

# Capítulo 4

## Formas productivas, fracciones del capital y reconstrucción urbana en América Latina

EMILIO PRADILLA COBOS

---

Luego de tres décadas de aplicación –desigual en el tiempo y la intensidad según el país– de *reformas estructurales* en lo económico y lo político, podemos hablar de la conformación plena de un nuevo patrón de acumulación de capital, “el neoliberal”, en América Latina y en casi todo el planeta, el cual sustituyó al intervencionista estatal que operó desde los años cuarenta hasta los albores de los ochenta del siglo xx.

El balance económico y social del neoliberalismo en la región ha sido muy pobre, tanto con respecto al logro de un crecimiento económico sostenido y la superación de las crisis periódicas de la acumulación como al mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población (Pradilla Cobos, 2009: 312-316), que provocaron reacciones sociales y políticas significativas de diverso signo, profundidad y permanencia en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Venezuela; sin embargo, ha logrado modificar profundamente la arquitectura económico-social de nuestras formaciones sociales.

Esta nueva manera de operar del capitalismo, ha generado también cambios sustantivos tanto en los modos de producir y reproducir la ciudad, como en sus elementos constitutivos y en la lógica de su estructuración, que debemos analizar, de lo particular a lo general, para entender las evidentes contradicciones socioterritoriales que afloran en cada rincón de las enormes metrópolis que ha producido la historia de nuestra región.

## Las formas productivas de lo urbano

La materialidad de lo urbano, entendida como el *sistema de soportes materiales* (Pradilla Cobos, 1984: cap. 1) de la *totalidad concreta* (Kosik, 1976 [1961]: 53ss.) constituida por las actividades económicas, sociales, políticas y culturales desarrolladas en las concentraciones humanas que conocemos genéricamente como *ciudades*, es un producto complejo, acumulado, del trabajo humano pasado y presente, y como tal, estuvo regido por las relaciones técnicas y sociales de producción vigentes en el momento de la historia en que se construyó cada uno de sus componentes, y por aquellas vigentes en el momento actual, a las cuales están todos ellos *subsumidos formal o realmente* (Pradilla Cobos, 1984: cap. 1 B).

Con el correr de la historia humana –económica, técnica, social, política, cultural–, las ciudades han crecido poblacional y físicamente, y el sistema de soportes materiales de lo urbano se ha hecho cada vez más complejo, integrando nuevos componentes en la medida en que se diversifican cuantitativa y cualitativamente las relaciones sociales y sus oposiciones, haciendo más intrincados a cada uno de ellos y a su conjunto (Pradilla Cobos, 1984: 184-200). El crecimiento físico de las ciudades y su modificación se ha operado por dos caminos distintos: la *construcción* (producción) de nuevos soportes materiales en las áreas libres interiores o en las periféricas no integradas a lo urbano; y por la *reconstrucción* (reproducción) de áreas ya construidas e integradas, mediante la destrucción de los soportes preexistentes y la construcción de otros nuevos más adecuados a las necesidades emergentes de las estructuras sociales. En las últimas tres décadas,<sup>1</sup> las ciudades han “crecido” mediante la combinación de estas dos vías, pero, como veremos luego, con un mayor protagonismo económico y físico de la segunda.

Dado el carácter *desigual* del desarrollo de las relaciones técnicas y sociales, y de todo proceso social, la producción de lo urbano asume diferentes *formas* desigualmente desarrolladas, que se combinan de manera compleja en cada momento del devenir histórico-social.

Estas formas productivas diversas son el resultado de las diferentes combinaciones dinámicas de los distintos elementos técnicos y sociales del proceso productivo específico: a) las características físicas del suelo-soporte y su grado de adecuación al proceso productivo; b) la naturaleza jurídico-social de la propiedad del suelo-soporte y la apropiación de sus rentas; c) el grado de desarrollo de las fuerzas productivas –¿el desarrollo tecnológico? – (materiales de construcción, fuerza de trabajo, maquinaria y equipo para la construcción,

---

1 La *reconstrucción* de lo urbano en América Latina se ha dado también en el pasado, en el período republicano inicial luego de la independencia de los países latinoamericanos (segunda mitad del siglo XIX) y, sobre todo, durante la expansión urbana ligada a la industrialización (1940-1970).

organización del proceso de trabajo, diseño del producto) puestas en operación en cada proceso técnico constructivo particular; d) el carácter –precapitalista o capitalista en sus distintos grados de desarrollo– de la relación social en la que se realiza el proceso constructivo, en particular, la establecida entre los trabajadores directos y el promotor de la construcción y propietario de los medios invertidos en él; e) el origen y la naturaleza social del dinero invertido en la producción: capital, o renta proveniente de la ganancia empresarial o del salario del trabajador; f) las formas como se adquieren los componentes de las fuerzas productivas aplicadas; g) las características del producto resultante; h) su destino final: el uso inmediato por el productor y por el financiador, o el intercambio en el mercado en cualquiera de sus diferenciadas esferas; i) si su realización como mercancía implica ganancia al productor y a otros agentes que participan en su producción, intercambio y distribución social; y j) el o los agentes sociales que detentan el control del proceso productivo y de intercambio.

La localización inmóvil y la inserción duradera de los soportes materiales urbanos sobre el territorio, el suelo-soporte, tiene tres implicaciones sobre su producción, que la diferencian de otros procesos productivos: a) la somete relativamente, en su proceso de trabajo, en su forma y en el uso del producto, a las características del suelo sobre el que se asientan; b) su producción está condicionada por las relaciones jurídico-sociales que rigen la propiedad y el intercambio del suelo, en particular a la formación y operación de las rentas del suelo urbano en cada momento histórico (Pradilla Cobos, 1984: I.B.a; Jaramillo, 1981: 2.2; 2009: III); y c) si tenemos en cuenta la complejidad de los soportes materiales, el proceso de producción asume la forma de ensamble *in situ*, que prolonga su duración en el tiempo, retarda el desarrollo de las fuerzas productivas aplicadas en el sector, en el momento actual impide su desarrollo pleno como proceso industrial y dificulta notoriamente la aplicación de avances tecnológicos como la robotización plena, eleva su costo y alarga el tiempo de rotación del capital invertido hasta su regreso a la forma dineraria inicial, etcétera.

En las formaciones sociales capitalistas, en las que coexisten formas plenamente capitalistas, y formas que no lo son, las primeras aparecen como las determinantes, las que marcan el ritmo de cambio y asignan el lugar en la estructura productiva a todas las demás. Pero las formas plenamente capitalistas de producir los soportes materiales también presentan grados muy diversos de desarrollo de sus fuerzas productivas (la llamada *tecnología*), están articuladas entre sí y con las precapitalistas sobrevivientes del pasado; la más desarrollada determina y asigna a las demás su lugar en la estructura productiva y su dinámica de desarrollo o desaparición.

La misma lógica del desarrollo desigual de las relaciones técnicas y sociales, en nuestro caso las relativas a la producción de lo urbano, se manifiesta entre

las distintas formaciones sociales y sus ciudades, sobre todo entre aquellas que son dominantes, hegemónicas, en una fase del desarrollo capitalista, y aquellas que no lo son, que ocupan el lugar de formaciones sociales dominadas, y que generan un mosaico de situaciones desiguales aunque integradas, lo cual imposibilita teóricamente su homogeneización analítica aún, o sobre todo, en la fase actual del desarrollo capitalista, haciendo incorrectas las generalizaciones “globales” impuestas por el pensamiento único neoliberal.

Cuando hablamos de América Latina, reconocemos esta diversidad de situaciones, pero también ciertos rasgos y tendencias generales, comunes, determinadas por el proceso histórico compartido y, sobre todo, por la similar estructura de sus formaciones sociales y urbanas, el grado de desarrollo capitalista comparable, y la homóloga situación de subordinación a las potencias capitalistas hegemónicas.

Las formas de producción de lo urbano han evolucionado con el transcurso del tiempo y con el devenir de los diferentes patrones de acumulación de capital vigentes en América Latina. Esbozaremos los cambios fundamentales ocurridos en las formas básicas de producción de la materialidad de lo urbano, en los patrones intervencionista estatal y neoliberal, desde el despliegue de la urbanización acelerada en la región.

### **Las formas de producción y reproducción de lo urbano en el patrón de acumulación de capital con intervención estatal**

En los años setenta del siglo pasado, todavía en pleno *patrón de acumulación de capital con intervención estatal*, distinguíamos diversos modos de producción de la vivienda –soporte mayoritario en la ciudad– y los demás soportes materiales de la industria, el comercio, los servicios y las condiciones generales de la producción y la reproducción social. En mi elaboración propia, estas formas eran: la autoconstrucción popular, la producción manufacturera simple y la producción semiindustrial<sup>2</sup> (Pradilla Cobos, 1987: cap. I 3); en la de Samuel Jaramillo:<sup>3</sup> la autoconstrucción, la producción por encargo, la promocional privada y la capitalista desvalorizada estatal (Jaramillo, 1981: cap. 4 3), clasificación asumida igualmente por Martha Schteingart en su texto sobre la producción del espacio habitable en la ciudad de México (Schteingart, 1989: cap. III 1). Por ser la más elaborada, retomaré la caracterización propuesta por

2 Debido a la relación con el suelo-soporte y al carácter de ensamblaje en el sitio, antes señalados, la construcción no llega a adquirir un carácter plenamente industrial de producción en serie.

3 Jaramillo señala acertadamente que mi caracterización se limitaba a los aspectos del proceso técnico y no incluía otros aspectos determinados por las relaciones sociales.

Jaramillo, cuyo texto detalla cuidadosamente las características de cada forma, introduciendo algunas referencias particulares de mi propia caracterización.

Con respecto a la *autoconstrucción popular*, los tres autores coincidimos en considerarla una forma precapitalista de producir la vivienda y otros soportes de la reproducción social, en particular, las precarias infraestructuras viales, de agua potable y drenaje en los barrios populares irregulares, además, constituyó para las masas trabajadoras llegadas del campo a las ciudades una alternativa más adecuada y flexible que el alquiler de una habitación cara, hacinada y sin servicios en una vecindad<sup>4</sup> central mal acondicionada en un edificio antiguo o, en mucho menor medida, construida para tal uso (Pradilla Cobos, 1987: cap. I). Esta forma sirvió para producir más de la mitad de los soportes materiales urbanos en esas décadas de urbanización acelerada, pero su magnitud variaba según el país y los grados de tolerancia gubernamental, siendo menos importante en los países del Cono Sur, de gran intensidad de migración europea, donde tuvo mayor presencia el arrendamiento.

Esta forma se caracterizaba socialmente porque producía valores de uso (principalmente, viviendas) no mercantilizados, para satisfacer la necesidad de alojamiento —y otros complementarios<sup>5</sup> o de subsistencia—<sup>6</sup> del autoconstructor y su familia, mediante procesos productivos técnicamente atrasados, en los que invertían su propia capacidad productiva no calificada mediante un alargamiento de su jornada laboral, ocasionalmente con apoyo comunitario o de trabajadores por contrato, sobre terrenos inadecuados obtenidos irregular o ilegalmente, usando herramientas y materiales precarios y básicos, en procesos muy largos y esporádicos, pero adecuados a la disponibilidad de tiempo y recursos, cuyos resultados eran productos siempre inadecuados, inconclusos y de baja calidad. Los recursos monetarios usados en la construcción provenían del pequeño ahorro de renta del autoconstructor y de su capacidad de obtener o revalorizar materiales de segunda mano o baja calidad. Aunque no eran producidos para el mercado inmobiliario, los productos podían integrarse a él dado su doble carácter de valores de uso y de cambio. Todo el control técnico y social del proceso recaía en el autoconstructor y usuario final.

A pesar de ser una forma de subsistencia para los trabajadores impuesta por la escasez de vivienda obrera y popular de alquiler en las ciudades en transición, su hacinamiento y alto costo relativo<sup>7</sup> y los muy bajos ingresos monetarios de los obreros o desempleados, la masiva autoconstrucción popular, cuando se consolidaba la posesión o propiedad del suelo luego de luchas reivindicativas significativas y prolongadas, se volvía en contra de los intereses de los

---

4 Vecindad, inquilinato, palomar, etcétera, según el país.

5 Condiciones generales de la reproducción social antes señaladas.

6 Locales comerciales o talleres de artesanía anexos a la vivienda, etcétera.

7 Ello generó importantes movimientos sociales como el “inquilinario” a finales de la década del treinta en México, que llevó a la congelación de los alquileres.

autoconstructores mismos y los demás obreros, al permitir a los empresarios que excluyeran la vivienda del valor de la fuerza de trabajo y su forma dineraria, el salario, abaratándolo; es el efecto perverso de la vivienda obrera en propiedad, señalado por Federico Engels hace cerca de ciento cincuenta años (Pradilla Cobos, 1987: cap. IV: II).

Debido a esta “ventaja”, los gobiernos latinoamericanos, con el aval de los organismos multinacionales, recurrieron con frecuencia a la incorporación de la autoconstrucción popular en sus programas de “lotes con servicios” o “vivienda progresiva”, para generar viviendas con muy poca inversión fiscal directa.

La *producción por encargo* de un inmueble, mayoritariamente de vivienda, era gestionada por su propietario para su uso personal o por un pequeño constructor para el mercado; se asentaba sobre suelo adecuado –con infraestructuras producidas por el fraccionador o el Estado– adquirido en el mercado, utilizaba fuerza de trabajo asalariada poco calificada, materiales comerciales de construcción y herramientas básicas, el producto terminado tenía una calidad adecuada a los valores culturales de las capas medias y altas de la sociedad y podía insertarse inmediatamente en un mercado de demanda solvente. El proceso se financiaba con el patrimonio de quien encargaba el proceso, el reducido capital del constructor mercantil, o el crédito individual obtenido en el sistema bancario. El control social del proceso era llevado a cabo por el propietario del suelo y la renta o capital invertido, y el control técnico por un constructor profesional. Según mi apreciación, el proceso técnico de producción asumía una forma manufacturera simple y un carácter transicional entre la artesanía y la producción semiindustrial.<sup>8</sup>

La forma *promocional privada* estaba presente particularmente en los conjuntos de viviendas uni o multifamiliares producidos por constructores mercantiles en terrenos centrales o periféricos adquiridos en el mercado legal y dotados de infraestructura; utilizaba fuerza de trabajo semicalificada, materiales de construcción industrializados con presencia de prefabricados y maquinaria semipesada, y el producto era relativamente estandarizado, orientado al mercado abierto de compradores de capas medias y altas, o al mercado subsidiado estatalmente de capas medias de trabajadores. El dinero invertido era capital del promotor o lo obtenía en el mercado bancario y el objetivo del proceso era la acumulación de ganancia por los constructores-promotores. El crédito bancario a las empresas promotoras y constructoras financiaba los procesos productivos y se transfería su pago y los intereses al comprador del inmueble. El control social y técnico del proceso, plenamente capitalista, recaía en el promotor-constructor.

---

<sup>8</sup> Usamos estos conceptos para caracterizar exclusivamente la naturaleza del proceso técnico y no para la forma productiva en su conjunto, como lo hacía en mi clasificación ya citada.



Personalmente, consideraba que esta forma productiva capitalista tenía un carácter técnico semiindustrial, dado que la articulación con el suelo-soporte impedía un proceso técnico plenamente industrializado.

Cuando la vivienda y otros soportes, sobre todo las condiciones generales de la producción y la reproducción social (Pradilla Cobos, 1984: cap. II y III) era construida o promovida por el Estado, se introducían variantes en el proceso social en su conjunto, las cuales, según Jaramillo, daban lugar a la forma *promocional estatal*. Los terrenos provenían de suelo público no mercantilizado o adquirido por expropiación o compra; eran adecuados y estaban dotados de infraestructura por el sector público. El proceso técnico de trabajo asumía la forma manufacturera o semiindustrial antes descriptas. Al precio de producción privado de los constructores –cuando así se contrataba–, se añadía el costo de la administración pública, y por lo general el producto, a pesar de ser una mercancía producida en forma capitalista, no ingresaba al mercado abierto, sino que era adjudicado por las instituciones gubernamentales a los derechohabientes de los organismos estatales, mediante sistemas de crédito abiertamente subsidiados con recursos públicos. El capital provenía de múltiples fondos: los presupuestos fiscales de las instituciones gubernamentales, los créditos de la banca multinacional, las ayudas de organismos internacionales, etcétera. El Estado no construía para obtener ganancia y solo recuperaba parcialmente la inversión inicial debido al subsidio que otorgaba a sus beneficiarios. El control técnico y social del proceso recaía en el ente gubernamental promotor.

Salvo en la vivienda u otros soportes autoconstruidos no introducidos al mercado y en la promoción estatal, en todas las demás formas el precio de venta giraba en torno al precio de producción, incluyendo la ganancia de todos los actores involucrados, los costos públicos de permisos y licencias, las rentas del suelo incrementadas y la tasa de interés bancario –frecuentemente subsidiada en la promoción estatal–, ya sea que este financiamiento estuviera presente o ausente en los procesos (Pradilla Cobos, 1987: cap. I 6).

La forma promocional privada o estatal, la más desarrollada en términos de sus fuerzas productivas y, en el caso privado, la más acorde con el grado de desarrollo del capitalismo latinoamericano de entonces, era la *determinante* de los procesos de crecimiento y cambio urbano,<sup>9</sup> aunque la producción mercantil por encargo aparecía aun como la *dominante* numéricamente en el mercado formal de la industria, el comercio, la gestión empresarial y la vivienda. Sin embargo, hacia 1980, la autoconstrucción en asentamientos irregulares, era

---

9 El crecimiento periférico y los procesos de re-construcción interior significaron un cambio en la lógica de estructuración urbana materializado en la ampliación de la centralidad, la aparición de subcentralidades, la ampliación de los flujos vehiculares, la multiplicación y modificación de vialidades, y la aparición de áreas unifuncionales industriales, comerciales y de servicios.

mayoritaria en términos de la satisfacción de la necesidad de vivienda de la población urbana, y había aportado más de la mitad de lo urbano producido en nuestras grandes ciudades.

El Estado *interventor* asumía múltiples funciones en esa etapa de transformación urbana: intentaba, con poco éxito, planificar el crecimiento y la reconstrucción urbana (Pradilla Cobos, 2009: cap. v) mediante la planeación indicativa y la normatividad urbanística; promovía e intervenía directamente en el proceso de industrialización que transformaba la forma y estructura urbana; en algunos casos, creaba “polos de desarrollo” industriales o turísticos urbanos; operaba tímidas y limitadas reformas agrarias que pretendían, sin éxito, reducir las masivas migraciones campo-ciudad; gestionaba y controlaba la insuficiente producción de las “condiciones generales de la producción y de la reproducción social”; promovía y dirigía directamente la construcción de vivienda de interés social; enfrentaba la urbanización irregular combinando, según el caso y el momento político, la represión, la tolerancia y la regularización de la propiedad; entre otras muchas intervenciones. Todas ellas fueron insuficientes para orientar un desarrollo urbano regionalmente equilibrado, ordenado y socialmente equitativo, pues dominaba en la práctica la lógica individual, con capacidad desigual para actuar, de los agentes empresariales, los trabajadores y la masa de desempleados urbanos.

Como era de esperar, la imposición del “patrón neoliberal de acumulación de capital”, luego de la crisis generalizada de la economía capitalista mundial de 1982, introdujo diversas modificaciones en esta combinación de fuerzas sociales y formas productivas.

## **Las formas de producción de lo urbano en el patrón neoliberal de acumulación**

El crecimiento demográfico y físico urbano acumulado durante las décadas de urbanización acelerada (1940-1980) que causó el relativo agotamiento de las tierras periféricas fácilmente fraccionables, la conciencia pública de la presencia de graves problemas ambientales urbanos derivados del crecimiento sin control y, sobre todo, la elevación correlativa de las rentas y los precios del suelo en las periferias y en el centro de las ciudades que acentuaron el interés mercantil y especulativo sobre el suelo disponible, llevaron a la disminución drástica o la eliminación de la permisividad de los gobiernos locales ante la invasión –ocupación irregular o ilegal– de terrenos no fraccionados ni adecuados, causando la disminución relativa y desigual, según las ciudades y la ideología de sus gobiernos, de los procesos colectivos masivos de asentamiento irregular y autoconstrucción popular típicos del período anterior.

La *autoconstrucción popular* de viviendas y diversos soportes de la economía popular no ha desaparecido, sobre todo en las ciudades medias y pequeñas



donde las restricciones anteriormente señaladas son menores, o en los procesos de densificación por saturación o incremento de la altura en los antiguos asentamientos; pero ha tendido a reducirse notoriamente y a perder el protagonismo social que tuvieron. La muy lenta reducción de la pobreza urbana, la gran masa de población pobre concentrada ahora mayoritariamente en las ciudades, y el costo creciente del bien suelo-vivienda mantiene su presencia en los sectores de más bajos ingresos (Portes y Roberts, 2005; Pradilla Cobos, Moreno Galván y Márquez López, 2011).

Se mantienen las características del proceso productivo antes descriptas, pero crecientemente se combina el trabajo propio y familiar del constructor-usuario final con trabajo pagado, sobre todo en las actividades relacionadas con las instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas que requieren de una mayor calificación. Como veremos más adelante, se ha desarrollado un mercado “informal” de suelo y vivienda producida por autoconstrucción irregular en el pasado, sin titulación legal, por la presencia de la necesidad popular acumulada, o por su ubicación ahora “central” dentro de la estructura urbana que hace viable su integración a los mercados emergentes.

Las formas de *producción por encargo*, manufactureras atrasadas no capitalistas, se mantienen marginalmente, sobre todo en los sectores de más altos ingresos; pero han perdido notoriamente presencia, desplazadas por la oferta de viviendas unifamiliares o multifamiliares (condominios cerrados horizontales o verticales) para capas de ingresos medios y altos provenientes de los promotores inmobiliarios privados que fraccionan y adecúan el suelo periférico o en los intersticios de la antigua urbanización, o que liberan terrenos mediante la demolición de viviendas antiguas, y producen estas viviendas mediante una combinación de fuerza de trabajo no calificada y calificada, usando maquinaria semipesada, nuevos materiales mercantilizados en masa y prefabricados, utilizando y transfiriendo al comprador el crédito bancario, para generar productos orientados al mercado de ingresos medios y altos.

La *promoción inmobiliaria capitalista semiindustrializada*, que ha tenido un intenso crecimiento cuantitativo y organizativo, es hoy la forma de producción determinante y dominante, hegemónica en nuestras grandes ciudades, y ha encontrado su campo privilegiado de acción y acumulación de capital en los nuevos *artefactos*, las nuevas modalidades arquitectónico-urbanas del capitalismo neoliberal: los inmuebles o conjuntos uni o plurifuncionales de oficinas, comercio y vivienda, los conjuntos habitacionales cerrados, los centros comerciales, los megaconjuntos de microviviendas populares, que se multiplican incesantemente desde hace tres décadas en nuestras grandes metrópolis (Pradilla Cobos *et al.*, 2008; Pradilla Cobos, 2010).

Estos procesos de producción de soportes materiales se asientan cada vez más en suelo que ha sido recuperado de infraestructuras obsoletas, industrias cerradas o relocalizadas en razón del proceso de *desindustrialización* de las

metrópolis (Márquez López y Pradilla Cobos, 2008; Pradilla Cobos, Moreno Galván y Márquez López, 2011), de viejas áreas comerciales o de vivienda de capas bajas, medias y altas que se demuelen y cuyo suelo-soporte se reinserta en los nuevos procesos productivos, debido a que su valor inicial ya fue recuperado una o más veces. Operan, por tanto, crecientemente por la vía de la reconstrucción de lo urbano. Su ubicación en medio de la estructura urbana y sus elevadas rentas primarias y secundarias del suelo urbano<sup>10</sup> (Jaramillo, 2009) llevan a los promotores-constructores a elevar la rentabilidad de la inversión mediante la intensificación del uso del suelo obtenida con la verticalización, permitida por los gobiernos *facilitadores*<sup>11</sup> y sus políticas urbanas y nuevos códigos de urbanismo, o a privilegiar los usos de alta rentabilidad (vivienda de lujo, oficinas corporativas, hotelería, comercio, servicios de elite, etcétera).

Los ejemplos de estas intervenciones masivas de reconstrucción y modernización inmobiliaria multiusos (centros comerciales, servicios bancarios y financieros, restaurantes, hotelería, oficinas corporativas, vivienda de lujo y sus servicios, etcétera), dirigidos a la esfera mercantil más alta, son numerosos y muy conocidos en la región: Marginal Pinheiros y Avenida Berrini en San Pablo; Puerto Madero en Buenos Aires; Santa Fe, Centro Carso y Paseo de la Reforma en Ciudad de México; La Costanera en Santiago de Chile y Avenida República del Salvador en Quito, entre otros.

Estos proyectos, que sirven a la vez a la acumulación de capital del sector financiero-inmobiliario nacional y multinacional y de todas las fracciones del capital involucradas, están modificando sustantivamente la estructura y la forma urbana en su conjunto, al llevarla de una centralidad única o de un sistema de múltiples subcentros, hacia una trama compleja y expansiva de *corredores terciarios* extendida por toda la trama urbana (Pradilla Cobos y Pino Hidalgo, 2004; Pradilla Cobos, 2010; Pradilla Cobos *et al.*, 2016: cap. 6). Esta transformación estructural alcanza también a las zonas pobres donde se desarrollan crecientemente los corredores terciarios multiusos, en diseños y combinaciones mercantiles específicas para los niveles de ingresos bajos presentes, para atender a su demanda, con lo cual introducen, *subsumen realmente*, a las otrora zonas de ocupación irregular y autoconstrucción popular, al mercado capitalista pleno del suelo y los inmuebles.

---

10 Las rentas del suelo urbano primarias se derivan de la relación entre las características del terreno y las condiciones del proceso constructivo de los soportes materiales; las secundarias se refieren al proceso de uso-consumo de los soportes ya construidos en su relación diferencial con la estructura urbana. Para profundizar en el tema, remitirse al excelente texto de Samuel Jaramillo.

11 Para los ideólogos neoliberales, una de las funciones fundamentales del Estado de hoy, es *facilitar*, crear las condiciones materiales y jurídicas más adecuadas para que el capital privado, en nuestro caso el inmobiliario, pueda desarrollar libremente la inversión en función de la demanda solvente y la rentabilidad mercantil.

Crecientemente, la producción de los soportes materiales se realiza mediante fuerza de trabajo calificada en su mayor parte, materias primas, maquinaria y diseños arquitectónicos de la más alta tecnología posible en el ensamblaje *in situ*, y los productos resultantes, de muy alto precio, incluyen todos los bienes de alta tecnología disponibles para los usos principales y aquellos que se añaden (gimnasios, salas de fiesta, albercas, clubes privados, juegos infantiles, etcétera) para atraer al comprador y también permitir la operación cerrada sobre sí mismos, casi autárquica, vigilada por policías privadas y circuitos cerrados de televisión, para vender la mercancía inmaterial e ilusoria de la seguridad en las metrópolis cada vez más violentas.

En algunos países,<sup>12</sup> la gran novedad de esta forma de producción la encontramos en los *macroconjuntos de microviviendas* de “interés social” –uni o multifamiliares–, producidos semiindustrialmente con materiales de poca calidad por grandes empresas promotoras inmobiliarias locales o transnacionales, en terrenos muy alejados de las periferias urbanas y fragmentados en pequeños lotes para reducir el peso de las rentas del suelo, lo que eleva el costo en tiempo y dinero de los desplazamientos hacia el trabajo y los servicios de sus habitantes. Estos productos son inadecuados para la vida familiar por su pequeña dimensión (treinta a cuarenta metros cuadrados) y porque carecen de la infraestructura de transporte público, abasto, educación, salud, comercio, cultura, recreación y otros satisfactores urbanos.<sup>13</sup> Aún así, el precio de estos productos es inaccesible para cerca de la mitad de la población, que cuenta con muy bajos ingresos.

Las corporaciones inmobiliarias, financiadas con capital bancario-financiero nacional y transnacional, transfieren el crédito a sus compradores, muchos de ellos provenientes de la masa de derechohabientes de los organismos públicos de vivienda, que han cambiado su antigua función de productores o promotores de la producción de vivienda a la de bancos hipotecarios que otorgan crédito subsidiado en condiciones favorables a sus derechohabientes (subsidios directos o tasas de interés menores a las bancarias) para que estos adquieran en el libre mercado sus viviendas, siguiendo las orientaciones de las nuevas políticas neoliberales de vivienda (Puebla, 2002). Estos productos *chatarra* son frecuentemente abandonados o devueltos (un 33% del total construido en México según Mendiburu, 2011) debido a su inadecuación a la dimensión de la familia, su lejanía de las actividades urbanas, la mala calidad de los materiales y su carencia de satisfactorias condiciones sociales de vida.

---

12 En México, se multiplicaron estos conjuntos desde que a inicios de la década de los noventa, se modificó la política estatal de vivienda para convertir a los organismos estatales en financiadores hipotecarios de sus derechohabientes.

13 Para el caso mexicano, ver: Duhau, 2008; Eibenschutz y Goya, 2009; Mendiburu, 2011.

Por su parte, en América Latina, la *acción estatal de producción directa o promoción-producción* en el sector de la vivienda, se abandona cada vez más, aunque de manera desigual según las ciudades y naciones, pues el Estado ahora actúa fundamentalmente como ente financiero de crédito hipotecario. Donde se mantiene aún esta acción promocional de vivienda, la producción es naturalmente realizada por grandes empresas constructoras, bajo la forma técnica de sistemas semiindustriales.

Se mantiene la función productiva y promotora estatal en el ámbito de la producción de las grandes infraestructuras y servicios urbanos regionales (*condiciones generales de la producción y de la reproducción social*), pero es cada vez más frecuente la privatización completa o la asociación entre el Estado y el capital privado en el financiamiento, la producción, la realización de la mercancía-producto, y su gestión posterior (Pradilla Cobos, 2009: cap. III).

Sin embargo, la privatización parcial o total de estas *condiciones generales* es muy desigual en función de cuatro determinantes: a) el carácter de *monopolio natural* de algunas de ellas y, por tanto, la imposibilidad de establecer la competencia entre empresas-redes diversas (agua, drenaje, electricidad, telefonía fija, vialidades, etcétera), lo que significa que cuando se privatizan, se genera un monopolio privado absoluto, similar al público previo, lo cual no impide la participación privada en segmentos de la infraestructura o servicio, por ejemplo, en la producción de energía y su entrega a empresas estatales que la distribuyen en su red; b) la desigual rentabilidad de estas actividades, por ejemplo, muy baja en la eliminación de desechos líquidos o sólidos y servicios educativos y de salud para sectores de muy bajos ingresos, y muy alta en telefonía celular, generación eléctrica o vialidades urbanas de cuota; c) la lenta recuperación del capital invertido en las obras de infraestructura necesarias (hidroeléctricas, carreteras, sistemas de saneamiento, etcétera) debido a los límites a la libre fijación de tarifas en razón de su función socioeconómica; y d) la imposibilidad de cortar el servicio por falta de pago debido a que son consumos esenciales, como el agua potable.

Este es un tema que hay que estudiar a fondo, debido a la importancia que tiene la desinversión en el sector en la crisis urbana actual y la vulnerabilidad urbana resultante. Es muy probable que la presencia creciente del capital financiero, especulativo y móvil, en el sector privado que invierte en las infraestructuras y servicios públicos haya provocado una elevación de la tasa de rentabilidad exigida y la reducción del tiempo de recuperación del capital invertido, y la ganancia correspondiente de la inversión privada en las condiciones generales.<sup>14</sup>

Ante los procesos de desindustrialización en curso en las grandes metrópolis latinoamericanas (Márquez y Pradilla Cobos, 2008), la producción inmo-

---

14 Estas precisiones, aunque son de mi responsabilidad, surgen a raíz de observaciones acertadas de José Luis Coraggio al texto inicial.

liaria y de infraestructura y equipamiento se ha convertido en el sustituto de la industria en la producción de valor agregado en el territorio urbano, y en la creación de empleo, por lo que los gobiernos de todo signo político se sienten obligados a “facilitar” su desarrollo; sin embargo, el carácter limitado en el tiempo de las obras, incluidas las grandes, y la persistencia de una mano de obra poco calificada y empleada por períodos cortos, la falta de mecanismos sindicales de defensa laboral y el bajo salario imperante en el sector, hacen que este sector genere fundamentalmente un empleo precario y mal remunerado, sin acceso a prestaciones sociales, poco dinamizador del mercado interno de las ciudades.

Como generador de empleo y de valor agregado, el sector de la construcción es muy modesto,<sup>15</sup> pues nunca ha llegado a las magnitudes que alcanzó o aún mantiene la industria manufacturera, tiene una menor productividad que la industria y no es exportable como bien material, por lo que no logra mantener el dinamismo económico urbano. Un análisis más detallado de tres aspectos, nos llevaría a establecer el peso real, a nuestro juicio sobreestimado por los gobernantes, del sector en la economía urbana: a) sus efectos multiplicadores reales sobre la industria extractiva o manufacturera generadora de materias brutas o primas para la construcción, pues la mayor parte de las maquinarias y equipos utilizados proviene del exterior; b) la relación con el subsector terciario de bienes raíces encargado de la comercialización en propiedad o renta de los inmuebles producidos; y c) la compra o renta de inmuebles por actores extranjeros por medio del subsector de bienes raíces ya señalado, que implica el ingreso de divisas a la economía urbana, creciente pero de difícil cuantificación.<sup>16</sup>

## El capital financiero y la ciudad

El desarrollo del capitalismo en América Latina, al igual que en el resto del mundo, ha venido acompañado de una constante modificación de la estructura sectorial del capital, del surgimiento y crecimiento de nuevas fracciones del capital, y de cambio del peso relativo de cada una de ellas en la economía, en su asiento natural urbano y con respecto al poder político en el Estado.

Desde su formación a finales del siglo XIX mediante la fusión del capital bancario y el industrial, el capital financiero ha venido aumentando su presencia en el mundo capitalista y su poder multiforme en la economía en general y la urbana en particular, hasta llegar a convertirse hoy en la fracción determinante y dominante en ella.

---

15 En la Zona Metropolitana del Valle de México oscila entre el 4 y el 6% del PIB local.

16 Estas precisiones, aunque son de mi responsabilidad, surgen a raíz de observaciones acertadas de José Luis Coraggio al texto inicial.

En América Latina, sus manifestaciones significativas se remontan a fines del siglo XIX e inicios del XX mediante el crédito bancario a las personas, incluyendo a los comerciantes exportadores e importadores y, sobre todo, el financiamiento desde el extranjero de la construcción de los ferrocarriles que transformaron las estructuras urbanas con su implantación, promovieron un proceso intenso de colonización del territorio y creación de muchas ciudades-estación que hoy ocupan lugares importantes en los sistemas urbanos del continente, redujeron notoriamente la distancia-tiempo en el territorio y aumentaron la movilidad de las personas y mercancías (Pradilla Cobos, 2009: 35-36).

La presencia urbana del capital financiero se hizo aun más visible en la producción de la ciudad, con su participación en el financiamiento del *proceso de industrialización por sustitución de importaciones* desarrollado sobre todo en la segunda posguerra mundial con la presencia del capital financiero multinacional, directamente o mediante las transnacionales industriales implantadas en la región, el cual añadió un nuevo componente estructural a la ciudad (las zonas industriales), al tiempo que atrajo a su alrededor la ocupación irregular de tierra y la autoconstrucción de barriadas de trabajadores, e indujo la urbanización acelerada, procesos que marcaron el período 1940-1980 de la historia urbana latinoamericana.

Los estados latinoamericanos se convirtieron en usuarios asiduos y adictos del capital financiero nacional y transnacional para el financiamiento de obras de infraestructura regional y urbana casi desde el surgimiento de las naciones independientes, papel que creció durante la industrialización sustitutiva, y se incrementó en los años setenta con la orgía del crédito masivo y barato generada en el mundo por el *boom* petrolero, del que participaron sobre todo Venezuela, México y Ecuador, y que se convirtió en pesadilla de muchos países de la región en cuanto concluyó la *feria de los millones* con la caída de los precios del petróleo y cedió su lugar al encarecimiento del crédito y la crisis de la deuda latinoamericana en los albores de la década de los ochenta. Este crédito fue utilizado intensamente en la construcción de infraestructura urbana, sobre todo vialidades, y en la aparición en escena de la nueva línea de financiamiento a la vivienda de “interés social” construida o promovida por los estados.

En los inicios de los años setenta, en varios países latinoamericanos surgió un sector financiero específico para la vivienda de las capas medias y altas: los sistemas de ahorro y préstamo para la vivienda y sus *unidades de poder adquisitivo constante* (UPAC), para proteger el ahorro frente a las constantes devaluaciones monetarias, pero que encarecía continuamente el crédito para sus usuarios-compradores de vivienda, por lo que no logró, sin embargo, impulsar significativamente su construcción y menos aún el desarrollo eco-



nómico como lo habían prometido o soñado sus creadores (Pradilla Cobos, 1974; Pradilla Cobos, 1987: III).

Desde la década de los setenta del siglo xx, el capital financiero acompañó el proceso de crecimiento del sector comercial y de servicios, empujado por el crecimiento industrial, que luego adquirió autonomía con la liberación del comercio internacional y la libre circulación de capitales implantadas por el patrón neoliberal de acumulación de capital en los años ochenta. El crecimiento acelerado desde esa época del crédito al consumo de la población urbana mediante las tarjetas de crédito, colocó al capital bancario-financiero como uno de los factores fundamentales de la aceleración del ciclo de rotación del capital mediante su impacto sobre la reducción del tiempo de circulación-realización de las mercancías, tanto en el sector de los bienes de consumo inmediato como, y sobre todo, los intermedios que forman parte del equipamiento de las viviendas y otros soportes materiales (electrodomésticos, muebles, aparatos electrónicos, medios de comunicación, etcétera) y en los últimos tiempos, en la adquisición de automóviles, cuyo uso creciente constituye uno de los factores fundamentales de los agudos problemas de movilidad urbana en nuestras ciudades.

En la fase actual del proceso multiseccular de mundialización del capital—la neoliberal—, el capital financiero multinacional ha penetrado intensamente los sistemas bancarios y financieros latinoamericanos, en algunos casos a partir de la privatización de la banca estatal, y mediante la compra de las instituciones bancarias, financieras y de seguros de todo tipo previamente en manos de capitales nacionales, hasta llegar a entregar la mayor parte del sistema financiero de algunos países a empresas extranjeras.

La ampliación de las funciones del capital financiero y bancario, y el significativo avance de la *bancarización* de la población urbana en las últimas décadas, ha incrementado notoriamente la presencia física desconcentrada del capital bancario y financiero, las sucursales, en particular en los corredores urbanos terciarios y los centros comerciales de todas las escalas, con su iconografía.

Hoy afirmamos, sin duda alguna, que el capital financiero es la fracción del capital dominante en la economía mundial, en las economías nacionales latinoamericanas, y en sus formas territoriales dominantes: las metrópolis. Su papel de proveedor de adelantos de capital a las empresas de todo tipo y nivel, incluidas las promotoras inmobiliarias, para la inversión y el funcionamiento cotidiano, y de adelantos de renta a los empresarios y los trabajadores para el consumo, en ambos casos bajo la forma de crédito, le ha dado un papel insustituible en la acumulación de capital y la herramienta para asumir el control de las otras fracciones.

Pero la presencia masiva del capital financiero en la economía nacional y urbana, su papel generalizado en los procesos sociales públicos y privados,

su carencia de ataduras materiales directas en los procesos de producción e intercambio, su capacidad casi ilimitada de emigrar rápidamente de un lugar a otro en el planeta, cuyas transacciones internacionales no son gravadas por los sistemas fiscales, su sed de ganancias rápidas, su naturaleza abiertamente especulativa, ha sido uno de los factores detonantes de casi todas las recesiones económicas durante estas tres décadas de neoliberalismo.

### **La articulación del capital inmobiliario y el financiero y su papel en la producción de lo urbano**

Por la presencia de las rentas capitalizadas en el precio del suelo, el carácter complejo del bien inmueble, el prolongado tiempo de su producción y realización mercantil, la combinación entre el suelo-soporte y el inmueble tiene en general un alto *costo de producción* que lleva a que el promotor-productor inmobiliario tenga que convertirse en sujeto de un crédito bancario para el financiamiento de la obra, como *capital fijo o circulante adelantado*, que después trasladará al comprador mediante el crédito hipotecario. Las mismas causas más la presencia del interés bancario causado por el crédito al productor elevan el *precio de mercado* del producto, y exigen la presencia de un crédito a largo plazo para el comprador del bien inmueble. El largo plazo del crédito al comprador, sobre todo en el caso de la vivienda, alarga significativamente la realización de la mercancía inmobiliaria y el retorno del dinero invertido más la ganancia para el productor y otros actores involucrados, por lo que la presencia del capital financiero es necesaria e irremplazable.

El alto costo del bien inmueble reduce la demanda solvente, particularmente, en el caso de la vivienda para los sectores de ingresos medios y bajos; barrera que se busca eliminar o mitigar mediante el otorgamiento de crédito estatal subsidiado para los sectores de ingresos bajos o el crédito de la banca hipotecaria privada. La necesaria presencia del crédito, tanto en el proceso de producción de los soportes materiales como en su circulación-realización mercantil, introduce de lleno el capital financiero en el circuito inmobiliario con un papel protagónico y predominante.

Durante el proceso acelerado de urbanización en América Latina, el capital financiero, en particular el manejado por los organismos financieros multinacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), estuvo presente en la producción de vivienda urbana para los sectores de ingresos medios y bajos, que los estados debieron emprender por motivos políticos. El crédito estuvo también presente en la producción de las *condiciones generales de la producción y de la reproducción social* complementarias a la vivienda en todo el territorio. Entonces, los organismos de vivienda estatales operaban como clientes y garantes de este financiamiento, el cual transferían al de-rechohabiente o beneficiario de la vivienda, o absorbían a “costo perdido”

como subsidio total o parcial, para aumentar la demanda solvente sin que el comprador tuviera una relación directa con el financista. Esta relación variaba cuando el comprador de vivienda era (es) beneficiario de un crédito hipotecario de un sistema de ahorro y préstamo para la vivienda por el cual entraba en una relación directa de pago de crédito asignado en unidades de poder adquisitivo constante (УРАС) que aumentaban su costo con la devaluación, hecho particularmente grave en ese período de aguda inflación, previo y posterior a la crisis de 1982 (Pradilla Cobos, 1974).

Desde entonces y hasta nuestros días, los bajos niveles salariales reales de los trabajadores latinoamericanos, que se deterioraron gravemente por el impacto de las altas tasas de inflación y las políticas de austeridad salarial aplicadas generalizadamente luego de la recesión de 1982, las altas tasas de desempleo y la inestabilidad de los ingresos de los trabajadores precarios e informales, que son aproximadamente la mitad de la población de las grandes ciudades en el momento actual (Portes y Roberts, 2005; Pradilla Cobos, Moreno Galván y Márquez López, 2011), han colocado a la gran mayoría de ellos como “no sujetos de crédito” del capital inmobiliario-financiero privado y, aun, de las instituciones estatales de vivienda.

Con las reformas neoliberales a los programas de vivienda de los estados latinoamericanos, cambió la función del Estado, que de constructor y promotor de la vivienda de “interés social” pasó a ser banco hipotecario que entrega crédito a los derechohabientes para que compren vivienda a los grupos inmobiliarios privados, los cuales obtienen el financiamiento para la producción en los mercados de capital financiero nacional y transnacional, con las condiciones que este impone. Al vender la vivienda, la inmobiliaria transfiere el crédito del que fue objeto para construir, al organismo estatal que financia al comprador y al comprador mismo dependiendo de las condiciones del crédito otorgado. La vivienda para sectores de ingreso medio o alto es financiada directamente por la banca hipotecaria, mediante la transferencia de los créditos de la empresa inmobiliaria a la banca.

Cada vez opera más intensamente el mecanismo de la preventa sobre proyecto, mediante el cual el comprador entrega a la inmobiliaria, como adelanto o “enganche”, una parte del costo de la vivienda permanente o transitoria —en el caso del llamado *tiempo compartido* en el sector turismo— o de locales comerciales y de oficinas, sobre planos y previamente al inicio de la obra, para que la empresa constructora obtenga una parte del financiamiento de la obra, libre de pago de intereses bancarios. Este sistema, que eleva el costo para los compradores, ha generado para ellos recurrentes pérdidas sobre todo en las recesiones, cuando quiebran las promotoras inmobiliarias y no reembolsan a los compradores.

En los megaproyectos urbanos (centros comerciales, edificios de usos mixtos, centros corporativos, unidades habitacionales cerradas, etcétera), dada

la gran magnitud física y de costo de los proyectos, el capital promocional inmobiliario está íntimamente relacionado con el capital financiero nacional y sobre todo transnacional, proveniente de bancos o fondos de inversión, grandes inversionistas, fondos de pensiones privatizados o grupos de pequeños ahorristas que se involucran directamente como socios inversionistas de los proyectos o que se mueven como “golondrinas” en el mercado abierto de capitales.

Sumados todos los papeles descriptos anteriormente, en el contexto de la desindustrialización en curso de las grandes ciudades que reduce el papel y la presencia del capital industrial, el sector financiero se ha convertido en la fracción hegemónica del capital en las ciudades. Esa hegemonía incluye –pero no se agota ni resume en– su papel como principal agente en la construcción y reconstrucción de lo urbano, a través de su fusión con el capital inmobiliario.

El carácter abiertamente especulativo del capital financiero, su alto grado de movilidad al carecer de ataduras significativas a los procesos productivos mismos y beneficiándose de la desgravación de sus operaciones internacionales, su hambre de ganancias rápidas y los crecientes riesgos que asume por ello, convierten a la hegemonía del capital financiero en un grave factor de riesgo para el sector inmobiliario y para el desarrollo de las ciudades mismas. El papel que jugó el capital financiero en el *boom* del sector inmobiliario norteamericano previo a 2008, y en su gigantesca y estrepitosa crisis de ese año, así como su capacidad para transmitir su crisis hacia otros sectores de la economía incluido el productivo, y hacia otros países, lo convirtieron en el responsable de la recesión de 2008-2009 en todo el mundo, la más profunda desde la recesión de 1929-1930, que ha hecho dudar del futuro del patrón neoliberal de acumulación de capital (Rozo, 2011: cap. 1). Paradójicamente, la solución temporal de esa crisis se encontró en la inyección masiva y multimillonaria de dinero proveniente del presupuesto de los estados nacionales, empezando por los de los países hegemónicos en el capitalismo mundial, que los convirtió en salvadores y virtuales propietarios de muchos grandes bancos y corporaciones transnacionales, contradiciendo los principios básicos del neoliberalismo mismo. Situaciones similares se observan en la crisis en curso en diversos países europeos.

En México, en el período reciente (2013), las más grandes promotoras inmobiliarias dedicadas a la producción de vivienda de interés social se encuentran en quiebra virtual y han dejado de producir vivienda debido a la reducción vertical de los compradores y el abandono de muchas ya vendidas; el rescate por el gobierno no ha aliviado la situación y muchos analistas indican que esta situación es una de las causas de la recesión iniciada en la economía en su conjunto.

## **La declinación de las formas de producción popular, su subordinación al mercado y su subsunción al capital**

Las formas populares de producción de lo urbano, en particular de la vivienda y otros inmuebles, consistentes en la autoconstrucción y la autogestión de la producción con ayuda de un trabajo asalariado parcial, han declinado notoriamente en términos de importancia relativa y de protagonismo social, aunque desigualmente según los países y las ciudades.

La permisividad y tolerancia gubernamental ante la ocupación irregular e ilegal de suelo, no exenta de episodios de aguda represión y desalojos, que fue notoria en la región durante las décadas de urbanización acelerada (1940-1980), han desaparecido casi totalmente ante el crecimiento urbano acumulado, la escasez de suelo urbanizable, la elevación de las rentas del suelo periférico, la valorización ideológica de la propiedad privada y los reclamos, focalizados estratégicamente, de sustentabilidad ambiental.

Al dejar de ocuparse de la obtención del suelo para la vivienda popular, por inducción de las agencias multinacionales de crédito, dejándolo a cargo de los solicitantes de vivienda, los gobiernos latinoamericanos han reducido drásticamente o eliminado sus programas de “lotes con servicios” y autoconstrucción o autogestión de las viviendas, que fueron comunes en el pasado, concentrándose en las funciones de banca hipotecaria para derechohabientes o “sujetos de crédito” del sector popular, subordinada a la acción del capital inmobiliario.

Gran parte de la nueva demanda popular de vivienda se resuelve ahora mediante la densificación, sobreocupación, fragmentación o, aún, incremento de la altura de las zonas de vivienda construidas en el pasado; seguramente la autoconstrucción o la autogestión popular están presentes en esos procesos. Algunos gobiernos como los de la Ciudad de México después de 1997, intentaron construir políticas de vivienda popular a partir de estos procesos que no requieren de nuevos terrenos y de la expansión urbana periférica.

Ahora, la acción del capital inmobiliario en la reconstrucción de áreas de vivienda para capas medias y altas, la expansión mercantil en los corredores terciarios en áreas populares (Pradilla Cobos, 2010) o los megaproyectos de usos mixtos se desarrollan en zonas antes periféricas pero hoy integradas plenamente a la estructura urbana, que fueron ocupadas irregular o ilegalmente, legalizadas luego de largas luchas populares, producidas por autoconstrucción en el pasado, cuya propiedad fue regularizada posteriormente y que ahora son sometidas plenamente a la lógica del mercado capitalista del suelo y revalorizadas en esos términos para beneficio del capital inmobiliario-financiero y sus clientes.

Un encabezado periodístico ejemplifica, objetiva o exageradamente, lo que ocurre en diversas áreas urbanas latinoamericanas: “Todos quieren casa

en la favela Rosinha”, describiendo el *boom* inmobiliario en esta favela de Río de Janeiro, estratégicamente ubicada, después que los cuerpos policiales impulsaran su “pacificación” en el marco de la adecuación de la ciudad para sus dos megaeventos internacionales: el campeonato mundial de fútbol y los juegos olímpicos (Armendáriz, 2012: 18).

## **El Estado neoliberal y la producción de lo urbano: de la intervención y la promoción pública al papel de facilitador de la acción privada**

Como lo señalamos anteriormente, en el neoliberalismo el Estado cedió gran parte de su papel en la producción de lo urbano. La ineficiente, burocrática y desarmada planeación urbana del período intervencionista declinó cediendo su proclamado papel de prefiguradora y anticipadora del futuro de lo urbano a la sumatoria de los megaproyectos privados de desarrollo urbano antes descritos, formulados autónomamente y en función de su ganancia por el capital inmobiliario-financiero. Las políticas urbanas de los gobiernos locales, aún de los autoproclamados “de izquierda”, se convirtieron en pragmáticas “facilitadoras” de la acción de los promotores inmobiliarios convertidos, en razón de la desindustrialización de las metrópolis, en los únicos generadores de nuevo valor y nuevos empleos, aunque precarios y mal remunerados (Pradilla Cobos, 2009: cap. V).

La función facilitadora de los gobiernos se expresa en la desregulación o regulaciones urbanas adecuadas a las necesidades de las intervenciones privadas, en la dotación directa o la promoción de la construcción de infraestructuras y servicios adecuados a los megaproyectos, en el otorgamiento directo de desgravaciones e incentivos fiscales o administrativos para su realización, y en su promoción directa<sup>17</sup> en el marco de las políticas de “desarrollo urbano”.

El Estado mantiene aún parte de su papel de productor y operador de las grandes infraestructuras urbanas –condiciones generales de la producción y reproducción de lo urbano–, aunque crecientemente recurre a su financiamiento y operación por el capital privado, donde nuevamente está presente el capital inmobiliario-financiero; y en términos generales, estas acciones responden a su función facilitadora subordinada a los intereses privados del gran capital y no a los de los sectores urbanos mayoritarios que ven reducida cuantitativa y cualitativamente su capacidad de acceder a ellos.

En el ámbito de la producción de vivienda de “interés social” para los sectores de ingresos bajos, en el cual el Estado fue durante cuatro décadas casi el único actor proveedor diferente de los autoconstructores populares, este abandonó la programación, promoción, producción y comercialización

---

17 Son los casos de Puerto Madero en Buenos Aires o del Proyecto Santa Fe y el desarrollo Reforma en Ciudad de México.



y se transformó en un agente financiero hipotecario que subsidia y abarata el crédito, mientras el capital inmobiliario-financiero se ocupa de la planeación, diseño, producción y comercialización de los conjuntos y unidades habitacionales y, por ello, en el determinante de las condiciones materiales concretas de subsistencia de los trabajadores, y el diseñador de la ampliación física de las ciudades, con los resultados antes señalados, sometiéndolas por entero al régimen capitalista de producción y mercantilización.

### **La revalorización-reconstrucción de las áreas centrales y las nuevas formas de apropiación de las periferias**

En el patrón neoliberal de acumulación de capital, el capital inmobiliario-financiero ha desatado una nueva oleada de reconstrucción en las áreas urbanas consolidadas a principios y mediados del siglo xx, la que lleva a la demolición de inmuebles industriales, de vivienda o comercio, cuyo ciclo de obsolescencia y recuperación de la inversión original ya concluyó hace años, bien localizados con relación al conjunto de la estructura urbana y los ejes de flujos vehiculares más intensos, con rentas del suelo elevadas, para demolerlos y reconstruirlos en altura con destino a centros comerciales, inmuebles de usos mixtos terciarios o de vivienda para sectores de ingresos medios y altos. Así, se reproduce el ciclo de realización de las rentas del suelo acumuladas históricamente, y se generan nuevas rentas en beneficio del capital inmobiliario-financiero promocional, ahora convertido también en terrateniente; se intensifica significativamente el uso del suelo mediante la verticalización—las torres— para distribuir el peso del precio del suelo entre un número elevado de compradores; y se realizan inversiones masivas de capital, cuya ganancia será distribuida entre el capital inmobiliario y su socio, el financiero, beneficiado con los intereses cobrados a los compradores durante el plazo de amortización cuando actúa solo como ente financiero, y con parte de la ganancia total cuando se asocia directamente en la promoción.

La reestructuración urbana a partir de la trama de corredores terciarios, que se ha constatado en la Zona Metropolitana del Valle de México (Pradilla Cobos, 2010) y en otras metrópolis, es uno de los productos de esta oleada de reconstrucción interior de las metrópolis que, entre otros aspectos, significa el regreso de las capas de altos ingresos a los antiguos centros urbanos, como habitantes de unidades cerradas verticales de vivienda de alto costo.

En el otro extremo de la escala social, los megaconjuntos periféricos de microviviendas promovidas por el capital inmobiliario-financiero en la periferia lejana, que hoy sustituyen a la vivienda producida por el Estado, siguen impulsando, en forma ampliada, la expansión periférica incorporando tierras rurales, de poco valor monetario pero alto valor ambiental, al campo

de operación de las rentas del suelo urbano, tanto en la periferia como sobre la ciudad en su conjunto.

### **A manera de conclusión: la ciudad mercantilizada donde todo puede ser sometido a la lógica del capital, incluido lo público**

En la ciudad latinoamericana de hoy, los vectores de mercantilización son múltiples. La privatización por desincorporación, asociación, concesión o desinversión estatal, convierte a las vialidades y parques, las infraestructuras y los servicios públicos en mercancías, cuyo precio se establece en el mercado (Pradilla Cobos, 2009: cap. III). Los impactos de la acción del capital inmobiliario-financiero en las áreas centrales o la periferia elevan los precios del suelo en toda la ciudad, y los de la vivienda de alquiler.

Las áreas urbanas producidas en el pasado por invasión de suelo y autoconstrucción, ya legalizadas, están plenamente mercantilizadas. Aún las áreas ocupadas irregular o ilegalmente y producidas por autoconstrucción que no han sido legalizadas jurídicamente, están ahora sometidas al mercado bajo la forma *sui generis* denominada *mercado informal* (Abramo, 2011; Eibenschutz y Benlliure, 2009).

La creciente privatización de la infraestructura vial mediante las vías exprés concesionadas a empresas privadas, de peaje, diferencian socialmente su uso, lo elitizan, dificultan la movilidad del transporte público y de los peatones, y se convierten en barreras fragmentadoras de lo urbano. La privatización de los medios de transporte colectivo conlleva su encarecimiento, al eliminar el subsidio estatal e incrementar su costo con la ganancia privada.

En diversas ciudades como la de México, la publicidad mercantil ha invadido las fachadas de los grandes edificios con anuncios gigantescos, los muros de los terrenos baldíos o los estacionamientos, se cubren con paneles publicitarios las vialidades primarias con grandes anuncios “espectaculares”, el exterior de los vehículos de transporte público, los parabuses públicos, etcétera, hasta convertir a la ciudad en un gigantesco aparato publicitario mercantil, visualmente contaminado.

La creciente mercantilización capitalista de lo urbano es hoy uno de los factores de elevación de los costos de vida en las grandes ciudades y, en el contexto del crecimiento del desempleo urbano, de la precarización e informalización del trabajo y de la tendencia a la caída continua del salario real, es uno de los factores esenciales del incremento de la pobreza urbana.

La *competitividad* de las ciudades, pregonada y exigida por los economistas neoliberales, solo designa ahora la capacidad que tengan de operar como máquina de acumulación de capital, como supermercado de todos los bienes y servicios, como aparato publicitario, como instrumento de expoliación económica de sus habitantes. La contradicción entre el carácter colectivo de la pro-

ducción de la ciudad, y la apropiación privada de sus beneficios ha alcanzado un grado superlativo, cuya mediatización ha sido abandonada por el Estado.

Los estudios apologéticos de la *globalización* de las ciudades latinoamericanas, que ocultan las contradicciones sociales generadas por el patrón neoliberal de desarrollo urbano, o aquellos que utilizan acríticamente conceptos acuñados para interpretar o describir a las ciudades hegemónicas en el capitalismo, ignorando las diferencias estructurales que nos separan de ellas, no nos aportan elementos sustantivos para la solución de nuestros agudos problemas, o para el diseño de una alternativa de transformación. Por ello, es necesario avanzar en la construcción de una teoría urbana que explique, desde nuestra realidad social, aquella de las ciudades latinoamericanas y sus particularidades y diferencias.

## Bibliografía

- Abramo, Pedro (2011). “O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes cidades: notas para delimitar um objeto de estudo”. En Natal, Jorge (org.), *Territorio e planejamento*. Río de Janeiro: IPPUR, UFRJ y Letra Capital.
- Armendáriz, Alberto (2012). “Todos quieren casa en la favela Rocinha”. *Reforma Internacional*, n° 18, 3 enero 2012, Ciudad de México.
- Duhau, Emilio (2008). “Los nuevos productores del espacio habitable”. *Ciudades*, n° 79, RNIU, Puebla.
- Eibenschutz Hartman, Roberto y Goya Escobedo, Carlos (coords.) (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México 1996-2006. Dimensión, características y soluciones*. México DF: Cámara de Diputados, SEDESOL, UAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Eibenschutz Hartman, Roberto y Benlliure, Pablo (2009). *Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades*. México DF: SEDESOL, UAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Jaramillo, Samuel (1981). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Kosik, Karel (1976 [1961]). *Dialéctica de lo concreto*. México DF: Grijalbo.

- Márquez López, Lissett y Pradilla Cobos, Emilio (2008). “Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario”. *Cuadernos del CENDES*, n° 69.
- Mendiburu, Diego (2011). “Vivir en un gueto”. *Emeesquis*, n° 258, julio.
- Portes, Alejandro y Roberts, Bryan (2005). “La ciudad bajo el libre mercado”. En Portes, Alejandro; Roberts, Bryan y Grimson, Alejandro (eds.), *Ciudades Latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pradilla Cobos, Emilio (1974). “La política urbana del Estado colombiano”. En Castells, Manuel (comp.), *Estructura de clases y política urbana en América Latina*. Buenos Aires: SIAP.
- \_\_\_\_\_ (1984). *Contribución a la crítica de la teoría urbana. Del espacio a la crisis urbana*. Xochimilco, México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- \_\_\_\_\_ (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. México DF: Fontamara.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. Xochimilco, México DF: Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina”. *Cadernos Métropole*, n° 24.
- Pradilla Cobos, Emilio y Pino Hidalgo, Ricardo (2004). “Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos”. En Sánchez de Carmona, Manuel y Córdoba, Consuelo (dir.), *Anuario de espacios urbanos*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pradilla Cobos, Emilio; Moreno Galván, Felipe y Márquez López, Lissett (2011). “Cambios económicos y morfológicos, y conflictos sociales en la Zona Metropolitana del Valle de México (1982-2010)”. Ponencia presentada en el Coloquio “Métropoles des Amériques: Inégalités, conflits et gouvernance”, Montreal, 3 y 4 de octubre.
- Pradilla Cobos, Emilio; Márquez López, Lissett; Carreón Huitzil, Saúl y Fonseca Chicho, Elías (2008). “Centros comerciales, terciarización y privatización de lo público”. *Ciudades*, n° 79.
- Pradilla Cobos, Emilio (coord.); Díaz Flórez, Laura O.; Hernández Diego, Celia; Nemeth Chapa, Frida G.; Moreno Galván, Felipe; Pino Hidalgo, Ricardo A.; Santiago de la Cruz, Carolina y Valderrama Ríos, Carolina

- (2016). *Zona Metropolitana del Valle de México: cambios demográficos, económicos y territoriales*. Libro electrónico. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en: <http://www.emiliopradillacobos.com/LibrosPDF/2016%20ZMVM%20cambios%20demograficos.pdf>.
- Puebla, Claudia (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. México DF: El Colegio de México.
- Rozo, Carlos A. (2010). *Caos en el capitalismo financiero global*. Xochimilco, México DF: Océano y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Schteingart, Martha (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*. México DF: El Colegio de México.