simbólicos, y la pólvora, el alcohol y las enfermedades como efectores materiales.

Los procesos reales, empero, respondían al patrón de poblamiento y concentración paulatina de acuerdo con el flujo de intercambio entre criollos e indígenas que poblaban los mismos territorios e incluso los primeros centros urbanos en contacto pleno, oscilante entre la paz y la guerra. Para volver a la trilogía de especialidades de la constitución histórica de lo urbano, no faltaron militares en esos surgimientos de lo urbano pampeano, tampoco sacerdotes,

---

<sup>4</sup> En Gravano 2016a, recupero el concepto de lo público que Marx planteara críticamente en *La cuestión judía* (Marx, 1936).



y los burócratas pronto irían a constituirse como administradores de la apropiación del excedente territorial y de los “frutos del país” —principalmente cuero—. Luego y durante la consumación de la ocupación, el gaucho “mal entretenido” ocupó el lugar del indio en la inercia expulsora de población rural por la explotación latifundista de la pampa.

La negatividad del proceso de crecimiento de estos centros urbanos de frontera fue sustentándose con la apropiación del excedente de la renta potencial de la tierra que se repartirían los clanes familiares de la oligarquía agroexportadora y, en forma marginal, algunos de los guerreros de las luchas de la independencia premiados y luego expropiados por la clase a la que no pertenecían, para los cuales las ciudades de tamaño menor funcionarían como acotados sistemas de servicios y administración política.

Ya en el siglo XX, se daría un segundo momento de crecimiento de estos centros urbanos construidos alrededor del sistema orográfico de Tandilia, a partir de actividades industriales primarias, para las cuales el excedente de producción material extraído —principalmente piedra— iría a parar directamente a las grandes ciudades en la forma valorizada de adoquines para calles y piedra molida para rascacielos, como solían ufanarse las crónicas de la época. Un imaginario de significaciones identitarias en estas ciudades se asociaría así a la conformación de lo que he llamado *nidos* pueblerinos comunitarios de *tribus blancas* europeas de inmigración “pujante y laboriosa”, al que habría de aparearse el contraste con los *nichos* segregados de los *negros* del interior del país, a partir de la mitad del siglo (Gravano, 2017).

La apropiación de excedentes materiales se articuló con la apropiación simbólica en procesos de deshistorización y encubrimiento de las condiciones reales. Y nuestras investigaciones acerca del palimpsesto urbano de la región —como la escritura superpuesta sobre el papiro de trazos ya borrados— muestran que los imaginarios ulteriores y actuales se construyen simbólicamente por sobre las huellas de aquellas fronteras contra el pueblo originario y se actualizan hoy con las fronteras inventadas para segregar a una parte discriminada de la fuerza de trabajo.

Esta segregación espacial típica de la apropiación del excedente urbano en la urbanización capitalista se conformaría en esta región de una manera específica, distinguiéndose de la segregación metropolitana por la muy relativa, y en algunos casos inexistente, marginalidad urbana de villas *miseria* o asentamientos ilegales. Pero las fronteras internas seguirían erigiéndose en los interiores estigmatizados de estas ciudades, que constituirían el modo específico de estas segregaciones sin marginalidad (Gravano, 2005).

Los barrios contruidos mediante subsidios estatales de viviendas en serie o conjuntos habitacionales con provisión de servicios, si bien más precarios, se destinaban mayormente a sectores sindicalizados. Estaban dentro del sistema urbano de viviendas legales, pero no enteramente dentro del mercado inmobiliario y, sobre todo, se constituían en las *manchas* del croquis imaginario de cada ciudad, las partes *indignas*, los *atrases*, donde se canalizaban los prejuicios equivalentes a lo que en la metrópolis generaba el odio de clase contra los habitantes de las villas.

La fuerza de trabajo habitante de estos barrios de vivienda social sufría —y sufre— así una doble apropiación, dada por lo precario de sus condiciones de vida y lo discriminatorio del imaginario estigmatizante. En todos estos casos, la negatividad constitutiva de lo urbano queda verificada en la contradicción entre el funcionamiento de hecho del sistema de provisión de consumos colectivos —sistema de sistemas— y su reivindicación por invocación a la ciudad como un derecho, en su valor de uso y las apropiaciones por su valor de cambio.

El enfoque antropológico que sustento trata de articular las dimensiones estructural, histórica y simbólica a partir de descubrir la negatividad de los procesos de deshistorización articulados con dispositivos de simbolización. Entre ellos, el más relevante es la emblemización identitaria urbana, mediante imágenes “vigorasas” a decir de Kevin Lynch (1966) invocadas como estandartes: la “ciudad del trabajo” (Olavarría), “de la naturaleza” (Tandil), “de la cultura” (Azul). Constituyen identidades locales cuyos mandatos subyacentes sostendrían imaginarios de homogeneidad y acrisolamiento que tienen como efecto la eliminación de la historia de las condiciones contradictorias reales que opacan el proceso de apropiación estructural. El ejemplo más sintomático de esta racionalidad recurrente en la condición urbana media sería el sintagma “capital de...” y otras formas de deshistorización emblemática que hemos tratado en el equipo de investigación desde distintos flancos e instancias institucionales (Boggi, 2016; Boggi y Silva, 2016; Del Águila, 2017; Galarza y Gravano, 2016; Keheyan, 2017; Sosa, 2016; Umpierrez, 2016).

### Lo vivo y lo muerto de la teoría urbana

A partir del principio constitutivo del trabajo humano como escisión de la mónada natural-dada y de la negatividad para problematizar lo que se deshistoriza de lo urbano, propongo proyectar la fecunda metáfora analítica de Marx entre lo *vivo* y lo *muerto* en el trabajo hacia la teoría urbana.

Una deshistorización es precisamente un intento —consciente o no— por ocultar las causas y contradicciones profundas de un problema. Y la teoría se constituye en una “arena de lucha por los significados”, como definiera Valentin Voloshinov al signo ideológico (1975), si la puja entre ocultar y desocultar, entre reificar u objetivar se reaviva al calor de la dialéctica del proceso de objetivación y subjetivación.

La contradicción en términos objetivos se actualiza de acuerdo con los intereses antagónicos que determinan la estructura de clases de cada sociedad —las estructuras “ciegas” de Topalov— en desfase con las representaciones de homogeneidad que construyen ciertos actores desde la hegemonía. Edward P. Thompson afirma que los sujetos sociales se constituyen a partir de un conflicto social que les es “previo”, es decir, que es estructural (Thompson, 1978). Siguiendo su consejo, lo relaciono con el concepto de trabajo. El trabajo es lo que caracteriza al ser humano de todas las formaciones sociales por las que ha pasado y pasará. Es “*el libro abierto de las facultades humanas*” (Marx, 1978: vol. 5: 348), que lo emparenta con el concepto antropológico de cultura como producción humana total, al que aludía previamente.

El proceso del trabajo como punto de partida para explicar la socialización del ser humano en los términos de Marx implica —según José Gianotti— la circularidad histórica de posición y reposición, que “*es sólo posible después que el trabajo vivo revivifica el trabajo muerto inscrito en las cosas*” (Giannotti, 1984: 21) y compone la contradicción principal del desarrollo social en la relación de dominio. Toda formación social, entonces, se estructura en torno a una *contradicción principal* asentada en la escisión primera del proceso de trabajo y de ruptura de la acción humana con lo natural como lo dado.

Es precisamente el sentido que adquiere históricamente la contradicción principal el que determina la formación social de la que se esté hablando. Y es esa contradicción la que genera la formación de conjuntos sociales. Las clases sociales son los conjuntos más ligados a este eje de la explotación. Más allá se eslabonan otros tipos de agrupamientos y sectores, en función de otras contradicciones o ejes secundarios respecto a esta relación. El antagonismo se explica por el no protagonismo y no control de las propias condiciones de vida y de trabajo como sujetos de las clases productoras explotadas. Si lo vemos desde la esfera de lo que Marx llama trabajo “*sin atributos*”, la oposición queda situada entre los productores del trabajo vivo y sus explotadores, que lo convierten en trabajo muerto. Marx llama trabajo vivo al “*existente como proceso y acto*” (Marx, 1973: 238), a la “*fuerza de trabajo puesta en acción*” (Marx, 1973: 156), que se opone al producto —equivalente a su vez al trabajo objetivado o

trabajo muerto—. Este trabajo muerto se cristaliza en el producto como valor y, en consecuencia, el trabajo para el capital. Por eso Marx asigna como sinónimo de trabajo vivo la “*fuera creadora de valor*” y de trabajo muerto “*el valor*” mismo (Marx, 1973: 249). Esto no puede dejar de articularse con la contradicción principal: trabajo/capital. Jean Lojkin lo explica con estas palabras

[...] el motor mismo de la economía capitalista, que es la elevación de la productividad del trabajo vivo por la acumulación del trabajo cristalizado, entra en contradicción con el fin mismo de la producción capitalista [...]: la producción de plusvalor (Lojkin, 1986: 90).

Pero él mismo nos advierte que no puede comprenderse esta contradicción fundamental del capitalismo como un simple reflejo o repetición de la relación trabajo vivo/trabajo muerto en el nivel inmediato del proceso de trabajo productor del plusvalor, lo que implica apartarnos del riesgo de establecer lazos de correspondencia mecánica entre el proceso de producción directo y el proceso de producción integral, que incluye la producción simbólica y las ideologías o, lo que he llamado, refiriéndome a lo urbano, el espacio *significacional* (Gravano, 2016: 111-128 y 2003: 272-274).

Kimberly DeFazzio expone, en su “Pos teoría urbana, clase y ciudad” (2002) una postura afín con los autores que aquí referencio. Allí sintetiza con contundencia que “la teoría urbana predominante en el momento de la globalización se ha alejado cada vez más del análisis estructural [...] es una postteoría que está en contra de la teoría” (DeFazzio, 2002).

Una postteoría que preconiza una “ciudad sin causa, sin estructura”, de quienes emblematizan “lo concreto discursivo y la diferencia cultural” —como Michel De Certeau y Edward Soja—, un ‘concreto’ urbano reducido a pura empiria —crítica DeFazzio— que está analíticamente separado de las estructuras que lo producen y queda flotando en una indeterminación que desdibuja los límites entre explotador y explotado en aras de las diferencias y las híbrides. Algo que me sugiere agregar: las disputas, las agonías y la culturización de la ciudad.

Para DeFazzio la ciudad postcausal, posteórica y postconcreta queda separada de la estructura que la produce, capaz de explicarla más allá del descaro de una celebración de lo postmoderno y lo globalizador.

Teorías urbanas dominantes que, en definitiva, constituyen una coartada del capital global, al despojar al concepto de clase de su eje en el antagonismo,

desplazando el valor explicativo de la clase social en su relación con los medios de producción de la teoría marxista, en la que la posición de clase no es una relación subjetiva o imaginaria, ni una cuestión de ‘estilo de vida’ determinado por las prácticas del consumo, sino más bien objetivamente determinada por si hay que vender su trabajo para sobrevivir o si uno es dueño de los medios de producción y por lo tanto se beneficia del trabajo de los demás (DeFazio, 2002).

A la suscripción de esta argumentación propongo articular con un enfoque dialéctico de la relación entre lo objetivo y lo subjetivo como dimensiones analíticas vistas en su unidad de contrarios y no como agregados autónomos, tal como expuse previamente.

El excedente urbano debe ser concebido en su tridimensionalidad histórico-estructural y simbólica para así contrastar con la dilución y despolitización de la teoría urbana contemporánea, cuyos ejemplos de hiperadjetivación idealista desde el paradigma *post y glob* —postmoderno y globalizante— (Gravano, 2016: 97-110) forman parte de los motivos de esta propuesta. Mi hipótesis afirma que alejarse del concepto de apropiación del excedente urbano produce la *muerte* de la teoría de lo urbano. Por eso, el sentido de la propuesta tiene como base la crítica a esa muerte teórica de los componentes histórico-estructurales de lo urbano, edificada en torno a la negatividad, a lo que sumamos en forma explícita el componente simbólico-imaginario, como arena de lucha ideológica.

### Proyecciones

Las proyecciones de este enfoque crítico y estructurador de lo urbano pueden abarcar el espectro *diacrónico* que va —a dos puntas—, desde los orígenes del modo de producción antiguo, en el que se constituyeron las primeras ciudades, a la actualidad del capitalismo financiero global. A partir de concebir aquella remota apropiación de excedente de alimentos como constitutiva y necesaria para el desarrollo de las fuerzas productivas, y la colocación contemporánea de excedentes de valores financieros como una contradicción central para ese mismo desarrollo en torno a su valor de uso humano, es que puede redefinirse lo urbano en general y también será posible reeditar la pregunta por *el futuro de lo urbano no capitalista*, que incluya el análisis de los intentos no capitalistas del último siglo y medio.

Un segundo conjunto de proyecciones, más en un plano *sincrónico*, podrían hacerse en torno a categorías que suelen asociarse con lo urbano, como ser lo público, lo ciudadano y lo político. La ciudad como *polis* recupera parte de esas virtudes del “aire de libertad” con que se la emblematicizara dentro de los mitos del progreso moderno en contraste con la tipificación de lo urbano como problema —y una ciencia que lo estudiara— y las primeras utopías que intentaran vanamente contrarrestar los *vicios* de la ciudad industrial separándola de su matriz capitalista. Hoy estas disyuntivas se revisten con los aportes del recuperado, pero a veces insustancialmente tratado “derecho a la ciudad”. Nuevamente en este campo de rozaduras de lo urbano estructural con la ciudad hiperadjetivada, lo teórico muerto puede ser abordado desde un enfoque histórico-dialéctico, como lo expresado en la crítica de DeFazzio a la noción de ciudadanía civil, y al concepto de Soja de la postmetrópolis, que invoca el “derecho a ser diferente”, suponiendo la autonomía de las diferencias respecto de las estructuras que las producen

[...] la separación de la mayoría de los individuos de la propiedad de los medios de producción en que se basa la ciudadanía civil es fundamental para el desarrollo de la ciudad en el capitalismo [...]. La ciudadanía social no se basa en el derecho a ser diferente, que es en última instancia un código para el derecho a explotar (DeFazzio, 2002).

La apropiación de excedentes es permanente en el proceso urbano, sobre la base conceptual de la relación entre: 1) la remota pero actualizada apropiación de excedente de alimentos —constituyente histórico-estructural de lo urbano—; 2) la colocación de excedentes financieros, como reproductores parasitarios de lo urbano en el capitalismo actual, y 3) el mismo excedente urbano concebido como resultado de la tridimensionalidad histórico-estructural y simbólica.

La ponderación de lo urbano —como sistema de sistemas— más que la ciudad —hiperadjetivada e hiperconnotada—, dentro de sus relaciones dialécticas de totalidad y negatividad histórico-simbólico-estructural reafirma así que es la apropiación, y por ende la constitución, del excedente lo que actúa como eje determinante de las desigualdades que tanto afligen al imaginario de agenda público-política y las diferencias que tanto ocupan a la agenda académica posteórica.

El concepto de apropiación de excedentes posibilita profundizar en una visión dialéctica, donde los opuestos en unidad de contrarios —entre lo muerto y lo vivo— no dependen de su mera explicitación, sino que son una premisa

de existencia y su emergencia histórica, a descubrir dentro del juego de las significaciones para comprender el pasado desde el desafío del presente y hacia el futuro como proyección. En esto consiste lo teórico vivo.

## Bibliografía

- BOGGI, Silvia, 2016, “Identidades en pirotecnia: reconversiones imaginarias de ciudades bonaerenses”, en Ariel Gravano, Ana Silva y Silvia Boggi (eds.), *Ciudades vividas, sistemas e imaginarios de ciudades medias bonaerenses*, Café de las Ciudades, Buenos Aires, Argentina.
- BOGGI, Silvia, 2017, “¿Ciudad o pueblo? Imaginarios sociales y otredades nómades en una ciudad media”, *Illuminuras*, vol. 18, núm. 45, Porto Alegre, Brasil.
- BOGGI, Silvia y Ana Silva, 2016, “Emblemas paradójales: imágenes urbanas en reconversión en Olavarría y Tandil”, en Ariel Gravano, Ana Silva y Silvia Boggi (eds.), *Ciudades vividas, sistemas e imaginarios de ciudades medias bonaerenses*, Café de las Ciudades, Buenos Aires, Argentina.
- CAFFARELLI, Constanza, 2005, “Caras y caretas: la institución asilar como vitrina urbana”, en Ariel Gravano (comp.), *Imaginarios sociales de la ciudad media: emblemas, fragmentaciones y otredades urbanas, estudios de antropología urbana*, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Red de Editoriales Universitarias Nacionales, Argentina.
- CASTELLS, Manuel, 1974, *La cuestión urbana*, Siglo XXI, Madrid, España.
- CHILDE, Gordon, 1968, *Qué sucedió en la Historia*, FCE, Ciudad de México.
- DEL Águila, María Inés, 2017, “Imaginarios sociales en torno a los almacenes de barrio en una ciudad media”, *Illuminuras*, vol. 18, núm. 45, Porto Alegre, Brasil.
- DEFAZZIO, Kimberly, 2002, “Posteoría urbana, clase y ciudad”, *Redcritique*, enero-febrero [trad. propia].
- DIOMEDI Ollier, Santiago, 2017, “La ciudad negada”, *Illuminuras*, vol. 18, núm. 45, Porto Alegre, Brasil.
- GALARZA, Bárbara, 2016, “La producción de lo público en el *oikos*”, Actas VIII Jornadas de Investigación en Antropología Social, 27 al 29 de julio, Sección Antropología Social-Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- GALARZA, Bárbara y Ariel Gravano, 2016, “Sistema urbano y salud mental: los loquitos traémoslos a mí”, en Ariel Gravano, Ana Silva y Silvia Boggi (eds.), *Ciudades vividas, sistemas e imaginarios de ciudades medias bonaerenses*, Café de las Ciudades, Buenos Aires, Argentina.



- GIANOTTI, José, 1984, "La astucia del trabajo", *Cuadernos Políticos*, núm. 39, Ciudad de México.
- GRAVANO, Ariel, 2003, *Antropología de lo barrial, estudios sobre producción simbólica de la vida urbana*, Espacio Editorial, Buenos Aires, Argentina.
- GRAVANO, Ariel, 2005, "Palimpsesto urbano", en Ariel Gravano (comp.), *Imaginarios sociales de la ciudad media: emblemas, fragmentaciones y otredades urbanas, estudios de Antropología Urbana*, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Red de Editoriales Universitarias Nacionales, Argentina.
- GRAVANO, Ariel, 2005, "La ciudad manchada", en Ariel Gravano (comp.), *Imaginarios sociales de la ciudad media: emblemas, fragmentaciones y otredades urbanas, estudios de Antropología Urbana*, Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Red de Editoriales Universitarias Nacionales, Argentina.
- GRAVANO, Ariel, 2015, "Des-historias del centro bonaerense", en Sol Lanteri y Victoria Pedrotta (eds.), *La frontera sur de Buenos Aires en la larga duración*, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires Dr. Ricardo Levene, La Plata, Argentina.
- GRAVANO, Ariel, 2016, *Antropología de lo urbano*, LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- GRAVANO, Ariel, 2016a, "Épicas barriales: lo público-político vivo", *Cuadernos de Antropología*, Universidad de Costa Rica, Escuela de Antropología, vol. 26, núm. 2, San José, Costa Rica.
- GRAVANO, Ariel, 2017, "Heterotopías morales y palimpsesto urbano en ciudades de escala media", en Valeria Brill, Mario Sabugo Mario (eds.) *Arquitectura y ciudad: imaginarios fronterizos*, Editorial Diseño, Buenos Aires, 193-215.
- GRAVANO, Ariel, 2018, "Cauciones epistemológicas para el trabajo sobre imaginarios urbanos", en Paula Vera, Ariel Gravano y Felipe Aliaga (comps.), *Imaginarios y representaciones sociales de lo urbano*, Universidad Santo Tomás de Aquino (Colombia)-Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina).
- GRAVANO, Ariel, Ana Silva y Silvia Boggi (eds.), 2016, *Ciudades vividas, sistemas e imaginarios de ciudades medias bonaerenses*, Café de las Ciudades, Buenos Aires, Argentina.
- HARVEY, David, 2007, *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Akal, Madrid, España.
- HARVEY, David, 2008, "La libertad de la ciudad", *Antípoda*, núm. 7, Bogotá, Colombia.
- HARVEY, David, 2012, *Ciudades rebeldes, del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Akal, Madrid, España.
- KEHEYAN, Karen, 2017, "Lo culto y la parodia de una 'ciudad cervantina'", *Iluminuras*, vol. 18, núm. 45, Porto Alegre, Brasil.
- LEEDS, Anthony, 1975, "La sociedad urbana engloba a la rural: especializaciones, nucleamientos, campos y redes, metateoría, teoría y método", en Jorge E. Hardoy

- y Richard P. Schaedel (comps.), *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*, SIAP, Buenos Aires, Argentina.
- LEIRO, María Cristina, 2005, “Mi cárcel y mi libertad, o la circulación del miedo en Olavarría”, en Ariel Gravano (comp.), *Imaginarios sociales de la ciudad media: emblemas, fragmentaciones y otredades urbanas, estudios de Antropología Urbana*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Red de Editoriales Universitarias Nacionales, Argentina.
- LOJKINE, Jean, 1986, *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, Siglo XXI, Ciudad de México.
- LYNCH, Kevin, 1966, *La imagen de la ciudad*, Infinito, Buenos Aires, Argentina.
- MARTINDALE, Don, 1984, “Theory of the City”, en Neil Iverson (ed.), *Urbanism and Urbanization, Views, Aspects and Dimension*, E. J. Brill, Leyden, Países Bajos.
- MARX, Karl ([1840] 1936), *La cuestión judía*, Biblioteca Dialéctica, Buenos Aires, Argentina.
- MARX, Karl, 1973, *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador) 1857-1858*, Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.
- MARX, Karl, 1978, *El capital*, FCE, Ciudad de México.
- MIGNOGNA, Daiana, 2017, “Templos de la ciudad media: santuarios del Gauchito Gil en espacios urbanos diferenciados”, *Iluminuras*, vol. 18, núm. 45, Porto Alegre, Brasil.
- MUMFORD, Lewis, 1966, *La ciudad en la historia*, Infinito, Buenos Aires, Argentina.
- PÍREZ, Pedro, 2013, “La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina”, *Andamios*, vol. 10, núm. 22, UACM, Ciudad de México.
- PRADILLA Cobos, Emilio, 2014, “La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina”, *Cadernos Metrópole*, vol. 16, núm. 31, Sao Paulo, Brasil.
- SILVA, Ana, 2016, “Sentidos y valores del ‘trabajo’, o las fronteras morales de la ciudadanía”, en Ariel Gravano, Ana Silva y Silvia Boggi (eds.), *Ciudades vividas, sistemas e imaginarios de ciudades medias bonaerenses*, Café de las Ciudades, Buenos Aires, Argentina.
- SILVA, Ana y Ariel Gravano, 2017, “Antropología de Ciudades Medias”, *Iluminuras*, vol. 18, núm. 45, Porto Alegre, Brasil.
- SINGER, Paul, 1980, *Economía política de la urbanización*, Siglo XXI, Ciudad de México.
- SOSA, Rosana, 2016, “La educación que necesita la ciudad reconvertida”, en Ariel Gravano, Ana Silva y Silvia Boggi (eds.), *Ciudades vividas, sistemas e imaginarios de ciudades medias bonaerenses*, Café de las Ciudades, Buenos Aires, Argentina.
- THOMPSON, Edward, 1978, *Tradición, revuelta y conciencia de clase*, Cátedra, Madrid, España.

- TOPALOV, Christian, 1979, *La urbanización capitalista*, Edicol, Ciudad de México.
- UMPIERREZ, Analía, 2016, “Nuevas fronteras: ¿directores gendarmes?”, en Ariel Gravano, Ana Silva y Silvia Boggi (eds.), *Ciudades vividas, sistemas e imaginarios de ciudades medias bonaerenses*, Café de las Ciudades, Buenos Aires, Argentina.
- VOLOSHINOV, Valentín, 1975, *El signo ideológico*, Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina.

## GENTRIFICACIÓN RURAL Y DESPOJO: ERRORES Y DESACIERTOS

*Blanca Rebeca Ramírez Velázquez\**

### Resumen

El amplio uso de teorías y conceptos importados de países del norte ha tenido algunos beneficios que debemos reconocer al explicar la realidad de América Latina. Sin embargo, esta adopción ha provocado problemas conceptuales y teóricos los cuales generan errores u omisiones que son necesarios identificar y descartar con el objetivo de crear una explicación teórica clara y entendible de nuestros propios procesos. Esta reflexión se refiere a dos conceptos nuevos, relacionados con lo urbano y lo rural: gentrificación y despojo rurales, que explican los cambios en las áreas rurales en la época del capitalismo neoliberal.

### Palabras clave

Gentrificación rural, despojo, relación campo-ciudad, organización territorial.

Como forma adoptada por el capitalismo contemporáneo, la globalización neoliberal basa su reproducción en relaciones sociales que neutralizan la ciencia y despolitizan los procesos económicos, políticos y sociales, que tienden a explicarse a partir de la definición cultural que los caracteriza. La importancia otorgada a estas explicaciones culturales acerca de los procesos urbanos o rurales —influen-

---

\* Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño (CyAD), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco, Ciudad de México.

ciadas por el giro culturalista que se dio en la definición de las ciencias sociales como resultado del impacto que generó el posmodernismo (Ramírez, 2003)—, desdibuja o esconde la complejidad de las transformaciones económicas y sociales actuales en los territorios donde se desarrollan. Surge así una nueva determinación para definir los procesos sociales en la cual se pasa de la sobredeterminación económica que caracterizó al marxismo clásico, a una que se basa en cómo la cultura y sus manifestaciones definen una parte importante de los cambios sociales que se presentan. El capitalismo sigue su rumbo, asegurando el incremento de beneficios y ganancias, manteniendo viejos procesos que se vinculan con otros nuevos, generando articulaciones que es necesario analizar. Ante estos cambios, la falta de conocimiento y discusión respecto de herramientas teóricas importadas para explicar los procesos latinoamericanos o de otras que se adecuen a nuestras realidades, que posibiliten su explicación y análisis a partir de sus orígenes y su historia para vincularlos desde ese punto con los otros, propicia la importación de conceptos y teorías las cuales generan errores teóricos y conceptuales que, para evitarse, es necesario identificar, debatir y, en ocasiones, discrepar de ellos.

Considero como acierto la gran difusión de pensadores anglosajones que influyen y definen la forma de pensar de los procesos latinoamericanos; por ello, este texto aspira a identificar cómo el colonialismo académico y la dependencia que algunos estudiosos tenemos de formas y herramientas teóricas originadas en países del norte, coexisten con errores u omisiones y se convierten en desaciertos teóricos, propiciando problemas conceptuales que no contribuyen a explicar las formas como procesos de desarrollo capitalista instrumentados en nuestro continente; estos problemas deben señalarse con el objetivo de generar herramientas que los expliquen en su dimensión real.

En particular, y siguiendo la contribución en la tercera *relateur* (Ramírez, 2017), me centraré en el uso de dos categorías extendidas diferencialmente en la explicación de problemas urbanos y rurales: gentrificación rural y despojo. Al aplicarse a procesos rurales —contrariamente a lo que algunos teóricos latinoamericanos apoyan—, existe en su manejo una falta de rigor en el tratamiento de los procesos y, en ocasiones, despolitización. Además, planteo que la primera, a pesar de originarse para documentar procesos urbanos, ejemplifica ciertos cambios en zonas rurales; simultáneamente, algunos de estos procesos son explicados como capitalismo por “desposesión”, sobre todo desarrollados en los pueblos originarios de las zonas rurales o de borde urbano, basados en el uso de sus recursos bioculturales como parte de una inserción tardía al capitalismo a partir del despojo. Me centraré en los problemas que, en la forma de aplicarse, despolitizan los procesos que en ellas se generan.

### La gentrificación rural: ¿nuevo paradigma de la relación campo-ciudad?

En los últimos años, el uso generalizado de la categoría de gentrificación en países anglosajones y europeos se importó a Latinoamérica a partir de estudios de investigadores urbanos de diversas especialidades y países. A Santos Oliveira (1996) y a Jones y Varley (1999) se les atribuye su uso en América Latina: el primero, analiza las transformaciones del centro de Río de Janeiro; los segundos, tratan los procesos de conservación en el centro de Puebla, México (Janoschka, Sequera y Salinas, 2014). Esto sucedió 25 años después de que Ruth Glass, socióloga británica, usara la categoría en 1964 para explicar la llegada de habitantes de clase media y alta a barrios centrales de Londres, sustituyendo a los obreros y cambiando la lógica de habitación por la de viviendas lujosas tras un proceso de desindustrialización de la ciudad. Desde entonces y a partir de esta perspectiva, la categoría está muy ligada al concepto de desplazamiento de población de un lugar a otro de la urbe, más que al proceso de transformación productiva de la ciudad o a la liberación de fuerza de trabajo originada por la introducción del capitalismo en el campo, lo cual provoca migraciones hacia la ciudad; o bien, internacionales, como en la década de los setenta del siglo pasado (Singer, 1975), lo que en su momento generó una amplia discusión acerca de la relación campo-ciudad.

Al introducirse la categoría de gentrificación al léxico urbano, mucha literatura se ha escrito respecto de las diferentes visiones del tema, como las de investigadores de derecha y las radicales, quienes la usan para ejemplificar los cambios en la estructura urbana, los últimos años, de maneras muy diversas. Además de los múltiples tipos de gentrificación encontrados (Ramírez, 2017), recientemente aparecieron trabajos que ya hablan de *gentrificación rural* para explicar las transformaciones contemporáneas de las zonas de borde urbano o rurales (Nates, 2008; Lorenzen, 2014; Cañada y Gascón, 2006); estos trabajos se inspiran en los realizados en Canadá y en países europeos.

De todos modos, se acepta que, a diferencia de la gentrificación urbana, la rural está subteorizada aun en países del norte, a pesar de su uso amplio y extendido en América Latina, ejemplificando procesos rurales más que teorizando sobre lo que pasa en ellos (Nates, 2008: 65).

Al ser una categoría eminentemente urbana y anglosajona, en este texto se explicará cómo usarla al analizar procesos en el campo contemporáneo y para qué y cómo se aplica en aquellos que se encuentran en los bordes de las ciudades o en zonas rurales. Asumo que la gentrificación rural es, al igual que la urbana, una categoría polisémica y diferencialmente definida, al mismo tiempo que es

un concepto idealizado e ideologizado (Ramírez, 2017; Narciso, 2014). En su versión conservadora, está ampliamente despolitizada.

Si éstas son características que adscribía en su momento a la gentrificación urbana, con la rural se incrementan y agudizan por la forma aleatoria en la que se usan. Con esta categoría se intentan explicar los procesos rurales de manera novedosa, pero teóricamente se presenta como un instrumento limitado para dar cuenta de las transformaciones de las zonas de borde o cercanas a las ciudades ya que, al erigirse como un nuevo paradigma para analizar la relación campo-ciudad, elimina la relación entre ellos y se limita a analizar una mera apariencia a partir del desplazamiento de población entre las zonas urbanas y las rurales.

### **De la gentrificación urbana a la rural: ¿de la rigidez a la flexibilidad?**

La acepción más aceptada para usar la categoría de gentrificación se refiere al desplazamiento en las zonas centrales de las ciudades, antes industriales, que por diversas razones expulsan a la población obrera para ser ocupadas por élites de clase media y alta; ésta aplica tanto en el ámbito urbano como en el rural, sobre todo relacionada ahora con el desplazamiento a los bordes urbanos de las grandes metrópolis.

En trabajos anteriores (Ramírez, 2017), la gentrificación urbana se caracteriza como polisémica en tres sentidos. La primera refiere a quienes adoptan la categoría mecánicamente, la rechazan o bien hacen una adaptación crítica al término (Delgadillo, 2014: 2), lo que se agudiza cuando de forma mecánica se aplica a las zonas rurales. La segunda lo define como una doble condición de proceso social y espacial al referirse al desplazamiento junto con transformaciones económicas y sectoriales, centradas en las zonas rurales, a partir de la terciarización —transformación de las actividades económicas para enfocarlas al sector de servicios— y turistificación de los centros rurales que estarían referidas a las zonas cercanas a la ciudad o de otros pueblos o ciudades cercanas a ellas que sirven para el esparcimiento de los urbanitas. La tercera trata de descentrarla de los países del norte para aplicarla a América Latina, que propone estudiarla a partir de cuatro procesos: simbólica, políticas neoliberales, cambios del mercado inmobiliario y movimientos sociales (Janoschka, Salinas y Sequera, 2014: 1243, explicadas ampliamente en Ramírez, 2017); cabe señalar que ésta última es limitada en la gentrificación rural y se centra más en la dimensión simbólica de los agentes móviles que en los procesos reales de transformación rural.



En la gentrificación rural, el carácter polisémico del concepto se identifica a partir de diversos aspectos. Primero, en la manera como se categoriza a la población de las zonas rurales; Lorenzen establece la diferencia entre población originaria y la que se desplaza por adquirir una segunda residencia rural o los turistas que llegan a zonas rurales de municipios cercanos, pero no adyacentes a la urbe; Nates, por su parte, los ubica en las zonas de borde, les llama nativos a los residentes y forasteros a los que llegan a instalarse en lo que denomina periferias urbanas y periurbanas (Nates, 2008: 256).

De acuerdo con estas visiones, se identifican tres tipos de agentes en las zonas rurales: los que son originarios de los lugares, los que llegan de las ciudades como turistas o los que se instalan a vivir en zonas cercanas a las ciudades o en otros pueblos por la expansión de vivienda urbana o de crecimiento natural de las zonas rurales. Con ello, la visión de migración que anteriormente definía a los desplazamientos de población de las zonas rurales a las urbanas, y que lo sigue haciendo en algunos casos, ha sido sustituida por la de gentrificación, caracterizada por el desplazamiento en sentido urbano-rural y una movilidad temporal de fin de semana que no necesariamente se integra al movimiento definitivo de cambio de domicilio, sino a los turistas o los propietarios de segundos domicilios que se desplazan el fin de semana, de vacaciones o temporalmente a estas zonas. Así, puede afirmarse que la relación campo-ciudad se invierte y se define ahora no por migración, sino por desplazamiento; ya no es sólo metropolitano sino regional hacia zonas rurales más o menos cercanas a las metrópolis.

Segundo, a nivel de su definición, en los estudios que hablan sobre América Latina se encontraron dos acepciones en la gentrificación rural: la primera se usa para explicar los cambios en municipios relativamente cercanos a las zonas metropolitanas, donde ocurren desplazamientos de fin de semana o de casas de recreo (Lorenzen, 2014); la segunda, se refiere a los desplazamientos en los bordes metropolitanos, también llamadas zonas periurbanas o rururbanas (Nates, 2008). Cada una de ellas posee una dimensión territorial específica y diferente: la primera se ubica en municipios cercanos a zonas metropolitanas en donde el recreo y el descanso se desarrolla; la segunda, en zonas cercanas o en proceso de conurbación de los bordes metropolitanos. En ambos casos, el desplazamiento de población se da diferencialmente, aunque continúa siendo el eje fundamental del tratamiento de la gentrificación y centrado en la diferenciación entre el campo y la ciudad.

Tercero, para Lorenzen existe un desplazamiento de clases medias y altas ciudadinas a zonas rurales generando, al menos, dos tipos de gentrificación: la

de poblaciones originarias que rentan tierras y otra referida a las que llegan. La primera, dice, se origina porque el incremento de la renta de las tierras de campesinos se valoriza más por el destino turístico que se le pueda dar; por el arrendamiento de tierras para fines diversos o bien porque la renta turística y el desplazamiento a zonas rurales cambia el uso del suelo propiciando la construcción de nuevos inmuebles para el uso de clases medias urbanas. El autor agrega que puede ser también porque no se sienten bien en donde viven y se desplazan; o porque llegaron nuevas construcciones, no se puede acceder a ellas y existe lo que llama exclusión sociocultural o pérdida del sentimiento de pertenencia vinculado al desplazamiento. Éste se entiende como la “incapacidad de personas de ingresos modestos de acceder a nuevas viviendas gentrificadas, lo que puede llevar al desplazamiento de algunos jóvenes que se emancipan del hogar familiar y que no pueden costear la nueva vivienda disponible localmente”.

El segundo tipo de gentrificación se da cuando los propietarios de tierras pueden rentar o vender dependiendo de qué sea el lugar (2014: 4). En este caso, se centra en el proceso de generación de vivienda barata para trabajadores urbanos suscitando el desplazamiento hacia el trabajo. En esta última, también se manejan distintos tipos de gentrificación: turística, simbólica, inducida por el mercado inmobiliario y las que se adoptan de la visión urbana y se trasladan sin mediaciones a la rural (Ramírez, 2017).

Nates (2008) habla de la existencia de gentrificación cuando los forasteros que llegan no tienen un nivel económico medio o alto, pero se instalan en los bordes urbano-rurales queriendo adquirir las propiedades y atrayendo a población de más altos recursos para hacerlo; se habla de artistas o intelectuales que pretenden buscar mejores condiciones de vida y más cercanía con la naturaleza (Nates, 2008: 257). Sin embargo, la autora argumenta respecto del carácter transitorio de la gentrificación marginal ya que, en su opinión, es preciso entenderla, al igual que la definitiva, como dos procesos diferentes que no necesariamente evolucionan al mismo nivel debido a que son otros los factores que inciden en la definición de una gentrificación normal y definitiva. En ese sentido, y a diferencia de lo que Neil Smith argumentó (1996), integra a clases medias y altas al territorio en cuestión y presenta una territorialización distinta a la que considera como transitoria (Nates, 2008: 264-265), por lo que gentrificación se usa, una vez más, en lugar de la tradicional concepción de migración campo-ciudad en un sentido contrario: de la ciudad al campo.

Asumimos también que la categoría está idealizada, puesto que algunos autores afirman que la gentrificación urbana es una noción rígida, a diferencia de la rural que es mucho más flexible (Lorenzen, 2014: 1), pues permite

el comportamiento diferencial de los desplazamientos y, como veremos más adelante, hay, en su opinión, una refuncionalización de las actividades rurales dependiendo de los desplazamientos que se generan. Consideramos, además, que está ideologizada, pues se confunde desplazamiento o cambio de residencia con gentrificación, pero también porque se asume que todas las ciudades y sus bordes tienen gentrificación rural ya que presenta las mismas características, aunque las urbes no permiten estos procesos.

En la definición rural de los procesos urbanos, se percibe una adopción de la visión neoclásica conservadora de la gentrificación (Ramírez, 2017), identificándola como desplazamiento demográfico en el sentido de movilidad, pero no social ni como migración. Aunque algunos de los autores que la usan se basan en los trabajos de Smith para documentarla, no adoptan su visión crítica de producción mercantil del espacio —en este caso rural— a pesar de que se menciona la existencia de movimientos inmobiliarios y de venta de tierras para megaproyectos urbanos que son documentados poco por los autores citados; tampoco analizan los impactos que tienen para los poblados rurales en donde se ubican.

Sería necesario consultar otras fuentes en las cuales se retoman estos procesos de cambio rural a urbano que sí explican la mercantilización del suelo rural y la inserción de estos procesos en el desarrollo del capitalismo urbano neoliberal con las políticas de abandono de la agricultura para promover la urbanización del campo (Castillo, 2011).

### De la relación campo-ciudad a los cambios por la gentrificación

En el análisis de la bibliografía sobre el tema, existen cuatro aspectos que generan cambios importantes en las relaciones entre el campo y la ciudad por la gentrificación del campo. Primero, tanto en la visión urbana como en la rural, el desplazamiento aparece como el proceso fundamental del cambio territorial. De acuerdo con Smith, esto representa una visión neoclásica que se centra en la apariencia demográfica (1979: 86), a la que hay que agregar la funcionalista que lo analiza por zonas, y que eliminan el proceso real que está detrás y la apariencia influenciada por la Escuela de Chicago al asumir el centro, es decir la ciudad, como el entorno de mayor importancia, el eje que rige la organización policéntrica que caracteriza a la ciudad en la actualidad.

Segundo, a diferencia de lo que se discutía en años o formas pasadas, en que se trataba de vincular el campo y la ciudad a partir de los flujos continuos

que desarrollaban por la migración originada por las transformaciones en la producción y el trabajo capitalista en el campo, la concepción del espacio rural a partir de su gentrificación considera a los periurbanos o rururbanos como fronteras rural-urbanas (Nates, 2008: 257), o bien como zonas de transición. Nates, en un trabajo acerca de Colombia, las divide en dos tipos: la frontera en sí, que se identifica por ser un “lugar propio”, y la frontera para sí, la que no lo es, lo que permite ubicar la territorialización del proceso y las concepciones que de él tienen los nativos y los forasteros que llegan. La relación se opone entonces entre los pobladores y no entre los territorios urbanos y rurales, misma que, se dice, está definida en términos culturales y de organización política y económica (Nates, 2008: 257-258) adoptando, una vez más, la visión neoclásica de la gentrificación.

Tercero, se le da a la gentrificación rural un papel importante en el impulso económico de las zonas rurales en la medida en que propicia el anclaje de población originaria gracias a la generación de empleos por la llegada de habitantes con mayor poder de compra —como son los urbanitas—, lo que permite complementar las actividades agropecuarias primarias con las de servicios demandadas por la llegada de turistas a la zona (Cañada y Gascón, 2006: 5).

En ese sentido, se dice que la gentrificación rural está ligada a una demanda creciente de “bienes rurales” que deben consumir los ciudadanos de sectores medios y superiores (Nates, 2008: 265). Esto representa un cambio importante en la relación campo-ciudad, pues la demanda ahora es urbana, pero se ubica en el consumo que pueda hacerse en espacios y productos rurales.

Cuarto, otro de los aspectos que se inserta en la concepción de la gentrificación rural es la refuncionalización de población campesina que cambia su actividad hacia la terciaria por el desarrollo turístico de las zonas rurales (Cañada y Gascón, 2006), generando transformaciones en sus actividades que dejan de ser productivas y se centran en el servicio para los urbanitas, fundamentalmente en el área turística. Si modelos anteriores basaban la relación entre la ciudad y el campo en la funcionalidad de la producción industrial urbana y el abandono de la campesina, ahora se centra en una funcionalización terciaria que permea la transformación de ambos territorios como parte de las relaciones entre el campo y la ciudad (Ramírez, 2006); sin embargo, poco se explican los nuevos procesos de trabajo que este cambio propicia o los acuerdos entre campesinos y urbanitas, turistas o inmobiliarios en que se basan.

### Proceso sin política

El hecho de que la categoría gentrificación cuente con un componente político, sobre todo en la versión de Neil Smith, no significa que al usarla en nuestro continente lo tenga. ¿De qué hablan los trabajos que la usan?: de cambios de uso de suelo, de proyectos de mercantilización de algunos predios, a veces de renta del suelo, de turismo, de desplazamiento de población, de cambio de la actividad económica y otras que se integran y definen con esta categoría.

En ninguno de los trabajos consultados que documentan la gentrificación rural, el Estado aparece interviniendo para generar los cambios como el desplazamiento, la terciarización, la compra y venta de las tierras; o no interviniendo en la promoción de la actividad campesina mediante políticas que la promuevan. Poco o nada se documenta de las transformaciones en el trabajo de los sectores rurales con estos cambios. En todos los estudios, las transformaciones se desarrollan aparentemente sin conflictos y sin una política clara que permita hablar de una tendencia abierta de los cambios en la visión del desarrollo de un país o de los territorios del continente. La falta de contexto es una de las características de estos documentos en donde el proceso se causa a sí mismo y carece de vinculación con otros ubicados en agentes y territorios anexos; o su inserción aparece como parte de las transformaciones de un país o de regiones en específico.

Hay una ausencia de análisis del papel del Estado neoliberal en la generación de las transformaciones originadas en las zonas rurales, ya que no aparece ni en el apoyo que se da para la construcción de viviendas en el sector rural —aunque, si bien es el sector inmobiliario urbano quien lo hace—, ni su papel en el otorgamiento de los préstamos a los trabajadores para obtener su vivienda de fin de semana ya que, al menos en México, una buena parte de las casas rurales son segundas viviendas para obreros y trabajadores, no sólo para intelectuales quienes pueden acceder a otros lugares de mejores condiciones de habitabilidad y servicios.

¿Se puede decir, entonces, que por el hecho de tener casa en el campo de fin de semana se produjo en todos los casos un aburguesamiento de la clase trabajadora para ejemplificar la gentrificación? Para poder afirmarlo, sería necesario analizar las condiciones en las cuales se han desarrollado las viviendas y los grupos sociales diversos que acceden a ellas para documentar procesos complejos y diferenciales que no necesariamente se ubican en la gentrificación. La vivienda se segrega al igual que la sociedad y los grupos beneficiados generan desigualdad entre clases sociales urbanas y rurales, accediendo aún a segundas casas en zonas rurales.

Pueden utilizarse otras categorías como la de urbanización del campo para ejemplificar procesos que benefician no sólo a clases medias y altas urbanas, sino también a trabajadores urbanos que acceden a propiedades sin dejar las que tienen en la ciudad. El Estado favorece estos cambios no sólo mediante el acceso a vivienda, sino también a partir del impulso de actividades recreativas y culturales para promover la economía en ellas. El proceso de patrimonialización de las zonas rurales a partir del fomento del turismo ecológico, la política de los pueblos mágicos y las zonas de patrimonio de la humanidad decretadas por la UNESCO son, entre otras, estrategias del Estado en sus diferentes escalas, para reactivar desde la terciarización, las formas de acumulación capitalista a partir de nuevas actividades que parecería se dan naturalmente y no por la producción en las zonas rurales sin que necesariamente se esté hablando de gentrificación rural.

La dimensión del conflicto y la política aparece en los estudios que usan y aplican la categoría de “acumulación por desposesión”, acuñada por Harvey, para dar una explicación a los mecanismos desarrollados a partir de las crisis de sobreacumulación recurrentes del capitalismo de finales del siglo xx. Ni en la construcción de fincas, casas de fin de semana o parcelas de monte que se venden para ser pobladas por élites intelectuales o sectores adinerados mencionados por Nates (2008: 257), la política aparece como agente clave en su desarrollo. Esta acción es más clara en los trabajos urbanos de borde a partir del impulso que dan a procesos de mercantilización de las tierras, lo que se ha documentado en otros trabajos que no utilizan la categoría para hacerlo (Castillo, 2016).

### **La politización a partir de la acumulación por despojo**

A partir de la evaluación de algunos temas de investigación estudiantiles con temáticas de desarrollo rural de la Maestría en Sociedades Sustentables, del Doctorado en Ciencias Sociales de la UAM Xochimilco, y en la evaluación de los artículos que llegaron a la revista *Ciudades* para su posible publicación —en los números 116 y 117, relacionados con ecología política y ciudad, el primero, y con neocolonialismo y extractivismo: tendencias de urbanización, el segundo—, percibí que gran parte de los trabajos relacionados con el sector rural utilizaban como marco de referencia la acumulación por desposesión desarrollada por Harvey (2005) y en donde se incluían y ampliaban temas centrados en la gentrificación rural y, al igual que ésta, podía caracterizarse como una categoría polisémica con desaciertos en su uso.

El primer problema que encuentro es la manera como se ha expandido su traducción, además del uso erróneo de un anglicismo castellanizado. Si bien en inglés la palabra *dispossess* refiere a la acción de tomar una propiedad —especialmente tierra de otros— o bien, a darse por vencido de una propiedad (casa) que ocupa y dejarla, *dispossession* refiere a su sustantivo, ambas categorías tomadas del Diccionario Oxford de inglés (Horbey, 1984).

Sin embargo, al usar un traductor del inglés al español, ese mismo sustantivo refiere a “desposeer”, es decir, robar la posesión de una cosa, desposeimiento o bien al despojo (Velázquez, 1974). En algún momento puede aludir también a expropiación, de acuerdo con Linguee.<sup>1</sup> Esta confusión en la definición entre los dos idiomas y, sobre todo, en la traducción del inglés al español, genera problemas en el lenguaje que sería conveniente corregir, ya que se ha expandido ampliamente entre la comunidad académica el uso de una categoría mal traducida y, por tanto, errónea en su uso.

El segundo problema que afirma el uso polisémico de la categoría es que se aplica para definir procesos en diferentes contextos y con varios significados para documentar el modelo de desarrollo extractivista usado como patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de los recursos naturales, sobre todo los no renovables en el capitalismo de finales del siglo xx. Se incluye aquí la expansión hacia territorios antes considerados como improductivos, pues crea espacios socioproductivos dependientes del mercado internacional, eligiendo territorios escogidos por el capital para ser “socialmente vaciables” o territorios sacrificables, lo que la adhiere a la visión de acumulación originaria tal y como es manejada por Harvey (2005). También puede corresponder a la privatización de procesos que ahora se concesionan a empresas privadas cuando se trata de recursos estatales como el agua y los minerales, así como su sobreexplotación (Núñez Terrones, Bianchetto y Ávila, 2018: 2-11; Suárez Acosta, 2018: 53-63; Vargas, 2018: 36-46); al cambio de actividad económica que se da en antiguos pueblos mineros que ahora, en un giro de actividad, cambian al turismo al considerarse patrimonio cultural (Enciso, 2018: 12-17); al *despojo* de tierras a los campesinos a partir de diferentes procesos o de concesión, renta o al cambio de propiedad; a la falta de apoyo o la extinción de la producción campesina; a dejar tierras improductivas, aunque se siga viviendo en la zona rural o por abandono y migración nacional o internacional, y a la proletarianización de los campesinos (Berlanga Gallardo, 2018). Son muchos procesos caracterizados con una sola

---

<sup>1</sup> Diccionario en línea [www.linguee.com](http://www.linguee.com)



categoría, asumiendo que en todos los casos hay o se producen de la misma manera: por despojo.

A los procesos anteriores que no se incluyen como despojo, agregaría otros que suceden en los bordes de las ciudades para conservar el ambiente de las zonas urbanas: el pago por servicios ambientales que favorece que tierras antes productivas se dejen improductivas al declararse como zonas de conservación y preservación ecológica, a partir de decretos que otorga el Estado para mejorar la absorción de agua al subsuelo, promover la forestación de bosques y la calidad del aire, fundamentalmente en zonas urbanas. Este proceso está poco documentado, al menos en México, al igual que otros como la “contaminación de tierras por desechos humanos (drenaje), la introducción de proyectos ambientalmente sustentables como los artefactos eólicos y las transformaciones visuales y de identidad paisajística que generan y el despojo de la naturaleza por seres humanos y sus mundos de la vida” (Composto y Navarro, 2001: 2). Se incluye también todo proceso que genere desequilibrio ecológico en donde los países periféricos, como proveedores de materias primas, son los que están condenados al despojo y la destrucción de sus territorios y a todas las actividades del sector primario y relacionadas, en especial, con territorios indígenas o campesinos.

Si bien Harvey, en su propuesta, hace referencia a que el capitalismo requiere algunos procesos —en estos momentos en que la crisis de sobreacumulación busca otros fuera de la fábrica—, relacionados con la acumulación originaria para solucionarla y retomar su tendencia hacia la acumulación, también afirma que deben, de acuerdo con lo que estableció Rosa Luxemburgo, ubicarse en la escena de la competencia internacional y no a nivel local o nacional (Harvey, 2005: 112) para salir de ella y explicarla. Él menciona los siguientes procesos, utilizando los que describe Marx en la acumulación originaria, que se insertan en el despojo:

- Mercantilización y privatización de la tierra.
- Expulsión forzosa de las poblaciones campesinas.
- La conversión de diversas formas de derechos de propiedad común, colectiva, estatal, etc., en derechos de propiedad exclusivos.
- La supresión del derecho a los bienes comunes.
- La transformación de la fuerza de trabajo en mercancía.
- La supresión de las formas de producción y consumo alternativas.
- Los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales.

- La monetarización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra.
- El tráfico de esclavos.
- La usura, la deuda pública.
- El sistema de crédito (Harvey, 2005: 113).

Algunos de estos temas coinciden con los que se trabajan en los textos analizados, pero otros se han readecuado. Hay los que adquieren nuevas dimensiones que es preciso identificar y resaltar, lo que se hace limitadamente, en el uso restrictivo y la caracterización a partir de la categoría de despojo. En su momento, algunos de estos temas se integraron en lo que se llamó desarrollo desigual entre el campo y la ciudad; pero ahora se hace evidente en los trabajos la existencia o no de este proceso diferencial y sólo se integra en las discusiones la *acumulación por despojo*, sin que se explique desde qué mecanismos se desarrolla ahora; cómo contribuye a la acumulación y en qué circunstancias se insertan en las diferentes escalas del proceso que las genera. En este caso, la sobredimensionalización del uso de la naturaleza para definir la acumulación y las transformaciones sociales se adjetivan, ya que es ésta la que define la dimensión cultural de los grupos originarios, de los campesinos o de los grupos despojados.

El tercer problema que se percibe en el uso de *acumulación por despojo* es que, a pesar de lo antes expuesto, lo importante no es si la concesión a privados para organizar actividades capitalistas en zonas rurales a expensas de los campesinos se denomina o no despojo; tampoco si el problema radica en los múltiples significados que tiene la misma categoría sino que, con el uso de *acumulación por despojo* como categoría genérica de expoliación, se describen, analizan y valoran diferentes procesos que tienen especificidades particulares dentro de la acumulación capitalista actual y, en los cuales, no se definen las características y mediaciones que lo particularizan y diferencian de la acumulación originaria. Se prioriza el despojo como eliminación de propiedad o desocupación de espacios, pero no las formas espacio-temporales en las que se insertan los procesos analizados en el desplazamiento de la población por la concesión o mercantilización de los espacios de la ciudad, o bien la manera como los capitales nacionales o internacionales entran en la apropiación o cesión de derechos de la naturaleza para insertarla en procesos de acumulación capitalista; tampoco de cómo el Estado se involucra con sus instituciones y normas para favorecer estos cambios. Si bien al hablar del capitalismo y de las posibles consecuencias que origina el uso de una categoría denominada despojo, no le proporciona el carácter político del proceso, no lo documenta en su

complejidad, ni analiza de facto el conflicto o las disputas que genera entre los diferentes grupos sociales en él involucrados.

### **Dos categorías, el mismo problema: empirismo sin teoría y sin proceso**

Con el uso de gentrificación rural y de acumulación por despojo, a pesar de argumentar que con estas categorías se utiliza la teoría que las sustenta para analizar procesos, se presentan otros tipos de desaciertos que se añaden a los problemas antes citados.

Primero, en ambos casos se reconocen los procesos totales, finales y nuevos que aparecen sin que se hagan evidentes sus momentos, sus formas, sus mediaciones o la evolución que los lleva a una transformación de los territorios en donde se implanta cada uno de ellos o las novedades que presentan en el capitalismo neoliberal contemporáneo. En cada uno de los trabajos analizados no se habla de totalidades aisladas ni de procesos diferenciados o disociados, sino que, con algunas excepciones, la tendencia dominante fue la descripción del caso de estudio caracterizado como el momento sucesivo de la acumulación a partir de categorías como gentrificación o desposesión.

Mandel argumentaba que la acumulación originaria y la acumulación del capital *no son meras fases sucesivas de la historia económica, sino que también constituyen procesos económicos concurrentes* (Mandel, 1979: 46) que es preciso integrarlos para entenderlos; se trata de procesos duales y contradictorios que deben combinar lo viejo y lo nuevo para entenderse cabalmente (Mandel, 1979: 46-47). Al respecto, es claro cuando se expresa acerca de la existencia ya de diferencias, desde la segunda mitad del siglo xx, en la acumulación originaria:

La situación que define a los procesos de acumulación originaria en la actualidad es obviamente muy diferente. Estos procesos ocurren dentro del marco de un modo de producción y un mercado mundial capitalistas ya establecidos; están así en competencia constante, o intercambio metabólico permanente, con la producción capitalista ya establecida. El crecimiento y expansión internacional del modo de producción capitalista durante los dos últimos siglos constituye una unidad dialéctica de tres momentos: a) acumulación continua de capital en el dominio de los procesos de producción ya capitalistas; b) acumulación originaria continua de capital fuera del dominio de los procesos de producción ya capitalistas; c) determinación y limitación del segundo momento por el primero, es decir lucha y competencia entre el segundo y el primer momento (Mandel, 1972: 42-43).

Si bien esta propuesta cuestiona la definición de estos procesos como acumulación originaria, también lo hace con la diferenciación y desagregación entre acumulación originaria y acumulación ampliada; esto me permite cuestionar el hecho de que lo que las diferencia sea un cambio de escala que las ubica en el escenario internacional para dar actualidad al proceso, tal y como lo hace Harvey apoyado en Rosa Luxemburgo. Algunos procesos se insertan en la dinámica de la escala internacional, pero hay otros que tienen una definición más local y deben su origen a situaciones regionales o nacionales que en ocasiones se entremezclan para caracterizarlos.

Con el uso de la categoría de despojo, también hay una idealización de la naturaleza: se asume que los grupos rurales de países subdesarrollados no generaron alteración alguna de ésta ya que sigue considerada como primera naturaleza intacta y no integrada al sistema capitalista y no segunda en el sentido de Smith (1984); es decir, de alguna manera, o de muchas, modificada por la humanidad. Con ello se asume que nunca hubo subordinación ni formal ni real de las formaciones precapitalistas al desarrollo de este sistema en las zonas de los países del sur que preservaron su naturaleza o las que quedaron como formas campesinas de producción. Este punto es importante, ya que podría afirmarse que más que acumulación originaria lo que presenciamos son otras formas, nuevas quizá, de subordinación real y formal de las zonas rurales de los países del sur a la producción capitalista neoliberal para dar salida de la crisis del capitalismo contemporáneo.

Segundo, el uso de las dos categorías se adscribe a una teoría como si ésta no tuviera debates ni una lógica estructural que las definiese. Por ejemplo, en el caso de la gentrificación rural, se adopta la visión neoclásica incluso utilizando a autores de la corriente marxista que se oponen a esa visión y le dan otro sentido como lo hizo Smith en su momento. En el de la acumulación por despojo, el uso que se hace de ella no se ubica dentro de la corriente marxista, donde la ubica Harvey, que requiere una lógica teórica específica para poder analizarse. Se toman para dar teoría a procesos empíricos parciales y sectoriales que no cumplen con la coherencia requerida para un trabajo de orientación analítica y mucho menos crítica. En suma, se habla de estas categorías sin tomar postura en los debates presentes en los diferentes autores que los utilizan. Tampoco se toma al mismo Harvey para documentar los diversos modos en que ocurren los procesos en espacios diversos, sino que son tratados de la misma manera tanto en la visión crítica como en la neoclásica, al igual que la gentrificación. Al respecto el autor dice:

La acumulación por (*desposesión*) despojo puede ocurrir de diversos modos y su *modus operandi* tiene mucho de contingente y azaroso. Así y todo, es omnipresente, sin importar la etapa histórica, y se acelera cuando ocurren crisis de sobreacumulación en la reproducción ampliada, cuando parece no haber otra salida excepto la devaluación (Harvey, 2005:115).

Tercero, al centrar la visión en los grupos indígenas, se insertan en la definición cultural a los cambios que se originan en el campo más que a vincular las transformaciones económicas con las culturales. El giro culturalista que se ha dado en la determinación de procesos urbanos y sociales también está afectando la manera en la que se ven y analizan los rurales, fragmentando y parcializando los procesos, más que explicarlos mediante las múltiples dimensiones que los definen y transforman. También se idealiza mediante este uso a los grupos indígenas, como si la resistencia que oponen a las formas de producción actuales los convirtieran y fueran los sujetos revolucionarios que la izquierda y el marxismo busca en estos momentos, cuando no sabemos cuáles de ellos realmente actúan bajo esta dinámica o cuáles son movidos por intereses capitalistas para su desarrollo o, incluso, por intereses que no tienen que ver con estas ideas, sino con la defensa de sus territorios y los recursos que les permiten subsistir y trabajar.

Cuarto, en ocasiones lo que se generaliza como gentrificación rural o como acumulación por despojo refiere a lo que Harvey denomina *ajustes espacio-temporales* donde se impone el capitalismo para ordenar la acumulación o insertar nuevos lugares que dinamicen el proceso. Identificar cuándo alude a un proceso de despojo o cuándo es un ajuste espacio-temporal es una tarea por realizar que daría luces interesantes en lo que el autor, al final, denomina el nuevo imperialismo, que no es otro más que el que se desarrolla actualmente (Harvey, 2005: 115), es decir, es claro en qué consiste realmente su novedad.

Es indispensable identificar en todos los casos la integración de ambos — espacios y tiempos— en la acumulación ampliada, pues no se está hablando de espacios precapitalistas en absoluto, sino de territorios que estaban subsu-  
midos, al menos formalmente, a los designios de la acumulación capitalista en la escala nacional y otros ya en la internacional.

Si aceptamos que su inserción internacional es lo que la define, inconscientemente admitimos que antes no había inserción internacional de la acumulación y, entonces, que la globalización es nueva en el proceso capitalista neoliberal, lo que ha quedado cuestionado en momentos anteriores (Ramírez, 2003).

Quinto, el despojo comprende los cambios en la legislación de la propiedad de la tierra y de la energía, así como las concesiones de agua y las mineras, entre otras, centrándose muy poco en las formas violentas y azarosas de la acumulación en otros procesos. Dos dimensiones permean este tema: primero, los conflictos sociales generados en los ámbitos de la producción que todavía existen y la limitada categorización social de los agentes sin que se compruebe la pauperización constante a la que se ven sometidos los grupos sociales detrás de estos procesos; segundo, las contradicciones que se presentan entre la propiedad de la tierra de los grupos originarios que entran en oposición con la pertenencia al Estado de los recursos del subsuelo, que son los concesionados a las empresas particulares, mineras sobre todo. Esta desarticulación entre propiedades genera desfases y rupturas entre los derechos de la tierra de los grupos originarios y la social que maneja el Estado de los recursos estratégicos, que para beneficio social les pertenecen a todos.

Sexto, si la crítica que se hace a estas posturas se posiciona desde la teoría marxista, lo más problemático del uso que se hace de las categorías es que se aleja en ambos casos de la estructura lógica de esta teoría, así como de la comprensión de formas y mecanismos con los que estos procesos se insertan en la teoría del valor a partir de la condición del trabajo para explicar las formas actuales de valorización del capital en el siglo XXI.

El despojo que se pretende ejemplificar en este momento fundamentalmente está basado en el de la naturaleza, el suelo o la propiedad, pero poco se habla de la imposibilidad de realización de la actividad humana como la parte material que disuelve la dimensión subjetiva del proceso (Smith, 1984: 23). En ese sentido, y parafraseando a Smith, no hay que partir de la idea de la naturaleza para ver los procesos de producción del espacio, sino de la humanidad corpórea como sujeto que media entre lo empírico y lo natural que, de acuerdo con Marx, es “la primera fuente de todos los medios y objetos de trabajo” (Smith, 1984: 11).

En suma, la necesidad de volver al rigor teórico para utilizar las categorías de manera más adecuada podrían develar evidencias más claras de la relación rural-urbana y su inserción en el capitalismo contemporáneo que permita valorar formas de organización del crecimiento urbano y del desarrollo rural, por medio de instrumentos que lo permitan o de planes de organización territorial que lo dimensionen como un proceso cada día más complejo, sin la neutralización o idealización que prevalecen en la actualidad.

## Reflexiones finales

Así como hace algunos años apareció la nueva ruralidad como un instrumento de teoría novedosa para adentrarse en las transformaciones del campo y en la comprensión de la relación campo-ciudad, en este momento la gentrificación rural y la acumulación por despojo se presentan como los procesos “nuevos” que ejemplifican las transformaciones en el campo y sus relaciones con la ciudad.

Más que ello, hay una subordinación de procesos y necesidades urbanas para que el campo las resuelva de acuerdo con los nuevos cánones que el modelo de desarrollo neoliberal terciarizado ha impuesto tanto a la ciudad como al campo. Esa doble faceta de la acumulación contemporánea terciaria, que es urbana y también rural, no puede sólo ejemplificarse mediante el uso de categorías que se vuelven moda, sino a partir de la reconstrucción de los procesos que generan los cambios que los definen y los redimensionan, por medio de las relaciones reales que entre ellos se generan y desde posturas críticas que las identifiquen realmente sin neutralizarlas.

Ante esta aseveración, surge la necesidad de preguntarnos ¿qué significa ser crítico y cómo utilizar la teoría crítica para explicar la realidad cambiante que nos rodea? Slater argumentaba, desde principios del siglo XXI en los países anglosajones, que si bien la categoría de gentrificación se acuñó desde la década de 1980, con una perspectiva crítica para describir los efectos disruptivos de las clases medias cuando llegaban a los barrios de clase trabajadora (Slater [2006] 2015: 136), actualmente se ha adoptado para nombrar problemas urbanos muy complejos, mismos que se han despolitizado (Slater [2006] 2015) y que poco se profundiza en sus características y contradicciones. Lo mismo sucede con las zonas rurales, cercanas o lejanas a las ciudades, en las cuales se limita su análisis al uso de una categoría que no necesariamente profundiza en los procesos geográficos, económicos, políticos y sociales reales que están ocurriendo, ya que se han alterado las condiciones del campo más que por la gentrificación, por el cambio de actividad productiva a la de servicios y la falta de incentivos para ponerlo a producir, sobre todo, en la actividad agrícola.

A eso hay que agregar que poco abonan a la comprensión de cómo cambian las condiciones y formas de trabajo y sus causas y consecuencias en las relaciones entre el campo y la ciudad.

Slater también decía que el discurso de la gentrificación se había alejado de las políticas radicales o su investigación estaba separada de las posturas críticas, aunque estuvieran aparentemente ligadas con ellas. Me pregunto, ¿por qué y para qué la seguimos usando, aparentando que se asume una postura



crítica? ¿No estará pasando lo mismo con la de acumulación por despojo? La importancia de retomarla para documentar posturas progresistas radica en que los problemas urbanos y rurales que se presentan en la actualidad en el neoliberalismo son procesos directamente vinculados no sólo con la injusticia, el hostigamiento a la comunidad y el desplazamiento de la clase trabajadora, sino también con la disminución de la vivienda asequible en muchas ciudades y en muchos lugares, no sólo en el centro, con la violencia y otros problemas que hay que identificar y documentar.

Más que el problema de desplazamiento y de incremento de la vivienda de fin de semana, del turismo rural y del despojo en las zonas rurales, que de hecho están ocurriendo, hay que destacar la falta de producción que ahí existe y los cambios en las condiciones de trabajo que la ubica en una estructura sin fondo, que no se sabe hacia dónde va y en qué perjudicará a las zonas rurales, pero sin duda también a las urbanas que dependen y viven de ellas.

Algunas de las contribuciones que se realizan permiten argumentar que el cambio actual de las zonas rurales no permite hacer una diferencia tan clara entre rural y urbano porque cada vez más lo rural se ve abocado a modos de vida urbanos y cada vez lo urbano retoma “los clichés” del campo o de la imagen de un campo idealizado (Nates, 2008: 258).

Considerar la transición rural inevitablemente a zona urbana como su única alternativa o a una semiurbana para el beneplácito de los urbanitas como turistas y para el turismo es, sin duda, un escenario poco crítico y alternativo que habría que desmitificar, para darle a estos espacios también trayectorias de cambio que puedan orientar su transición hacia entornos más productivos en lo económico, socialmente vivibles y culturalmente asequibles con teorías que las expliquen en su complejidad y categorías que permitan analizar los procesos que en ellas se desarrollan.

## Bibliografía

- BERLANGA Gallardo, Benjamín, 2018, “Del campesino desposeído a la desposesión campesina. La construcción social de las vidas campesinas como vidas que no merecen la pena ser lloradas y las luchas campesinas por habitar de modo propio el mundo”, sesión de la Cátedra Thierry Linch, Zautla, UCIREC-CESDER, Puebla, México.
- CAÑADA, Ernest y Jordi Gascón, 2006, “Urbanizar el paisaje: turismo residencial, descampesinización, gentrificación rural. Una introducción”, en Ernest Cañada y

- Jordi Gascón (coords.), *Turismo residencial y gentrificación rural. La Laguna (Tenerife)*, Foro Turismo Responsable/Pasos. [www.pasosonline.org](http://www.pasosonline.org)
- CASTILLO Muciño, Alejandra, 2016, "La vivienda de interés social y la segregación urbana en el borde nororiente de la Zona Metropolitana del Valle y México 2000-2010", tesis de Doctorado en Ciencias y Artes para el Diseño, UAM Xochimilco, Ciudad de México.
- DELGADILLO, Víctor, 2014, "¿Gentrificación sin desplazamiento social?", *Ciudades*, núm. 103, julio-septiembre, RNIU, Puebla, México.
- HAESBAERT, Rogerio, 2013, "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad", *Cultura y representaciones sociales*, vol. 8, núm. 15, 9-42, septiembre, Ciudad de México. <http://www.journals.unam.mx/index.php/crs/article/view/41590>
- HARVEY, David, 2005, *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*, Biblioteca virtual del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Clacso. <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>
- HORBEX, Albert Sydney, 1984, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Oxford University Press, Oxford, Gran Bretaña.
- JANOSCHKA, Michael, Jorge Sequera y Luis Salinas, 2014, "Gentrification in Spain and Latin America-A Critical Dialogue", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, núm. 4, julio, Oxford, Gran Bretaña.
- JANOSCHKA, Michael y Jorge Sequera, 2014, "Gentrificación en España y América Latina. Una perspectiva comparativista", en Juan José Michelli (ed.), *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*, Catarata, Madrid, España.
- JONES, Gareth y Ann Varley, 1999, "The Reconquest of the Historic Centre: Urban Conservation and Gentrification in Puebla, Mexico", *Environmental and Planning A*, núm. 31, Swansea, Gran Bretaña.
- LORENZEN, Matthew, 2014, "La gentrificación rural como factor de persistencia de la población originaria y de las actividades agrícolas: indicios desde Morelos, México", *Revista Internacional de Ciencias Sociales Multidisciplinares*, vol. 3, núm. 1, Madrid, España.
- MANDEL, Ernest, 1979, *El capitalismo tardío*, Editorial Era, Ciudad de México.
- NATES Cruz, Beatriz, 2008, "Procesos de gentrificación en lugares rururbanos; presupuestos conceptuales para su estudio en Colombia", *Revista de Antropología y Sociología: Virajes*, núm. 10, enero-diciembre, Bogotá, Colombia.
- NARCISO, Carla, 2014, "¿Cuál espacio público? Los lugares de uso, consumo y diferenciación social en la ciudad de Cuernavaca", tesis de Doctorado en Urbanismo, Posgrado de Urbanismo de la UNAM, Ciudad de México.

- NÚÑEZ Terrones, Elvira, Andrea Bianchetto y Noelia Ávila Delgado, 2018, "Territorio, despojo y *fracking*: la reforma energética mexicana", *Ciudades*, núm. 117, enero-marzo, RNIU, Puebla, México.
- PALAFox Muñoz, Alejandro y Stephanie Bolan-Sorchini, 2018, "Acumulación por desposesión en Cozumel, México", *Ateliê Geográfico*, vol. 12, núm. 2, Programa de Posgrado en Geografía-Universidad Federal de Goiás.
- RAMÍREZ, Blanca Rebeca, 2003, *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos de las teorías*, Miguel Ángel Porrúa/UAM Xochimilco, México.
- RAMÍREZ, Blanca Rebeca, 2006, "Del funcionalismo industrial al funcionalismo de servicios: ¿la nueva utopía de la metrópoli postindustrial del valle de México?", *Revista EURE*, vol. XXXII, núm. 95, Santiago de Chile.
- RAMÍREZ, Blanca Rebeca, 2017, "La ciudad gentrificada: del proceso a la adjetivación", en Daniel Hiernaux y Carmen Imelda González (coords.), *La ciudad latinoamericana a debate: perspectivas teóricas*, Universidad Autónoma de Querétaro.
- REYES Pérez, Roberto, 2014, "Migración extranjera: ¿gentrificación?", *Ciudades*, núm. 103, julio-septiembre, RNIU, Puebla, México.
- SANTOS Oliveira, Ney Dos, 1996, "Favelas and Ghettos: Race and Class in Rio de Janeiro and New York City", *Latin American Perspectives*, vol. 23, núm. 4, otoño, Riverside, California, Estados Unidos.
- SINGER, Paul, 1975, *Economía política de la urbanización*, Siglo XXI Editores, Ciudad de México.
- SMITH, Neil [2015] 1979, "Hacia una teoría de la gentrificación. Un retorno a la ciudad por el capital, no por las personas", *Journal of the American Planning Association*, vol. 45, núm. 4, traducción de Marina García Luz y Fernando Sabaté, 2015, Neil Smith, *Gentrificación urbana y desarrollo desigual*, Icaria, Barcelona, España.
- SMITH, Neil, 1984, *Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space*, Blackwell, Londres, Reino Unido.
- SUÁREZ Acosta, Andrea, 2018, "Estractivismo de carbón y estrategias de despojo", *Ciudades*, núm. 117, enero-marzo, RNIU, Puebla, México.
- VARGAS Uribe, Guillermo, 2018, "El caso del Oro Verde Michoacano", *Ciudades*, núm. 117, enero-marzo, RNIU, Puebla, México.
- VELÁZQUEZ de la Cadena, Mariano, 1974, *New Revised Velázquez Spanish and English Dictionary*, Follet Publishing Company, Chicago, Estados Unidos.

# FRICCIONES EPISTÉMICAS PARA CONSTRUIR UNA TEORÍA CRÍTICA *URBANA-REGIONAL* SITUADA, DINÁMICA Y POLÍTICA

*Martin Scarpacci\**

*Hipólita Siqueira\**

## Resumen

Este trabajo propone la construcción colectiva de una teoría urbana-regional crítica. Con ese fin, se rescatan conceptos histórico-geográficos de dos grandes marcos teóricos. El primero de ellos es el pensamiento histórico-estructuralista desarrollado en el ámbito de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se abordan los conceptos más notables y se analiza su marco metodológico conforme con la escala nacional de matriz analítica estructuralista. El segundo marco epistémico desarrolla los conocimientos que abarcan desde el marxismo crítico hasta la escuela regulacionista. Se destaca la relevancia que adquieren en el contexto de un capitalismo altamente variable y financiado, las múltiples escalas espaciales desde la perspectiva dinámica de la dialéctica. Una vez desarrollados por separado, ambos campos del conocimiento son “friccionados” y combinados analíticamente, para, desde allí, insistir en la necesidad de *repolitizar* la investigación y enfrentar los complejos desafíos que demanda la sociedad y el proceso de urbanización latinoamericano en el presente.

---

\* Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR, UFRJ), Brasil.

## Palabras clave

Teoría crítica, escalas, espacio, desarrollo, sistema mundo capitalista.

## Introducción

Frente a las acentuadas transformaciones del capitalismo contemporáneo se demuestra cada vez más inadecuada la teoría neoliberal de las ciudades y regiones latinoamericanas. A pesar de todo, el neoliberalismo pervive encubierto por un poderoso y refinado manto discursivo e institucional que lo legitima. En esta etapa se presenta aún más conservador, más autoritario, junto con algunas variaciones de aquella primera onda de los años noventa del siglo xx. Desde esta perspectiva, los procesos históricos y contemporáneos vividos en nuestro continente demandan un análisis crítico y profundo, que considera actualizar la producción latinoamericana respecto a los problemas territoriales, urbanos y regionales.

Para Foucault, el neoliberalismo es aquella sociedad en donde todos los ciudadanos se ven obligados a ser empresarios de sí mismos (Foucault, 2009). Por su parte, Harvey agrega que el neoliberalismo es ante todo un proyecto político. Además, es una teoría de las prácticas político-económicas desde donde se afirma que el bienestar de la humanidad se puede alcanzar sin restringir las libertades individuales y empresariales de los individuos dentro de un ámbito institucional donde la propiedad privada, la libertad de comercio y la libertad de mercado son derechos centrales (Harvey, 2007).

La urbanización en ese marco neoliberal es un elemento clave para el proceso de acumulación. En ese contexto, Carlos Brandão coloca la categoría *trabajo* en el centro del debate sobre neoliberalización y cómo ésta se articula con la urbanización y expone que

[...] las decisiones prefiguradas por las fuerzas del mercado han conducido a la reestructuración regresiva de los mercados de trabajo y a la individualización, precarización e intensificación de la explotación de la fuerza de trabajo, poniendo en jaque a la movilidad ascendente de la base de la pirámide social y la formalización de las ocupaciones que se estaban estructurando. Desmontando, así, sistemas de protección, garantías y seguridad que venían siendo duramente erguidos (Brandão, 2017: 47).

La dinámica neoliberal consolida un competitivo *globalismo intelectual* (Ribeiro, 2015) junto con políticas hegemónicas difundidas en buena medida por los organismos multilaterales y, con ello, logra imponer agendas a escala planetaria que orientan el quehacer nacional-global (Agenda 2030-Objetivos de Desarrollo Sostenible; Financiamiento para el Desarrollo; Nueva Agenda Urbana de Hábitat III; etc.). En ese sentido y desde una perspectiva crítica, Rodríguez y Sugranyes han definido a la Nueva Agenda Urbana (NAU) acordada en Quito en 2016 como un *pensamiento mágico* (Rodríguez y Sugranyes, 2017: 185-201), definición utilizada para señalar que la NAU es un “documento atemporal que sueña una ciudad ideal, sin denunciar ni proponer remedio a los múltiples problemas urbanos”, crítica que además es extensible al resto de las agendas globales. La hegemonía de estas ideas posee un bifronte negativo; primero, porque se impone como pensamiento único y ocupa nodos centrales como el de la política, de las instituciones, del conocimiento y de los medios de la información y, simultáneamente, porque por su propio peso impide que se desarrollen, o mantengan en un campo marginal, formas alternativas o contrahegemónicas de pensar y actuar del espacio y la sociedad.

Ante la hegemonía de los documentos despolitizados que se apoyan en tecnicismos y que simultáneamente niegan la teoría, recupera del pasado la Tesis II de Marx sobre Feuerbach y reclama en tiempo presente que “los filósofos no han hecho más que interpretar el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo” (Marx, 1845).

Sabemos que la teoría por sí misma no transforma la realidad; también, que no se puede pensar en la transformación sin la teoría. Teoría y práctica son un par dialéctico indivisible que se enriquece o debilita como proceso conjunto. La teoría es una herramienta que permite ensayar respuestas a los problemas; esto no excluye reconocer que existen múltiples experiencias de vida y que cada una produce su propia teoría, sus propias prácticas, sus propias conceptualizaciones y visiones de mundo. Por tanto, no estamos hablando de una teoría que se formula desde un lugar exclusivo y superior, sino a favor de una teoría-práctica que se piensa y que piensa respuestas a los problemas sociales y materiales que experimentamos como sociedad. En este sentido, la teoría crítica es una parte conjunta de los procesos sociales que permite revelar lo oculto y responderlo.

Dicho esto, y ante la necesidad imperiosa de transformar la realidad desigual que transitamos, planteamos una serie de preguntas y horizontes con los que dialoga de modo permanente este trabajo: cómo modificamos las relaciones de fuerzas con que opera el *mainstream* en lo teórico y en lo político; quiénes son los que imponen el discurso hegemónico y cómo lo hacen; cómo

logran legitimidad y cómo consiguen ser interpretados como neutrales. Y, por último, cómo construimos y articulamos una teoría crítica y contrahegemónica que logre incidir en la práctica desde las periferias.

El primer paso para la construcción colectiva de una teoría social urbana regional y crítica es asumir que este cuerpo epistémico *no* puede desentenderse de las realidades inherentes a las estructuras socioeconómicas ni a las coyunturas políticas. La complejidad de la problemática espacial de la *sociedad urbana* (Lefebvre, 1975) demanda una teoría y una praxis donde se articulen estructura-coyuntura, política y economía, y tiempo-espacio en un contexto determinado, impuesto por la actual fase capitalista.

Entonces, en un primer apartado proponemos dar un paso atrás y recuperar los aportes autónomos más potentes del pensamiento histórico estructuralista latinoamericano desarrollado durante las décadas del cincuenta, sesenta y setenta del siglo xx. Particularmente los conceptos y debates centrales generados por autores que participaron de la CEPAL, como centro-periferia; heterogeneidad estructural; insuficiencia dinámica periférica; diferencias entre desarrollo y modernización, y estilo de desarrollo (Prebisch, 1948 y 1976; Pinto, 1976A; Furtado, 1980).

En el segundo apartado, se abordan los aportes del pensamiento dialéctico y escalar provenientes de distintas áreas del pensamiento crítico, que van desde un marxismo heterodoxo crítico hasta los aportes provenientes de la escuela regulacionista (Brenner, 2017; Harvey, 2014; Peck, 2018).<sup>1</sup> Según los aportes de la escuela regulacionista de los años ochenta del siglo xx, el pasaje de un campo teórico a otro es, además, el paso de un patrón de acumulación fordista-keynesiano a uno de acumulación flexible —discutible para el caso latinoamericano—. Esta mudanza genera una colosal reestructuración a escala planetaria, reconfigurando la organización escalar del sistema mundo, de los Estados y, por tanto, de los territorios y sus sociedades. Transformación que al mismo tiempo que desplaza la centralidad de la escala nacional, propia del pensamiento cepalino, desplaza a la relevancia de las escalas supra e infranacional —con destaque de la articulación local-global—, relación más desarrollada por los aportes dominantes. Sin embargo, para nosotros todas las escalas son importantes y merecen ser contestadas.

En un tercer y último apartado se desarrolla un diálogo entre ambos cuerpos epistémicos, un debate que encierra dos frentes: por un lado, el de la

---

<sup>1</sup> Estos aportes críticos también merecen una crítica. Lo que Emilio Pradilla denomina coloquialmente como necesidad de crítica de la crítica, de la que también estamos dispuestos.



estructura y la coyuntura político-económica; por el otro, un debate espacio-temporal, ya que dialogan algunos aportes de la periferia de las décadas del cincuenta, sesenta y setenta del siglo pasado con otros más dinámicos que se dieron en los ochenta, noventa y primera década del siglo XXI. Además, proponemos rescatar la relevancia de todas las escalas espaciales antes mencionadas —local, nacional, global—, recuperando también la importancia de la escala regional, nivel donde se esconden las desigualdades nacionales. Para hacerlo, utilizamos el concepto de *coherencia estructurada* de Harvey (2014), específicamente, la propuesta de diálogo conceptual entre los pares dialécticos espacio-tiempo, estructura-coyuntura y economía-política, que busca reinterpretar y repolitizar la teoría no solo para interpretar el mundo, sino y, sobre todo, para colaborar en transformarlo. Ello también corresponde a la teoría.

Después de lo señalado, vale advertir que encontramos muy difícil determinar límites precisos entre los distintos campos de pensamiento, ya que como profundizaremos más adelante, el ejemplo de la categoría cepalina de centro-periferia trabajado también por los dependentistas es uno de los cuatro pilares decisivos de la teoría del sistema mundo capitalista (Wallerstein, 2005). Si el sistema es relacional, las teorías que lo estudian también lo son o deberían serlo. Por último, este trabajo *eminente teórico* intenta liberarse de cierta rigidez académica, recurriendo dentro de nuestras posibilidades a cierta heurística que permita describir el vacío de algunas definiciones conceptuales y, en ocasiones, apela a otros campos del conocimiento, desbordando de manera intencionada los campos definidos de las disciplinas (Wallerstein, 2006).

Este trabajo originalmente se inscribió en el eje: El pensamiento urbano neoliberal y la despolitización de la teoría; y, en ese sentido José Luis Fiori reclama que

[...] es urgente retomar el viejo problema teórico-metodológico de las relaciones entre el movimiento de larga duración de las estructuras económicas y sociales y el tiempo coyuntural de la política [...] la necesidad de articular estructura, coyuntura, economía y política en un tiempo común o tiempo de valorización del capital y de sus ciclos de acumulación (Fiori, 2003: 26).

El fin último de todo esto es aportar a la senda colectiva, crítica y contrahegemónica que busca repolitizar, reteorizar y actualizar el pensamiento autónomo latinoamericano, al generar una alternativa al pensamiento dominante. Asimismo, recuérdese que pensamiento autónomo no es equivalente a pensamiento aislado. Las reflexiones que proponemos no buscan tomar ideas de otros con-

textos y extrapolarlas de manera acrítica a nuestra realidad, sino que se reconoce que siendo la periferia parte de la *globalización capitalista* (Marini, 1991) ha de debatir de igual a igual con los aportes de investigadores críticos del Norte global, lo cual amplía la comprensión del objeto de estudio, ya que estamos analizando el mismo objeto procesual, solo que, observado desde posiciones y trayectorias históricas diferentes. En este sentido, las y los investigadores del Sur global, debemos comprender en profundidad la particularidad de nuestra región, pero también la universalidad global en la que todos estamos inmersos.

Estamos hoy, como lo describiera Polanyi (2017 [1944]) para el siglo anterior, ante una nueva *gran transformación*, pero más grande y con más poder concentrado en menos manos. Transformación que ocurre ante nuestros ojos sin que podamos comprenderla del todo; peor aún, sin siquiera tener herramientas adecuadas para hacerlo. La urbanización es uno de los vórtices centrales de estas transformaciones, en ese sentido Lencioni (2017), entiende que existe un hecho incuestionable

[...] las transformaciones son reconocidamente tan profundas que expresan una verdadera metamorfosis, pues el resultado es una mudanza completa en la estructura, forma y función de la metrópoli. Se metamorfosean las relaciones sociales y el espacio, anunciando que estamos viviendo un periodo de transición, una transformación cualitativa para algo diferente a lo que conocemos (Lencioni, 2017: 29).

Ante un presente tan incierto damos un paso atrás.

### **Pensamiento histórico estructuralista. Aportes de la CEPAL: un paso hacia atrás, buscando el impulso**

Cuando Raúl Prebisch (1901-1986), aun como consultor, entrega en 1948 su artículo “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” a la CEPAL, coloca la piedra angular de la teoría del desarrollo, y concomitantemente orienta el enfoque metodológico histórico-estructuralista de la institución. En ese trabajo el economista analiza la historia comercial de los países de América Latina en perspectiva, comparada con la de los países centrales; allí establece el principio de las ventajas comparativas, superando a la teoría clásica del comercio internacional. Los hallazgos revelan una desigualdad estructural entre los países centrales y periféricos del globo.

A partir de este dato, Prebisch desarrolla la teoría del deterioro del índice de los términos de intercambio y la propuesta de la especialización en la producción de bienes (Svampa, 2016).

Prebisch, al inaugurar sus argumentos en términos de *centro-periferia*, se opone a las posturas etapistas de la teoría convencional del desarrollo económico. Desde su perspectiva, el problema se encuentra en la estructura económica capitalista, ya que la diferencia en el sistema de precios es inherente a la división internacional del trabajo. A partir de esta posición, la CEPAL va a proponer y diseñar medidas económicas heterodoxas propias alejándose del clásico modelo primario exportador.

La CEPAL estructura su pensamiento y sostiene que el Estado debe ordenar el desarrollo de los países latinoamericanos en el marco de una relación centro-periferia. En detalle, los aportes del pensamiento histórico estructuralista o desarrollismo latinoamericano pueden agruparse bajo estos cuatro ejes identificables hasta fin del siglo XX: a) el enfoque histórico-estructuralista basado en la relación centro-periferia; b) el análisis de la inserción internacional; c) el análisis de las condicionantes estructurales internas —del crecimiento y del progreso técnico, y de las relaciones entre éstos, el empleo y la distribución del ingreso—, y d) el análisis de las posibilidades de acción estatal (Bielschowsky, 1998).

En suma, la CEPAL buscaba encontrar al interior del sistema capitalista el camino para que los países latinoamericanos superasen el subdesarrollo. Desde el comienzo, el organismo va a desarrollar una autonomía intelectual relativa —dentro de los marcos de la ONU— que acompañará con una original heterodoxia teórica, generando un genuino y extraordinario marco teórico, adecuado a la realidad del continente. Este periodo ontológico cepalino podría enmarcarse desde el 25 de febrero de 1948, cuando se crea la CEPAL en Santiago de Chile, hasta el 11 de septiembre de 1973, día en que el país sufrió el golpe cívico-militar perpetrado por el general Augusto Pinochet al presidente democrático Salvador Allende. Esos 25 años que se extenderán un poco más por la inercia del proceso desarrollado pertenecen a la época dorada de la institución; a partir de allí, el violento giro político es acompañado por un giro epistémico. Las fuerzas de las dictaduras militares del Cono Sur y el advenimiento neoliberal torcerán el rumbo cepalino.

En términos temporales, Bielschowsky (1998) sintetiza juntamente las transformaciones histórico-sociales latinoamericanas y los aportes de la CEPAL. Para el autor, en la década de los cincuenta el centro del debate se encuentra en el proceso de industrialización; en los años sesenta busca facilitar mediante reformas y adecuaciones la industrialización latinoamericana; en la década

de los setenta desarrolla mecanismos para revertir la heterogeneidad social y diversificar las exportaciones; pero la continuidad y autonomía del pensamiento cepalino es interrumpida por los golpes de Estado. En los años ochenta, los intereses de la CEPAL y la realidad social latinoamericana son otros —a esto nos referimos con giro epistémico—, la actividad de la institución se concentra en el endeudamiento externo bajo la prima del ajuste con crecimiento; en la década de los noventa en la transformación productiva con equidad (Biel-schowsky, 1998).

Al respecto del giro cepalino a comienzos de los setenta, Svampa señala que

[...] el creciente acoplamiento con los temas propuestos por la agenda global o internacional, al calor de las dictaduras latinoamericanas y, posteriormente, con el ingreso al neoliberalismo de la mano del Consenso de Washington, marcarían un creciente alejamiento de [la CEPAL] respecto del pensamiento crítico [...] que la había caracterizado en la primera etapa de existencia 1950-1970 (Svampa, 2016: 149).

Esta etapa, de plena guerra fría, se superpone con la *alianza para el progreso* (1961-1970), plan impulsado por Estados Unidos para América Latina en un contexto de disputa por la hegemonía geopolítica de la región latinoamericana entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Ello explica en buena medida múltiples concesiones a los países de la región.<sup>2</sup>

En aquellas décadas, la teoría cepalina impulsaba la idea que apuntaba que para superar el subdesarrollo la región debía orientarse hacia la industrialización, concepción que luego será denominada como desarrollismo latinoamericano. En este sentido, Svampa (2016) señala que existieron tres formatos desarrollistas: el populista —nacional y popular— que estimulaba la demanda y consumo ampliando el crecimiento del mercado interno; el desarrollista apoyado en la inversión del capital transnacional, y la modernización autoritaria ejercida por las dictaduras militares. Por otro lado, es necesario resaltar que es difícil determinar en qué medida la CEPAL impacta realmente en las decisiones de los gobiernos (Svampa, 2016).

Desde sus orígenes, la perspectiva histórico-estructuralista de la CEPAL plantea que el vínculo entre el centro dinámico del capitalismo y su periferia es relacional pero asimétrico. Las asimetrías entre países desarrollados y subdesa-

<sup>2</sup> Algo similar a lo sucedido a comienzos del siglo XXI con los avances y libertades vividos en el ciclo de gobiernos progresistas, pero esta vez en el marco de la disputa entre Estados Unidos y China.

rollados, según el Secretario Ejecutivo (1950-1963), son de orden estructural tanto productivas, distributivas o institucionales y generan, y reproducen de manera interconectada desigualdades económicas, sociales y espaciales (Prebisch, 1948). Esta forma relacional de comprender las dinámicas planetarias va a ser determinante para la construcción de la teoría del *sistema mundo capitalista*. En ese sentido, Immanuel Wallerstein afirma que “el par centro-periferia es una contribución decisiva de los académicos del tercer mundo” (Wallerstein, 2005: 26).

Los investigadores latinoamericanos a los que se refiere el autor provienen de diferentes espectros políticos y diferentes países de la región, entre los que podemos nombrar al argentino Raúl Prebisch, al chileno Aníbal Pinto y al brasileño Celso Furtado, pero también los brasileños del ala marxista integrada por Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos y Vânia Bambirra. Aquí desagregamos los pilares fundamentales de la teoría del sistema mundo: “En el periodo que va de 1945 a 1970, cuatro debates prepararon la escena para la emergencia del análisis de sistemas-mundo: i) el concepto de centro-periferia desarrollado por la CEPAL y la elaboración subsiguiente de la “teoría de la dependencia”; ii) la utilidad del concepto marxista de “modo asiático de producción”, debate que tuvo lugar entre los académicos comunistas; iii) la discusión entre los historiadores de Europa occidental acerca de “la transición del feudalismo al capitalismo”, y iv) el debate acerca de “la historia total” y el triunfo de la corriente historiográfica Escuela de los *Annales* en Francia y en distintas partes del mundo después (Wallerstein, 2005: 25).

Para reforzar nuestro argumento es importante destacar que los hallazgos de la CEPAL, que analizan las asimetrías centro-periferia a escala planetaria también nos ayudan a comprender los desequilibrios que se replican al interior de las naciones, considerando las regiones y ciudades. El par centro-periferia es inherentemente dinámico y dialéctico y no fijo a la escala nacional como lo entendió el nacionalismo metodológico de la CEPAL. Las desconexiones y fragmentaciones internas de los países impiden una distribución equitativa en los niveles técnico-tecnológico, económico-social y político, perpetuando y profundizando las desigualdades interregionales. Entonces, por un lado, se concentran excedentes en regiones privilegiadas —grandes áreas metropolitanas— y, por el otro, surgen regiones de atrasos relativos, aunque muchas veces allí mismo sea el lugar donde se generan las riquezas, de este modo, surgen las regiones desfavorecidas.

Estos desequilibrios pueden explicarse, según el enfoque cepalino, por el deterioro de los términos de cambio entre las regiones subnacionales como

también por fortalezas o retrasos en los niveles medios de productividad laboral (Riffo, 2017). Esto sucede porque el intercambio desigual no solamente se define por el sistema de precios —desigualdades transnacionales—, sino también por las desigualdades en el campo de la producción —desigualdades intranacionales y transnacionales—. Aquí, es necesario resaltar una superación conceptual: Prebisch (1948) entiende que el “deterioro del índice de los términos del intercambio” está más vinculado al sistema internacional de precios, mientras que el concepto de Marini de la “teoría del intercambio desigual” (1991) incorpora en el análisis, además de la variación de precios, las desigualdades en las relaciones productivas.

Los conceptos elaborados por los teóricos más influyentes de la CEPAL (Prebisch, 1948; Pinto, 1976A; Furtado, 1980) nos ayudan a comprender en profundidad la realidad latinoamericana. Difícilmente lograremos analizar la región sin colocar en el centro del debate las asimetrías inter e intranacionales, ya que las características principales de la heterogeneidad latinoamericana son las inequidades y los contrastes, la desigualdad y la concentración.

Estas asimetrías son desequilibrios históricos acumulados en el espacio, no es simple desigualdad, es una desigualdad estructural acumulada en el tiempo. En este sentido la CEPAL va a construir un denso marco teórico con conceptos como: i) heterogeneidad estructural (Prebisch, 1948; Pinto, 1976A), ii) insuficiencia dinámica periférica (Prebisch, 1976; Furtado 1980) y iii) estilos de desarrollo (Pinto, 1976a), todos ellos a partir del esquema de relaciones de centro-periferia (Prebisch, 1948). A continuación, los abordamos uno a uno.

- I. Si bien Prebisch en sus trabajos de 1948 ya utiliza el concepto de *heterogeneidad estructural* fue Aníbal Pinto (1919-1996) quien va a precisarlo en mayor detalle. Desde 1970 el economista chileno viene ajustando el concepto, para en 1976 presentar un trabajo síntesis: *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*.<sup>3</sup> Pinto coloca el acento en la existencia de un vínculo directo entre heterogeneidad estructural con estructura productiva —composición y calidad laboral—. Si bien todos los países poseen cierto grado de heterogeneidad estructural, en los países periféricos, subdesarrollados, es donde la heterogeneidad se vuelve determinante por su asimetría radical. El extremo social que posee una productividad alta, también más concentrada,

<sup>3</sup> Es importante señalar que de igual manera el concepto nunca deja de ser un tanto polisémico o de, por lo menos, tener variantes conceptuales.

pertenece al sector donde se desarrolla el empleo formal, en tanto que, en el extremo opuesto tenemos una productividad baja, formada por el amplio sector que compone el subempleo y/o la informalidad (Pinto, 1976a).

De esta manera, entre la asimetría de la estructura productiva y el subempleo existe una vinculación directa: a mayor grado de heterogeneidad productiva, mayor grado de precariedad laboral o subempleo (Pinto, 1976a). Pinto concluye que la heterogeneidad estructural es una característica central de los países latinoamericanos, el sector subempleado en algunos países alcanza hasta 60% de la masa poblacional (1976). Este mismo dato para el año 2008 punteó que 71.9% de los empleos pertenecían al sector de baja productividad (CEPAL, 2009). Por otro lado, es relevante destacar que la situación de heterogeneidad estructural se agravó en el periodo de industrialización por sustitución de importaciones, produciendo una acelerada migración campo-ciudad que no pudo ser incluida por el mercado de trabajo ni por la urbanización formal.

- II. El segundo concepto cepalino que abordamos en detalle es el de *insuficiencia dinámica periférica* (Prebisch, 1976). Este concepto busca comprender cómo la heterogeneidad estructural ingresa en una espiral de crecimiento en la estructura socioeconómica latinoamericana. Esta idea pone en el centro del debate a las relaciones de poder que entrañan diferentes procesos, más específicamente: i) desigualdad distributiva al interior de un país; ii) mala absorción de la fuerza de trabajo, y iii) deterioro de los términos de intercambio. El destaque central de todo este marco teórico se encuentra en que la gran desigualdad socioespacial latinoamericana se explica por las relaciones de poder en la estructura social y económica que la compone dejando atrapada en la exclusión a la mayor parte de la sociedad.

Sin embargo, el concepto de *insuficiencia dinámica periférica* será luego muy criticado por María da Conceição Tavares, ya que la autora demuestra que el problema no es la falta de dinamismo. Ello desencadena una serie de aprendizajes que resumimos brevemente. Las tasas de crecimiento fueron muy altas en el Brasil de los años setenta, pero este crecimiento económico queda atrapado en los sectores superiores de la estructura social. En este sentido, Furtado (1980) enfatiza que *modernización* no es equivalente a *desarrollo*. La modernización, señala Furtado, al quedar atrapada en los sectores más productivos, al dejar por fuera a los sectores tradicionales, agravó las heterogeneidades estructurales profundizando las ya enormes desigualdades socioespaciales de la población brasileña.



El economista Celso Furtado (1920-2004) marca para siempre el pensamiento del organismo y lo hace al interior y por fuera de la CEPAL. Furtado, desde 1949 hasta 1957, se vincula a la institución, luego retorna a Brasil donde ocupa importantes cargos en la planificación del país hasta el golpe de Estado en 1964. Svampa (2016) nos recuerda que Furtado agrega gradualmente a las ideas de la economía elementos de orden sociológico y que, por tanto, establece desde un enfoque socioeconómico estructural las diferencias entre modernización y desarrollo. Una diferencia sustancial que retomamos en el último apartado de este trabajo.

La ambición de Furtado por mudar las asimetrías brasileñas lo llevan a concentrarse en la elaboración del Plan de Desarrollo del Nordeste del que surge la paradigmática Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (Sudene) siendo responsable del órgano entre 1959 y 1964. Brasil había estado viviendo en el periodo de industrialización por sustitución de importaciones una modernización de la estructura productiva vinculada a la exportación, dejando por fuera al resto de los sectores que se mantendrían en el atraso. El resultado fue el de una estructura productiva brasileña aún más heterogénea que elevó fuertemente la informalidad laboral en las zonas urbanas. Para Furtado “las economías subdesarrolladas pueden conocer fases prolongadas de crecimiento de su producto global y *per cápita*, sin reducir el grado de dependencia externa y la heterogeneidad estructural interna, que son sus características esenciales” (Furtado, 2002: 32). Así fue como la penetración de factores de la modernización, desde un contexto de capitalismo negligente, conformó estructuras híbridas *sui generis* en ambientes con enormes atrasos en las relaciones sociales como en las fuerzas productivas (Brandão, 2018).

- III. Aníbal Pinto, por su parte, fue quien estudió a profundidad estas estructuras híbridas de producción, en un artículo de 1976, “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”. El economista chileno se concentra en el debate sobre los *estilos de desarrollo*, un concepto que busca la convergencia de los distintos aportes económicos y sociológicos desarrollados anteriormente con la influencia de Furtado. Este aporte, es también al mismo tiempo, un concepto síntesis y cierre de esta “época dorada” cepalina. Pinto define al concepto en el encabezado del documento como: “el modo en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios” (Pinto, 1976b: 97). Además, plantea dos grupos de características:

- a) los que componen la base estructural de la organización productiva, en especial la estructura sectorial del producto y del empleo, los diversos estratos tecnológicos y el tipo de relacionamiento externo predominante, y b) los elementos dinámicos del sistema, que se revelan a partir del análisis del nivel y composición de la demanda y de sus antecedentes, que son el nivel y distribución del ingreso. Ambos conjuntos de rasgos están estrechamente vinculados por medio de un círculo de causalidad acumulativa (Pinto, 1976b: 97).

En un excelente trabajo realizado para la CEPAL, Luis Riffo y Ricardo Jordán explican que Pinto

[...] destacó una característica central del estilo de desarrollo latinoamericano: su tendencia concentradora. Así, sostienen que, debido a las peculiares características estructurales periféricas, los frutos del progreso técnico tienden a concentrarse en tres ámbitos o dimensiones clave: la económica, la social y la espacial (Pinto, 1965; Infante, 2016; De Mattos, 1988 citados en Riffo y Jordán, 2017: 48).

En líneas generales, habiendo abordado brevemente algunos conceptos cepalinos, y sin intención de opacar los grandes hallazgos, es necesario incorporar también algunas críticas realizadas al respecto de las desigualdades entre países y dentro de los países de América Latina. Autores brasileños como Mello (1982), Tavares (1981) y Cano (1988), a partir del caso de Brasil, critican la aplicación inmediata del modelo cepalino, destacando la necesidad de considerar las particularidades históricas de los procesos de industrialización y urbanización.

Específicamente, en torno a las desigualdades interregionales, Cano (1998) considera inadecuada la aplicación de conceptos como “*deterioro de los términos de cambio*” una vez que las entidades regionales no controlan los precios macroeconómicos, tales como la tasa de cambio y las tasas de interés. Por su parte, Furtado desarrollará la tesis del bloqueo estructural, misma que profundizarán los dependentistas. Sin embargo, ya en 1964 Tavares

[...] señaló que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones presentaba claros límites y había llegado a su etapa final, al no extenderse hacia otros sectores, en particular el agropecuario, ni sentar las bases para un desarrollo autónomo de las economías latinoamericanas, lo cual evidenciaba en el fenómeno de estrangulamiento externo los problemas

resultantes en el desequilibrio de la balanza de pagos (Gutiérrez Garza y Rodríguez, 2010: 45; Pécaut, 1988: 2015 citados en Svampa, 2016: 145).

Una vez recorrida esa época fecunda del debate latinoamericano, nos concentramos en el presente de la institución. Jordán, Riffo y Prado (2017) mencionan que la mayoría de las ciudades superan la Línea de alerta internacional del índice de Gini de 0,4 (UN-Habitat, 2016). De las veintisiete ciudades analizadas solo una está fuera del campo de alerta.<sup>4</sup> La ciudad es una fuente de recursos y potencialidades; sin embargo, existen regiones negadas por décadas. Los conceptos y debates antes mencionados describen que la imposibilidad de superar el subdesarrollo se encuentra en la relación desigual entre los países del centro y de la periferia. Pero, al mismo tiempo, también al interior de la estructura social, política y económica de los países latinoamericanos. Para estudiar esta dialéctica indisoluble entre relación centro-periferia y estructura heterogénea nacional la teoría del sistema mundo se vuelve decisiva.

Cerramos esta breve revisión histórica destacando que el marco teórico del pensamiento histórico estructuralista revela los límites y alcances del desarrollo autónomo periférico al interior del sistema capitalista. El subdesarrollo y el atraso son inherentes al mecanismo. Una vez dicho esto, queda claro que con “discursos de cuño internacional, sostenidos en imágenes de marca-ciudad o en el diseño de estrategias diversas para que las ciudades sean más ‘verdes’, ‘competitivas’ y otros adjetivos” (Convocatoria del Seminario 2018), lejos de revertir los desequilibrios, se enmascara la realidad de fondo, centrándose en la superficie, perpetuando inequidades y los beneficios del *statu quo*.

---

<sup>4</sup> Las ciudades están ordenadas desde el peor indicador hasta llegar al mejor: Brasilia (2009), Curitiba (2009), Fortaleza (2009), Río de Janeiro (2009), Santo Domingo (2010), La Paz (2007), Belo Horizonte (2009), Santiago (2009), Medellín (2010), São Paulo (2009), Cali (2010), Bogotá (2010), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010), Quito (2010), Ciudad de Guatemala (2006), Tegucigalpa (2010), Asunción (2010), Barranquilla (2010), Ciudad de México (2010), San José (2010), Ciudad de Panamá (2010), Formosa (2010), Montevideo (2010), Guadalajara (2010), San Salvador (2010), Lima (2010) y, finalmente, Caracas (2010) única ciudad relevada con una desigualdad por debajo del índice de alerta internacional. Fuente: elaboración propia con información de la CEPAL 2017, sobre la base del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), World Cities Report. *Urbanization and Development. Emerging Futures*, Nairobi, 2016.

## Pensamiento crítico, dinámico y escalar en la sociedad urbana: más allá del nacionalismo metodológico

*¡Oh, rey del tiempo y substancia y cifra del siglo!, en Babilonia me quisiste perder en un  
laberinto de bronce con muchas escaleras, puertas y muros; ahora el Poderoso ha tenido a bien  
que te muestre el mío, donde no hay escaleras que subir, ni puertas que forzar, ni fatigosas  
galerías que recorrer, ni muros que vedan el paso.*

Jorge Luis Borges, “Los dos reyes y los dos laberintos” (1949)

Hacia dónde avanzar en medio del desierto, si todas las direcciones conducen a un horizonte único. Tal y como lo expresa Brandão, “en este pensamiento conservador no existe *poder, conflictos o jerarquías*” (Brandão, 2018: 345). Es decir, desde la perspectiva hegemónica, el capitalismo es plano y cada actor ocupa un lugar indistinto en el conjunto del sistema.

En el intento de revelar la salida de este laberinto discursivo neoliberal que ya lleva cinco décadas, buscamos articular, actualizar y “friccionar” distintos cuerpos teóricos críticos para que a partir de esta fricción queden expuestas antiguas rutas que con arena cubrió el desierto. En ese sentido, Brandão es contundente “el desafío (simultáneamente) científico y político”, y agrega la necesidad de “procurar definir *qué y con qué medios* cada escala puede revelar, movilizar, contestar, accionar, regular, comandar y controlar” (Brandão, 2018: 329). Ante nosotros se expresa un espacio tan dinámico como desconocido, y Lencioni (2017), por su parte, agrega movimiento al movimiento, y destaca que vivimos una “*transición metropolitana*, en la que hay más variedades de nombres que son atribuidos a las *metrópolis en transición* que análisis sobre la metamorfosis” (Lencioni, 2017: 29).

Esto no ocurre solamente —como lo entendió el pensamiento histórico estructuralista latinoamericano— sólo a escala nacional o supranacional, o mediante la conexión global-local como lo difundió el *mainstream* después. Por el contrario, el mecanismo aplica a todas las escalas espaciales y al mismo tiempo, y también al interior de las naciones donde cobra relevancia la escala regional. Es decir, además de la insuficiencia conceptual que señala Lencioni, existe también una insuficiencia metodológica. Existe la necesidad de comprender y disputar todas las escalas espaciales con sus límites indefinidos, a la vez criticando y superando el nacionalismo metodológico del pensamiento

estructuralista, pero al mismo tiempo, sin olvidar la escala nacional, puesto que el espacio es definido por la superposición dinámica de todas ellas.

Las escalas son definidas por Brandão como

[...] constructos intelectuales descriptores de especificidades espaciales. Sin embargo, las escalas no son apenas Objetos de Conocimiento. Escala es registro, ángulo de visión, “anteojos con que mirar”, es *zoom*, es resolución, forma de ver o considerar, pero también es Objeto Real, y no apenas una correspondencia cartográfica rígida o estativa.<sup>5</sup> Son niveles dinámicos de análisis (y de abstracción) *en la y de la* división social del trabajo (Brandão, 2018: 355).

Por tanto, existe un vacío que exige una reflexión que atienda los cambios en la estructura, forma y función de las metrópolis. Según Lencioni, transitamos un periodo de metamorfosis social y espacial producto de una *metropolización del espacio*, que presenta ocho características:

1) no se limita solo a una transición rural-urbana, pues el núcleo es la urbanización; 2) conforma una región de gran escala territorial cuyos límites son dinámicos y difusos; 3) esa región se expresa en una intensa fragmentación territorial y segregación social simultáneamente a la constitución de espacios homogéneos; 4) redefinición de jerarquías entre ciudades de la región y de la red de relaciones entre ellas; 5) expresivo número de ciudades conurbadas, polinucleación, y múltiples redes de flujos; 6) disminución relativa del crecimiento demográfico en el centro de la ciudad, mientras que para el resto, existe una expansión demográfica y del ambiente construido; 7) redefinición de las pequeñas ciudades conformando un nuevo tipo de integración polinucleada, y 8) intensidad de los movimientos pendulares, consagrando una expresiva estructura regional en red (Lencioni, 2017: 30-31).

Por tanto, la propuesta de este apartado es romper las discontinuidades epistémicas de los diferentes campos de conocimiento, el sistema capitalista si bien es uno solo y posee escala planetaria, existen —según el Sur— estilos de desarrollo o —según el Norte— variedades de capitalismo específicos, concretos, desiguales y jerárquicos. Existe, además, una historia específica y una geografía

<sup>5</sup> Soporte estable de ciertos instrumentos de precisión, como los microscopios. Relacionado a la rigidez o a la estabilidad.

determinada, junto con fuerzas y poderes en coyunturas políticas definidas, que, al interior del proceso dinámico, produce un tipo particular de desarrollo desigual.

Las desigualdades infranacionales, como se ha señalado, fueron poco estudiadas por el pensamiento histórico estructuralista, mucho menos por distintas corrientes conservadoras. Al respecto, Brandão expone las debilidades teóricas y metodológicas que debemos subsanar, y reclama que:

[...] no descienden a lo subnacional, esto es, la escala regional; tampoco posee lo interregional; no posee lo interurbano o una concepción más avanzada de escala de la red urbana; no presentan idea alguna de interregionalidad o de interurbanidad; no contiene la escala de la vida cotidiana y los elementos centrales para pensar la vida de “los de abajo”. Pero además en un segundo momento agrega otra insuficiencia, “peor aún, no tiene una concepción sustantiva del Estado y sus relaciones escalares [...] se torna un punto decisivo y es el mayor desafío para el rescate y la superación dialéctica de este patrimonio científico de investigación, cualificar cuales serían las particularidades del Estado latinoamericano y como éste se reescala” (Brandão, 2018: 347).

El primer punto ciego que señala Brandão es el olvido de la escala urbano-regional o de la escala de la vida, misma que podría revelar fisuras determinantes que pueden ayudar a lograr distintos grados de emancipación. Teorizar el presente socioespacial exige una metodología que incorpore las dinámicas escalares, la transición, el movimiento, las distintas temporalidades y coyunturas, que en su conjunto definen el espacio; es decir, el espacio de la política. Si bien el espacio siempre fue central, el capital es cada vez más desterritorializado en el presente y, en sentido contrario, los grupos sociales cada día dependen más de él. De esta contradicción se desprenden los conflictos socioambientales más radicales del Sur global; allí su importancia.

La segunda insuficiencia, es sobre el desconocimiento del Estado y sus relaciones escalares, cómo funciona el Estado latinoamericano en el entre e internivel; al respecto Harvey señala que si éste no existiera, el capital debería crearlo “para facilitar y gestionar sus propias condiciones colectivas de producción y consumo. Las clases dominantes y las alianzas hegemónicas de clase pueden conferir un carácter específico a la actividad tanto política como económica de la región” (Harvey, 2014: 152). Descifrar en la región latinoamericana el modo de cómo se articula el Estado con los distintos niveles de gobierno y

sus particularidades permitiría superar un vacío teórico. El desconocimiento de estas dinámicas es de las fuerzas contrahegemónicas, el capital, entiende perfectamente su funcionamiento.

Las fuerzas hegemónicas estimulan la estratagema capitalista de la “competitividad”, y más importante aún: el capital es capital cuando está en movimiento, así aumenta las posibilidades de éxito; el capital conoce los actores clave, las regulaciones, las particularidades, y así se disloca navegando en las distintas escalas espaciales —local, regional, nacional, transnacional—. La flexibilidad, el movimiento, la mutación, son esenciales partes del sistema.

Específicamente en el campo de la planificación,

[...] incitar la competencia interurbana, interregional e internacional no es tan solo un medio primordial por el que lo nuevo sustituye a lo antiguo, sino un contexto en el que la búsqueda de lo nuevo, presentada como búsqueda de ventajas comparativas, resulta decisiva para la capacidad de reproducción del capital. El desarrollo geográfico desigual sirve, por encima de todo, para desplazar los fallos sistémicos del capital de un lugar a otro; esos fallos constituyen un blanco perpetuamente móvil (Harvey, 2014: 162).

El resultado de este mecanismo es la creciente profundidad y persistencia de las ya enormes desigualdades intranacionales, nacionales y globales. El capital, naturalmente comprometido sólo con su rentabilidad ante determinadas resistencias, se retira de ese espacio a otro menos resistente.

En este sentido, América Latina engendra un proceso de desarrollo histórico y geográfico desigual, con fuerte *coherencia estructurada* a escala regional, a veces mucho más allá de la escala urbana. El propio fenómeno de altísima concentración<sup>6</sup> económica y demográfica en las capitales o grandes áreas metropolitanas latinoamericanas, refuerza la idea de desborde de la escala urbana hacia una escala mayor: la escala regional, que entendemos, es junto a la escala urbana, apropiada y necesaria para comprender la conformación socioespacial latinoamericana.

Estudiar la escala regional plantea algunos desafíos por estar compuesta por fronteras siempre imprecisas, elásticas o porosas, sin embargo, la *coherencia*

<sup>6</sup> “Una de las expresiones más comunes de esta concentración es la primacía urbana, conocida como la preponderancia demográfica y económica que la primera ciudad de un país tiende a poseer con respecto a su propia red urbana nacional” (Cuervo, 2003: 56). Todavía hay que considerar las diversidades urbano-regionales tal como es el caso de Brasil, donde la urbanización es concentrada y dispersa en el territorio nacional al mismo tiempo.



*estructurada* define regiones económicas mediante la interconexión de flujos moleculares de acumulación producto del capital (Harvey, 2014). Además, las escalas urbano-regionales, articulan flujos poblacionales pendulares de vivienda-trabajo-educación en cuencas de empleo que también construyen coherencias en el cotidiano de la vida al interior de las ciudades.

En el capitalismo contemporáneo, los estudios urbanos y regionales han enfatizado el surgimiento de nuevos procesos y nuevas formas de *metropolización* resultantes de las dinámicas de acumulación de capital —inmobiliarias-especulativas, productivas y financieras— y de internalización económica, como también de una reconfiguración en la división internacional del trabajo. Los procesos del capital ocurren de manera relacional en el mundo sin límites ni fronteras, aunque sí con particularidades históricas y geográficas como ya hemos señalado.

Desde el Norte global, diversas elaboraciones teóricas destacan la centralidad de las metrópolis en la dinámica económica mundial (Veltz, 1999; Sassen, 2007). Bajo la influencia del *nuevo regionalismo* es posible observar la expansión/dispersión urbana articulada a la construcción de configuraciones tales como *ciudad-región global* (Scott *et al.*, 2001). Del mismo modo, Soja (2015) se inclina por la dimensión regional del fenómeno urbano. A partir de concepciones sobre *urbanización regional* y *ciudades regionales*, destaca una nueva síntesis urbano-regional contemporánea.

Por su parte, los estudios de esa temática del Sur global, específicamente desde la literatura latinoamericana, resaltan la necesidad de comprender tales transformaciones a la luz de las especificidades históricas y socioeconómicas de las complejas y diversas configuraciones territoriales del capitalismo del Sur global (De Mattos, 2005; Brandão, 2007; Lencioni *et al.*, 2011; Haesbaert, 2016). En general, tales reflexiones indican cierto desplazamiento de los análisis del fenómeno urbano, más centrados en la escala intraurbana, hacia una mirada cada vez más relacional entre las escalas global, continental, nacional y regional.

En este sentido, Brenner (2017) entiende a las escalas subnacionales como una cadena de transmisión nacional de los programas ejecutados por el Estado. En cambio, para la escala global, entiende que las instituciones u organismos multilaterales funcionan como garante entre los diferentes estados nacionales. Además, nos recuerda que es necesario

[...] superar las formas establecidas de comprensión de lo urbano como un tipo de asentamiento delimitado, una condición emergente en lugar de una realidad acabada, una proliferación del tejido urbano, ya que las ciudades

están asociadas a la reestructuración geoeconómica, desatando desigualdades (Brenner, 2017: 256).

Continuando con el planteamiento que hacía Lefebvre (1975) en la década de los setenta, Brenner desarrolla que

[...] esta formación planetaria de urbanización, de consolidación reciente, ha desdibujado e incluso destruido fronteras socioespaciales largamente establecidas —no sólo entre campo y ciudad, urbano y rural, centro y periferia, metrópoli y colonia, sociedad y naturaleza, sino también entre las propias escalas local, regional, nacional y mundial— creando nuevas formaciones de un paisaje densamente urbanizado cuyos contornos son extremadamente difíciles, si no imposibles, de teorizar, y mucho menos de cartografiar, sobre la base de los enfoques heredados de los estudios urbanos tradicionales (Brenner, 2017: 260).

El aporte, si bien es muy sugerente y revelador, debe ser contextualizado; por otro lado, rescatamos la idea de superar las perspectivas binarias, como también la importancia determinante que adquiere el par urbanización-naturaleza como una relación ampliamente compleja donde la *urbanización* podría ser —sin más— *naturaleza procesada* acabando también con el binarismo artificial-natural.

En este sentido, existe también un problema de límites objetivos y subjetivos que debemos enfrentar junto con las demás insuficiencias teóricas y metodológicas que hemos descrito a lo largo del apartado.

Estrechamente vinculado al binarismo artificial-natural, Lencioni se pregunta citando a Lefebvre, ¿quién es el culpable de todo? El filósofo francés responde que la responsabilidad le cabe al funcionamiento del capital que todo “mata alrededor de sí, en escala planetaria. El Capital no construye. Él produce. Él no edifica, Él se reproduce. Él simula a la vida” (Lencioni, 2017: 12).

Por tanto, si un determinado modo de producción —capitalista— produce un determinado espacio —capitalista—, y si el capital se orienta detrás del crecimiento sin fin, y si la urbanización es la cabina de mando del capital, y la urbanización posee escala planetaria que se alimenta de naturaleza, entonces, tenemos frente a nosotros una encrucijada metabólica que nos expone a una generalizada crisis de civilización.<sup>7</sup> ¿Cómo podría la teoría urbana y regional

<sup>7</sup> Todo fue escrito antes de la pandemia del Covid-19, la cual vendría a ratificar lo dicho y al mismo tiempo a profundizarlo.

desentenderse de todo esto? La teoría crítica urbana y regional no puede desconocer que estamos frente a una crisis amplia que reclama cuestionar hasta la propia concepción de modernidad y su indiscutida noción de desarrollo. Estos temas serán profundizados en el siguiente apartado.

### Dialéctica entre estructura y coyuntura. Nuevos desafíos y repolitización de la teoría

*Es mucho más fácil incriminar a la ciudad, o a la inmoralidad general, o a las fuerzas del mal, que llevar el ataque a su verdadero plan: la política.*

Henry Lefebvre, *El derecho a la ciudad* (1973)

La velocidad vertiginosa de las transformaciones sociales, espaciales y temporales del presente no permite dar cuenta real de sus verdaderas dimensiones; el mundo es hoy más relacional y más indefinido que nunca. Delante de nuestros ojos, existe un reordenamiento a escala planetaria que apenas podemos comprender; en términos de Polanyi (2017 [1944]) acontece otra *gran transformación*, pero esta vez —siglo XXI— más radical, tecnológica, financiarizada, desterritorializada para el capital y reterritorializada para las personas.

Podríamos decir que es el capitalismo dejando atrás un ciclo y comenzando otro nuevo, que hoy, en plena metamorfosis, se desprende de la obsoleta rigidez de su coraza osificada y, liviano, busca su nueva forma: en parte se adapta al contorno y en parte el contorno se adapta a él.

Asimismo, además de la complejidad real y desigual que describimos, a los países del sur se les suma la dificultad de ser bombardeados de manera permanente por relatos fragmentarios, superficiales y externos que se importan desde el centro de manera acrítica a nuestras realidades periféricas (Pradilla, 2013; Brandão, Fernández y Ribeiro, 2018). De este modo, el pensamiento hegemónico no sólo va cooptando discursivamente los más diversos espacios, sino que imposibilita la formación de pensamientos autónomos. De esta manera, logra entorpecer o ningunear genuinos aportes situados que, por la masividad del discurso dominante, se mantienen marginales. Específicamente, con respecto a la cuestión urbana, el trabajo de Rodríguez Mancilla (2019) señala que entre sus conclusiones principales se llega a la “constatación de que el proceso de

expansión y reestructuración del sistema mundo capitalista necesitó y necesita formas específicas de conocimiento científico-ideológico para legitimar una gestión eficiente de los problemas que afectaron y afectan el orden urbano” (Rodríguez Mancilla, 2019: 287).

Para revertir y enfrentar esta situación adversa, la teoría urbana y regional crítica tiene mucho que aportar. El espacio está hoy en el centro de los más variados debates. Desde múltiples disciplinas, eventos, instituciones y organismos, el espacio cobra importancia a la luz de los conflictos socioambientales que producen las transformaciones capitalistas contemporáneas. Surgen así distintos nombres para definir el fenómeno: *giro espacial*, *giro ecoterritorial*, *giro geográfico*, etc. Los estudios acerca de la urbanización y el territorio en todo el mundo adquieren una relevancia que nunca habían tenido y esto es lógico desde que en el año 2007 por primera vez en la historia de la humanidad más de la mitad de la población vive en áreas urbanas; indicador que seguirá creciendo (ONU-Hábitat, 2012). Hoy las ciudades del mundo demandan 80% de la energía y generan 67%<sup>8</sup> de los gases de efecto invernadero (GEI), además, se estima que en 2030 llegarán 73% de las emisiones (Sánchez, Carvalho y Jordán, 2013: 53). Por último, y si todo ello fuera poco, además producen 80% del PIB global (*The New Climate Economy*, 2014).

La urbanización planetaria y las profundas transformaciones del sistema mundo capitalista adquieren centralidad y son inherentes entre sí. Difícilmente en el escenario actual podemos separar urbanización y sistema mundo capitalista, más bien, la primera es la cabina de mando de la segunda. Hoy, los más diferentes campos del conocimiento y de la política se enfocan en la urbanización, ya sean bancos,<sup>9</sup> organismos multilaterales, innumerables universidades, disciplinas y profesiones, cursos empresariales, movimientos sociales y ciudadanía en general. Lefebvre señala ya, en la década de los setenta del siglo XX, que en la *sociedad urbana* “la relación urbanidad-ruralidad no desaparece, por el contrario, se intensifica” (Lefebvre, 1975: 26). Y que, por tanto “aquí y allá surgen tensiones que se convierten en conflicto” (Lefebvre, 1975: 26). Sobre todo, en un contexto donde el capital adquiere volatilidad financiera y se desterritorializa, mientras que, por el contrario, las personas y la materialidad

<sup>8</sup> Es importante señalar que esto no ocurre de manera equitativa, las ciudades de América Latina emiten sólo 8% de las emisiones globales; por tanto, no sólo existe un intercambio económico desigual entre el Norte y el Sur, sino también un intercambio ecológico desigual. Ni tampoco, por último, las responsabilidades son equivalentes.

<sup>9</sup> Recordemos que las ciudades producen 80% del PIB global, los bancos lo tienen muy presente (*The New Climate Economy*, 2014).

del mundo de la vida se territorializa y se identifica con el espacio que habita: su territorio.

En suma, las y los investigadores de los estudios urbanos y regionales, ocupamos cierta centralidad en este gran campo de pensamiento, por ello, es aún más importante superar las insuficiencias teóricas y epistémicas y, al mismo tiempo, tenemos mucho que aportar a la construcción de una teoría crítica social y urbana-regional en un camino superador, colectivo y libertario. Detrás de ese objetivo, en el primer apartado, rescatamos algunos de los pasajes más significativos de la CEPAL y sus críticos. Siendo el proyecto más potente el de la industrialización o desarrollismo latinoamericano. La CEPAL estimulaba a las naciones a seguir la senda que comenzaba en el subdesarrollo y, que, aplicando ciertas políticas, llegaría a la meta final: el desarrollo. Estos valiosos aportes, como hemos dicho, sucedieron en un contexto geopolítico muy particular y dentro de los límites capitalistas.

El caso de los dependentistas no era distinto, ellos también orientaban sus esfuerzos en alcanzar el desarrollo; es decir, tanto los dependentistas como los cepalinos estaban atrapados dentro de la categoría *desarrollo*, al ser éste un elemento central del paradigma de la modernidad. Svampa nos dice que para los dependentistas “no había pues una crítica al binomio desarrollo/subdesarrollo [era] una narrativa en clave socialista o rupturista, que colocaba en el centro al Estado-Nación, y en la meta, el desarrollo autónomo” (Svampa, 2016: 254). En definitiva, a saber, los primeros pretendían superar el subdesarrollo en términos capitalistas; por su parte, los segundos insistían que, para alcanzar el desarrollo autónomo, sólo sería posible en clave socialista. Sin embargo, lo que aquí rescatamos es que ambos se orientan detrás del paradigma productivista y lineal de la modernidad occidental.

Si bien consideramos clave recuperar aquel debate de los años cincuenta, sesenta y setenta del siglo pasado, el presente plantea nuevos desafíos en un contexto de crisis de civilización, cambio climático o mutación planetaria<sup>10</sup> al interior de un viaje que nos traslada de un tipo de mundo a otro. No sólo ya no es central alcanzar la meta del desarrollo, puesto que la categoría “desarrollo” está en cuestión, sino que, tal vez, ya no es posible si es que alguna vez lo fue. Hoy

---

<sup>10</sup> Según Bruno Latour (2017) en su libro *Cara a cara con el planeta* es más apropiado hablar de mutación, ya que el mundo no es más como lo conocimos anteriormente. Ha mutado y el concepto de *crisis* instauro la idea de corta temporalidad. En cambio, *mutación* es algo permanente.

el desafío es aún mayor<sup>11</sup> y más complejo. También de problemas estructurales e históricos como pobreza, desigualdad y violencia es que surge la necesidad ineludible de encontrar la forma de cambiar el paradigma productivista de la racionalidad occidental y de encontrar opciones distintas al crecimiento desenfrenado y sin fin. Una ecuación que hoy se manifiesta como imposible.

Es verdad, la *modernidad* parece un concepto demasiado grande para ser cuestionado,<sup>12</sup> pero sin duda, frente a la crisis que enfrenta la civilización no podemos simplemente evitar, negar o disminuir los problemas reales que enfrentamos, como sí lo hace el pensamiento hegemónico y las políticas del *mainstream*. Asimismo, sabemos que la izquierda más tradicional del Sur global también es reacia a reconocer la importancia trascendental de estos temas, será cuestión de levantar la vista y simplemente mirar. Descifrar cómo continuamos debe ocupar el centro de nuestros esfuerzos mayores y en ello la urbanización y la teorización crítica de ésta es determinante.

Sin duda, la teoría crítica urbana y regional también debe ocuparse de lo anterior. En este sentido, además de rescatar el debate entre cepalinos y dependentistas, creemos que, en el presente, es necesario hacer referencia a una serie de aportes latinoamericanos significativos del campo de la ecología política, del ecofeminismo y del pensamiento ambiental (Alimonda, 2015; Svampa, 2015; Leff, 2017). Estos aportes con los que proponemos debatir que cobran fuerza desde el comienzo del milenio pueden circunscribirse bajo las “teorías del postdesarrollo” o “postcrecimiento”.

El debate acerca del postdesarrollo adopta centralidad con el surgimiento de los gobiernos latinoamericanos denominados *progresistas* o *neodesarrollistas* orientados por un modelo de desarrollo basado en el “extractivismo”. A partir de ello, los gobiernos van a enfrentar una serie de conflictos con distintas resistencias de movimientos sociales de diversos tipos. Un debate que pareciera

---

<sup>11</sup> Como ya se señaló en el primer apartado, existió un debate inaugurado por Celso Furtado sobre modernización contra desarrollo. En aquel momento Furtado plantea que, para lograr un desarrollo eficiente, se debían incorporar además de las variables económicas, un conocimiento profundo de la sociedad. En ese sentido, la clave sociológica adquiere centralidad para sus posteriores aportes y lo mismo va a ocurrir con la CEPAL. Este debate lo consideramos un antecedente del que aquí abordamos, sólo que, en el presente, debemos dar “otro” salto más, como el que diera Furtado, pero esta vez, incluyendo a todo lo anterior la variable *medioambiental*.

<sup>12</sup> Herejía fue la acusación que cayó sobre Galileo Galilei en 1663. El astrónomo, filósofo y matemático italiano fue conducido a Roma para enfrentar cargos de herejía por defender la teoría de Copérnico. Galileo afirmaba que la Tierra giraba alrededor del Sol. La Inquisición o Santo Oficio representaba al Rey y a la Iglesia Católica que ocupaban la posición del poder dominante de ese tiempo y, por tanto, representaban una verdad incuestionable. Galileo se salvó de morir en la hoguera retractándose de rodillas ante el papa Urbano VIII. La seguridad de determinadas verdades puede hacernos caer en graves errores.

una reedición y actualización de la ya antológica disputa entre desarrollistas y dependentistas, pero esta vez, entre “modernicos” y “pachamámicos”<sup>13</sup> o, en otros términos, entre neodesarrollistas y resistencias de múltiples movimientos sociales vinculados al territorio. En este último debate todavía hay un enorme campo por explorar, ya que además de debatir todo lo que se cuestionaba en la primera edición, esta vez, se suma la disputa respecto de los límites mismos del desarrollo y con ello se pone en cuestión directamente la visión ontológica de la modernidad occidental. *Hoy, distinto de ayer, el desarrollo está en cuestión.*

En esta propuesta teórica, de manera holística y didáctica, *friccionamos* estos debates históricos, periféricos y del centro, junto a una serie de autores del pensamiento crítico contemporáneo. Todo ese gran marco teórico altamente dinámico, simultáneamente estructural y coyuntural, en la fase capitalista financiada que atravesamos, adquiere relevancia central para permitirnos primero comprender, después criticar, y finalmente proponer salidas a la encrucijada que enfrenta la humanidad predominantemente urbana.

Para cerrar el apartado, replanteamos la pregunta: cómo y de qué manera continuar. Encontramos excelentes pistas en el trabajo reciente titulado *Escalas espaciales, reescalonamientos y estatalidades*

[...] el abordaje crítico, *constituido desde la periferia*, demanda junto con la superación de una serie de ausencias, desarrollar una perspectiva holística, idiosincrática, sistemática, y (multi y trans) escalaramente articulada, capaz de lograr la comprensión de la importancia de la lógica espacial en el examen de los procesos disputados de transformación social y económicos durante las tres últimas décadas, ello para dar cuenta, de las posibilidades abiertas para las dispares y heterogéneas naciones, regiones y localidades que configuran el espacio latinoamericano (Brandão, Fernández y Ribeiro: 2018).

<sup>13</sup> En el libro publicado en 2016, *Debates Latinoamericanos*, Maristella Svampa reconstruye en el apartado: “Buen Vivir: polémicas y avatares de una idea fuerza” los fuertes cruces que se desencadenaron en el año 2010 cuando surge la “bifurcación” en la contracumbre de Tiquipaya, en Cochabamba, Bolivia sobre el cambio climático. Todo esto en el marco de una conflictividad cada vez mayor entre los gobiernos “progresistas” y los movimientos sociales de resistencias, entre otras, al extractivismo. Svampa además señala que “hay varias corrientes de pensamiento que apuestan a un diálogo Norte-Sur, y que plantean articular la idea de *buen vivir* con nociones gestadas en Europa, tales como “decrecimiento” y “poscrecimiento” (Svampa, 2016: 387). En este apartado, también es relevante la posibilidad de diálogo que propone con Polanyi asociada a la idea de desmercantilización, a partir de la crítica a la economía de mercado, esto profundizado por Unceta (2014) en su artículo: “Poscrecimiento, desmercantilización y buen vivir” publicado en *Nueva Sociedad*.



De manera complementaria, por su parte, Rodríguez Mancilla reclama la necesidad de repolitización de la teoría y de la cuestión urbana; “repolitización que debe permear tanto el análisis de los conflictos urbanos en clave de relaciones de poder y de confrontación de intereses económicos, culturales, políticos; como la práctica teórica e institucional para la creación de otro tipo de urbanización” (Rodríguez Mancilla, 2019: 297).

### Reflexiones finales

La propuesta que aquí presentamos —también abierta y en construcción— nace al interior de fricciones histórico-geográficas; histórica —del pasado y del presente—, geográfica —del Norte y el Sur—. De la dialéctica entre estructura y coyuntura, del debate entre subdesarrollo y desarrollo y, al mismo tiempo, entre desarrollo y postdesarrollo que emerge de la tensión entre distintas ontologías y a la sombra de una crisis amplia del gran paradigma de la *modernidad*. Del equilibrio y de las asimetrías, del intercambio económico desigual que no olvida el intercambio ecológico desigual entre el centro y la periferia y al interior del sistema mundo capitalista —que nunca deja de ser colonial, racista, patriarcal y heteronormativo—.

Del campo que proviene de la economía política urbana y de las fuerzas sociales insurgentes. De la disputa entre las generalidades sistémicas y las fragmentaciones deconstructivas entre los diferentes pequeños cuentos de la ciudad y la Gran Historia de ella. Entre lo plural y lo singular. Entre las distintas categorías de raza, nación, género y sexualidad, que se disputan al interior de la *lucha de clases* en el campo de batalla predominantemente urbano, pero que no olvida lo rural y que lo entiende como un par dialéctico indivisible y metabólico.

El espacio es la resultante de todas esas complejidades que punteamos aquí arriba, que, asimismo, extenso y múltiple, continúa siendo una gran abstracción. La articulación relacional de los diferentes niveles escalares del sistema mundo capitalista en la división social del espacio se modifica y es arena de disputa según el predominio de la fuerza entre poderes y grupos de poder de distintos tipos. Esto es: entre niveles del Estado y al interior de él; en la sociedad —de clases—, y en los bloques diversos de capitales, todo ello, accionando en el espacio. Estos grupos no monolíticos de actores, poseen lógicas e intereses diversos y en muchos casos contrarios, mismos que pugnan entre sí, de manera desigual, lo que permite que —a pesar del poder dominante— surjan resistencias y formas particulares de habitar —al margen, al interior o en los

intersticios del sistema—. Explorar esas resistencias y formas particulares de habitar abre otra senda a explorar.

La teoría urbana y regional crítica estudia un espacio que nunca es neutral y que siempre es político, misma que debe avanzar de manera colectiva, situada y dinámica, para concentrar sus esfuerzos mayores en revelar y evidenciar la estrategia que impulsan los actores del orden dominante, por un lado y, por el otro, acompañar la propuesta que surge del propio proceso social. Sobre todo, cuando el *proceso de urbanización* en el contexto del capitalismo financiarizado adquiere complejidad y relevancia decisiva; razón que con más fuerza justifica y reclama que todo ello deba ser contestado. Como expresa Lefebvre (2014: 49), en medio del “predominio de lo económico que caracteriza al capitalismo”, en un “proceso que separa lo económico de lo social y permite erigirse a lo político al mantener esta separación”. Despolitizar el debate no es un error del sistema, por el contrario, es una estrategia.

## Bibliografía

- ALIMONDA, Héctor, 2015, “Ecología política latinoamericana y pensamiento crítico: vanguardias arraigadas”, *Desenvolvimento Meio Ambiente*, vol. 35, diciembre, 161-168, Paraná, Brasil.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo, 1998, “Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: una reseña”, en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, vol. 1, 9-62, FCE/CEPAL, Chile.
- BRANDÃO, Carlos, 2007, *Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*, Unicamp, Campinas, Brasil.
- BRANDÃO, Carlos, 2017, “Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil”, *Caderno das Metrópole*, vol. 19, núm. 38, enero-abril, 45-69. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3802> (consultado el 17 de diciembre de 2021).
- BRANDÃO, Carlos, 2018, “Anotações para uma geoeconomía política transescalar do subdesenvolvimento histórico geográfico desigual na periferia do capitalismo: lições para América Latina?”, en Carlos Brandão, Victor Fernández y Luiz Ribeiro (coords.), *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios na América Latina*, 326-360, Letra Capital, Río de Janeiro, Brasil.
- BRANDÃO, Carlos, Victor Fernández y Luiz Ribeiro, 2018, *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios na América Latina*, Letra Capital, Río de Janeiro, Brasil.

- BRENNER, Neil, 2017, “La era de la urbanización”, en Álvaro Sevilla Buitrago (coord.), *Teoría urbana crítica y políticas de escala*, 255-268, Icaria Editorial, Barcelona, España.
- CANO, Wilson, 1998, *Desequilíbrios regionais e concentração industrial em São Paulo*, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, São Paulo, Brasil.
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009, *América Latina y el Caribe. Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*, Santiago de Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4315/17/S0900520A\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4315/17/S0900520A_es.pdf) (consultado el 15 de febrero de 2022).
- CONVOCATORIA del Seminario, 2018, IV Seminario Internacional: La producción de la ciudad latinoamericana en el neoliberalismo, realizado por la Red latinoamericana de investigadores sobre teoría urbana en Quito, Ecuador, 12 al 14 de diciembre 2018.
- CUERVO, Luis Mauricio, 2003, *Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- DE Mattos, Carlos, 2005, “Crescimento metropolitano na América Latina: Los Angeles como referência?”, en Clélio Campolina Diniz y Mauro Lemos, *Economia e Território*, 341-364, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.
- FIORI, José Luís, 2003, *O Vão da Coruja: para Reler e Desenvolvimento Brasileiro*, Record, Río de Janeiro, Brasil.
- FOUCAULT, Michel, 2009, *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)*, Akal, España.
- FURTADO, Celso, 1980, “Modernización versus desarrollo. Un reportaje a Celso Furtado”, *Investigación Económica*, vol. 44, núm. 171, enero-marzo, 39-84, Facultad de Economía, UNAM. <https://www.jstor.org/stable/42777186> (consultado el 17 de mayo de 2019).
- FURTADO, Celso, 2002, *Em busca do novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*, Paz e Terra, São Paulo, Brasil.
- HAESBAERT, Rogério, 2016, *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*, Bertrand Brasil, Río de Janeiro, Brasil.
- HARVEY, David, 2007, *Breve historia del neoliberalismo*, Akal, España.
- HARVEY, David, 2014, *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, Traficantes de sueños, Ecuador.
- JORDÁN, Ricardo, Luis Riffo y Antonio Prado, 2017, *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*, CEPAL-ONU, Santiago de Chile.
- LATOUR, Bruno, 2017, *Cara a cara con el planeta: una nueva mirada sobre el cambio climático alejada de las posiciones apocalípticas*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina.

- LEFEBVRE, Henri, 1975, *El derecho a la ciudad*, Ediciones Península, Barcelona, España.
- LEFEBVRE, Henri, 2014 [1972], *El pensamiento marxista y la ciudad*, Ediciones Co-  
yoacán, México.
- LEFF, Enrique, 2017, “Pensamiento ambiental latinoamericano: patrimonio de un  
saber para la sustentabilidad”, en Walter A. Pengue (coord.), *El pensamiento am-  
biental del sur: complejidad, recursos y ecología política latinoamericana*, 143-162,  
Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.
- LENCIONI, Sandra, 2017, *Metrópole, Metropolização e Regionalização*, Consequencia  
Editora, Río de Janeiro, Brasil.
- LENCIONI, Sandra, Sonia Vidal-Koppmann, Rodrigo Hidalgo y Paulo Cesar Xavier  
Pereira (orgs.), 2011, *Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Ai-  
res, São Paulo e Santiago*, FAU-USP, São Paulo, Brasil.
- MARINI, Ruy Mario, 1991 [1972], *Dialéctica de la dependencia*, Ediciones Era, México.
- MARX, Karl, 1845, *Tesis sobre Feuerbach*, Bruselas, Bélgica.
- MARX, Karl, 2006 [1845], Apéndice de *Ludwig Feuerbach y el fin de la filosofía clásica  
alemana*, Fundación de Estudios Socialistas Federico Engels, España.
- MELLO, João Manuel, 1982, *O capitalismo tardío*, Editora Unesp, São Paulo, Brasil.
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas (ONU)-Habitat, 2012, *Estado de las ciu-  
dades de América Latina y el Caribe: rumbo a una nueva transición urbana*, ONU,  
São Paulo, Brasil.
- PECK, Jamie, 2018, “Nuevas direcciones en la teoría urbana: más allá de la compa-  
ración”, en Carlos Antônio Brandão, Victor Ramiro Fernández, Luiz Cesar de  
Queiroz Ribeiro (coords.), *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições  
e desafios para América Latina*, 167-222, Letra Capital/Observatório das Metrô-  
poles, Río de Janeiro, Brasil.
- PINTO, Aníbal, 1976a, “Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente  
de la América Latina”, en *Inflación: raíces estructurales*, FCE, Ciudad de México.
- PINTO, Aníbal, 1976b, “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, *Re-  
vista de la CEPAL*, núm. 1, primer semestre.
- PINTO, Aníbal, 2008, “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, *Re-  
vista de la CEPAL*, núm. 96, diciembre, 73-93, Santiago de Chile.
- POLANYI, Karl, 2017 [1944], *La gran transformación: los orígenes políticos y económi-  
cos de nuestro tiempo*, FCE, México.
- PRADILLA, Emilio, 2013, “La economía y las formas urbanas en América Latina”, en  
Blanca Ramírez y Emilio Pradilla (coords.), *Teorías sobre la ciudad en América  
Latina*, vol. I., UAM, México.
- PREBISCH, Raúl, 1948, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus  
principales problemas*, CEPAL-ONU, Santiago de Chile.

- PREBISCH, Raúl, 1976, *Crítica al capitalismo periférico*, en *Revista de la CEPAL*, núm. 1, junio, 7-73, CEPAL-ONU, Santiago, Chile.
- RIBEIRO, Luiz, 2015, “Transformações da orden urbana nas metrópoles: bases para uma síntese comparativa”, I Congreso Latinoamericano de Teoría Social ¿Por qué la teoría social? Las posibilidades críticas de los abordajes clásicos, contemporáneos y emergentes, Buenos Aires, Argentina, del 19 al 21 de agosto.
- RIFFO, Luis, 2013, *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*, CEPAL-ONU, Santiago de Chile.
- RIFFO, Luis y Ricardo Jordán, 2017, “Desarrollo, urbanización y desigualdades en América Latina y el Caribe: una perspectiva estructuralista”, en Ricardo Jordán, Luis Riffo y Antonio Prado (coords.), *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*, 39-73, CEPAL- ONU, Santiago de Chile.
- RODRÍGUEZ Mancilla, Héctor, 2019, *La cuestión urbana en la geocultura. Ciclos de importación, exportación y traducción del conocimiento sobre ciudades en América Latina*, Letra Capital/Observatório das Metrópoles, Río de Janeiro, Brasil.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y Ana Sugranyes, 2017, “La Nueva Agenda Urbana: pensamiento mágico”, *Revista Vivienda y Ciudad*, vol. 4, Córdoba, Argentina.
- SÁNCHEZ, Landy, Cristiane Carvalho y Ricardo Jordán, 2013, “El papel de las áreas urbanas en la mitigación de los gases de efecto invernadero”, en Sánchez Rodríguez Roberto (ed.), *Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina*, 41-70, CEPAL-ONU, Santiago de Chile.
- SASSEN, Saskia, 2007, “El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza”, *Revista EURE*, vol. 33, núm. 100, 9-34, Santiago, Chile.
- SCOTT, Allen, John Agnew, Edward Soja y Michael Storper, 2001, “Cidades-regiões globais”, *Espaço & Debates*, núm. 41, São Paulo, Brasil.
- SOJA, Edward, 2015, “Accentuate the Regional”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, núm. 2, 372-381. [https://www.researchgate.net/publication/280972508\\_Accentuate\\_The\\_Regional](https://www.researchgate.net/publication/280972508_Accentuate_The_Regional) (consultado el 18 de febrero de 2022).
- SVAMPA, Maristella, 2015, “Feminismos del Sur y ecofeminismo”, en *Nueva Sociedad*, núm. 256, marzo-abril. <http://nuso.org/articulo/feminismos-del-sur-y-ecofeminismo/> (consultado el 20 de mayo de 2019).
- SVAMPA, Maristella, 2016, *Debates latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*, Edhasa, Buenos Aires, Argentina.
- TAVARES, Maria Conceicao, 1981, “Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardíos y periféricos”, en *Economía de América Latina*, núm. 6, enero-junio, 21-42, CIDE, México.

- THE New Climate Economy, 2014, “Better Growth, Better Climate”, *The New Climate Economy*. <http://newclimateeconomy.report/2014/wp-content/uploads/sites/2/2014/08/nce-cities-web.pdf> (consultado el 13 de mayo de 2019).
- UNCETA, Koldo, 2014, “Poscrecimiento, desmercantilización y buen vivir”, *Nueva Sociedad*, núm. 256, julio-agosto.
- UNITED Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2016, *Urbanization and Development: Emerging Futures*. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/wcr-2016-web.pdf> (consultado el 4 de febrero de 2022).
- VELTZ, Pierre, 1999, *Mundialización, ciudades y territorios*, Ariel, Barcelona, España.
- WALLERSTEIN, Immanuel, 2005, *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*, Siglo XXI, Ciudad de México.
- WALLERSTEIN, Immanuel, 2006, *Abrir las ciencias sociales*, Siglo XXI, Ciudad de México.

# NUEVOS CONFLICTOS EN DOS CIUDADES INTERMEDIAS DEL NOROESTE ARGENTINO. DESIGUALDAD, GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN POPULAR

*Paula Boldrini\**

## Resumen

Los movimientos sociales urbanos constituyen una base material capaz de emprender transformaciones estructurales desde el seno de la sociedad. Por ello, se discuten las condiciones de participación y gobernabilidad democrática en procesos urbanos como los desarrollados entre los años 2003 y 2019 en Argentina. Este lapso comprende dos etapas: la primera, que incluye tres periodos de gobierno considerados neodesarrollistas (2003-2015) y la segunda, que abarca un periodo de gobierno calificado como el regreso al modelo neoliberal (2015-2019).

Para ello se analizan dos ciudades intermedias: los aglomerados Gran San Miguel de Tucumán y Gran San Salvador de Jujuy, pertenecientes a la región noroeste de la Argentina, que poseen los mayores niveles de pobreza del país.

En ellos se consideran procesos sociales vinculados a las dinámicas populares, asociadas a las posibilidades de gobernabilidad que se establecen a partir de la participación de los movimientos sociales y su relación con el Estado en la configuración de la ciudad y cómo éste último, en diferentes regímenes político-económicos, establece una determinada lógica operativa y conceptual.

---

\* Centro de Estudios sobre Territorio y Hábitat Popular, Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), Universidad Nacional de Tucumán (UNT), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina.



**Palabras clave**

Políticas públicas, movimientos sociales, neoliberalismo, neodesarrollismo, aglomerados urbanos.

**Introducción**

El presente trabajo busca la discusión de las condiciones de gobernabilidad en procesos urbanos desarrollados entre 2003 y 2019 en dos ciudades intermedias del Noroeste Argentino, teniendo en cuenta fundamentalmente las lógicas de participación popular. Este lapso comprende dos etapas: a) 2003-2015, que incluye tres periodos de gobierno afines, considerados neodesarrollistas, y b) 2015-2019, que abarca un periodo de gobierno calificado como el regreso inexorable e intensificado al modelo neoliberal.

La investigación se realiza a partir del análisis de los aglomerados Gran San Miguel de Tucumán (GSMT) y Gran San Salvador de Jujuy (GSSJ) pertenecientes a la región noroeste de la Argentina, que cuentan con los mayores niveles de pobreza del país.

Mientras existen diversas investigaciones acerca de la evolución urbana de Tucumán (Di Iulio y Giobellina, 1996; Zamora, 2010; Natera, 2000; Bomba *et al.*, 2007; Mansilla, 2008; Boldrini, 2011; Paolasso *et al.*, 2011; Gómez *et al.*, 2015; Malizia, 2011; Boldrini y Malizia, 2014; Paolasso *et al.*, 2019; Malizia y Boldrini, 2012, la producción científica sobre este tópico es más escasa en GSSJ (Bergesio y Golovanevsky, 2010 y 2014; García, 1997; García y Cruz, 2012; Malizia *et al.*, 2019). Recientemente se desarrollaron estudios urbanos que permiten comparar estos casos (Malizia *et al.*, 2018; Boldrini y Malizia, 2018), en vías de construir una mirada que abarque los fenómenos urbanos en el norte del país.

En particular, en este artículo se analizan conflictos vinculados a las dinámicas populares acaecidas en ambos aglomerados, a partir de sus posibilidades de participación concreta para la mejora de sus condiciones de vida, evidenciando los alcances de la gobernabilidad. Este último concepto es utilizado por sectores de orientaciones académicas e ideológicas muy diferentes (Hewitt, 1998). Mientras algunos consideran la gobernabilidad un exceso en tanto sobrecarga de demandas al gobierno, impidiendo su funcionamiento (Huntington, 1968), otros —entre los que me cuento— la entienden como insumo clave para alcanzar un régimen democrático (Sonntag, 1998; Cunill, 1997), mediante la

exigencia de un esfuerzo colectivo por configurar nuevas estructuras sociales donde prime la equidad e integración social, impulsadas desde un Estado capaz de dirimir intereses públicos y privados.

Se ponen en discusión los desafíos que conlleva la gobernabilidad, en un contexto en el que cabe además dirimir entre la existencia o no de diferencias estructurales —en materia de desigualdad urbana y participación— entre los modelos neoliberal y neodesarrollista, enunciados como dicotómicos por los gobiernos de cada periodo.

En este contexto, el presente ensayo investiga las posibilidades de gobernabilidad que se establecen a partir de la participación de los movimientos sociales y el Estado en la configuración de la ciudad y como éste, en diferentes regímenes político-económicos, estructura una determinada lógica operativa y conceptual.

Mientras las políticas públicas cambian abruptamente según la etapa, las organizaciones sociales explotan o desaprovechan recursos, en un juego tanto pragmático como ideológico que las empodera o subordina, según su estrategia de desarrollo y disputa en las que intervienen, de manera central, las condiciones de participación instrumentadas.

### Discusiones teóricas para la investigación

Para el presente trabajo se asume que, frente a la reducción de oportunidades de desarrollo de las economías más frágiles en el marco de la globalización, es necesario fortalecer la idea de gobernabilidad local mediante una mayor participación ciudadana y mediante la imprescindible autonomía de los gobiernos locales para alcanzar una gobernabilidad democrática (Vargas, 2005). Esto se evidencia en la capacidad de formular sus propias políticas públicas en respuesta a las demandas sociales que, según Prats (2001), se producen esencialmente en el ámbito urbano.

En tal sentido, si bien se hace hincapié en las condiciones de gobernabilidad en el marco del desarrollo urbano de dos aglomerados intermedios, se resalta recurrir a este recorte como estrategia para la sistematización de datos y análisis en un contexto determinado, mas no como perspectiva sectorial, ya que debe concebirse el territorio como totalidad cuando se promueven soluciones estructurales.

No obstante, tal como planteaba Lefebvre (1965), resulta innegable la fuerza que ejercen los movimientos sociales urbanos como base material capaz

de configurar, dar impulso y emprender transformaciones estructurales desde el seno de la sociedad. En tal sentido, se analizan las condiciones en las que se configura la gobernabilidad en el ámbito urbano, para comprender, o no, el estado de esta potencial aspiración.

Los métodos e instrumentos más desarrollados en el estudio de la gobernabilidad corresponden al concepto acuñado por el Banco Mundial (BM) y diversos organismos de desarrollo internacional<sup>1</sup> para establecer herramientas desde y para la globalización; mientras que en el marco de una multiplicidad de críticas a este enfoque, Saldomando (2002) expone que no existe consenso, referencias empíricas o de monitoreo sobre la gobernabilidad democrática y resalta la necesidad de contemplar los contextos locales, sus modos de regulación y la formulación de variables específicas para cada ámbito.

En tal sentido se adhiere a la definición de gobernabilidad democrática elaborada por Medellín *et al.* (2007) en la que se pondera la relación equilibrada entre demanda social y respuesta gubernamental que abarca el régimen político en su intermediación y red de acuerdos legítimos y eficaces con la sociedad.

Mediante sus organizaciones civiles, sindicatos, partidos políticos, grupos empresariales o ciudadanos en general, se busca contemplar la multiplicidad de intereses para instrumentar estrategias apropiadas de toma de decisiones y resolución de necesidades, aumentando la capacidad de respuesta del Estado. Esta relación asume diferentes estados que Camou (1994) ha señalado mediante cinco categorías, que van desde la *gobernabilidad ideal* —equilibrio entre demandas sociales y respuestas del gobierno—, *gobernabilidad normal* —demandas y respuestas en un equilibrio dinámico, tolerable—, *déficit de gobernabilidad* —desequilibrio inaceptable que amenaza la relación entre actores organizados y gobierno—, *crisis de gobernabilidad* —proliferación de anomalías—; y la *ingobernabilidad* —virtual disolución de la relación de los miembros del sistema político.

No obstante, calificar a una “gobernabilidad como democrática necesita ser justificado, ya que ambos conceptos responden a lógicas distintas: mientras que

---

<sup>1</sup> La más reciente propuesta del BM está plasmada en Governance Matters VIII correspondiente al periodo 1996-2008. Los indicadores agregados que se plantean son con base en 33 fuentes independientes de datos y en cientos de variables para captar, mediante encuestas, la opinión sobre la gestión de gobierno de miles de hogares, empresas, organizaciones no gubernamentales y expertos en sector público (Banco Mundial, 2009).

<sup>2</sup> Los autores diferencian régimen político de sistema político, “ya que puede haber una transición de régimen, referida a las normas de la estructura de autoridad o una transición que alcance también al sistema político, lo cual implica una transformación en la relación Estado-sociedad. En este último estadio es donde ocurren las innovaciones más importantes para arribar a una gobernabilidad democrática” (Medellín *et al.*, 2007: 9).

la gobernabilidad responde a una conservación de los espacios institucionales del poder político, la democracia contempla principios de inclusión participativa de los ciudadanos en los asuntos públicos” (Medellín *et al.*, 2007: 28). En tal sentido, Méndez-Carrión (1991) entiende a la gobernabilidad como una cuestión de producción social de poder, capaz de controlar a todo agente de representación y regulación cotidiana de la convivencia. Este abordaje sitúa a la ciudadanía como un agente de cambio social que, mediante el principio de participación, ocupa un aspecto central en los procesos de toma de decisiones. Emerge continuamente en los estudios de gobernabilidad democrática, el componente participativo (Boeninger, 1994), como aspecto estructurante de las prácticas democráticas.

Por esto, el presente estudio busca profundizar en este aspecto, en sintonía con los paradigmas actuales de producción del hábitat en todas sus escalas, en pos de garantías para la viabilidad, legitimidad y aplicabilidad de respuestas a demandas que no dependen exclusivamente del sector gobernante, sino que asumen a la población como generador, ejecutor y destinatario de las acciones referidas a la producción del hábitat (Turner, 1976; Yory, 2003; Rolnik, 2009).

Aun cuando estos paradigmas se encuentran difundidos y arraigados en los discursos oficiales, en la acción concreta enfrentan serios obstáculos (Villasante, 1997), que en gran medida obedecen a un fenómeno de creación de formas de participación artificiales, destinados exclusivamente a cumplir con los requisitos de los organismos financieros (Fernández y Smolka, 2004); o bien, se enfrentan experiencias mayormente desinstrumentadas para su efectivo desarrollo, subestimando la complejidad que conllevan estos procesos que en esencia subvierten al orden dominante (Boldrini, 2011).

La participación plena conlleva una ruptura voluntaria y vivencial de la situación asimétrica de sumisión y dependencia, implícita en la relación sujeto-objeto (Fals, 1986), que conduce de modo inevitable a la asunción del poder (Jiménez, 2008) y, por ende, genera prácticas transformadoras desalienizantes (Harvey, 2007). Asimismo, la participación involucra tomas de decisiones compartidas, con previo conocimiento de los problemas y alternativas posibles, que se realizan con tiempo suficiente y mecanismos claros de instrumentación del proceso participativo (Villasante, 1997) y organización colectiva de los recursos (Yory, 2003; Hernández, 2005), a lo que se agrega la interpenetración entre el conocimiento popular y el experto (Jiménez, 2008).

En tal sentido, Figueroa (2006) advierte que la gobernabilidad democrática requiere, en el ámbito local, de procesos de descentralización y autonomía política, administrativa y fiscal, “en un marco abierto al diálogo que devenga

en una interacción deliberativa con la estructura de autoridad para definir no sólo la agenda pública, sino el modelo de las instituciones políticas acordes a las necesidades de la gobernabilidad democrática” (Medellín *et al.*, 2007: 32). Esto contribuye a la constitución de un sólido capital social que comparte un territorio y le da identidad; promueve, ejecuta y evalúa políticas de desarrollo de manera participativa y colectiva. El desafío es reemplazar lógicas clientelares por relaciones de poder democráticas (Figueroa, 2006).

Todas estas discusiones se insertan en modelos políticos más amplios y asumen matices o diferencias más significativas entre los gobiernos en turno. De esta forma, el modelo neoliberal desvincula al Estado de la economía, desplazándolo de responsabilidades sociales y de cualquier injerencia gubernamental, lo que fomenta la producción privada. Se trata de una nueva etapa capitalista que involucra un cambio “cuantitativo y cualitativo en el rol del capital con capacidad de operar a escala transnacional, que tiene especiales consecuencias para países periféricos como el argentino” (Pinazo *et al.*, 2017: 163). La reedición que le otorga el carácter de “neo”, sostiene esta lógica al incorporar ciertas restricciones al mercado externo para disminuir la desigualdad de oportunidades entre ciertos —y grandes— núcleos empresariales externos y los de producción interna.

El modelo neodesarrollista, por su parte, incorpora al Estado como actor regulador y promotor de políticas que incluyen la industrialización; no obstante, preserva la restricción monetaria, el ajuste fiscal, la prioridad exportadora y la concentración del ingreso. Aplicado en Argentina entre los años 2003 y 2015 —precedido y sucedido por el neoliberalismo— estuvo acompañado de políticas neokeynesianas, caracterizadas por la búsqueda de capacidad de consumo de la población, como parte del engranaje económico capaz de mantener activa la necesidad de producción y las fuentes de trabajo. El modelo apunta al incremento de los subsidios estatales para la industria con el fin de revertir las consecuencias del libre comercio extremo (Féliz, 2011; Svampa, 2010; Katz, 2006); asimismo, instrumenta nuevas políticas en materia territorial, mediante programas y proyectos que conllevan una fuerte articulación con un movimiento social reconfigurado, de una importante capacidad de confrontación y resistencia (Féliz, 2011). Las investigaciones sobre este modelo ponen en duda sus diferencias estructurales en referencia al neoliberalismo, tanto que para autores como Pinazo *et al.* (2017) constituye una continuidad de los grandes actores dominantes de la economía argentina.

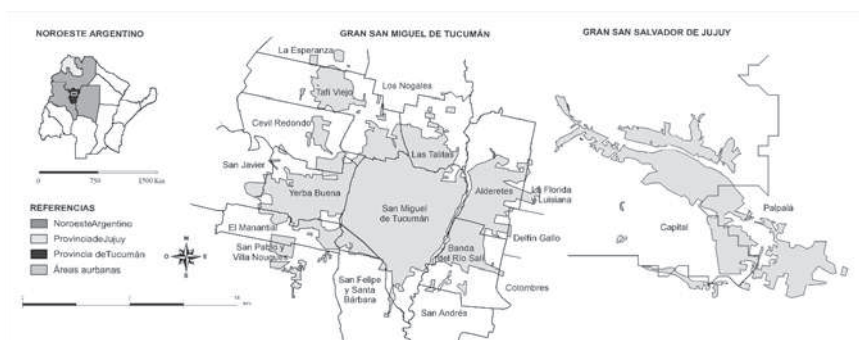
La comprensión de estos modelos permite entender las lógicas que operaron en las dos ciudades del Noroeste Argentino analizadas en este artículo,

y explicar los principales fenómenos acaecidos y concluir acerca de las causas por las que ninguno de estos procesos representa una salida de base estructural a las desigualdades sociourbanas cristalizadas en ambos aglomerados.

## Los aglomerados

Los aglomerados GSMT y GSSJ, localizados en el Noroeste Argentino, han pasado por momentos de crecimiento urbano acelerado, configurando en ambos casos estructuras urbanas fragmentadas, en cuya lógica —como en el común de las ciudades latinoamericanas— priva el interés de mercado por encima del social.

FIGURA 1. LOCALIZACIÓN DE LOS AGLOMERADOS GSMT Y GSSJ



Fuente: Malizia *et al.* (2018).

En este contexto, durante el periodo 2003-2015 se instrumentaron en Argentina una serie de políticas dirigidas masivamente a la obra pública de vivienda, con un significativo paquete de programas dirigidos a los grupos más empobrecidos, como adjudicatarios y ejecutores de las viviendas construidas. Sin embargo, tanto en la distribución espacial como en otros aspectos estructurantes de la obra pública, prevalecieron lógicas desiguales que se cristalizan en la configuración de la ciudad, las cuales han sostenido las condiciones de estigmatización social y desarticulación socioespacial (Gómez *et al.*, 2015; Malizia *et al.*, 2018).

Éste es el encuadre en el que se desenvuelven los procesos organizativos analizados, con particularidades para cada una de las ciudades consideradas

a partir de condiciones sociales específicas<sup>3</sup> que originan distintas dinámicas asociativas orientadas —por lo menos inicialmente y/o enunciativamente— a contrarrestar el orden dominante.

Para esta investigación se han evaluado modos de participación popular autogestiva de pequeña envergadura, junto a aquellos de mayor magnitud impulsados desde las políticas públicas de producción del hábitat, con similitudes y diferencias significativas en cada ciudad. Mientras en Tucumán los principales movimientos sociales actuaron en el interior de la Provincia y de manera menos masiva en el aglomerado capitalino, en Jujuy los movimientos sociales abarcaron ámbitos rurales y urbanos, haciéndose protagonistas de la configuración actual de la ciudad.

Las principales organizaciones sociales involucradas en la mejora del hábitat y la construcción de viviendas en Tucumán son: la Corriente Clasista y Combativa (CCC), y el Frente Popular Darío Santillán (FPDS), ambos constituidos por trabajadores desocupados y autodenominados piqueteros,<sup>4</sup> con presencia a escala nacional y dedicadas a la ejecución de viviendas, en el caso de la primera; la segunda, tanto a viviendas como a mejora integral del hábitat, que incluye iniciativas vinculadas a la economía social. Este último aspecto coincide con la organización La Poderosa, también piquetera, de carácter más incipiente en la Provincia, pero también de escala nacional. Por último y de carácter incipiente, se identifica a la Hermandad de los Barrios, de carácter local, vinculada a la mejora del entorno a partir de problemas relacionados con circuitos de intercambio, comercialización y consumo de drogas.

---

<sup>3</sup> Jujuy, localizada en el extremo norte argentino, en una provincia fronteriza (limita al norte con Bolivia y al oeste con Chile), cumple con una serie de funciones que la diferencian de las otras ciudades intermedias del Noroeste Argentino. En la actualidad su desarrollo y expansión se encuentra fuertemente influenciado por la llegada de migrantes tanto del ámbito rural de la provincia como desde los países limítrofes, especialmente Bolivia (Bergesio y Golovanevsky, 2010), su diversidad étnica (García y Cruz, 2012) y por la concentración de habitantes en sus centros urbanos, principalmente en el GSSJ (Golovanevsky, 2007). Tucumán, por su parte, es la ciudad intermedia más importante del Noroeste Argentino, destacándose como capital regional. Este aglomerado conecta, transfiere y difunde el desarrollo de su área de influencia y actúa como centro de enlace entre territorios rurales y urbanos y otros centros más o menos alejados. En la actualidad, su expansión y conformación se encuentra determinada, principalmente, por la acción de distintos actores (sobre todo privados) que conducen la ocupación del territorio en función de sus características ambientales (Paolasso *et al.*, 2019; Paolasso, 2004; Natera, 2000; Mansilla, 2008).

<sup>4</sup> “Los procesos de impugnación del modelo neoliberal en la Argentina —que desembocó en la crisis institucional de diciembre de 2001— tuvo entre sus principales protagonistas a los movimientos piqueteros. Estos movimientos sociales, surgidos a mediados de los noventa, fueron constituyéndose progresivamente en portadores de las demandas de un sector social —los desocupados pobres— que se sentía ‘traicionado’ por la dirigencia tradicional, ‘invisibilizado’ y privado del acceso a los derechos políticos y sociales más elementales” (Freytes y Cross, 2007: 123).



La Provincia de Jujuy constituye un nodo nacional en relación a su fortaleza organizativa, con movimientos de gran magnitud como la organización Tupac Amaru. De escala nacional y con identidad piquetera, tiene la particularidad de estar adherida a las iniciativas de organización indigenista de gran visibilidad desde los noventa en la Argentina, con uno de sus principales focos en la Provincia de Jujuy, debido a que su población tiene un elevado componente originario proveniente de la Puna e, incluso, cuenta con numerosos integrantes de nacionalidad boliviana, fruto de importantes procesos de movilidad de la población al ser Jujuy una provincia fronteriza. Esta organización tiene un marcado liderazgo asumido por Milagro Sala, que logró aglutinar,<sup>5</sup> bajo la órbita de este movimiento, a la mayoría de las organizaciones de menor jerarquía de la Provincia, gracias a su canal de comunicación directa con el gobierno nacional durante el periodo neodesarrollista, lo cual le brindó amplias facilidades para el acceso a los recursos públicos durante el mismo.

También en Jujuy la CCC cuenta con un significativo movimiento social que se dividió durante el periodo neodesarrollista en grupos liderados por distintos referentes de la organización inicial, dando lugar por un lado tanto al sostenimiento de esta, como al surgimiento de otras que persisten de manera preponderante hasta hoy, como la organización Tupac Katari, de orden sindical.

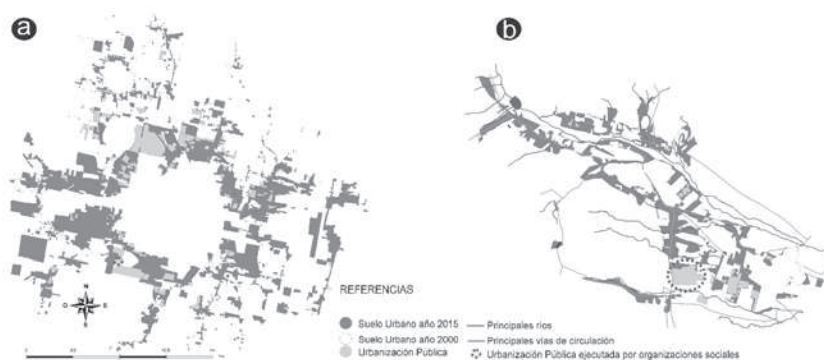
### Políticas públicas y procesos autogestivos

Durante el periodo neodesarrollista, ambos aglomerados recibieron partidas históricas de fondos destinadas a la construcción de viviendas que, si bien fueron ejecutadas mayormente por empresas constructoras, por primera vez incorporaron la posibilidad de intervención de cooperativas de trabajo, organizadas desde los municipios u organizaciones de base para la construcción de vivienda.

---

<sup>5</sup> Esto obedece, en parte, a una dinámica coercitiva por parte de la Tupac Amaru, que supeditó el acceso a los recursos, a la asociación con ella, quedando de manera obligada bajo su órbita.

FIGURA 2. URBANIZACIÓN PÚBLICA EN LA ÚLTIMA CORONA DE EXPANSIÓN METROPOLITANA GSMT (A) Y GSSJ (B)



Fuentes: Gómez *et al.* (2015); Boldrini y Malizia (2018).

En el caso de Tucumán, la mayor parte de las obras construidas bajo esta segunda modalidad, se ejecutaron en el interior de la Provincia. Sin embargo, las obras en el GSMT se llevaron a cabo mediante empresas privadas que edificaron barrios de gran magnitud (5 500 y 2 500 viviendas). Los casos en los que las obras fueron ejecutadas por cooperativas, particularmente aquellas organizadas desde los núcleos sociales, lo hicieron de manera acotada, no más de 60 viviendas (figura 2), con resultados negativos en tanto las cooperativas fueron cooptadas por los municipios, en el caso de la CCC; y diluidas en las obligaciones administrativas y sin continuidad en el caso del FPDS.

En el GSSJ, en cambio, la Tupac Amaru construyó casi 4 000 viviendas y la CCC cerca de 1 000 viviendas, la mayoría de ellas situadas en Alto Comedero,<sup>6</sup> un sector del GSSJ separado de la trama urbana consolidada (figura 2).

Los barrios de vivienda estuvieron acompañados de espacio y equipamiento público y, en el caso de la Tupac, también de edificios productivos y clubes de gran envergadura.

Las obras para ambos casos se enmarcaron fundamentalmente bajo el Programa de Emergencia Habitacional, conocido también como Techo y Trabajo, que establecía un cupo de viviendas por cooperativa y, a su vez, limitaba

<sup>6</sup> En 2015, el barrio Alto Comedero contenía aproximadamente 18% del total de los asentamientos informales, la mayoría de ellos instalados en los alrededores del arroyo Las Martas, y 49% del total de la obra de vivienda pública registrados en el aglomerado GSSJ. En este sentido se advierte entonces que más de 65% del total de la superficie urbanizada del barrio se incluye bajo estas dos categorías, dejando sólo una porción relativamente escasa destinada a modalidades de construcción tradicional (Boldrini y Malizia, 2018).

su composición con un límite de 16 trabajadores, en su mayoría desocupados. Esta modalidad habilitaba la erogación de recursos de manera directa desde la Nación a las cooperativas en el caso de Jujuy. A diferencia del caso tucumano, en el que la Provincia intervenía por medio de su Instituto de Vivienda y también de los municipios, que cumplían su papel como último eslabón institucional coordinando la tarea con las cooperativas; no obstante, la relación era asidua entre ellas y con cada una de las escalas de gobierno mencionadas.

Un aspecto que diferencia la calidad de organización alcanzada por los movimientos sociales en cada provincia es el armado de federaciones de cooperativas. Este paso permitía concentrar fondos que, bajo la lógica de la operatoria Techo y Trabajo, llegaban a cada núcleo cooperativo admitiendo diferencias que ponían a competir a los grupos de trabajadores, y deterioraron el tejido de organización del movimiento. Esto último sucedió en el aglomerado GSMT, donde las cooperativas de trabajo de la CCC fueron cooptadas por el municipio capitalino, que ganó la competencia librada entre la institución y la organización piquetera.

En el caso jujeño, en cambio, tanto la Tupac como la CCC lograron organizarse mediante federaciones que les permitieron sostenerse administrativa, económica y socialmente, alcanzando verdaderos núcleos empresariales —bajo lógicas particulares, sobre todo en el primer caso—. Esta fortaleza permitió, además, romper con la lógica estereotipada de las operatorias públicas y obtener del gobierno nacional mayores recursos económicos, disponibilidad de tierras y versatilidad en la construcción, tanto desde el punto de vista urbano como constructivo.<sup>7</sup> Este poder enfrentaba en el ámbito local a las instituciones públicas y a los movimientos sociales, fundamentalmente con la Tupac Amaru, que prescindía de cualquier negociación, trámite o coordinación institucional, a partir de su estrecho vínculo con el gobierno nacional. Este canal directo facilitaba su autonomía en la Provincia, al superar la esfera de funcionarios provinciales y municipales, referentes barriales incluso del mismo signo nacional, que se veían desplazados dentro de su propio partido frente al avance del liderazgo de Milagro Sala.

Otro aspecto significativo fue la localización adoptada por la obra de vivienda pública en ambos aglomerados, bajo la lógica estatal. Los barrios construidos ocupan espacios de escasa calidad ambiental e incluso de dudosa

---

<sup>7</sup> Las obras de la organización Tupac Amaru en Alto Comedero han incluido edificios productivos y equipamiento comunitario de gran envergadura. Asimismo, en el caso de la CCC, si bien no en el GSSJ, logró incorporar tecnologías sociales y localizaciones de elevada jerarquía en términos de mercado dentro de sitios como Tilcara.

capacidad de soporte del suelo para ser urbanizados. Este hecho hace referencia a un aspecto clave en relación a los procesos de interpenetración de conocimiento popular y experto en los movimientos sociales, en tanto el papel de los profesionales que acompañaron las obras estuvo acotado a la organización de las mismas y, en algunos casos, a intervenciones muy restringidas en materia de diseño; no obstante, no alcanzó a poner en tela de juicio lógicas de urbanización fragmentada, desarrollar proyectos barriales y de vivienda participativos, o la aplicación de tecnologías sociales que permitieran desplegar procesos verdaderamente participativos (Boldrini, 2015).

Por último, y en el marco de las iniciativas autogestionadas, se identifica en el GSMT el surgimiento de incipientes organizaciones sociales, en respuesta al problema de adicciones y el narcotráfico, considerado prioritario en los barrios populares (Boldrini, 2018). Estos problemas tienen una escasa respuesta estatal, cristalizada fundamentalmente a partir de políticas de *manicomialización* de las personas adictas. No obstante, se produjo partiendo de lo que podría identificarse como una grieta en la estructura institucional, a partir de la labor repolitizante de equipos de trabajo interdisciplinarios destinados al acompañamiento terapéutico en los barrios. Si bien esta experiencia se produjo de modo acotado, es considerada una primera respuesta específica a esta creciente y prioritaria demanda social, cuyo impacto como aglutinador y organizador en los barrios, logró articular rápidamente grupos de madres de jóvenes adictos con jóvenes en proceso de recuperación, en el marco de estos dispositivos de Salud en Adicciones, dependientes de la Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán.

Los dispositivos lograron ejecutar proyectos de comunicación alternativa, merenderos y proyectos de mejora de espacio público, todos bajo la modalidad autogestiva, aun cuando partían del trabajo de los dispositivos provinciales. El ya escaso respaldo institucional desapareció en el momento en que se constituye la denominada Hermandad de los Barrios, que demanda activamente al gobierno mejoras en diversos órdenes y, fundamentalmente, en la atención y acompañamiento a los jóvenes enfermos.

En 2015, con el cambio de gobierno nacional hacia una línea neoliberal, las transformaciones se produjeron en forma acelerada. Hasta ese año, existía un variado banco de operatorias nacionales destinado a construir viviendas (aún con sus críticas), que incluía al Programa Techo y Trabajo. No obstante, bajo el nuevo gobierno instaurado en 2015, este conjunto de políticas desaparece sin que otros programas o planes reemplacen la dinámica de obra pública alcanzada en el periodo neodesarrollista. Se anuncia un desembolso millonario

hacia las provincias del norte del país bajo el denominado Plan Belgrano,<sup>8</sup> que propone generar oportunidades en el norte del país, a partir del impulso al desarrollo productivo y a la lucha contra la inseguridad y el narcotráfico. No obstante, hasta hoy, no se manifiesta impacto alguno de esta iniciativa.

En cuanto a la atención específica de los sectores urbanos más vulnerables, localizados sobre todo en asentamientos informales, surge el compromiso de Certificado de Vivienda Familiar, fruto del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (Renabap), impulsado desde numerosas organizaciones sociales junto a organizaciones no gubernamentales (ONG) y sectores académicos para avanzar en la regularización de dominio y con ello conseguir mejoras en dichos barrios. No obstante, el pedido forma parte de una red de demandas de mejora sociohabitacional que aún se encuentran descubiertas y que dejan al Renabap como arma de doble filo ante el dominio de las lógicas mercantiles respecto del suelo urbano. La regularización de dominios sin proceso de mejora simultánea fragiliza la ganancia perseguida y genera condiciones para el desplazamiento de los sectores populares de aquellos asentamientos localizados en áreas atractivas para el negocio inmobiliario (Fernández, 2008; Cravino, 2006; Abramo, 2003).

Por último, en relación con los casos particulares, el GSMT soporta una significativa retracción de recursos públicos, que incide en las organizaciones sociales. En el GSSJ, las organizaciones presentan una fuerte retracción en el manejo de recursos que, acompañado de medidas como la detención de Milagro Sala, contribuyen al desmantelamiento de su principal movimiento social. No obstante, el aumento progresivo de las condiciones de pobreza y la crisis actual ha multiplicado el número de integrantes del resto de las organizaciones sociales en ambas Provincias.

### Reelaboraciones a partir del análisis de los casos

Con ello, es posible distinguir transformaciones socioorganizativas a lo largo de la cronología temporal de sucesos que, junto a otros aspectos relevantes, permiten identificar el mapa de relaciones sociales de los actores intervinientes.

---

<sup>8</sup> Se trata de un organismo con rango de secretaría de Estado dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, creado en diciembre de 2015 como un plan de desarrollo social, productivo y de infraestructura orientado al crecimiento productivo y de infraestructura para diez provincias del norte argentino. Con las últimas reformas dejó de tener ese rango y fue descartado del presupuesto nacional.

### *Síntesis cronológica*

Los movimientos sociales atraviesan un derrotero que se inicia con su conformación, un franco crecimiento de la organización y de sus articulaciones con el Estado que producen altibajos en su maduración y fuerza de confrontación y resistencia.

Resulta central el impacto político reciente sobrevenido a partir de los cambios de gobierno nacional y provinciales, que ocasionaron severos conflictos en ambas ciudades, particularmente en Jujuy, derivadas del procesamiento judicial de dirigentes sociales. Estos hechos colocaron al movimiento social más grande de esa Provincia en condiciones de fragilidad que pusieron a prueba su estructura de organización, con efectos tanto en su composición como en la posición de gran parte de la opinión pública. Sobre las ya cuestionadas<sup>9</sup> reivindicaciones llevadas adelante desde los sectores populares, y reforzadas por los medios de comunicación, se consolida una imagen negativa y profundamente estigmatizante.

El GSMT por su parte, también ha recibido —aunque en menor medida— el impacto de la reestructuración del nuevo gobierno, en el que se acentúan problemas preexistentes. En tal sentido, se destaca el avance de circuitos de intercambio, comercialización y consumo de drogas, que preocupa de manera primordial a la población que habita los asentamientos informales del GSMT.

A este respecto, la Secretaría de Prevención y Asistencia de Adicciones desmanteló los dispositivos de salud que, aun con evidencias de éxito —o tal vez por eso—, se constituyeron como una amenaza para el gobierno en la medida que los grupos en recuperación de adicciones crecían en organización y demandas al propio Estado, acompañadas de prácticas autogestivas y contrahegemónicas rechazadas por la estructura institucional.

Este fenómeno se produce desde los sectores más alienados y oprimidos individual y colectivamente de la sociedad, como consecuencia de la proliferación de drogas como el paco<sup>10</sup> que además del deterioro subjetivo y físico del consumidor, trae aparejado un acelerado proceso de conflicto basado en dinámicas delictivas que comprometen desde el uso del espacio público hasta

---

<sup>9</sup> Fundamentalmente sobre los modos de protesta.

<sup>10</sup> El paco es una droga de bajo costo elaborada con residuos de cocaína. Tiene un efecto muy efímero y una rápida dependencia. Sus efectos iniciales son pérdida de conocimiento y convulsiones, luego afecta el sistema cardiovascular, produciendo alteraciones del ritmo cardíaco y aumento de la tensión arterial, lo que pone en riesgo la vida. Si el consumo está asociado a bebidas alcohólicas, como sucede frecuentemente en contexto de pobreza, el efecto perjudicial se multiplica.

la conformación de redes criminales que amenazan y perjudican cualitativamente la vida cotidiana en los barrios.

### *B. Identificación de aspectos relevantes y mapa de actores intervinientes*

Las entrevistas, realizadas a referentes tanto institucionales como de las principales organizaciones sociales de cada aglomerado, evidencian modos de comunicación, distribución y acceso a los recursos y mecanismos de instrumentación (tanto operatoria, de ejecución e incluso presencia —o no— de asesoramiento técnico elegido por las organizaciones), muy diferentes para cada lugar y etapa, neodesarrollista o neoliberal actual (cuadro 1).

La magnitud de las obras tuvo correlación con la proporción de la organización y de las masas de los movimientos sociales involucrados. Tal es así que en el GSSJ, donde se evidencia una significativa capacidad de organización, logra revertirse la primacía empresarial sobre la ejecución de las obras de viviendas. Sin embargo, no alcanzaron a revertirse lógicas hegemónicas, ya que estas nuevas urbanizaciones autogestionadas continuaron ocupando áreas residuales, por fuera del interés del mercado inmobiliario.

Tras el cambio de modelo, sólo sobrevivieron las organizaciones que mantuvieron relaciones internas de mayor democratización y menor dependencia hacia los fondos públicos.

En ambos casos, los técnicos contratados fueron profesionales con afinidad política y exigua maniobrabilidad en el marco de operatorias inflexibles, con escasa o nula posibilidad de adaptación a circunstancias socioorganizativas-habitacionales y urbanas específicas. En ese contexto, fue en el GSSJ donde la fortaleza de los movimientos sociales permitió articular con otras operatorias menores y conseguir recursos complementarios que destinaron fundamentalmente a infraestructura y equipamiento comunitario. Sobresale el caso del barrio Tupac Amaru en Alto Comedero, donde se encuentra la principal obra de vivienda de la organización que comparte su nombre; cuenta con edificios productivos y equipamiento recreacional que por su magnitud han repercutido notablemente en los medios de comunicación como símbolo de dignidad de los sectores populares.



CUADRO 1. COMPARACIÓN DE VARIABLES

| Periodo                                   | Neodesarrollismo (2003-2015)                                                                                                |                                                                                                                                                  | Neoliberalismo (2015-2019)                                                                                                                                              |                                                                                                  |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Variables de análisis                     | GSMT                                                                                                                        | GSSJ                                                                                                                                             | GSMT                                                                                                                                                                    | GSSJ                                                                                             |
| Manejo de recursos a gran escala          | Toda organización con capacidad de demanda tuvo acceso a financiamiento.                                                    | Sólo las grandes organizaciones (Tupac Amaru y CCC).                                                                                             | Sin manejo de recursos.                                                                                                                                                 |                                                                                                  |
| Cantidad de viviendas construidas         | 60                                                                                                                          | 5 000                                                                                                                                            | 0                                                                                                                                                                       |                                                                                                  |
| Relaciones gobierno-organización          | Armónicas, respetando las jerarquías provincial y municipal.                                                                | Directa entre Nación y Organización (Tupac Amaru). Genera rispideces en el resto de las instancias de gobierno local y con otras organizaciones. | Ruptura de las relaciones preexistentes. Diálogo conflictivo con las estructuras de gobierno local. Situaciones de cooptación y desmantelamiento de vínculos laborales. |                                                                                                  |
| Relaciones internas de las organizaciones | Cada organización avanza con sus propios núcleos de trabajo. Se coordina sólo en medidas de fuerza.                         | Jerárquicas en el caso de la Tupac Amaru, y con referentes y base asamblearia en la CCC.                                                         | Las organizaciones avanzan a instancias de coordinación (caso CTEP y también para el Renabap).                                                                          | Se desintegra la fuerza organizativa de la Tupac Amaru y avanza en diálogo entre organizaciones. |
| Mecanismos de implementación              | Diversidad de operatorias públicas (inflexibles).                                                                           | Superación de programas enlatados.                                                                                                               | Anulación de operatorias existentes luego de la finalización de obras en curso.                                                                                         |                                                                                                  |
|                                           | La construcción de viviendas se realiza con organizaciones sociales, fundamentalmente mediante el programa Techo y Trabajo. |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                         |                                                                                                  |

*Continúa...*

| Periodo                 | Neodesarrollismo (2003-2015)                                                                                                                      |                                                                             | Neoliberalismo (2015-2019)                                                           |                                             |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Variables de análisis   | GSMT                                                                                                                                              | GSSJ                                                                        | GSMT                                                                                 | GSSJ                                        |
| Modalidad de ejecución  | Dominio de obras mediante empresas constructoras.                                                                                                 | Distribución repartida de obras por empresas y por organizaciones sociales. | Obra pública paralizada.                                                             |                                             |
|                         | Las organizaciones sociales accedían mediante la generación de cooperativas de trabajo.                                                           |                                                                             | Desmantelamiento de cooperativas.                                                    |                                             |
|                         | Cooperativas cooptadas por los municipios.                                                                                                        | Federación de cooperativas.                                                 |                                                                                      |                                             |
| Papel de los técnicos   | Técnicos asociados fundamentalmente para la Dirección de Obras; con escaso alcance en materia urbana, proyecto participativo y tecnología social. |                                                                             | Técnicos desafectados.                                                               |                                             |
| Problemas de adicciones | Dispositivos de Salud en Adicciones (2012 en adelante).                                                                                           | Sin respuesta estatal ni social organizada.                                 | Desmantelamiento de los Dispositivos de Salud. Continúa la Hermandad de los Barrios. | Sin respuesta estatal ni social organizada. |
|                         | Inicio de proyectos de mejora del hábitat.                                                                                                        | -                                                                           | Desfinanciamiento de proyectos autogestivos.                                         | -                                           |

Fuente: elaboración propia.

El cuadro señala la respuesta institucional y organizada al problema de las drogas, señalado por los propios habitantes como emergente problema principal en los barrios de ambos aglomerados, aunque con escasas —en el caso tucumano— y nulas —en el caso jujeño— políticas públicas e iniciativas organizadas que enfrenten el conflicto. En este sentido, se alejan los puntos de contacto entre movimientos sociales y gobierno, en la medida que los primeros pueden identificar la necesidad, pero aún no construyen una demanda capaz de interpelar a un gobierno, sin iniciativa para dar respuestas apropiadas.

En el caso tucumano esto último ha tenido sus primeros emergentes, a partir de proyectos comunitarios que fueron seleccionados como buenas prácticas sujetas a financiamiento desde ámbitos de gobierno. No obstante, estos reconocimientos sólo han contribuido a detener los procesos de participación a la espera de los fondos comprometidos, dificultando la continuidad de los esfuerzos autogestivos.

En síntesis, se han mostrado las diferentes relaciones entre los niveles de gobierno y las organizaciones sociales, según el caso y el modelo preponderante. En el caso tucumano, se observa cómo durante el periodo neodesarrollista la circulación de recursos cumple con las diferentes instancias institucionales, llegando a las organizaciones sociales para la ejecución de la operatoria de vivienda. Aun así, el resultado no fue fortalecedor para las cooperativas, que fueron cooptadas o disueltas.

En la fase siguiente, neoliberal, los recursos disminuyen al punto de ser nulos para las organizaciones sociales, lo cual repercute como multiplicador de los mecanismos de resistencia y cohesión social, aglutinados en medidas de carácter combativas —marchas y cortes de ruta—.

Por su parte, el caso jujeño manifiesta una dinámica muy distinta bajo las mismas condiciones nacionales. Mientras en la primera fase la fuerte inversión pública llega sin escalas fundamentalmente a la organización Tupac Amaru, la siguiente fase muestra a la misma organización en un lugar secundario en el mapa social popular, dando lugar al reposicionamiento de la CCC y Tupac Katari, en franca disputa con el gobierno en todas sus escalas.

Sobre el mismo encuadre político temporal, las diferencias en el modo en que las organizaciones sociales establecen las relaciones, dada su magnitud y capacidad de disputa, sus vínculos con el gobierno nacional y la estructura de sus relaciones internas, ocasiona su desintegración o reacomodo frente a los cambios de modelo acaecidos.

## Reflexiones

Al retomar el análisis de la gobernabilidad democrática es posible concluir que ninguno de los modelos estudiados fue eficiente en relación con su capacidad de generar mecanismos para la toma de decisiones y resolución de conflictos que incrementan la capacidad de respuesta del Estado a las necesidades sociales.

En las variables desarrolladas por Camou (1994), si bien no se establecen con claridad los límites de inicio y fin de cada una, es posible avizorar que nos enfrentamos durante la fase neodesarrollista a lo que el autor denomina *déficit de gobernabilidad*, debido al desequilibrio inaceptable entre necesidad y respuesta, que amenaza la relación entre actores organizados y gobierno.

Durante la fase neoliberal actual, se experimenta una situación transicional entre la *crisis de gobernabilidad* evidenciada a partir de la proliferación de anomalías en la relación sociedad-estado, con perspectivas concretas de *ingobernabilidad*. Esta transición se observa a partir de la falta de diálogo, políticas concretas e, incluso, cierto grado de prescindibilidad del Estado al momento de resguardar los procesos de participación que ven al gobierno como amenaza, luego de la experiencia neodesarrollista y los elevados niveles de confrontación actual.

En este macro contexto, la participación de los movimientos sociales no logró revertir las lógicas de mercado que priman en la construcción de la ciudad. Incluso frente a vínculos sólidos con el Estado, no emergieron reivindicaciones populares que dieran cuenta de preocupaciones, análisis y perspectivas consistentes, vinculadas a la producción del suelo urbano. Tal como concluye Ouriques para el caso brasileño, el paso por los gobiernos neodesarrollistas “enseña también que la clase obrera garantiza larga vida a la clase dominante cuando elude el enfrentamiento con los problemas estructurales de toda economía dependiente” (Ouriques, 2013: 139).

Asimismo, este resultado evidencia también el sostenimiento de la notable brecha entre el mundo académico y el popular, aspecto que si bien es públicamente conocido, se amplía de forma considerable en el interior del país, donde no existen organizaciones sociales vinculadas a redes de trabajo mixtas junto con organismos académicos. De esta forma, y de manera predominante en el norte de Argentina, mientras las investigaciones y propuestas de los expertos buscan salidas teóricas, y en el mejor de los casos vislumbran lineamientos estratégicos y políticas públicas que contrarresten el poder del mercado, las organizaciones populares apenas sostienen las reivindicaciones más elementales en materia urbana, debilitando lo que podría constituirse como un poderoso

frente de demanda en el diálogo con los gobiernos. Los intereses de los sectores populares organizados mantienen otras prioridades —entre innumerables carencias— fuertemente asociadas al problema de la desocupación, el hambre y ahora también el narcotráfico, dejando la ciudad en manos exclusivas del capital.

Este último aspecto define en gran medida la relación entre organizaciones sociales y gobierno. Si bien las posibilidades de gobernabilidad se vieron interpeladas en el caso jujeño, no hubo una demanda capaz de abarcar la multiplicidad de aspectos que atañen a un ejercicio democrático pleno de producción de ciudad. En tal sentido, cabe señalar que, si aún ante embates restringidos a los intereses del mercado por parte de las organizaciones populares, los resultados son tan categóricos al momento de extinguir estas iniciativas, resulta perturbador imaginar la resistencia que podrían ejercer los grupos de poder frente a movimientos verdaderamente organizados en materia urbana.

No obstante, también es promisorio imaginar que, si a pesar de la escasa formación popular en materia urbana fue posible materializar cambios visibles, calcúlese la magnitud que cobrarían estas transformaciones con una conciencia plena de lo que implica tomar la ciudad para el interés social.

Otro de los desafíos de la participación es la imputación de incapacidad para alcanzar escalas metropolitanas y su restricción al ámbito barrial. En este sentido, es necesario profundizar el análisis dialéctico capaz de conectar actores, intereses, escalas espaciales y temporales de participación. Durante el periodo neodesarrollista, tanto la relación directa con el gobierno nacional en el caso jujeño, como la ordenada, respetando cada eslabón institucional en el caso tucumano, fue insuficiente y contraproducente para alcanzar procesos de participación plena que redunden en operatorias flexibles, ciudades más integradas y organizaciones sociales fortalecidas. No obstante, la magnitud alcanzada por la Tupac Amaru, tanto en su composición como en el impacto urbano de sus obras, demuestra la factibilidad del manejo de fondos directo por parte de estos grupos con resultados que, aún con sus errores, superan en calidad a gran parte de la obra pública ejecutada tradicionalmente mediante empresas constructoras.

Asimismo, en la fase siguiente de regreso al neoliberalismo, el fortalecimiento de las organizaciones sociales se vincula al aumento de los escenarios de conflicto, sobre la base de una experiencia histórica en su relación con el Estado y el manejo de recursos. Es este bagaje de experiencias aunado a la reflexión sistemática y teórica de procesos de estas características lo que podría acercar mundos cuya articulación conformaría un carácter verdaderamente disruptivo. Articulación que requiere de espacios de trabajo común en el territorio, sobre

claves emergentes que garanticen el sostenimiento de procesos participativos. Cuando las iniciativas de participación fracasan, operan como experiencias frustrantes y representan un repliegue en la lógica ampliada de protagonismo social y gobernabilidad democrática. Los procesos participativos dependen y retroalimentan las condiciones de salud individual, grupal y colectiva de la población y con ello, sus posibilidades de concretar objetivos progresivamente, que servirán de insumo a renovados y más potentes procesos transformadores.

En este sentido, surge el problema de los circuitos de intercambio, comercialización y consumo de drogas. Si bien aún se presenta como un reclamo de base, menos organizado, constituye una preocupación central en los barrios populares. Este conflicto se evade o se enfrenta con escasa idoneidad y —sobre todo— compromiso desde las políticas públicas, lo que refuerza condiciones de alienación social y pobreza estructural, obstaculizando de manera particular la participación social. La cantidad de aristas que presentan estos problemas<sup>11</sup> y el nivel de deterioro individual y colectivo que traen aparejado, los coloca como un factor de involución cualitativa en términos de capacidad transformadora de los sectores populares urbanos. Si bien los esfuerzos por contrarrestar el problema aún son incipientes, se presenta como necesidad primaria, cuya fuerza vislumbra un lugar protagónico en sus consecuencias futuras, tanto negativas como de resistencia.

## Bibliografía

- ABRAMO, Pedro (coord.), 2003, *A Cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Sette Letras, Río de Janeiro, Brasil.
- BANCO Mundial, 2009, *Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators*, Washington D. C., Estados Unidos.
- BERGESIO, Liliana y Laura Golovanevsky, 2010, "Crecimiento urbano y fragmentación social. Breve historia del surgimiento y expansión del barrio Alto Comedero", en Alejandra García (ed.), *Ciudad. San Salvador de Jujuy como texto*, EdiUnju, Jujuy, Argentina.

---

<sup>11</sup> Los abordajes posibles van desde la proliferación de redes delictivas a diferentes escalas, circuitos de venta local (conocido como narcomenudeo), cooptación del espacio público, desmantelamiento de lazos familiares, grupales y deterioro acelerado de la salud física y mental de los consumidores y suicidios, entre otros emergentes del mismo fenómeno.

- BERGESIO, Liliana y Laura Golovanevsky, 2014, "Las ciudades y sus muros de cristal. Ajuste neoliberal en una experiencia del Noroeste Argentino", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XIV, núm. 44, enero-abril, Toluca, México.
- BOENINGER, Edgardo, 1994, "La gobernabilidad: un concepto multidimensional", en Luciano Tomassini (ed.), *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile.
- BOLDRINI, Paula, 2011, "Producción participativa del hábitat popular en el área metropolitana de Tucumán", tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, Argentina.
- BOLDRINI, Paula, 2015, "Producción participativa del hábitat popular. Aportes metodológicos a partir del estudio del Gran San Miguel De Tucumán 2000-2010", *Estudios del hábitat*, vol. 13, núm. 1, 61-75, La Plata, Argentina.
- BOLDRINI, Paula, 2018, "Informalidad en el Gran San Miguel de Tucumán", en Cristina Cravino (comp.), *La Ciudad (re)negada*, Ediciones UNGS, Buenos Aires, Argentina.
- BOLDRINI, Paula y Matilde Malizia, 2014, "Procesos de gentrificación y contra gentrificación. Los mercados de abasto y del norte en el Gran San Miguel de Tucumán (Noroeste Argentino)", *INVI*, núm. 81, vol. 29, 157-191, Santiago de Chile.
- BOLDRINI, Paula y Matilde Malizia, 2018, "El desarrollo de la urbanización informal en el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy (Noroeste Argentino)", en Cristina Cravino (comp.), *La Ciudad (re)negada*, Ediciones UNGS, Buenos Aires, Argentina.
- BOLDRINI, Paula, Alejandra Del Castillo y Matilde Malizia, 2014, "Condiciones de vida y fragmentación socio-espacial en el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán (Noroeste Argentino)", en *Estudios Socioterritoriales*, núm. 15, enero-junio, 15-43, Tucumán, Argentina.
- BOLDRINI, Paula y Matilde Malizia, 2018, "El desarrollo de la urbanización informal en el aglomerado Gran San Salvador De Jujuy (Noroeste Argentino)", en Cristina Cravino (comp.), *La Ciudad (re)negada*, Ediciones UNGS, Buenos Aires, Argentina.
- BOMBA, Héctor, Rafael Caminos, Marta Casares y Raúl Di Lullo, 2007, *Perspectiva del medio ambiente urbano. GEO San Miguel de Tucumán*, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, Argentina.
- CAMOU, Antonio, 1994, "Gobernabilidad y democracia. Elementos para un mapa conceptual", *Nóesis. Democracia y Gobernabilidad*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, núm. 13, julio-diciembre, 11-41, Chihuahua, México.



- COPPEDGE, Michael, 1994, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", *Síntesis*, núm. 22, 61-88, Madrid, España.
- CRAVINO, María Cristina, 2006, *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Ediciones UNGS, Buenos Aires, Argentina.
- CUNILL, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- DI LULLO, Raúl y Beatriz Giobellina, 1996, *La otra ciudad, Tucumán frente al 2000*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, Argentina.
- FALS, Orlando, 1986, "La investigación-acción participativa: política y epistemología", en Álvaro Camacho (ed.), *La Colombia de hoy*, Cerec, Bogotá, Colombia.
- FÉLIZ, Mariano, 2011, "¿Neo-desarrollismo: más allá del neo-liberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90", *THEOMAI*, núm. 23, enero-junio, 72-86, Universidad de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.
- FERNANDES, Edesio, 2008, "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina", *Revista EURE*, vol. 34, núm. 102, 25-38, Santiago de Chile.
- FERNANDES, Edesio y Martín Smolka, 2004, "Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones", *Land Lines*, vol. 16, núm. 3, Universidad del Valle, Cali, Colombia.
- FIGUEROA, Rubén Darío, 2006, "La gobernabilidad local en la democracia contemporánea", *Cuadernos de Administración*, núm. 34, enero, 61-96, Cali, Colombia.
- FREYTES, Ada y Cecilia Cross, 2007, "Movimientos piqueteros: alcances de su construcción política", *Política y Cultura*, núm. 27, 121-141, UAM Xochimilco, Ciudad de México.
- GARCÍA, Matilde, 1997, *Campo Verde. Un proyecto urbano basado en la autoorganización. Un sueño hecho realidad*, Universidad Nacional de Jujuy, Jujuy, Tucumán, Argentina.
- GARCÍA, Matilde y Beatriz Cruz, 2012, "Comunidades originarias y grupos étnicos de la provincia de Jujuy", *Población & Sociedad*, vol. 19, núm. 2, 155-173, Tucumán, Argentina.
- GOLOVANEVSKY, Laura, 2007, "Vulnerabilidad social: una propuesta para su medición en Argentina", *Economía y Estadística*, vol. 45, núm. 2, 53-94, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- GÓMEZ, Claudia, Rosa Lina Cuozzo y Paula Boldrini, 2015, "Impactos de las Políticas de Vivienda en el Área Metropolitana de Tucumán, Argentina. 2003-2013", *Cuaderno Urbano*, vol. 19, núm. 19, 153-178, Chaco, Argentina.

- HARVEY, David, 2007, *Espacios del capital, hacia una geografía crítica*, Akal, Madrid, España.
- HERNÁNDEZ, Jaime, 2005, "Participación y hábitat: ¿sueño posible o relación no deseada?", *INVI*, vol. 20, núm. 55, 48-81, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- HEWITT de Alcántara, Cynthia, 1998, "Uses and Abuses of the Concept of Governance", *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, 105-113, Londres, Inglaterra.
- HUNTINGTON, Samuel, 1968, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, Estados Unidos.
- JIMÉNEZ, Bernardo (comp.), 2008, *Subjetividad, participación e intervención comunitaria, una visión lógica desde América Latina*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- KATZ, Claudio, 2006, *El rediseño de América Latina. ALCA, Mercosur y Alba*, Ediciones Luxemburg, Buenos Aires, Argentina.
- LEFEBVRE, Henry, 1965, *La Proclamation de la Commune*, Gallimard, París, Francia.
- MALIZIA, Matilde y Paula Boldrini, 2012, "Las lógicas de ocupación del espacio urbano. Un estudio de realidades contrapuestas. El caso de las urbanizaciones cerradas y villas miseria en Yerba Buena, Gran San Miguel de Tucumán", *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, núm. 41, 197-219, Universidad Nacional de Jujuy, Jujuy, Argentina.
- MALIZIA, Matilde, 2011, "Countries y barrios privados en el Gran San Miguel de Tucumán. Efectos y contrastes sociales", tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.
- MALIZIA, Matilde, Paula Boldrini y Alejandra Del Castillo, 2019, "Crónica de una fragmentación anunciada. Procesos de expansión y modelo urbano para el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy (Noroeste Argentino)", en Pablo Paolasso, Fernando Longhi y Guillermo Velázquez (coords.), *Desigualdades y fragmentación territorial en la Argentina durante la primera década del siglo XXI*, Imago Mundi, Argentina.
- MALIZIA, Matilde, Paula Boldrini y Fernando Ruíz Peyré, 2018, "As cidades intermediárias do Noroeste Argentino como espelho dos modelos de desenvolvimento", *Redes*, vol. 23, núm. 3, 267-290, Santa Cruz do Sul, Brasil.
- MANSILLA, Sandra, 2008, *El desarrollo geohistórico de San Miguel de Tucumán. Una contribución a un modelo dinámico de la diferenciación funcional y socio espacial de las ciudades intermedias de América Latina*, Serie Tesis, Instituto de Estudios Geográficos, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, Argentina.
- MEDELLÍN, Laura Nelly, José Luis Prado, José María Infante y Freddy Martínez, 2007, "Elementos de análisis en la construcción de la gobernabilidad democrática", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 14, núm. 40, 9-36, Guadalajara, México.

- MENÉNDEZ-CARRIÓN, Amparo, 1991, "Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, segunda época, vol. 1, núm. 1, 79-98, Flacso, Quito, Ecuador.
- NATERA, Juan José, 2000, *Urbanización de la pobreza. Procesos migratorios y formación de periferias de invasión en una ciudad intermedia argentina*, Universidad de Málaga, España.
- OURIQUES, Nildo, 2013, "La crisis del neodesarrollismo y la teoría marxista de la dependencia", *Argumentos*, vol. 26, núm. 72, UAM Xochimilco, Ciudad de México.
- PAOLASSO, Pablo, 2004, "Los cambios en la distribución espacial de la población en la provincia de Tucumán durante el siglo XX", tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.
- PAOLASSO, Pablo, Matilde Malizia y Fernando Longhi, 2011, "Vulnerabilidad y segregación socio-espacial en el Gran San Miguel de Tucumán (Argentina)", en Adrián Vergara (ed.), *Vulnerabilidad en grandes ciudades de América Latina*, Ediciones Uninorte, Barranquilla, Colombia.
- PAOLASSO, Pablo, Fernando Longhi y Guillermo Velázquez (coords.), 2018, *Desigualdades y fragmentación territorial en la Argentina durante la primera década del siglo XXI*, Imago Mundi, Buenos Aires, Argentina.
- PAOLASSO, Pablo, Matilde Malizia y Paula Boldrini, 2019, "Historia de un crecimiento desigual: el proceso de expansión del aglomerado Gran San Miguel de Tucumán (Noroeste Argentino)", *Estudios Socioterritoriales*, núm. 25.
- PINAZO, Germán, Marcelo Delfini y Ana Drolas, 2017, "Ruptura macroeconómica y continuidad estructural en la Argentina post convertibilidad. Un aporte al debate sobre la naturaleza del neoliberalismo", *Trabajo y Sociedad*, núm. 28, 159-179, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina.
- PRATS, Joan, 2001, "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Instituciones y Desarrollo*, núm. 10, 103-148, Barcelona, España.
- ROLNIK, Raquel, 2009, "La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil", *Revista EURE*, vol. 35, núm. 104, 5-28, Santiago, Chile.
- SALDOMANDO, Ángel, 2002, "Medir la gobernabilidad ¿Quimera o instrumento de trabajo sobre qué?", Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Colección de Documentos. <http://www.cinco.org.ni/archive/38.pdf> (consultado el 17 de septiembre de 2018).
- SONNTAG, Heinz, 1998, "Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI", *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 12, 7-24, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

- SVAMPA, Maristella, 2010, *Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina*, Universitat Kassel, Alemania.
- TURNER, John, 1976, *Libertad para construir*, Siglo XXI, Ciudad de México.
- VARGAS, José Guadalupe, 2005, "Transformación de la gobernabilidad económica global", *Problemas del desarrollo*, vol. 36, núm. 142, UNAM, Ciudad de México.
- VILLASANTE, Tomás, 1997, *Participación e integración social*, Instituto Juan de Herrera, Madrid, España.
- YORY Carlos, 2003, "Topofilia, ciudad y territorio: una estrategia pedagógica de desarrollo urbano participativo con dimensión sustentable para las grandes metrópolis de América Latina en el contexto de la globalización: el caso de la ciudad de Bogotá", tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid, España.
- ZAMORA, Romina, 2010, "Lo doméstico y lo público. Los espacios de sociabilidad en la ciudad de San Miguel de Tucumán a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX", *Nuevo Mundo Nuevos Mundos*. <http://nuevomundo.revues.org/58257> (consultado el 17 de septiembre de 2018).

*La producción de la ciudad latinoamericana durante  
el neoliberalismo*, compilado por Emilio Pradilla Cobos,  
se terminó de editar en versión electrónica en el mes  
de diciembre de 2022 en la Dirección de Publicaciones  
y Promoción Editorial de la Rectoría General  
de la Universidad Autónoma Metropolitana.  
El cuidado de la edición estuvo a cargo de Jorge Vázquez Ángeles.

En el pasado, las ciudades se distinguían por sus condiciones físicas, geográficas y sociales. Hoy, las diferencias entre éstas parecen borrarse al grado de que, en África, Asia o América, muchos de los nuevos desarrollos urbanos son tan similares como si se produjeran en serie, diseñados y contruidos con el único objetivo de generar ganancias para los grandes capitales internacionales. Lo mismo pasa con las zonas históricas urbanas: cuando el sector privado fija sus ojos en ellas, inicia una lenta y progresiva transformación que, bajo la bandera del mejoramiento, las encarece y expulsa a sus habitantes originales. La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo es una disertación colectiva que muestra cómo la aplicación de un modelo económico —el cual ahonda las brechas económicas y sociales— provoca serias tensiones en los centros urbanos más importantes del subcontinente. Además, expone la manera en que los gobiernos transfieren su responsabilidad al ámbito de lo privado, al dejar en manos del libre mercado las políticas públicas en materia de vivienda, equipamiento y espacio público. Así, convertidos en habitantes globales de polis genéricas, los ciudadanos padecen las consecuencias de concesiones y privatizaciones —armas del urbanismo contemporáneo—: destrucción del equilibrio social, segregación urbana, asentamientos irregulares y la desaparición de instituciones públicas, entre otros fenómenos del neoliberalismo en la producción de la ciudad analizados en este libro.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA