



Las políticas neoliberales y la ciudad en América Latina: desafíos teóricos y políticos

Pedro Pérez

María Carla Rodríguez

**LAS POLÍTICAS
NEOLIBERALES
Y LA CIUDAD
EN AMÉRICA LATINA
DESAFÍOS TEÓRICOS Y POLÍTICOS**

Pírez, Pedro

Las políticas neoliberales y la ciudad en América Latina : desafíos teóricos y políticos / Pedro Pírez ; María Carla Rodríguez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA, 2022.

Libro digital, PDF - (Seminarios y jornadas)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-29-1946-1

1. Sociología Urbana. 2. América Latina. I. Rodríguez, María Carla. II. Título.

CDD 307.76098

Otros descriptores asignados:

Teoría urbana crítica / Procesos urbanos latinoamericanos / Financiarización periférica / Urbanización bajo lógicas no mercantiles / Epistemología y metodología de la investigación urbana

LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES Y LA CIUDAD EN AMÉRICA LATINA DESAFÍOS TEÓRICOS Y POLÍTICOS

**Pedro Pérez
María Carla Rodríguez
(compiladores)**



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
IIGG | **GINO**
GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

El presente libro contiene una selección de los trabajos presentados en el V Seminario de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana (RELATEUR), organizado conjuntamente con el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) y el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (Buenos Aires, 27-30 de julio de 2021)



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES

IIGG | **GINO GERMANI**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Colección Seminarios y Jornadas

Martín Unzué - Director

Carolina De Volder - Coordinadora del Centro de Documentación e Información

Comité Académico del Instituto de Investigaciones Gino Germani

Rosana Abrutzky - Coordinación técnica

INVESTIGADORES

Titulares

Dr. Pablo Dalle (Director alterno)

Dra. Ana Clara Camarotti

Dra. María Carla Rodríguez

Dr. Jorge Daniel Castro Rubel

Suplentes

Dra. Analía Inés Meo

Dr. Marcelo Raffín

Dra. María Gabriela D'Odorico

Dr. Ricardo Jesús Laleff Ilieff

CLAUSTRO DE AUXILIARES

Titulares

Mag. Rosana Abrutzky

Suplentes

Mag. Vanina Inés Simone

CLAUSTRO DE BECARIOS

Titulares

Lic. María Victoria Imperatore

Lic. Martín Hernán Di Marco

Agustina Trajtemberg

Suplentes

Lic. Luca Zaidan

Lic. Mirna Lucaccini

Lic. Sebastián Lemos

Eduardo Rosende - Corrección de estilo y composición

Silvia Leone - Diseño de tapa

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Pte. J.E. Uriburu 950, 6° piso (C1114AAB), Ciudad de Buenos Aires, Argentina

www.iigg.sociales.uba.ar

ISBN 978-950-29-1888-4



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercialCompartirIgual 4.0 Internacional

ÍNDICE

Introducción. Aportes desde América Latina para una comprensión crítica de los procesos urbanos latinoamericanos <i>María Carla Rodríguez y Pedro Pírez</i>	11
--	----

PARTE I

La reconfiguración de la urbanización en América Latina durante los años de hegemonía neoliberal

1. Perspectivas sobre los procesos del capital y sus efectos urbano-territoriales

Financeirização periférica, neoextrativismo e urbanização dependente na América Latina <i>Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro y Nelson Diniz</i>	25
---	----

La financiarización de las infraestructuras y su impacto en la configuración del territorio <i>Alfonso Valenzuela Aguilera</i>	53
---	----

2. Algunas dimensiones particulares

Inflexão neoliberal, milícias e o controle dos territórios populares: desafios para a teoria urbana crítica na América Latina <i>Orlando Alves dos Santos Junior</i>	79
---	----

De antiguas periferias a áreas pericentrales: reconfiguraciones
socioterritoriales en las metrópolis de América Latina. El caso de
Restrepo y barrios aledaños en el pericentro sur de Bogotá
Thierry Lulle..... 103

Corredores urbanos terciarios: configuración socioterritorial
de la zona metropolitana de Cuernavaca, México
*Blanca Rebeca Ramírez, Carla Filipe Narciso, Lisett Márquez López
y Rafael Mora López* 137

El proceso de neoliberalización en la gestión urbana local
y la institucionalización de Convenios Urbanísticos.
¿De la mercantilización a la captura del marco regulatorio urbano?
Natalí Peresini..... 165

3. Aristas de la producción de la ciudad desde lógicas no mercantiles

La compleja relación de la urbanización popular
con la mercantilización capitalista
Pedro Pérez 195

Hacia una definición sociológica de la informalidad urbana
Julio A. Calderón Cockburn 213

La resolución de la necesidad de vivienda en la periferia histórica
del Gran Santiago
Paula Rodríguez Matta..... 231

Produção comum do espaço: a construção teórica
de uma alternativa
Renan dos Santos Sampaio 253

PARTE II

Reflexiones epistemológicas y metodológicas sobre la producción de objetos de conocimiento en la investigación urbana

División intelectual del trabajo: de la generación del conocimiento
al colonialismo académico
Blanca Rebeca Ramírez 281

Ideologías coloniales, narrativas y percepciones populares persistentes de otredad etno-racial en las cambiantes dinámicas de exclusión urbana. Debates y evidencia sobre México, Colombia, Chile y Argentina <i>Javier Ruiz-Tagle y Carolina Aguilera</i>	305
Circulación de ideas de planificación urbana y de políticas urbanas en América Latina <i>Guillermo Jajamovich, Camila Saraiva y Gabriel Silvestre</i>	331

María Carla Rodríguez¹ y Pedro Pérez²

INTRODUCCIÓN

APORTES DESDE AMÉRICA LATINA PARA UNA COMPRESIÓN CRÍTICA DE LOS PROCESOS URBANOS LATINOAMERICANOS

Este libro se integra por algunas de las ponencias presentadas en el Quinto Seminario Internacional de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana (RELATEUR) llevado a cabo entre el 27 y el 30 de julio de 2021.

Desde su formación en la ciudad de México en noviembre de 2011, la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana (RELATEUR) viene promoviendo el desarrollo de enfoques teórico-metodológicos críticos para dar cuenta de las particularidades de los procesos urbanos de la región, que permitan entender las dinámicas urbanas, sus contradicciones y conflictos, así como las alternativas sociales en la producción y consumo del territorio urbano.

Con esa finalidad, RELATEUR ha organizado previamente cuatro seminarios internacionales (Río de Janeiro 2013, Medellín 2015, Querétaro 2016 y Quito 2018) cuyos resultados se difundieron en libros y revistas académicas de toda América Latina. Al mismo tiempo, y dentro de las actividades de los Congresos Latinoamericanos de Teoría Social realizadas en la ciudad de Buenos Aires en 2015 y 2017, RELATEUR organizó dos mesas de trabajo.

Las actividades públicas de RELATEUR se han orientado por los siguientes objetivos generales:

1 Profesora titular de la Carrera de Sociología e investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

2 Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

INTRODUCCIÓN

- Fortalecer la formación de un pensamiento teórico crítico latinoamericano sobre la problemática urbana de América Latina, que explique tanto lo general como lo particular de esta realidad y sus diferencias y contradicciones con el pensamiento dominante.
- Fomentar prioritariamente el intercambio, difusión y publicación de trabajos originales sobre teoría urbana crítica de los investigadores de la región y sobre la región, con el horizonte de impulsar la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana.
- Proponer, promover y apoyar la investigación, la enseñanza y el desarrollo de tesis y disertaciones de posgrado de tipo comparativo entre países y ciudades, que aporten elementos para la construcción de una teoría urbana latinoamericana.
- Establecer relaciones de intercambio con otras iniciativas de formación de pensamiento crítico acerca del tema urbano en otras regiones del mundo.
- Promover la igualdad, la equidad y la reciprocidad en los intercambios científicos con los países centrales del sistema-mundo.

Las sociedades latinoamericanas iniciaron su urbanización participando en la división internacional del trabajo como aportantes de bienes primarios a la industrialización capitalista que se consolidaba en Europa y América del Norte, transfiriendo parte importante de sus excedentes a través de una estructura colonial que modeló instituciones, políticas, poblaciones y territorios.

Consecuentemente, sus economías mostraron límites para su crecimiento y los Estados enfrentaron dificultades para la recaudación fiscal necesaria para un papel activo. Los llamados “Estados de Bienestar” en los países de capitalismo avanzado, más allá de sus diferencias, mantuvieron esas relaciones. Las experiencias latinoamericanas, caracterizadas además por la oposición de los sectores de poder frente a políticas de distribución, solamente desarrollaron limitadas políticas de integración económica, social y territorial.

La urbanización latinoamericana se caracterizó desde sus inicios por las desigualdades, tanto en sus dimensiones intraurbanas como entre regiones. Las condiciones de desarrollo de sus economías promovieron la concentración de las inversiones y los aparatos estatales no contaron con recursos para combatir esas desigualdades, aun en los casos en que se lo propusieron.

En consecuencia, se caracterizaron por el predominio de modalidades mercantiles que, dadas las debilidades de los mercados urbanos de trabajo y de la participación estatal, resultaban accesibles sólo a partes reducidas de la población. El rasgo estructural de la urbaniza-

ción latinoamericana fue el predominio de la producción-consumo mercantil para los sectores de ingresos medios y altos y la exclusión del mercado formal para el resto de la sociedad. Los sectores populares, excluidos, tendieron a construir de manera predominantemente no mercantil los componentes para asentarse en la ciudad: ocuparon o compraron clandestinamente suelo, autoconstruyeron sus viviendas, construyeron o demandaron infraestructuras y servicios ante el Estado, contribuyeron a gestar mercados informales urbanos y, bajo ciertas condiciones, se involucraron en procesos de politización, poniendo en práctica experiencias de producción del hábitat urbano guiadas por lógicas de producción de lo común.

Las transformaciones ocurridas a partir de los años setenta, denominadas como reestructuración neoliberal, acentuaron esas condiciones con el incremento de la explotación de los trabajadores, la desindustrialización local, el debilitamiento de la capacidad de inclusión y distribución del mercado de trabajo —con sus consecuencias particulares en cuanto a características de género, grupos etarios y movimientos migratorios— y la reducción de la participación estatal en la atención de las condiciones de reproducción de la población en general y de los sectores populares urbanos en particular.

La estatalidad se reconfiguró en todos sus niveles (simbólicos, normativos, institucionales) y facilitó la creciente participación del capital privado en la producción de la urbanización, por diferentes medios: privatización que transfirió infraestructuras y servicios; mercantilización de la producción de vivienda social que dejó en manos empresarias las decisiones fundamentales; creciente penetración de la mercantilización en los procesos de urbanización autoproducida; endeudamiento público y privado que se expande capilarmente, alcanzando amplias capas de sectores populares urbanos.

La urbanización quedó cada vez más subordinada a los flujos financieros. Las grandes empresas tuvieron un papel cada vez mayor en su configuración, en particular, grandes proyectos inmobiliarios y obras de infraestructura decididas y construidas bajo el control de lo que se ha llamado la empresarización. Las consecuencias territoriales, sociales y ambientales de esos procesos, que están actualmente configurándose, son un objeto relevante para el conocimiento crítico.

En ese contexto, para concretar los objetivos de RELATEUR identificamos algunas de las dimensiones centrales de la urbanización latinoamericana que merecen ser atendidas en la reflexión. En consecuencia, para la discusión en el seminario de Buenos Aires, propusimos dos núcleos de cuestiones.

El primero implicó trabajar sobre la comprensión de los procesos diversos que configuran a la urbanización y sus resultados; el segundo

se focalizó en las relaciones políticas (poder y hegemonía) que otorgan significación a aquellos procesos.

Ese seminario debió haberse realizado en los primeros días de agosto de 2020 como había sido decidido al finalizar el Cuarto Seminario en la ciudad de Quito en 2018. Sin embargo, la llegada de la pandemia de COVID 19 nos llevó a posponerlo por un año, con la inocente presunción de que para entonces el virus se habría retirado. Para ello el Comité Científico de RELATEUR decidió esa modificación, así como que las ponencias que habían sido aceptadas se presentasen al seminario en 2021.

El seminario así se hizo. Claro que por el mantenimiento de la pandemia debió adoptarse la —para entonces ya generalizada— modalidad virtual por medio de la —en esos días cotidiana— plataforma *Zoom*.

En la reunión de Quito de 2018 se había decidido que el seminario siguiente fuera organizado por la Universidad de Buenos Aires. Esa responsabilidad se concretó gracias al compromiso de dos instituciones de la Facultad de Ciencias Sociales: el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) y el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG). Para ello se contó con la participación de investigadores de los grupos de estudios urbanos de ambos institutos, con la coordinación de Pedro Pérez (IEALC) y María Carla Rodríguez (IIGG).

No fue fácil elegir los trabajos que forman parte de este libro. Al seminario se presentaron treinta y tres ponencias. De allí la necesidad de una selección. Para ello se tuvieron en cuenta dos criterios: la adecuación a la convocatoria del seminario, particularmente el aporte teórico para estudiar la urbanización latinoamericana y la calidad de los textos presentados. En la selección participaron los miembros del Comité Científico de la Red que, casi en su totalidad, fueron quienes coordinaron las mesas del seminario.³ El resultado fue un total de trece trabajos que se organizaron en dos grandes agregados: el primero, **La reconfiguración de la urbanización en América Latina durante los años de hegemonía neoliberal**, que a su vez fue dividido en tres secciones (*Perspectivas sobre los procesos del capital y sus efectos urbano-territoriales*, *Algunas dimensiones particulares* y *Aristas de la producción de la ciudad desde lógicas no mercantiles*). En tanto que el segundo agregado presenta **Reflexiones epistemológicas y metodológicas sobre la producción de objetos de conocimiento en la investigación urbana**.

De conjunto, los trabajos revisados por los autores y nutridos a la luz del intercambio ocurrido durante el Seminario, dan cuenta de una

3 El Comité Científico está integrado por: Orlando Alves dos Santos Jr., Peter Brand, Fernando Carrión, Priscilla Connolly, Carmen Imelda González, Daniel Hiernaux, Samuel Jaramillo, Alberto Lovera, Pedro Pérez, Emilio Pradilla, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Blanca Ramírez, María Carla Rodríguez, Beatriz Rufino.

búsqueda por encontrar formas de problematizar las actuales tendencias de la urbanización que demandan no sólo mejores conocimientos, sino comprender de otro modo el conocimiento mismo y su papel. Despliegan esa búsqueda a través de reflexiones en torno a categorías y conceptos situados para interpretar la producción capitalista del espacio en el contexto latinoamericano, así como sobre las condiciones de producción y circulación de esos conocimientos. Problematizan las articulaciones entre el nivel estructural con el de las lógicas intermedias —de los entramados de agentes/actores y redes de políticas— con el fin de explicar los actuales mecanismos y prácticas que dan cuenta, en los planos materiales y simbólicos, de las lógicas y tendencias que guían esa urbanización capitalista. Indagan sobre la productividad de los aportes desde disciplinas específicas —como la sociología— y su relación con la interdisciplina.

Muestran cómo el Estado, las políticas y la construcción de poder, resultan factores centrales para explicar la dinámica y los mecanismos de producción y distribución de clases, familias y personas en las ciudades y territorios y cuáles son las características y limitaciones concretas, en esta fase del capitalismo financiarizado. Constatan cómo políticas homogeneizantes en la región, tienen por efecto incrementar la desigualdad. Dejan sentada la importancia de complejizar la conceptualización que aborda la mecánica de las prácticas, por ejemplo, en la revisión de la informalidad, en términos del papel productor del Estado para definir los límites de la legalidad y establecer negociaciones entre actores y la comprensión de su rol respecto de los distintos componentes de las políticas, la producción del hábitat y el proceso de urbanización (suelo, organización del trabajo, producción de conocimiento, insumos materiales).

Finalmente, dejan en claro la relevancia de la interseccionalidad entre clase, etnia y género, por un lado, y la dimensión ambiental, por otro, junto con la identificación de experiencias de resistencias propositivas, que alimenten el debate en torno de la construcción de alternativas y de pensamiento crítico sobre la transición sistémica.

De este modo, en la sección ***Perspectivas sobre los procesos del capital y sus efectos urbano-territoriales***, en el trabajo de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro y Nelson Diniz de Carvalho Filho (IPPUR-UFRJ, Brasil), *Financeirização periférica, neoextrativismo e urbanização dependente na América Latina*, los autores reflexionan sobre el caso brasileño y argumentan sobre la pertinencia de la actualización de la teoría de la dependencia frente a la crisis sistémica del capitalismo, abordada en términos de los ajustes espacio-temporales y de los ciclos sistémicos de acumulación, para comprender las nuevas modalidades de dependencia que se manifiestan en el actual ciclo rentista y neoextractivista, en su dimensión urbano-metropolitana.

A continuación, *La financiarización de las infraestructuras y su impacto en la configuración del territorio*, de Alfonso Valenzuela (UA del Estado de Morelos-Cuernavaca, México) examina los nuevos instrumentos bursátiles, los diseños normativos y los modelos de gestión que permiten la continuación de grandes negocios inmobiliarios bajo una lógica predominantemente financiera e identifica los impactos territoriales en la configuración de las ciudades mexicanas. Da cuenta del modo en que, al financiar las infraestructuras asociándolas a la reproducción de procesos de endeudamiento soberanos, se subvenciona la circulación del capital y provoca la valorización del mercado del suelo, aumentando así los desplazamientos y alimentando las rentas diferenciales en el territorio.

En el apartado *Algunas dimensiones particulares*, Orlando Alves dos Santos Junior (IPPUR-UFRJ, Brasil) presenta *Inflexão neoliberal, milícias e o controle dos territórios populares: desafios para a teoria urbana crítica na América Latina*. A partir de la crisis del progresismo en Brasil y el ascenso de Jair Bolsonaro, indaga sobre las bases de legitimación de los proyectos conservadores, abordando teóricamente un aspecto poco desarrollado en los análisis políticos: la relación entre valores y proyectos societales amplios (dimensión universalista) y los territorios vividos cotidianamente por las personas (dimensión particularista); este abordaje torna comprensible la expansión de fenómenos como las milicias urbanas en tanto correlato de la experiencia conservadora, pero también, da cuenta del territorio como anclaje donde pueden surgir movimientos sociales e insurgencias de carácter emancipador.

Thierry Lulle (U. Externado de Colombia, Bogotá), por su parte, presenta *De antiguas periferias a áreas pericentrales: reconfiguraciones socioterritoriales en las metrópolis de América Latina. El caso de Restrepo y barrios aledaños en el pericentro sur de Bogotá*, donde introduce la “noción de *stade de peuplement*” (estado de poblamiento) para dar cuenta de las conexiones macro y micro en el proceso de complejización sufrido por estos espacios intermedios o de transición en sus dinámicas territoriales y sociopoblacionales, que se corresponden con el desarrollo de distintas tipologías residenciales y diferentes intensidades en el proceso de urbanización ocurrido en las últimas décadas y explora similitudes y diferencias entre Bogotá, Santiago y Buenos Aires.

Luego, en *Corredores urbanos terciarios: configuración socioterritorial de la zona metropolitana de Cuernavaca, México*, Blanca Rebeca Ramírez, Carla Narciso, Lisset Márquez y Rafael Mora (UAM-Xochimilco, México) desarrollan una propuesta de análisis que considera a los corredores terciarios como instrumento fértil para estudiar la evolución, crecimiento, organización y comportamiento de las ciudades, entender los procesos diferenciales de urbanización y debatir con los

instrumentos tradicionales y otras perspectivas teóricas del análisis urbano. Argumentan que los corredores de infraestructura constituyen una base de concentración de múltiples actividades terciarias y espacios de diferente categoría que modifican, con el apoyo de políticas públicas, los usos de suelo, su intensidad y la evolución de los precios y, de este modo, explican la dinámica de diferenciación social urbana.

Finalmente, se incluye en este apartado el trabajo de Natalí Peresini (CONICET-CEVE, Córdoba), *El proceso de neoliberalización en la gestión urbana local y la institucionalización de Convenios Urbanísticos. ¿De la mercantilización a la captura del marco regulatorio urbano?* A partir del estudio de la ciudad de Córdoba, Argentina, el artículo evidencia la importancia de la escala local como espacio institucional y material donde se concreta el proceso de neoliberalización. La concentración y participación en las decisiones de políticas públicas de los agentes empresariales ligados al negocio urbano-inmobiliario plasman una modalidad de gobernanza urbana empresarialista que se traduce en un fenómeno de captura de la potestad regulatoria local.

En tercer lugar, la sección ***Aristas de la producción de la ciudad desde lógicas no mercantiles*** presenta tres trabajos que sitúan el fenómeno de la urbanización y la vivienda autoproducidas como parte integral —y en expansión— del capitalismo contemporáneo en la región, bajo diversas modalidades que se van complejizando (expansión de las periferias, densificación del tejido existente con reproducción de segundas viviendas y periferias históricas, ocupación de intersticios en áreas centrales, etc.).

En *La compleja relación de la urbanización popular con la mercantilización capitalista*, Pedro Pírez (UBA-CONICET, Buenos Aires) inscribe la urbanización popular en un nudo de relaciones no mercantiles y mercantiles capitalistas e indaga sus efectos en la generación de insolvencia de la población. Da cuenta del modo en que esa interacción legitima ideológicamente la mercantilización capitalista orientando el sentido común hacia el logro de la permisibilidad para producir esos bienes por fuera del mercado. De este modo la urbanización popular, que caracteriza como alternativa de sobrevivencia, se vincula con las otras modalidades integrando el proceso heterogéneo de la urbanización latinoamericana. No obstante, al incorporar trabajo no mercantilizado y controlar los procesos productivos, también provoca un posible movimiento de autonomía popular que, bajo ciertas condiciones, podría no solamente debilitar el acoso de la mercantilización, sino expandir la desmercantilización y, en consecuencia, fortalecer económica y socialmente a los sectores populares, como lo demuestran distintas experiencias continentales de desarrollo cooperativo autogestivo.

Seguidamente, Julio Calderón (UN Mayor de San Marcos, Lima, Perú) en *Hacia una definición sociológica de la informalidad urbana*, re-

visita dicho debate teórico conceptual y establece como hipótesis que la “informalidad urbana” constituye un conjunto de prácticas coproducidas en un campo o espacio social por agentes que disputan (y negocian) intereses y valores referidos a la producción social del espacio urbano. Actuando en la frontera porosa entre lo legal y lo ilegal, la coproducción estaría asociada a una dinámica elástica y móvil entre lo formal y lo “informal”, que constituyen un sistema interconectado, que define como un complejo *continuum*. El hecho de que las élites gobernantes “toleren” el quiebre de la norma e ingresen a la zona gris, expresa la necesidad de búsqueda de legitimidad por fuera de los canales institucionales. Por su parte, las poblaciones urbano-populares aceptan parcialmente la legislación en búsqueda de su interés y negocian órdenes paralelos o nuevas leyes que se acomoden mejor a su modo de vida. De este modo, alienta el desarrollo de una agenda de investigación con perspectiva sociológica, que conecte la coproducción de la informalidad, la operación de las redes en el *continuum* y el recurso al derecho.

Tras ello, Paula Rodríguez Matta (ANID Fondecyt, Chile) en *La resolución de la necesidad de vivienda en la periferia histórica del Gran Santiago* revisita la teoría de la producción social del espacio, que propone poner el foco en los agentes creadores de valor; y la teoría crítica del valor, que se fija en cómo los agentes creadores de valor lo producen en sus dos magnitudes, de uso y de cambio. Explica cómo, en las periferias históricas, los agentes creadores de valor establecen precios monopólicos a partir de las restricciones asociadas a la bancarización en el acceso a la producción mercantil legal de amplias capas de la población y, en particular, las y los migrantes internacionales. En estos contextos de desprotección y de inseguridad social, la búsqueda del dominio del valor de cambio se vuelve una grilla de inteligibilidad para la resolución de las necesidades de reproducción biológica y social.

Por último, en *Produção comum do espaço: a construção teórica de uma alternativa*, Renan dos Santos Sampaio (FAU-USP, Sao Paulo, Brasil) formula un abordaje integral sobre las formas de producción del espacio, situando lo común como ámbito de reflexión y ruptura. Plantea que las diferentes formas de producción del espacio aparentemente heterogéneas presentan una continuidad en su contenido. Su abordaje desde una perspectiva crítica implica un triple movimiento: partir de una concepción no lineal del tiempo, de la crítica a las apropiaciones del capital sobre estos comunes-antivalor existentes en el territorio y de las formas de producción del espacio. En ese sentido, conceptos como espacio diferencial, común y antivalor son fundamentales para reconocer la existencia de una característica universal como no capitalista e identificar una forma de producción de ruptura que, más allá de la producción del espacio, involucra el imaginario colectivo y la acción política.

Como cierre de esta publicación, la segunda parte introduce reflexiones epistemológicas y metodológicas sobre la producción de objetos de conocimiento en la investigación urbana, resaltando la necesidad llevar adelante estudios comparativos, así como una reflexión en torno a las epistemologías, las metodologías y los usos de las bibliografías por parte de investigadores, docentes y estudiantes.

Blanca Rebeca Ramírez (UAM-Xochimilco, México) presenta *División intelectual del trabajo: de la generación del conocimiento al colonialismo académico*. El ensayo se orienta por la búsqueda de formas de disolver y dismantelar el paradigma colonial de dominación académica a partir de la pregunta ¿que implicaría descolonizar la academia como parte de un trabajo de generación del pensamiento crítico dentro de los estudios urbanos y territoriales? Una posible respuesta requiere un trabajo consciente de investigación y docencia que genere otras maneras de ver la realidad y dé soluciones a los problemas que se presentan. Evidencia la producción teórica que sí existe en el sur, pero también las dificultades para su reconocimiento y acreditación por los centros académicos del norte. Para la autora, el vínculo con un norte crítico y abierto puede ser de gran utilidad para propiciar una interacción académica más igualitaria y fructífera, vinculada con la necesidad de generar en América Latina un proyecto compartido de futuro, nutrido por una reflexión teórica de sentido integrador.

De Javier Ruiz-Tagle y Carolina Aguilera (Universidad Católica de Chile) se incluye *Ideologías coloniales, narrativas y percepciones populares persistentes de otredad etno-racial en las cambiantes dinámicas de exclusión urbana. Debates y evidencia sobre México, Colombia, Chile y Argentina*. Los autores presentan evidencia sobre ideologías coloniales, narrativas y percepciones populares persistentes de negación etno-racial, en particular el mito del mestizaje, y demuestran cómo estas ideologías sostienen diferentes tipos de exclusión urbana en el continente, evidenciando la interseccionalidad entre etnicidad, raza y clase social y la vacancia en su abordaje por los estudios urbanos, salvo Brasil y Colombia. En esa línea, llaman a una nueva agenda de investigación descolonizadora de los estudios urbanos, reconociendo una perspectiva crítica en la “colonialidad del poder” (Quijano, 2000), apoyada en el uso de categorías de análisis fluidas e históricamente construidas, el reconocimiento de una posición relativa e interseccional de la clase social, la raza y la etnicidad, el reconocimiento de las auto-identificaciones etno-raciales —aunque considerando que éstas rara vez calzan con las categorizaciones externas, y que ambas sirven intereses distintos— y el reconocimiento e integración de las concepciones locales sobre el espacio y las prácticas de exclusión urbana. Señalan que bajo la corriente actual de movimientos sociales en el continente, se están

construyendo nuevos espacios de investigación para la descolonización de la investigación urbana.

Para finalizar este volumen, Guillermo Jajamovich (Universidad de Buenos Aires-CONICET), Camila Saraiva (Universidade Federal do ABC) y Gabriel Silvestre (Universidad de Newcastle), en *Circulación de ideas de planificación urbana y de políticas urbanas en América Latina*, exploran la yuxtaposición entre el desarrollo de las ciudades latinoamericanas y los circuitos internacionales de ideas urbanas y formulación de políticas desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad. Para ello se apoyan en contribuciones teóricas y metodológicas de historia transnacional del urbanismo y la planificación urbana y, en particular, la perspectiva de *policy mobility*, que les posibilita una conceptualización espacial-relacional acerca de cómo se producen las políticas y el espacio urbano. De este modo analizan la difusión de políticas urbanas en las ciudades latinoamericanas y destacan la necesidad de comprender yuxtaposiciones contemporáneas entre circuitos norte-sur, sur-sur e incluso sur-norte respecto a la difusión de las políticas urbanas, como un capítulo significativo del acceso al hábitat y el habitar urbanos y de la agenda de investigaciones actuales.

Consideramos que estos trabajos resultan plenamente vigentes y que presentan distintas aristas regionales y urbanas de una situación internacional que arrastra el trasfondo de una crisis evidenciada en 2007/09 con la posterior ralentización de la economía mundial que impactó en mayor desigualdad y empobrecimiento de la población mundial y que dan cuenta de las particularidades regionales que asumió este proceso.

La pandemia agravó y profundizó estas tendencias del capitalismo global que alcanza una expresión privilegiada en la actual guerra en Europa donde se busca sostener la dominación estadounidense, amenazada por la emergencia de bloques que pretenden discutir el orden económico, político, diplomático a escala planetaria, todo ello con nefastas e inciertas consecuencias para los pueblos del mundo, desde la suba de precios de alimentos y energía, la exacerbada militarización y el daño ambiental. América Latina queda atravesada por su particular condición histórica respecto de dicha hegemonía decadente y por la significación geopolítica de sus vastos y estratégicos recursos (agua, biodiversidad, petróleo, litio...).

Las ciudades latinoamericanas, que albergan la mayor parte de su población —en gran medida empobrecida, precarizada, desarraigada, sujeta a procesos migratorios por la sobrevivencia y presiones de desplazamientos inter e intraurbanos— continúan siendo un escenario privilegiado de los efectos de esta encrucijada histórica.

— PARTE I —

**LA RECONFIGURACIÓN DE LA
URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA
DURANTE LOS AÑOS DE HEGEMONÍA
NEOLIBERAL**

1.

**Perspectivas sobre los procesos del capital
y sus efectos urbano-territoriales**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro¹ y Nelson Diniz²

FINANCEIRIZAÇÃO PERIFÉRICA, NEOEXTRATIVISMO E URBANIZAÇÃO DEPENDENTE NA AMÉRICA LATINA

INTRODUÇÃO: DEPENDÊNCIA E URBANIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Nosso objetivo é contribuir com uma agenda de pesquisa que vincule as hipóteses contemporâneas da financeirização, do neoextrativismo e da predominância do rentismo ao conceito de urbanização dependente, advindo do debate clássico, dos anos 1960-1970, acerca das transformações urbanas na América Latina. Buscava-se, então, compreender as particularidades da relação entre a industrialização tardia, impulsionada no ciclo desenvolvimentista, e a urbanização na região, que não repetia a dinâmica de crescimento das cidades dos países centrais. Esse debate sobre os fenômenos urbanos latino-americanos se deu em uma conjuntura intelectual específica: a da emergência de abordagens e matrizes de pensamento instituídas a partir da adesão ou das críticas ao arcabouço teórico cepalino, elaborado ao longo dos anos 1950. Acompanhando as reflexões que apontavam os limites desse arcabouço, surgiram, por exemplo, as diferentes teorias da dependência.

Há muita controvérsia ao redor das teorias da dependência. Mesmo assim, é possível discernir alguns consensos. Formuladas a partir dos anos 1960, elas ofereciam uma alternativa aos enfoques desenvolvimentistas, sobretudo diante do que Martins e Filgueiras (2018) denominam como a crise do desenvolvimento dependente e associado na América Latina. Para eles, essas teorias abriram espaço para uma reinterpretada-

1 Professor Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Coordenador Nacional do Observatório das Metrôpoles (Brasil).

2 Professor do Departamento de Geografia (Educação Básica e Superior) do Colégio Pedro II (Rio de Janeiro, Brasil). Pesquisador do Observatório das Metrôpoles.

ção das sociedades latino-americanas, enfatizando a economia mundial “como formadora das classes dominantes na região e articuladora de seus processos de desenvolvimento” (p. 445).

As teorias da dependência, em especial as de inspiração marxista, orientavam-se no sentido do questionamento das capacidades das classes dominantes latino-americanas, não só das oligarquias agrárias, mas do empresariado urbano-industrial, de superar a condição de subdesenvolvimento da região. Enquanto autores da tradição desenvolvimentista defendiam a hipótese da existência de burguesias nacionais aptas à condução, relativamente autônoma, do processo de industrialização, resultando no progresso técnico, econômico e social, as teorias da dependência assinalavam os limites dessa hipótese e sustentavam que o desenvolvimento latino-americano estava bloqueado pelo padrão de relações centro-periferia. Ainda que, em suas versões “associadas”, como a de Cardoso e Falleto (1984), a tensão em torno da viabilidade do desenvolvimento tenha adquirido outros contornos, sugerindo certa margem em benefício da América Latina. Tratava-se, na verdade, de confrontar dois tipos de elaboração teórica. De um lado, as teorias da modernização, que, segundo Martins e Filgueiras (2018), “pretendiam replicar, nas periferias, os padrões de desenvolvimento dos países centrais” (p. 445). De outro, as “teorias de desenvolvimento sob a liderança de uma burguesia nacional industrial, formuladas pelos Partidos Comunistas, pela CEPAL, ou pelo ISEB” (p. 445). Mas, enfim, o que importa dizer, em consonância com Mancilla (2020), é que essa conjuntura intelectual também foi marcada pelo advento dos estudos urbanos latino-americanos.

No que concerne a esse primeiro momento de produção intelectual a respeito dos fenômenos urbanos, pode-se destacar as contribuições de Gino Germani (1967; 1973). Apelando às teorias da modernização, o autor se preocupou com o papel das cidades no processo de transformação da América Latina, refletindo sobre seu funcionamento como mecanismo integrador no contexto da industrialização e do possível surgimento de sociedades desenvolvidas na região. Ademais, foi um dos pioneiros do debate sobre a marginalidade, definindo-a, conforme Mancilla (2020), “como a falta de participação de indivíduos e grupos nas esferas da sociedade” (p. 176, tradução nossa). Uma vez que a marginalidade era explicada nos termos da dualidade tradicional-moderno, à cidade, entendida como lócus da modernidade, caberia a função de integrar as massas marginalizadas na construção da sociedade moderna capitalista.

Quijano (1966), por sua vez, questionava essa concepção estrutural-funcionalista, propondo uma abordagem histórico-estrutural, que, na interpretação de Mancilla (2020), concentrava-se na “análise

da estrutura social e do mercado de trabalho, dado que seria a capacidade ou incapacidade de responder à demanda de força de trabalho o que explicaria a marginalidade” (p. 181, tradução nossa). Abordagem remetida, ainda segundo Mancilla (2020), às relações de dependência, que estariam na base da marginalização, pois “os países dependentes não seriam capazes de gerar uma demanda real de força de trabalho devido ao padrão internacional de incorporação na economia mundial” (p. 181, tradução nossa).

Na sequência dessas primeiras elaborações, diversas iniciativas, como pesquisas, seminários, simpósios etc., transpuseram as reflexões sobre os limites do desenvolvimentismo e a dependência para o campo dos estudos urbanos. Transposição que teve como marco a publicação, em 1973, das coletâneas de Marta Schteingart e Manuel Castells: *Urbanización y dependencia en América Latina* e *Imperialismo y Urbanización en América Latina*. Tudo isso estimulando um fecundo debate acerca não apenas da cidade como objeto específico de investigação, mas sobre o próprio conceito de dependência.

Castells (1973), por exemplo, estabeleceu que a dependência, ainda que referida à questão do poder entre sociedades e/ou Estados, não corresponde à simples capacidade dos mais fortes de submeter, desde fora, os mais fracos, e sim à articulação das relações de classe, de poder e de dominação entre dois tipos de formações sociais: as dependentes e as dominantes. Note-se, aqui, a necessidade de problematizar os argumentos de Castells (1973). Afirmar que a articulação da estrutura social e a organização das relações de classe, nas sociedades dependentes, encontram sua lógica fora delas não deve levar à negação da relevância explicativa do que ocorre em seu interior. E esse aspecto, a alegada negligência quanto à dinâmica interna das sociedades dependentes, constituiu um dos principais elementos da crítica às teorias da dependência. Então, cumpre reforçar que, mais do que instituída de “fora para dentro”, a dependência resulta da dialética das relações de classe, de poder e de dominação “no interior” e “entre” sociedades dependentes e dominantes. Mas, do nosso ponto de vista, esse aspecto não foi desconsiderado pelos autores que contribuíram para delimitar o debate sobre as relações entre urbanização e dependência. Quijano (1978), por exemplo, sustentava que as especificidades das matrizes histórico-sociais das sociedades latino-americanas cumpriam um papel decisivo na mediação dessas relações. Além disso, observava que a dependência se estabelece “quando as sociedades implicadas formam parte de uma mesma unidade estrutural de interdependência, dentro da qual um setor é dominante” (p. 78, tradução nossa). Ou seja, apesar de expressar a hegemonia das classes sociais das sociedades dominantes, as relações de poder nas sociedades dependentes também operam

segundo uma lógica própria, ainda que tenham que se acomodar aos imperativos da totalidade de relações de interdependência que vinculam esses dois tipos de sociedades.

Argumentos como os de Castells (1973) e de Quijano (1978), foram objeto de outros questionamentos, sobretudo por generalizar características que seriam próprias apenas de alguns países e por não escapar do dualismo tradicional-moderno. Entretanto, isso não compromete o que há de mais promissor, em termos teórico-metodológicos, nesses argumentos. Em primeiro lugar, a importância atribuída, nas reflexões sobre a urbanização, às relações de poder entre formações sociais no âmbito do sistema mundial. Ou seja, o esforço de abordar a urbanização em termos relacionais e totalizantes. Em segundo lugar, a ideia conforme a qual, para cada período de desenvolvimento, há um padrão de urbanização dependente, descrito em termos de formas e processos típicos, abrindo caminho, em nossa perspectiva, para a delimitação de ciclos de produção social do espaço urbano. Esses são os parâmetros de análise que se quer resgatar dessa discussão. Resgate que deve considerar críticas como a de Singer (1973), para quem a dependência é apenas “um entre os vários fatores que influenciam o desenvolvimento, a urbanização e a marginalização em sociedades como as da América Latina” (p. 312, tradução nossa). Em suma, estamos retornando a uma discussão clássica, cujo âmago foi descrito da seguinte maneira: “o processo de urbanização [...] não pode ser explicado, validamente, senão como parte da problemática mais ampla da sociologia da dependência (Quijano, 1978: 76-77, tradução nossa).

O retorno a essa discussão se justifica na medida em que, à semelhança do que caracterizou o debate anterior, a investigação dos nexos entre a atual fase de desenvolvimento do capitalismo e a urbanização latino-americana encontra um fecundo horizonte de reflexão nas relações de subordinação da periferia. Se países como o Brasil têm sido convertidos, como adverte Paulani (2013), não só em plataformas de exportação, mas em plataformas de valorização financeira, essa conversão resulta de mecanismos de subordinação que não são mais os associados à industrialização. Hoje, essas relações de dependência dizem respeito, principalmente, ao modo como os países periféricos são submetidos a tendências da fase de predominância do rentismo, como a financeirização e a reprimarização, que evidenciam novas e velhas formas de extrativismo e repercutem na produção do espaço. Assim, segue pertinente a afirmação de Castells e Vélez (1973), exposta na apresentação de *Imperialismo y urbanización en América Latina*: é necessário delimitar os diferentes processos sociais que constituem os países da América Latina em sua variedade e complexidade, mas, do mesmo modo, é indispensável ressaltar o que os “une em termos de

processo econômico-político: certa similitude no lugar que ocupam no sistema de relações do imperialismo” (p. 1, tradução nossa). Mas as determinações fundamentais desse lugar mudaram ao longo do tempo, exigindo um esforço de atualização, tanto factual quanto teórico.

Portanto, buscando fortalecer o pensamento teórico-crítico sobre a urbanização, pretendemos problematizar as transformações contemporâneas do capitalismo na América Latina, destacando aspectos relacionados ao poder e ao dinheiro em nível sistêmico. Consideraremos, primeiramente, a natureza dessas transformações nos marcos da globalização neoliberal, que deixou para trás o projeto de industrialização. Em seguida, demonstraremos a necessidade de enquadrar essas transformações numa compreensão da crise do capitalismo, que remonta aos anos 1970. Esse enquadramento se desdobrará na exploração de duas hipóteses recentes: a da dominância financeira e a da emergência do que tem sido denominado como neoextrativismo. Por fim, retomando o debate da urbanização dependente e recorrendo ao caso brasileiro, delinearemos tópicos que nos parecem centrais para o estabelecimento de uma agenda de pesquisa acerca da urbanização latino-americana.

1. DA INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA À GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL

Uma vez situado o debate clássico a respeito da urbanização dependente na América Latina, cabe estabelecer, mais uma vez, que a manutenção da validade teórico-analítica dos principais termos desse debate exige sua atualização à luz das transformações contemporâneas do capitalismo. Transformações que remontam ao esgotamento dos padrões de expansão material preponderantes, em nível sistêmico, do pós-Segunda Guerra ao início dos anos 1970. Transformações, enfim, que, dentre outras consequências, contribuíram para encerrar o ciclo desenvolvimentista latino-americano. Tudo isso, recorrendo às palavras de Arrighi ([1994] 2003), indicando que algo “de fundamental parece haver-se modificado [...] no modo como funciona o capitalismo” (p. 1). E não há dúvidas de que, ainda hoje, o funcionamento dos mecanismos de acumulação de poder e de capital está determinado pelos eventos e conjunturas que se sucederam desde então.

Existem muitas maneiras de identificar e problematizar essas transformações, e isso é verdadeiro tanto no que concerne ao capitalismo central quanto ao periférico. Por exemplo, no decorrer da década de 1990, e durante os primeiros anos do século XXI, predominaram as perspectivas que mobilizavam os conceitos de globalização e neoliberalismo.

No Brasil, a obra *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*, de 1997, ilustra a centralidade desse tipo de abordagem. Como observam seus organizadores, a intenção foi a de reunir “um conjunto de ensaios que tem em comum sua mesma preocupação com os fenômenos a que se refere, genericamente, a palavra globalização” (Tavares e Fiori, 1997: 8). Resultado de um seminário cujo ponto de partida foi a releitura de um texto escrito, em 1985, por Maria da Conceição Tavares, intitulado *A retomada da hegemonia norte-americana*, a obra oferece, ainda conforme seus organizadores, “uma crítica comum não apenas à visão ingênua, apologética ou ignorante do processo de globalização, mas também uma militância crítica contra as políticas neoliberais” (p. 12). Seus capítulos analisam, primeiramente, as relações entre poder e dinheiro no sistema internacional, sublinhando o papel da diplomacia do dólar forte na retomada da hegemonia norte-americana a partir dos anos 1980. É o caso das contribuições de Tavares e Melin (1997). Na sequência, há uma ênfase na dominância financeira contemporânea, presente nos argumentos de Braga (1997). Por fim, cabe destacar como Medeiros (1997) busca compreender a inserção diferenciada de regiões como a Ásia e a América Latina nos circuitos de valorização da globalização. Ou seja, trata-se de um esforço coletivo que se ocupa das tendências de transformação do capitalismo, de sua dimensão geopolítica e de sua expressão tanto em espaços econômicos ascendentes, como a Ásia oriental, quanto em espaços cuja condição periférica foi inequivocamente reafirmada, como a América Latina. No que tange a essa espécie de bifurcação nos destinos da Ásia e da América Latina, é interessante considerar uma interpretação semelhante, a de Arrighi (2008), que também parte dos primeiros movimentos dos Estados Unidos para retomar sua hegemonia, na forma principal da denominada contrarrevolução monetarista.

O que Arrighi (2008) chama de contrarrevolução monetarista remete à ruptura com a política de déficits federais, flexibilidade monetária e negligência com o câmbio que constituíram o padrão de resposta dos Estados Unidos à recessão mundial pós-crise do petróleo de 1973. Na perspectiva do autor, embora tenha sustentado o crescimento da demanda nacional e internacional, esse padrão resultou na escalada da pressão inflacionária, em déficits nunca vistos no balanço de pagamentos norte-americano e no ataque especulativo ao dólar no final da década. E foi justamente como resposta a essas circunstâncias que ocorreu a virada para a contrarrevolução monetarista. Geralmente associada aos governos de Reagan e Thatcher, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, essa virada teve início no governo de Jimmy Carter, que, em 1979, promoveu a elevação sem precedentes da taxa de juros norte-americana (“choque Volcker”), reduzindo drasticamente o crédito

e a liquidez internacionais. Isso redundou em nova recessão mundial, forçou a reestruturação produtiva dos principais setores industriais das economias centrais, estimulou o deslocamento sistêmico de capitais da esfera da valorização produtiva para a esfera da valorização financeira e, por fim, abriu caminho para o ajuste estrutural das economias centrais e periféricas, com destaque para o caso dos países latino-americanos, que se viram incapazes de lidar com o problema do endividamento externo e forçados a aderir ao Consenso de Washington.

Foi a partir da crise da dívida externa, nos anos 1980, que teve início, na América Latina, a substituição do projeto desenvolvimentista pelo projeto de inserção competitiva nos circuitos da globalização neoliberal, que tendeu a reafirmar a dependência e a condição periférica da região. Por reafirmação da condição periférica, nas circunstâncias históricas acima resumidas, entenda-se o seguinte: mesmo a suposta margem de decisão e autonomia nacional, ou de dinamismo econômico parcial, na forma de um desenvolvimento capitalista dependente e associado, que teria existido no período desenvolvimentista, foi totalmente revertida com a globalização. Para Martins (2011), isso ajudaria a explicar a própria aproximação de Fernando Henrique Cardoso, tanto como intelectual quanto como político e presidente do Brasil, ao neoliberalismo nos anos 1990. Isto é, se no passado perspectivas como as de Cardoso e Falleto (1984) já assinalavam o dilema da margem reduzida de autonomia para o desenvolvimento no capitalismo periférico, o que implicaria, necessariamente, em um projeto de associação ao capitalismo central, no contexto da globalização, haveria ainda menos espaço para cogitar rupturas e projetos alternativos. A única saída, então, seria a adesão ao neoliberalismo. No entanto, essa não foi a única leitura corrente na passagem do século XX ao XXI. Autores como Martins (2011), tributários da tradição da teoria marxista da dependência, formularam esse dilema de outra maneira.

Segundo Martins (2011), a globalização atualizou e/ou inaugurou uma série de limites ao desenvolvimento latino-americano, os quais, se não fossem superados, constituir-se-iam em significativos obstáculos à soberania da região. Em sua opinião, isso é verdadeiro não só para os anos 1990, de estagnação econômica, mas também para a fase de crescimento aberta na primeira década do século XXI. No que tange a essa fase, o autor se refere, por exemplo, à continuidade da diminuição da participação da indústria no PIB da América Latina. Trata-se, de fato, de uma fase de expressivo crescimento, coincidente com a ascensão de governos de centro-esquerda e esquerda na região e com uma conjuntura internacional excepcionalmente favorável, que converteu a China em importante parceiro comercial. Mas, como dito, ela também esteve marcada por tendências que reforçaram a depen-

dência latino-americana. Dentre elas, destaca-se a reprimarização, que acompanhou a mencionada redução da participação da indústria no PIB. Nas palavras do autor:

A expansão econômica da América Latina a partir de 2003 apresentou pela primeira vez desde 1980 crescimento econômico *per capita* equivalente à economia mundial. Redirecionou-se o eixo geopolítico de crescimento para o Pacífico e a China, tornando-se menos dinâmico o vinculado aos Estados Unidos. O eixo de expansão para a China gera, entretanto, muitas incertezas quanto a sustentabilidade de seus resultados. Esse processo tem sido acompanhado de forte reprimarização da pauta exportadora. (Martins, 2011: 322)

Ao lado da desindustrialização e da reprimarização, Martins (2011) sublinha outras tendências, como a desnacionalização e a financeirização, que, reunidas, aprofundariam a superexploração do trabalho, proporcionariam baixo crescimento econômico, resultariam em vulnerabilidades políticas e sociais, além de afetar o equilíbrio ecológico na América Latina. Tudo isso articulado “a uma diretriz de expansão do sistema mundial que é decadente e está em crise civilizatória” (p. 341), demandando, assim, a construção de um novo padrão de desenvolvimento, orientado pela ruptura com essas tendências.

Mas o que se quer destacar é que o debate sobre as mudanças do capitalismo na América Latina tem levado, mais recentemente, à ênfase em torno de temas como a dominância financeira e a reprimarização. Isso explica a difusão de interpretações e hipóteses que, sem ignorar o acúmulo dos debates anteriores, recorrem sobretudo aos conceitos de financeirização e de neoextrativismo. Neste artigo, é a partir delas que se vislumbra a possibilidade de atualizar os termos da urbanização dependente, propondo novos horizontes de pesquisa para o campo dos estudos urbanos e, ao mesmo tempo, valorizando a tradição do pensamento crítico latino-americano. No entanto, antes de considerá-las, defende-se que as mudanças em curso devem ser abordadas à luz da crise sistêmica do capitalismo.

2. A AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO DA CRISE SISTÊMICA DO CAPITALISMO

Como já sugerido, um conjunto de transformações, iniciadas nos anos 1970, indicam que algo de fundamental modificou-se no funcionamento do capitalismo, ao menos quando se compara esse novo período com o do pós-Segunda Guerra. Desde então, o debate a respeito delas abriu caminho para variadas interpretações. Considere-se, por exemplo, a perspectiva de David Harvey, amplamente difundida no campo dos estudos urbanos.

2.1. A CRISE CONTEMPORÂNEA DO CAPITALISMO À LUZ DA TEORIA DOS AJUSTES ESPAÇO-TEMPORAIS

Harvey (2011) afirma que a crise contemporânea resulta das respostas encontradas para uma crise anterior, justamente a dos anos 1970. Seu argumento ressalta a pressão menos constante da “superacumulação” e a necessidade de absorção dos excedentes de capital, que contribui para estabilizar as contradições da acumulação capitalista. Trata-se de um argumento que remonta a obras anteriores, sobretudo *Os limites do capital*, em que Harvey ([1982] 2013) afirma que a busca “pela mudança tecnológica produtora de mais-valor, quando associada ao imperativo social da ‘acumulação pela acumulação’, produz um excedente de capital com relação às oportunidades de empregá-los” (p. 268). Nessas circunstâncias, há um “estado de superprodução do capital”, que “é chamado de ‘superacumulação de capital’” (p. 268). Acompanhando Marx, o autor sustenta que, caso não existam alternativas lucrativas de investimento, “a tendência à superacumulação deve ser contrabalançada pelos processos que eliminam da circulação o capital excedente” (p. 268). E diz que esses “processos podem ser examinados sob o título de ‘a desvalorização do capital’” (p. 268). Em suma, quando o capital excedente não é absorvido em novas frentes de investimento, a desvalorização —no limite, a destruição— do capital e as crises se tornam mecanismos fundamentais de racionalização das contradições da acumulação capitalista.

Além disso, a perspectiva de Harvey (2011) é influenciada por outra proposição de Marx: as contradições do capitalismo, os obstáculos e barreiras a sua expansão, uma vez superados, são recolocados sob novas formas e de modo tão ou mais crítico. Essa proposição contribui, por sua vez, para o entendimento do cerne da teoria dos ajustes espaço-temporais:

A sobreacumulação [...] representa uma condição de excedentes de trabalho [...] e excedentes de capital. [...] Esses excedentes podem ser potencialmente absorvidos pelos seguintes fatores: (a) o deslocamento temporal mediante investimentos em projetos de capital de longo prazo ou gastos sociais (como a educação e a pesquisa) que adiam a futura reentrada em circulação de valores de capital; (b) deslocamentos espaciais por meio da abertura de novos mercados, novas capacidades produtivas e novas possibilidades de recursos, sociais e de trabalho, em outros lugares; ou (c) alguma combinação de (a) e (b). (Harvey, 2005: 93-94)

Isso não pode ser feito sem que o sistema de crédito assumira centralidade e complexidade cada vez maiores. No entanto, ao ser mobilizado, esse sistema amplia e agrava as contradições anteriores, que foram

deslocadas temporal e/ou espacialmente. Por exemplo, investimentos em capital fixo de larga escala e grande durabilidade, via sistema de crédito, imobilizam capitais, tornando-os suscetíveis a crises de desvalorização. As expectativas de retorno desses investimentos podem ser convertidas em capitais fictícios, na forma de títulos que circulam de modo autônomo frente aos investimentos iniciais, ou seja, frente aos capitais adiantados e mesmo aos capitais já em processo de valorização. Todavia, a maior liquidez desses títulos não elimina o fato de que os investimentos precisam ser bem-sucedidos, em outros termos, de que os capitais adiantados necessitam ser efetivamente realizados para que esses mesmos títulos tenham alguma correspondência com o mundo do valor e do mais-valor. Se isso não ocorre, eles se convertem em pura ficção, em papéis que não representam riqueza real. De onde pode nascer todo tipo de descompassos entre o que acontece, de um lado, na esfera da valorização produtiva e o que é próprio, de outro lado, da esfera da valorização financeira, cuja autonomização, antes de resolver, acentua as tendências de crise.

Em suma, pode-se dizer que o ajuste das crises e contradições do capitalismo é viável, mas limitado no tempo e no espaço. E é desse modo, tomando o caso dos Estados Unidos como referência, que Harvey (2011) sustenta que a hipertrofia financeira e o incremento das dívidas públicas e privadas, descritos, cada vez mais, em termos de financeirização, funcionaram como soluções para a crise dos anos 1970, com repercussões na geografia histórica do capitalismo, mas estiveram na origem da crise de 2007-2009. Ou seja, as contradições foram postas, parcialmente superadas, mas, por fim, foram repostas.

Também é possível recorrer à teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação (Arrighi, [1994] 2003) para vincular o funcionamento e a crise do capitalismo contemporâneo à crise e à corrente de acontecimentos e conjunturas que caracterizaram o capitalismo pós-1970. Essa teoria é particularmente importante, para os nossos objetivos, porque situa as relações de poder no centro da interpretação do capitalismo, o que nos parece totalmente compatível com o esforço de atualização do debate sobre urbanização e dependência, no âmbito do qual tanto o nível sistêmico quanto as relações de poder são igualmente importantes.

2.2. A CRISE DO CAPITALISMO À LUZ DA TEORIA DOS CICLOS SISTÊMICOS DE ACUMULAÇÃO

Para Arrighi ([1994] 2003), a atual fase de expansão financeira, iniciada nos anos 1970, possui precedentes que remontam ao final do século XIV, quando “foram delineados os aspectos fundamentais de todas as expansões financeiras posteriores” (p. 90). Ao analisar essas expansões,

ampliando a fórmula geral do capital de Marx, Arrighi define do seguinte modo o padrão dos chamados ciclos sistêmicos de acumulação:

O aspecto central desse padrão é a alternância de épocas de expansão material (fases DM de acumulação de capital) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases MD'). Nas fases de expansão material, o capital monetário “coloca em movimento” uma massa crescente de produtos [...] nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário “liberta-se” de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros (como na fórmula abreviada de Marx, DD'). Juntas, essas duas épocas, ou fases, constituem um completo *ciclo sistêmico de acumulação* (DMD'). ([1994] 2003: 6)

O autor identifica quatro ciclos sistêmicos de acumulação: i) o ciclo genovês, do século XV ao início do XVII; ii) o holandês, do fim do século XVI até a maior parte do XVIII; iii) o britânico, da segunda metade do século XVIII até o princípio do XX; e iv) o norte-americano, iniciado no fim do século XIX e que prossegue na atual fase de expansão financeira. A partir do ciclo holandês, começa a correspondência entre os ciclos sistêmicos de acumulação e a ascensão, plena expansão e queda das hegemonias no sistema mundial; ascensão e queda que indicam momentos de reestruturação sistêmica. E é importante destacar, ainda, que as reestruturações sistêmicas atribuem sentido à concepção do “capitalismo histórico como sistema mundial”, utilizada por Arrighi ([1994] 2003), pois sugerem exatamente isso: um sistema submetido a ritmos cíclicos, mas, ao mesmo tempo, a contingências históricas capazes de transformar sua natureza, influenciando, no extremo, a própria maneira como se manifestam esses ritmos cíclicos. Nesses termos, apesar do caráter sistêmico-estrutural dessa concepção, as determinações de última instância são histórico-contingenciais.

Mas o que importa é como a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação vincula a crise dos anos 1970 à atual crise do capitalismo. Conforme essa teoria, a passagem das fases de expansão material para as fases de expansão financeira é marcada por uma “crise sinalizadora”, na qual “o agente principal dos processos sistêmicos de acumulação começa a deslocar seu capital do comércio e da produção, em quantidades crescentes, para a intermediação e a especulação financeira” (p. 220). De acordo com Arrighi:

Essa passagem é a expressão de uma “crise”, no sentido de que marca um “ponto decisivo”, um “momento crucial de decisão”. Através dessa mudança, o principal agente dos processos sistêmicos de acumulação de capital revela uma avaliação negativa da pos-

sibilidade de continuar a lucrar com o reinvestimento do capital excedente na expansão material da economia mundial, bem como uma avaliação positiva da possibilidade de prolongar sua liderança/dominação, no tempo e no espaço, através de uma especialização maior nas altas finanças. Essa crise é o “sinal” de uma crise sistêmica subjacente mais profunda, que, no entanto, a passagem para as altas finanças previne temporariamente. Na verdade, a passagem pode fazer mais que isso: pode transformar o fim da expansão material num “momento maravilhoso” de renovação da riqueza e do poder. ([1994] 2003: 220)

No entanto, como no argumento de Harvey (2011; [1982] 2013), essa crise pode ser resolvida apenas temporariamente. Nos termos de Arrighi ([1994] 2003), isso foi feito, ao longo do tempo, justamente na forma da financeirização, da especialização na esfera da valorização financeira, que, inclusive, prolonga e aumenta os poderes dos agentes governamentais e empresariais promotores da expansão material precedente. Considere-se, para contextualizar essa perspectiva, o caso do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano.

A contrarrevolução monetarista e a diplomacia do dólar forte cumpriram esse papel. No campo econômico, permitiram a recentralização da liquidez mundial pelos Estados Unidos, que mantiveram suas prerrogativas de regulação do dinheiro mundial, a despeito do colapso dos mecanismos de Bretton Woods. Assim, após o choque Volcker, os principais agentes governamentais e empresariais norte-americanos reposicionaram-se no topo da hierarquia do sistema financeiro internacional. E, ao fazê-lo, beneficiaram-se dessa posição, que parecia ter sido perdida com o incremento do mercado de eurodólares no final dos anos 1960.

No campo militar, a financeirização permitiu que os Estados Unidos tivessem acesso, nos anos 1980, aos recursos que viabilizaram uma escalada da corrida armamentista típica da Guerra Fria. Incapaz de mobilizar recursos semelhantes, a União Soviética foi derrotada. O colapso do bloco soviético e a demonstração de força na Guerra do Golfo (1990-1991) contribuíram para reverter a “síndrome do Vietnã”, que havia posto em questão o poder do aparato bélico estadunidense. Reversão que se estendeu ao menos até a invasão do Afeganistão, em 2001, e os primeiros momentos da segunda Guerra do Golfo (2003-2011). A vitória no campo militar, por seu turno, não só fez parecer que os Estados Unidos não tinham inimigos à altura, como fortaleceu a sustentação de sua via de desenvolvimento e crescimento econômico global, atualizada e sintetizada na forma do Consenso de Washington, como a única via possível e desejável. E isso, por fim, fez parecer que a hegemonia estadunidense, isto é, sua liderança moral e intelectual

sobre o sistema mundial estava definitivamente restabelecida. Entretanto, como já sugerido e, mais uma vez, à semelhança do argumento de Harvey (2011), as contradições próprias da crise sinalizadora norte-americana não foram definitivamente eliminadas, pois os ajustes possíveis são sempre limitados no tempo e no espaço. Essas contradições não desaparecem no que Arrighi ([1994] 2003; 2008) chama de *belle époque* das hegemonias, momentos de “colheita dos frutos” da expansão material, que coincidem com o início das fases de expansão financeira. Em resumo: a superação da crise sinalizadora não estabelece solução permanente para a crise sistêmica subjacente.

Em *O longo século XX*, o autor afirma que ainda não havia ocorrido a crise terminal da via de desenvolvimento norte-americana. No entanto, em *Adam Smith em Pequim*, obra posterior, Arrighi (2008) assinala a “crise terminal da hegemonia” dos Estados Unidos, cujo poder passaria a ser exercido na forma da dominação pura: uma “dominação sem hegemonia”, resultante do fracasso do Projeto para o Novo Século Norte-Americano, do esvaziamento da política de “guerra ao terror” e das dificuldades na segunda Guerra do Golfo, responsáveis por reavivar a síndrome do Vietnã. Tudo isso não apenas minando a hegemonia dos Estados Unidos, mas facilitando a ascensão econômica da Ásia oriental, da China em particular. Ascensão que poderia converter esse país no centro dinâmico de uma nova sociedade mundial de mercado, cujos valores seriam distintos dos que caracterizaram o caminho ocidental de desenvolvimento. Em síntese, o retorno da síndrome do Vietnã, após o fracasso militar no Iraque, tornou ainda mais evidente outra síndrome, que já era objeto de atenção nos meios políticos, acadêmicos e militares norte-americanos: a “síndrome da China”.

Adam Smith em Pequim foi publicado antes da crise financeira global de 2007-2009. No entanto, não há dúvidas de que seus argumentos principais são decisivos para compreender os ritmos e as dinâmicas da acumulação capitalista e da geopolítica mundial que emergiram desde então. Argumentos tanto mais importantes porque foi justamente a partir dessa crise que a China reforçou a projeção internacional dos seus poderes e renovou-se o debate sobre a crise da hegemonia norte-americana. Trata-se do advento de circunstâncias que nos levam a defender a centralidade de dois processos aparentemente contraditórios que incidem sobre os destinos e os caminhos do desenvolvimento dos Estados do Sul global, em particular da América Latina. Referimo-nos à aparente contradição entre, de um lado, a via da financeirização das economias latino-americanas, cujas origens remontam ao Consenso de Washington, e, de outro lado, a via do neoextrativismo, que, segundo Svampa, sugere a emergência de um novo consenso, o “das Commodities”:

O consenso das commodities é um processo complexo, rápido e recursivo e deve ser lido de várias perspectivas. Do ponto de vista econômico, envolveu um processo de “reprimarização” das economias latino-americanas, enfatizando sua reorientação para atividades principalmente extrativistas ou baseadas em rendas [...] Na visão dos governos progressistas que o apoiam, o consenso das commodities está associado à ação do Estado como produtor e regulador, bem como ao financiamento de programas sociais para os mais vulneráveis a partir da renda extrativista. (2015: 65-67, tradução nossa)

Note-se que a literatura a respeito do neoextrativismo surgiu num momento de predominância de governos progressistas na América Latina. De todo modo, ela capta tendências das transformações das economias latino-americanas, como a reprimarização, que seguem em vigor, a despeito da mudança de caráter dos governos em grande parte da região. Mais importante ainda é considerar que essas tendências se manifestam em uma fase de reestruturação sistêmica, em que a velha ordem mundial, a do imediato pós-Guerra Fria, não foi totalmente destruída e a nova, a do pós-11 de setembro e, acima de tudo, do pós-crise de 2007-2009, ainda não se estabeleceu plenamente. E, além do mais, num período em que não é evidente se e/ou quando essa nova ordem pode ser instaurada, ou se o sistema mundial ingressou numa etapa de prolongado caos sistêmico (Arrighi, [1994] 2003), quer dizer, uma situação de demanda de ordem não atendida ou difícil de ser atendida no curto prazo.

Em nossa opinião, não há, hoje, um Estado ou grupo de Estados capaz de atender a essa demanda de ordem, apto a alegar que suas ações são realizadas não em nome dos seus interesses, mas dos interesses “universais”. Mesmo porque isso exige credibilidade e capacidade de mobilizar consenso em torno dessa alegação, além do consentimento para agir na real ou suposta intenção de defender esses interesses ditos universais. E esse não parece ser o caso na atual fase de desenvolvimento do capitalismo. Portanto, parece mais plausível a hipótese do caos sistêmico prolongado, o que dá ensejo à seguinte questão: qual é o lugar da América Latina nesse caos sistêmico?

2.3. A PREDOMINÂNCIA DO RENTISMO E O LUGAR DA AMÉRICA LATINA NO CAOS SISTÊMICO

As mudanças em curso no capitalismo latino-americano estão determinadas, em nossa perspectiva, por dois processos fundamentais, que assumem relevância cada vez maior e que podem levar à suposição da existência de duas vias distintas, e mesmo contraditórias, de expansão da acumulação capitalista. Há, em primeiro lugar, a via da financeiri-

rização, típica da fase financeira do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, e que deve ser contextualizada para ressaltar as características que esse processo manifesta na América Latina. Para tanto, adota-se aqui a abordagem de Kaltenbrunner e Paineira (2021). De acordo com ela, ainda que revelem tendências análogas à financeirização das economias centrais, as recentes transformações financeiras das economias latino-americanas possuem especificidades e se originam, principalmente, de sua integração subordinada ao sistema monetário e financeiro global. Como observam os autores, a inserção internacional da América Latina foi tradicionalmente analisada, por vertentes como o estruturalismo cepalino e as teorias da dependência, recorrendo às relações comerciais e aos investimentos estrangeiros diretos. A partir desse recurso, formulavam-se questões sobre as capacidades de autonomia e de desenvolvimento da região. Mas, atualmente, as relações comerciais e os investimentos estrangeiros diretos foram complementados pelo crescimento dos mercados financeiros globais e pela integração dos países emergentes nesses mercados. Além disso, Kaltenbrunner e Paineira (2021) afirmam que, “à semelhança de sua integração nos mercados de produtos, essas relações financeiras se caracterizaram pela dependência, a subordinação e as hierarquias” (p. 158, tradução nossa). Isso posto, interpretam a subordinação financeira à luz da literatura sobre a estrutura hierárquica do sistema monetário internacional, mobilizando, ainda, o conceito marxista de dinheiro mundial e contribuições tanto da economia política internacional quanto do enfoque pós-keynesiano.

Articulando esses diferentes referenciais, os autores demonstram como, entre 2000 e 2013, cresceram os fluxos de capitais em direção às economias emergentes, o que resultou, por sua vez, no acentuado incremento das reservas internacionais, especialmente em dólares, acumuladas nessas economias. No que concerne à América Latina, sobressai o exemplo do Brasil, cujas reservas aumentaram de 50 bilhões de dólares, em 2004, para 364 bilhões, em 2014. Mas, ao contrário do que se pode imaginar, uma vez que o incremento de reservas permite que os países da periferia façam frente a súbitas fugas de capital, os argumentos de Kaltenbrunner e Paineira (2021) sugerem que esse padrão de acumulação de divisas reforçou o caráter hierárquico do sistema monetário e financeiro global. Isso porque, nesse movimento, os países centrais encontraram oportunidades para impor a canalização de sua excessiva liquidez, bem além das reais necessidades dos países emergentes, cujas economias foram submetidas, cada vez mais, a uma lógica de curto prazo.

Trata-se, nos termos deste artigo, de um ajuste espaço-temporal das contradições da acumulação capitalista, cada vez mais financeirizada nos países centrais, que, no período mencionado, deslocaram para

a periferia parte de sua liquidez excessiva. Algo tanto mais decisivo quando se considera que, na ausência dessa alternativa, a absorção da referida liquidez teria sido muito mais difícil. De todo modo, o importante é ressaltar como, do ponto de vista de Kaltenbrunner e Paineira (2021), o movimento de capitais internacionais que levou a esse padrão de acumulação de reservas nos países emergentes teve repercussões internas, principalmente na estrutura e no comportamento dos bancos. Para eles, o movimento geral de capitais em direção ao Brasil (caso de que se ocupam, mas que encontra semelhanças em outros países latino-americanos) contribuiu para modificar o perfil dos empréstimos bancários no país, à medida que os “empréstimos de longo prazo (arriscados) para o setor produtivo foram substituídos por empréstimos para famílias (menos arriscados) de curto prazo” (p. 175, tradução nossa). Com isso, o “crédito à indústria” ou, de modo mais abrangente, o financiamento geral das empresas não financeiras assumiu, cada vez mais, os contornos da desintermediação bancária, tornando essas empresas “muito ativas nos mercados financeiros” (p. 183, tradução nossa). Kaltenbrunner e Paineira (2021) exploram, em especial, a participação das empresas não financeiras no mercado de derivativos.

Mas também é importante considerar, em segundo lugar, a via do neoextrativismo. Ou seja, a via que se manifesta, à primeira vista, na forma da demanda crescente por *commodities* e outros bens primários produzidos na América Latina. Demanda fundada, na passagem do século XX ao XXI, na expansão material da economia global, impulsionada especialmente pelo crescimento chinês. No entanto, o que poderia parecer uma contradição entre essa via e a anterior, e mesmo entre o extrativismo clássico e o neoextrativismo, só existe, em nossa opinião, na superfície. A passagem abaixo, que se refere à distinção mais comum entre esses dois tipos de extrativismo, ajuda a compreender o que está em questão:

Os termos extrativismo e neoextrativismo estão intimamente ligados à crítica do ressurgimento de um modelo econômico e de crescimento capitalista voltado para a extração e exportação de matérias-primas, que tem sido perseguido em muitos países latino-americanos desde a virada do milênio. Autores como Eduardo Gudynas, Alberto Acosta e Maristella Svampa usam o conceito de extrativismo para se referir à predominância de atividades econômicas que se baseiam principalmente na extração de recursos e na valorização da natureza sem políticas distributivas, enquanto o termo neoextrativismo está vinculado aos governos nacionais que usam a receita excedente das atividades extrativas para combater a pobreza. (Brand, Dietz e Lang, 2016: 129-130, tradução nossa)

Nos termos deste artigo, se há, de fato, diferenças entre o extrativismo clássico e o neoextrativismo, elas não deveriam ser buscadas numa ruptura com o histórico de subordinação da América Latina, pois, apesar do debate que se pode estabelecer a respeito de seus maiores ou menores efeitos redistributivos, a dinâmica do neoextrativismo antes reforça do que diminui as condições de dependência. Assim, adotamos as abordagens de Gago e Mezzadra (2017), Mezzadra e Neilson (2015; 2019) e Arboleda (2021), cujo sentido geral não é o de demonstrar a oposição entre o velho e o novo extrativismo, mas investigar como as finanças, o extrativismo e, além do mais, a logística estão fortemente articulados. Essas abordagens propõem que as reflexões sobre o conceito de extrativismo devem ir além da centralidade dos mercados de commodities, além do sítio propriamente dito de extração e dos circuitos ligados às atividades primário-exportadoras, buscando os vínculos dessas atividades com os circuitos da logística e das finanças. E é nesse sentido que se sugere outro conceito de neoextrativismo, assinalando que as conexões entre extração, logística e finanças abrem espaço para que um conjunto de operações do capital sejam identificadas como operações de extração. Gago e Mezzadra (2017), por exemplo, mencionam casos que variam dos rendimentos extraídos de complexas cadeias de produção do agronegócio, da mineração de dados (“*data mining*”) à extração de rendas de classes populares, por intermédio do endividamento, destacando, ainda, a captura de rendas urbanas, no contexto de processos de gentrificação. Tudo isso, enfim, correspondendo à generalização, ao transbordamento, da lógica extrativista, que passaria a se manifestar nos mais diversos âmbitos da vida econômica e social. Para nós, quando se apela a esse tipo de abordagem, o que se evidencia é um complexo jogo que vincula a criação de valor à extração de valor, esse último processo assumindo a forma de múltiplas modalidades de captura de rendas.

Em síntese, o debate em torno do neoextrativismo ou do conceito ampliado de extrativismo mobiliza o que Mezzadra e Neilson (2015; 2019) definem como “operações de extração do capital”, que envolvem a captura de recursos, de rendas, de excedentes etc. Operações cujos atributos indicam, segundo Gago e Mezzadra (2017), os seguintes aspectos: i) a extração não pode ser reduzida às operações ligadas à produção de matérias-primas; ii) o conceito de extração supõe a exterioridade do capital frente ao trabalho vivo e à cooperação; e iii) a extração não pode ser associada, exclusivamente, aos espaços rurais ou não urbanos.

Trata-se, em nossa perspectiva, de um debate que reúne questões e argumentos semelhantes aos de Paulani (2016), para quem a atual fase de desenvolvimento do capitalismo é caracterizada, principalmente, pela exterioridade do capital e pela predominância do rentismo, ou

seja, dos rendimentos derivados da propriedade frente aos rendimentos oriundos da produção. A autora defende que, atualmente, o poder dos capitalistas está cada vez mais fundado no “pagamento de rendas, sejam elas provenientes da exploração de recursos naturais, da criação de monopólios, da existência de diferenciais de produtividade, ou das mais diferentes formas de *rent seeking*” (p. 526). Assim, sua abordagem evidencia como o rentismo se tornou “constitutivo do processo de acumulação, e não um ‘pecado contra a acumulação’” (p. 526).

Do nosso ponto de vista, esse é o caminho para resolver a aparente contradição entre as duas vias mencionadas: a da financeirização e a do neoextrativismo. Contradição que conduz à proposição da existência de dois consensos distintos, que moldariam de maneira diversa as possíveis trajetórias do desenvolvimento latino-americano: o Consenso de Washington e o Consenso das Commodities. Ao recorrer à interpretação de Paulani (2016), defendemos que é possível aproximar esses dois processos em função do que eles têm em comum: ambos se vinculam à predominância do rentismo, típica do capitalismo contemporâneo e que se impõe, crescentemente, sobre a América Latina. Algo tanto mais verdadeiro à medida que a globalização redunde em caos sistêmico, aumentando as pressões competitivas e os conflitos no sistema mundial. Quer dizer, segundo nossa hipótese, na ausência de alternativas, o rentismo seguirá sendo a força principal que determina o lugar subordinado da América Latina nessa fase de caos sistêmico. É o que se observa, por exemplo, no caso brasileiro, cujas modalidades prioritárias de inserção nos circuitos globais de acumulação, ainda conforme Paulani (2013), estão condicionadas, por um lado, pela conversão do país em plataforma internacional de valorização financeira e, por outro, pela reprimarização de sua pauta de exportações. Mas o que, afinal de contas, a predominância do rentismo sugere em termos de agenda de pesquisa sobre a urbanização latino-americana?

3. A URBANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA NO CONTEXTO DA PREDOMINÂNCIA DO RENTISMO: TÓPICOS PARA UMA AGENDA DE PESQUISA

Até aqui, oferecemos um conjunto de reflexões acerca das atuais mudanças no funcionamento do capitalismo, enfatizando suas repercussões e manifestações na América Latina. Longe de esgotar o debate, buscamos destacar temas, conceitos e abordagens cuja circulação é ainda relativamente restrita no campo dos estudos urbanos. Se é verdade, por exemplo, que a financeirização —do território, das cidades etc.— tornou-se um dos objetos mais difundidos nas pesquisas urbanas, perspectivas seminais desse processo continuam pouco exploradas. É o caso das contribuições de Giovanni Arrighi, que, como visto, operam na longa

duração e em nível sistêmico, assinalam a recorrência da dominância financeira e ressaltam as relações de poder constitutivas da acumulação de capital. Quando não se recorre a contribuições como essas, fica comprometida, por exemplo, a capacidade de superar o presenteísmo e o nacionalismo metodológico que predominam nos estudos urbanos contemporâneos.

Além de fazer circular essas ideias, de enquadrar as transformações latino-americanas na crise sistêmica do capitalismo e de sugerir o desdobramento da globalização neoliberal em um caos sistêmico mais ou menos prolongado, nosso esforço mobiliza, ainda, outros temas, conceitos e perspectivas igualmente promissores. É o caso da atenção voltada para o debate em torno do neoextrativismo e de nossa síntese, que propõe que tanto esse processo quanto o anterior, a financeirização, devem ser vinculados ao rentismo, traço marcante da atual fase de desenvolvimento do capitalismo. Assim, retomando o conceito de urbanização dependente e os temas que giram ao seu redor, defendemos que as pesquisas urbanas e metropolitanas se orientem pelo acúmulo da tradição crítica latino-americana, atualizando a ideia segundo a qual os processos de produção social do espaço estão vinculados, na América Latina, tanto às peculiaridades de suas formações sociais quanto à integração subordinada dos países da região no sistema mundial. Pretendemos, portanto, resgatar os termos desse debate clássico, cuja hipótese diretriz, na perspectiva de Castells (1973), enfatizava a “articulação de formas espaciais derivadas dos diferentes tipos de dominação que marcaram a história do continente” (p. 7-8, tradução nossa). Naquele momento, o autor propunha a existência de três tipos de dominação: a colonial, a capitalista-comercial e a imperialista (industrial e financeira). Não poderíamos, por extensão, sugerir, mesmo que provisoriamente, a ideia de uma dominação rentista? Ou melhor, não poderíamos falar de dominação rentista-extrativista, uma vez que o que define esse tipo de dominação é, acima de tudo, a extração de valor e a captura de rendas nos mais diversos circuitos de acumulação? Enfim, é com base em termos e questões como essas e considerando o caso brasileiro que sustentamos a necessidade de uma agenda de investigação que se ocupe, principalmente, dos seguintes tópicos.

3.1 QUESTÃO REGIONAL E FRAGMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO

A questão regional brasileira foi tradicionalmente formulada em torno da temática dos desequilíbrios entre as partes do território nacional, resultantes do desenvolvimento social e espacialmente desigual da industrialização. Esse padrão de desenvolvimento desigual foi objeto de políticas de planejamento e de iniciativas de integração, na forma principal do estabelecimento de superintendências de desenvolvimento

regional, como foi o caso da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959. No entanto, a partir do experimento neoliberal dos anos 1990, a abertura da economia brasileira ao mercado externo, as privatizações e o abandono das políticas de desenvolvimento regional, dentre outros fatores, explicam por que autores como Pacheco (1998) identificaram tendências à fragmentação do território nacional, oriundas da inserção ativa do país na globalização e da reestruturação produtiva que lhe acompanhou. Mais adiante, a retomada das políticas regionais e a consequente tentativa de redistribuição espacial dos recursos nacionais, em razão do experimento neodesenvolvimentista, teriam contrabalançado as tendências à fragmentação.

Seja como for, a natureza preponderantemente rentista e extrativista da atual fase de dependência econômica do país, que se aprofunda à medida que a globalização se converte em caos sistêmico, parece autorizar o resgate da hipótese da fragmentação do território. Em nossa opinião, isso se justifica em virtude do impulso renovado à inserção diferenciada de suas regiões nos distintos circuitos de extração que operam contemporaneamente, o que permitiria retornar, inclusive, ao debate clássico sobre as economias de enclave. Há que considerar, igualmente, as formas como a logística e as distintas mediações escalares vinculam, sem necessariamente integrar, esses fragmentos do território, tanto nacionalmente quanto no âmbito das cadeias globais de valor.

3.2. REDE URBANA E NOVOS PADRÕES DE URBANIZAÇÃO

Ao menos desde os anos 1980, vários estudos vêm apontando tendências de transformação e complexificação da rede urbana brasileira, em relação ao padrão conformado no auge do projeto de industrialização por substituição de importações. Padrão descrito em termos de macrocefalia. Em geral, essas tendências urbanas são consideradas a partir do processo de desconcentração industrial, que teria, no mínimo, relativizado a situação anterior de predominância de metrópoles como Rio de Janeiro e São Paulo.

Para Diniz (2002), por exemplo, a reversão da polarização industrial, sobretudo da área metropolitana de São Paulo, iniciada na segunda metade dos anos 1960, mas acelerada na década de 1990, pode ser explicada levando-se em conta as seguintes razões: i) deseconomias na área metropolitana de São Paulo e criação de economias de aglomeração em vários outros centros urbanos e regiões; ii) ações do Estado em termos de investimento direto, incentivos fiscais e construção de infraestrutura; iii) busca de recursos naturais, traduzida pelo movimento das fronteiras agrícola e mineral, com reflexos na localização industrial e dos serviços; iv) unificação do mercado, potencializada pelo desenvolvimento da infraestrutura de transportes e comunicações;

e v) efeitos locacionais da competição interempresarial. Tudo isso resultando na emergência de uma nova configuração urbana, marcada justamente pela perda de influência das regiões metropolitanas primazes, a expansão das metrópoles de segundo nível e o crescimento das cidades de porte médio.

Para nós, é bastante provável que as atuais relações de dependência no Brasil e na América Latina reforcem essas tendências de modificação e complexificação da rede urbana, à medida, por exemplo, que se exacerba o processo de desindustrialização e aumentam as pressões sobre as fronteiras agrícolas e minerais. Sendo assim, como ficam as principais aglomerações urbanas diante não só da desconcentração, mas do declínio da participação da indústria no PIB do país? Além disso, que tipo de rede urbana tende a se impor no contexto do advento de padrões de produção social do espaço identificados com expressões tais como cidades do agronegócio, cidades mineradoras e urbanização logística, dentre outras?

3.3. RECONFIGURAÇÃO DA ECONOMIA URBANA

A desindustrialização brasileira, associada à reprimarização e ao aprofundamento da dominância financeira, impõe a necessidade de reconstrução do quadro teórico e das hipóteses com as quais nos interrogamos sobre os nexos entre o processo de metropolização e a constituição dos distintos circuitos da economia urbana. No início desse processo, em meados dos anos 1950, o Brasil ocupava uma posição periférica no sistema-mundo capitalista, produzindo bens primários para exportação e importando produtos industrializados dos países centrais. Essa posição teria sido progressivamente superada em virtude da industrialização, iniciada na Era Vargas (1930-1945), acelerada no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e, em seguida, nos períodos correspondentes ao Milagre Econômico (1968-1973) e ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Ao longo desses anos, o Brasil passou à condição de semiperiferia, ao internalizar parte da dinâmica produtiva do sistema mundial.

Entretanto, a partir dos anos 1980, há uma inflexão nessa trajetória, que desloca a centralidade da expansão industrial, exigindo novas formas de compreensão não só da macroeconomia, mas também da economia urbana. Se, até essa inflexão, a heterogeneidade estrutural da base produtiva e do mercado de trabalho, característica da industrialização tardia, periférica e incompleta, serviu como chave analítica das investigações sobre o processo de metropolização, agora trata-se de capturar, especialmente, as relações entre o complexo/heterônimo setor terciário e as atuais tendências de transformação dos espaços metropolitanos e da rede urbana. Emerge, então, o desafio de requalifi-

ção teórica e conceitual das atividades identificadas, em termos estatísticos, como terciárias, o que dificulta seu enquadramento nas novas modalidades de acumulação do capital, com seus respectivos padrões territoriais. Referimo-nos, principalmente, às formas de organização das empresas e de exploração do trabalho que tendem a substituir o padrão fordista, como desdobramento avançado dos fenômenos de reestruturação produtiva e globalização.

Por exemplo, o conceito de acumulação flexível, proposto por Harvey ([1989] 2008) para interpretar a crise do fordismo, é cada vez mais útil para problematizar a existência de um novo regime de acumulação, mas também de extração de valor, cuja marca fundamental, além da flexibilidade, é o aumento do poder dos agentes capitalistas de capturar excedentes sem necessitar controlar, diretamente, a esfera da produção. Ou seja, leituras como a de Harvey ([1989] 2008) precisam ser atualizadas para abranger novas situações, em que o poder dos agentes capitalistas passa a ser exercido, nomeadamente, na esfera da circulação do valor, comandando a distância e de modo automatizado os novos espaços produtivos. É nesses termos que se pode dizer que a economia urbana vem sendo incorporada numa nova forma de organização econômica, expressa no conceito mais recente de capitalismo de plataforma, desenvolvido por Srnicek (2016). Hoje, após o longo processo de inovação e reestruturação produtiva, iniciado nos anos 1970, não se trata somente da mobilidade e flexibilidade do capital, resultante da combinação entre dominância financeira e dominância informacional. O salto de qualidade está, sem dúvida, na constituição das plataformas digitais, que operam via aplicativos (“*Apps*”). É através delas que a propriedade do dinheiro (fundos financeiros) e a propriedade das tecnologias da informação e da comunicação (TICs) permitem exercer o controle unificado sobre a produção, a circulação e o consumo, mobilizando multidões de fornecedores e consumidores, conectados por todo tipo de redes técnicas e logísticas. Como observa Pessanha (2020a), essa forma organizacional está presente em vários setores econômicos, transformando não só a lógica de atuação das grandes empresas, mas também o comércio varejista e os pequenos negócios de serviços, atividades essencialmente integrantes da economia urbana.

A questão, enfim, é compreender como essa nova modalidade de organização capitalista, na forma das empresas-aplicativo, impacta os diferentes circuitos da economia urbana. Para nós, há, por exemplo, um caminho de reflexão que pode recorrer à atualização do que Santos ([1979] 2004) denominou como os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Quer dizer, como ficam os vínculos entre os circuitos superior e inferior da economia urbana diante das transformações mais recentes do capitalismo? Quem são os agentes que

atuam em cada um deles? Como se articulam? No argumento original do autor, o circuito superior era constituído pelos bancos, comércio e indústria de exportação, indústria urbana moderna, serviços modernos, atacadistas e transportadores. O circuito inferior correspondia às modalidades de fabricação não capital intensivas, aos serviços não modernos e ao comércio não moderno e de pequenas dimensões. Como ficam, no contexto da generalização das empresas-aplicativo e das plataformas digitais, as relações entre esses dois circuitos? Hoje, empresas de *delivery*, por exemplo, vinculam pequenos negócios, como depósitos de bebida, ao funcionamento de grandes corporações. É o caso, no Brasil, do aplicativo Zé Delivery, que viabiliza os nexos entre essa atividade urbana, em geral de base pobre, e a Ambev, a maior cervejaria do mundo. Nexos que dependem da mobilização de uma multidão de trabalhadores precários. É esse tipo de fenômeno, multiescalar e próprio da dinâmica de extração de valor, que temos em mente quando falamos da reorganização da economia urbana nos marcos do capitalismo financeirizado e plataformizado.

3.4. RECONFIGURAÇÃO DA ESTRUTURA SOCIAL

Um dos mais candentes temas da agenda sobre a urbanização dependente latino-americana se referia, na origem, à estrutura social e ao lugar ocupado, nessa estrutura, pelos migrantes empobrecidos, retirados do campo e concentrados nas metrópoles. Pode-se dizer que o debate se estabeleceu, das formulações clássicas ao final do século XX, em torno de duas interrogações principais: i) se a industrialização ocorria com a constituição de setores marginais urbanos ou de um exército industrial de reserva, ou melhor, se havia, na América Latina, um exército industrial de reserva funcional ou excessivo em relação às necessidades da acumulação capitalista, formando uma massa marginal nas cidades; e ii) mais recentemente, na conjuntura do experimento neoliberal, buscava-se considerar se a globalização e a reestruturação produtiva estavam dualizando/polarizando a estrutura social, sobretudo pelo encurtamento das camadas médias constituídas no auge do projeto de industrialização por substituição de importações.

Em nossa perspectiva, as novas formas de pobreza e de exploração, que emergem no contexto do capitalismo organizado pela lógica rentista-extrativista, sugerem a necessidade de atualizar esse debate. Nesse sentido, deve-se considerar, principalmente, a intensificação contemporânea do desassalariamento e da precarização do trabalho, que, muitas vezes, envolve contingentes com maior escolaridade quando comparados aos “marginais urbanos” do período anterior. Referimo-nos à formação do precariado (Standing, 2013; Braga, 2017) de serviços que acompanha, dentre outras tendências, o advento e a expansão do

processo de uberização (Abílio, 2016). Trata-se de um processo em franca expansão, acelerado após a pandemia de coronavírus. Conforme Pessanha (2021), já existem, no Brasil, 32 milhões de trabalhadores engajados em plataformas e empresas-aplicativo, correspondendo a 20% da força total de trabalho, o que corrobora a caracterização de Abílio (2016), para quem a uberização tende a se generalizar, repercutindo em todo o mundo do trabalho. De acordo com essa tendência, tal como a UBER, um número cada vez maior de empresas passaria a controlar ou operar plataformas digitais, permitindo que uma multidão de “parceiros” execute seu trabalho.

Para nós, essa reconfiguração das formas de exploração encontra nas cidades do Brasil (e da América Latina) um substrato ideal para sua legitimação, na medida em que a cultura da “viração”, resultante das modalidades de sobrevivência construídas pelos trabalhadores uberizados, e o crescimento da “*economia de bicos*” têm evidentes afinidades eletivas com o mundo do trabalho que caracteriza as metrópoles brasileiras e latino-americanas desde sua formação. Daí as afinidades eletivas com o debate clássico acerca da marginalidade.

Interessa, ainda, mencionar as interrogações sobre até que ponto o precariado é capaz de constituir-se como classe, reverberando questões anteriores acerca da ação e da identificação das massas marginais urbanas. Nesse aspecto em particular, ressaltamos a abordagem de Braga (2017), para quem, apesar das forças políticas e econômicas que atuam para manter o precariado fora dessa condição, há práticas de organização e sinais de rebeldia que apontam para a constituição de identidades coletivas fundadas no trabalho. Essa abordagem nos parece bastante promissora, podendo ser articulada e/ou contraposta à hipótese defendida por Standing (2013), que interpreta o advento do precariado como a ascensão de uma nova classe social, de uma nova classe perigosa. De um modo ou de outro, isto é, estejamos diante de um proletariado precarizado ou de uma nova classe social — o precariado, reunido nas grandes cidades —, o desafio é compreender em que medida ele estaria apto a confrontar os interesses rentistas-extrativistas, o que, por fim, retoma e atualiza a longa tradição de análise dos movimentos sociais urbanos em situações de dependência.

CONCLUSÃO

Ao sublinhar os tópicos acima, não estamos, evidentemente, desconsiderando outras propostas, baseadas em referenciais distintos. Como dito e desenvolvido ao longo do artigo, trata-se, somente, de contribuir com o delineamento de uma agenda de pesquisa que esteja afinada com o acúmulo do pensamento urbano latino-americano e com novas possibilidades de investigação. No que se refere às transformações do capitalismo, nossa ênfase girou em torno da financeirização e do neoex-

trativismo, assinalando o que há de comum entre eles: a predominância do rentismo. Em nossa opinião, é partir dela e da crise sistêmica do capitalismo, aqui abordada nos termos da teoria dos ajustes espaço-temporais e da teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação, que se deve refletir sobre as novas modalidades de dependência manifestadas na América Latina, com especial interesse em sua dimensão urbano-metropolitana.

Com certeza, existem outras dinâmicas em curso que precisam ser abrangidas por um esforço dessa natureza. A tendência à plataformação, por exemplo, isto é, à organização das principais empresas e setores econômicos em plataformas digitais, tendência incontornável no mundo pós-pandemia de coronavírus, é um aspecto que, apenas tangenciado neste artigo, assumirá importância cada vez maior no funcionamento do capitalismo, o que exige muito mais atenção quanto a esse processo. Trata-se de uma tendência que, além do mais, articula-se com outra, a da uberização, igualmente tangenciada, e que, no fundo, pode ser entendida como um desdobramento do impulso de precarização do trabalho iniciado após a crise dos anos 1970. Em consonância com Pessanha (2020b), pode-se defender que, se naquele momento falava-se da passagem do fordismo ao toyotismo, hoje, transita-se para algo como o “plataformismo”. Com essa expressão, elaborada em termos heurísticos, o autor designa o possível advento de um regime de acumulação caracterizado, fundamentalmente, pela hiperconcentração do poder econômico nos fundos financeiros e nas chamadas *Big Techs* (como o *Google*) e pela centralidade das novas formas de exploração.

Mas, enfim, em nossa perspectiva, tendências e processos como esses exigem, sem dúvida, novas ferramentas analíticas, ao mesmo tempo em que podem ser observadas à luz do resgate de conceitos, temas e abordagens clássicas, como é o caso do nosso empenho em retomar a ideia da urbanização dependente. Ou seja, trata-se de olhar para o presente (e o futuro) sem perder de vista o passado (e a tradição crítica). Poder-se-ia pensar em outros tópicos de investigação, cabendo concluir que este artigo representa apenas um esforço inicial. Seja como for, a despeito de suas limitações, espera-se que ele possa contribuir para delinear, de fato, novos horizontes de reflexão. Sem ignorar, diga-se novamente, a riqueza dos debates clássicos aqui mencionados, os quais correspondem a um dos momentos de maior criatividade e produção autônoma de conhecimento na América Latina, tanto dentro quanto fora do campo dos estudos urbanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abílio, Ludmila C. (2016). *Uberização do trabalho: subsunção real da viração*. <https://blogdaboitempo.com.br/2017/02/22/uberizacao-do-trabalho-subsuncao-real-da-viracao/>.

- Arboleda, Martín (2021). Circuitos de extração: valor em processo e o nexos mineração/cidade. In Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Org.), *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. 2ª Edição – Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Arrighi, Giovanni (2003). *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp.
- Arrighi, Giovanni (2008). *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo.
- Braga, Ruy (2017). *A rebeldia do precariado: trabalho e neoliberalismo no Sul global*. São Paulo: Boitempo.
- Braga, José C. de S. (1997). Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori, *Poder e dinheiro: a economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.
- Brand, Ulrich; Dietz, Kristina e Lang, Miriam (2016). Neo-extractivism in Latin America. One side of a new phase of global capitalist dynamics. *Ciencia Política*, 11 (21), 125-159.
- Brenner, Neil (2019). *New urban spaces: urban theory and the scale question*. New York: Oxford University Press.
- Cardoso, Fernando H. e Falleto, Enzo (1984). *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Petrópolis: Vozes.
- Castells, Manuel (1973). La urbanización dependiente en América Latina. In Manuel Castells (Org.), *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Castells, Manuel e Vélez, Patricio (1973). Presentación. In Manuel Castells (Org.), *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Diniz, Clélio C. (2002). A nova configuração urbano-industrial no Brasil. In Anita Kon (Org.), *Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.
- Gago, Verónica e Mezzadra, Sergio (2017). A critique of the extractive operations of capital: toward an expanded concept of extractivism. *Rethinking Marxism: a Journal of Economics, Culture & Society*, 29 (4), 574-591.
- Germani, Gino (1967). La ciudad como mecanismo integrador. *Revista Mexicana de Sociología*, 29 (3), 387-406.
- Germani, Gino (1973). *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- Harvey, David (2008). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola.
- Harvey, David (2011). *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.
- Harvey, David (2013). *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo.
- Kaltenbrunner, Annina e Paineira, Juan Pablo (2021). Financierización en América Latina: implicancias de la integración financiera subordinada. In Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Org.), *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. 2º Edição – Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Mancilla, Héctor M. R. (2020). *La cuestión urbana em la geocultura: ciclos de importación, exportación y traducción del conocimiento sobre ciudades en América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Martins, Carlos E. (2011). *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo.
- Martins, Carlos E. e Filgueiras, Luiz (2018). A teoria marxista da dependência e os desafios do século XXI. *Cadernos CRH*, 31 (84), 445-449.
- Medeiros, Carlos A. de (1997). Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori, *Poder e dinheiro: a economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.
- Mezzadra, Sandro e Neilson, Brett (2015). Operations of capital. *The South Atlantic Quarterly*, 114 (1), 1-9.
- Mezzadra, Sandro e Neilson, Brett (2019). *The politics of operations: excavating contemporary capitalism*. Durham e Londres: Duke University Press.
- Pacheco, Carlos A. (1998). *A fragmentação da nação*. Campinas: Unicamp.
- Paulani, Leda (2013). Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, 27 (77), 237-261.
- Paulani, Leda (2016). Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, 36 (3), 514-535.
- Pessanha, Roberto M. (2020a). Inovação, financeirização e startups como instrumentos e etapas do capitalismo de plataformas. In Maria Terezinha Serafim Gomes, Regina Helena Tunes e Floriano Godinho de Oliveira (Orgs.), *Geografia da inovação: território, redes e finanças*. Rio de Janeiro: Consequência.
- Pessanha, Roberto M. (2020b). *Commoditificação de dados, concentração econômica e controle político como elementos da autofagia do capitalismo de plataforma*. <https://www.comciencia.br/commodi->

- tificacao-de-dados-concentracao-economica-e-controle-politico-como-elementos-da-autofagia-do-capitalismo-de-plataforma/.
- Pessanha, Roberto M. (2021). Brasil chegou a 32 milhões de trabalhadores em plataformas digitais e aplicativos, 2021. <https://www.robertomoraes.com.br/2021/04/brasil-chegou-32-milhoes-de.html>.
- Quijano, Aníbal (1966). *Notas sobre el concepto de marginalidad*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33553>.
- Quijano, Aníbal (1978). Dependência, mudança social e urbanização na América Latina. In Fernando Almeida (Org.), *A questão urbana na América Latina: textos*. Rio de Janeiro: Forense.
- Santos, Milton (2004). *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. São Paulo: Edusp.
- Schteingart, Martha (1973). *Urbanización y dependencia en América Latina*. Buenos Aires: SIAP.
- Schteingart, Martha (1973). Presentación. In Martha Schteingart (Org.), *Urbanización y dependencia en América Latina*. Buenos Aires: SIAP.
- Singer, Paul (1973). Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina. In Manuel Castells (Org.), *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Srnicek, Nick (2016). *Platform capitalism*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.
- Standing, Guy (2013). *O precariado: a nova classe perigosa*. São Paulo: Autêntica.
- Svampa, Maristella (2015). Commodities consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America. *The South Atlantic Quarterly*, 114 (1), 66-82.
- Tavares, Maria da C. (1997). A retomada da hegemonia norte-americana. In Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori, *Poder e dinheiro: a economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.
- Tavares, Maria da C. e Fiori, José L. (1997). Apresentação. In Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori, *Poder e dinheiro: a economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.
- Tavares, Maria da C. e Melin, Luiz E. (1997). Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori, *Poder e dinheiro: a economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.

Alfonso Valenzuela Aguilera

LA FINANCIARIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y SU IMPACTO EN LA CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO

1. LAS INFRAESTRUCTURAS ARTICULADORAS DEL CAPITAL

Las infraestructuras constituyen la base material de la economía urbana que permite el desarrollo de las actividades productivas, reduciendo su costo y mejorando la competitividad del territorio. Sin embargo, la inversión pública en este sector tiene un impacto diferenciado en la población, pudiéndose convertir en un subsidio para el capital, reproduciéndose así las relaciones de poder y los privilegios de clase. Tradicionalmente, dichas inversiones corrían a cargo de las instancias federales, regionales o locales que contaban con el respaldo del gobierno central, mientras que ahora el capital privado puede emplear instrumentos financieros para canalizar inversiones en infraestructura pública, lo que conlleva implicaciones territoriales, económicas y sociales. A partir de estas dinámicas identificamos a los beneficiarios de la financiarización de las infraestructuras, con el fin de saber si efectivamente se estimula el desarrollo productivo, concluyendo que dicho proceso privilegia en primera instancia la reproducción del capital, en tanto que los beneficios sociales dependerán de la justa distribución de las cargas y los beneficios derivados tanto de la instalación como de la operación de dichas infraestructuras.

Según Serebrisky et al. (2015: 7) los países latinoamericanos necesitan alcanzar un índice de crecimiento económico sostenido para poder operar políticas de desarrollo social efectivas y avanzar hacia la integración regional. Para ello, se necesitan infraestructuras que garanticen la prestación de los servicios de forma eficiente y eficaz. En ese sentido, el financiamiento de proyectos de largo plazo ha requerido que los gobiernos locales exploren mecanismos de financiamiento como son los préstamos estructurados, la venta de bonos en mercados de deuda con recursos presupuestarios, así como la utilización de los in-

gresos provenientes de la operación de los proyectos de infraestructura para satisfacer obligaciones bancarias y bursátiles. Estos instrumentos generalmente están garantizados por flujos de recursos que incluyen impuestos, derechos, usos y transferencias federales, mientras que los generados por proyectos provienen de las tarifas de electricidad, agua, energía (PEMEX, CFE), así como de la operación de aeropuertos, represas, carreteras, termoeléctricas o mineras. Los bancos y fondos internacionales de desarrollo consideran que para cerrar la llamada brecha de infraestructura en América Latina es necesario asegurar inversiones públicas y privadas del orden del 5% del PIB (World Economic Fund, 2016: 15; FMI, 2014).

De acuerdo con estimaciones regionales que la agencia calificadora Standard & Poor's realiza con respecto a América Latina (2015), si se incrementara en un punto porcentual el gasto público nacional en infraestructuras, en solo tres años el tamaño de la economía de Brasil crecería en un 2.5%, de Argentina en un 1.8% y de México en un 1.3%. En tanto que la banca de desarrollo y los fondos internacionales consideran que serían necesarias inversiones tanto públicas como privadas del orden del 5% del PIB para que América Latina pudiera cerrar la llamada brecha de infraestructura que existe en la región (Fondo Económico Mundial, 2016: 15; FMI, 2014). Para que tales expectativas se cumplan, el Banco Interamericano de Desarrollo ha recomendado "fortalecer la capacidad regulatoria institucional que permita desarrollar una cartera de proyectos prospectivos", así como "potenciar la infraestructura como clase de activo para canalizar los ahorros privados a este sector" (Serebrisky, 2015: 17).

Sin embargo, la colocación de dichos activos no es tarea fácil, ya que este tipo de proyectos conllevan altos costos de inversión desde un inicio, gastos imprevistos durante el proceso constructivo, además de no contar con la certeza de la demanda futura de los servicios asociados a la infraestructura. Aunado a esto, es necesario considerar que las obligaciones de deuda generalmente se contraen en divisas extranjeras, mientras que los ingresos derivados de la operación o servicio asociado a la infraestructura se reciben en moneda local. Estas y otras constricciones hacen que estos activos encuentren limitadas fuentes de financiamiento que se interesen en el largo plazo y que operen con divisas locales. En todo caso, los inversionistas pueden colocar su capital de manera directa en los proyectos de infraestructura mediante los instrumentos financieros existentes, o bien, adquirir bonos de deuda para financiar a las empresas o incluso las operaciones mismas.

En los últimos años, y dadas las condiciones de inversión a largo plazo, han adquirido relevancia los inversionistas institucionales, quienes a partir de los fondos de pensiones, las aseguradoras y los

fondos de inversión, han venido financiando una parte importante de dicho mercado. Las ventajas que supone la inversión en infraestructura comparada con los bienes raíces, radica en que la primera tiene menos exposición a los ciclos económicos, además de generar retornos estables y recurrentes, que generalmente están indexados a la inflación. No obstante, en ocasiones los inversionistas privados objetan la limitada capacidad técnica del sector público para gestionar los proyectos, así como su tendencia a intervenir en las políticas tarifarias y a condicionar los préstamos de inversión.

Desde una aproximación marxista, el capital genera excedentes mediante procesos de sobreacumulación que pueden ser absorbidos mediante proyectos de infraestructura financiados por el Estado o en alianza con el sector privado, esto con el objetivo de incentivar el crecimiento económico (Harvey, 2019: 154). Si bien las infraestructuras tienden a revitalizar la economía atrayendo capitales, desarrollo e innovación, y aumentando con ello la base impositiva que permite realizar nuevas inversiones en infraestructuras físicas y sociales, también es cierto que este proceso produce inequidades socioterritoriales en donde las regiones deficitarias pueden entrar en una espiral decreciente, e incluso acentuar con ello sus desventajas. Dado que la acumulación de capital requiere movilizarse en el espacio, es necesaria la existencia de infraestructuras físicas que le permitan expandirse e impulsar una transformación cualitativa del territorio (Harvey, 2019: 157), aún cuando este proceso muchas veces implique la *destrucción creativa* en donde la innovación requiere la sustitución de procesos anteriores (Schumpeter, 1942). De acuerdo con esta racionalidad, el capital necesita devaluar el entorno y/o el capital fijo e inducir una serie de crisis de manera recurrente para después transformarlo o destruirlo con la ayuda del poder establecido.

En este nuevo milenio, la financiarización ha crecido en importancia como mecanismo de incorporación del sector privado en los proyectos de infraestructura, ya sea como inversionista o como ahorrador, utilizando para ello los instrumentos de deuda pública garantizada, como pueden ser los Certificados Bursátiles o los Certificados de Participación Ciudadana, los cuales respaldan su deuda mediante la afectación de los flujos de ingresos futuros de un fideicomiso emisor. Una variación de este mecanismo son los instrumentos de deuda pública no garantizada, en donde son los activos del proyecto financiado los que respaldan los instrumentos de deuda, además de otras alternativas de financiamiento como el anticipo de transferencias, los programas federales de crédito y los fondos comunes o revolventes, respaldados con instrumentos crediticios preferenciales. Otras alternativas de financiamiento son los retenedores de transferencias y los programas

federales de crédito, así como los fondos mutuos y los fondos rotatorios, que se financian con instrumentos de crédito preferenciales. Dentro del concepto de financiarización destaca el predominio creciente de los agentes, instituciones y mercados de capital en el funcionamiento de las economías nacionales e internacionales (Epstein, 2005: 3). De este modo, los ajustes derivados de dichas dinámicas sobre la estructura del mercado privilegian las finanzas sobre la productividad, al punto de que actualmente el valor de los mercados financieros sobrepasan por mucho el producto interno bruto de los países centrales.

En el caso de Argentina, la Ley de Mercado de Capitales (LMC, 2018) se crea con el objetivo de revitalizar el mercado de capitales y aumentar con ello el gasto institucional en bonos de proyectos y fondos de inversión. Según el Global Infrastructure Hub —creado por el G20 para medir los avances en infraestructura por países— Argentina tiene una brecha de infraestructura de 358 mil millones de dólares hasta 2040 que, sin embargo, podría cubrirse con capital financiero (IADB, 2020: 20). Dado que el mercado de capitales del país es relativamente pequeño en comparación con otras economías de la región y cuenta con un largo historial de inflación alta y repentina, además de la depreciación de la moneda local, los inversionistas han tenido que recurrir a los instrumentos de renta fija como mecanismo de financiamiento. No obstante, la LMC ha permitido la diversificación de productos, además de simplificar los trámites burocráticos y consentir el acceso al mercado de capitales a nuevos inversionistas como las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyMES). Históricamente, el sector público ha impulsado las inversiones en infraestructura, pero ahora los nuevos instrumentos, como pueden ser los bonos de proyectos, permiten la compra de obligaciones negociables correspondientes a las diferentes etapas de implementación de los proyectos de infraestructura. Las regulaciones recientes autorizan que otros instrumentos financieros como fideicomisos, fondos de inversión y otras obligaciones negociables operen en el mercado de capitales, e incluso la referida ley permite el uso de derivados para cubrir el riesgo, aun cuando todavía se consideran instrumentos riesgosos en comparación con los bonos soberanos.

En el caso de Brasil, los títulos de valor de crédito a largo plazo sin garantía (llamados también obligaciones o *debentures*) se utilizan cada vez más para financiar infraestructura porque manejan incentivos fiscales, incluso cuando los instrumentos a corto plazo y los bonos del gobierno sigan dominando el mercado financiero. Al igual que en otros países de la región, Brasil está sujeto a las regulaciones de Basilea III, las cuales han limitado la capacidad de los bancos privados para invertir en proyectos de infraestructura al requerir capital garantizado para dichos proyectos. Otro instrumento que se está utilizando es el Fondo

de Inversión de Capital Privado en Infraestructura (Fundo de Investimento em Participações – Infraestrutura, FIP-IE), que es un fondo de inversión cerrado donde al menos el 90% del capital debe invertirse en el sector de infraestructuras. Es así que el uso de estos instrumentos es parte de un esfuerzo por compensar la disminución relativa de las inversiones públicas en infraestructura de las últimas décadas.

Por su parte, Chile ha venido financiando proyectos de infraestructura a través de inversiones públicas y fondos mutuos, respaldados por un sólido marco nacional de asociaciones público-privadas (APP), así como por la principal entidad reguladora de los mercados financieros, que es la Comisión para el Mercado Financiero (CMF, 2019), la cual ha logrado atraer tanto a inversores institucionales locales como a capitales internacionales. Colombia en cambio, promulgó leyes y reglamentos para habilitar las APP, además de trabajar para que sus proyectos de infraestructura fueran más atractivos para los inversionistas institucionales. La legislación ayudó a expandir los tipos de tenencias que podrían actuar como activos subyacentes para los valores negociables, mejorando en el proceso el acceso al crédito. Sin embargo, los únicos vehículos para que los inversionistas institucionales participen directamente en las inversiones en infraestructura son los fondos de capital privado, mientras que las cuentas de capital representan apenas el 20-30% de la financiación para la infraestructura.

De acuerdo con el modelo de desarrollo impulsado por la CEPAL (2015: 7), para que América Latina alcance un índice de crecimiento económico sostenido, opere una política de desarrollo social efectiva y se encamine a una integración regional, es necesario contar con infraestructuras que permitan la provisión de servicios de manera eficiente y efectiva. En el caso mexicano, el Banco de México calcula cada año los balances financieros de los sectores público, privado y externo, con el fin de estimar la capacidad del sistema financiero para la captación de recursos y poder así destinarlos a financiar la expansión de las infraestructuras. Dado que en los últimos años el financiamiento para proyectos a largo plazo no ha sido suficiente, los gobiernos subnacionales han explorado mecanismos de financiamiento como son los créditos estructurados o la colocación de bonos en mercados de deuda, utilizando recursos presupuestales así como ingresos derivados de la operación de proyectos para respaldar el endeudamiento bancario y bursátil. Dichos recursos presupuestales son flujos asegurados y comprenden impuestos, derechos, aprovechamientos y transferencias federales, mientras que los recursos generados por proyectos son obtenidos mediante el cobro de servicios por concepto de luz, de agua, energía (PEMEX, CFE), o bien a partir de la operación de autopistas, aeropuertos, presas, termoeléctricas o mineras.

Los mecanismos de financiarización de la economía crecieron de manera acelerada en la década de los ochenta y tuvieron consecuencias destructivas para las finanzas públicas cuando las crisis se presentaron de manera recurrente. En particular, la desregulación permitió una serie de prácticas fraudulentas y predatorias basadas en variaciones del esquema *Ponzi*, en donde se promete una rentabilidad elevada sin que la producción de esa riqueza esté sustentada en actividades productivas, de modo tal que los supuestos intereses devengados provienen de los nuevos inversionistas que ingresan a dicha cadena mediante una estructura piramidal. Es importante destacar que con la desregulación de los mercados de capital se produjo un desplazamiento del poder desde los esquemas productivos fordistas-keynesianos hacia la concentración de los servicios financieros, convirtiéndose estos últimos en el mecanismo que determina la renta per cápita, en detrimento de las actividades productivas (Harvey, 2007).

En el caso mexicano, los gobiernos estatales contrataban créditos con la banca privada o de desarrollo para los proyectos de infraestructura, siendo respaldados financieramente con aportaciones federales a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el 100% de su valor. Sin embargo, fue a partir de las modificaciones al artículo 117 constitucional que estados y municipios pudieron contraer deuda para inversiones productivas, si bien el control de los niveles de endeudamiento quedaba en manos de las legislaturas estatales correspondientes. Para tal efecto, la Ley de Coordinación Fiscal establecía que los gobiernos estatales debían constituir un fideicomiso de administración que recibiría un porcentaje de las aportaciones federales para respaldar el crédito correspondiente. Otro mecanismo que ha resultado conducente para los proyectos de infraestructura han sido las asociaciones público privadas (APP), las cuales se popularizaron en los años ochenta para la realización de proyectos de infraestructura carretera, hospitalaria y energética. Los gobiernos subnacionales aprovecharon las atribuciones que les concedía el artículo 115 constitucional para la provisión de servicios públicos, además de contar con recursos del Fondo de Infraestructura Social, el Fondo de Desarrollo Municipal y algunos otros.

Más tarde, son las modificaciones al artículo noveno de la Ley de Coordinación Fiscal en 2013, las que facultan a los gobiernos estatales para respaldar sus obligaciones financieras mediante la afectación de sus participaciones federales e ingresos programados a través de fideicomisos, los cuales pueden colocar emisiones de deuda garantizada mediante un mecanismo estructurado de pago. De manera concurrente, se requirió que los gobiernos subnacionales ostentaran una buena calificación crediticia para medir la solvencia del solicitante del crédito. Para ello, debían entregar a la agencia calificadora los comprobantes

de la evolución tanto de sus ingresos como de los pasivos, así como del pago oportuno de sus obligaciones financieras. En ese sentido, una calificación positiva se traduce en mejores condiciones crediticias en lo que respecta a plazos y tasas de interés, además de que los esquemas de deuda estructurada referidos han sido bien evaluados por las agencias calificadoras.

Una variación de este esquema es la deuda estructurada, la cual permite bursatilizar activos financieros como son la cartera de créditos, las cuentas por cobrar y el flujo de ingresos futuros. Las ventajas en este modelo radican en que los títulos cotizados en el mercado de valores adquieren una mayor liquidez, mejores condiciones de inversión, y permiten la diversificación del riesgo. Sin embargo, en la última década el mecanismo más utilizado por los gobiernos subnacionales ha sido la emisión de certificados bursátiles, los cuales permiten la participación individual de sus tenedores al interior de un crédito institucional colectivo, o bien en un fideicomiso para el desarrollo de infraestructura (calles, alumbrado, urbanización, etc.). En cambio, las asociaciones público privadas son convenientes cuando es necesario elevar la calificación del bono o del certificado, en los casos en que se necesitan capacidades técnicas particulares, o bien cuando se requiere la capitalización de las operaciones. Generalmente, los proyectos se respaldan mediante un seguro financiero que cubre la incapacidad de pago, la insolvencia, los cambios en las tasas de interés, las variaciones en el tipo de cambio, o bien la depreciación en el valor de los activos.

2. MERCADOS, RIESGOS Y CRISIS ESTRUCTURALES

“En una crisis —dijo el banquero Andrew Mellon en la década de 1920— los activos regresan a sus legítimos propietarios”. (Harvey, 2019)

En el actual periodo neoliberal, las recesiones son vistas como producto de una desregulación económica inacabada, lo que demanda la profundización de la lógica de mercado, eximiendo de responsabilidad al Estado frente a las crisis. En cambio, se argumenta desde los trabajos seminales de Marx que la privatización de activos públicos ha permitido acelerar la circulación del capital, mediante la transferencia del control de la economía nacional al sector empresarial. De este modo, el capital financiero impulsa la desregularización de los mercados para dar paso a procesos acelerados de endeudamiento, lo que ha derivado en crisis financieras (y luego económicas) resultando en la recuperación de la riqueza por parte de los dueños del capital. A pesar de las crisis y de su devastador efecto en la población, el capital termina regenerándose y expandiéndose, concentrando sus excedentes en determinados gru-

pos y locaciones. Dado que los excedentes del capital tienen que ser reabsorbidos para que se devalúen, su inversión en activos financieros se vuelve inminente.

En las últimas décadas, el capital se ha beneficiado de la integración y desregulación del sistema bancario en donde los grandes corporativos de inversión han venido integrando a los fondos de pensiones, a las aseguradoras y a los fondos de inversión en el financiamiento de empresas, proyectos e infraestructuras públicas. De este modo, las fuentes de inversión se multiplican y reescalan, lo que ha impulsado el diseño de instrumentos financieros capaces de incorporar una nueva complejidad y liquidez, a través de activos financieros tales como acciones, títulos de deuda, bancos, certificados y títulos de renta variable, los cuales otorgan al comprador el derecho a recibir ingresos futuros como contraparte. Sin embargo, el capital ficticio llega a un siguiente nivel con los derivados financieros, los cuales son instrumentos cuyo valor depende de los cambios en el activo subyacente, en donde se incluyen materias primas, minerales, divisas, acciones, índices bursátiles, tasas de interés, etc., de modo que si bien esto permite operar a través de créditos, su apalancamiento puede potencializar tanto las ganancias como las pérdidas.

Históricamente, los derivados han servido como cobertura de riesgo a futuro mediante un contrato que garantiza el valor de un activo frente a la volatilidad del mercado. No obstante, el mercado de derivados facilita las prácticas especulativas como puede ser el llamado “arbitraje”, en donde se aprovecha la diferencia de precio en diferentes mercados y cotizaciones. Estos instrumentos han detonado numerosas crisis financieras que han llevado a billonarios como Warren Buffett a definirlos como “armas financieras de destrucción masiva” (Berkshire Hathaway Inc., 2002) y a George Soros a considerarlos como una “licencia para matar” (Young et al., 2010), refiriéndose al poder especulativo que contribuyó a escalar las crisis financieras recientes. La sobreacumulación del capital requiere circular para no devaluarse, y por ello el mercado financiero ha resultado instrumental para tales fines, al punto que éste representa cuatro veces el valor del Producto Interno Bruto mundial, en tanto que el mercado de derivados financieros equivale a nueve veces su valor (Prado, 2016). La preeminencia que el mercado financiero y sus actores han adquirido en los últimos tiempos les ha permitido orientar las políticas públicas y el patrón de acumulación, de modo tal que las inversiones se han canalizado a segmentos del mercado que anteriormente no se consideraban como las más redituables además de ser independientes de las prioridades del desarrollo nacional.

De acuerdo con Harvey (2004), en los últimos años el capital ha podido fijarse mediante “soluciones espaciales” (*spatial fixes*), las cuales

permiten territorializar las inversiones, fijándolas geográficamente y transformando el entorno mediante edificaciones e infraestructuras de comunicación. Los excedentes de capital pueden ser mercancías, capital o capacidad productiva que se relocalizan espacialmente, y en donde las infraestructuras juegan un papel central para la reconfiguración del territorio. Se adopta así una racionalidad extractiva que lo mismo aplica a recursos minerales y energéticos que a espacios valorizados por el turismo, ya sea por sus condiciones naturales como por su capital simbólico y cultural. De este modo, la inversión en infraestructuras puede funcionar como una estrategia para ralentizar los ritmos de absorción, producción y reproducción de capital, ya que se trata de inversiones a largo plazo en el territorio (Harvey, 2003: 90). Dado que las infraestructuras conforman un eslabón privilegiado dentro de la estructura de mercado, es natural que las actividades económicas sean atraídas por las ventajas de localización espacial que representan. En este sentido, las infraestructuras de comunicación (autopistas, puertos marítimos y aeropuertos) tienen una función integradora en los procesos productivos, articulando los circuitos comerciales e imprimiéndoles un mayor dinamismo. No obstante, los mayores impactos de la conectividad asociada a las infraestructuras se experimentan en el territorio, tanto al elevar el valor del suelo como al estimular los procesos de urbanización.

El mercado inmobiliario se considera como el motor del segundo circuito de acumulación del capital (Lefebvre, 1974), en donde se genera el plusvalor no sólo al momento de producirse, sino también a lo largo de su vida útil, esto es, a través de la renta, la venta y reventa del mismo. Al ser un bien que generalmente requiere de un crédito hipotecario, se forma un vínculo estructural entre el mercado financiero y el inmobiliario, en donde el capital produce un bien para después transformarse en un activo y finalmente pueda invertirse como capital financiero y bursátil para la construcción de nuevos productos inmobiliarios. Por tanto, el mercado inmobiliario va a mantener un vínculo directo con la construcción de infraestructuras y equipamientos, de modo tal que dicha articulación resulta en distintos ritmos de valorización del capital a corto, mediano y largo plazo. Es así que el crecimiento de las ciudades puede entenderse como la ampliación del mercado inmobiliario, estimulando el consumo de suelo y de edificaciones que sirven como soporte del consumo de bienes y servicios. El valor de un producto inmobiliario deriva en primera instancia de que se trata de un bien escaso, irreproducible y localizado geográficamente. Es por ello que el mercado inmobiliario genera rendimientos a través de la generación de plusvalías derivadas de la renta del suelo o inmueble, de su valorización en el tiempo, de la infraestructura y equipamientos cercanos, además

de los cambios normativos con respecto a la densidad constructiva o el uso de suelo.

De acuerdo con Minsky (1982), la acumulación de capital genera crisis sistémicas, en donde el mercado financiero-inmobiliario registra desajustes importantes en el ámbito territorial, generando desequilibrios espaciales con la construcción de centros comerciales, condominios o segundas residencias, y agudizando el despoblamiento masivo en los casos de la vivienda social. En general, las crisis inmobiliarias vienen precedidas de una sobreoferta de crédito hipotecario, lo que ocasiona una escalada de precios de los inmuebles, de modo tal que junto con el aumento de las tasas de interés, producen una “burbuja inmobiliaria” que llevará a su límite al mercado financiero y con ello a su eventual colapso. El crecimiento exponencial del volumen de construcción y su valorización en el mercado inmobiliario es sumamente atractivo en todo el tiempo que dura acelerando la actividad económica, la cual es apalancada por el sistema financiero. La mayor de las veces, este proceso involucra mecanismos de corrupción a gran escala, lavado de dinero mediante redes internacionales y la complicidad entre los sectores financiero, inmobiliario y público.

Las grandes crisis inmobiliarias afectan tanto a instituciones financieras (bancos, sociedades, etc.), como a empresas financieras y desarrolladoras, además de los sectores subsidiarios de esta industria como son los materialistas, proveedores, diseñadores, promotores, publicistas, etc. Aunado a esto, dichas crisis trastocan las economías reales de los países, resultando en un decrecimiento del Producto Interno Bruto, la pérdida de empleos así como otros desajustes asociados. Como ha sucedido en repetidas ocasiones, el efecto potencializador del auge del mercado se revierte en su contrario durante la crisis, lo que se traduce en pérdidas devastadoras y severas afectaciones a la ciudad. Al desvalorizarse los activos en el territorio, se produce una desinversión, toda vez que los dueños de los inmuebles abandonan sus propiedades cuando el costo del crédito excede el valor del inmueble, haciendo inviable el pago de las hipotecas.

Las dinámicas urbanas son diversas, y tanto la economía como las políticas urbanas pueden incentivar la transformación de sectores completos de la ciudad cuando se combinan con la participación del sector financiero. Sin embargo, la “destrucción creativa” en el ámbito urbano puede significar el desplazamiento de la población residente por el capital, el cual busca establecer usos más rentables al interior de las ciudades. Asimismo, los productos inmobiliarios quedan sujetos tanto a una valorización con base en su utilidad, conservación, estética, o bien a su depreciación debido a afectaciones, deterioro o desinversión en el territorio. De este modo, los distritos de negocios, grandes centros

comerciales, desarrollos inmobiliarios, etc., recurren a la reconversión de áreas desvalorizadas, siendo ejemplos en la Ciudad de México las zonas industriales deprimidas (Granada/Nuevo Polanco), las antiguas estaciones de trenes (Buenavista), áreas patrimoniales deterioradas (Condesa/Roma) o la transformación de tiraderos de basura (Santa Fe), territorios que gracias a su ubicación dentro de la ciudad han resultado ser suficientemente atractivos para la inversión inmobiliaria a gran escala. Estas reconversiones funcionales obedecen a procesos de reestructuración económica en donde surgen nuevos ecosistemas productivos con distintos mercados laborales, cuyos protagonistas demandan entornos propios con espacios de vida y de consumo particulares.

El mercado inmobiliario tiene una importancia central en la configuración de las ciudades dado que siempre va a existir una demanda particular de tipologías de construcción específicas y segmentos de ingresos particulares, lo cual se traduce en la generación de determinados productos inmobiliarios. Sin embargo, dicho mercado está sujeto tanto a las políticas urbanas como a la normatividad vigente, lo que puede inhibir la transformación de algunas zonas (como pueden ser los distritos históricos), o bien propiciar la producción masiva de vivienda social, un producto que anteriormente no era considerado suficientemente redituable para los grandes inversionistas. Es así que los gobiernos locales han comenzado a utilizar mecanismos e instrumentos urbanísticos para fomentar la inversión en el mercado inmobiliario y movilizar así la oferta de nuevos mercados residenciales que revaloricen la zona, esperando que esto se traduzca en la captura de ingresos mediante el aumento en las plusvalías urbanas del suelo (Smolka, 2013). De este modo, la inversión en infraestructuras y equipamientos puede reactivar los circuitos productivos y contribuir al reposicionamiento de los activos históricos y culturales que están ligados al consumo tanto del residente como del visitante, revalorizando con ello las áreas centrales y el regreso a la ciudad construida (Carrión Mena, 1997).

En el marco de una reestructuración del aparato productivo a partir de una transición funcional de la ciudad, el mercado inmobiliario busca proveer los espacios que requieren los nuevos procesos de acumulación del capital. Por distintas circunstancias la espacialidad se ha expandido hacia el teletrabajo, la educación a distancia y la colaboración en línea, es decir, hacia la deslocalización de actividades que confluyen en la producción sin que esto necesariamente implique que llegue a prescindirse del espacio. La ciudad como ente material sigue siendo un elemento fundamental como motor de desarrollo económico, y el hecho de que el capital financiero-inmobiliario juegue un papel tan determinante para la producción y reproducción de la ciudad se contrapone a la función primordial del Estado en cuanto al aseguramiento del bienestar común.

Las grandes infraestructuras como son las autopistas, aeropuertos, edificios del sector público, equipamientos y transportes, no pueden atenerse exclusivamente a criterios de rentabilidad y eficiencia económica, sino que están sujetas a las contradicciones del capital, por lo que corresponde al gobierno y a la ciudadanía la responsabilidad de asumir y resolver estas paradojas en beneficio de la población en su conjunto.

3. LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA FINANCIARIZACIÓN INMOBILIARIA EN MÉXICO

Una de las principales innovaciones para el acceso a inversiones en el mercado inmobiliario son los instrumentos financieros, los cuales permiten participar en las ganancias derivadas de la renta o venta de los inmuebles sin necesidad de ser propietarios de un activo físico o inmueble. Tradicionalmente, la adquisición de activos patrimoniales estaba ligada a la posibilidad de habitar el inmueble, pero cuando el objetivo es la inversión, se esperarí un retorno del capital por medio de rentas, con el aumento de la plusvalía en el tiempo, o bien a través del diferencial entre la compra y la venta del bien.

En primer lugar, es el apalancamiento de las inversiones lo que permite que el pequeño propietario acceda al mercado de capitales a través de proyectos inmobiliarios mayores en donde los inversionistas —frecuentemente especializados en segmentos determinados— desarrollan, rentan o venden los inmuebles. Esta posibilidad se abre con la participación de instrumentos financieros que en el caso mexicano comprenden los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces inmobiliarios (FIBRAS), los Certificados de Capital de Desarrollo (CKDs), los Certificados Bursátiles Fiduciarios de Proyectos de Inversión (CERPIS) o los Bonos de Infraestructura, los cuales permiten obtener rendimientos y exenciones fiscales importantes al tiempo que se delega la gestión de los inmuebles a los administradores. Para poner dichos instrumentos en contexto es importante entender su entramado legal y financiero: la banca de desarrollo ha jugado siempre un papel importante en este tipo de inversiones y, sin embargo, en años recientes la banca privada incursionó con fuerza en el sector, impulsando distintos instrumentos e integrando entre sus inversionistas a los fondos de pensiones, las aseguradoras y los fondos de inversión.¹

La banca de desarrollo internacional siempre ha detectado en los países de América Latina una insuficiencia en el ahorro interno, excesivo endeudamiento externo, argumentando que el sistema finan-

1 En donde la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es la instancia encargada de regular, monitorear y sancionar a las entidades, personas físicas y morales que conforman el sistema financiero mexicano.

ciero ha sido ineficaz para la provisión de infraestructuras, lo cual en realidad ha caracterizado a las economías periféricas frente al circuito de capital dominante y establecido. A partir de los años ochenta, los ajustes estructurales demandados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional derivaron en cambios sustanciales en la estructura y operación del mercado financiero en América Latina, entre los que destaca la desregularización financiera, en particular liberando las tasas de interés y modificando los controles de otorgamiento de créditos, así como la creación de un sistema de banca múltiple que permitiera financiar proyectos de infraestructura a través de créditos directos, créditos estructurados y la adquisición de valores. En cambio, las instituciones de banca de desarrollo nacional son las entidades que pertenecen a la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo ha sido ampliar el crédito con énfasis en áreas prioritarias para el país. Actualmente existen seis instituciones que constituyen el sistema de banca de desarrollo mexicano: Nacional Financiera (NAFIN), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Banco Nacional del Comercio Exterior (BANCOMEXT), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) y Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO).

Si bien dichas instituciones han financiado la mayor parte de las infraestructuras en el país, en las últimas décadas han jugado un papel fundamental las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), constituidas como organismos financieros privados que gestionan las pensiones de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de modo que como inversionistas institucionales están facultadas para adquirir Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios (CFBIs), lo cual, no obstante, implica un nivel de riesgo para sus afiliados.² Dichos fondos, a través de las Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (SIEFORES), son los más grandes inversionistas institucionales del país y justifican sus inversiones en instrumentos de inversión estructurados bajo el argumento de que dichos instrumentos están debidamente regulados y supervisados.

De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015) y de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), los trabajadores mexicanos reciben una pensión de entre el 26% y el 30% de su último sueldo,

2 Se menciona una posible paradoja en donde un trabajador pueda estar financiando con sus ahorros de pensión un megaproyecto inmobiliario que lo acaba de expulsar del barrio en donde vive.

por lo que los especialistas financieros insisten en la importancia de invertir los recursos en proyectos que generen mayores retornos de capital. Entre los instrumentos financieros en donde se han invertido los fondos destacan los Certificados de Capital de Desarrollo (CKDs), los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces (FIBRAS) y los Bonos de Infraestructura, los cuales son los medios de innovación financiera más utilizados en el financiamiento de las infraestructuras y de los cuales a continuación se presenta un perfil general de su funcionamiento.

3.1. CERTIFICADOS DE CAPITAL DE DESARROLLO (CKDs)

Con el objeto de mitigar los efectos de la crisis financiera global de principios del milenio derivada de la crisis *subprime* estadounidense, se crean los Certificados de Capital de Desarrollo (CKDs) como vehículos de inversión para financiar proyectos de desarrollo que requieren capital intensivo en el corto plazo a cambio de retornos en el largo plazo, como ha sido el caso de los proyectos de infraestructuras, minería y comunicaciones, aportando flexibilidad y nuevas alternativas de diversificación de portafolios a los inversionistas. Desde su creación en 2009 se han colocado 81 de estos certificados por sus administradoras por un valor total de 140.000 millones de pesos, en donde los principales inversionistas han sido las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES) y en menor medida los fondos de capital, grupos financieros, fondos de cobertura y fondos soberanos, entre otros.

Las SIEFORES manejan fondos superiores a los \$115 billones de dólares, de los cuales un 10% —equivalente a 11 billones de dólares— se invierten en CKDs, financiando empresas o proyectos privados de inversión, así como en fondos de inversión que capitalizan múltiples compañías y activos en México, para lo cual las administradoras de los fideicomisos tienen que asegurarse de que existe un interés por parte de los inversionistas potenciales antes de generar un vehículo emisor. Por medio de dichos certificados, las SIEFORES han podido acceder a los mercados de capital, permitiéndoles generar mayores rendimientos para sus cuentaahabientes. Es importante destacar que dichas inversiones deben cumplir con las especificaciones de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) entre las que destaca el contar con una valuación de riesgo de cada proyecto por parte de un tercero independiente al menos cada trimestre, antes de tomar la decisión de invertir en certificados u otros instrumentos financieros. Dichos instrumentos tienen la particularidad de que los inversionistas tienen el derecho a participar en las decisiones de inversión mayores a un 10% del capital total del fideicomiso (lo cual no es común en los fondos de capital privado) al formar parte del Comité Técnico y de la

Asamblea de Tenedores. Además, los inversionistas esperan que el administrador invierta recursos propios junto con el fideicomiso emisor de los certificados con un porcentaje equivalente en los proyectos.

La entrada de los fondos de pensiones permitió apalancar los proyectos, ya que constituyen uno de los mayores fondos de inversión en el país en donde, para 2020, el saldo de financiamiento a caminos y puentes (carreteras) sumó el equivalente a \$4.517 millones de dólares, mientras que el monto destinado a la inversión en infraestructura vía instrumentos de deuda privada e instrumentos estructurados (CKDs, FIBRAS y CERPIS) fue del orden de los \$22.000 millones de dólares (CONSAR, 2020). Estas entidades se crean en 1997 como administradoras de los fondos de retiro y ahorro de los trabajadores afiliados al Seguro Social con la finalidad de asegurar una pensión al término de su vida laboral. Las AFORES cuentan con una cartera diversificada de inversiones, distribuida en instrumentos gubernamentales (50%), inversiones privadas nacionales (20%) y renta variable internacional (16.2%), mientras que los CKDs, FIBRAS y REITs representan apenas un 6,1% de la cartera total.

La inversión en CKDs está abierta a personas físicas o morales en lo que se considera una cartera amplia de clientes, si bien dichos certificados están dirigidos a instituciones financieras que manejan grandes capitales como son los fondos de pensión, las aseguradoras, los fondos de cobertura, los fondos soberanos y, en general, empresas e individuos poseedoras de grandes capitales. Los CKDs concentran sus inversiones en cinco sectores:

- 1) Empresas de capital privado con un 36% (administradoras como WAMEX Capital, Atlas Discovery, Promecap Capital de Desarrollo, AMB México Manager y EMX Capital I).
- 2) Infraestructuras como carreteras, redes ferroviarias, puertos, aeropuertos y comunicaciones, con un 24% (administradoras como Macquaire Mexico Infrastructure, Inmar del Noroeste, Red de Carreteras de Occidente).
- 3) Bienes raíces que incluyen activos inmobiliarios, comerciales, industriales, educativos, residenciales y servicios con un 22% (administradoras como Artha Operadora, Vertex Real Estate, Walton Street Equity, Planigrupo Management).
- 4) Energía renovable y no renovable, hidrocarburos y electricidad con un 14% (administradoras como Axis Asset Management, Navix de México).
- 5) Activos financieros que incluye el mercado de crédito y derivados con un 3% (Credit Suisse).

Con el fin de alentar los proyectos de infraestructura, el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) participa con hasta un 20% del total de las emisiones de los CKDs, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística, además de participar en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, de acuerdo con los programas y los recursos presupuestados correspondientes. Las inversiones en Certificados de Capital de Desarrollo están orientadas a proyectos de capital privado, por lo que solo cuando éstos tienen utilidades es que reparten los rendimientos para los tenedores, de modo tal que estos son variables e inciertos y dependen del desempeño de cada proyecto, concentrándose en empresas de capital privado 28%, infraestructura 24%, bienes raíces 22%, energía 14% y otros 12%. A diferencia de los títulos de deuda, los certificados de capital de desarrollo no están respaldados por un pasivo sino que representan una parte del capital de los activos de la empresa a la que financian y por ello no requieren de una calificación crediticia. Al igual que los CBFIs, estos certificados no están sujetos a una calificación crediticia ya que no son instrumentos de deuda, si bien deben cumplir con los estándares tanto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) como de la Ley del Mercado de Valores para aquellas empresas que cotizan en la BMV. Los certificados son una alternativa para financiar proyectos todavía no desarrollados (conocidos como *greenfields*) que pueden ser de infraestructura, inmobiliarios, mineros, empresariales o de innovación tecnológica.

Los CKDs se crean como instrumentos a largo plazo (entre 10-50 años), en donde los fideicomisos están obligados a proporcionar al mercado información suficiente tanto del patrimonio del fideicomiso como de la operación de los activos fideicomitados. Es por ello que los fondos de pensiones se han convertido en inversionistas potenciales de todos los fideicomisos que emiten CKDs, dado que, aun cuando se trata de financiamientos a largo plazo, conllevan un cierto nivel de riesgo asociado con la volatilidad del tipo de cambio, la inflación, la tasa de desempleo o las acciones de gobierno, además de que pueden existir riesgos internos de los proyectos mismos, como puede ser la planeación, el aumento en los costos de operación o los imprevistos. Además, no existe un compromiso sobre el pago de determinados montos de interés o capital sino que los rendimientos dependen de las utilidades futuras generadas por el proyecto financiado. Conforme van madurando los proyectos y se llega a una etapa de flujos positivos, los inversionistas reciben los flujos de capital correspondientes a través del fideicomiso de acuerdo con lo dispuesto en sus planes de negocios. La figura del fideicomiso es esencial para entender los mecanismos a través de los

cuales operan estos instrumentos, ya que son los que emiten los certificados y pagan los gastos asociados a la emisión, manejan los activos, supervisan las inversiones y actúan como intermediarios entre los tenedores y la administración del proyecto. Además, la transparencia operativa se asegura con la obligación de entregar de manera trimestral y anual la información relativa al patrimonio del fideicomiso, el manejo de los activos, el seguimiento de los proyectos financiados así como revelar información financiera del fideicomiso emisor sobre las inversiones realizadas.

3.2. FIDEICOMISOS DE INVERSIÓN Y BIENES RAÍCES (FIBRAS)

Los Fideicomisos de Inversión y Bienes Raíces se crearon siguiendo el modelo de los Real Estate Investment Trusts (REITs) que operan en Estados Unidos desde los años sesenta, utilizados como vehículos de transferencia de los flujos generados por activos inmobiliarios y que además cuentan con una serie de exenciones fiscales.³ Las FIBRAS se constituyen durante la administración de Vicente Fox Quezada (2000-2006) con la intención de crear las condiciones para el desarrollo integral de la infraestructura del país y facilitar el acceso de los pequeños y medianos inversionistas a estos instrumentos. La diferencia entre los REIT y las FIBRAS es que mientras que los primeros pueden constituirse como empresas públicas y/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.

Estos instrumentos se definen en la Ley del Impuesto Sobre la Renta como aquellos “... 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” (LISR, 2016: 210). Dicha ley regula el manejo de los fideicomisos, los cuales se especializan en inversiones específicas como pueden ser complejos industriales, centros comerciales, bienes inmuebles destinados al arrendamiento o derechos de arrendamiento, servicios de almacenaje, planteles educativos, oficinas, hospedaje de ejecutivos, hoteles, startups, industrias textiles, constructoras, así como pequeñas y medianas empresas (PyMEs).

Las FIBRAS permiten que las empresas puedan invertir en bienes inmuebles sin necesidad de ser propietarios únicos, además de ser un

3 Los REITs permiten arrendar, administrar y operar bienes inmuebles, además de que en ocasiones financian desarrollos u otros activos, ofreciendo una compensación atractiva con una inversión de bajo riesgo.

instrumento innovador al combinar un bono y título de crédito bursátil. Esto le permite intercambiarse en el mercado de valores así como recibir rentas trimestrales (como en el caso de un dividendo o cupón del bono) sin tener que desgastarse en la compraventa o administración del inmueble (Office of Investor Education and Advocacy, 2011: 1). De este modo, los inversionistas reciben dividendos regulares y consistentes, pagan menos impuestos, tienen un potencial al alza y, sobre todo, la liquidez de negociarse con facilidad, lo que es una característica central de la financiarización.⁴

Si bien el rendimiento de las FIBRAS ha variado en el tiempo y está sujeto al desempeño de cada una de ellas, en su conjunto han resultado altamente redituables ya que la mayoría de estos instrumentos tienen la obligación de repartir entre sus inversionistas, al menos una vez al año, el equivalente al 95% de los rendimientos obtenidos por el fideicomiso a partir de la renta de los inmuebles que conforman su portafolio. Por otro lado, el fideicomitente o quien aporta los bienes inmuebles, ofrece sus bienes por medio de los Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios (CBFIs), que se colocan en el mercado de la Bolsa Mexicana de Valores (Grupo BMV, 2012: 2) y en donde se cotizan actualmente diecisiete Fideicomisos de Inversión y Bienes Raíces: UNO, MACQUARIE, MONTERREY, DANHOS, HD, NOVA, PLUS; especializadas como HOTEL, INN, SHOP, TERRAFINA, PROLOGUIS, EDUCA y STORAGE; además de FIBRAS E como IDEAL, FVIA y CFE CAPITAL.

Las FIBRAS tienen entre sus atractivos fiscales el estar exentas del impuesto sobre la renta (ISR), ya que las transacciones de CBFIs no pagan impuesto al valor agregado ni sobre adquisición de inmuebles (ISAI), siempre y cuando cuenten con un portafolio diverso y estén distribuidos geográficamente (Comisión Fiscal, 2017). Además, los inversionistas que aportan sus inmuebles al fideicomiso pueden diferir impuestos, diversificar los riesgos y mantener su liquidez, dado que las ganancias de capital por el intercambio de los CBFIs en mercados financieros están exentos del pago de impuestos, bajo el supuesto de que no existe una transferencia de la propiedad, además de que durante los primeros años de las FIBRAS no se paga el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), ya que la adquisición de inmuebles es deducible de dicha tributación.

El atractivo de estos fideicomisos es que brindan a los tenedores una rentabilidad de largo plazo que se traduce en compensaciones en efectivo estables además de la revalorización del capital mediante la adquisición, construcción y desarrollo selectivo de una cartera diversificada de propie-

4 Por ejemplo, Fibra Uno logró en cinco años una valorización del 100% del precio de mercado de sus acciones, que sumado a los pagos trimestrales de rentas su rendimiento supera el 140% de la inversión inicial.

dades bien localizadas. De esta forma, las FIBRAS crean una cartera de propiedades de las cuales percibe ingresos a partir de las rentas obtenidas bajo los contratos de arrendamiento. El monto de estos ingresos dependerá del nivel de ocupación del espacio arrendado, la puntualidad en los pagos de los arrendatarios, el tiempo que tarden los espacios vacantes en ser ocupados y de la expansión o construcción de las propiedades. Aunado a esto, existe la posibilidad de una potencial apreciación de los bienes inmuebles que se verá reflejada en el valor del certificado. Otra de las ventajas de invertir en FIBRAS está en que la cartera de inversión diversifica las inversiones en distintos mercados y plazos para disminuir las fluctuaciones en la rentabilidad total de la cartera, maximizando el retorno y minimizando el riesgo (Markowitz, 1952).

Con la intención de promover el desarrollo del mercado de capitales para el financiamiento de la infraestructura pública, el 17 de septiembre de 2015 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) anunció un nuevo tipo de instrumento para el mercado de valores denominado Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces para el Sector Energético (FIBRAS E), los cuales emiten certificados bursátiles fiduciarios de inversión en energía e infraestructura que se basan en las Sociedades Limitadas Maestras de Estados Unidos o *Master Limited Partnerships*, cuyo principal objetivo es el de bursatilizar proyectos maduros de energía e infraestructura, con el propósito de liberar recursos para nuevos proyectos del sector energético. En su emisión original este fideicomiso tuvo una demanda 14% superior al monto colocado y entre los inversionistas que participaron estuvieron las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), fondos institucionales y privados, bancas privadas y aseguradoras.

De esta manera, los inversionistas pueden adquirir derechos sobre una parte del capital del fideicomiso así como de los flujos de efectivo que de éste se deriven. El fideicomiso emite valores al público inversionista bajo la figura de certificados fiduciarios de inversión en energía e infraestructura (CBFEs), pero lo que resulta de particular interés es la amplitud del campo de inversión de dichos instrumentos, entre los que destacan actividades ligadas a la petroquímica; a la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; y en particular a proyectos de infraestructura pública como pueden ser carreteras, puentes, vías férreas, puertos marítimos, terminales aéreas, provisión de agua, tratamiento, drenaje y alcantarillado; e incluso instalaciones para la seguridad pública y readaptación social (centros penitenciarios).

En su momento, distintas Afores como Inbursa, Pensionisste, Pro-futuro y XXI-Banorte participaron en la emisión de la FIBRA E, creada para financiar la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM), invirtiendo cerca del 45% del monto total, equivalente a

30.000 millones de pesos emitidos en certificados bursátiles. Es así que dichos instrumentos se enfocan a sectores estratégicos de la economía nacional, entre los que destacan el petróleo, el gas natural, al agua y la energía eléctrica. Esto permite que la iniciativa privada intervenga en el control de infraestructuras anteriormente consideradas como de seguridad nacional, como son carreteras, terminales marítimas y portuarias, comunicaciones y aeropuertos, además de equipamientos de seguridad pública y de readaptación social. Con ello, las funciones anteriormente consideradas del dominio público, ahora están en proceso de transferirse al ámbito empresarial con implicaciones directas sobre la democracia y la soberanía de las naciones.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El Banco Interamericano de Desarrollo ha seguido la evolución de la economía de los países en América Latina durante las últimas décadas con el fin de identificar posibles instrumentos de inversión para financiar la infraestructura pública. Para tal efecto, el Banco de México calcula los balances financieros anuales de los sectores público, privado y externo para identificar las dinámicas de cada uno de ellos, así como el origen (ahorro) y destino (inversión) de los recursos, estimando así la capacidad del sistema financiero para costear la infraestructura pública en el país (BID, 2009: 3). En el referido informe se concluye que “México cuenta con un sistema financiero diversificado que ofrece una amplia gama de servicios financieros, lo que facilita la estructuración de esquemas de financiamiento de los proyectos de infraestructura” (BID, 2019: 4), con lo cual se plantea el potencial del sector financiero para fondear dichos proyectos.

Una innovación importante para ampliar el acceso a la inversión en los mercados inmobiliarios son los instrumentos financieros, que permitieron a las personas participar en las ganancias derivadas del alquiler o la venta de bienes inmuebles sin la necesidad de poseer un activo o una propiedad. Tradicionalmente, la adquisición de un inmueble estaba ligada a la posibilidad de habitar el inmueble, pero cuando el objetivo se dirige a la inversión, se espera un retorno del capital a través de plusvalías en el tiempo. En primer lugar, es el apalancamiento de inversión que permite a los pequeños inversionistas acceder al segmento del mercado de capitales de los grandes proyectos inmobiliarios, donde las entidades financieras desarrollan, alquilan o venden las propiedades. Este mecanismo es operado a través de instrumentos financieros que permiten importantes rendimientos y exenciones tributarias al traspasar la gestión de las propiedades a los administradores.

Para contextualizar dichos instrumentos es importante entender su marco legal y financiero: la banca de desarrollo siempre ha jugado

un papel significativo en este tipo de inversiones y, sin embargo, en los últimos años la banca privada ha dado un fuerte impulso al sector, fomentando diversas operaciones al tiempo que se vincula con los fondos de pensiones, las compañías de seguros y los fondos de inversión. Como contraparte se encuentran las instituciones de la banca nacional de desarrollo que son entidades que forman parte de la administración pública federal, con personalidad jurídica propia, y cuyo objetivo es ampliar el crédito priorizando áreas clave para la nación. Los bancos internacionales de desarrollo afirman que los países latinoamericanos carecen de suficientes ahorros internos, mantienen una deuda externa excesiva y tienen sistemas financieros que han sido ineficaces para proporcionar infraestructura, lo que ha caracterizado a las economías periféricas frente a los circuitos de capital dominantes.

En ese sentido, 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 las condiciones de reproducción de las asimetrías, la polarización y las injusticias socioterritoriales mediante la mercantilización y financiarización del espacio, como una estrategia de naturalización de la especulación inmobiliaria en el territorio. Se examinaron en este trabajo los nuevos instrumentos bursátiles, los diseños normativos y los modelos de gestión que permiten la continuación de grandes negocios inmobiliarios bajo una lógica predominantemente financiera. Analizamos el impacto territorial que la financiarización de las nuevas políticas territoriales tendrán en la configuración de las ciudades mexicanas, como producto del tipo de sistema económico vigente, el cual está generando importantes desequilibrios territoriales, toda vez que la acumulación de capital no retorna a los procesos productivos que sostienen a la economía local.

La narrativa neoliberal apunta hacia la incapacidad de las economías latinoamericanas para competir en la economía global, argumentando que existe una baja articulación con los mercados de capitales, para lo cual sería necesario movilizar los recursos con infraestructuras modernas y eficientes. Dado que en América Latina no existen los recursos suficientes para tales fines, la banca internacional posiciona el camino de la deuda a través del acceso al crédito, en donde se hipoteca el futuro del país pero se asegura la circulación de mercancías en los circuitos comerciales, evitando así que se devalúen los excedentes del capital. Por tanto, las infraestructuras vienen a acelerar la circulación del capital global mediante la intervención de instrumentos financieros que permiten potenciar el desarrollo, pero también el riesgo. El Estado al financiar las infraestructuras subvenciona la circulación del capital para las grandes empresas al deducir los costos de transporte del valor

de los productos, y también valoriza el mercado del suelo al extender las infraestructuras a distintas partes de la ciudad, aumentando así los desplazamientos y alimentando las rentas diferenciales en el territorio.

La financiarización de las infraestructuras y del mercado inmobiliario proporcionan liquidez a estos activos permitiendo superar las condicionantes temporales del largo plazo y agilizar la circulación del capital más allá de las barreras inherentes a las infraestructuras, como son la materialidad, la indivisibilidad y la geolocalización. De este modo, dichas infraestructuras generan rendimientos como objetos de inversión tanto durante el proceso de construcción como a lo largo de su vida útil, potencializando la estructura económica local, con lo que se justificará la inversión original. La financiarización de alguna forma viene a superar los límites y las contradicciones del capitalismo al convertirse en un instrumento para la captación del valor agregado que se genera en el mercado financiero-inmobiliario (Harvey, 2019). Sin embargo, al privilegiar los intereses del capital privado se genera un desarrollo inequitativo de la ciudad, por lo que la acción del Estado resulta fundamental para asegurarse de que la financiarización funcione también como un instrumento de redistribución a partir de la valorización del territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Samantha (3 de abril de 2018). Cómo te afecta que las Afore inviertan en el nuevo aeropuerto. *Expansión*. <https://expansion.mx/dinero/2018/04/02/como-te-afecta-que-las-afore-inviertan-en-el-nuevo-aeropuerto>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). *Panorama del Financiamiento de Infraestructura en México con Capitales Privados*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Berkshire Hathaway Inc (2002). *2002 Annual Report*. <http://www.berkshirehathaway.com/2002ar/2002ar.pdf>.
- Carrión Mena, Fernando (1997). *El regreso a la ciudad construida*. Lima: DESCO.
- CNBV (2014). *Reglamento interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores* (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2014), <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Reglamento%20Interior%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Nacional%20Bancaria%20y%20de%20Valores.pdf>
- Comisión Fiscal (2017). *Ley del Impuesto sobre la Renta 2017*. Texto y comentarios. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- CONSAR (2020). *El Sistema de Ahorro para el Retiro al cierre de 2020*. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. <https://>

- www.gob.mx/consar/es/articulos/el-sistema-de-ahorro-para-el-retiro-al-cierre-de-2020-261475?idiom=es.
- Epstein, Gerald A. (2005). Introduction. En *Financialization and the World Economy* (pp. 3-16). Northampton, MA: Edward Elgar.
- Furlong, Kathryn M. (2019). Geographies of infrastructure 1: Economies. *Progress in Human Geography*, 44 (3), 572-582. doi:10.1177/0309132519850913.
- Furlong, Kathryn M. (2020). Full-cost recovery = debt recovery: How infrastructure financing models lead to overcapacity, debt, and disconnection. *WIREs Water*, 8 (2). doi:10.1002/wat2.1503.
- Grupo BMV (2012). *FIBRAS. Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces*. México: BMV. https://www.bmv.com.mx/docspub/MI_EM-PRESA_EN_BOLSA/CTEN_MINGE/Fibras.pdf
- Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2019). *Marx, el capital y la locura de la razón económica*. Madrid: Akal.
- Lefebvre, Henri (1974). *La production de l'espace*. Barcelona: Anthropos.
- LISR (2016). *Ley del Impuesto sobre la renta*. Cámara de Diputados. México.
- Minsky, Hyman P. (1982). *Can "It" Happen Again?: Essays on Instability and Finance*. New York: M.E. Sharpe.
- OCDE (2015). *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Pensiones*. México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Office of Investor, Education and Advocacy (2011). Investor Bulletin: Real Estate Investment Trusts (REITs). *Investor Assistance*, 800, 1-5.
- Rufino, Beatriz; Wehba, Cristina y Magalhães, Ana-Lígia (2021). Quando empreiteiras tornam-se incorporadoras: um olhar sobre as articulações entre produção imobiliária e de infraestruturas na metrópole de São Paulo do século XXI. *EURE*, 47 (140), 159-177. <https://dx.doi.org/10.7764/eure.47.140.08>
- Schumpeter, Joseph (1983) [1942]. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Serebrisky, Tomás et al. (2015). *Financiamiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe: ¿Cómo, cuánto y quién?*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Smolka, Martim O. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Young, Terry; McCord, Linnea y Crawford, Peggy (2010). Credit default swaps: The good, the bad and the ugly. *Journal of Business & Economics Research*, 8 (4), 29-35.

2.

Algunas dimensiones particulares

Orlando Alves dos Santos Junior¹

INFLEXÃO NEOLIBERAL, MILÍCIAS E O CONTROLE DOS TERRITÓRIOS POPULARES: DESAFIOS PARA A TEORIA URBANA CRÍTICA NA AMÉRICA LATINA

A motivação deste artigo é contribuir com a construção de uma agenda de pesquisa no campo da teoria urbana crítica (Brenner, 2012) em torno de dos movimentos sociais e das possibilidades de insurgência emancipatória no contexto da inflexão conservadora que emerge em vários países do continente latinoamericano. Essa inflexão conservadora se expressa não apenas no triunfo eleitoral de candidatos de ultradireita, mas também na expansão do fenômeno das milícias nos territórios populares e no surgimento de anti-movimentos sociais que se auto-denominam conservadores. Nesse contexto, o Brasil parece despotar como um bom caso para a reflexão, tendo em vista a eleição de Jair Bolsonaro para presidente (2018) e a simultânea expansão das milícias em diversas cidades brasileiras, em especial na cidade do Rio de Janeiro.

Em diversos países, nos mais variados continentes do planeta, assistimos à ascensão do neoliberalismo como ideologia dominante (Harvey, 2005). Este processo tem sido marcado pela impressionante capacidade das forças políticas conservadoras de difundir suas ideias e interesses através de ações que combinam diferentes estratégias de persuasão e coerção, consenso e imposição. No centro da sua narrativa está a defesa de que não há alternativas em termos de projetos de sociedade além daquele baseado na utopia do livre mercado. A difusão do neoliberalismo como ideologia dominante ocorre paralelamente ao fortalecimento e crescente difusão de valores conservadores, atos de

1 Sociólogo, Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR / UFRJ), professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, pesquisador do Observatório das Metrópoles. Bolsista de produtividade CNPq - Nível 2.

intolerância, preconceitos raciais, retorno da defesa do machismo, homofobias, xenofobias, entre tantas outras manifestações reacionárias.

Este cenário, presente em diversos países no mundo e que parecia distante da realidade latino americana até muito pouco tempo, passa a fazer parte do contexto político do região na contemporaneidade, com a inflexão neoliberal e a vitória de candidatos de ultra direita, sendo a eleição de Bolsonaro (2018), no Brasil, exemplar deste fenômeno.

Observando as tendências políticas dos países da América Latina no final dos anos 1990 e nas primeiras duas décadas do século XXI, podemos perceber um movimento pendular com a alternância da esquerda e da direita no comando dos governos dos países no Continente.

Vale lembrar que a América Latina viveu um ciclo de experimentos progressistas, iniciados no fim da década de 1990 até a primeira década dos anos 2000. Fazem parte desse movimento de busca de alternativas a eleição de inúmeros candidatos reconhecidos como de esquerda na região: Hugo Chávez na Venezuela, Lula no Brasil, Rafael Correa no Equador, Evo Morales na Bolívia, Daniel Ortega na Nicarágua, Lugo no Paraguai, Jose Mujica no Uruguai, Néstor Kirchner na Argentina; e Ollanta Humala no Peru. Independente do fato de muitos deles terem adotado políticas neoliberais ou mudado de posições políticas se aproximando do espectro conservador e da agenda da direita, é significativo o número de candidatos identificados como de esquerda eleitos neste período na América Latina. Assim, na primeira década dos anos 2000, o movimento político parecia tender à esquerda, enquanto na segunda década deste século, o sentido foi o inverso com a direita ganhando as eleições em diversos países, como Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Brasil.

No entanto, o balanço das eleições mais recentes ocorridas nos países do Continente, desde 2018, mostra um cenário mais complexo.² Os partidos de centroesquerda ganharam as eleições em diversos países como México (2018), Argentina (2019), Bolívia (2020), Panamá (2019), Chile (2021) e Perú (2021), enquanto o campo político conservador de direita também obteve vitórias expressivas em vários países como Brasil (2018), Colômbia (2018), Uruguai (2019), Guatemala (2019) e El Salvador (2019).

No entanto, o que chama a atenção não é exatamente a alternância da esquerda e da direita mas a ascensão de grupos conservadores da ultra direita no Continente. Essas mudanças impactam fortemente

2 Ver <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/01/19/por-que-a-ideia-de-que-a-ameerica-latina-pende-a-esquerda-ou-direita-perdeu-o-sentido.ghtml>, acessado em maio de 2021.

tanto o padrão de relação entre governo e sociedade quanto à dinâmica dos movimentos sociais e seus repertórios de ação nos territórios.

O caso brasileiro, apesar de surpreendente, não é um caso singular tendo em vista que muitos outros países que passaram por experiências de governos progressistas ou desenvolvimentistas, foram sucedidos por governos conservadores e neoliberais.

No caso do Brasil, muitos autores têm se debruçado sobre esta inflexão, buscando entender as razões que levaram a derrota do projeto progressista que estava em curso e a vitória de Jair Bolsonaro e de seu projeto conservador. Essas análises ressaltam dimensões e contradições fundamentais para entender este processo, tanto do ponto de vista macroeconômico (Prates, Fritz and Paula, 2017; Singer, 2015) como do ponto de vista da coalizão política que sustentava o governo Lula-Dilma e dos conflitos de classes associados aos diferentes interesses no seu interior (Singer, 2018; Singer and Loureiro, 2016; Gentili, 2016). Contudo, apesar das importantes contribuições dessas análises, ainda permanece um enigma: entender porque e como as classes populares se convenceram e aderiram ao projeto conservador de Jair Bolsonaro, votando em sua candidatura, mesmo que este estivesse em franca oposição aos seus supostos interesses objetivos de classe. Em outras palavras, é fundamental discutir quais são as bases de legitimação dos projetos conservadores.

Neta direção, este artigo busca contribuir com esta discussão abordando teoricamente um aspecto que tem recebido pouca atenção nas análises políticas, que diz respeito a relação entre valores e os projetos societários mais amplos (dimensão universalista), e os territórios concretos vividos cotidianamente pelas pessoas (dimensão particularista), nos quais podem surgir movimentos sociais e insurgências emancipadoras.

A destruição criativa do neoliberalismo (Theodore, Peck y Brenner, 2009) atinge não apenas espaços urbanos, as instituições de gestão, as regulações sociais e as representações simbólicas, mas também os padrões de coesão social, as formas associativas, as identidades e os repertórios de ação coletiva conflitual. Estas últimas dimensões ainda tem sido relativamente pouco explorada no campo da teoria urbana crítica.

Nesta perspectiva, o objetivo deste artigo é, tomando o caso do Brasil, refletir sobre os impactos da emergência de movimentos políticos ultraconservadores sobre as formas de ação coletiva nos territórios populares e os movimentos sociais de contestação, tendo como referência o contexto de avanço das milícias na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil. Em síntese, o artigo está estruturado em torno de quatro tópicos: (i) a emergência de novas formas de ação coletivas ultracon-

servadoras como antimovimentos sociais e antipolítica; (ii) O impacto da inflexão ultraconservadora sobre os padrões de coesão social dos territórios populares; (iii) Algumas notas preliminares sobre as práticas das milícias na periferia da metrópole fluminense; e (iv) As disputas por novos padrões de solidariedade e coesão locais na perspectiva da insurgência e do direitos à cidade.

As reflexões e ideias apresentadas neste artigo tem como perspectiva contribuir com o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa no campo da teoria urbana crítica, em torno da ação coletiva, dos movimentos sociais e das insurgências no contexto da inflexão ultraconservadora que atinge diversos países, não só na América Latina, mas ao redor do mundo.

1. A EMERGÊNCIA DE NOVAS FORMAS DE AÇÃO COLETIVAS COMO ANTIMOVIMENTOS SOCIAIS E ANTIPOLÍTICA

Existe um esforço na literatura sobre movimentos sociais em identificar os elementos que caracterizam esta forma específica de ação coletiva, diferenciando-a de outras, o que possibilitaria chamar determinadas ações coletivas de movimentos sociais e outras não (Gohn, 2008). Na perspectiva de precisar este conceito, Tilly (2010: 136) considera os movimentos sociais como uma “forma política inventada”, que surge ao redor do século XVIII, muito provavelmente impulsionada pela crescente separação entre as esferas da economia, da sociedade política e da sociedade civil, que marcam o desenvolvimento do capitalismo (Wood, 2011). Tilly

trata os movimentos sociais como uma forma específica de política contenciosa —contenciosa, no sentido de que os movimentos sociais envolvem a elaboração coletiva de reivindicações que, alcançando sucesso, conflitariam com os interesses de outrem; política, no sentido de que governos, de um ou outro tipo, figuram de alguma forma nesse processo, seja como demandantes, alvos das reivindicações, aliados desses alvos, ou monitores da contenda. (2010: 136)

Para Tilly (2010), um movimento social seria resultado da síntese de três elementos: (i) campanha, que expressa “um esforço público sustentado de elaboração de reivindicações coletivas direcionadas a determinadas autoridades”; (ii) repertório de ação e performances, que expressam a combinação e configuração de determinadas e diferentes formas de ação política em contextos de conflito (Alonso, 2012), o que pode envolver a criação de associações ou coalizões com determinados objetivos, reuniões públicas, abaixo-assinados, ocupações, manifestações, difusão de campanhas nos meios de comunicação de massa, panfletagens e outras formas de ação política; (iii) e o que se pode interpretar como

linguagens, representações simbólicas e comportamentos próprios ao movimento, o que Tilly denomina de Demonstrações de Valor, Unidade, Números e Comprometimento (VUNC), tais como o uso de distintivos, bandeiras e roupas ou certas atitudes específicas que demonstrem o vínculo e o compromisso simbólico e comportamental dos agentes com a ação coletiva.

Considerando que a noção de demonstrações de VUNC se assemelha muito as abordagens em torno da linguagem, das representações e dos comportamentos no âmbito dos movimentos sociais, tal como formulado por diversos autores, como Sader (1988), na discussão sobre linguagem e discurso, e por Gohn (2008) quando trata das práticas comunicativas e das culturas próprias a esta forma de ação coletiva, preferimos utilizar a noção de linguagens, representações e comportamento para dar conta desta dimensão.

Como Tilly argumenta, se considerados separadamente, (i) campanhas, (ii) repertórios de ação e performances e (iii) linguagens, representações e comportamentos frequentemente também ocorrem fora dos movimentos sociais, em outras organizações como igrejas, escolas, universidades, sindicatos e corporações profissionais. Mas, juntos, estes elementos seriam aquilo que caracterizariam os movimentos sociais. Como o autor sustenta, “ninguém é dono do termo ‘movimento social’; analistas, ativistas e críticos mantêm-se livres para usá-lo como quiserem” (Tilly, 2010: 141), mas a polissemia no uso desse conceito acaba por dificultar o entendimento da especificidade dos movimentos sociais e de suas diferenças com outras formas de ação coletiva.

No contexto da inflexão ultraliberal, parece emergir uma nova forma de ação coletiva reacionária-conservadora que se distingue dos movimentos sociais em diferentes aspectos, apesar de interagir com alguns dos seus elementos, tomados separadamente, por vezes acionando repertórios de ação e performances característicos dos movimentos sociais.

Pelo seu caráter reacionário-conservador, essa nova forma de ação coletiva poderia ser caracterizada, ainda que provisoriamente, como contramovimento social (Rezende, 2016) ou antimovimento social e precisa ser mais bem pesquisada e compreendida. Ainda de uma forma muito geral, essa nova forma de ação parece se caracterizar pelos seguintes aspectos: (i) negação da política e da democracia como esfera pública de regulação dos conflitos e como convivência com o outro, com o diferente; (ii) formas centralizadas e opacas de decisão, fortemente hierarquizadas; (iii) formas de controle comportamental vinculadas a instituições religiosas conservadoras, em geral igrejas neopentecostais; (iv) repertório de ação assentado no controle difuso de redes sociais, com a produção e difusão de notícias próprias (incluindo uma vasta

produção de notícias falsas, as chamadas *fake news*) e voltados para públicos específicos; (v) possuir vínculos com grupos milicianos armados, os quais sustentam e legitimam nas suas ações coletivas, fortalecendo a “militarização insidiosa da vida nas cidades” e o “urbanismo militar”, tal como formulado por Graham (2016: 26). A expressão urbanismo militar busca dar conta da “mudança paradigmática que torna os espaços comuns e privados das cidades, bem como sua infraestrutura —e suas populações civis—, fonte de alvos e ameaças” (Graham, 2016, op. cit.). O urbanismo militar se manifestaria no “no uso da guerra como metáfora dominantes para descrever a condição constante e irrestrita das sociedades urbanas —em guerra contra as drogas, o crime, o terror, contra a própria insegurança”. E é esse contexto de guerra que justificaria e legitimaria o crescente controle armado dos territórios populares e as práticas de gestão fundadas na tirania por parte das milícias.

Por fim, essa nova forma de ação coletiva parece ser profundamente heterogênea no seu interior. Na verdade, o que a unifica não parece ser uma campanha ou reivindicação clara, pois não há unidade interna, a não ser pela negação, o que permite o uso aqui do prefixo “anti” para a caracterização desta nova forma de ação política —antiesquerda, antidemocracia, antiliberdade—, e a existência de lideranças mais ou menos carismáticas, que conseguem agregar um conjunto amplo de pessoas e diversas organizações de base territorial, intermediando interesses coletivos e o sistema institucional legal ou ilegal.

A expansão e o crescimento das milícias nos territórios populares ocorre simultaneamente à expansão e ao crescimento dessas novas formas de ação coletiva caracterizadas como antimovimentos sociais. Se este processo parece assumir contornos mais bem definidos na Cidade do Rio de Janeiro, isso não significa que não estejam também se expandindo para outras cidades do Brasil e para outros países da América Latina. Refletindo sobre a forma de ação e o papel das milícias no golpe de Estado³ de 2019 na Bolívia, quando o presidente em exercício, Evo Morales, foi obrigado a renunciar, Vitagliano (2019) destaca que “as milícias podem se camuflar do clamor das ruas, são militarizadas, mas bem menos burocráticas que os aparelhos estatais e conseguem se mobilizar rapidamente. Com uma faísca política acesa é possível acionar essa estrutura de violência que tem por objetivo provocar um choque que cala a própria democracia.”

3 A interpretação do acontecimento na Bolívia como golpe de Estado se sustentaria por três aspectos: (i) a interrupção do mandato de um chefe de Governo; (ii) o procedimento inconstitucional; (iii) o papel ativo das forças armadas na definição da renúncia. Ver matéria do jornal *El País* de 12 de novembro de 2019: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/11/internacional/1573500916_562089.html

Apesar das mudanças na sua configuração desde a sua origem nos anos 1950 (Manso, 2020) e da imprecisão do significado atribuído à milícia, no caso do Brasil, e especificamente do Rio de Janeiro, pode-se adotar a definição proposta por Cano, que compreende a milícia como um conjunto simultâneo de práticas que envolve:

1. O controle de um território e da população que nele habita por parte de um grupo armado irregular.
2. O caráter em alguma medida coativo desse controle dos moradores do território.
3. O ânimo de lucro individual como motivação principal dos integrantes desses grupos.
4. Um discurso de legitimação referido à proteção dos habitantes e à instauração de uma ordem que, como toda ordem, garante certos direitos e exclui outros, mas permite gerar regras e expectativas de normatização da conduta.
5. A participação ativa e reconhecida de agentes do estado como integrantes dos grupos. (Cano, 2008: 59)

O poder das milícias se estende ao controle de diversas atividades econômicas, incluindo a produção imobiliária direta ou o controle da produção imobiliária de interesse social do poder público. Há fortes indícios de que o direcionamento do uso da força pelo Estado, sobretudo por meio das operações militares, e a regulação municipal do mercado imobiliário vem fortalecendo o poder das milícias sobre os territórios populares, como mostra o relatório de pesquisa do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos - GENI/UFF e do Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ (Hirata et al., 2021).

No caso da cidade do Rio de Janeiro, impressiona a expansão do poder das milícias, que crescem e dividem com o tráfico de drogas o controle sobre as favelas e territórios populares (Zaluar e Barcellos, 2013). Como mostra o Mapa dos Grupos Armados no Rio de Janeiro,⁴ em 2019 as milícias controlavam 25,5% dos bairros, correspondendo à 57,5% da área territorial da cidade, onde residiam 33,1% da sua população, que estavam de alguma maneira submetidas ao seu domínio armado (Hirata, 2020).

De fato, não parece possível entender este fenômeno a partir da dicotomia legal e ilegal, polícias e bandidos, agentes estatais e agentes

4 O Mapa dos Grupos Armados no Rio de Janeiro é produzido em parceria pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF), o datalab Fogo Cruzado, o Disque-Denúncia, o Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP) e a plataforma digital Pista News (<https://geni.uff.br/2021/03/26/mapa-dos-grupos-armados/>).

paraestatais, porque estas categorias se entrelaçam com fronteiras e dobras indefinidos e de geometria variável (Telles, 2009; 2015).

Além das milícia, parece emergir no Brasil diversas formas de ações coletivas nos territórios populares que se aproximam das características dos contramovimentos sociais, tal como apresentado anteriormente, ainda que relativamente invisibilizadas e nem sempre reconhecidas por não se organizarem no formato tradicional dos movimentos sociais.

Como já dito anteriormente, essas formas de ação parecem ganhar força principalmente nos territórios populares controlados por grupos milicianos. Enquanto as milícias avançam no controle armado dos territórios populares incidindo sobre as suas formas de ação coletivas, no âmbito nacional, emergem outras formas de organização política que atuam na mediação entre valores, agendas e práticas nacionais e locais.

De um lado, surgem diversas organizações nacionais que se autodefinem como suprapartidárias, entre as quais figuram o Acredito, Agora!, Bancada Ativista, Brasil 21, Livres, MBL, RAPS e RenovaBR.⁵ Apesar das significativas diferenças entre si, essas organizações têm em comum “se apresentarem como nova política”, frente ao descrédito da política institucional e a crise de representatividade dos partidos tradicionais (Régis et al., 2018: 10). Em geral, são organizações sem um perfil político claro, reunindo uma base social heterogênea, mais situada no espectro do centro ou da direita política, fortalecendo a inflexão conservadora que atravessa o país.

Mas o que é mais importante destacar, é a emergência de grupos de ultra direita, que se auto afirmam como grupos conservadores, de direita ou extrema direita, e que, em geral, apoiam e seguem a liderança do presidente Jair Bolsonaro. Entre esses grupos, destacam-se: NasRuas, Movimento Avança Brasil - MAB, Patriotas Bolsonristas, Movimento Brasil Conservador - MBC, Revoltados Online, Movimento Conservador e o Movimento Brasil Livre - MBL. De todos estes, o MBL é único que rompeu e declara sua oposição ao governo Bolsonaro (Ver Quadro 1).

Além desses grupos, também existem outros menores, alguns organizados em torno de lideranças mais ou menos personalizadas, que também podem ter uma existência mais efêmera, surgindo e desaparecendo com rapidez.⁶

5 Para mais informações sobre estas organizações, ver: Acredito – <https://www.movimentoacredito.org/>; Agora! – <http://www.agoramovimento.com/>; Mundo Brasil 21 – <https://pt-br.facebook.com/mundobrasil21/>; Livres – <https://www.eusoulivres.org/>; MBL – Movimento Brasil Livre – <http://mbl.org.br/>; RenovaBR – <https://assets.renovabr.org/>, acessados em outubro de 2019.

6 Entre estes grupos podemos citar: Movimento Direita Livre - MDL (<https://www.facebook.com/MDLOficial/>), Mães Direitas (<https://m.facebook.com/pages/category/Politician/M%C3%A3es-Direitas-114020137046527/>), 300 do Brasil, QG Rural Agro.

Quadro 1

Os principais grupos e antimovimentos da ultra direita

Nome	Data de Fundação e número de seguidores ou filiados	Características, agenda e líderes
Patriotas Bolsonaristas	3/12/2018 25,8 mil seguidores no Facebook	Se autodefinem como grupo de direita do Brasil. Lutam contra os corruptos, apoiam o presidente Bolsonaro, registram que esquerdistas não são bem vindos. Tem como um dos seus líderes Gesseyldo Heber. Apoia o governo Bolsonaro.
Movimento Avança Brasil - MAB	15/02/2015 2.494.774 seguidores no Facebook	Se define como o maior movimento conservador do Brasil. Trabalham para a transformação do Brasil em um Estado liberal. Se define como uma organização não governamental - ONG. Apoia o governo Bolsonaro.
NasRuas	Julho de 2011 1.094.247 seguidores no Facebook	Se autodefinem como um movimento de combate à corrupção e impunidade, e como um movimento economicamente liberal e conservador em seus princípios e valores. Defendem um pauta claramente conservadora que inclui a diminuição do Estado, o voto Impresso, reformas para flexibilização trabalhista, revogação do estatuto do desarmamento, e redução da maioridade penal. Se define como uma uma organização não governamental - ONG. Apoia o governo Bolsonaro.
Movimento Brasil Conservador - MBC	Página criada em 10/05/2018 41.469 seguidores no Facebook	Se autodefine como uma verdadeira comunidade de conservadores, que unidos trabalham pela reconstrução do país, pautados na defesa dos pilares da civilização ocidental e no combate à dominação cultural imposta por ideologias revolucionárias. Apoia o governo Bolsonaro.
Revoltados Online	Página criada em 01/08/2010 2.296 seguidores no Facebook	Se define como uma ONG. Fundador. Parece uma mistura de mídia com organização, dirigida pelo seu criador e líder Marcello Reis. Apoia o governo Bolsonaro.

A página do MDL no Facebook é bastante ilustrativa do perfil desses grupos, se definindo como “um Movimento de Direita, que irá transformar este Brasil, diga não ao Comunismo, diga não a Corrupção. Não somos um partido somos Conservadores!!!”. O site dos 300 do Brasil, fundado pela lider conservadora Sarah Winter estava foragido do ar quando este artigo estava sendo concluído: <https://www.facebook.com/os300bolsonarianos>. Ver também o mapeamento do site IG, disponível em <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2020-06-20/alem-dos-300-conheca-grupos-de-direita-que-apoiam-jair-bolsonaro.html>, acessado em maio de 2021.

INFLEXÃO NEOLIBERAL, MILÍCIAS E O CONTROLE DOS TERRITÓRIOS POPULARES

<p>Movimento Conservador</p>	<p>Desde 2016. 146.088 seguidores no Facebook Afirma ter mais de 7.000 filiados e estar organizado em 10 Estados e 75 cidades.</p>	<p>O Movimento Conservador se define como organização política, e defende os valores do patriotismo, da família tradicional, da propriedade privada e da moral judaico-cristã. Tem origem no movimento Direita Paulista, fundada em 2016, que depois se transformou no Direita São Paulo. Em agosto de 2019, o Direita São Paulo passou a se chamar Movimento Conservador. O Movimento criou o Instituto Conservador que atua em diversas frentes: jornalismo (Gazeta Conservadora), aulas de percussão e samba-enredo (Batucada Opressora), prática esportiva (Reações Futebol Clube), organização estudantil (UNECON) e aulas de defesa pessoal (COTE). Afirma ser o maior movimento conservador do país. Líderes: Edson Salomão, Douglas Garcia e Jorge Luís Apoia o governo Bolsonaroista.</p>
<p>Movimento Brasil Livre - MBL</p>	<p>1 de novembro de 2014 3 mil seguidores no Facebook</p>	<p>Se define como uma organização que visa mobilizar cidadãos em favor de uma sociedade mais livre, justa e próspera. Defendem a Democracia, a República, a Liberdade de Expressão e de Imprensa, o Livre Mercado, a Redução do Estado, Redução da Burocracia. Se define como uma organização sem fins lucrativos. O movimento foi fundado por Kim Kataguirí, Renan Santos, Gabriel Calamari, Frederico Rauh, Alexandre Santos, Rafael Rizzo e Rubinho Nunes. É uma organização conservadora que não apoia o governo Bolsonaro (dissidência).</p>
<p>Movimento Vem Pra Rua</p>	<p>Fundação 2014 2.222.597 pessoas seguidores no Facebook</p>	<p>Tem como agenda central a luta contra corrupção. Com valores democráticos e republicanos, espontâneo e suprapartidário, o Vem Pra Rua convida os brasileiros a se unirem para continuar manifestando esta indignação sempre que necessário, com o objetivo de resgatar a esperança sequestrada pela corrupção, exigir mais eficiência e transparência no gasto público e defender a redução da carga tributária e da burocracia. Sonhamos com um Brasil em que cada cidadão possa viver dignamente do seu trabalho e ser atuante na construção de uma sociedade próspera.</p>

Fonte: Pesquisa do autor nas redes sociais:

Patriotas Bolsonaroistas: <https://www.facebook.com/groups/732206173811931/>; Movimento Avança Brasil – MAB: <https://www.avancabrasil.org/> e <https://www.facebook.com/MavancaBrasil/>; NasRuas: <https://pt-br.facebook.com/nasruas> e <http://www.nasruas.net.br/>; Movimento Brasil Conservador: <https://www.eusoumbc.org/> e <https://www.facebook.com/EuSouMBC/>; Revoltados Online: <https://www.facebook.com/revoltadosonline/> e <https://www.revoltadosonline.com.br/>; Movimento Conservador: <https://www.facebook.com/movimentoconservadoricon/> e <https://movimentoconservador.com/>; Movimento Brasil Livre - MBL: <https://mbl.org.br/> e <https://m.facebook.com/mblivre/>; Movimento Vem Pra Rua: <https://www.facebook.com/vempraruas.net/> e <https://www.vempraruas.net/>

A maior parte dessas organizações políticas divulgam nas suas páginas notícias favoráveis ao governo Bolsonaro (muitas das quais contendo notícias falsas ou *fake news*), defendem uma agenda conservadora

(diminuição da maioria penal, contra o aborto, contra o voto eletrônico, diminuição do Estado, etc), tem o comunismo e a esquerda como inimigos a serem combatidos, promovem manifestações públicas defendendo a agenda ultraconservadora e divulgam sites de notícias que consideram confiáveis aos seus valores.⁷

Aliás, os sites de notícias proliferam em conjunto com essas organizações e conformam uma grande lista de veículos a serviço da desinformação e da propaganda ideológica do ultraconservadorismo. Apenas para ilustrar este posicionamento, vale destacar o portal Crítica Nacional que se define como “um projeto que oferece ao público um conteúdo jornalístico online conservador e de direita da melhor qualidade.” O compromisso explícito é de divulgar “algumas das notícias nacionais e internacionais mais importantes acompanhadas de análises fundamentadas, sempre sob o ponto de vista do pensamento conservador e de direita.” Para os editores, o mundo estaria passando por um “processo de desconstrução civilizacional que vem ocorrendo na Europa por conta da aliança estratégica existente entre a esquerda marxista do continente e o islamismo.”⁸

De fato, é possível perceber muitas identidades entre as formas de atuação de vários desses grupos e os movimentos fascistas, tanto no que se refere a sua estética e ao seu repertório de ação, como na agenda em torno das quais eles se organizam.⁹ Sergio Pantolfi, em matéria para o site Jornalistas Livres, relata a sua experiência de inserção em grupos bolsonaristas durante dois meses no período da pandemia.¹⁰ Inserido em 10 grupos bolsonaristas no WhatsApp, Pantolfi (2020) constata que “a maioria dos comentários feitos, em sua grande maioria, tem cunho racista, misógino, machista, além de uma quantidade absurda de mensagens contra a imprensa e em apoio à volta da ditadura militar.” Uma das marcas centrais do grupo é a ausência de espaços de livre manifestação da opinião, já que “...é proibido discordar dentro

7 Existem muitos sites de notícias da direita ou da extrema direita. Apenas para fins ilustrativos, cito alguns: (i) o site Jornal da Cidade (<https://www.jornaldacidadeonline.com.br/>), (ii) o portal Crítica Nacional (<https://criticanacional.com.br/>); (iii) a página Extrema-direita da Direita - site de notícias e cultura. Fundada em 6 de janeiro de 2018, a página tem 56.195 pessoas seguidoras no Facebook - <https://www.facebook.com/extremadireitadadireita/>; (iv) a página Direita Extrema - página de notícias e mídia. Criada em 7 de abril de 2020, a página tem 3.885 pessoas seguidoras no Facebook - <https://www.facebook.com/Direita-Extrema-104059631266099>.

8 Cf. <https://criticanacional.com.br/>, acessado em maio de 2021.

9 Ver, por exemplo, <https://apublica.org/2020/05/especialistas-apontam-semelhancas-entre-os-300-de-sara-winter-e-grupos-fascistas-europeus/>, acessado em maio de 2021.

10 Cf. <https://jornalistaslivres.org/passei-dois-meses-dentro-de-grupos-bolsonaristas-durante-a-pandemia/>, acessado em maio de 2021.

dos grupos, uma vez que o presidente e seus apoiadores sempre estão corretos por definição”.

A proposição defendia neste artigo é que é necessário colocar na agenda de pesquisa essas formas de ação coletiva que estão emergindo, ainda muito invisibilizadas e incompreendidas, que envolvem redes de informação, controle disciplinar e intermediação de interesses individuais e coletivos nos territórios populares. Entre as formas de ação coletiva que emergem nos territórios populares e as organizações políticas que atuam na escala nacional é provável que exista uma série de instituições mediadoras que fazem as traduções —conforme será abordado mais à frente— que são responsáveis por difundir certos valores e práticas que legitimam a inflexão ultraconservadora pela qual atravessa o país.

2. O IMPACTO DA INFLEXÃO ULTRACONSERVADORA SOBRE OS PADRÕES DE COESÃO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS POPULARES

Nosso argumento, inspirado e seguindo as pistas de Machado da Silva (2016), está centrado na necessidade de se compreender as práticas milicianas e a violência urbana a elas associadas como uma representação social que envolve um padrão específico de sociabilidade, caracterizado por um conjunto complexo de práticas individuais, coletivas e institucionais.

A reflexão original de Machado da Silva (2016) está centrada na violência urbana enquanto uma representação social, que expressa uma ordem social e não apenas um conjunto de práticas individuais. Desse forma, o autor propõe o conceito de sociabilidade violenta para expressar o padrão de sociabilidade desta ordem social, que poder-se-ia considerar como um elemento constitutivo da coesão social e dos vínculos de solidariedade social, no sentido atribuído por Durkheim (2004), de sistema de práticas e representações compartilhado pelos indivíduos inseridos em uma determinada coletividade.

Consideramos potente as reflexões de Machado da Silva, destacando a necessidade de se reconhecer que a ideia de uma ordem social caracterizada por um único padrão de sociabilidade parece demasiado totalizadora. Assim, para aprofundar esta reflexão, acionamos a abordagem de Harvey (2007) sobre a relação entre particularismos e universais para pensar diferentes padrões de coesão e solidariedade presentes nos territórios.

Nessa perspectiva, os territórios e as comunidades devem ser compreendidos como lugares atravessados por sociabilidades conformadoras de certos padrões de coesão e solidariedade locais. Em geral esses padrões de coesão e solidariedade locais envolvem elementos

contraditórios e conflitivos, valores mais ou menos universais, conservadores ou progressistas, fechados ou abertos para outras relações socioespaciais, reprodutores ou contestatórios da ordem social vigente, elementos estes que estão constantemente em disputa.

Os ativismos políticos de base territorial envolvem a mobilização e o engajamento de grupos sociais na reprodução ou transformação da realidade e a difusão ou sustentação, de forma explícita ou implícita, de certos padrões de coesão e solidariedade locais. Desta forma, os ativismos políticos de base territorial podem ser interpretados como formas de particularismo militante, tal como desenvolvido por Harvey a partir da formulação original de Raymond Williams (Harvey, 2007), mas sempre estão influenciados ou marcados por valores que se pretendem mais ou menos universais. A ideia do particularismo militante se refere ao caráter sempre parcial, historicamente situado e inacabado —mesmo que se pretenda universal, jamais será totalizante— dos projetos, valores e práticas mobilizados pelos agentes engajados. Assim, Harvey (2007: 206) argumenta “que todas as políticas (não importa de que tipo nem se o seu objetivo é local, urbano, regional, nacional ou planetário) têm sua origem no desenvolvimento coletivo de uma visão política determinada, por parte de pessoas determinadas, em lugares e momentos determinados”.¹¹

Essa reflexão pode ser articulada à tríade lefebvriana do percebido, concebido e vivido, que em termos espaciais se expressam como práticas espaciais, representações do espaço e espaços de representação (Lefebvre, 2013). É a partir dessa abordagem em torno dos padrões de coesão social, das formas associativas, das identidades coletivas e dos repertórios de ação conflitual que pretendemos contribuir para alargar a compreensão do fenômeno das milícias e da emergência de contramovimentos ultraconservadores, desde a perspectiva da teoria urbana crítica.

No contexto brasileiro mais recente, parece possível reconhecer que, nos territórios populares, os antigos padrões de coesão e solidariedade fundados no comunitarismo associativo e nas comunidades eclesiais de base, tão característicos das décadas de 1970 e 1980 (Sader, 1988), se enfraqueceram ou se fragmentaram.

Simultaneamente, as igrejas evangélicas neopentecostais, o tráfico de drogas e as milícias se disseminaram nos territórios populares. Nesta perspectiva, é possível ver essas organizações como forças que disputam e promovem certo particularismo militante, mantidos por meio do controle armado e violento dos territórios populares e das favelas. É preciso investigar e entender como esses grupos controlam e atuam

11 Esta e as demais citações de Harvey (2007) são traduções livres do autor.

na produção do território, que padrões de coesão e solidariedade locais estão sendo promovidos e quais são suas fontes de sua legitimidade na comunidade.

Como já dissemos, as forças sociais e os ativismos promotores das coesões e solidariedades locais —entendidas como modalidades de particularismo militante local ou comunitário— podem ser mais ou menos fechados para si ou abertos para articulações políticas mais amplas. Nesse sentido, é preciso identificar os vínculos e as articulações existentes entre os diversos particularismos e algumas modalidades de universais.

Como Harvey adverte, particularismos militantes para si tendem a ser ou a se transformar em movimentos conservadores, mas a perspectiva dialética

ensina que sempre existe a universalidade na relação com a particularidade: não se pode separar uma da outra ainda que sejam momentos distintivos de novas operações conceituais e de nossos compromissos práticos. A ideia de justiça social, por exemplo, adquire universalidade mediante um processo de abstração de exemplos e circunstâncias particulares. (2007: 210)

Harvey argumenta que a relação entre particularismos militantes e universais depende da mediação e da tradução realizada por instituições mediadoras, como a língua, a família, os meios de comunicação, os costumes e as leis, as organizações sociais dos territórios específicos (Harvey, 2007). O trabalho de mediação diz respeito tanto à relação do pessoal —os agentes individuais— e o mundo social mais amplo (relação do “eu” com o mundo), como também à relação entre os padrões de solidariedade e formas de coesão locais com padrões de solidariedade e valores sociais mais amplos (relação “nós” com o mundo social). A relação entre particularismos militantes e universais envolve o movimento ativo de instituições locais para fora, como de instituições supralocais, mais amplas, para dentro dos territórios locais. Aqui o ponto essencial é ver os ativismos, conservadores ou progressistas, como instituições mediadoras, que operam na tradução entre particularismos e universais.

Nesse sentido, é fundamental identificar e refletir sobre essas instituições mediadoras e as traduções que estas têm realizado, envolvendo aquelas presentes e atuantes nos territórios (movimento de dentro para fora) e aquelas atuantes em escalas supralocais (movimento de fora para dentro).

Na inflexão ultraconservadora, os antimovimentos sociais anteriormente identificados, e as mídias e sites de notícia de direita e de extrema direita têm sido mediadores entre universais ultraconservado-

res e modalidades de particularismo militante de base territorial, em especial por meio das milícias e das igrejas neopentecostais.

3. NOTAS PRELIMINARES SOBRE AS PRÁTICAS DAS MILÍCIAS NA PERIFERIA DA METRÓPOLE FLUMINENSE

A ideia original deste artigo era aprofundar este debate incorporando uma reflexão sobre o controle das milícias sobre os conjuntos Minha Casa Minha Vida,¹² espalhados pela Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Os conjuntos do programa Minha Casa Minha Vida destinados as populações de baixa renda estão quase todos localizados em áreas periféricas, tanto na cidade do Rio de Janeiro como nas demais cidades da metrópole, em especial na região da Baixada Fluminense (Cardoso, Mello e Jaenisch, 2015). No entanto, a pandemia do Covid-19 interrompeu o trabalho de campo, que tinha sido iniciado em janeiro de 2020 e foi paralisado em março deste mesmo ano, impedindo a produção do levantamento planejado. Como durante o trabalho de campo tinham sido realizadas apenas três entrevistas, em um único município da Baixada Fluminense, minha intenção é apenas registrar na forma de notas algumas impressões e reflexões decorrentes destas conversas.¹³

Discutindo com outros trabalhos e pesquisadores (Cano e Duarte, 2012; Misse, 2011; Zaluar e Conceição, 2007), é possível identificar diferenças nas práticas e nas representações sociais em torno das milicianas na Baixada Fluminense e no município do Rio de Janeiro, diferenças estas que podem envolver os serviços prestados e controlados pelos grupos milicianos; as formas de cobranças desses mesmos serviços; as relações com os espaços políticos, envolvendo sobretudo os poderes executivos e legislativo locais; as relações com os órgãos policiais; e as práticas de extermínio. Ao mesmo tempo, independente das especificidades, parece existir um núcleo comum assentado no tripé polícia, política, comércio associados ao domínio armado de um determinado território.

Como já vimos anteriormente, podemos dizer que as milícias são grupos que exercem o poder e o controle territorial sobre comunidades, explorando atividades econômicas que deveriam ser exercidas pelo poder público ou pelo mercado, tais como segurança e serviços públicos de gás, internet, TV, iluminação, produção imobiliária, transporte, etc, exercendo seu poder por meio da coação física (por meio

12 O programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV era um programa do Governo Federal, criado durante o governo Lula, que tinha por objetivo promover a produção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, com subsídios que chegavam a 100% para as faixa de renda mais baixa.

13 Por uma questão de segurança, os nomes e a local de moradia dos três interlocutores que entrevistei durante o trabalho de campo estão omitidos.

da posse de armas de fogo e outros instrumentos) ou psicológica das pessoas (por meio do medo), mas também pela adesão e legitimação obtida no território. Em geral são grupos compostos por (ex)policiais, (ex)bombeiros, (ex)agentes penitenciários, políticos, mas também por outras pessoas civis.

Na Baixada Fluminense, meus interlocutores indicaram o controle por grupos milicianos sobre um amplo conjunto de serviços, entre os quais se destacam a venda de cestas básicas (alimentos), controle de linhas de transporte (por Vans ou Kombis), venda de serviços de internet e TV à cabo, prestação de serviços de segurança e venda de gás.

Nas conversas, sobressaem diversas noções de milícia. O termo milícia pode significar o controle violento, associado à violência e ao medo, em especial para quem mora nesses territórios e se sente inseguro com as práticas desses grupos. Nesse caso, expressa-se nas opiniões de que “está tudo dominado”, “é tudo milícia”, e isso se reflete no medo de falar sobre as milícias em espaços públicos, expressando o controle e a violência moral e psicológica exercida por estes grupos. Esse controle territorial pode estar legitimado como bom (traz segurança, combate o tráfico de drogas, etc) ou como ruim (pela violência, ameaças e assassinatos). Para além da violência, a ideia de milícia recorrentemente pode estar associado à extorsão dos moradores em troca da prestação de serviços, como já mencionado anteriormente. Mas nem todas as práticas são mercantilizadas, vinculadas a venda de serviços. Também são identificadas práticas assistencialistas mediada pelos milicianos, envolvendo a intermediação de vagas em creches ou escolas, transporte de doentes para hospitais e outros favores.

Assim, de acordo com o interlocutor considerado e com a natureza da sua relação com estes grupos, as práticas milicianas podem assumir uma conotação negativa ou positiva e pode-se nomear ou não estes grupos como milícias. É muito frequente o uso indiscriminado dos termos milícia, matador, justiceiro ou esquadrão da morte para nomear pessoas e grupos vinculados à estas práticas. É frequente em algumas falas a tensão entre os termos milícia e matador, no qual a milícia apareceria próxima das práticas de extorsão e o matador às de justiceiro, segurança e proteção.

A fronteira entre estas noções ou definições não é rígida e percebe-se que uma mesma pessoa pode usar o termo milícia em uma mesma conversa para significar diferentes tipos de práticas: controle territorial, proteção e segurança, venda de serviços, prestação de favores, entre outras. O termo pode variar, mas a representação social está associada a um conjunto de práticas comuns aquilo que vem sendo denominado como milícia.

De fato, as conversas mantidas no campo de pesquisa revelam esta imprecisão no conceito de milícia. Essa imprecisão pode levar a identificar alguém como miliciano ou não, dependendo do contexto. Em outras palavras, uma pessoa pode ser chamada de miliciano em um contexto e em outro não, dependendo quando se pretende valorar positivamente ou negativamente suas práticas. Mas independente da valoração positiva ou negativa, um traço comum nas práticas promovidas pelos grupos milicianos é a violência, o controle da vida e da morte em um determinado território. Entre estes territórios, se destacam os conjuntos Minha Casa Minha Vida, que abrigam cada um centenas ou milhares de famílias morando em apartamentos destinados à população de baixa renda.

As milícias nos municípios da Baixada Fluminense, que pode ser diferentes em alguns aspectos das milícias da cidade do Rio de Janeiro, poderiam ser inicialmente caracterizadas por: (i) serem composta por moradores locais; (ii) serem bastante fragmentadas e com frágil articulação com estruturas verticais de comando de âmbito municipal ou estadual; (iii) operarem menos com a comercialização de serviços e mais com as velhas práticas dos esquadrões da morte e dos matadores, centralmente no campo da segurança; (iv) manterem algum tipo de relação com as instituições policiais da região; (v) manterem fortes vínculos com os espaços políticos institucionais, onde sobressai o grande número de vereadores e deputados estaduais e federais identificados como milicianos ou associados à grupos milicianos.¹⁴ Os políticos milicianos ou próximos aos grupos milicianos também são identificados como políticos da base bolsonarista, tal como os políticos ligados às igrejas pentecostais. Nas áreas identificadas como de milícia, o controle sobre o território é muito forte nas eleições, sendo comum a existência de candidatos apoiados tanto pelos grupos milicianos como pelas igrejas pentecostais, ao mesmo tempo em que é proibida a entrada de outros candidatos.

Se por um lado, meus interlocutores não observam o controle direto de grupos milicianos sobre as associações de moradores, por outro, eles destacam o medo das pessoas em participar de organizações comunitárias em áreas dominadas por milícias. Quem mora em uma área dominada por milícia está permanentemente constrangido a ter que negociar com estes grupos. Isso fica bastante evidente no caso dos conjuntos Minha Casa Minha Vida.

14 A relação entre milícia, polícia e política é noticiada por diversas reportagens. Ver, por exemplo, <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/milicia-do-rio-se-infiltra-na-policia-e-na-politica-para-expulsar-rivais-e-expandir-territorio/index.htm#tematico-1?cmpid=copiaecola>, acessado em maio de 2021.

Um dos meus interlocutores estava condenado pela justiça por supostamente ter integrado um grupo de milícia, o que ele próprio nega, e encontrava-se foragido no momento da entrevista. Tendo morado em dois conjuntos do Programa Minha Casa Minha Vida na Baixada Fluminense, ele considera o “programa espetacular”. Mas ao mesmo tempo, destaca: “mas tem um erro. O governo tinha que olhar os locais onde esses projetos estão sendo construído. Todas os projetos estão em áreas vulneráveis, controladas por milícia ou pelo tráfico de drogas. E nada do projeto original foi realizado: não tem creche, escola, posto de saúde. Em nenhum projeto Minha Casa Minha Vida teve investimento em equipamentos públicos.” Nesse sentido, ele destaca que todos os moradores eleitos como síndicos dos conjuntos vão acabar tendo que dialogar e negociar com os grupos que dominam o território, sejam estes ligados à milícia ou ao tráfico de drogas. Nas suas palavras, “mesmo que você seja do bem, você vai ser do mal. Mesmo que você não faça nada, você vai ser envolvido.”

Compreender as conexões entre a emergência de antimovimentos ultraconservadores no âmbito nacional e a expansão das milícias no âmbito dos territórios populares pode abrir uma pista sobre os processos que levaram um significativo número de eleitores a aderir ao projeto conservador e a votar em Jair Bolsonaro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS DISPUTAS POR NOVOS PADRÕES DE SOLIDARIEDADE E COESÃO LOCAIS NA PERSPECTIVA DA INSURGÊNCIA E DO DIREITOS À CIDADE

Como os movimentos sociais são uma forma específica de política conflituosa, ou seja, pressupõem o conflito, as formas de controle do espaço urbano baseadas na força, nos dispositivos de segurança, vigilância, coerção e repressão atingem diretamente a dinâmica e o repertório de ação dos movimentos sociais. Nessa perspectiva, cabe pontuar algumas questões na perspectiva de contribuir com uma agenda de pesquisa sobre estes temas no campo da teoria urbana crítica.

Em primeiro lugar, cabe acompanhar e analisar o uso dos dispositivos de controle sobre os territórios e sobre os corpos das pessoas, e, em especial, a crescente repressão às formas de representação dos moradores e às suas manifestações públicas, a criminalização dos movimentos sociais e de suas lideranças, e o assassinato de lideranças políticas populares.

Como afirma Rocha (2018, p. 227), nas favelas do Rio de Janeiro crescentemente constata-se “o enfraquecimento do papel de representação das associações [de moradores], em função do esvaziamento do espaço público local causado pelos constrangimentos impostos pelos grupos armados ali atuantes: quadrilhas de traficantes e grupos de

policiais e/ou milicianos.” Esse processo tem gerado ou o controle das associações por esses grupos armados ou simplesmente o seu desaparecimento. Com efeito, este domínio vem “causando a morte ou a expulsão de muitos dirigentes de suas casas e territórios de moradia” e atingindo também as organizações não governamentais —ONGs—, que começam a atuar de forma mais incisiva nas favelas cariocas no momento de declínio das associações de moradores, como forma e como forças ativas e aglutinadoras dos moradores de favelas.” (ROCHA, 2018, p. 227-228).

Nesta perspectiva, os conceitos de necropolítica e necropoder, formulados por Mbembe permitem compreender os dispositivos “que subjagam a vida ao poder da morte”, e

as várias maneiras pelas quais, em nosso mundo contemporâneo, armas de fogo são implantadas no interesse da destruição máxima de pessoas e da criação de “mundos de morte”, formas novas e únicas da existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o status de “mortos-vivos”. (Mbembe, 2016: 146)

Por meio das intervenções militares promovidas pelo Estado ou da violência e do controle armado estabelecidos por grupos milicianos ou pelo tráfico, os territórios populares, em especial as favelas, são território por excelência do exercício da necropolítica e do necropoder, que atingem, sobretudo, as populações afrodescendentes que se constituem em maioria nestas localidades.

No que se refere à relação do Estado com os territórios populares, percebe-se o agravamento dos dispositivos de violência e militarização, o que tem levado diversas organizações a denunciar o racismo institucional e uma política de genocídio por parte das instituições policiais, tendo em vista que a maioria da população assassinada por agentes do Estado é afrodescendente (Plataforma Dhesca-Brasil, 2017).

Em segundo lugar, é necessário acompanhar as mudanças nos repertórios de ação e nas performances conflituais dos próprios movimentos sociais, como resposta ao uso desses dispositivos de violência e controle dos territórios populares. As ocupações culturais dos espaços públicos, as ocupações e lutas pelo comum (Dardot e Laval, 2017), e as reivindicações do direito à cidade como um comum (Harvey, 2014) parecem ser algumas das mudanças nesses repertórios, que também envolvem as estratégias de proteção jurídica e a internacionalização das denúncias de violações de direitos humanos.

De fato, estamos diante de fenômenos que alteram e reconfiguram profundamente as relações entre violência-terror, indivíduo, comunidade, território, pertencimento, resistências e insurgências, e compre-

ender isso é fundamental para a teoria e a prática comprometidas com a transformação radical da sociedade.

A noção de insurgências é acionada aqui de forma aberta, remetendo a ideia de contestação à ordem vigente e tem por ancoragem diversos autores, entre os quais destacam-se: Tilly (2010) e sua conceituação dos movimentos sociais como uma forma de ação política conflitual; Holston (2013) e sua formulação em torno da cidadania insurgente como reivindicações sociais que confrontam padrões dominantes de cidadania; Miraftab (2016) e a proposição do planejamento insurgente como uma ação que alarga os espaços de participação para além daqueles sancionados pelo poder público, ou seja, os ditos espaços convidados, institucionais; e Lefebvre (1999, 2008) com sua reflexão em torno dos espaços isotópico, heterotópicos e utópicos, o que permite interpretar as práticas heterotópicas como ações coletivas pela desmercantilização da cidade, por meio da promoção de novas formas de apropriação dos espaços urbanos comuns que se contrapõem à lógica do capital (isotopia) fundada no valor de troca.

Por fim, torna-se necessário identificar os “campos de força que se estruturam nas dobras do legal e ilegal” (Telles, 2014). A identificação desses campos de força permitiriam compreender a

dinâmica dos conflitos, disputas e tensões que se armam nesses pontos de fricção com as forças da lei e da ordem, no jogo oscilante de práticas que transitam entre tolerância, formas de negociação, dispositivos de controle e repressão. É por esse prisma que se pode dizer que nesses campos de força se processa uma disputa pelos sentidos de ordem e seu inverso, bem como os critérios de legitimidade dos ordenamentos sociais que vêm se engendrando nas fronteiras incertas —e em disputa— do legal e ilegal. (Telles, 2014: 58)

O ponto central aqui é, como afirmar Harvey (2007: 208), “entender como se constroem ou como se podem construir as solidariedades locais e as coesões políticas [...] para pensar como se poderia efetivar propostas de transformação social”, na perspectiva emancipadora radical, tendo em vista a complexidade da nossa contemporaneidade e o contexto de neoliberalização e inflexão ultraconservadora. Em suma, Harvey conclui, “todos os movimentos políticos têm que enfrentar de alguma maneira a questão da localidade e da ‘comunidade’”, ou seja, a questão do território, na busca de formas alternativas de vida urbana.

Assim, torna-se uma tarefa crucial, para teoria e prática urbanas na América Latina, compreender e atuar na articulação dos territórios com projetos societários mais universais, contribuindo na construção de padrões de solidariedade locais dentro de um marco político mais amplo emancipador.

Nesta perspectiva, entendemos que é um desafio recolocar na agenda de pesquisa da teoria urbana crítica buscar entender, no contexto da inflexão neoliberal, as condições que tornam possíveis, a emergência de insurgências e rebeldias criativas, identificando as traduções e mediações que permitem construir os comuns, ou seja, prática sociais de comunalização, na perspectiva do direito à cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, Angela (2012). Repertório, Segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, 2 (3), 21-41.
- Brenner, Neil (2012). What is critical urban theory? In Neil Brenner; Peter Marcuse e Margit Mayer, *Cities for people, not for profit* (pp. 11-23). London: Routledge.
- Cano, Ignácio (2008). Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas 'milícias' no Rio de Janeiro. In Justiça Global, *Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- Cano, Ignacio e Duarte, Thais (2012). *No sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- Cardoso, Aduino; Mello, Irene de Queiroz e Jaenisch, Samuel Thomas (2015). A implementação do Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In Caio Santo Amore; Lúcia Zanin Shimbo e Maria Beatriz Cruz Rufino (Orgs.), *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros* (pp. 73-102). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Dardot, Pierre e Laval, Christian (2017). *Comum: ensaios sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo.
- Durkheim, Émile (2004). *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes.
- Gentili, Pablo (Ed.) (2016). *Golpe en Brasil: genealogía de una farsa*. Buenos Aires: CLACSO / Fundación Octubre / UMET.
- Gohn, Maria da Glória (2008). *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Edições Loyola.
- Graham, Stephen (2016). *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo: Boitempo.
- Harvey, David (2007). *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2014). *Cidades rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes.
- Hirata, Daniel (25 de dezembro de 2020). A Expansão das Milícias no Rio de Janeiro. *Nexo*. <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/>

- debate/2020/A-expans%C3%A3o-das-mil%C3%Adcias-no-Rio-de-Janeiro.
- Hirata, Daniel Veloso; Cardoso, Adauto; Grillo, Carolina Christoph; Santos Junior, Orlando; Lyra, Diogo; Dirk, Renato; Ribeiro, Rodrigo; Petti, Daniela; Sampaio, Júlia (2021). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Relatório Final de Pesquisa do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF) e do Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ). Rio de Janeiro.
- Holston, James (2013). *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Lefebvre, Henri (1999). *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Lefebvre, Henri (2008). *Espaço e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Lefebvre, Henri (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Loureiro, Isabel e Singer, André (Orgs.) (2016). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo.
- Mbembe, Achille (2016). Necropolítica. *Arte & Ensaios – Revista do PPGAV-EBA/UFRJ*, 32, 123-151.
- Miraftab, Faranak (2016). Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 18 (3), 363-377. <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/download/5499/4751>
- Misse, Michel (2011). Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista Sociologia e Política*, 19 (40), 13-25.
- Manso, Bruno Paes (2020). *A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro*. São Paulo: Todavia.
- Pantolfi, Sergio (6 de agosto de 2020). Passei dois meses dentro de grupos bolsonaristas durante a pandemia. *Site Jornalistas Livres*. <https://jornalistaslivres.org/passei-dois-meses-dentro-de-grupos-bolsonaristas-durante-a-pandemia/>.
- Plataforma DHESCA Brasil (setembro de 2017). Relatório sobre os impactos da política econômica de austeridade na violação dos direitos humanos no Brasil. *Plataforma DHESCA*. <http://austeridade.plataformadh.org.br/>.
- Prates, Daniela M.; Fritz, Barbara; Paula, Luiz Fernando de (2017). Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT. *Cadernos do Desenvolvimento*, 12 (21), 187-215.
- Régis, André; Cruz, Aline Santa; Santos, Myllena; Hayashi, Renato (2018). Renovação política ou camuflagem eleitoral? Um raio-x da “nova” política brasileira. *Revista de Estudos Eleitorais*, 2 (3), 6-13.

- Rezende, Patrícia Jimenez (2016). *Movimentos sociais e contramovimentos: mobilizações antiaborto no Brasil contemporâneo*. Dissertação de Mestrado em Ciências sociais – Universidade Federal de São Paulo, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Guarulhos.
- Rocha, Lia de Mattos (2018). Democracia e militarização no Rio de Janeiro: “pacificação”, intervenção e seus efeitos sobre o espaço público. In Leite, Márcia; Rocha, Lia; Farias, Juliana; Carvalho, Monique, *Democracia e militarização no Rio de Janeiro: “pacificação”, intervenção e seus efeitos sobre o espaço público* (pp. 223-239). Rio de Janeiro: Editora Mórula.
- Silva, Luiz Antônio Machado (2016). *Fazendo a Cidade: trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas*. Rio de Janeiro: Mórulam.
- Singer, André (2015). Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos CEBRAP*, 102, 43-71.
- Singer, André (2018). Do sonho rooseveltiano ao pesadelo golpista: a ascensão e o declínio do lulismo. *Revista Piauí*, 140, 1-20.
- Telles, Vera (2009). Ilegalismos urbanos e a cidade. *Novos Estudos CEBRAP*, 84, 153-173.
- Telles, Vera (2014). Fronteiras da lei como campo de disputa: notas inconclusas a partir de um percurso de pesquisa. In Patrícia Birman; Márcia Pereira Leite; Carly Machado; Sandra de Sá Carneiro (Orgs.), *Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências* (pp. 55-76). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Theodore, Nik; Peck, Jamie e Brenner, Neil (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66, 1-11.
- Tilly, Charles (2010). Movimentos sociais como política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 3, 133-160.
- Tilly, Charles (2013). *Democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Vitagliano, Luis Fernando (15 de novembro de 2019). As milícias se tornaram a ponta de lança do golpe boliviano e modelo para toda a região. *Carta Capital*. https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/dos-cristais-a-porcelana-a-america-latina-na-mira-dos-milicianos/?utm_campaign=novo_layout_newsletter_-_15112019&utm_medium=email&utm_source=RD+Station
- Wood, Ellen Meiksins (2011). *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo.
- Zaluar, Alba e Conceição, Isabel Siqueira (2007). Favela sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz? *São Paulo em Perspectiva*, 21 (2), 89-101.

Thierry Lulle¹

DE ANTIGUAS PERIFERIAS A ÁREAS PERICENTRALES: RECONFIGURACIONES SOCIOTERRITORIALES EN LAS METRÓPOLIS DE AMÉRICA LATINA. EL CASO DE RESTREPO Y BARRIOS ALEDAÑOS EN EL PERICENTRO SUR DE BOGOTÁ²

INTRODUCCIÓN³

Desde los años 1980, en un contexto de globalización y economía neoliberal, inicia en América Latina un proceso de metropolización que se traduce espacialmente por una doble dinámica de expansión y (re-) densificación. Por otro lado, en términos sociodemográficos se observa la llamada transición urbana, con un cambio en los patrones de poblamiento: el crecimiento poblacional se vuelve más lento, mientras domina más el movimiento natural que el migratorio, y las dinámicas intrametropolitanas reconfiguran el peso de la segregación socioespa-

1 Docente investigador del CIDS – Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Externado de Colombia. Director del grupo de investigación: “Procesos sociales, territorios y medio ambiente”. thierry.lulle@uexternado.edu.co

2 Este texto presenta algunos resultados del proyecto *Movilidades espaciales y transformaciones en las antiguas periferias urbanas de las metrópolis de Latinoamérica (Buenos Aires, Bogotá, Santiago): la ciudad latinoamericana entre el centro y la periferia actual*. Esta investigación se ha beneficiado de varios apoyos financieros, en especial en el marco de los programas ECOS-Norte (C18H01, 2018-2020), ECOS-Sur (C14H01, 2015-2017) y PICS/CNRS (05116, 2016-2018). En el caso de Bogotá, cuenta con la colaboración de un equipo de varios investigadores cuya coordinación está a cargo de F. Dureau (Migrinter) y T. Lulle (U. Externado de Colombia). En este texto nos referimos a aportes de varios miembros del equipo del proyecto sobre el caso de Bogotá: N. Cuervo (U. Sergio Arboleda), A. Camargo (U. Externado), H. Sáenz (U. Santo Tomás), G. Le Roux (INED) así como M. Charbonnier (máster *Géographie et sciences des territoires*, U. Paris 7).

3 Partes de esta introducción derivan de Di Virgilio, Dureau, Lulle *et al.* (en proceso editorial).

cial así como la producción dual de la ciudad: la formal y la informal, que conciernen no solo a las características del tejido construido y las prácticas socio-residenciales de sus ocupantes sino también el mercado inmobiliario y las representaciones colectivas. En el caso de la urbanización informal principalmente popular, aunque en gran parte se va consolidando, las representaciones colectivas siguen marcadas por una estigmatización fuerte.

En este proceso de metropolización, las áreas que eran antiguas periferias se han vuelto pericentrales. Pudieron urbanizarse desde finales del siglo XIX o principios del XX, pero sobre todo desde mediados del siglo pasado, con proyectos de viviendas formales y/o asentamientos informales populares, actividades productivas y servicios. En la mayoría de ellas se observa no solo un cambio de posición con respecto al centro y el conjunto de la metrópoli sino también dinámicas bastante específicas que se intensificaron en las últimas décadas: conciernen la co-presencia de distintos modos de producción de vivienda, macro y/o microdensificaciones, la consolidación de los barrios informales, la mezcla de usos, la presencia de servicios de varios tipos, cambios sociopoblaionales; finalmente, a menudo se ven bien conectadas con el centro y el resto de la ciudad gracias a transportes masivos nuevos o mejorados. Es decir que en general son sectores con bastante “potencial de atracción” por tener ciertas ventajas no solo a escala local sino metropolitana. Al mismo tiempo, en el contexto de la fuerte segregación socioespacial que caracteriza estas metrópolis, una parte de estas áreas son asociadas a clases populares y siguen a menudo marcadas por representaciones colectivas estigmatizantes, en especial por parte de las clases sociales altas y altas medias; sin embargo, los cambios que sufren podrían alterar dichas representaciones.

Las diversas teorías de la estructura urbana que se desarrollaron desde finales de los años 1970 en y sobre América Latina (Borsdorf, 2003; Aguilar, 2004; Duhau, 2003; Hiernaux y Lindón, 2004; Ramírez, 2007; De Mattos, 2010; Pradilla y Ramírez, 2014)⁴ —precisamente cuando las periferias de las décadas anteriores lo son cada vez menos al surgir nuevas periferias— se han enfocado principalmente sobre las dinámicas urbanas de conjunto, o más precisamente en los centros (degradación, renovación, gentrificación, etc.) y en las nuevas periferias (asentamientos informales, conjuntos cerrados y centros comerciales, etc.), en la ubicación de las actividades productivas y la emergencia de nuevas centralidades, así como en las tensiones entre centro y periferias;

4 Por cuestión de espacio no se mencionan aquí las reflexiones pertinentes sobre los *faubourgs*, *banlieues*, arrabales, ensanches, y su lugar y papel en el proceso de urbanización en el contexto europeo, en especial francés y español.

sin embargo, plantean poco el tema de las antiguas periferias que se han vuelto áreas pericentrales.

En trabajos más recientes, mientras se ha señalado el “regreso a la ciudad construida” (Carrión, 2010; Borja, 2012), aparecen distintas denominaciones del fenómeno como “suburbios del anillo interior”, “suburbios más antiguos”, “primeros suburbios”, “periferia histórica” o *innersuburb* (Ward, Jiménez y Di Virgilio, 2015). En otros trabajos ya más directamente centrados sobre estas áreas pericentrales (Karpstein y Aranda, 2014; Karpstein, 2010; Saraiva, 2008; Vega-Centeno, 2017; Aguilar y López, 2016; Rojas, 2017; Yunda, 2020; Redondo, 2020)⁵ se diferencian dos miradas: una “positiva” que trata de poner en evidencia y valorar las ventajas (proximidad centro, conexiones, diversidad del hábitat, multifuncionalidad, etc.) que presentan hoy en el sistema urbano y metropolitano; otra, más bien “negativa”, muestra que, a pesar de su ubicación y potenciales ventajas, estas áreas pueden quedar olvidadas y por lo tanto tender a degradarse y desvalorizarse sin que los barrios de origen informal entren en una etapa de consolidación física y social y aprovechen de su nueva posición a escala metropolitana.

De todas formas, no solo por su condición de espacios intermedios o de transición, sino por dinámicas territoriales y sociopoblacionales que corresponden al desarrollo de distintas tipologías residenciales y a diferentes intensidades en el proceso de urbanización,⁶ estas áreas pasan por un marcado proceso de complejización. En este sentido, es pertinente referirse a la noción de “*stade de peuplement*” (estado de poblamiento) que deriva de una teorización de la evolución de las ciudades menos estática y más bien dinámica y sobre las modalidades del cambio (Pumain, 1997). Esta noción plantea la relación entre dinámicas de distintas escalas y naturalezas: las “macro” propias de las sociedades, es decir, tendencias estructurales tales como las demográficas, económicas, espaciales, etc.; y, por otro lado, las tendencias “micro” relativas a los comportamientos de los habitantes mismos, sus trayectorias y estrategias en el acceso a la vivienda, sus prácticas y representaciones de la ciudad. Le Roux (2015: 78) señala que “es así

5 En un simposio organizado por María Mercedes Di Virgilio y Thierry Lulle en el XXXVIII Congreso LASA 2020 sobre esta cuestión, hay que señalar las ponencias de M. Dammert sobre Lima e I. Fernandes Borges de Oliveira sobre São Paulo, además de las de varios miembros del equipo conformado para el proyecto del cual hace parte el trabajo aquí presentado (A. Camargo; H. Sáenz y L. Fonseca; con ponencias sobre Bogotá; M. M. Di Virgilio, D. Brikman, M. Najman sobre Buenos Aires).

6 En las ciudades de América Latina, los loteos residenciales, la vivienda obrera de la primera mitad del siglo XX, los primeros asentamientos informales, la vivienda social de la década de 1960 y 1970, cristalizan la coexistencia de distintas modalidades de producir ciudad en un mismo territorio (Di Virgilio, Najman y Brikman, 2019).

como el paso marcado de una fase de poblamiento a otra produciría nuevas configuraciones del poblamiento intrametropolitano, inclusive una orientación hacia un nuevo ‘modelo urbano’”.

Estas distintas consideraciones nos llevan a plantear las siguientes preguntas: con su cambio de posición en el territorio metropolitano, ¿cuál es el nuevo papel que estas áreas están desempeñando en las dinámicas territoriales y sociopoblacionales? ¿Cuáles son y cómo se explican los cambios que se presentan en estas áreas? ¿Estas áreas son espacios de anclaje de hogares de clases medias tradicionales o renovadas (herederos de los “fundadores”) y/o espacios de paso de hogares procedentes de otros sectores de la metrópoli, en especial barrios periféricos populares y en proceso de ascenso social? ¿Quiénes son los actores de los cambios? ¿Cuáles son los intereses de los inversionistas inmobiliarios en esta zona? ¿En qué medida su oferta responde a la demanda de los habitantes de sus proyectos? Para tratar de contestar a estas preguntas nos apoyamos en resultados de una investigación comparativa en curso sobre las recomposiciones socioespaciales iniciadas desde la década de 1990 en las antiguas periferias de tres metrópolis latinoamericanas, Bogotá, Buenos Aires y Santiago (Contreras et al., 2014; ver nota 1), la cual se refiere en parte a un proyecto anterior.⁷ Nos centraremos aquí solo sobre el caso de Bogotá.

Esta ciudad se fundó en una extensa sabana al pie de la cordillera oriental, por lo cual pudo expandirse mucho y sin límite hacia las otras tres direcciones, en especial durante el siglo XX mientras tuvo un fuerte crecimiento demográfico por una migración intensa y una alta tasa de crecimiento natural. Fue sobre todo el caso durante las décadas de los años 1950 a 1970 (entre 7 y 6% anual). A partir de los años 1980 y 1990, se ha conformado de hecho —mas no político-administrativamente— un área metropolitana (el Distrito Capital con sus veinte localidades y una veintena de municipios vecinos); sin embargo, por efecto de transición demográfica, dentro del Distrito Capital (en adelante, DC) la tasa de crecimiento ha empezado a bajar por descenso de la fecundidad y de los flujos migratorios. Por otro lado, mientras el centro del DC sufre un decrecimiento poblacional hasta que se re-densifique por renovación, la periferia se extiende y también se densifica mediante distintas modalidades: consolidación de lo informal, construcción formal en altura de

7 “Metrópolis de América latina en la mundialización: reconfiguraciones territoriales, movilidad espacial, acción pública (METAL)”, ANR-AIRD, Programa *Les suds aujourd’hui*, 2007-2011. En este proyecto, al igual que en un proyecto anterior sobre Bogotá realizado a principios de los años 1990, se aplicaron en 2009 encuestas en varias zonas repartidas entre el Distrito Capital y tres municipios vecinos. Una de las zonas de estudio era la llamada Gustavo Restrepo. La mayor parte de los resultados de esta investigación anterior son presentados en Dureau et al. (2015).

vivienda social, conjuntos cerrados para clases medias, etc. En los años 1990 el área del DC está completamente urbanizada. Mientras tanto, la población de los municipios vecinos crece bastante por la llegada de migrantes “tradicionales” —que, como lo dijimos anteriormente, ya no van tanto al interior del DC— así como la de habitantes del DC en un flujo que hasta ahora no ha dejado de aumentar. Según el último censo de 2018, el DC tiene una población de 7.400.000 habitantes (creció de 6% desde el anterior censo de 2005) y los municipios vecinos de 1.200.000, sumando para el Área Metropolitana 8.600.000 habitantes. También se constata un envejecimiento de la población y un aumento de los hogares unipersonales; y a la vez un fuerte anclaje e híper-movilidad residenciales dependiendo del lugar y el tipo de habitantes, así como una diversificación del perfil de los nuevos residentes de los municipios vecinos (encuestas METAL 2009).

La zona de nuestro estudio, llamada Gustavo Restrepo, se ubica en el pericentro sur, más precisamente está conformada por un conjunto de barrios ubicados alrededor de Restrepo,⁸ barrio famoso por su producción y comercialización de calzado y artículos de cuero. Es una zona bastante ilustrativa de nuestra problemática. Se urbanizó a inicios de los años 1930 y siguió como periferia hasta los años 1970 con la construcción de conjuntos de viviendas de producción estatal o privada a menudo para empleados públicos, y luego también con la de algunos barrios informales de tal suerte que coexisten los distintos modos de producción de vivienda. A partir de los años 1980, cuando ya el frente de expansión se ubica más allá al sur y occidente, se observan las dinámicas de mezcla y cambio de usos (residencial, productivo, comercial, servicios); distintas formas de densificación; mejoría en el acceso al transporte masivo público, sobre todo desde la implementación en 2000 del sistema de buses TransMilenio; recuperación de los espacios públicos (parques con equipamientos deportivos, calles comerciales). Finalmente, una composición socioeconómica de la población que corresponde a la de “clases medias”,⁹ sin desconocer que en algunos barrios se encuentran hogares de bajos recursos más aún con la llegada de las últimas olas de migrantes venezolanos.

8 En la zona de estudio hay dos barrios no vecinos cuyo nombre retoma el apellido de dos personajes famosos pero sin relación particular entre ellos: Gustavo Restrepo y Carlos E. Restrepo (en el segundo caso se habla solo del barrio Restrepo sin usar el nombre Carlos E., a diferencia del primer caso).

9 El concepto de clase media es complejo tanto en la medición del fenómeno como en la percepción de pertenencia a esta clase, por eso usamos más bien “clases medias” al plural. Un indicador es el estrato socioeconómico definido por la administración distrital para las tarifas de servicios públicos domiciliarios (de 1 a 6), siendo 3 en casi toda la zona (figura 1 bis).

Los resultados que se presentan en este texto derivan de análisis de datos que provienen de distintas fuentes: secundarias con censos de población (1993 y 2005, puntualmente 2018) y encuestas multipropósito (2017); primarias con encuestas y entrevistas sobre la movilidad espacial de habitantes realizadas en 2009 en el proyecto METAL anteriormente mencionado y complementadas anualmente desde 2015 hasta 2019; datos sobre dinámica constructora en la zona en los últimos años, así como una observación *in situ* de los distintos tipos de producción de la vivienda y de edificios nuevos o densificados; entrevistas en profundidad con inversionistas y promotores constructores implantados en esta misma zona y actores de la planeación y gestión urbana.¹⁰

En una primera sección vamos a presentar detalladamente los cambios físico-espaciales y en los usos, así como los demo y socioeconómicos, diferenciándolos en el tiempo (1993, 2005 y 2009, 2017-2018) y según las cuatro sub-zonas que se han definido y estudiado en el marco de la investigación. Luego, nos centraremos en una de ellas, la de Ciudad Jardín, dado que en ella se observa especialmente el proceso de densificación por pequeños edificios nuevos, con el fin de entender mejor algunos de los cambios de la zona a la luz de las estrategias de los actores concernidos, es decir, los promotores inmobiliarios y, en el caso de proyectos en lotes construidos, los dueños de estos mismos lotes. Finalmente, trataremos de contrastar las percepciones de estos actores con el perfil de los habitantes mismos a partir de datos de 2017.

1. LA ZONA GUSTAVO RESTREPO AL PRINCIPIO DE LOS AÑOS 1990: UN MOSAICO DINÁMICO

Como ya lo hemos señalado, inició hace casi un siglo la urbanización de la zona que se ubica en el pericentro sur (figura 1) y ha sido objeto de cambios en las últimas décadas con densificaciones de varias clases y diversificación de usos. Hoy es un sector de nivel socioeconómico más bien entre medio y medio bajo y bien conectado con el resto de la ciudad (figura 1 bis).

10 El proyecto tiene otro componente valioso sobre los usos de los espacios públicos a través de encuestas con usuarios y observaciones *in situ* de tipo etnográfico y geográfico (ver Sáenz et al., 2019); sin embargo, no vamos a referirnos a ellas en este texto.

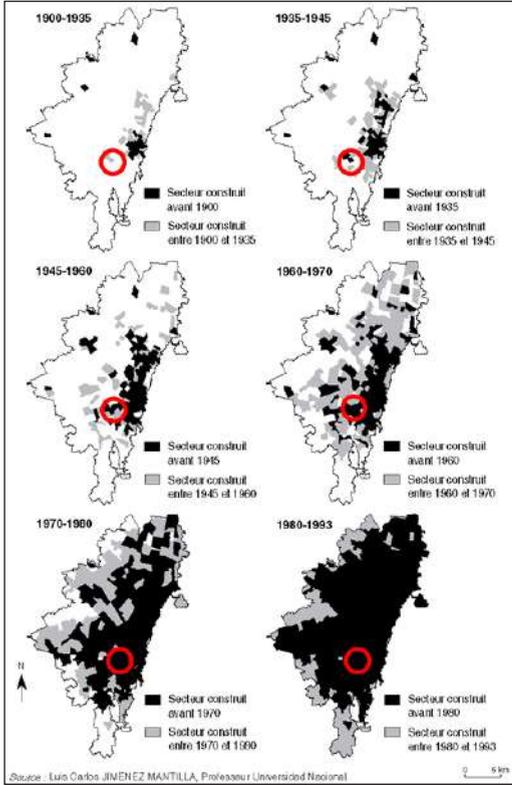
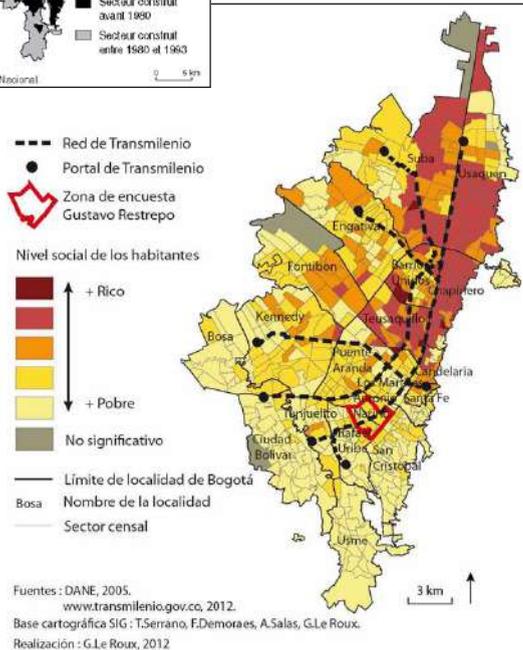


Figura 1
 La expansión de Bogotá desde inicio del siglo XX y ubicación de la zona G. Restrepo

Figura 1 bis
 Ubicación de la zona G. Restrepo en Bogotá, la diferenciación socioeconómica de la población y la red de transporte masivo Transmilenio

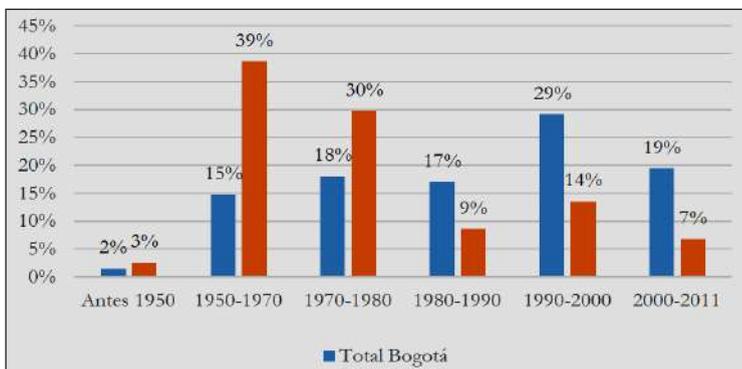


1.1. LA RELATIVA ANTIGÜEDAD Y DIVERSIDAD DEL PARQUE DE VIVIENDA

Algunos datos (Catastro 2011; METAL 2009) permiten poner en evidencia la relativa antigüedad del parque de vivienda de la zona Gustavo Restrepo. El catastro de 2011 registra 4.382.217 m² construidos en ella y 243.745.125 m² en el total de la ciudad y el 97% de su área fue construida después de 1950, un poco más que en el conjunto de la ciudad (figura 2). Sin embargo, las edificaciones de la zona son relativamente antiguas pues las construidas entre 1950 y 1960 representan el 39% del área construida existente en 2011, mientras que constituyen solo el 15% del total de la ciudad (figura 2). Y el área construida en las décadas de 1970 y 1980 es también mayor en la zona que en el total de la ciudad; en cambio, a partir de los años 1990 hasta 2011 esta proporción es menor con respecto a la del total de la ciudad construida, aunque constituye el 21% (figura 2).

Figura 2

Porcentaje de área construida según periodo. Total Bogotá y zona Gustavo Restrepo (2011)



Fuente: Elaboración de Nicolás Cuervo a partir de Catastro 2011.

Los datos de METAL 2009 confirman esta antigüedad del parque de viviendas y también permiten comparar con el conjunto de las zonas de encuesta METAL repartidas en la ciudad y su área metropolitana:¹¹ solo el 21,1% ha sido construido desde 1990 (cuadro 1), mientras que

¹¹ Las doce zonas del proyecto METAL han sido definidas a partir de estos criterios: no solo el modo de producción de la vivienda, sino también la ubicación en el DC y el Área Metropolitana, la antigüedad, el nivel socioeconómico y las dinámicas socio-poblacionales; las sub-zonas (tres a cuatro en cada zona) son más homogéneas.

para el conjunto de las zonas de encuesta METAL esta proporción es de 52,7% (Dureau et al., 2015: 78).¹²

Cuadro 1

Antigüedad del parque de vivienda en la zona G. Retrepo y las cuatro sub-zonas METAL (2009)

	Sub-zona 1 Inmuebles	Sub-zona 2 Ciudad Jardín	Sub-zona 3 Quiroga	Sub-zona 4 Restrepo	Total zona G. Restrepo
% viviendas construidas antes de 1970	0	57,1	65,2	100	61,8
% viviendas construidas 1970-1989	14,6	42,9	22,3	0	17,1
% viviendas construidas desde 1990	85,4	0	12,5	0	21,1
Número de hogares encuestados 2009	18	16	34	24	92

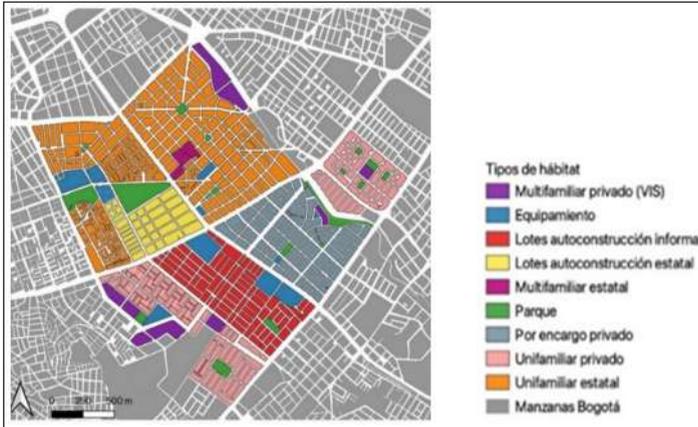
Fuente: Encuestas METAL Bogotá, 2009. Procesamientos realizados por F. Dureau.

Por otra parte, podemos presentar con más precisión las diferencias dentro de la misma zona según el modo de producción de la vivienda (público, privado, por encargo, informal) y el tipo de vivienda (individual, en conjunto colectivo de interés social o no) a partir de los cuatro estratos o sub-zonas delimitadas en el marco del mismo proyecto METAL.¹³ La zona constituye una clase de mosaico o *patchwork* morfológico cuya conformación inició hace noventa años y se desarrolló constantemente desde ese momento (figura 3).

12 Se constata una leve diferencia con los datos de Catastro: por un lado, no se trata de la misma fecha; por el otro, hay que recordar que, en el caso de METAL, la fecha de construcción de los edificios fue estimada por las encuestadoras, por lo cual puede ser menos confiable; finalmente, son datos que se refieren a zonas con sus propios encuestados, es decir, en este caso a un total de 92 hogares.

13 En el proyecto METAL se usa el término “estrato” como traducción de *strate* en francés; sin embargo, por ser fácilmente entendido y no confundir con los “estratos” de la estratificación socioeconómica usada en Bogotá, lo reemplazamos aquí por el término “sub-zona”. Por otro lado, hay que aclarar que en el proyecto METAL no corresponde siempre a una sola área delimitada y homogénea pues a veces se agrupa en una misma sub-zona diferentes áreas que tienen características comunes, como en el caso de la sub-zona Inmuebles.

Figura 3
Parque de vivienda en la zona Restrepo al principio de los años 1990



Fuente: Observación *in situ*; elaboración: A. Camargo, 2022.

Al lado de la diferenciación según los modos de producción del hábitat, vamos a centrarnos sobre cada una de las sub-zonas. Por ahora las presentamos no por su orden numérico de 1 a 4 sino por la antigüedad decreciente de estas sub-zonas. Las sub-zonas 3 Restrepo y 4 Quiroga son compuestas por barrios cuya mayor parte es anterior a los años 1960. Como lo vimos, la zona empezó a ser urbanizada en los años 1930 (la sub-zona 3)¹⁴ y luego en los años 1950 (la sub-zona 4), algunos barrios lo fueron por iniciativa del Estado, otros por empresas que querían alojar a sus obreros, finalmente, en especial en la sub-zona Quiroga, aparecieron asentamientos por procesos de invasión. Si bien permanece la trama vial inicial, el parque de viviendas se transformó bastante: se densificó y algunos barrios, como Restrepo, aprovecharon cambios en las normas urbanísticas para renovar casi completamente su parque de viviendas antiguas a partir de mediados de los años 1970. En la sub-zona Quiroga, el uso residencial sigue dominante.

La sub-zona 2 Ciudad Jardín está compuesta de barrios residenciales mayoritariamente ocupados por casas, en lotes de gran tamaño, con jardines; la mitad de estos barrios (no solo Ciudad Jardín sino también Ciudad Berna y Caracas) ha sido construida en los años 1940

14 Entre ellos, el barrio Restrepo construido por la compañía urbanizadora La Urbana y financiado por el Banco Central Hipotecario, otros fueron planificados por el Estado como el barrio Centenario previsto para reubicar a los habitantes del Paseo Bolívar (destrucción de barrios informales del centro).

a 1960,¹⁵ la otra a partir de los años 1970. Las casas son muy amplias (en promedio casi 190 m²) mientras los apartamentos tienen un área de 60 m² al igual que en el resto de la zona de estudio. Finalmente, la sub-zona 1 Inmuebles corresponde a nuevos conjuntos residenciales pues encontramos lotes amplios o agrupación de lotes desocupados, donde se han construido a partir de los años 1990 inmuebles de apartamentos de un área promedio inferior a 60 m², a menudo en conjuntos multifamiliares cerrados.

1.2. LOS CAMBIOS EN EL PARQUE DE VIVIENDAS DESDE LA DÉCADA DE 1990

El examen de los últimos censos (cuadro 2) permite caracterizar la evolución entre 1993, 2005 y 2018¹⁶ del parque de viviendas a nivel de toda la zona de encuesta y en cada una de las sub-zonas. En este periodo el crecimiento del número de viviendas es algo menor en la zona Gustavo Restrepo que en promedio en el área metropolitana (79,6%, entre 1993 y 2005, vs. 90,6%, y más aún entre 1993 y 2018 con 98,6% vs. 192%). Es en la sub-zona Ciudad Jardín que el ritmo de crecimiento es el más lento entre 1993 y 2005 (34,9%) pero se acelera entre 2005 y 2018 alcanzando el 65,1%. Sin embargo, el parque de viviendas de la zona conoce transformaciones importantes desde 1993 (cuadro 2). Las casas, que representaban los dos tercios de las viviendas de la zona en 1993, no representan más que el tercio en 2005, mientras suben las proporciones de apartamentos (29% → 60) y cuartos (5% → 9%). Dos procesos contribuyen a esta evolución: por una parte, como lo anunciamos anteriormente, la producción de viviendas nuevas que consisten principalmente en apartamentos, lo cual se observa sobre todo en la sub-zona Inmuebles; y, por otra parte, la subdivisión de casas, operando más particularmente en las sub-zonas Quiroga y Restrepo.

15 En parte a través de la iniciativa de la Cooperativa Ciudad Jardín Ltda.

16 La información aquí presentada se construyó y analizó principalmente sobre el periodo 1993-2005; sin embargo, por acceder posteriormente a los datos del censo de 2018, se insertan también en esta tabla.

Cuadro 2
Características del parque de viviendas de la zona Gustavo Restrepo (1993, 2005 y 2018)

	Zona de encuesta Gustavo Restrepo												Área metropolitana de Bogotá*					
	Sub-zona 1 Inmuebles			Sub-zona 2 Ciudad Jardín			Sub-zona 3 Quiroga			Sub-zona 4 Restrepo			TOTAL					
	1993	2005	2018	1993	2005	2018	1993	2005	2018	1993	2005	2018	1993	2005	2018	1993	2005	2018
Viviendas	526	3 334	4184	2 929	3 950	4836	5 996	10 856	12053	5 152	8 086	7930	14 603	26 226	29003	1040247	1982540	3037785
Evolución % 1993-2005; 1993-2018; 2005-2018	533.8	695.4	25.5	34.9	65.1 24.4	81.1	101.0 11.0	56.9	53.9 1.9	79.6	98.6 10.6	90.6						192 53.2
% casas	21.4	15.0	13.2	62.8	46.1	42.6	70.3	28.7	27.1	68.3	26.6	22.4	66.4	28.9	26.4	62.1	42.6	35.5
% apartamentos	75.0	81.4	84.9	34.3	50.1	53.5	25.0	58.1	61.5	26.0	58.7	62.2	29.0	60.0	63.7	32.2	48.3	58.4
% cuartos	3.4	1.7	1.8	1.8	3.8	3.7	4.6	13.2	11.3	5.1	14.7	15.2	4.2	10.8	9.7	5.1	8.9	6.0
Nº promedio cuartos	3.6	3.7		4.2	4.1		2.9	3.2		2.8	2.8		3.1	3.3		3	3.2	
% en propiedad**	71	66		57.2	47.9		43.1	38.9		38.6	31.8		44.5	41.8		54.4	46.8	
% en alquiler	25.9	29.3		40.8	46.3		54.5	54.1		58.2	60.8		52.9	51.6		41.2	43.3	

Fuente: DANE, censos de 1993, 2005 y 2018. Procesamiento de los micro-datos: G. Le Roux.

Notas: * Según la definición adoptada en el proyecto METAL, el área metropolitana incluye las 19 localidades urbanas de Bogotá y 19 municipios de la periferia.
** El censo de 2018 no incluyó la información sobre la tenencia de la vivienda.

La sub-zona 1 Inmuebles corresponde principalmente a conjuntos de apartamentos de 3,7 cuartos en promedio, los dos tercios siendo ocupados por propietarios (cuadro 2); tanto para comprar como para arrendar, los precios son más altos que en las sub-zonas Quiroga y Restrepo. En la sub-zona 2 Ciudad Jardín se observa un crecimiento del número de apartamentos pasando de 34,3% en 1993 a 50,1% en 2005 (cuadro 2), lo cual deriva más bien de la subdivisión de casas antiguas. En efecto, según los datos de METAL 2009, los apartamentos son relativamente antiguos (años 1960 y 1970) y más de la mitad se ubican en edificios de solo dos pisos. En esta misma sub-zona, cuando las viviendas no son subdivididas, se comparten a menudo entre varios hogares incluso cuando en Bogotá este fenómeno había disminuido (después de haber sido bastante marcado) no solo a nivel de todo el DC sino también de las áreas pericentrales. Los precios siguen siendo los más altos de la zona. Por otro lado, la propiedad es más frecuente que en las sub-zonas Restrepo y Quiroga.

En estas últimas dos sub-zonas se observa un proceso aún más fuerte de subdivisión de las viviendas. En efecto, entre 1993 y 2005, las viviendas se duplican mientras el número de hogares poco aumenta. Los apartamentos se vuelven los más numerosos (58% en 2005) con un área más reducida y la proporción de cuartos¹⁷ aumenta mucho llegando a constituir en 2005 entre el 13 y 15% de las viviendas (cuadro 2). Estos cambios podrían tener que ver con los cambios de usos de una parte de las viviendas, donde se desarrollan actividades comerciales o productivas. Un encuestado residente del barrio Olaya, es decir, cerca de Restrepo, evoca la llegada e instalación crecientes de actividades comerciales en su barrio y la presencia no visible de numerosos talleres a veces clandestinos. En efecto, la sub-zona Restrepo es densa y su diversidad funcional muy fuerte,¹⁸ la cual se manifiesta a través de la presencia simultánea de casas y bodegas, ligadas a las actividades de pequeñas empresas familiares especializadas en la curtiduría y la fabricación de zapatos: según la Encuesta Anual Manufacturera de 2004, la localidad de Antonio Nariño donde está ubicado el barrio concentra el 11% de la producción del DC. Y en las encuestas METAL de 2009, el 60% de las viviendas de Restrepo tienen un local comercial, industrial o de servicios dentro del mismo edificio, mientras es el 13% en el conjunto de los demás barrios encuestados en las áreas pericentrales. En casas o apartamentos a menudo pequeños se encuentran comercios y talleres

17 Se entiende aquí el cuarto como una pieza de una casa o apartamento alquilada.

18 En las Unidades de Planeación Zonal (las UPZ son áreas urbanísticas que agrupan varios barrios) de Restrepo y Quiroga se censaron en 2005 respectivamente 8.044 y 6.389 empresas, cuya casi totalidad tienen menos de diez empleados (SDP, 2009 a y b).

(incluso bodegas para guardar productos), más o menos amplios, cuyos dueños son pequeñas empresas familiares (Peña Canon, 2004; SDP, 2009 a y b). Los comercios venden artículos producidos localmente o importados, destinados al sector de la producción (cueros, mercería) o listos para el consumo (calzado, ropa, marroquinería). Finalmente, hay que señalar que desde esta década el barrio Restrepo es también frecuentado por su vida nocturna con la presencia importante de bares y discotecas.

Finalmente, de una manera general, se observa que durante el periodo intercensal siguiente (2005-2018) los cambios son netamente menos fuertes (cuadro 2); sin embargo, en las sub-zonas 1 y 2 son más marcados que en las demás, volvemos más adelante sobre Ciudad Jardín.

1.3. LAS DINÁMICAS DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA: DENSIFICACIÓN DE VARIAS CLASES

Observaciones repetidas anualmente en trabajo de campo *in situ* desde 2016 permiten resaltar la confirmación de tendencias ya señaladas para el periodo anterior: una diversidad creciente de los tipos de hábitat (morfología y categoría); y una muy fuerte intensidad de las transformaciones del parque antiguo con respecto a la producción de viviendas nuevas. Otras fuentes de información muy pertinentes para reconocer las tendencias de la última década son las que provienen del catastro de Bogotá (a partir de la actualización de 2011)¹⁹ y de las licencias de construcción a nivel de lote (2012-2017).²⁰

El área construida en la zona Gustavo Restrepo resulta de una actividad inmobiliaria que combina la construcción en lotes vacíos (o con construcciones de baja densidad como bodegas) con la ampliación de construcciones existentes y el redesarrollo inmobiliario (demolición de antiguas edificaciones para la construcción de otras en mayor altura). Para el periodo 2012-2017 en la zona se expidieron 576 licencias de construcción para un área de 193.078 m², la cual corresponde a cerca del 4% del área existente según el catastro del 2011 (cuadro 3).

19 La información proveniente de Catastro se agrupa según sector catastral. Se retuvieron trece sectores catastrales (1202, 1203, 1204, 1401, 1402, 1404, 2209, 2201, 2103, 2104, 2303, 2304 y 2305) cubriendo toda la zona y algunos sectores por fuera de esta, en particular en el barrio Libertador y el barrio Gustavo Restrepo.

20 Esta información es agrupada por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) en el "Registro local de obras". Las licencias de construcción permiten examinar la localización, el destino y la altura de las construcciones nuevas y las ampliaciones.

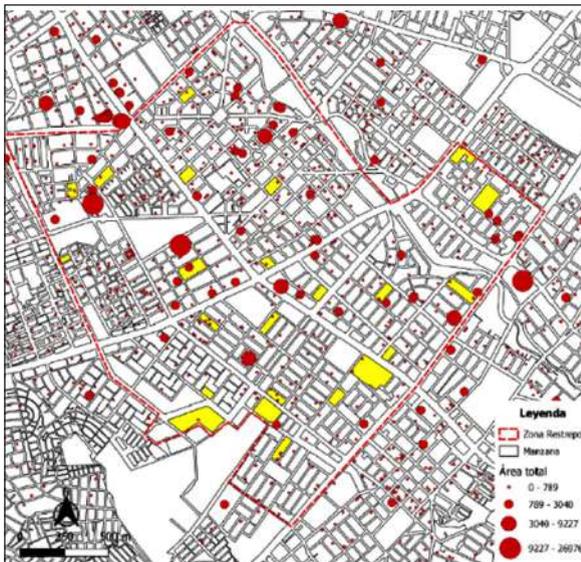
Cuadro 3
Licencias 2012-2017

	Catastro	Licencias 2012-17	Licencias / Catastro
Lotes	15 124	576	4%
Área construida m2	4 382 217	193 078	4%
Área terreno m2	3 406 746	161 616	5%

Fuente: Elaboración propia a partir de SDP y Catastro de Bogotá.

Por otro lado, se puede localizar el área licenciada (figura 4) e identificar el uso de destino: hay actividad registrada en todos los sectores de la zona con proyectos de mayor tamaño en cercanías del parque Olaya, en el Restrepo central y también al oriente de la Av. Caracas. Y los proyectos de mayor calado cercanos al Olaya son de uso residencial, mientras las construcciones con uso comercial y de servicios se concentran en la zona del Restrepo central.

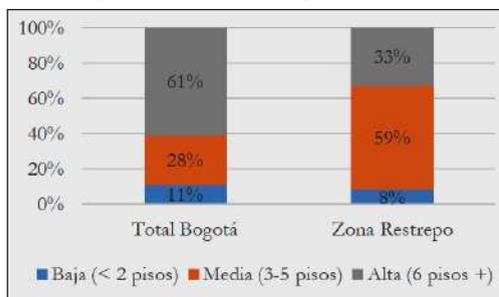
Figura 4
Área total licenciada. Zona G. Restrepo 2012-17



Fuente: Elaboración N. Cuervo a partir de SDP – Registro Local de Obras.

Al desagregar las nuevas construcciones según altura (figura 5) se constata que el 59% del área licenciada en el periodo 2012-17 es de altura media (tres-cinco pisos) y 33% de altura elevada (mayor a seis pisos). Esta composición de alturas difiere de la constatada en el total de la ciudad pues, mientras las alturas medias tienen mayor importancia en la zona que en el total de la ciudad, las alturas elevadas tienen menor peso.

Figura 5
 Porcentaje de área licenciada según altura 2012-2017

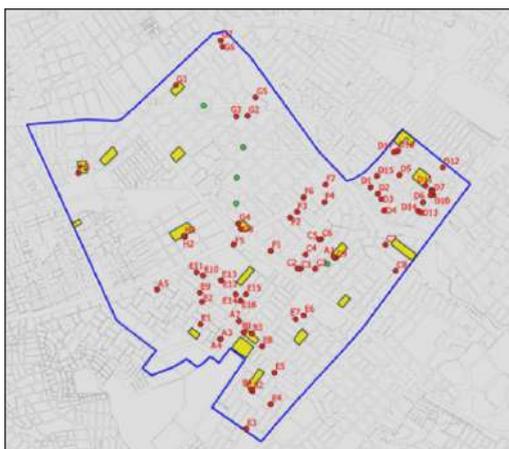


Fuente: Elaboración Nicolás Cuervo a partir de SDP-Registro Local de Obras.

Los proyectos de altura baja tienden a ubicarse mayoritariamente en la zona occidental del sector de estudio, los proyectos de altura media se ubican en todas las zonas del sector de estudio, mientras que los proyectos de más de seis pisos se localizan en varias zonas del sector, con la excepción de la zona sur-este y nor-oeste del sector.

Durante el trabajo de campo realizado en 2017 se recolectó información que permite detallar el tipo de edificaciones nuevas (de altura media y alta) y ampliaciones que se desarrollan en el sector. Claramente estas edificaciones se concentran en la parte oriental de la zona (figura 6).

Figura 6
 Ubicación de edificios de uso residencial de menos de diez años en la zona de estudio en 2017



Fuente: Elaboración G. Le Roux a partir de levantamiento *in situ* por F. Dureau, N. Miret y T. Lulle, sept. 2017.

Llama la atención la tipología de cambios físico-espaciales en la zona en especial durante la última década, la cual se puede presentar a partir de dos lógicas principales:

- Un nuevo paisaje urbano a través de: ampliaciones y remodelaciones realizadas en casas antiguas (figura 7-1); nuevos edificios de tres a cinco pisos con o sin comercio en el primer piso en lugar de antiguas casas familiares (figuras 7-2 y 7-3); y más recientemente, inmuebles más altos en lotes tradicionales (figuras 7-4 y 7-4bis, 7-5) o lotes más amplios como antiguas bodegas (figura 7-6); nuevos conjuntos cerrados de edificios construidos en lotes no urbanizados y que no tienen continuidad con edificaciones vecinas (figura 7-7).
- Unas modificaciones internas de lo existente mediante: la subdivisión de casas individuales con las transformaciones de casas inicialmente de programas para empleados del Distrito; y el cambio de función (residencial / actividad productiva) con adecuaciones de casas individuales para locales comerciales o talleres e incluso la instalación de talleres de calzado o confección en apartamentos.

En conclusión, el parque inmobiliario de la zona G. Restrepo es, en el contexto bogotano, relativamente antiguo sin excluir una proporción importante de nuevos (re)desarrollos. Las nuevas edificaciones tienen varios destinos: residencial, comercial y de servicios, dando continuidad a la multifuncionalidad del sector; y derivan de distintos procesos incluyendo la demolición, construcción en lotes vacíos y ampliaciones-remodelaciones (hay que precisar que no se encuentran en el sector grandes operaciones de renovación urbana, sino que el desarrollo observado se hace “lote a lote”).

Hasta el momento hemos considerado solo el parque construido; terminamos esta sección con la accesibilidad a la zona, la cual conoce también cambios importantes y es un aspecto muy determinante en las prácticas cotidianas y en las vivencias de la segregación socioespacial. Si bien la zona se ha podido beneficiar desde décadas atrás de ciertas ventajas en materia de transporte por ser dotada de una buena malla vial desde el inicio de su urbanización (ejes principales de la carrera 10, Caracas, la carrera 30 y vías locales diseñadas al tiempo que los barrios desde el principio), la oferta de transporte masivo conoce un fuerte cambio a partir de 2000 en varias fases: se instala en todo el DC el TransMilenio, sistema de bus en sitio propio, y los buses tradicionales se incorporan en un nuevo sistema (SITP) articulado con el TransMilenio, lo cual atraviesa la zona con distintas líneas y estaciones (figura 1 bis):

desde la fase 1 con la línea H (estaciones Restrepo, Olaya, Quiroga), en la fase 2 (2002-2006) con la línea L (estaciones Ciudad Jardín, Avenida 1 de mayo, Country sur) y finalmente en la fase 3 (2012-2013) con la línea G, si bien un poco más lejos (estaciones Sena, NQS calle 30 sur, NQS calle 38 sur). Por otro lado, hay que mencionar también la presencia puntual del transporte informal con bici-taxis como, por ejemplo, entre el hospital San Carlos al lado del barrio Gustavo Restrepo hacia el TransMilenio.

Figuras 7-1 a 7-7

Tipología de cambios en el tejido construido

Ampliación y remodelación de casas existentes



7-1: Cra. 13 27-91S

Nuevos edificios de 3 a 5 pisos con o sin comercio en el primer piso en lugar de antiguas casas familiares



7-2: Cra. 12B #26B-22 S



7-3: Cra 11 8-73 S

Inmuebles más altos en lotes tradicionales



7-4: 2012



7-4 bis: 2017



7-5: Inmueble en obra, KA Constructora en Ciudad Jardín.
Fotografía tomada en 2018 por M. Charbonnier



7-6: Inmueble de 10 pisos con 43 apartamentos, 2 locales comerciales, sala comunal, parqueaderos, Sylca constructores, Ciudad Berna.
Fotografía tomada en 2018 por M. Charbonnier

Nuevos conjuntos cerrados de edificios construidos en lotes no urbanizados



7-7: Conjunto de edificios

Fuente: Observación *in situ*; elaboración: A. Camargo.

Finalmente, estos diversos cambios observados durante la última década han sido acompañados de mejoras en los espacios públicos (rehabilitación y nuevo mobiliario urbano y deportivo de los parques, adecuación de andenes de calles comerciales, etc.) y también del aumento de la presencia de visitantes procedentes de sectores de distintas escalas, es decir, ya no solo local sino distrital; no es nuevo en la medida en que el calzado del barrio Restrepo atrae clientes de muchas partes del DC desde hace muchos años, pero ahora otros factores son determinantes como la ampliación de la oferta de ciertos servicios, en especial de salud.

Cuadro 4
Características de los hogares de la sub-zona G. Restrepo (1993-2005)

	Zona de encuesta Gustavo Restrepo										Área metropolitana de Bogotá*	
	Sub-zona 1 Inmuebles		Sub-zona 2 Ciudad Jardín		Sub-zona 3 Quiroga		Sub-zona 4 Restrepo		TOTAL		1993	2005
	1993	2005	1993	2005	1993	2005	1993	2005	1993	2005	1993	2005
Hogares	584	3462	3766	4760	10205	11306	8112	8398	22667	27926	1377940	2181163
Evolución 1993-2005	492.8%		26.4%		10.8%		3.5%		23.2%		58.3%	
Tamaño promedio	4.0	3.8	4.3	3.8	4.0	3.4	3.8	3.3	4.0	3.5	3.9	3.5
% unipersonales	5.7	10.1	6.4	11.7	8.3	14.6	11.4	18.2	9	14.6	8.2	13
% >= 6 personas	12.8	13.9	23.3	12.3	17.6	10.0	15.3	10.1	17.6	10.9	17.5	10.3
% hogares que comparten su vivienda	28.8	10.8	45.0	35.0	70.4	12.7	69.5	12.4	64.8	16.2	47	21
% hogares en hacinamiento**	1.5	3.9	0.5	0.4	1.1	1.1	1.8	1.5	1.3	1.5	3.3	1.6
ICS*** promedio	12.5	14.9	13	14.7	9.2	11.5	8.9	9.9	9.8	12	9.4	12.2
ICS coef. de variación	0.8	0.83	0.86	0.82	0.94	0.76	1.04	0.87	0.97	0.84	1.14	1.07
Individuos	2350	13288	16272	18020	41015	38416	31017	27622	90654	97346	5440698	7674004
Evolución 1993-2005	465.4%		10.7%		-6.3%		-10.9%		7.4%		41.0%	
% < 15 años	29.2	30.1	23.7	21.7	26.3	23.7	26.8	24.2	26.1	24.3	30.3	27.2
% >= 60 años	5.8	6.3	9.2	12.4	8.3	11.2	9.2	11.3	8.7	10.8	6	8
% nacidos DC	63.6	71.3	54.8	61.1	57.8	65.1	57.9	61.0	57.5	64.1	53.6	57.3
% 5 años DC	89.9	97.2	88.2	93.8	88.3	96.2	88.0	93.5	88.2	95.1	85.1	92.6
% nacidos otro país	0.3	0.4	0.8	0.5	0.3	0.2	0.2	0.3	0.4	0.3	0.5	0.4
% 5 años otro país	0.9	0.1	0.9	0.5	0.4	0.2	0.5	0.2	0.5	0.2	0.6	0.4

Fuente: DANE, censos de 1993 y 2005. Procesamiento de los micro-datos: G. Le Roux.

Notas: * Según la definición adoptada en el proyecto METAL, el área metropolitana incluye las 19 localidades urbanas de Bogotá y 19 municipios de la periferia. ** En hacinamiento: más de cuatro personas por cuarto. *** ICS: índice de condición social. (El índice de Condición Social (ICS) corresponde al número promedio de años de educación de los miembros del hogar de 15 años o más, dividido por el número de personas por pieza. El ICS se calculó para las dos fechas censales. Para cada censo, se identificaron 6 categorías de ICS a partir de cuantiles (10%, 15%, 25%, 25%, 15%, 10%). En función de su valor de ICS, cada hogar se clasificó en una de estas categorías, que refleja su posición en la jerarquía del periodo.)

1.4. DINÁMICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA ZONA: LEVE CRECIMIENTO POBLACIONAL CON AUMENTO DE LOS HOGARES UNIPERSONALES Y ENVEJECIMIENTO MARCADO²¹

A partir de los censos 1993 y 2005²² se caracterizan cuáles han sido las transformaciones en el poblamiento de la zona. En primer lugar, se observa que las demográficas son más marcadas que las socioeconómicas. La población y el número de hogares crecen levemente entre los dos censos, en especial los hogares, este aumento siendo menos fuerte que en el resto del Área Metropolitana con un ritmo dos veces menor en la zona que en el conjunto del mismo (58,3%), y el número de habitantes es seis veces menor (41%) (cuadro 4). Ahora bien, conviene compararlas de una sub-zona a otra pues constatamos varias tendencias relevantes.

Mientras el crecimiento demográfico es más bien débil a nivel del conjunto de la zona, no es el caso en la sub-zona Inmuebles donde, como lo vimos, la mayoría de las viviendas han sido construidas después de 1993. La población de la sub-zona Ciudad Jardín crece un poco (10,7%), también los números de hogares de las sub-zonas Quiroga (10,8%) y Restrepo (3,5%) mientras el número de sus habitantes disminuye (-6,3% la primera, -10,9% la segunda) durante el mismo período.²³

El número de hogares unipersonales y monoparentales es más alto en 2005 que en 1993, sobre todo en barrios antiguos de las sub-zonas Restrepo y Quiroga: “Los barrios donde hay una fuerte mezcla de usos corresponderían entonces con barrios cuyo parque de vivienda es particularmente adecuado para alojar hogares unipersonales” (Le Roux, 2015, trad. nuestra). La concentración de estos hogares monoparentales puede ser relacionada con las mutaciones sociales que conciernen más específicamente las clases medias y populares, así como con las características de la oferta de alquiler que puede ser atractiva para los hogares pequeños.

En cambio, entre 1993 y 2005, los hogares de gran tamaño (≥ 6 personas) se hacen más escasos en el conjunto de la zona con excepción de la sub-zona Inmuebles. En 2005, es en estos apartamentos que se encuentran las más altas proporciones de hogares de gran tamaño (13,9%) y de individuos menores de 15 años (30,1%), evidenciando el poblamiento de estos apartamentos por familias nucleares.

Se observa un envejecimiento poblacional, en especial en la sub-zona Ciudad Jardín (la proporción de 60 años y más pasando de 9,2 a

21 Esta sección se apoya principalmente en Dureau y Le Roux (2014) y Dureau y Le Roux (2019).

22 No se tiene en cuenta el censo de 2018.

23 A título de comparación, los hogares de las dos localidades (Candelaria y Santa Fe) del centro de Bogotá aumentan un 25% entre 1993 y 2005, y la población un 3,7%.

12,4% y siguiendo sobre-representadas en 2005 como en 1993), pero en cambio no en los conjuntos multifamiliares de la sub-zona Inmuebles en donde la presencia de jóvenes es la más importante de la zona.

Con respecto al nivel socioeconómico promedio de los hogares (calculado a partir del ICS), hay un leve aumento siendo muy cercano (2,2%) al del Área Metropolitana (2,8%), pero los hogares están más reagrupados alrededor de las clases medias: en 2005, el 65% de los hogares pertenecen a las clases 3 y 4 del ICS. Se debe no a la salida de las clases populares, las cuales se mantienen, sino a la llegada de hogares con un nivel de ingresos superior que pueblan los nuevos conjuntos residenciales. Mientras que la parte de hogares pobres (ICS 1 y 2) de la sub-zona Restrepo, ya numerosos en ella en 1993, sigue aumentando entre 1993 y 2005, la de los hogares adinerados (ICS 5 y 6) disminuye netamente en la sub-zona Ciudad Jardín, éstos siendo reemplazados principalmente por hogares de ICS 3.

Otro aspecto interesante que nos permite resaltar el examen de los datos censales y las encuestas METAL,²⁴ es el anclaje fuerte de los habitantes en la zona. En efecto, esta desempeña un papel cada vez más reducido en la recepción de la migración interna, como lo ha sido en las décadas anteriores a la de los años 1990, mientras se intensifica la circulación internacional sobre todo a partir de la segunda mitad de los años 2000 y más recientemente con la llegada de migrantes venezolanos; en cambio, se observa el papel creciente de la movilidad residencial intraurbana en el poblamiento de los diferentes barrios de la zona: por un lado, a través de la diversificación de las trayectorias residenciales intrametropolitanas; por el otro, con el hecho de que más de dos tercios de los habitantes en 1993 y la mitad en 2009, siempre han vivido en el pericentro sur; finalmente, un anclaje familiar que se afirma entre 1993 y 2009.

2. EN LA SUB-ZONA CIUDAD JARDÍN DESDE 2009: IDENTIFICACIÓN Y ESTRATEGIAS DE LOS CONSTRUCTORES VS. CARACTERÍSTICAS Y PRÁCTICAS DE LOS RESIDENTES

En esta segunda sección vamos a centrarnos en el caso de la sub-zona Ciudad Jardín en la cual, como ya lo hemos señalado, se observa el mayor número de nuevos proyectos de edificios de varios pisos en el transcurso de la última década. En primer lugar, conviene identificar

24 Los datos censales nos informan sobre el lugar de nacimiento y el lugar de residencia cinco años atrás; en las encuestas METAL se construyeron biografías espaciales mucho más precisas con acontecimientos año por año.

el perfil de quienes construyen en el sector.²⁵ Hay que considerar no solo los dueños mismos de los edificios en los lotes (cuya situación económica puede ser difícil) sino también quienes intervienen como las empresas inmobiliarias y constructoras. Luego, lo contrastaremos con algunos datos sobre los habitantes y sus viviendas según datos de la Encuesta Multipropósito de 2017.

2.1. ESTRATEGIAS DE CONSTRUCTORES VINCULADAS AL CONOCIMIENTO DE LA ZONA

En esta sub-zona es bastante común el caso de lotes con casas cuyos dueños (a menudo los primeros ocupantes) envejecieron o ya fallecieron, de tal suerte que los herederos, a menudo hijos, tienen que tomar una decisión en cuanto al uso del bien de sus padres; adoptan estrategias dependiendo de varios aspectos (ubicación del bien, situación económica de cada uno de los hermanos o herederos, la cual puede ser muy variable, calidad de las relaciones personales entre estos mismos hermanos o herederos, caso de hermanos que eran co-residentes con los padres y siguen viviendo en la casa, etc.). Diferenciamos las estrategias siguientes:

- Seguir viviendo allí (al menos algunos de quienes estaban residiendo con sus padres) sin realizar ningún cambio en el marco de un acuerdo con los hermanos.
- Remodelar la casa ellos mismos si bien a veces con cambios importantes, realizando subdivisiones, para seguir conviviendo entre herederos y familiares y/o para alquilar los apartamentos o cuartos así organizados.
- En caso de conflicto o, al contrario, de acuerdo común entre herederos, vender la casa a otros (a menudo se trata de inmobiliarias) que van a remodelar o, sobre todo, renovar con la construcción de un edificio nuevo de varios pisos, cada piso con dos o tres apartamentos (la forma y el tamaño de los lotes permiten el diseño de este tipo de edificio) tal como lo vimos anteriormente (figuras 7-1, 7-2, 7-4bis y 7-5). Si tienen capital para invertir, algunos de ellos están dispuestos a hacer construir un edificio nuevo, viviendo en él o no.

Si bien se dio durante un tiempo corto, hay que señalar también el efecto que pudo tener un contexto normativo favorable a la densificación: en

²⁵ Ver Charbonnier (2018), así como entrevistas realizadas entre 2016 y 2019 con habitantes de la sub-zona.

efecto, el decreto 562 de 2014, aunque derogado en 2016, facilitaba la densificación del centro y las áreas pericentrales (Yunda, 2020).

Frente a estas estrategias de los habitantes herederos surgen ciertos tipos de constructores e inmobiliarios.²⁶ Diferenciamos los tres perfiles siguientes:

- Promotores-arquitectos locales que tienen un gran conocimiento de la zona por vivir o haber vivido en ella y expresan un discurso positivo sobre su futuro, denunciando la estigmatización de la cual es víctima esta zona del “sur”, si bien hoy a escala metropolitana ya no es lejana del centro, y afirmando una identidad propia. Es por ejemplo el caso de K., joven arquitecta cuyos familiares trabajan en el sector de la construcción, todos originarios de la zona, quienes crearon una empresa constructora y diseñan y construyen pequeños edificios en la misma zona (ver figura 7-5).
- Constructores que invierten en la zona sin conocerla tanto como los primeros pero que han sido contactados por personas de la zona interesadas en construir en su lote; es especialmente el caso de los “herederos”, es decir, quienes quieren demoler la casa familiar para construir un edificio nuevo en su lugar, o sobre todo quienes prefieren vender este bien.
- Agentes de inmobiliarias del norte de la ciudad (es decir, de los sectores de clases medias altas) que han abierto una nueva sede en Ciudad Jardín porque captaron el potencial importante de esta zona cerca del centro, muy bien conectada con el resto de la ciudad, y con mejorías importantes en curso como, por ejemplo, en espacios públicos. Al consultar los clasificados sobre viviendas nuevas en la zona, si bien se refieren sobre todo a nuevos conjuntos no siempre ubicados en la sub-zona Ciudad Jardín, constatamos cómo, a diferencia de clasificados sobre Ciudad Salitre, son mucho más centrados sobre la vivienda misma (aspecto interior, exterior, descripción de los cuartos). A veces se hace referencia a la presencia de espacios verdes para los niños y la casi-totalidad de los clasificados revisados promueven la existencia de al menos un garaje o un parqueadero (figura 8).

26 Nos referimos aquí a entrevistas realizadas en 2018 por M. Charbonnier en el marco de su tesis de maestría de geografía.

Figura 8
Ejemplos de clasificados en conjunto reciente en zona G. Restrepo

Apartamento en Venta - Bogotá RESTREPO
180.000.000 \$
 Bogotá (Zona Centro) 83m² - 2.168 676 \$/m² - 3 habitaciones - 1 baño



apartamento en venta - bogotá restrepo apartamento en conjunto cerrado, con excelente zona verde para que disfruten los niños, excelente ubicación en el barrio restrepo, zona muy comercial y segura de bogota

Source: <http://casas.mitula.com.co>

Titre de l'annonce: Vendo casa en conjunto cerrado



Cuartos: 3 Cuartos de baño: 3 Baños Cuadrado: 73 Anclados: No Mascotas: No Comedio Inmobiliaria No se vende terminada casa ubicada en Campestre del Restrepo paraguapeño en edificio con estructura independiente. Tiene plaza para habitar como una sin costo y estacionamiento para cada condómino con área integral patio con zona de lavado jardín y baño de

Apartamento en Arriendo
 Bogotá CIROCOGA



\$ 696.000

Área Constr: 150,00 m²
 Área Urbana: 50,00 m²
 Precio m²: 13,720m²
 Estanos: 2
 Habitaciones: 2
 Baños: 1
 Estable: Estable
 Anteproyecto: 1 a 9 años
 Piso: 2^o
 Admin: \$84.000
 Garantía: 1
 Sector: Zona G

Descripción: Casa/Finca: 1000m²

PARQUEAMIENTO PUERTO DE COMERCIO, UNICIÓN CON EL COLEGIO NACIONAL, AUTOPISTA ROSA BLANCA, COMERCIO, CLÍNICA RESTREPO, A DAS SALUD, 2 PAB INDOOR, BAÑO DIFER.

Source: <http://www.fincaraiz.com.co>

Fuentes: www.fincaraiz.com.co; <http://vendebien.co>; <http://casas.mitula.com.co>

Por lo tanto, vemos que hay claramente un juego de interacciones comerciales entre los “herederos” y las inmobiliarias locales o externas, los intereses de los unos respondiendo a los intereses de los otros. Por otro lado, los constructores tienen un discurso bastante elaborado sobre sus estrategias y una idea clara del perfil de las personas que pueden ser interesadas en venir a vivir en la zona comprando o alquilando un apartamento. Es especialmente el caso del primer tipo de constructores que están invocando un comprar/vender “de nosotros para nosotros”. Por el conocimiento que tienen de la zona, estos constructores consideran tener mejor capacidad en detectar los “buenos” negocios. En efecto, piensan que este vínculo les facilita cada una de las etapas del proceso inmobiliario: la negociación en la compra del lote por conocer más directamente a los vendedores o posibles vendedores (vecinos, miembros de las redes familiares o sociales locales que sabrán convencer si tienen dudas en optar por este tipo de operación); la identificación de los posibles compradores de sus proyectos inmobiliarios, pensando sobre todo en habitantes o familiares de habitantes del sector; y la comercialización de sus proyectos conociendo mejor a qué tipo de argumentos recurrir para convencer esta vez a los compradores. Además, como ya lo señalamos, no tienen solo un interés económico, también invocan su anclaje afectivo y personal en la zona y su motivación en verla mejorarse y en contribuir en este proceso con proyectos de calidad y con diseño original.

Ahora bien, es interesante entender en qué perfiles de ocupantes de su oferta piensan estas inmobiliarias. Obviamente, dado que estas últimas pueden tener intereses diferentes, los proyectos también pueden ser distintos. Es así como encontramos varias opiniones pero de alguna manera convergen. Algunas ven una clase media baja que no ha salido de la zona; es así como K.G. evoca la presencia de una demanda fuerte, con la nueva generación de jóvenes que buscan salir del domicilio de los padres pero sin alejarse demasiado de ellos²⁷ y deseando más bien vivir en apartamento de pequeña área porque no siempre tienen recursos de los padres o ingresos fijos formales suficientes para poder acceder a préstamos. En este mismo sentido, L.H. piensa que su proyecto no ha sido tan exitoso porque previó apartamentos demasiado amplios (80 m²) cuando la gente decía buscar áreas más reducidas (60 m²). Otro constructor considera también que los interesados en sus proyectos son personas que ya conocen la zona:

Quienes compran hoy mis apartamentos en Ciudad Jardín son jóvenes de 30-40 años que ya vivían en la zona, y que escogen este barrio para quedarse cerca de su familia y también para estar cerca de su lugar de trabajo. La mayoría trabajan en el Restrepo o en el centro de la ciudad y prefieren mantener una ubicación residencial más bien central con el fin de evitar el tráfico que les parece demasiado estresante. (L.H.)

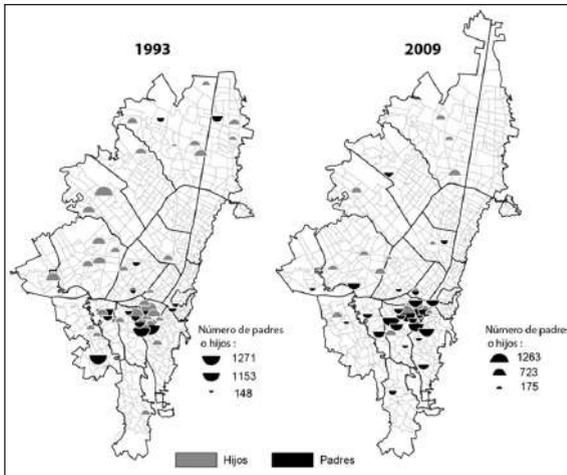
Otros consideran que existe una clase media que pudo salir hacia el norte pero que prefiere volver por estos mismos motivos de cercanía de familiares o del lugar de trabajo, o que no ha salido pero quiere cambiar de tipo de vivienda, todos teniendo recursos suficientes para comprar.

Numerosos habitantes de Ciudad Jardín se fueron hacia el norte hace diez-veinte años, pero solo por cuestiones de vanidad, dado la mejor imagen del norte de la ciudad. Sin embargo, con el tiempo, esta gente se da cuenta de que es mejor tener una casa en Ciudad Jardín porque permite reunir a toda la familia y beneficiar de un entorno agradable, que tener un apartamento en el norte. Son ellos que vuelven hoy y desean comprar una casa en Ciudad Jardín. (G.A.A.)

Este proyecto inmobiliario está destinado a población de Ciudad Jardín, es un barrio tradicional de Bogotá donde vive gente con plata, por eso sé que lograré vender los apartamentos, hay profesionales o personas de edad que prefieren vender sus casas grandes para vivir en espacios más pequeños. (J.H.)

27 Conviene con otra fuente: las encuestas METAL 2009 sobre la ubicación de los familiares de los residentes de la zona G. Restrepo (figura 9), que nos muestran también que hay una proximidad espacial grande entre ellos, e incluso que se afirma más aún en el tiempo.

Figura 9
Lugares de residencia de los miembros de la familia



Fuente: Encuestas CEDE-ORSTOM 1993 et METAL, 2009.
Procesamiento de los datos y cartografía: G. Le Roux.

Finalmente, dentro y fuera de la sub-zona, ya no solo las inmobiliarias sino los habitantes observan (con diferencias entre la primera, administradora de un conjunto, y los dos siguientes, habitantes) cómo el mercado es bastante ágil en el sentido de que las ventas se hacen en poco tiempo:

Ha subido mucho [por acá, ...], ventas se hacen muy rápido, entre veinte días y un mes, [...] es un sector muy apetecido por su localización, el transporte, el comercio y la tranquilidad. (I.S., administradora conjunto Santa Isabel de Restrepo)

Se resalta la facilidad de venta en el sector (argumento comercial); venta de un proyecto nuevo menos rápida de lo deseado pero igual se vende. (Habitante)

La velocidad de ventas es lenta, se comenzaron a vender este año [2017]. No ha sido tan veloz como quisiéramos pero tampoco para estar mal. (Habitante)

2.2. PERFILES SOCIODEMOGRÁFICOS Y SOCIO-RESIDENCIALES DE LOS HABITANTES DE LA SUB-ZONA CIUDAD JARDÍN

Frente a las percepciones de las inmobiliarias sobre la población interesada en sus proyectos y su oferta, es pertinente considerar otras fuentes sobre los habitantes de la zona en el mismo periodo (METAL

2009 y entrevistas más recientes;²⁸ encuesta multipropósito de 2017²⁹ sobre la UPZ Ciudad Jardín³⁰). En primer lugar, se destaca el hecho de que la mayoría de las trayectorias migratorias y residenciales provienen desde o se orientan hacia zonas cercanas en el sur de la ciudad, si bien en algunas hubo periodos en el exterior; incluso se confirma la tendencia a un fuerte anclaje local, superior al total de Bogotá: es así como son más numerosos los nativos de Bogotá (73% vs. 67%); hay una alta proporción de encuestados que siempre ha vivido en el DC (82,5% vs. 73,2%); igualmente, una fuerte mayoría vivía en el mismo barrio de encuesta hace cinco años (83,5% vs. 77,9%). Por otro lado, la principal razón por haber venido a vivir en esta zona es poder encontrar una vivienda de mejor calidad y beneficiar una localización satisfactoria (49% vs. 24%). En segundo lugar, se destaca una tendencia general en la ocupación de un apartamento (69,5% vs. 57,5%) propio (47,3% vs. 40,4%) en pequeño edificio de varios pisos (dos pisos: 38% vs. 31,5%; 3 pisos: 40% vs. 21,5%) en el cual coexisten al menos dos usos (13% vs. 8%). Finalmente, con respecto a la movilidad cotidiana, los encuestados de la UPZ aprovechan el TransMilenio para ir a estudiar (27% vs. 14%) y trabajar (30,2% vs. 18,5%).

CONCLUSIONES: ¿HACIA UN NUEVO MODELO URBANO?

En el caso de Bogotá, constatamos que en el proceso de metropolización de las últimas décadas esta antigua periferia ubicada al sur se ha vuelto un área pericentral y se beneficia de una posición particular que la lleva a desempeñar un nuevo papel en las dinámicas económicas, sociopoblacionales y territoriales de la metrópoli. Conoce cambios físico-espaciales marcados y específicos, es decir, no tanto una densificación por construcción de edificios nuevos altos, sino de edificios más pequeños o de renovación de lo existente, así como una pronunciada mezcla de usos (residencial, productivo, comercial, servicios). Por otro lado, mientras las primeras generaciones que participaron de la urbanización de esta área están desapareciendo, los herederos o familiares más jóvenes se quedan, vuelven o se acercan al sector, es decir que se

28 El trabajo de referencia sobre este tema es la tesis doctoral de G. Le Roux (2015) a partir de censos 1993 y 2005 y datos METAL 2009, aquí datos sobre casos recientes (Camargo, Sáenz y Cuervo, 2018).

29 Procesamiento de datos por C. Duque y M. Balanta, por un lado y de forma parcial por C. Sierra y G. Le Roux por el otro.

30 Como lo aclaramos en la nota 18, las áreas de las UPZ que nos conciernen aquí tienen algunas diferencias con respecto a la delimitación de la zona G. Restrepo de METAL. La UPZ Ciudad Jardín incluye no solo el barrio del mismo nombre, sino también Ciudad Berna, Caracas, Policarpa, la Hortúa y Sevilla, los últimos con historias bien distintas.

observa un anclaje fuerte de la población. Esta área presenta ventajas para los distintos actores: los habitantes, el sector privado (con características particulares, es decir, no tanto de grandes constructoras sino medianas o pequeñas y más locales) y el sector público, en el caso de este último más aún cuando en algún momento la administración distrital trató de adoptar políticas que pretenden limitar la expansión del AM, favorecer la densificación del tejido existente en especial en áreas centrales y pericentrales, y reducir el tiempo de movilidad cotidiana de los habitantes. Ahora bien, es una situación local que se podría generalizar pero con matices pues las antiguas periferias del norte tienen procesos de urbanización distintos en parte por ser ocupadas por las élites. Por otro lado, en el marco de nuestra investigación comparativa, encontramos bastantes similitudes entre los casos de Bogotá y Santiago, menos con Buenos Aires. En todos los casos, se considera pertinente profundizar la comprensión de las dinámicas propias de estas áreas relacionándolas con las del conjunto de las áreas metropolitanas. Obviamente habrá que ver en qué medida la crisis sanitaria actual (con sus efectos fuertes y directos a niveles económico y social) afectará directamente o no estas dinámicas territoriales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguiar, Adrián G. y López, Flor M. (2016). Espacios de pobreza en la periferia urbana y suburbios interiores de la Ciudad de México. Las desventajas acumuladas. *EURE*, 42 (125), 5-29.
- Borja, Jordi (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*. Tesis doctoral, Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona.
- Borsdorf, Axel (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE*, 29 (86), 37-49.
- Camargo, Angélica (2020). *Trayectorias residenciales en las antiguas periferias en Bogotá: una mirada a las transformaciones socioespaciales por tipologías de hábitat en la zona del Restrepo*. Ponencia en Simposio 091: Transformaciones socio-espaciales en las antiguas periferias urbanas de las metrópolis de Latinoamérica: entre el centro y la periferia actual, *XXXVIII Congreso LASA 2020*.
- Camargo, Angélica y Cuervo, Nicolás (2019). *Los procesos de transformación física de los edificios*, documento de trabajo en proceso editorial.
- Camargo, A.; Sáenz, Hernando y Cuervo, Nicolás (2018). Trayectorias residenciales, percepciones y prácticas espaciales en nuevos resi-

- dentes en el Restrepo, Bogotá. Entrevistados misión 2017. *Taller Proyecto Ecos Norte*, 27-28 de junio de 2018, Poitiers.
- Carrión, Fernando (2010). *Ciudad: memoria y proyecto*, Textos urbanos No. 5, OLACCHI/Municipio Metropolitano de Quito.
- Contreras, Yasna; Di Virgilio, María Mercedes; Dureau, Françoise y Lulle, Thierry (Dir.) (2014). *Movilidades espaciales y transformaciones en las antiguas periferias urbanas de metrópolis de América latina (Bogotá, Buenos Aires y Santiago): la ciudad latino-americana entre el centro y la periferia actual*. Proyecto de investigación financiado por la Embajada de Francia en Colombia, la Universidad Externado de Colombia y ECOS-Norte (en el caso de Bogotá), el CNRS - PICS (en el caso de Buenos Aires), ECOS-Sud (en el caso de Santiago).
- Cuervo, Nicolás (2018). Dinámica inmobiliaria: construcción en altura, demolición y redesarrollo 2012-2017, Bogotá - zona Restrepo. *Taller Proyecto Ecos Norte*, 27-28 de junio de 2018, Poitiers.
- Charbonnier, M. (2018). *Dynamiques métropolitaines et stratégies des promoteurs immobiliers à Bogotá. Rôle des promoteurs immobiliers dans les transformations d'un quartier péricentral au sud de Bogotá: Ciudad Jardín Sur*. Mémoire de Master I, Géographie et sciences des territoires, Spécialité Dynamiques des pays émergents et en développement (DYNPED) – Université Paris VII, 121 p.
- Dammert, Manuel C. (2020). Dinámicas residenciales y funciones de concentración urbana: transformaciones en Lima Norte (1980-2018). Ponencia en Simposio 091: Transformaciones socio-espaciales en las antiguas periferias urbanas de las metrópolis de Latinoamérica: entre el centro y la periferia actual, XXXVIII Congreso LASA 2020.
- De Mattos, Carlos A. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, 81-104.
- Di Virgilio, María Mercedes; Najman, Mercedes y Brikman, Denise (2019). Génesis de las desigualdades territoriales: una mirada histórica de los procesos de configuración de las antiguas periferias de la Ciudad de Buenos Aires. *Andamios*, 16 (39), 47-76.
- Di Virgilio, María Mercedes; Brikman, Denise y Najman, Mercedes (2020). Yendo y viniendo. Una relación dialéctica entre la configuración territorial y las prácticas espaciales. Ponencia en Simposio 091: Transformaciones socio-espaciales en las antiguas periferias urbanas de las metrópolis de Latinoamérica: entre el centro y la periferia actual, XXXVIII Congreso LASA 2020.
- Di Virgilio, María Mercedes; Dureau, Françoise y Lulle, Thierry et al. (2022). *Hacia una definición de las antiguas periferias: un diálogo*

- entre conceptos y casos a ambos lados del Atlántico*. Documento de trabajo en proceso editorial.
- Duhau, Emilio (2003). División social del espacio metropolitano y movilidad residencial. *Papeles de Población*, 9 (36), 161-210.
- Dureau, Françoise y Le Roux, Guillaume (2014). *Dinámicas socio-espaciales en las antiguas periferias urbanas: el caso de Restrepo y barrios colindantes en Bogotá*. Ponencia XI seminario ACIUR, Bogotá, Universidad Javeriana, 1-3 sept. 2014.
- Dureau, Françoise y Le Roux, Guillaume (2019). *Evolución del poblamiento: las trayectorias demográficas y sociales de la zona de estudio*. Documento de trabajo en proceso editorial.
- Dureau, Françoise; Lulle, Thierry; Souchaud, Sylvain y Contreras, Yasna (Dirs.) (2015). *Movilidades y cambio urbano. Bogotá, Santiago y São Paulo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dureau, Françoise; Lévy, Jean-Pierre y Lulle, Thierry (2020). Trajectoires familiales et transformations des anciennes périphéries des métropoles latino-américaines: le cas de Gustavo Restrepo à Bogotá (Colombie). 5^{ème} *Colloque international du CIST*, Paris, 18-20 novembre 2020.
- Fernandes Borges de Oliveira, Isadora (2020). Avanço da produção imobiliária de mercado sobre a periferia da Metrôpole de São Paulo: transformações na produção do espaço e novos processos espoliativos. Ponencia en Simposio 091: Transformaciones socio-espaciales en las antiguas periferias urbanas de las metrópolis de Latinoamérica: entre el centro y la periferia actual, *XXXVIII Congreso LASA 2020*.
- Hiernaux, Daniel y Lindón, Alicia (2004). La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos. *Papeles de Población*, 42, CIEAP/UAEM, Universidad Autónoma Metropolitana/Unidad Iztapalapa, octubre/diciembre 2004, 123 p.
- Kapstein López, Paula (2010). Vulnerabilidad y periferia interior. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 71, 7-114.
- Kapstein López, Paula y Aranda Dioses, E. (2014). Las periferias interiores de Lima: localización e identificación de los barrios focos de vulnerabilidad. El caso de San Cosme. *Revista INVI*, 82 (29), 19-62.
- Le Roux, Guillaume (2015). *(Re)connaître le stade de peuplement actuel des grandes villes latino-américaines. Diversification des parcours des habitants et des échelles du changement urbain à Bogotá (Colombie)*. Thèse de doctorat en Géographie, Département de Géographie, Université de Poitiers, 530 p.
- Lulle, Thierry (2016). Prácticas espaciales en antiguas periferias de una metrópoli latinoamericana, el sector Restrepo en Bogotá. Ponencia

- presentada en *XXXIV Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos LASA*, Nueva York, 27-30 de mayo de 2016.
- Lulle, Thierry y De Urbina, Amparo (2018). Trayectorias y prácticas residenciales. Zona Restrepo Bogotá. Entrevistados misión 2016. *Taller Proyecto Ecos Norte*, 27-28 de junio de 2018, Poitiers.
- Peña Canon, Daniel A. (2004). Análisis del proceso de sucesión en empresas familiares del sector manufacturero del calzado en el Barrio Restrepo de Bogotá. Tesis Administración de Empresas, Universidad de la Sabana, Bogotá.
- Pradilla, Emilio y Ramírez, Blanca (Comps.) (2014). *Teoría sobre la ciudad en América Latina*. México: UAM Xochimilco.
- Pumain, Denise (1997). Pour une théorie évolutive des villes. *L'espace géographique*, 2, 119-134.
- Ramírez, Blanca (2007). Del suburbio y la periferia al borde: el modelo de crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). *L'Ordinaire des Amériques*, 207, pp. 69-89. Publicado el 06 diciembre 2016, consultado el 21 diciembre 2019.
- Redondo, Carolina (2020). El vaciamiento que antecede la renovación. Reflexiones a partir del proyecto del distrito gubernamental en el sur de la ciudad de Buenos Aires. *Territorios*, 42, 1-28.
- Rojas, Loreto (2017). Ciudad vertical: la “nueva forma” de la precariedad habitacional Comuna de Estación Central, Santiago de Chile. *Revista 180*, 39, 2-17.
- Sáenz, Hernando (2020). El espacio público en una antigua periferia de Bogotá: usos y percepciones en áreas comerciales de la zona del Restrepo. Ponencia en Simposio 091: Transformaciones socioespaciales en las antiguas periferias urbanas de las metrópolis de Latinoamérica: entre el centro y la periferia actual, *XXXVIII Congreso LASA 2020*.
- Saraiva Pereira, Camila (2008). *A periferia consolidada em São Paulo: categoria e realidade em construção*, tese maestrado IPPUR - Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- SDP (2009a). *Conociendo la localidad de Antonio Nariño. Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- SDP (2009b). *Conociendo la localidad de Rafael Uribe Uribe. Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Vega-Centeno, Pablo (2017). La dimensión urbana de las centralidades de Lima Norte: cambios y permanencias en la estructura metropolitana. *EURE*, 43 (129), 5-25.

- Ward, Peter M.; Jiménez, Edith y Di Virgilio, María Mercedes (2015). *Políticas de vivienda en ciudades latinoamericanas. Una nueva generación de estrategias y enfoques para 2016. ONU-Hábitat III*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Yunda, Juan G. (2020). Disparidad espacial y gentrificación en la densificación de los primeros suburbios latinoamericanos. La experiencia del Decreto 562 en Bogotá. *Territorios*, 42, 1-23.

Blanca Rebeca Ramírez,¹ Carla Filipe Narciso,² Lisett Márquez López³ y Rafael Mora López⁴

CORREDORES URBANOS TERCIARIOS: CONFIGURACIÓN SOCIOTERRITORIAL DE LA ZONA METROPOLITANA DE CUERNAVACA, MÉXICO

La elaboración de la presente reflexión acerca de una ciudad media del centro de México, tuvo como punto de partida para el análisis teórico-metodológico del comportamiento de la ciudad los corredores terciarios, objetivo del trabajo; esta es una aproximación territorial que nos permitió entender el proceso de crecimiento y su configuración a partir de los agentes, las dimensiones territoriales y las escalas que presentan. La construcción del objeto de estudio se inició a partir de un análisis espacial que tuvo como fuente principal el conocimiento e interpretación de la información para identificar puntos de valor y elementos explicativos fundamentales de la organización de los corredores, para contar con diversos elementos y contrastarlos con las teorías que se utilizan para explicar la organización y evolución de las ciudades.

Se seleccionó, como fuente principal de estudio, el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) correspondientes a los años 2010, 2015 y 2019 (INEGI, 2010, 2015a, 2019a) para el Estado de Morelos, que permitió, a partir de las bases de datos organizadas, identificar las dinámicas urbanas de transformación de la ciudad, sobre

1 Profesora-investigadora del Departamento de Teoría y Análisis de la División de Ciencias y Artes para el Diseño de la UAM-Xochimilco, México.

2 Investigadora del Centro de Investigaciones de Arquitectura, Urbanismo y del Paisaje (CIAUP) de la Universidad Nacional Autónoma de México.

3 Profesora-Investigadora del Departamento de Teoría y Análisis de la División de Ciencias y Artes para el Diseño de la UAM-Xochimilco, México.

4 Ayudante de investigación del Departamento de Teoría y Análisis de la División de Ciencias y Artes para el Diseño de la UAM-Xochimilco, México.

la base de un proceso de rectificación georreferenciada sobre el uso del suelo en tres momentos diferentes. Las bases de datos se sistematizaron con su integración en un Sistema de Información Geográfica (SIG), con el mismo sistema de proyección de coordenadas.

Una vez sistematizadas y organizadas las bases de datos, se hicieron reconocimientos de campo en dos momentos: uno antes del análisis de datos que permitiera identificar a los corredores y sus dimensiones en la ciudad; y el otro después de haber realizado el análisis estadístico, con el objetivo de identificar con precisión los usos del suelo en los corredores y georreferenciar los datos con fines de utilización cartográfica más precisa.

Con este trabajo se proponen las reflexiones teóricas que aquí se presentan y que han permitido reafirmar las tendencias mostradas con mayor precisión y documentación en relación con la explicación del crecimiento y organización urbana de una ciudad media del centro de México que es Cuernavaca, trascendiendo las explicaciones tradicionales de los modelos geométricos o de las centralidades múltiples, a partir de la utilización de la herramienta teórico-metodológica de los corredores terciarios desarrolladas por Pradilla y Pino (2004).

La contribución se organiza de la manera siguiente: en la primera parte, se inicia con un análisis geohistórico y social del desarrollo de la ciudad de Cuernavaca, a partir de su organización en el corredor principal de Av. Morelos desde su fundación en la época colonial. La segunda parte permite argumentar sobre el dinamismo y la superposición de funciones que tienen; en la tercera, la informalidad puede originar, en algunos casos, la aparición de corredores que tienen formas de funcionamiento específicas que han sido poco reconocidas y estudiadas. Se concluye con algunas directrices de corte teórico que profundizan en las virtudes y ventajas que tiene este instrumental para comprender de manera más cabal e integral otras ciudades de México e inclusive de América Latina.

1. ESTRUCTURACIÓN FÍSICO-GEOGRÁFICA E HISTÓRICA DE LOS CORREDORES

Muchas de las explicaciones basadas en modelos sobre la organización de las ciudades en América Latina no visualizan las particularidades geográficas e históricas que definen los procesos y los elementos del crecimiento urbano, reduciendo la explicación de los fenómenos a una sola dimensión y visión que los englobe a todos.

La ciudad de Cuernavaca es un ejemplo de la influencia que tiene su posición geográfica en la configuración de su crecimiento y que poco o nada tiene que ver con los modelos explicativos dominantes; es una ciudad media que forma parte de la región del México central y su

área metropolitana que contaba, en 2015, con 983 365 000 habitantes (INEGI, 2015b). Fue fundada en el siglo XII, por un grupo chichimeca e inicialmente conocida como Cuauhnáhuac, conquistada por los aztecas (Itzcóatl) y gobernada por Moctezuma Ilhuilcamina, el cual hizo de Cuernavaca, desde el siglo XV, su espacio preferido de residencia de descanso por la abundancia de agua y su buen clima. Cuernavaca nunca tuvo un asentamiento indígena importante, pero posterior a la colonia fue también un lugar de recepción de personajes ilustres que visitaban la ciudad, tales como el emperador Maximiliano y su esposa Carlota, quienes se beneficiaban del emplazamiento de Jardín Borda y otros lugares para esparcimiento y recreación.

Para finales del siglo XIX y principios del XX, en México, la hacienda, caracterizada por su actividad mayoritariamente primaria de productos de exportación y por establecer una relación social semi-servil con los peones que en ella trabajaban, se convirtió en la gran unidad económica productiva del país. En Morelos, los asentamientos de haciendas azucareras funcionaron como eje integrador de las poblaciones ligadas al sector agrícola, mismas que, por la abundancia de ríos y manantiales, ofrecían una fertilidad asombrosa, mucho mayor que los terrenos en el norte del país, y con la ventaja de tener el mercado de la Ciudad de México a menos de cien kilómetros de distancia.

Los pueblos y comunidades existentes se integraron con las haciendas que se dedicaron a actividades productivas relacionadas con ellas; en la zona centro-norte de Cuernavaca se destacan tres haciendas por su importancia y que fueran de las primeras en el país: Axomulco —que ahora se conoce como Tlaltenango— (Alva, 2010), la de Amanalco y la de Buenavista; en la zona sur destacan las haciendas de Atlacomulco, que actualmente es un hotel conocido como la ex Hacienda de Cortés, que fuera la segunda en el país, y la de Temixco. Estas dos últimas haciendas se ubican en los municipios colindantes a Cuernavaca que son Jiutepec y Temixco respectivamente y que son parte de lo que ahora se llama la Zona Metropolitana de Cuernavaca, y tuvieron una gran importancia en la organización territorial de la ciudad en el siglo XX.

Durante la colonia, tampoco existió una ciudad como tal, sino que ésta se erigía como un pueblo más del conjunto de asentamientos que se organizaron cercanos al camino que comunicaba la capital de la Nueva España con Acapulco, puerto importante al que llegaba la Nao de China con sus productos para comercializar. A su vez se observa que había una conexión entre la Hacienda de Atlacomulco, al sur de la ahora ciudad, con el ingenio de Axomulco ubicado en el norte, que se vinculaban a través del Camino Real que llegaba a la Ciudad de México. La articulación de ingenios, haciendas, barrios, pueblos e iglesias a lo largo del camino explica la ampliación y consolidación, con el tiempo,

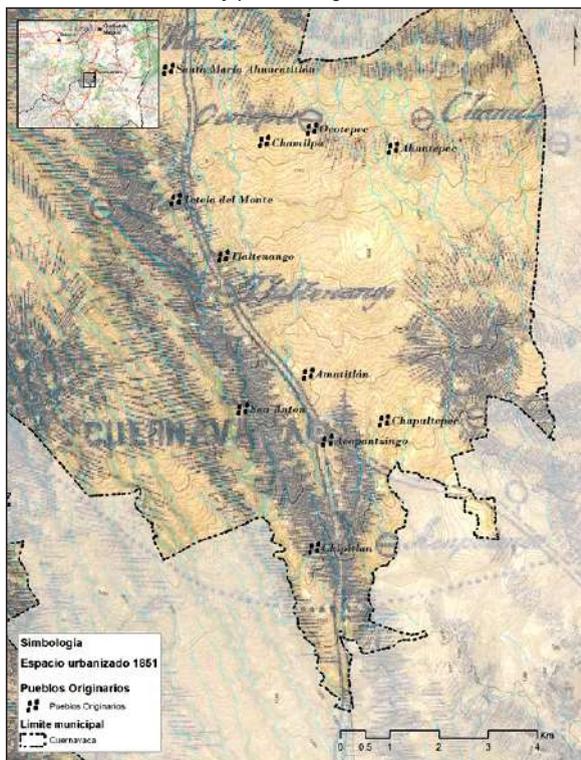
de la actual avenida Morelos que comunicaba estos asentamientos y servía como eje para la comunicación con los pueblos que se encontraban en las cercanías, sobre todo al oriente con Tepoztlán desde la hacienda de Buenavista.

El mapa 1 permite evidenciar que el crecimiento urbano se fue dispersando con el tiempo a partir del camino principal que pasaba por entre los pueblos y las haciendas, y que a su vez se adaptaba a las condiciones topográficas del pie de monte de la Sierra Chichinautzin en donde cruzaba el Camino Real. Por ello, ésta se desarrolló a través de lo que era el camino que conectaba los distintos pueblos y seguía hacia el norte conectando con la Ciudad de México, atravesando parte del centro, fragmentándolo aún más. Este cruce topográfico organizó los asentamientos a partir del sistema de barrancas que organizan los escurrideros de agua en la época de lluvia y los orígenes de los ríos que posteriormente desembocan en la cuenca del río Balsas.

En el periodo previo a la Revolución Mexicana de 1910, la llegada de la línea del ferrocarril a la ciudad jugó un papel importante en la transportación de la producción entre los centros productivos y los de consumo, en su vinculación con la capital del país, pero también en la modernización y transformación de la ciudad. La ubicación de la estación del tren no pudo hacerse en la parte alta donde se cruzaba con el camino principal a Acapulco por cuestiones topográficas; por ese motivo, quedó localizada fuera de lo que fue el Quiosco y el Zócalo, que fueron otras de las innovaciones que se hicieron con Porfirio Díaz en el poder, y quedó asentada en lo que hoy se conoce como los patios de la estación.

Si el centro urbano, desde sus orígenes, no tuvo representaciones precolombinas ni coloniales que permitieran consolidar un centro histórico en el sentido que conocemos en América Latina y en México, fue hasta la inauguración del ferrocarril y las obras de reestructuración del actual zócalo que se empieza a construir lo que hoy se conoce como el centro histórico como un lugar para paseos dominicales y semanales que a su vez se conectaba con el Jardín Borda, con la catedral y con el Palacio de Cortés, donde se asentaba el mercado principal de la ciudad, mismo que fue desplazado hacia el borde del centro y hoy se conoce como el Mercado López Mateos. Estos hitos no constituían una centralidad histórica tradicional en la medida que se encuentran fragmentados en el espacio central y fue hasta el siglo XX, con el crecimiento ampliado de la ciudad, que el centro urbano se fue expandiendo con la connotación de centro histórico como si fuera similar y siguiera el mismo patrón de conformación a los de otras ciudades.

Mapa 1
Camino real 1851 y pueblos originarios de Cuernavaca



Fuente: Elaborado por Rafael Mora con base en el INEGI (2019b), INEGI (s.f.) y Del Moral, T. R. (1851).

Finalizada la Revolución, el reparto agrario iniciado después de 1921, dio origen a cambios estructurales de la organización de Cuernavaca por dos procesos: por un lado, el de reconocimiento, como tierras comunales de los pueblos, a los territorios que no habían sido absorbidos por las haciendas; y por el otro, a la partición de las haciendas para conformar los ejidos (Sánchez, 2006). En un inicio consolidó la agricultura y el desarrollo del Estado a partir de las actividades primarias al insertarse la tierra en la productividad; pero con los años, fundamentalmente a partir de 1970, el crecimiento urbano se impuso en la zona y se inició el proceso de urbanización en tres instancias: la compra-venta de terrenos privados; mediante el crecimiento en tierras comunales que podían ser vendidas a partir del procedimiento de sesión de derecho, o bien por procesos irregulares de compraventa de ejidos que no podían oficialmente ser vendidos.

Pero es a partir de 1940 que la ciudad de Cuernavaca experimenta un rápido crecimiento poblacional y urbano, así como un cambio en su estructura socioeconómica (Gómez y Espinosa, 1992). Es en esta época que surgen las primeras colonias como Vista Hermosa, Tezontepec, Lomas de la Selva, Jiquilpan, Centenario y La Carolina, las cuales, a excepción de esta última, fueron las primeras que se desarrollaron y que propiciaron el establecimiento de los corredores transversales de Río Mayo y San Diego.

Esta orientación se fue reforzando y, a partir de la década de 1950, la ciudad de Cuernavaca experimenta la tasa de crecimiento demográfico más elevada de toda su historia (ver gráfico 1), que va a la par del crecimiento en la extensión de suelo urbanizado⁵ en los años 1960. Debido en parte a la consolidación de varias colonias y fraccionamientos de lujo, a la construcción de la autopista México-Cuernavaca en 1952, la primera del país, se origina el corredor de Domingo Diez-Alta Tensión, en el tramo que va de la glorieta de la Paloma hasta Domingo Diez como parte de la nueva entrada a la ciudad.

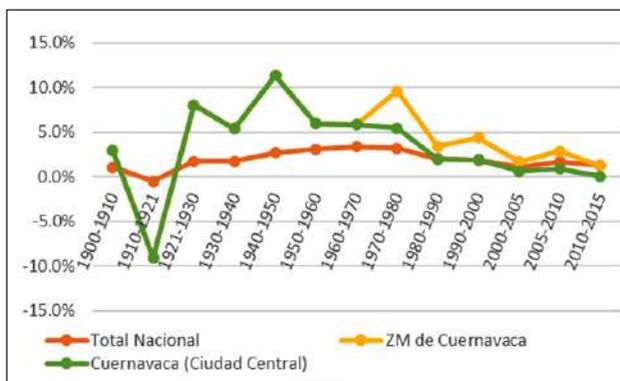
Con el impulso turístico que el régimen de Miguel Alemán le confirió a la ciudad, ésta se consolida como un centro de atracción turística con infraestructura y servicios vinculados al sector terciario e inmobiliario, al iniciar su crecimiento con la construcción de segundas residencias para fines de semana y vacaciones para intereses de las clases burguesas de la Ciudad de México. En los años 1960 el crecimiento se acentúa en relación con la década anterior, surgiendo colonias de clase media alta como Cantarranas y Bellavista, las cuales se establecen en los entornos de las haciendas de Atlacomulco la primera y Tlaltenango la segunda.

El crecimiento urbano estuvo asociado a la movilidad residencial de fin de semana a lo cual se sumó una migración definitiva de tipo laboral iniciada en la década de los años 1970, atraída por la generación de nuevos empleos e inversiones vinculados primero con el sector turístico y posteriormente con el industrial. El proceso progresivo de concentración industrial en diversos municipios del Estado y en específico el asentamiento de Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC). Este proceso se consolidó después del sismo de 1985 con el traslado de actividades de gestión pública federal de la Ciudad de México a la de Cuernavaca, en centros de investigación como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Nacional del Agua y Caminos y Puentes Federales —encargado de la administración de autopistas del

5 Ese crecimiento poblacional solo vuelve a ser comparado en los años de 1980. Pero en términos de la extensión de suelo urbanizado, este vuelve a tener un incremento significativo en los años 2000.

país—, generando un incremento del crecimiento poblacional y territorial desde los años 1980, que originó un gradual proceso de conurbación hacia el norte y sur de la ciudad. Esto se inició por los municipios de Jiutepec y Temixco, y seguido posteriormente al oriente con Cuautla, Ayala y Yecapixtla, formando un continuo urbano y uniéndose con Cuernavaca posteriormente (Delgadillo y Sámano, 2018).

Gráfico 1
Cuernavaca. Tasa media de crecimiento intercensal 1900-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Varios años. Censos y Conteos de Población y Vivienda. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

Actualmente la Zona Metropolitana de Cuernavaca integra los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlán y Xochitepec. Los corredores urbanos originales que atravesaban la ciudad de norte a sur se amplían para integrar a los municipios metropolitanos, sobre todo en el eje de Morelos y en el de Alta Tensión Domingo Diez que contribuyen a la integración de los bordes urbanos con la ciudad.

En México, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones que había imperado desde la década de los cuarenta empezó a mostrar su agotamiento a mediados de 1970. Esta fase marcó el tránsito del patrón de intervencionismo estatal al neoliberal mediante la imposición de una política económica de libre mercado, y con ello se dio paso a aspectos como el incremento del sector terciario, la desindustrialización, la asociación transnacional del sector inmobiliario y financiero, la multiplicación de centros comerciales, megaproyectos y edificios cerrados (Pradilla y Márquez, 2005), procesos que se dan claramente ya a finales del siglo XX; en este periodo, el peso específico de la industria en Morelos empezó a disminuir para dar paso a una mayor participación del sector terciario. Como consecuencia de

la crisis de 1995, numerosos establecimientos comenzaron a cerrar; la población ocupada en el sector industrial empezó a refugiarse en empleos creados en el sector comercial y de servicios ligados al sector turístico (Delgadillo y Sámano, 2018; Rosas, 2018).

Cuernavaca acentuó el proceso de crecimiento en la actividad terciaria, debido a que su situación geográfica y las políticas estatales de la década la hicieron atractiva al turismo nacional y, en nueva escala, al internacional. Se reconoce el aumento en la instalación de residencias de fin de semana. El turismo ha sido prioritario para el Estado mexicano desde 1970, cuando empezó a contemplarlo como fuente de ingreso de divisas (Pradilla y Ramírez, 1993). Pero, al mismo tiempo que el sector terciario formal se convirtió en la principal actividad productiva, también se expandió el sector informal, lo que profundizó la polarización de las ciudades (Pérez Negrete, 2002), como en el caso de Cuernavaca. El crecimiento en esta época se extendió hacia el oriente en el corredor que va a Tepoztlán, consolidando el corredor informal que une a los pueblos desde Santa María Ahuacatlán y la carretera federal a la Ciudad de México, Chamilpa, Ocoatepec y Ahuatepec.

Cuadro 2
Criterios para el análisis de los corredores terciarios

Criterios	Elementos para destacar
Condición social del lugar	Clases sociales. Dimensión socioeconómica. Grado de integración con la ciudad.
Fracciones de capital	Formalidad e informalidad de los corredores, relacionado con formas de capital que los definen.
Formas de consumo	Especialización del consumo (restaurante, autopartes, formas de diversión y esparcimiento, centros comerciales).
Estilos de vida	Prácticas cotidianas relacionadas con el consumo o la vida diaria.
Formas de sociabilidad	Encuentro entre iguales. Prácticas de uso y apropiación de los lugares.
Dimensión política	Formas de gestión o de intervención estatal y conflictos o acuerdos con la población.

Fuente: Elaboración propia.

Con estos antecedentes históricos en mente se puede identificar una organización y estructuración de los corredores terciarios en Cuernavaca, mismos que se establecieron a partir de criterios que permitieron ordenar un conjunto de hechos históricos que articulan los diferentes elementos que permitieron el desarrollo de la ciudad. Con eso elementos en mente, que han sido expuestos anteriormente, se identifica cómo el crecimiento de la ciudad fue estableciendo tipologías diferenciadas

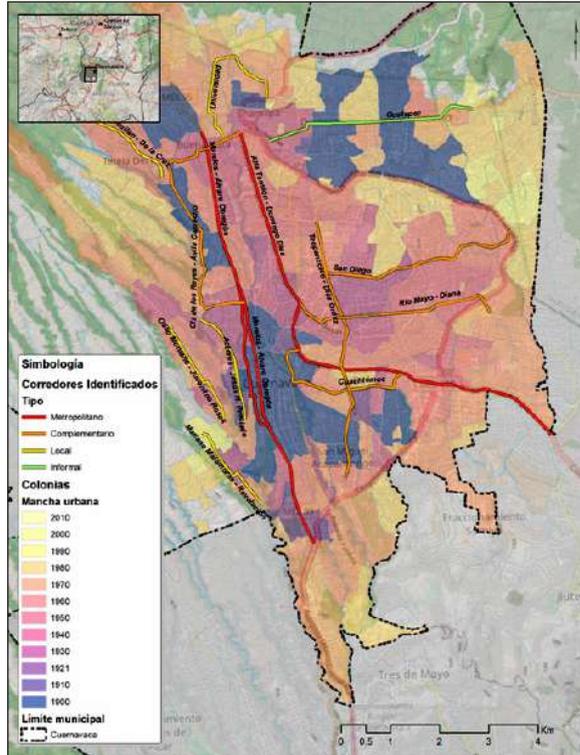
de corredores que sobrepasan las bases teóricas hegemónicas. De esta forma, en Cuernavaca se pudieron identificar ocho corredores que corresponden a una configuración que se puede identificar del siguiente modo: a) corredores terciarios especializados por sector social, lo cual se establece a partir de la diferenciación entre la formalidad y la persistencia de formas tradicionales de producción y consumo que corresponden a prácticas de consumo especializadas por sector social y del patrón de distribución residencial de la ciudad; b) corredores terciarios formales de negocios especializados con una configuración de clase social a través de la manifestación de una oferta de productos de cierto poder adquisitivo alto.

A partir de las dos dimensiones generales identificadas se pudieron a su vez reconocer estructuras más específicas de corredores, que fueron clasificadas en cuatro tipos en la ciudad de Cuernavaca: los metropolitanos que la recorren de norte a sur siguiendo los ejes tradicionales de conformación de la ciudad; los complementarios que se insertan en los anteriores y son o bien paralelos o bien extensiones que se conjuntan con ellos en un continuo dentro de la urbe; los transversales que son aquellos que se orientan en el eje oriente-poniente cruzando o cerrando los anteriores, conformando la estructura urbana; y los que articulan formas tradicionales de producción y consumo, que se erigen como una zona en donde las tradiciones de los pueblos siguen vigentes y son sus usos y costumbres los que definen las formas, los tipos de consumo y la intensidad que tienen en un estilo de vida que dista mucho de ser el impuesto por el desarrollo del capital inmobiliario (mapa 2). Esto coincide con los procesos de transformación urbana a lo largo de la historia que han tenido connotaciones diferenciadas influidas por factores de diversa orden, cuya expresión territorial ha asumido diferentes matices.

Los diferentes procesos sociohistóricos que fueran conformando la estructura territorial de la ciudad de Cuernavaca establecieron una lógica y patrón de crecimiento que en mucho difiere de los estudios sectoriales que perduran en la teoría urbana. El núcleo dominante y estructurador tal y como lo plantea Pradilla y Pino (2004), se dio a partir de la configuración de una red de corredores urbanos terciarios, pero que en el caso estudiado se ha dado a partir de estructuras y formas de vida de intercambio a partir de una condición urbana diferenciada. Los corredores de Morelos (corresponde una parte al Camino Real) y el de Domingo Diez establecen históricamente las conexiones entre el sur y el norte; los demás se han ido configurando a partir del desarrollo de las colonias y que han establecido espacios de consumo y conexión entre ellas y se han ido especializando por ese mismo consumo. Lo que se puede apreciar es que el patrón de crecimiento de la ciudad de Cuernavaca está lejos de seguir los modelos hegemónicos explica-

tivos de crecimiento de las ciudades, y requiere todavía de múltiples esfuerzos interdisciplinarios que permitan avanzar en el conocimiento y explicación.

Mapa 2
Corredores y mancha urbana



Fuente: Elaborado por Rafael Mora con base en el INEGI (2019b), OSM (s.f.), INEGI (s.f.) y INEGI (2010, 2015a, 2019a).

2. DINAMISMO Y SOBREPOSICIÓN DE LOS CORREDORES TERCIARIOS

Como resultado del análisis realizado en los datos del DENUE relacionados con los corredores terciarios de Cuernavaca previamente identificados, se documentó la localización y concentración de unidades económicas en tres momentos diferentes del censo: 2010, 2015 y 2019 para identificar las condiciones de los corredores y las tendencias que seguían en el periodo INEGI (2010, 2015a, 2019a). Esto permitió hacer un comparativo en tiempo reciente de la evolución que presentaban, su dinamismo y organización en el espacio urbano de la ciudad. Algunos datos generales de los corredores dan luz a algunos de los problemas y

tendencias que serán analizadas más adelante y que quedan manifiestas en el cuadro 3: diferencias en extensión, en unidades económicas y en la densidad que presentan. De estas tendencias generales se parte para analizar y documentar la terciarización que se ha dado en la ciudad y de las cuales surgen cuatro puntos a discutir sobre el tema.

El primero refiere al proceso de terciarización en donde la urbe se comporta ya como una entidad eminentemente urbana en la cual difícilmente se identifican núcleos agrarios a su interior; a pesar de haber surgido de la integración de pueblos y de zonas ejidales y comunales que la conformaron. Algunos remanentes agrícolas podrían encontrarse como manchas pequeñas en Acapatzingo y cercanas a lo que fue el ejido de Chapultepec, pero aun en las zonas de los pueblos del norte como Ocotepc y Ahuatepec, el comportamiento urbano y la terciarización son ya evidentes. Aunado a ello, el sector industrial, aun en sus pequeños locales, está saliendo de los corredores de la ciudad a partir de dos procesos que deberán ser documentados y probados en profundidad en futuros trabajos: o bien para localizarse en zonas adyacentes de corredores paralelos a los principales, por una selección iniciada por la expulsión a zonas en donde la renta del suelo sea más barata; o bien por un proceso de desindustrialización que parece que es evidente, al igual que en otras ciudades. Para hacer esta comprobación se tendrá que desagregar el tipo, tamaño y giro de la industria en cuestión para analizar su comportamiento y se pueda valorar este proceso sin limitarse al simple análisis del número de unidades económicas dedicadas a este rubro, sino a un seguimiento de los costos de la tierra y de las rentas de locales en los corredores.

Cuadro 3
Datos generales de los corredores, 2019

	Corredor	Km	UE	UE/km
1	Metropolitano: Morelos	11.9	1,449	121.4
2	Metropolitano: Domínguez Diez	10.4	1,576	152.1
3	Calzada de los Reyes	5.7	315	55.3
4	Cuauhtémoc	3.4	542	160.1
5	San Diego	4.2	504	120.4
6	Teopanzolco	5.4	615	113.1
7	Río Mayo - Diana	4.3	474	109.0
8	Ocotepc	4.4	657	149.8

Fuente: Elaboración propia en base en INEGI (2019a).

El comercio se está desplazando también del centro de Cuernavaca y del corredor Domingo Diez hacia su ampliación rumbo a CIVAC y Juitepec en el corredor metropolitano. Esta dispersión de industria y

de comercio fuera de los corredores principales e incluso fuera de la mancha urbana para ubicarse a nivel metropolitano, está generado una intensificación de la ubicación de las unidades económicas en el centro, y en general, en todos los corredores de la ciudad. Con ello, se puede documentar una *especialización* de los corredores hacia la terciarización en servicios y en comercio. Este dinamismo que presentan los comercios y los servicios de la ciudad no es nuevo, sino que presenta una tendencia difícil de documentar cuantitativamente, pero que se puede percibir a lo largo de recorrer los corredores por algunos años y que se relaciona con la actividad recreativa y turística que ha tenido la ciudad en su historia.

Hay un dinamismo particular en cambios de giro que tienen algunos inmuebles destinados al apoyo a los servicios, y que están relacionados con recreación o con venta de alimentos o bebidas que funcionan dependiendo de la época del año o bien solamente en época de vacaciones en que se incrementa la afluencia de visitantes a la ciudad. Esta tendencia se ha percibido tanto en establecimientos formales, que en ocasiones solo abren en estas fechas, pero también en informales que presentan una forma más dinámica de comportarse que las anteriores. Los mismos datos del DENUUE muestran que la mayoría de los corredores se especializa en tres rubros: distribución de bienes, servicios residuales y servicios a la recreación. Solo el corredor Morelos reporta contar con un porcentaje importante de unidades económicas destinadas a la función gubernamental, sobre todo porque es el más antiguo e histórico que sirvió de eje al crecimiento de la ciudad y porque es el único que pasa por lo que podría ser considerado el centro de Cuernavaca (ver cuadro 4 y 5).

La homogeneidad con la cual se presentan los datos puede ser engañosa pues se muestra como un agregado de actividades que no necesariamente se comportan de la misma manera en todos los corredores, ya que dependiendo de las condiciones de las clases sociales y formas residenciales diferentes que se presenten, responden a requerimientos de formas de vida que es necesario acotar que sirven para dividir los corredores en sectores y definen el tipo de servicios que se están ofreciendo. Para ello, los corredores que se sobrepusieron al índice de marginación que reportan los mismos datos del INEGI, lo que mostró la existencia de tipos de vivienda y formas de reproducción social que requieren para reproducir su estilo de vida de infraestructura y servicios diferenciados. Es preciso entonces afirmar que, aunque un inmueble se oriente a un servicio —por ejemplo, salón de belleza—, éste no tiene la misma actividad ni las mismas condiciones en el corredor de Río Mayo, que en el de Alta Tensión-Domingo Diez o en el de Ocotepéc.

Cuadro 4
Características generales y distribución de unidades económicas, 2019

Agrupación por característica de los sectores	1. Metropolitano : Morelos		Metropolitano : Domínguez Diez		3 Corredor: Calzada de los Reyes		4 Corredor: Cuauhtémoc		5. Corredor: San Diego		6. Corredor: Teopanxolco		7. Corredor: Río Mayo - Diana		8. Corredor: Ocoitepec	
	UE	%	UE	%	UE	%	UE	%	UE	%	UE	%	UE	%	UE	%
Transición de bienes (22, 23, 31, 33)	52	3.59%	66	4.49%	2	3.8%	34	6.27%	17	3.37%	33	5.37%	14	2.95%	50	7.6%
Distribución de bienes (43, 46, 48, 49)	544	37.54%	730	46.32%	12	35.59%	97	36.35%	202	40.08%	53	24.89%	91	40.30%	330	50.23%
Operaciones con información (51)	8	0.55%	6	0.38%	1	0.32%	4	0.74%	-	-	2	0.33%	10	2.1%	-	-
Operaciones con activos (52, 53)	89	6.4%	114	8.50%	21	6.67%	18	3.32%	12	2.38%	37	6.02%	46	9.70%	12	1.83%
Servicios cuyo insumo principal es el conocimiento y la experiencia personal (54, 55)	98	6.76%	79	5.0%	11	5.08%	35	6.45%	23	4.55%	39	6.34%	23	4.85%	41	2.6%
Conocimiento y especialización dirigido principalmente a las personas (61, 62)	144	9.94%	122	7.74%	28	8.89%	106	19.55%	43	8.53%	32	21.65%	55	11.60%	24	3.65%
Servicios relacionados con la recreación (71, 72)	226	15.50%	237	15.04%	61	19.3%	62	14.4%	99	19.64%	113	18.37%	86	18.4%	19	2.8%
Servicios residuales (8)	256	17.47%	110	7.09%	57	17.1%	81	14.94%	105	20.83%	112	18.59%	48	10.3%	105	15.98%
Gobierno (93)	32	2.2%	32	2.03%	7	2.22%	5	0.92%	3	0.6%	4	0.65%	1	0.21%	3	0.46%
Total	1449	100%	1516	100%	115	100.0%	542	100.0%	504	100.0%	65	100.0%	474	100.0%	657	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2019a).

Cuadro 5
Unidades económicas y distribución porcentual por sector, 2019

Agrupación por sector	1. Metropolitano : Morelos		2. Metropolitano : Domínguez Diez		3. Corredor : Calzada de las Reyes		4. Corredor : Cuauhtémoc		5. Corredor : San Diego		6. Corredor : Tepepanolco		7. Corredor : Río Mayo - Diana		8. Corredor : Ocoyoac	
	UE	%	UE	%	UE	%	UE	%	UE	%	UE	%	UE	%	UE	%
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	2	0.4%	5	0.38%	-	-	-	-	1	0.20%	-	-	-	-	1	0.50%
23 Construcción	6	0.4%	0	0.0%	1	0.32%	3	0.55%	3	0.60%	7	1.4%	4	0.54%	3	0.45%
31-33 Industrias manufactureras	44	3.04%	50	3.07%	11	3.49%	31	5.72%	8	2.9%	26	4.23%	0	2.1%	46	7.00%
43 Comercio al por mayor	45	3.1%	78	4.95%	5	15.9%	6	3.32%	0	0%	9	1.46%	8	2.74%	23	3.52%
46 Comercio al por menor	459	32.26%	542	33.74%	102	320.30%	174	320.40%	192	68.4%	441	700.30%	178	57.53%	302	463.7%
48-49 Transportes, correos y almacenamiento	0	0.0%	0	0.0%	5	15.9%	5	0.92%	-	-	3	0.48%	-	-	5	0.75%
51 Información en medios masivos	8	0.55%	5	0.38%	1	0.32%	4	0.74%	-	-	2	0.33%	0	2.1%	-	-
52 Seguros	74	5.1%	103	6.54%	11	3.49%	14	2.88%	0	0%	23	3.74%	30	6.35%	8	1.22%
53 Inquilinato	5	0.35%	31	1.97%	0	0%	4	0.74%	2	0.40%	4	2.20%	6	3.36%	4	0.66%
54 Científicos y técnicos	64	4.42%	46	2.92%	11	3.49%	28	5.07%	6	3.9%	25	4.07%	0	2.53%	5	0.75%
56 y 57 Servicios de apoyo a los negocios y mantenimiento de edificios	34	2.35%	33	2.09%	5	15.9%	7	1.29%	7	1.95%	4	2.20%	11	2.32%	9	1.37%
58 y 59 Servicios educativos	48	3.37%	34	2.16%	11	3.49%	11	2.03%	6	1.9%	24	3.90%	5	1.00%	4	0.6%
60 y 61 Servicios de salud y asistencia social	96	6.63%	68	4.26%	7	21.8%	80	14.8%	37	13.4%	108	17.0%	50	10.5%	20	3.04%
62 y 63 Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros	2	0.14%	28	1.78%	2	6.2%	8	1.48%	0	0%	8	1.30%	7	1.48%	6	0.9%
64 y 65 Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	24	1.67%	209	13.25%	59	187.3%	54	9.96%	87	31.6%	105	16.7%	79	16.7%	110	16.2%
66 y 67 Otros servicios excepto actividades del Gobierno	295	20.67%	170	10.7%	57	18.1%	81	14.9%	105	38.3%	102	16.5%	48	10.0%	105	15.9%
68 y 69 Actividades del Gobierno y de organismos internacionales y extraterritoriales	32	2.24%	32	2.03%	7	22.2%	5	0.92%	3	0.60%	4	0.65%	1	0.2%	3	0.45%
Total	449	30%	576	35%	35	100%	342	100%	504	100%	65	100%	474	100%	657	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI (2019a).

El segundo punto a discutir se refiere a la definición del corredor y a su caracterización en la terciarización. A diferencia de la definición que hace Castells (1999) de los corredores, identificándolos como líneas de flujos tecnológicos, o bien lo que hace Burguess (1973) que define áreas especializadas organizadas en círculos del centro, hay un paso de la concentración lineal a la sobreposición de funciones en inmuebles organizados linealmente, en actividades terciarias tal y como lo menciona Márquez (2012).

A diferencia de lo que se demuestra con algunos corredores de la Zona Metropolitana del Valle de México en donde la especialización se da en la mayoría de los inmuebles que pertenecen al corredor, en Cuernavaca gran parte del comercio y de los servicios que se localizan en los corredores inicialmente fueron viviendas y son ellas las que se transformaron. Algunos inicialmente eran talleres de compostura de automóviles, herrerías o comercios de abarrotes familiares, pero con las viviendas mantenidas en el segundo piso o en su parte posterior; otros mantienen la doble función en la parte baja y dejar la vivienda debido a una construcción realizada posteriormente, siendo pocas las zonas en donde se puede hablar de una especialización total de los inmuebles a excepción del corredor de San Diego. El tipo y forma de alternancia en piso o en altura dependen de la clase social que habita en ellas; con ello, la superposición de funciones que favorece la multidimensionalidad y la pluriactividad, les da una particularidad específica en relación con los corredores que se presentan en las grandes metrópolis.

Como tercer punto, se dice que la centralidad-pluricentrismo que se explica en otras metrópolis o ciudades (Aguilar, 2006; De Mattos, 2006; Carrión, 2000), en donde los corredores parten del centro, histórico generalmente, hacia la periferia urbana, y con el tiempo y la terciarización, han conformado múltiples centros que se organizan a partir de los centros comerciales que han proliferado en la ciudad. Cuernavaca muestra una tendencia contraria por varias razones: primero, históricamente creció a partir de un Camino Real, que no pasa por el zócalo o por un centro histórico que no existe en la ciudad. El centro se fue conformando en varios periodos y por su topografía nunca se pudo articular con la construcción del quiosco construido por el porfiriato. La estación de trenes incluso quedó fuera del centro en la parte baja de la ciudad por las alturas y el piedemonte de catedral o del Palacio de Cortés.

Por otro lado, los centros comerciales no tienen una localización central en la ciudad, ya que salvo Plaza Cuernavaca, que está en un lugar de borde del centro histórico y podría considerarse importante para la organización de la ciudad, las más recientes —Plaza Galerías, Averanda y Fórum— se sitúan a lo largo del libramiento de la Ciudad

que es el paso obligado ahora hacia la autopista a Acapulco, constituyéndose como centros de diversión para los turistas de la Ciudad de México o bien a los que pasan para Acapulco (ver mapa 2).

Así, podemos hacer tres afirmaciones sobre este tema:

- En contraposición a lo que Carrión argumenta sobre los momentos de la constitución de los centros históricos en ciudades latinoamericanas, el de Cuernavaca queda como un nodo desarticulado de hitos históricos fragmentados, sin secuencia en su conformación, que no permite que las vialidades principales que conforman los corredores la crucen. Av. Morelos fue dividida en dos para permitir la circulación de automóviles, el resto adquiere otro patrón de localización dentro de la ciudad.
- La topografía de la ciudad y su condición histórica definen esta forma de organización de los corredores en la ciudad.
- Los corredores no se articulan, ni la ciudad se estructura a partir del surgimiento de los centros comerciales en la ciudad, que datan de la primera de finales de la década de 1990 (Celis, 2019; López Levi, 2006; Ramírez Kuri, 1994), sino a partir de *plazas comerciales* pequeñas articuladas a lo largo de los corredores.

Por último, el cuarto punto a la discusión refiere a una tendencia que existe en la ciudad de ubicar ciertos servicios especializados en zonas muy específicas de los corredores que no tienen que ver con su relación con centros comerciales o plazas, pero tampoco generan entre ellas centralidades específicas que puedan ser consideradas como tales. Nos referimos a la localización tradicional de las compañías de automóviles que tradicionalmente tenían dos ubicaciones: Polvorín en la confluencia del corredor Morelos sur con la carretera al inicio de la carretera a Acapulco (antes de que existiera el libramiento) en donde estaban la Ford, Chevrolet y Nissan y la de Morelos norte. En la actualidad estos lugares han expandido su variedad en la oferta de las compañías de automotores y persisten en sus servicios. Sin embargo, las marcas de automóviles de lujo como Audi, Mercedes Benz, Mini Cooper y otras de este rubro no se localizan aquí sino en el corredor de Río Mayo.

Se hace evidente también el surgimiento reciente de centros de atención a la salud como son hospitales, pequeñas clínicas de tratamientos estéticos médicos y laboratorios médicos que ofrecen servicios más baratos que en la Ciudad de México y se ubican en el corredor de Teopanzolco, San Diego y Río Mayo, en donde habitan las clases altas de la ciudad o donde se ubican las dobles residencias de los habitantes de la Ciudad de México. En lugar de llamarlas centros, y para diferen-

ciarlos de los grandes establecimientos y de las plazas comerciales, les hemos llamado *concentraciones diferenciales especializadas* que han proliferado sobre todo en los últimos diez años.

3. ORGANIZACIÓN SOCIOESPACIAL DIFERENCIAL DE LOS CORREDORES

Una de las características que se ha destacado en los tipos y conformación de los corredores terciarios en Cuernavaca es su carácter diferencial y las particularidades que estos presentan. Uno de los más emblemáticos, no solo por su origen sino por las condiciones de su reproducción, es el denominado corredor terciario de Ocotepc, nombre que adopta del pueblo que le da su carácter y organización. Este corredor, al igual que el de Av. Morelos, tiene su origen desde la época colonial, ya que unía al norte con los pueblos originarios que se ubicaban en la ladera de la sierra: Santa María Ahuacatlán, Buena Vista del Monte, Chamilpa, Ocotepc, Ahuatepec y que se constituyeron en un eje de camino que se seguía hasta Tepoztlán (ver mapas 1 y 2). Posteriormente a la Revolución, se convirtieron en ejidos, salvo Buena Vista del Monte que se erigió en los territorios militares y en los cuarteles del ejército que se estacionaron desde esta época en esa zona hasta la fecha.

Con el tiempo, el crecimiento ampliado y disperso que siguió la ciudad de Cuernavaca integró estos pueblos a la mancha urbana, a través del crecimiento formal de algunas colonias o a través de lo que se conoce como el proceso de sesión de derechos que se realiza en terrenos comunales, procedimiento que se firma y acuerda con los comisariados ejidales o con delegados de bienes comunales, aún desde antes de que se modificara en 1992 la legislación en México y se pudiera vender el ejido. Por ese motivo es que una parte importante del crecimiento urbano que se dio en esta zona se le denomina informal, ya que muchos no cuentan con escrituras legales, sino con la buena voluntad de los representantes de los pueblos originarios quienes aprobaron en vender sus tierras y las integraron al desarrollo urbano.

El crecimiento urbano y el cambio de la actividad agrícola van de la mano con otras actividades que integraron a los trabajadores a la construcción que se presentaba como la actividad alternativa. Con el tiempo, los hijos de los ex campesinos se integraron directamente a estas actividades, pero a partir de los años 2000, en los que ya estaba materialmente integrada esta zona a la mancha urbana, vieron que la construcción dejaba menos que el comercio y los servicios que habían empezado a crecer a lo largo del corredor y decidieron cambiar de oficio y de paisaje en estos pueblos: la terciarización también realizada en este corredor les da el derecho de ser pueblo originario y decidir el uso del suelo a partir de decisiones colectivas que se rigen por los llamados

usos y costumbres de los pueblos, lo que les dan acceso al cambio de actividad en la zona.

En este apartado destacan tres discusiones: la primera refiere a dimensión formal e informal de las condiciones en las cuales se establecen los comercios y servicios en un corredor como éste; la segunda, a la *multiplicidad flexible* de giros que cambian dependiendo de la época del año o la necesidad del momento y, por último, la tercera refiere a la condición de los usos y costumbres que definen en parte la vida y la reproducción del corredor.

El carácter contradictorio con el que surge este corredor permite asumir que su definición inicial es histórica más que terciaria y que los supuestos establecidos por Borsdorf (2003) en relación con las etapas históricas de formación de las ciudades, y en este caso del corredor, son muy evidentes. Tenemos la colonial que se extiende en la independencia hasta la época previa a la Revolución en que se reproduce como pueblo aislado de la mancha urbana, en la forma más tradicional que se conoce. Después del movimiento, y a partir de 1921 que se inicia el reparto agrario, las condiciones en las que se llevaba a cabo su reproducción sigue siendo primaria y de pueblo, pero ahora sí como ejidatarios y comuneros que trabajan la tierra adoptando esta forma de organización social.

En su desarrollo como corredor ha seguido un proceso diferencial al del resto de la ciudad y de sus corredores, pero contradictorio con el proceso urbano que le ha caracterizado, tal y como explican el comportamiento de los corredores Márquez y Pradilla (2016). A pesar de que se rigen por la norma del municipio al que pertenecen, por el hecho de ser pueblo, les asiste una serie de tradiciones que han tenido que ser respetadas y cumplidas por el mismo gobierno, entre las cuales están el decidir cómo se maneja el uso del suelo de su pueblo; la defensa que de él hacen, y la de la venta de terrenos comunales por sesión de derechos sin que entren los procedimientos legales que son propios para el efecto en tierras privadas. El comercio y los servicios requeridos para la reproducción del pueblo se establecieron informalmente solo con la autorización de los representantes del pueblo y beneficiando a quienes son originarios del mismo.

Esto nos permite pasar al segundo punto, que refiere a que la *multiplicidad* de actividades que aquí se sobreponen no se debe a un cambio del uso habitacional al de comercio como en otros corredores; aquí, desde el inicio cumple una función múltiple que es aceptada y asumida desde la construcción de la vivienda definitiva que permite y organiza esta actividad en sus construcciones. Sin embargo, hay algunas zonas en donde no hay vivienda, pero sí se reproduce el comercio o los servicios con instalaciones provisionales que se ubican frente a

la escuela, por ejemplo, o en otros sitios en donde se puede extender la actividad comercial; o bien, los establecimientos ubicados en la parte baja de la habitación ya no son suficientes para contener los productos que ofrecen se extienden fuera del local invadiendo las aceras de la calle.

Esta multiplicidad de actividades y sobreposición de funciones que se repiten de los otros corredores, se articulan con una característica que tiene el corredor: la oferta de productos se mueve en forma flexible según sea el producto que se valore mejor, como los videos piratas en su momento que se combinó con la venta de alimentos frescos como fruta o verdura, con los procesados, quesadillas, tacos, entre otros; o con los que se requieren en Navidad, o las fiestas que el pueblo tiene organizadas para su reproducción. La *multifuncionalidad flexible* del corredor es uno de los elementos fundamentales que lo caracteriza.

Por último, una tercera discusión refiere a que los directamente beneficiados de poder acceder a un pedazo de suelo en las partes del más informales del mismo, son los descendientes directos de quienes formaron en un principio el pueblo. Este y otros procesos de usos y costumbres no es uno para todo el corredor, sino que, dependiendo del pueblo al que pertenece esa parte, es a quien le corresponde la decisión de lo que se hará en él, por lo tanto está dividido por pueblos, lo que lo hace más diferencial entre sí, pero sobre todo muy particular en relación con los otros corredores de la ciudad que tienen otras características que lo asemejan más con los que se desarrollan en el resto de la metrópoli de Cuernavaca o con otras de México y América Latina.

4. DE LOS MODELOS GEOMÉTRICOS A LOS CORREDORES TERCIARIOS

La propuesta de análisis de los corredores terciarios como instrumento para estudiar la evolución, el crecimiento, la organización y el comportamiento de las ciudades, abre una posibilidad amplia de entender los procesos diferenciales de urbanización de diversas ciudades mexicanas y latinoamericanas además de la ya estudiada de la Zona Metropolitana del Valle de México. Con su aplicación al conocimiento de la urbanización en Cuernavaca, se abre una invitación para cuestionar y debatir los instrumentos tradicionales del análisis urbano, a la par de convocar a la realización de estudios concretos que los particularicen en otras ciudades y valorar así sus potencialidades y alcances. Para contrastar lo antes estudiado con los instrumentales teóricos que explican las transformaciones urbanas, queda pendiente reflexionar sobre cinco visiones que contrastan con la utilizada para explicar la realidad de Cuernavaca y que desarrollamos a manera de reflexiones finales.

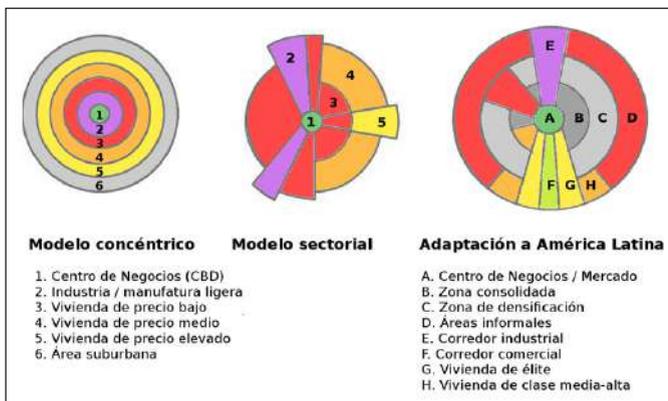
En primer lugar, la primera visión contrasta la de los corredores terciarios con las posturas que priorizan las geometrías circulares y

hexagonales para la explicación de los servicios y que usan las centralidades y la distancia como elementos fundamentales del análisis. La explicación que planificadores y académicos de diferentes áreas del conocimiento asumen es que el crecimiento urbano parte del centro urbano, constituido éste a partir de la zona más antigua de la ciudad o de la comercial, utilizando modelos geométricos unidimensionales que postulan que la expansión urbana se organiza en forma de círculos concéntricos o hexágonos alrededor del núcleo central o de su centro histórico cuando éste existe. Las posturas de Vön Thünen y los círculos concéntricos, la de Lösch y Christaller del crecimiento por hexágonos, han sido replicadas en muchas ciudades y han sido aplicadas para explicar el crecimiento de muchas ciudades muy diversas entre ellas en historia, ubicación geográfica y condiciones socioeconómicas, sin cambios y para todos los lugares del mundo (Ramírez, 2003). Son modelos iguales que explican de la misma manera la realidad urbana en todos los lugares independientemente de su historia, su geografía y sus condiciones sociales.

La segunda visión, considerada clásica, surge cuando desde la antropología y la migración de la población se explica el crecimiento de Chicago en Estados Unidos, en la llamada Escuela de Ecología Humana, en la que Burgess (1973) sostiene que el crecimiento de la ciudad ocurrió radialmente desde el centro de la ciudad, a partir de un distrito central de negocios, que se va expandiendo hacia el exterior para constituir zonas organizadas por vivienda de bajos ingresos e industria ligera, seguida por otra conformada por viviendas para obreros, y en la medida en que estos círculos se ampliaban, se generaban zonas residenciales para clases altas hasta llegar a la periferia o al quinto círculo catalogado como zona residencial periférica. La conjunción entre la organización en círculos y vivienda en zonas permite vislumbrar la influencia del funcionalismo para explicar las ciudades ya que conjunta organización geométrica circular con áreas de vivienda depende de los grupos sociales a los que se pertenezca.

Variantes de esta visión han sido las posturas desde la economía. La de Hoyt (1939) también partió de una zona central, pero a diferencia de Burgess, reconoció zonas irregulares de naturaleza sectorial, resultado del comportamiento y de la capacidad que tenían las clases hegemónicas o de mayor rango social para asentarse a lo largo de las principales líneas de transporte y, por lo tanto, de estructurar el crecimiento de la ciudad, proyectándolo del centro a la periferia. Por primera vez se trata el transporte como algo importante pero no la infraestructura que lo sostiene para entender el crecimiento de las ciudades.

Figura 1
Modelos de organización urbana



Fuente: Jiménez (2015).

Por su parte, Harris y Ullman (1945) describen un modelo de núcleos múltiples, argumentando que las ciudades no tienen solamente un núcleo central sino varios, alrededor de los cuales se pueden desarrollar diferentes usos del suelo. De esta forma, se pasa de una estructura de crecimiento central a una policéntrica. Este modelo, desde argumentaciones diferentes, se ha desarrollado mucho para explicar implícitamente los diferentes centros comerciales y de consumo que organizan en la actualidad a la ciudad (Aguilar, 2006). Aquí se encuentra un antecedente remoto sobre la discusión del policentrismo en las ciudades generado a partir de los centros comerciales ubicados en las ciudades.

Estos modelos y otros que se desarrollaron posteriormente (Griffin y Ford, 1980; Ford, 1996) han sido utilizados de forma universal para explicar la estructura de las ciudades estadounidenses y, posteriormente, fueron aplicados acríticamente para analizar diversas ciudades incluidas las latinoamericanas. Sin embargo, han estado expuestos a diversas críticas por su excesiva simplicidad explicativa, su enfoque geométrico rígido, el siglo transcurrido y los cambios económico-sociales ocurridos en el mundo desde entonces, y su generalización a diferentes contextos geográficos, incluyendo los latinoamericanos, sin tener en cuenta sus particularidades históricas, sus procesos y estructuras específicas (Márquez, 2012: 20-28).

Otras posturas neopositivistas surgieron con la revolución cuantitativa a mediados del siglo XX como los modelos de las áreas sociales de Shevky y Bell (1955) y el de la ecología factorial de Sweetser (1965), que propusieron nuevas aproximaciones metodológicas enmarcadas en el reconocimiento del cambio en el rango e intensidad de las relaciones laborales, en la diferenciación de las funciones al interior de la ciudad y

una creciente complejidad en su organización, utilizando datos censales para su estudio y herramientas estadísticas para explicarlos.

La tercera visión moderna que interviene en nuestra discusión se inició con diferentes acontecimientos de corte político a finales de los años sesenta que originaron un rompimiento con los postulados de la economía neoclásica y las tradiciones cuantitativas antes expuestas. Las nuevas orientaciones y explicaciones, sobre todo desde una visión marxista, se integraron a partir de nuevos ejes, como la especulación inmobiliaria, la segregación, la fragmentación socioespacial y el deterioro ambiental. Esto ha implicado revisiones importantes en la forma de entender y concebir al espacio urbano y la espacialidad, en la que la neutralidad en cierta medida es impuesta por la racionalidad de determinado orden económico. Según esta perspectiva crítica, los procesos sociales son subyacentes a las estructuras espaciales y los conflictos resultantes de las contradicciones de una sociedad capitalista (Massey, 2005).

La visión marxista no es homogénea, y hay diversas maneras de adentrarse a la diferenciación y a las estructuras espaciales y los procesos urbanos que la componen. Sin embargo, más que entender el crecimiento y evolución de la ciudad en sí misma, la preocupación de muchos de los teóricos ha centrado su atención en la producción del espacio más que en la organización urbana, en donde la perspectiva de Lefebvre ha jugado un papel importante en sus postulados, centrados sobre todo desde la geografía crítica (Smith, 1984; Harvey, 1977). En esta polémica, la visión de los corredores no juega un papel importante en su desarrollo, sobre todo en las posturas anglosajonas y europeas, rescatando la de Pradilla y Pino (2004) como original y comprometida con la visión marxista de la ciudad.

La cuarta visión, derivada en algún momento de la marxista, propone que existen nuevas formas de estructuración y organización de las ciudades que obedecen a los requerimientos de la mercantilización capitalista contemporánea en donde el intercambio y el consumo son algunos de los ejes fundamentales que se usan para explicarlas. Sin embargo, hay autores que al no priorizar el intercambio y el consumo como elementos analíticos importantes que se territorializan, no analizan la forma como estas actividades contribuyen a estructurar las ciudades, ya que se explican los corredores que asientan a las actividades terciarias como espacios de flujos de información y que sirven para que la movilidad de objetos y personas se lleve a cabo (Castells, 1999). En esta visión, muy extendida, es el flujo en el espacio lo importante, sin que se analice la forma como se integran las actividades económicas terciarias que predominan en la era neoliberal, ni se ven como ejes estructuradores de la organización de la ciudad contemporánea, lo que deja de lado la complejidad de elementos y procesos que

se materializan/territorializan en la configuración social de la ciudad. La disyuntiva que surge con esta postura confunde a los corredores terciarios con corredores de flujos espaciales formando retículas de flujos espaciales y tecnológicos versus la materialidad de los procesos sociales subyacentes a las estructuras espaciales y los conflictos resultantes de las contradicciones de una sociedad capitalista como lo plantea el marxismo y el neomarxismo en la actualidad.

La quinta visión que se rescata de este análisis es que, en América Latina, de diferentes maneras y bajo diversas posturas, se han reproducido las visiones anteriores para analizar la estructura y evolución de las ciudades. Autores como Bähr, Janoschka y Borsdorf, a partir del análisis individual de diferentes casos, generaron nuevos modelos para el estudio de la estructura urbana de las ciudades latinoamericanas, agregando modelos semejantes a los anteriores, integrando factores de transformación económica, como la apertura al comercio internacional y la inserción de las ciudades latinoamericanas en la economía global, los cuales propiciaron una nueva lógica en la estructura urbana, y considerando los grandes periodos de la evolución histórica de las ciudades como elemento importante para la comprensión de su estructura (Borsdorf, 2003); factor en el cual estamos de acuerdo después de considerar la evolución de la ciudad de Cuernavaca.

Si bien estos modelos coinciden en lo más general con las etapas de crecimiento de algunas ciudades latinoamericanas, tal y como lo expresa Carrión (2000), consideramos que no todas las ciudades siguen la misma lógica de estructuración, pues cada una tiene características geográficas específicas, una historia, factores socioeconómicos, políticos, culturales, etc., propios de su desarrollo en el marco de las especificidades nacionales, que les confieren estructuras urbanas diferenciales. Las diversas formaciones económico-sociales latinoamericanas y sus ciudades presentan especificidades desigualmente combinadas que permiten señalar tendencias generales para un período, pero en ningún caso establecer modelos geométricos de aplicación regional (Márquez y Pradilla, 2016).

Desde esta perspectiva, la postura generada en el Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, dependencia del Gobierno del Distrito Federal en 2000, desarrollada luego por Pradilla y Pino en 2004 para analizar la reestructuración urbana de la Zona Metropolitana del Valle de México, resalta por su originalidad y la posibilidad de particularizar en procesos. A partir de los cambios territoriales determinados por diversas condiciones socioeconómicas ligadas a las políticas neoliberales que conformaron grandes ámbitos terciarios, mediante la integración de diversas formas físicas del comercio y los servicios, han modificado la antigua estructura urbana organizada a

partir del centro y subcentros, rebasando los límites delegacionales y municipales (Fideicomiso, 2000: 267; Pradilla y Pino, 2004).

Con esta postura, los corredores de infraestructura dejan de ser exclusivamente soportes del transporte para convertirse en la base de concentración de múltiples actividades terciarias de diferente categoría, desde centros y plazas comerciales, tiendas departamentales, supermercados, restaurantes, servicios bancarios o especializados y nuevas inversiones de capital inmobiliario —grandes edificios de oficinas, centros comerciales, desarrollos inmobiliarios de usos mixtos—, que modifican, con el apoyo de políticas públicas, los usos del suelo, su intensidad y el incremento de sus precios, a la vez que privatizan el territorio urbano. La construcción de los comercios y los servicios genera vida al interior de sus inmuebles, propiciando la expulsión de sus habitantes originales, así como la fragmentación económica y social del territorio. Por lo tanto, la ubicación, el costo del suelo, el tipo de sector social residente o usuario, la participación de los diferentes actores públicos y privados, así como las características del comercio y los servicios que en él se asientan, diferencian socialmente a los corredores urbanos terciarios (Márquez, 2012), y no de flujos cibernéticos de tecnología exclusivamente como argumenta Castells.

A partir del planteamiento del Fideicomiso y el de Pradilla y Pino se ha estudiado la estructura de corredores aplicados a la ZMVM, sin considerarlo como una lógica universal; sin embargo, poco se ha incursionado en la aplicación de este instrumento de análisis de otras metrópolis o para ciudades medias de México. Aplicada a Cuernavaca, encontramos evidencias que explican la estructuración de la ciudad y su organización socioespacial a partir de la identificación de una red de corredores terciarios que pueden dar luz no sólo a la comprensión de la estructura de la ciudad sino también a la manera de utilizar este instrumento en otras realidades fuera de la metrópoli del Valle de México.

Para concluir, y partiendo de estos criterios y del análisis aquí presentado, un corredor urbano terciario es una concentración lineal de inmuebles que soportan mayoritariamente actividades terciarias —públicas y privadas—, a lo largo de su vialidad; sin embargo, la presencia de vivienda o de industria preexistente o de nueva creación no invalida su carácter terciario. El corredor es un eje importante de flujos de vehículos, personas y mercancías, así como de historia y costumbres; puede ser continuo o presentar discontinuidades derivadas de la presencia de parques de gran dimensión, zonas de vivienda o áreas sin desarrollar terciariamente, presentar grados de consolidación e intensidad de construcción diversas y servir a diferentes escalas urbanas: metropolitana, urbana o local (Márquez, 2012: 53).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Adrián G. (2006). La Ciudad de México y su estructura policéntrica regional. En Adrián G. Aguilar (Coord.), *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional: experiencias en Latinoamérica y España* (pp. 115-142). México: Instituto de Geografía, UNAM, Miguel Ángel Porrúa y CONACyT.
- Alva, Raúl (2010). Haciendas de Morelos y un poco de historia. *Ark Magazine. Patrimonio en Libertad*. <https://arkeopatias.wordpress.com/2010/08/25/haciendas-de-morelos-y-un-poco-de-historia-1ra-parte/>
- Borsdorf, Axel (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE*, 29 (86), 37-49. <http://eure.cl/index.php/eure/article/view/1265>
- Burgess, Ernest (1973) [1925]. *On community, family, and delinquency: Selected writings*. Leonard S. Cottrell, Jr., Albert Hunter, and James F. Short, Jr. Editors. Chicago: University of Chicago Press.
- Carrión, Fernando (2000). Centro histórico: relación social, globalización y mitos. En Fernando Carrión (Ed.), *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos* (pp. 179-192). Quito: Flacso.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. vol. 1. *La sociedad red*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Celis Galindo, Dante (2019). *Las empresas constructoras de los centros comerciales Delta y Cetram el Rosario como productoras del espacio urbano*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Geografía en la Universidad Nacional Autónoma de México.
- De Mattos, Carlos (2006). Reestructuración del mercado metropolitano de trabajo y transformación socio-territorial del Gran Santiago, 1992-2002. En Adrián G. Aguilar (Coord.), *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional: experiencias en Latinoamérica y España* (pp. 115-142). México: Instituto de Geografía, UNAM, Miguel Ángel Porrúa y CONACyT.
- Del Moral, Tomás R. (1851). Mapa del Distrito de Cuernavaca. Gallica. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b53029389d/f1.item.zoom#>
- Delgadillo, Javier y Sámano, José L. (2018). La integración regional del territorio morelense. En Javier Delgadillo (Coord.), *Estado de Morelos. Dimensiones del desarrollo territorial y la planeación regional y metropolitana* (pp. 25-98). México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México (2000). *La ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*. Gobierno del Distrito Federal, Corporación Mexicana de Ediciones.

- Ford, Larry (1996). A new and improved model of Latin American city structure. *Geographical Review*, 86 (3), 437-440. <https://doi.org/10.2307/215506>
- Gómez, Elías y Espinosa, Rosalba (1992). Cuernavaca y su zona conurbada. En Úrsula Oswald (Ed.), *Mitos y realidades del Morelos actual* (pp. 285-312). México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- Griffin, Ernst y Ford, Larry (1980). A model of Latin American city structure. *Geographical Review*, 70 (4), 397-422. <https://doi.org/10.2307/214076>
- Harris, Chauncy D. y Ullman, Edward (1945). The nature of the cities. *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, 242 (1), 7-17. <https://doi.org/10.1177/000271624524200103>
- Harvey, David (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Hoyt, Homer (1939). *The structure and growth of residential neighborhoods in American cities*. Washington: Federal Housing Administration.
- INEGI (2010, 2015a, 2019a). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. DENUE. <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=6>
- INEGI (2015b). Encuesta Intercensal 2015. inegi.org.mx
- INEGI (2019b). Marco Geoestadístico Nacional. MGN. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463776079>
- INEGI (s.f.). Continuo de Elevaciones Mexicano. CEM. <https://www.inegi.org.mx/app/geo2/elevacionesmex/>
- Open StreetMap OSM (s.f.). Open StreetMap Mexico. <https://www.openstreetmap.org/>
- Jiménez, Carlos (2015). *Tamaño y densidad urbana. Análisis de la ocupación de suelo por las áreas urbanas españolas*. Tesis para obtener el grado de Doctor. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid. http://habitat.aq.upm.es/tydu/atydu_2.html
- López Levi, Liliana (2006). Centros comerciales, recintos fortificados. *Veredas*, 7 (12), 47-163.
- Márquez, Lisett (2012). *Cambios en la estructura urbana y formación de un corredor urbano terciario. Paseo de la Reforma 1970-2007*. Tesis para obtener el grado de Doctora en Urbanismo, Facultad de Arquitectura, UNAM.

- Márquez, Lisett y Pradilla, Emilio (2016). Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital. *Territorios*, 34, 17-34. <http://dx.doi.org/10.12804/territ34.2016.01>
- Massey, Doreen (2005). La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones. En Leonor Arfuch (Comp.), *Pensar este tiempo: espacios, afectos, pertenencias* (pp. 101-128). Buenos Aires: Paidós.
- Pérez Negrete, Margarita (2002). Las metrópolis latinoamericanas en la red mundial de ciudades. *Memoria*, 156. <http://polired.upm.es/index.php/boletincfs/article/view/2397>
- Pradilla, Emilio y Márquez, Lisett (2005). Presente y futuro de las metrópolis de América Latina. *Territorios*, 18-19, 147-181.
- Pradilla, Emilio y Pino, Ricardo (2004). Ciudad de México: de la centralidad a la red de corredores urbanos. *Anuario de Espacios Urbanos* (pp. 69-96). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Pradilla, Emilio y Ramírez, Blanca (1993). El tratado Norteamericano de Libre Comercio y la integración territorial de México en Estados Unidos. *Revista Interamericana de Planeación* (pp. 19-54). México: Sociedad Interamericana de Planeación.
- Ramírez, Blanca (2003). *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio: un recorrido por los campos de las teorías*. México: Miguel Ángel Porrúa, UAM-Xochimilco.
- Ramírez, Patricia (1994). Modernización y espacios de consumo. *Ciudades*, 24, 43-48.
- Rosas, Israel (2018). Vocaciones productivas, servicialización de las actividades económicas y nuevos empleos regionales. En Javier Delgadillo (Coord.), *Estado de Morelos. Dimensiones del desarrollo territorial y la planeación regional y metropolitana* (pp. 157-221). México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- Sánchez, Víctor H. (2006). Ejidos urbanizados de Cuernavaca. *Revista Electrónica de Ciencias Sociales, Cultura y Representaciones Sociales*, 1 (1), 67-92. <http://www.culturayrs.unam.mx/index.php/CRS/article/view/493/500>
- Shevky, Eshref y Bell, Wendell (1955). *Social Area Analysis*. Stanford University Press.
- Smith, Neil (1984). *Uneven development: Nature, capital and the production of space*. Londres: Basil Blackwell.
- Sweetser, Frank L. (1965). Factorial ecology: Helsinki 1960. *Demography*, 2, 372-386.

Natalí Peresini¹

EL PROCESO DE NEOLIBERALIZACIÓN EN LA GESTIÓN URBANA LOCAL Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE CONVENIOS URBANÍSTICOS. ¿DE LA MERCANTILIZACIÓN A LA CAPTURA DEL MARCO REGULATORIO URBANO?

INTRODUCCIÓN

El proceso de urbanización contemporáneo se caracteriza e interpreta en numerosos desarrollos teóricos a nivel global como un fenómeno atravesado por políticas neoliberales que entienden a la ciudad y al suelo urbano como objeto de negocio y especulación. Desde los estudios urbanos críticos, se entiende a las ciudades como punto de tensión y ámbito estratégico para el desarrollo del proceso de neoliberalización (Harvey, 2007c; Theodore et al., 2009).

El recorrido de las políticas urbanas muestra una tendencia constante a fomentar y profundizar la mercantilización de cada componente de la ciudad, lo que conforma y sostiene lo que los autores han denominado urbanismo neoliberal (Theodore et al., 2009) o, como define Harvey (2007b), “ciudades neoliberales”. Peck y Tickell (2002) invierten la relación y proponen pensar en una “urbanización del neoliberalismo”,² al considerar que se ha utilizado a la ciudad y su gestión como terreno de prueba de estrategias neoliberalizadoras. Ambas conceptualizaciones sostienen la importancia fundamental del espacio urbano en el

1 Doctora en Estudios Urbanos (UNGS). Arquitecta (UNC). Becaria por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Integrante del equipo técnico de Gestión Integral del Hábitat en el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Argentina, Córdoba. Correo electrónico: natperesini@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1193-869X>

2 Traducción propia de “Neoliberalizing Space”.

desarrollo económico contemporáneo, ya que su crecimiento y transformaciones son guiados principalmente por los intereses del mercado.

En nuestra región, este proceso se ve reflejado en diferentes escalas gubernamentales y sobre diversas dimensiones de las políticas urbanas. Particularmente la gestión urbana local en el siglo XXI se ha orientado a priorizar su relación con el capital inmobiliario, limitando su intervención a facilitar la actividad empresarial, ofrecer incentivos para ello y al mismo tiempo perseguir el lucro y la renta tal como los actores del sector privado. Esta caracterización se resume muy bien bajo la noción de gobernanza urbana empresarialista que propuso Harvey (1989). Más recientemente, algunos autores (Peck et al., 2009) señalan una asociación directa entre la gobernanza como modelo de gestión local y el orden neoliberal a nivel global. Desde sus estudios proponen pensar los cambios provocados por el modelo de gobernanza urbana como adaptaciones directas para la evolución y reconfiguración de las administraciones gubernamentales hacia modalidades y formas neoliberales, ya que la gobernanza como modelo de gobierno logró institucionalizar la participación de las corporaciones y las élites empresariales en la orientación y las decisiones de gestión urbana.

Recientemente lograron notoriedad innovaciones instrumentales y regulatorias en torno a la gestión y la política urbana que, junto a las condiciones de producción de esta etapa del desarrollo capitalista, ofrecen nuevos procesos y fenómenos para su análisis. En este escenario, interesa abordar la definición de la normativa urbana, sus indicadores, instrumentos y el nivel de institucionalidad que alcanzan, ya que configura y describe la orientación del gobierno local, su interpretación en torno al rol que debe cumplir en las mediaciones con los actores privados y las referencias dominantes en las políticas urbanas. Por todo ello, se propone discutir y analizar a través de un caso de estudio, la evolución y orientación asumida por las políticas urbanas y las transformaciones regulatorias en los últimos años.

Específicamente se presentan aquí parte de los resultados de la investigación doctoral³ que abordó el proceso de neoliberalización en la gestión urbana local tomando como caso la ciudad de Córdoba (Argentina), su gestión urbana y las adaptaciones normativas e institucionales desarrolladas en el período 1983-2019 (Peresini, 2021). El fragmento que aquí se expone reconstruye brevemente la evolución histórica y coyuntural del marco regulatorio y de la gestión urbana local en favor

3 Parte del contenido de este capítulo fue desarrollado en la tesis doctoral denominada "La institucionalización de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Córdoba, Argentina. Un análisis de las adaptaciones urbano-normativas en favor del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local (1983-2019). ¿De las concertaciones a la captura?", proyecto financiado mediante beca doctoral por el CONICET.

del proceso de neoliberalización, para luego concentrarse en el proceso de institucionalización de la figura de Convenios Urbanísticos (CU) entre 2008 y 2019. Se rescatan como aportes que la institucionalización de CU, al menos en el caso de estudio, ha operado como estrategia en favor de profundizar y consolidar la mercantilización del marco regulatorio y la concentración de la oferta y los actores que participan de la producción de suelo urbano. Finalmente, se propone discutir si este proceso en curso habilita o allana el camino para la captura de la potestad regulatoria, en tanto se normalicen modalidades de regulación orientadas y definidas por los mismos actores empresariales a regular.

1. EL URBANISMO NEOLIBERAL Y LA PERSPECTIVA DE LOS ESTUDIOS URBANOS CRÍTICOS PARA SU ANÁLISIS

Hacia finales de los años setenta el término neoliberalismo se utilizó para denominar las reformas políticas-económicas propuestas por la alianza Thatcher-Reagan que tenían como objetivo construir y difundir un modelo de gestión estatal basado en la defensa férrea del liberalismo económico, la reducción del gasto público y la intervención del Estado en favor de los intereses del mercado. Peck (2010) intenta llamar la atención en torno al desarrollo de este proceso, desde su forma inicial asociada a una doctrina económica relativamente abstracta, convirtiéndose en el medio a través del cual se “desmantelaron” los acuerdos político-económicos de origen keynesiano en la década del ochenta, hasta la fase actual que lo asume como un proyecto político-regulatorio en sí mismo, proponiendo una variada gama de mecanismos de regulación dirigidos por el mercado. Así también, en las corrientes de pensamiento contrahegemónicas el término neoliberalismo ha servido como construcción analítica para desnudar los procesos de globalización, deuda y financiarización.

Fraser (2015) caracteriza esta última etapa principalmente por el uso del poder estatal para construir estructuras de gobernanza que otorguen mayor poder de injerencia al capital, dándole la “autorización” de disciplinar a las estructuras gubernamentales en pos de asegurar los intereses empresariales. Lo que se constituye es, a fin de cuentas, el crecimiento de una formación capitalista neoliberalizada y financiarizada dentro del mismo Estado, que muchas veces tiene a representantes empresariales tomando decisiones desde el ámbito gubernamental, a fin de ganar legitimidad y ampliar los espacios de actuación.

Harvey (2007a) propone pensar el neoliberalismo como una respuesta política integral a la crisis del capitalismo de finales del siglo pasado postulando la definición de un “Estado neoliberal”. El autor intenta diferenciar la actuación de la doctrina, al destacar las múltiples contradicciones y tensiones entre lo propuesto en las líneas teóricas y

las actuaciones de los gobiernos en todos sus niveles y en las aplicaciones reales de este modelo (Harvey, 2007a). De acuerdo con el planteo teórico, el “Estado neoliberal” debería reducir su papel a gestar las condiciones óptimas para el funcionamiento del libre mercado, aunque en la práctica se generan múltiples formas de gobernanza, asociaciones y beneficios entre el sector público y el privado para asegurar las condiciones de reproducción y concentración del capital.

El desarrollo del proceso de neoliberalización se destaca particularmente en el ámbito urbano, otorgándole un rol táctico a la producción urbana y considerando a las ciudades como como punto de tensión y nodo crítico. Acompañando este proceso se han producido complejos y profundos cambios en la organización socioespacial de las ciudades. Desde los estudios urbanos críticos, Brenner, Theodore y Peck (Peck et al., 2009) establecen una asociación directa entre la gobernanza como modelo de gestión local y el orden neoliberal a nivel global. La interdependencia entre ambos resulta necesaria a los fines de concretar la aplicación del paradigma neoliberal de acuerdo con las asociaciones y coyunturas locales, proceso que los autores intentan caracterizar a través de la noción de neoliberalismo realmente existente (Brenner y Theodore, 2002). Los autores proponen analizar los procesos de transformación urbana ligados al neoliberalismo, interpretándolos como complejas interfaces entre geografía, instituciones —con protagonismo del Estado— y sociedad, al interior de las cuales es posible identificar características específicas ligadas a los contextos nacionales, regionales y locales. Lo que se intenta destacar es la “inserción contextual” de los proyectos de reestructuración neoliberal que tienen al espacio urbano como protagonista, al mismo tiempo que se presta especial atención a los procesos locales rescatando las herencias de políticas públicas y prácticas regulatorias que se han ido desarrollando en el tiempo.

Desde este enfoque, la trayectoria se extiende desde los años setenta y se configura como una “articulación en forma de onda en la que cada fase sucesiva transforma las configuraciones institucionales e ideológicas en las que se despliegan las fases subsiguientes” (Brenner et al., 2011: 26). Así también, los autores proponen pensar los cambios provocados por el modelo de gobernanza urbana como adaptaciones directas para la evolución y reconfiguración de las administraciones gubernamentales hacia modalidades y formas neoliberales, ya que la gobernanza como modelo de gobierno logró institucionalizar la participación de las corporaciones y las élites empresariales en la orientación y las decisiones de gestión urbana.

Retomando a Harvey (2007c), lejos de disminuir las capacidades estatales, el proceso de neoliberalización contemporáneo propone su redireccionamiento hacia lógicas empresariales. Particularmente

en la gestión urbana, plantea reorientar sus decisiones para sostener el “desarrollo urbano” entendido como promoción de actividades y producción mercantilizada de la ciudad. Este proceso se cristaliza en la práctica a través de múltiples acciones y programas de incentivo, desplegadas desde diferentes escalas de gobierno, en beneficio del complejo urbano-inmobiliario-financiero. Nos referimos a programas de crédito, alicientes impositivos para inversiones, excepciones normativas, planes especiales, entre otras. En este sentido, la producción urbano-inmobiliaria es reconocida por su rol estratégico en la economía real, dada su capacidad de generar empleo y movilización de recursos económicos, y como actividad clave tanto en los ciclos de auge como de crisis económicas (Daher, 2013). Asociado a ello, se consolidó a nivel global la interpretación de la producción inmobiliaria como producto deseable para la inversión y la especulación dada su mayor estabilidad, rentabilidad y seguridad en comparación con otras opciones financieras (*ibid.*).

La investigación en torno a la producción urbana, la gestión de las ciudades, así como la dependencia y relación del proceso de urbanización con los intereses empresariales se plantea desde hace décadas en nuestra región (De Mattos, 2007; Delgadillo, 2014; Lovera, 2013; Pérez, 2016; Pradilla Cobos, 2009, 2013). No obstante, las innovaciones instrumentales y las modalidades de regulación de esta última etapa capitalista, ofrecen nuevos procesos y fenómenos para su análisis. En este texto nos enfocaremos en las adaptaciones regulatorias en favor del desarrollo urbano, con particular atención a la normalización de figuras para la vinculación público-privada en la gestión urbana local. Un proceso que, consideramos, contribuye a la corporativización de la producción urbana.

1.1. TRANSFORMACIONES NORMATIVAS Y NUEVAS MODALIDADES DE REGULACIÓN EN LA GESTIÓN URBANA

Si algo caracteriza al orden neoliberal vigente es la importancia y el peso de las intervenciones estatales, en sus distintos niveles de gobierno, para garantizar el funcionamiento del mercado. Como dijimos anteriormente, el modelo de gobernanza ha logrado incorporar a través de su desarrollo en el tiempo la cooperación o coalición gubernamental con los agentes de mercado en el plano formal, adaptando los objetivos institucionales y marcos regulatorios. El recorrido conceptual demuestra que las formas y alcances de dichas coaliciones han evolucionado, alcanzando mayores niveles de institucionalización en los procedimientos que le son favorables. Se entiende la institucionalización como la capacidad monopólica del Estado que otorga, desde la dimensión simbólica, legitimidad; y desde la dimensión material, legaliza y reglamenta.

menta prácticas a través de las instituciones que lo componen (Oszlak y O'Donnell, 1982) proponiendo así una forma específica de procesar un determinado conflicto de acuerdo con los intereses predominantes. La institucionalización de normas, procedimientos y prácticas son resultado de un proceso, que logra finalmente la legalización y legitimación (aun si no son aceptadas por las mayorías) y un nivel formal de mediación entre individuos e instituciones que manifiesta intereses y modelos de representación dominantes (O'Donnell, 2001). En este sentido, la definición de la normativa urbana, sus indicadores, instrumentos y el nivel de institucionalidad que alcanzan, describe la orientación del gobierno local, su interpretación en torno al rol que debe cumplir en las mediaciones con los actores privados y las referencias dominantes en la gestión y en las políticas urbanas.

En la última década, gran parte de las políticas urbanas se orientaron a la facilitación de operaciones como estrategia de captación de recursos y financiamiento para sustentar las actividades y obligaciones de los gobiernos locales; pasando de una dependencia de recursos ligadas al centralismo estatal a una búsqueda de recursos en el capital urbano-inmobiliario. Estas operaciones se produjeron, generalmente, bajo instrumentos que facilitan acuerdos directos y *ad hoc* entre los representantes gubernamentales y los actores privados ligados al desarrollo inmobiliario. En relación con ello, se advierte que se han difundido e implementado figuras e instrumentos novedosos para fomentar y facilitar la producción urbano-inmobiliaria, a la vez que se han logrado institucionalizar prácticas y procedimientos utilizados desde hace tiempo.

En este punto, resulta fundamental relacionar los sucesivos y sistemáticos cambios y adaptaciones generadas en los marcos regulatorios e institucionales de la gestión urbana local al viraje hacia “nuevas modalidades” de regulación que, como expresa Araujo (2010), tienen como base el consenso con los actores a regular. Estas incluyen la autorregulación, la co-regulación, la *lex mercatoria*, el “*new public management*” o nueva gestión pública, entre otras formas (Araujo, 2010). La gobernanza es entendida por el autor como la suma articulada de todas estas nuevas modalidades de regulación que han surgido en el transcurso del orden neoliberal. Ya no se trata de analizar antagonismos entre los intereses gubernamentales y no gubernamentales, sino de entender las transformaciones político-institucionales que han tenido lugar bajo el orden neoliberal. Se destaca que lo realmente efectivo de este modelo es “una especie de mandato imperativo que vincula a los agentes políticos a las instrucciones de los grupos sociales dominantes” (Araujo, 2010: 8) y que es presentado ante la sociedad como una discusión racional

entre los grupos afectados y los representantes de gobierno mediante instancias de participación que legitiman las decisiones.

Desde los estudios urbanos críticos, la reconfiguración normativa e institucional que logra promover e instalar un Estado-empresario (Peck et al., 2009) constituye una acción fundamental para afianzar el proyecto neoliberal en la dimensión y escala que involucra la gestión urbana. En este sentido, Brenner et al. (2011) proponen la noción de reestructuración regulatoria para dar marco a un patrón de cambios institucionales, regulatorios y socioespaciales que se vienen sucediendo. Los autores la definen como un proceso a lo largo del tiempo en el cual es posible identificar el desmantelamiento de formas institucionales estatales que son ajenas a los principios neoliberales, dado que los procesos de mercantilización están siempre mediados por instituciones estatales, coordinado con la promoción de nuevas modalidades de regulación y formas de gestión ligadas a la liberalización y desregulación para beneficiar intereses y capitales empresariales.

2. MARCO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación, se exponen parte de los resultados obtenidos por el proyecto de investigación doctoral. En particular, nos preguntamos cómo estas nuevas modalidades de regulación y asociación público-privada han logrado su institucionalización en los marcos regulatorios urbanos. Incorporar al análisis la evolución de las transformaciones institucionales y las experimentaciones regulatorias en torno a la ciudad en los últimos años, nos invita a pensar las expresiones contemporáneas como una instancia, una nueva fase, ya que sus formas y consecuencias continuarán evolucionando.

La indagación se enmarcó en una estrategia metodológica de base cualitativa a través de un enfoque exploratorio-descriptivo. Se abordó el análisis empírico tomando el estudio de caso como método (Sautu, 2005), acercándonos a la experiencia de reconstruir y analizar el proceso de institucionalización de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Córdoba, Argentina. La decisión de enfocar el análisis en la gestión urbana local alude a dos razones principales. La primera, en referencia al rol preponderante de las administraciones locales en el proceso de globalización y competitividad transnacional desde los años noventa. La segunda, ligada al marco legal-institucional que se aplica en Argentina en el cual los municipios son autónomos y jurídicamente responsables en lo que respecta a la legislación de las normas que regulan los procesos de creación y uso del suelo urbano. Esta decisión no implica dejar de lado la comprensión y caracterización del proceso en un contexto regional y global, a la vez que se impone leer sus efectos más allá del límite o jurisdicción política que se propone en el análisis.

La búsqueda de información se realizó utilizando la herramienta de triangulación de datos (Benavides y Gómez-Restrepo, 2005), tanto para su construcción como para su análisis. Dicha estrategia habilita el uso de diversas fuentes y métodos, tanto cuantitativos como cualitativos, lo que permite desarrollar una interpretación más compleja del fenómeno. En este trabajo se cruzó la recopilación y análisis de documentos oficiales y no oficiales, normativas y planes urbanos del gobierno local; entrevistas semiestructuradas a actores clave; y la distinción y construcción de un entramado de actores según los momentos identificados. El análisis logró identificar y reconstruir los momentos, actores e instrumentos determinantes en la institucionalización de CU en el periodo 2008-2019 de acuerdo con tres dimensiones:

- Normalización: identificar qué tipo de regulación se propone, modalidad planteada para la recuperación de la valorización inmobiliaria, a qué actores incorpora o excluye de la operación.
- Implementación: distinguir los convenios aprobados, qué actores participaron, plazos de aplicación, intensidad, ubicación de las operaciones; y,
- Legitimación: identificar actores que avalaron o se opusieron, reclamos y conflictos en torno a su uso, cumplimiento de los objetivos propuestos, revisiones y modificaciones.

Así, el estudio buscó caracterizar y reconocer cómo estas innovaciones normativas vinculadas a la asociación público-privada han logrado su institucionalización en los marcos regulatorios urbanos y sus efectos. A continuación, se exponen los principales resultados obtenidos.

3. EL PROCESO DE NEOLIBERALIZACIÓN DE LA GESTIÓN URBANA LOCAL A TRAVÉS DE TRANSFORMACIONES REGULATORIAS CONTEMPORÁNEAS. UN RECORRIDO POR EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE CU EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA

3.1. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN LOCAL

Para comenzar, presentaremos muy brevemente las principales características de la ciudad que se toma como caso de estudio. Con más de 1.300.000 habitantes de acuerdo con el último censo (INDEC, 2010), es la segunda ciudad en orden de jerarquía y cantidad de población de Argentina. Se constituye en la cabecera del aglomerado Gran Córdoba, en una ubicación geográfica central, convirtiéndose en un nodo articulador del transporte comercial para el corredor bioceánico y norte. Por su carácter de capital provincial, concentra actividades de administración

gubernamental, salud, educación, actividad productiva industrial y de servicios, además de un centro comercial consolidado desde hace más de cincuenta años. Los pilares de la economía cordobesa lo constituyen el sector de servicios, comercio e industria, destacándose el rubro automotriz. En esta línea, la mayoría de los ocupados del aglomerado Córdoba pertenece al sector servicios (58%); seguido por el sector comercial con un 19%; el empleo industrial con el 13% ocupa el tercer lugar y en el cuarto puesto aparece el sector construcción, con un 10% (Dirección de Estadísticas, 2017).

Su trayectoria de urbanización comienza marcada por una estrategia de ocupación territorial común a las ciudades latinoamericanas, una cuadrícula de base y un modelo de organización y ordenamiento del espacio a partir de la plaza central. De dicha cuadrícula, se desprende la estructura física hasta la actualidad, conteniendo un centro histórico denso y consolidado, un anillo de barrios pericentrales conformados en una primera expansión durante el siglo XIX, un área intermedia de baja densidad compuesta por barrios residenciales originados durante el proceso de industrialización de la ciudad a mediados del siglo XX y una periferia con características disímiles que ha sido el espacio con mayores transformaciones por los cambios recientes.

3.2. BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y COYUNTURAL DEL MARCO REGULATORIO Y DE LA GESTIÓN URBANA LOCAL ENTRE 1983 Y 2019

3.2.1. Primer período: 1983-1999

En los años ochenta, tras el regreso de la democracia como hecho determinante para el país, la gestión local asumió con fuerza la tarea de ordenar y reforzar las políticas públicas, de acuerdo también con la influencia de la agenda internacional de retomar el poder tecnocrático del Estado y dotar de eficiencia a la gestión pública. Particularmente la política urbana, propone y establece el marco regulatorio urbano local, que con múltiples modificaciones sigue vigente hasta la fecha. El mismo expone un modelo de zonificación en base al mejor y más intensivo uso del suelo urbano, de acuerdo con la clasificación de actividades residenciales, comerciales e industriales y la limitación de la extensión de la mancha urbana sobre áreas rurales. Mediante esta regulación, el gobierno local intenta controlar las operaciones urbano-inmobiliarias en diferentes escalas, desde el uso del suelo en todo el ejido a las condiciones de ocupación de cada lote con el fin de generar patrones y condiciones “urbano-arquitectónicas” homogéneas.

El rol que asumió la gestión urbana con este marco regulatorio refiere a la capacidad y posibilidad de establecer limitaciones diferen-

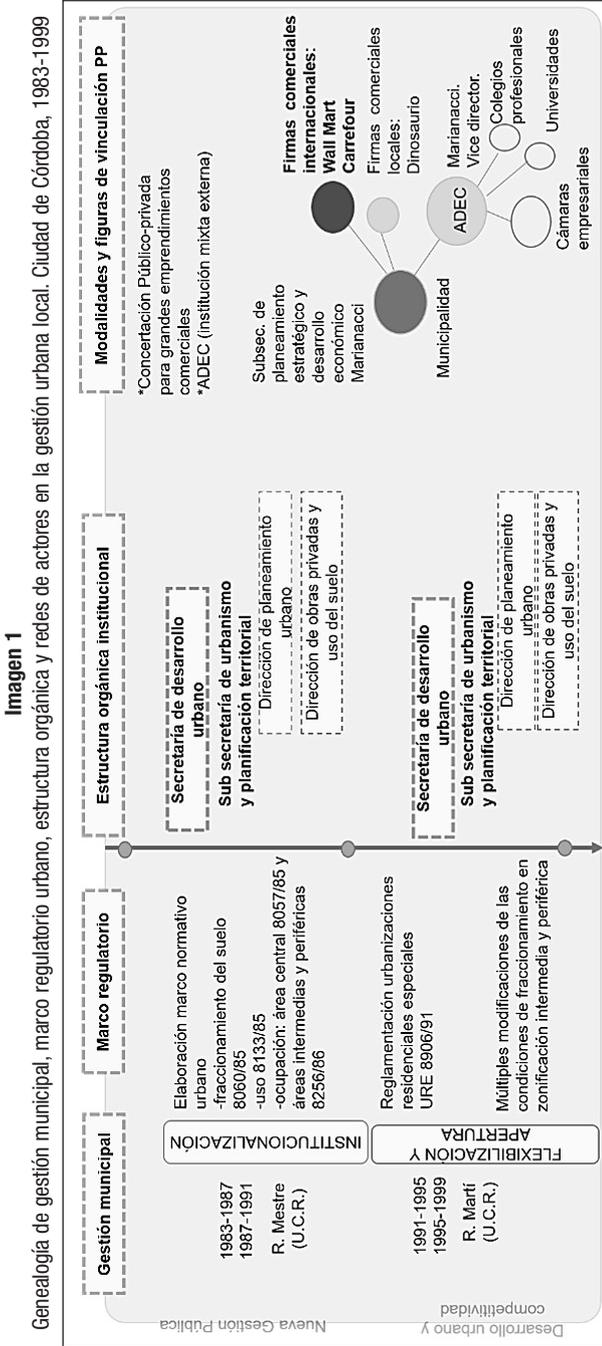
ciales sobre las propiedades según su localización, lo cual incide en los precios y provoca una distribución particular de la renta del suelo urbano. Un papel central en la dinámica económica de la producción urbana, al “constituirse como un instrumento capaz de configurar obligaciones y derechos” en torno a la propiedad del suelo urbano y otorgar, mediante la asignación de índices, valorizaciones diferenciales (Del Río et al., 2014).

Durante los años noventa, se sucedieron una serie de reformas macroeconómicas y regulatorias a nivel nacional (Manzanal, 1995). El desarrollo del proceso de globalización y competitividad interurbana estuvo principalmente impulsado por organismos de crédito internacional como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, para fomentar y apoyar al poder local como escala de acción estratégica (Ferreira, 2001). En este escenario, se lograron imponer una serie de medidas de clara orientación neoliberal: apertura de la economía a los mercados internacionales, privatización de los servicios y empresas públicas, facilitación de flujos financieros internacionales, desregulación y desmantelamiento de marcos regulatorios específicos para algunas actividades productivas, entre otras (Centrángolo y Gatto, 2003; Coremberg, 2006). Las reformas impulsadas incluyeron también la aplicación de políticas descentralizadoras, bajo los preceptos de que se “construiría un Estado más abierto, democrático y eficaz” (Cao y Vaca, 2007: 249).

Desde la gestión local se acompañó la descentralización administrativa bajo diversos mecanismos técnico-institucionales, así como la liberalización, desregulación y la facilitación de inversiones económicas, entre otras a aquellas relacionadas al complejo urbano-inmobiliario como estrategia de captación de recursos y financiamiento. Unido a este proceso, entre 1995 y 1999 se desarrolla el Plan Estratégico para la Ciudad (PEC), el cual incorporó e intentó implementar los principios de la planificación estratégica en la gestión urbana local: competitividad, productividad, marketing urbano, gestión gerencial y participación de actores con intereses en el “desarrollo urbano”. El modelo de gestión se centró en convertir al gobierno local en agente promotor y orientador del desarrollo económico y productivo local para acompañar al sector privado en la creación de condiciones y ventajas competitivas. Un cambio de enfoque en la gestión urbana que reinó en los países de América Latina, gracias a la gran propaganda y difusión de este paradigma por parte de arquitectos y lobbistas que trasladaban modelos y prácticas europeas exitosas (Delgadillo, 2014; Ferreira, 2001; Vainer, 2002). Bajo esta pauta, la alianza y vinculación del gobierno local con los actores empresariales fue un objetivo de gestión. Lo que se promovió concretamente fueron modalidades de asociación no sólo respecto de las necesidades físico-espaciales (como pudieron ser algunos formatos

emparentados a la realización de grandes obras de infraestructura), sino fundamentalmente centradas en el “hecho urbano como un hecho económico” (Marianacci, 2000). Este plan marcó el inicio de un proceso con consecuencias hasta la actualidad; con el argumento de atraer inversiones para posicionar de manera competitiva a la ciudad en el orden global, se incorporó la figura de concertación público-privada y se produjeron una serie de modificaciones al marco regulatorio vigente. El mayor impacto en el orden normativo fue la decisión de no continuar con el control de la ocupación periférica sino todo lo opuesto, fomentarla a través del plan de descentralización municipal y el incentivo a la localización residencial en torno a nuevas centralidades. Se avanzó también sobre la flexibilización de requisitos para el parcelamiento y localización de barrios cerrados, los usos permitidos en las zonas periféricas e intermedias, las condiciones de fraccionamiento y ocupación de esas mismas zonas, entre otras.

Durante este período, que podríamos reconocer como una primera ola de políticas urbanas de corte neoliberal, no sólo se ejecutaron incentivos, cambios o excepciones con el fin de fomentar inversiones privadas, sino también se abrió el espacio de decisión a los actores privados mediante el formato de concertación público-privado y la creación de nuevas institucionalidades mixtas. Dichas “concertaciones” abrieron el camino para la negociación de excepciones normativas destinadas a las nuevas tipologías comerciales que pretendían instalarse en la ciudad. Se lograron excepciones particulares para grandes emprendimientos, como shoppings o centros comerciales, con el argumento de dinamizar las inversiones y conseguir modernizar la ciudad de acuerdo con los preceptos globalizadores. Estas concertaciones implicaron flexibilizar la aplicación del marco regulatorio en torno a los usos y ocupación del suelo urbano, a través de acuerdos particulares —como instrumento de gestión política— entre el gobierno local y los representantes comerciales. La relevancia de estos antecedentes radica en el hecho de aceptar la obligación de realizar modificaciones normativas como parte del rol de la gestión urbana con el fin de captar y atraer inversiones empresariales. Podemos decir entonces que se atraviesa una transición de la planificación y gestión urbana con un sesgo físico-espacial a una condicionada por las variables económicas, permitiendo la participación de sectores industriales, comerciales y financieros en las decisiones respecto del territorio. La posición ganada por el sector privado ya no va a retroceder, sino que se irá acrecentando en los años siguientes institucionalizando su participación bajo distintos instrumentos y mecanismos, convirtiéndose en una voz de peso, legitimidad y con poder de habilitar o no la aprobación del proceso técnico-político de la planificación urbana durante la próxima década.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

3.2.2. Segundo período: 1999-2011

La crisis política-económica desatada en 2001 en Argentina señaló un quiebre respecto de la etapa anterior. La devaluación de la moneda nacional a partir del año 2003 provoca una nueva etapa de acumulación de capital en la que adquieren protagonismo las inversiones relacionadas con la actividad constructivo-inmobiliaria. El rubro logra servir como maniobra de absorción de los excedentes obtenidos en la actividad agroexportadora, coadyuvado por la rentabilidad extraordinaria de los *commodities* agrícolas,⁴ que depositaron en los proyectos inmobiliarios la mayor parte de sus ganancias a partir de la desconfianza generada por el sistema bancario.

Este período trae también variaciones en la gestión urbana local y en el modelo de negocios ligados al “desarrollo urbano”. El auge de la actividad inmobiliaria puso en tensión las decisiones establecidas en el marco normativo urbano, a la vez que produjo saltos importantes en el valor del suelo (Dávila, 2013; *La Voz*, 2013). El compromiso asumido para ejecutar la descentralización administrativa tuvo su correlato en una intensa expansión de la mancha urbana, con dispar ocupación de las áreas periféricas y múltiples déficits de urbanización. La fragmentación socioeconómica del territorio se hizo más evidente, tensionando las nuevas centralidades con una ocupación difusa en sectores con baja densidad (Venturini et al., 2015).

A los fines de este análisis, se diferencian tres sub-períodos dentro de esta etapa de acuerdo a cada gestión municipal: la primera, signada por la flexibilización de la normativa vigente en relación con las zonas y áreas establecidas en el período anterior; la segunda, cargada de tensiones, marchas y contramarchas relacionadas con la presión de los empresarios respecto a la habilitación de nuevas áreas y oportunidades de inversión; y la tercera, vinculada directamente con la apertura de las negociaciones y la mercantilización del marco regulatorio urbano dando inicio a un nuevo momento en la relación gestión urbana-empresarios. Una evolución que va de la flexibilización a la mercantilización.

El gobierno local retoma la intención de generar un plan urbano, representado por varios documentos que no lograron pasar de la presentación y nunca fueron implementados. Sin embargo, en todos ellos se sostenía la necesidad de promocionar y generar propuestas para el “desarrollo urbano” desde la gestión urbana local, enfatizando la incorporación de una serie de acuerdos que incluían las concertaciones público-privadas. De estas últimas, “puedan captarse las plusvalías generadas por la inversión de grandes capitales en el mercado inmo-

4 Se habla de *commodities* para referirse a materias primas o bienes primarios, con bajo nivel de especialización e industrialización que alcanzan valores comerciales iguales en los mercados del mundo.

biliario, destinando tales montos al desarrollo de la ciudad” (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 2008: 13).

Haciendo caso a las recomendaciones de las agendas internacionales en cuanto a comprometer la intervención del sector privado en las decisiones y políticas urbanas, la legitimación de estas medidas a través de modalidades de participación ciudadana y la atención tanto de las necesidades operativas como las de orden regulatorio para favorecer el “desarrollo urbano” y sostener los niveles de actividad, se impulsó la inclusión de una serie de instrumentos para la gestión urbana. Un fenómeno que se experimentó con llamativa coincidencia temporal en otras ciudades de la región. Dichos instrumentos comparten el carácter flexible y adaptativo de las condiciones normativas y la capacidad de articulación de los actores gubernamentales con los agentes privados, siendo herramientas que permiten la negociación de los parámetros de uso y edificación del suelo urbano para favorecer el desarrollo de determinadas inversiones inmobiliarias. Si bien el marco normativo planteado en 1985 siguió vigente, en este período no sólo se van a flexibilizar los límites de las áreas dispuestas a la urbanización y sus condiciones como en la década del noventa, sino que al finalizar este ciclo los instrumentos para la negociación *ad hoc* de los parámetros y condiciones de uso del suelo serán protagonistas.

Una operación de importancia y con efectos en los períodos siguientes va a ser la conformación de la Cámara de Empresarios Desarrollistas Urbanos de Córdoba (CEDUC) en 2004, en la cual los empresarios del sector se organizaron como gremio. La concreción de una acción corporativa organizada (Dossi, 2012), como la CEDUC, pone en el centro de la escena la pelea por el poder urbano entre los representantes del desarrollismo inmobiliario cordobés y el gobierno local. Las acciones sobre la regulación urbana demuestran que la misma no sólo cumple funciones como requisito legal y burocrático para la producción urbano-inmobiliaria, sino que se convierte en el campo de juego donde se demuestra los alcances del dominio de cada sector. Durante estos años la influencia de la renta extraordinaria de la actividad agropecuaria incide fuertemente en la escala de las operaciones, modelos de negocios y en el crecimiento de empresas vinculadas al rubro en la ciudad (Capdevielle, 2016; Cisterna et al., 2012).

Este proceso va a ser determinante también para la estructura orgánica institucional durante los próximos años, que se va a concentrar en contener y responder la demanda de los actores empresariales (incluso se generó un espacio de consulta al interior de la estructura orgánica municipal, el Consejo de Planificación Urbanística de la Ciudad de Córdoba —CPU— en 2007 a pedido de la CEDUC). Sumado a ello, la variación de partidos políticos que ganaron la intendencia afectó la

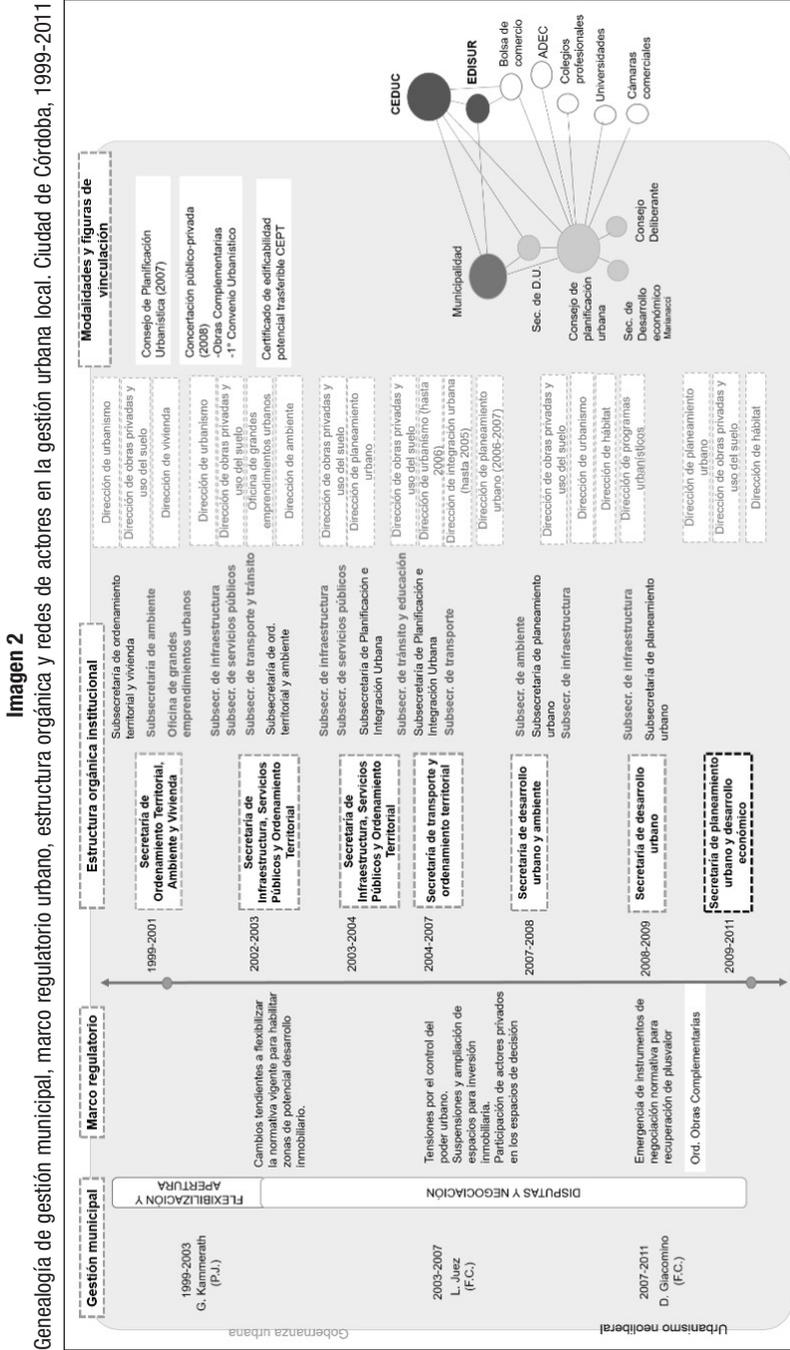
organización institucional respecto de lo urbano y los representantes de las mismas variaron incluso al interior de la gestión urbana. Así se conformaron y reconfiguraron secretarías y roles, exponiendo la carga estratégica de la política urbana en la gestión local.

La clave de este nuevo ciclo de gestión urbana fue asumir la capacidad de injerencia del sector empresarial en las decisiones y con ello abrir la secretaría de Desarrollo Urbano a la recepción de pedidos y exigencias de los empresarios relacionados con la actividad inmobiliaria. A partir de esta etapa, las innovaciones instrumentales propuestas e implementadas van a alterar no sólo la función del marco regulatorio urbano vigente sino la impronta y la lógica de la gestión urbana posterior. Nos referimos a la habilitación e implementación de la ordenanza de Obras Complementarias (Ord. N° 11.272, 2007), de los Certificados de edificación potencial transferible (Ord. N° 11.202, 2007) y la firma del primer Convenio Urbanístico (Ord. N° 11.545, 2008). Todos ellos comparten el objetivo de negociar las condiciones de regulación urbana a cambio de un porcentaje del plusvalor urbano obtenido por dichos beneficios normativos.

Al mismo tiempo, según un estudio,⁵ la ciudad incrementó 7.258 hectáreas a su territorio urbanizado en el período 1990-2010. Este nuevo suelo urbano representa la incorporación de una superficie cercana al 50% del registrado en 1990, datos que traducidos en el territorio muestran no solo la baja densidad de ocupación, sino también las conocidas y probadas consecuencias de la dispersión tales como el aumento de los costos de servicios e infraestructuras, tiempo de transporte, segregación socioespacial y el avance de la urbanización residencial sobre las áreas productivas.

Este breve repaso expone que desde los años noventa, el despliegue de mecanismos de articulación público-privado ha sido constante, que aun siendo de distinto alcance y conformación siempre han podido ir un paso adelante en su legitimación e injerencia sobre las decisiones de políticas públicas. Todo ello manifiesta un modelo de gestión urbana en el que se plantea la necesidad de un “cogobierno” junto a los empresarios. Esta trayectoria histórica contextual expresa apenas una dimensión del impacto de la consolidación de la gobernanza empresarialista sobre la gestión urbana local. Noción y paradigma que simula, bajo la suposición de un proceso de apertura a actores no gubernamentales para la toma de decisiones públicas, el creciente poder de los grupos empresariales y su influencia en el gobierno local. Partiendo de comprender que en Argentina los municipios cuentan con la potestad jurídica para la regulación del suelo urbano, las sucesivas adaptaciones

5 Atlas de crecimiento urbano, del Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda de la Universidad Torcuato di Tella, 2015, Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

a las demandas del sector desarrollista se pueden interpretar entonces como una condición de la gobernanza. Enfoque que, lejos de intentar garantizar la participación de diversos sectores, se ha consolidado como un modelo de gestión designado a operacionalizar la recepción de los intereses empresariales. Este proceso, desarrollado de forma proactiva aunque no siempre explícita, ha logrado insertar dichos intereses y actores en los espacios de decisión de la gestión urbana. Resultan igualmente importantes en este proceso, las formas institucionales que se desarrollan para darle soporte y legitimidad a estos vínculos.

3.3. DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE CONVENIOS URBANÍSTICOS EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA (2008-2019)

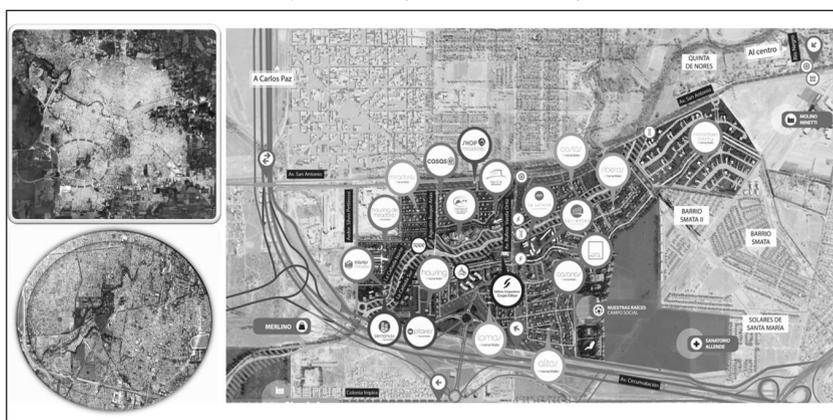
Nos concentramos ahora en el proceso de normalización de los CU. Como mencionamos, desde el CPU se propuso y promovió la reglamentación de diferentes instrumentos que compartían el objetivo de atender las necesidades operativas del desarrollo urbano y ofrecer una fuente de financiamiento al gobierno local a partir de los beneficios negociados.

El primer CU en la ciudad, firmado en 2008, se realizó sobre la base de la concertación público-privada con el fin de negociar las condiciones normativas. Hasta ese momento, la empresa involucrada —Edisur S.A.— había desarrollado edificios para vivienda en altura en las zonas de mayor renovación de la ciudad junto con condominios y loteos para barrios cerrados en el área periférica. Además, tiene entre sus directores a quien también era presidente de la CEDUC en ese momento. Para 2008, la empresa contaba con la aprobación municipal para ejecutar un barrio cerrado —tipo country— a partir del fraccionamiento de una porción importante de tierra (62,70 ha) en la zona sur de la ciudad, bajo las condiciones normativas vigentes de acuerdo con su ubicación (Urbanización Residencial Especial, Ord. N° 8606/91). Esta norma permite lotes no menores a 1.000 m², restricciones de uso no residencial y un porcentaje no menor a 30% de la superficie destinada a espacios verdes. El CU le permitió a la empresa mejorar las condiciones de uso, fraccionamiento y ocupación del suelo urbano, al optimizar notablemente las condiciones y rentabilidad del desarrollo inmobiliario. Así logró fraccionar el mismo predio en lotes desde los 250 m², habilitar el uso comercial, edificaciones en altura y mayores índices constructivos (Ord. N° 11545, 2008). En el acuerdo se define que, con base en el comportamiento del mercado de suelo urbano e inmobiliario, la aplicación de las nuevas condiciones normativas genera una diferencia a favor de la empresa —denominada en el convenio como plusvalía— y ante la cual el municipio reclama un porcentaje por permitir dichos cambios. El cálculo se aplicó bajo “criterios económicos-comparativos” que determinaron la diferencia entre la rentabilidad neta del proyecto original y la del proyecto resultante, teniendo en cuenta la cantidad de lotes y precios de venta, descontando

costos de comercialización, obras de infraestructura para la urbanización y gestión. De acuerdo con el documento, correspondía una “devolución por beneficios” equivalente a poco más de US\$3.000.000,⁶ los cuales se debían volcar en obras de infraestructura vial y urbana en inmediaciones al proyecto en cuestión, sumado a la construcción de dos dispensarios en barrios aledaños (*La Voz*, 2008). El convenio estableció un plazo máximo de cinco años para realizar las obras y de diez para la finalización del desarrollo inmobiliario (imagen 3).

Imagen 3

Localización del desarrollo inmobiliario bajo el primer CU entre el municipio de Córdoba y la empresa Edisur (Ord. N°11545, 2008)



Fuente: Elaboración propia según imágenes de la empresa y de Google Maps.

Luego de este primer convenio, los funcionarios y empresarios vinculados realizaron declaraciones en medios gráficos para instalar el tema en la agenda pública, lograr consenso y legitimación. El relevamiento acusa una sucesión sistemática de notas, desde julio de 2010 hasta su aprobación y normalización como herramienta en septiembre de 2012, en favor de los Convenios Urbanísticos y de la estrategia de concertación que avaló la gestión local.

Este primer CU fue determinante en varios aspectos. Principalmente, sentó precedente en la gestión urbana local al generar un espacio de negociación particular y *ad hoc* respecto al fraccionamiento, usos y edificación del suelo entre el municipio y una empresa desarrollista. Espacio que luego fue aprovechado por muchos otros empresarios e inversionistas que vieron en este mecanismo una oportunidad de negocio.

6 \$10.000.000 que, a cotización del dólar a julio de 2008 —fecha de la firma del acuerdo— según el Banco Central equivalían a US\$3.278.688.

3.3.1. Normalización en el marco regulatorio local

El proceso iniciado en 2007 se concreta en 2012 con la normalización de este mecanismo bajo la Ord. N° 12.077, con una administración municipal de diferente color político pero que, a la luz de los hechos, mantuvo el mismo enfoque respecto de la gestión urbana. La ordenanza regula y estipula las condiciones mínimas para celebrar CU entre “el municipio y las personas físicas y/o jurídicas de carácter público y/o privado”, en lo relacionado con el fraccionamiento, uso y ocupación del suelo en el ejido de la ciudad. Presenta como objetivos instrumentar mecanismos jurídicos, administrativos y económicos-financieros que doten al gobierno municipal de las herramientas necesarias para favorecer el desarrollo de la ciudad y promover la inversión privada, como también fomentar la cooperación entre los distintos sectores para la realización de proyectos, gestión de áreas o servicios urbanos y en función de ello alcanzar transformaciones urbanísticas y estructurales con mayor rapidez de ejecución y menor afectación de recursos públicos.

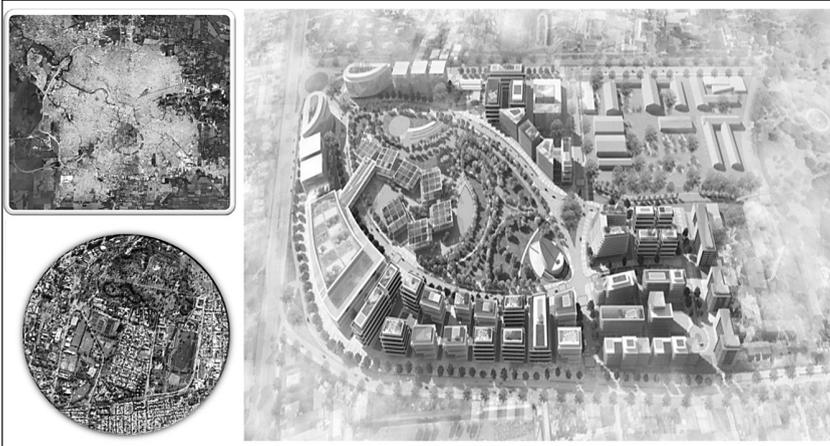
De acuerdo con la ordenanza, los CU son iniciados por aquellos interesados en “requerir la modificación de las normas vigentes” con el fin de “viabilizar una intervención”. Las modificaciones solicitadas son evaluadas y aprobadas por el cuerpo técnico municipal, constituyendo un mayor beneficio para la operación entendiéndose por tales a las “mejoras en su aprovechamiento y utilización”, las cuales deberán ser “compartidas entre el Municipio y el iniciador” (Ord. N° 12077, 2012). La definición del beneficio, el porcentaje de participación del municipio y el destino de los fondos obtenidos se establecen de manera particular y *ad hoc* en cada CU bajo la única premisa de recuperar porcentajes mínimos entre el 10% (por mejoras sobre índices constructivos) y el 15% (por cambios en las condiciones de uso y fraccionamiento del suelo) de las ganancias extras obtenidas por las nuevas condiciones normativas. Esta definición será modificada en el año 2018 (Ord. N° 12.887), al incorporarse nuevas variables para la generación de beneficios y una fórmula para su cálculo. Queda omitido en la norma establecer áreas estratégicas o prioritarias para la implementación de estos convenios, como tampoco se determina la necesidad de cercanía con áreas urbanizadas, dejando a merced de los empresarios inmobiliarios solicitar modificaciones de las normas de uso, fraccionamiento y ocupación del suelo en cualquier zona de la ciudad.

3.3.2 Implementación de los CU

Luego de su normalización en 2012, se registró una aprobación masiva de treinta y un CU hasta el año 2019, de acuerdo con el relevamiento, los cuales se agrupan en tres ciclos temporales a los fines de este análisis (imagen 4).

Imagen 5

Previsualización del proyecto aprobado por CU (Ord. N° 12148, 2013)

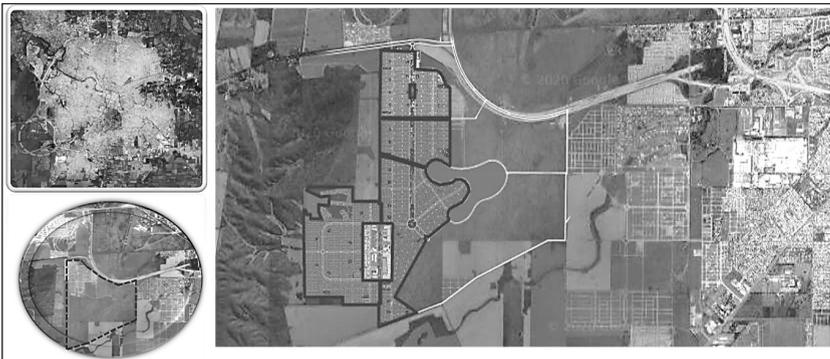


Fuente: Elaboración propia de acuerdo con imágenes de la empresa y de Google Maps.

El CU admitido en diciembre de 2013 (empresa Proaco) marca el inicio de un segundo ciclo. Lo particular de este CU es el salto de escala, tratamiento y definición, ya que se trató de un cambio de uso del suelo de más de 700 ha en el borde del límite político-administrativo de la ciudad, siendo una zona de explotación rural y sin conexión con la mancha urbana (imagen 6).

Imagen 6

Localización del desarrollo inmobiliario bajo CU (Ord. N° 12276, 2013)



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con imágenes de la empresa y de Google Maps.

El CU le permitió a la empresa —que hasta la fecha solamente había desarrollado edificios de viviendas en altura y condominios— urbanizar

700 ha en lotes de 250m² y 360m² en un área rural, que en las condiciones normativas vigentes no debía contar con fracciones menores a los 5.000m². Ante este beneficio, se otorgó como devolución al municipio la sesión de una fracción de tierra para la realización de un parque público dentro del mismo emprendimiento. Este acuerdo se destacó por ser la intervención bajo CU con mayor incidencia en superficie, orientar el uso posterior de su implementación y generar una división entre quienes la apoyaban, incluso hacia adentro de la propia gestión (Zen, 2013). Marcó el inicio de una serie de CU que van a caracterizar el uso del instrumento en el caso de estudio, que entre diciembre de 2013 y finales de 2015 fueron más de veinte, siendo intervenciones amplias y repetidas sobre suelo rural y periférico. Dentro de este grupo encontramos convenios iniciados tanto por desarrollistas locales ya constituidos y con trayectoria (entre ellos, varias de las empresas integrantes de la CEDUC), como por asociaciones temporales bajo la figura de fideicomiso, creados para la realización de proyectos inmobiliarios con el fin de explotar la oportunidad de negocio. En síntesis, la localización, el tipo de iniciadores, la escala de las operaciones y superficies afectadas como también la particular valoración de la participación del municipio en los beneficios y el corto periodo de tiempo en el que se dictaron informes de aprobación para todos ellos durante este ciclo, signaron el uso de este instrumento en la ciudad.

Durante 2016 y hasta finales de 2017 se identificó un período en el cual no se aprobó ningún convenio, dejando un vacío temporal. Esta ventana coincide con la renovación de la gestión municipal en diciembre de 2015 (cambio de funcionarios como consecuencia de una serie de denuncias de corrupción que obligó al intendente a pedir la renuncia de su gabinete). Sin embargo, durante el mismo lapso, se registraron numerosas adendas a los acuerdos ya aprobados, prorrogando los plazos de aplicación y ejecución de las obras comprometidas como beneficios.

El tercer y último ciclo se identificó entre diciembre de 2017 y septiembre de 2019. En él, se aprobó el único CU destinado a un uso distinto al residencial (habilitó mayor superficie construible a un depósito industrial) y sumó como iniciadores a un club deportivo de gran importancia y a una empresa desarrollista de escala internacional (IRSA S.A.).

Respecto del destino de los beneficios obtenidos por CU y de acuerdo con el texto de cada convenio, se establece por recurrencia la priorización en la ejecución de obras viales y de infraestructura. Con una notable menor incidencia aparecen: construcción de equipamientos sociales (como dispensarios), donaciones de polígonos de tierra destinados a espacios verdes y calles y, por último, dinero en efectivo

destinado a un fondo de reparación urbanística. Apenas en una ocasión se destina la sesión de fracciones de tierra, materiales y/o dinero para viviendas de emergencia, del cual no se pudieron obtener datos de localización o cantidad ejecutadas. Por otro lado, de los acuerdos firmados en 2013 a pesar de haber pasado holgadamente los plazos (máximo de dos años para concretar los beneficios al municipio), las obras se encuentran sin iniciar o “en ejecución”. Contrariamente, los CU aprobados en el segundo ciclo (2014-2015) cumplen mayoritariamente con los plazos de obras, pagos o transferencias de tierras según el caso. De los CU firmados entre 2017 y 2019, en su extensa mayoría las obras se encuentran sin iniciar de acuerdo con los registros. A pesar del plazo dispuesto en la ordenanza para el comienzo de las obras acordadas, con potestad del municipio de disolver el acuerdo sin que esto genere reclamo alguno, no se ha registrado ningún tipo de solicitud por las demoras o el incumplimiento de plazos más allá de la incorporación de anexos a los convenios aprobados para salvar estas faltas.⁷

3.3.3 En torno a la legitimidad de los Convenios Urbanísticos

Desde el sector empresarial se presenta repetidamente como argumento a favor de sus reclamos que la regulación estatal encarece los productos inmobiliarios, apoyado en la idea de que la dificultad en el acceso a la vivienda o un lote urbano es resultado de la normativa impuesta por el municipio y que una flexibilización en ese sentido incentivaría la oferta y con ello bajarían los precios. Se arrogan la capacidad de generar inmuebles para la venta y facilitar el acceso a la vivienda para la clase media, generar empleo y movilizar recursos para dinamizar la economía, por lo que impulsan de forma permanente un pedido de reducción burocrática y flexibilización de las exigencias normativas dada la posición que ostentan como “desarrolladores urbanos”.

Por parte del gobierno local se repite la necesidad de financiamiento del municipio como razón válida para la normalización y uso de los CU, asumiéndolos fundamentalmente como una vía para obtener fondos. De acuerdo con el registro, los montos acordados como beneficios, incluyendo obras, dinero en efectivo y materiales (no se registran los montos equivalentes al valor de las sesiones de tierra) han sido muy dispares e incluso se registra un valor cero en el año 2016. Según la sistematización elaborada por esta investigación, el financiamiento total alcanzado a través de CU entre 2012 y 2018 equivale en promedio al 7,44% del presupuesto anual destinado a las áreas de desarrollo urbano

7 En agosto de 2020 el municipio dispuso una Comisión Mixta para la revisión de CU con el objetivo de recomendar acciones, no vinculantes, en un plazo de 180 días. A la fecha no se registraron cambios importantes para destacar, sólo se sumaron agendas de extensión de plazo para el cumplimiento de los pendientes.

e infraestructura. Comparativamente, los ingresos obtenidos no logran configurar en cantidad ni en proyección temporal, una fuente de financiamiento estable para el gobierno local. Las obras conseguidas son escasas, de pequeña escala y apuntan al mantenimiento de la red vial y equipamiento de servicios a nivel barrial, muchas veces beneficiando las zonas donde se ejecutan las mismas operaciones inmobiliarias. Por el contrario, la implementación de este mecanismo se convirtió en una excelente fuente de financiamiento para las empresas desarrollistas involucradas, otorgándole ganancias extraordinarias tanto por la captura del salto de renta rural-urbano como por la habilitación para un fraccionamiento de lotes de menor superficie del permitido en la normativa. Sumado a ello se puede reconocer que, a partir de las operaciones a través de CU, las condiciones de la oferta de suelo urbano quedan concentradas fundamentalmente en manos de dos empresas locales y miembros de la CEDUC.

Según datos oficiales, se incorporaron 1.730 hectáreas de suelo urbano habilitado para su ocupación y construcción en la ciudad, antes destinado a uso rural o industrial. Coincidentemente, las urbanizaciones con mayor superficie e impacto habilitadas gracias a los CU pertenecen a los grupos desarrollistas de mayor concentración. Sin poder profundizar en este estudio, los primeros relevamientos de precios posteriores al desarrollo de dichas urbanizaciones no demuestran una baja a pesar de la mayor oferta conseguida.

REFLEXIONES Y DISCUSIONES PENDIENTES

En el recorrido expuesto se evidencia la importancia de la escala local como espacio institucional y material en el cual se revela la evolución del proceso de neoliberalización. Esta revisión funcionó a modo de estrategia para reconocer las distintas instancias y formas institucionales relacionadas con la transformación regulatoria en la gestión urbana local implementadas en las últimas décadas. La concentración y participación en las decisiones de políticas públicas de los agentes empresariales ligados al negocio urbano-inmobiliario y la cada vez mayor institucionalidad conseguida por las distintas modalidades de "cogobierno" urbano, demuestran la exitosa evolución de los arreglos conseguidos desde el enfoque de la gobernanza urbana empresarialista. A lo largo de más de tres décadas, se han encadenado prácticas y lógicas, coadyuvadas por diferentes estrategias de presión por parte de los mismos desarrollistas inmobiliarios, que han generado un diseño institucional y regulatorio favorable a sus demandas; una gobernanza urbana empresarialista realmente existente.

Los CU se presentan como un instrumento de gestión urbana novedoso y oportuno, de hecho, estos instrumentos han sido promovidos

bajo la idea de generar autonomía presupuestaria y poder de acción a los municipios además de considerarlo una opción justa y socialmente legitimada para la captación de recursos. Sin embargo, las condiciones expuestas en el caso de análisis pueden ser leídas como las condiciones realmente existentes en las que se desenvuelven estos mecanismos en los gobiernos locales de la región. Los instrumentos incorporados fueron determinantes para el proceso de urbanización local, dando cuenta también del rol del marco regulatorio, la orientación de la gestión y las políticas urbanas. En líneas generales, cada una de las instancias de flexibilización y apertura para los desarrollistas inmobiliarios descriptas, marcaron un avance progresivo hacia la mercantilización de la normativa urbana que va a encontrar en la figura de los convenios urbanísticos su mayor y mejor expresión.

Estas experiencias instalan cambios sustanciales en el rol del gobierno local sobre la regulación de lo urbano y en las condiciones legales, técnicas e institucionales en las cuales se desarrolla el proceso de urbanización. La incorporación de instrumentos específicos, pensados y elaborados con la participación exclusiva de los actores a quienes va a afectar, marcan un nuevo ciclo de cambios institucionales y regulatorios. Cabe preguntarnos por el impacto y consecuencias que estos procesos pueden generar en la gestión urbana local y en la capacidad regulatoria y normativa estatal, ya que no se tratan de fenómenos aislados y locales en relación con la capacidad institucional o normativa de un municipio en particular sino fundamentalmente vinculado a las condiciones de producción contemporánea, la distribución de recursos, la necesidad de financiamiento, la descentralización o recentralización de obligaciones y funciones gubernamentales, entre otros factores. Así también cuestionar entonces si este proceso continúa con otras formas de co-gobierno o si estamos frente a un fenómeno de captura de la regulación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araujo, José A. (2010). Las nuevas formas de regulación neoliberal. *Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos*, 1 (1), 52-66.
- Benavides, Mayumi y Gómez-Restrepo, Carlos (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 34 (1), 118-124.
- Brenner, Neil; Peck, Jamie y Theodore, Nick (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban*, 1 (1), 21-40.

- Brenner, Neil y Theodore, Nick (2002). Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, 34 (3), 349-379. <http://doi.10.1111/1467-8330.00246>
- Cao, Horacio y Vaca, Josefina (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 4 (7), 249-267.
- Capdevielle, Julieta (2016). El mercado inmobiliario y la producción privada de viviendas: una aproximación a las estrategias empresariales en la ciudad de Córdoba (Argentina). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25 (2), 177-196.
- Centrángolo, Oscar y Gatto, Francisco (2003). *Las provincias en la crisis argentina. Algunos elementos para discutir las prioridades de la cooperación internacional*. Informe CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28460/1/LCbueR253_es.pdf
- Cisterna, Carolina; Monayar, Virginia y Pedrazzani, Carla (2012). Estructura urbana y estructura de precios del ciudad de Córdoba-Argentina. *Breves Contribuciones del I.E.G.*, 4176 (23), 31-53.
- Coremberg, Ariel (2006). Fuentes del crecimiento económico en Argentina 1990-2004. “¿Otro caso de la tiranía de los números?”. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 2, 55-88.
- Daher, Antonio (2013). El sector inmobiliario y las crisis económicas. *Eure*, 39 (118), 47-76.
- De Mattos, Carlos (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, 212, 82-96.
- Del Río, Juan; Vértiz, Francisco y Ursino, Sandra (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Estudios sociales contemporáneos*, 11, 76-86. <http://bdigital.uncu.edu.ar/6826>
- Delgadillo, Víctor (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, 16 (31), 89-111.
- Dossi, Marina V. (2012). Debates sobre la acción empresarial organizada: aportes para la elaboración de la acción corporativa empresarial. *Papeles de Trabajo - UNGSM*, 6 (9), 58-83.
- Ferreira, João S. W. (2001). Governança, um novo paradigma de gestão? Sobre a Conferência de Pierre Calame. *Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, 9 (10), 126.
- Fraser, Nancy (2015). Legitimation crisis? On the political contradictions of financialized capitalism. *Critical Historical Studies*, 2 (2), 157-189.
- Harvey, David (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71 (1), 3-17.

- Harvey, David (2007a). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2007b). Espacios del capital. En *Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Harvey, David (2007c). Neoliberalism as creative destruction. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610 (1), 22-44.
- Lovera, Alberto (2013). *Enfoques de investigación sobre el capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina*.
- Manzanal, Mabel (1995). Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: ¿Reestructuración o difusión de la pobreza? *Realidad Económica*, 134, 67-82.
- Marianacci, Guillermo (2000). *Descentralización y desarrollo económico local: el estudio de caso de la ciudad de Córdoba, Argentina*. Informe CEPAL.
- O'Donnell, Guillermo (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía*, 11 (14), 7-31.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES Revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires*, 4.
- Peck, Jamie (2010). *Constructions of neoliberal reason*. Oxford University Press.
- Peck, Jamie; Theodore, Nick y Brenner, Neil (2009). Neoliberal urbanism: Models, moments, mutations. *SAIS Review*, 29 (1), 49-66.
- Peck, J. y Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34, 380-404.
- Peresini, Natalí (2021). *La institucionalización de Convenios Urbanísticos en la ciudad de Córdoba, Argentina. Un análisis de las adaptaciones normativas e institucionales en favor del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local (1983-2019)*. Tesis doctoral (inédita). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Pérez, Pedro (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, 0 (6), 131-167.
- Pradilla Cobos, Emilio (2009). Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo. En Peter Brand (Comp.), *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación* (pp. 287-308). Medellín: Escuela de Planeación Urbana y Regional, Universidad Nacional de Colombia.
- Pradilla Cobos, Emilio (2013). Empresarios, gobiernos y ciudadanos en la disputa por la ciudad. En Ana Torres Ribeiro (Ed.), *Política governamental e ação social no espaço* (pp. 23-38). ANPUR y Letra Capital.

- Sautu, Ruth (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Theodore, Nick; Peck, Jamie y Brenner, Neil (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales SUR*, 66, 12.
- Vainer, Carlos (2002). Pátria, empresa e mercaderia. En *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Venturini, Edgardo; Ávila, Víctor y Terreno, Cristian (2015). Transformaciones urbano-territoriales y sustentabilidad del desarrollo en la ciudad de Córdoba 1910-2010. *ARQUISUR*, 5 (7), 74-93.

FUENTES

- Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda (CIPUV) (2015). Atlas de crecimiento urbano. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Dávila, D. (24 de febrero de 2013). Tierra cada vez más cara y escasa. *Diario La Voz Del Interior*.
- Digesto municipal de la ciudad de Córdoba. (2019). Ordenanzas y documentos oficiales.
- Dirección de estadísticas general de la Provincia de Córdoba (2017). Informe de producto geográfico bruto.
- Giannoni, W. (17 de mayo de 2016). Eurnekian invertirá U\$S 1.000 millones en el desarrollo del ex Batallón 141. *Diario La Voz Del Interior*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Buenos Aires, Argentina.
- La Voz (2 de junio de 2004). Empresarios quieren seguridad jurídica y mayor financiamiento. *Diario La Voz del Interior*.
- La Voz (19 de septiembre de 2008). La concertación con Edisur incluirá dos dispensarios. *Diario La Voz del Interior*.
- La Voz (28 de Octubre de 2013). El valor de la tierra en Córdoba. *Diario La Voz Del Interior*.
- La Voz (14 de junio de 2016). Una multitud de oradores en la audiencia por el ex Batallón 141. *Diario La Voz Del Interior*.
- La Voz (18 de marzo de 2017). Un batallón de beneficios que tardan en llegar. *Diario La Voz Del Interior*, ciudadanos.
- Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (2008). *Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba. Lineamientos y Estrategia General para el reordenamiento del territorio*.
- Zen, D. (14 de noviembre de 2013). Urbanistas municipales argumentaron contra mega country que impulsa Mestre. *Diario Alfíl*.

3.

**Aristas de la producción de la ciudad
desde lógicas no mercantiles**

Pedro Pérez¹

LA COMPLEJA RELACIÓN DE LA URBANIZACIÓN POPULAR CON LA MERCANTILIZACIÓN CAPITALISTA²

INTRODUCCIÓN

Este texto propone un pequeño aporte al muy desarrollado análisis de la urbanización popular³ (UP) en América Latina.⁴ Estudia un aspecto particular dentro de los complejos procesos que configuran la producción popular no mercantil (Pérez, 2018b y 2019a). Esa identificación es continuación de trabajos previos sobre las modalidades de producción y consumo de la urbanización (Pérez, 2016a y 2018b). La UP es generalmente considerada como un proceso que escapa a la lógica del capital, en tanto autoproducción orientada al consumo directo, por fuera del intercambio, sin buscar ganancia ni necesitar el pago del precio de mercado para consumir su producto. Sin embargo, una mirada más específica sobre los varios procesos que integran esa producción permite percibir algo diferente que, de alguna manera, hace más compleja la significación de la UP. En ese sentido, esa urbanización debe

1 Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

2 Este texto forma parte del Proyecto Crecimiento urbano y producción de suelo en la Región Metropolitana de Buenos Aires: actores, instrumentos y valorización (2002-2017) CONICET 1811/19 - PIP 2017-2019 GI.

3 Utilizo esta denominación para referirme a un objeto que ha sido nombrado de diferentes formas: hábitat popular, producción social del hábitat, etc. Pero en todos los casos con una definición social coincidente.

4 Es extensa la bibliografía. Puede tenerse en cuenta, por ejemplo, Abramo (2003), Cravino (2006), Connolly (2013), Jaramillo (1981 y 2012), Ortiz (2012), Pradilla (1982), Rodríguez et al. (2007), Schteingart (1989).

ser entendida como una realidad definida en un nudo de relaciones no mercantiles y mercantiles capitalistas.

El análisis de las modalidades de producción permite diferenciar las condiciones que caracterizan a la urbanización en las sociedades de capitalismo avanzado de aquellas que se dan en el capitalismo dependiente, particularmente las sociedades de América Latina. Quizás una diferencia importante es que en estas últimas la UP está presente desde el inicio de la urbanización (Duhau, 1998),⁵ dado que está asociada con un rasgo estructural de esas sociedades. Puede ser considerada un *subproceso* de la urbanización capitalista que depende de condiciones estructurales propias del desarrollo económico, social y político del capitalismo dependiente, en las sociedades latinoamericanas. Esto indica la existencia de características “comunes a la estructura espacial de los diversos países latinoamericanos y, al mismo tiempo, distintivas de sus correspondientes en los países centrales” (Jaramillo, 1993: 9).

En el capitalismo avanzado, con el desarrollo del Estado de Bienestar, la urbanización fue el resultado de dos modalidades básicas: la hegemónica orientación mercantil de la producción y el consumo y la producción desmercantilizada por la intervención estatal (Pérez, 2016a).

En el capitalismo de las sociedades latinoamericanas, por su parte, se observa una importante heterogeneidad de modalidades de producción y consumo de la urbanización.⁶ Junto con la predominante modalidad mercantil y la subordinada desmercantilización, se encuentra la producción mercantil simple y, particularmente, la producción no mercantil. Esta última puede presentarse en tres situaciones diferentes: producción no mercantil estatal, por encargo o por autoproducción (Jaramillo, 1981; Schteingart, 1989; Pérez, 2016a). En ese contexto, la UP es, fundamentalmente, producción y consumo no mercantil, de allí que puede afirmarse que se trata de “prácticas de hacer ciudad que efectúan los mismos pobladores empobrecidos y que constituyen uno de los elementos definitorios de nuestras urbes” (Jaramillo, 2012: 33).

La emergencia y mantenimiento de la UP en nuestras sociedades se relaciona con tres cuestiones centrales: el predominio de la mercantilización y su efecto en la generación de insolvencia, así como el peso de la propiedad privada individual. A continuación, dejo de lado lo relativo a la propiedad, más allá de su relevancia, para concentrarme en

5 Esto no significa desconocer la pobreza urbana y la precariedad del hábitat en el inicio de la industrialización británica, por ejemplo.

6 Simplifico el complejo proceso global de producción a sus dos polos, producción-consumo, sin desconocer esa limitación que, sin embargo, tiene sentido en el razonamiento que propongo.

la mercantilización y la insolvencia que están vinculadas directamente con el análisis presentado.⁷

La mercantilización define las bases de las condiciones de la solvencia e insolvencia y sus efectos en el acceso social a los bienes en general y, particularmente, a la urbanización. Ese acceso está mediado por las condiciones sociales y económicas de la reproducción social derivadas de la venta de la fuerza de trabajo y de la provisión pública de bienes de uso para esa reproducción. La primera se vincula con los mercados urbanos de fuerza de trabajo y la segunda con el papel redistribuidor del Estado y su intervención en aquella reproducción. La UP se configura a partir de situaciones de insolvencia generadas por las relaciones estructurales de explotación-explotación propias del capitalismo dependiente (Kowarick, 2000).

Este texto revisa brevemente los procesos de urbanización en la región, sus condiciones estructurales y el predominio mercantil capitalista (1). Luego introduce la UP como una alternativa frente a esa producción mercantil (2). En tercer lugar, analiza algunos vínculos de los procesos de autoproducción con relaciones mercantiles capitalistas (3). Por último, propone conclusiones preliminares (4).

1. LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES DE ACCESO A LA CIUDAD EN EL CAPITALISMO DEPENDIENTE

La consolidación del capitalismo industrial implicó la concentración territorial de medios de producción y fuerza de trabajo, población y actividades. Por detrás de ese proceso histórico estaba la destrucción de la economía feudal, con la liberación de la fuerza de trabajo. La inicial acumulación de capital monetario, de origen comercial, se transfirió a la producción industrial asentándose en los existentes centros poblados o iniciando nuevos. La concentración territorial fue asociada a las condiciones técnico-económicas de la producción industrial y, en particular, al aumento de la productividad, la ganancia y la acumulación de capital. La urbanización (capitalista) resulta de la construcción mercantil de un medio físico que sostiene tal concentración. Sus componentes (o elementos), además de ser bienes de uso, como la vivienda que da cobijo, son mercancías, bienes de cambio, integrantes de procesos de acumulación de capital. De allí que, para acceder a ellos, a la ciudad como conjunto de soportes materiales de la aglomeración económica y social, sea preciso comprarlos como a cualquier otro bien, pagando

7 Sobre el papel de la propiedad, puede consultarse una breve mención en Pírez (2019a).

el precio monetario de mercado.⁸ La producción de la urbanización capitalista comenzó como una modalidad plenamente mercantil, en sus dos momentos centrales: producción orientada a la ganancia en el intercambio, y el consumo con base en la disponibilidad de dinero.

El resultado de esas relaciones capitalistas es la distribución desigual del excedente. En esa distribución la población ocupa diferentes lugares en un continuo de posiciones cuyos extremos son, en tanto tipos ideales, el acceso a la totalidad de los recursos monetarios necesarios para la reproducción (solvencia) y la falta total de esos recursos monetarios (insolvencia). Los distintos lugares que ocupa la población en ese continuo implican diferentes capacidades (monetarias) de acceso mercantil y, por lo tanto, desiguales procesos de acceso a la urbanización (Pérez, 2018b).

La situación de solvencia-insolvencia es el resultado de una condición estructural, desde las relaciones de producción, distribución y redistribución del excedente. El lugar que ocupa la población en el mencionado continuo (solvencia-insolvencia) depende de esas condiciones. Como resultado se configuran, más que individuos solventes o insolventes, grupos sociales que acceden de manera diferencial a los recursos monetarios necesarios para su reproducción, en correspondencia con la ocupación de distintos *lugares* en el continuo solvencia-insolvencia (Pérez, 2018b).

Las relaciones capitalistas de producción y distribución dieron lugar (y siguen dándolo) a una importante cantidad de población con ingresos insuficientes para acceder mercantilmente a gran parte de los bienes necesarios para su reproducción. No pudiendo, en consecuencia, afrontar la compra de los bienes de la urbanización (Pradilla, 1982), dada su ubicación en el continuo solvencia/insolvencia (Pérez, 2018a y 2018b).

1.1. INSOLVENCIA Y ACCESO A LA CIUDAD

Las relaciones de mercado, dentro de las condiciones estructurales mencionadas, no garantizan en general la plena reproducción de la fuerza de trabajo. Esto, obviamente, genera un conjunto de contradicciones en el desarrollo de esas relaciones (Offe, 1990). Uno de los resultados de tal distribución desigual es la formación de ciudades como las que Dickens describe en sus novelas y Engels en su trabajo sobre la clase obrera en Inglaterra.

8 Paso muy rápidamente estos procesos ya que, de alguna manera, forman parte de conocimientos básicos sobre las condiciones de la producción capitalista. Puede resultar útil ir a la fuente: Marx, C. *El Capital*, Tomo I, Sección 1ra, Capítulo 1, del que hay varias ediciones.

En un largo proceso de luchas y conflictos, luego de la segunda posguerra la reestructuración de las relaciones capitalistas, además de permitir la continuidad del proceso de acumulación de capital, dio lugar a lo que se consideró los treinta años de oro del capitalismo (1945-1975). Esto fue el desarrollo del Estado de Bienestar, si bien con diferentes situaciones según los países (Esping-Andersen, 1993; Offe, 1990) que permitió atender las contradicciones asociadas a la redistribución de recursos y sus efectos en el conjunto de la sociedad. Para ello los Estados tomaron un papel activo, desarrollando intervenciones económicas y sociales, captando fiscalmente recursos desde el excedente, tanto el apropiado por el capital como el distribuido a la fuerza de trabajo (con diferentes proporciones según el predominio de las orientaciones sociopolíticas). Esos recursos se aplicaron en bienes y servicios para la reproducción del capital y de la fuerza de trabajo. Esa intervención permite socializar parte del valor de la fuerza de trabajo, lo que, además de facilitar su reproducción, posibilita al capital una mayor captación de plusvalía en las relaciones salariales. En ese contexto la urbanización resultante tiende a garantizar, además de condiciones materiales para el desarrollo de la producción capitalista, la existencia de bienes y servicios para la reproducción de la fuerza de trabajo (y la población en general), accesible a ciertos segmentos de ella.

Consecuentemente, junto con la producción mercantil de la urbanización aparecen otros procesos basados en la intervención estatal, fuera de la producción mercantil capitalista. Esto es posible pues el Estado no necesita de la ganancia para su reproducción económica. Por lo mismo sus intervenciones disminuyen la carga mercantil, con políticas de *desmercantilización*⁹ que acercan a algunos segmentos de la población insolvente a las condiciones de mercado.

Las situaciones de solvencia-insolvencia son un resultado estructural del capitalismo, cuya configuración concreta está asociada con las distintas fases, momentos y sociedades (Pérez, 2018a). Esto queda en claro cuando se comparan las sociedades con condiciones de Estado de Bienestar, en las que la insolvencia se morigeraba con las redistribuciones estatales, de aquellas en las que la insolvencia estructural opera plenamente. Esto muestra, además, la relevancia de las dimensiones políticas en la definición de las modalidades concretas de desarrollo de las relaciones económicas.

Una de las particularidades del desarrollo del capitalismo en las sociedades latinoamericanas es la ausencia de condiciones de Estado

9 Se trata de intervenciones estatales que disminuyen el peso económico de las mercancías, sea por disminuir los costos de producción o incrementar la disponibilidad de recursos para su compra, sin afectar la captura de ganancias.

de Bienestar análogas a las del capitalismo avanzado. El desarrollo dependiente de estas sociedades implica, entre otros aspectos, una menor retención del excedente que afecta al proceso económico en su conjunto y, por cierto, a la captación fiscal de recursos; igualmente, la existencia de mercados de fuerza de trabajo con menor capacidad relativa de integración tanto cuantitativa como cualitativa, si bien esas situaciones no determinan las acciones estatales de captación ni de redistribución del excedente. A ellas se suman las relaciones políticas y el juego de fuerza en cada lugar y tiempo determinados. El resultado ha sido, y es, la insuficiencia de recursos que los Estados latinoamericanos destinan para la reproducción social. Esos recursos, por otra parte, se dirigen predominantemente a la reproducción del capital, subordinando la de la fuerza de trabajo (Jaramillo, 1988). En consecuencia, en condiciones de insolvencia, la posibilidad de acceder a los bienes necesarios para la reproducción es muy escasa.

Los grupos insolventes, los “sectores populares” —tal como han sido denominados en buena parte de la literatura sociológica latinoamericana— se integran por familias o grupos cuya reproducción no puede garantizarse plenamente dentro de los procesos mercantiles dada la limitación de sus ingresos y la inexistencia o limitación de las políticas públicas (Pírez, 2018b). Deben, por lo tanto, desarrollar alternativas para superar las limitaciones que implica su insolvencia. Esto supone garantizar su reproducción, como población, y específicamente como fuerza de trabajo, desde *fuera* de las relaciones capitalistas (Jaramillo, 2008).

2. LA UP FRENTE A LA MERCANTILIZACIÓN DEL ACCESO A LA CIUDAD

En contraposición a la relativa homogeneidad de modalidades de producción de la urbanización en las sociedades avanzadas con Estado de Bienestar, en las sociedades latinoamericanas encontramos una clara heterogeneidad.

Además de las modalidades predominantes en el capitalismo avanzado (mercantil y desmercantilizada), observamos otras dos. Una de ellas de peso relativamente marginal (mercantil simple) y otra altamente relevante (no mercantil) (Pírez, 2016a: 152).¹⁰

La urbanización latinoamericana mostró desde su inicio, junto a la presencia hegemónica de la producción mercantil, una creciente producción no mercantil por autoproducción. La hegemonía de la primera se reconoce fácilmente ya que es socialmente considerada como

10 Pueden observarse otras dos modalidades no mercantiles, la estatal y la producción por encargo, pero cuya poca relevancia nos permite no incluirlas en el análisis (Jaramillo, 1981; Schteingart, 1989).

LA urbanización. O, si se prefiere, como símbolo de la urbanización misma. El otro proceso, no mercantil, se caracteriza por la autoproducción y, generalmente, la autoconstrucción de los *sectores populares*.¹¹ Esta modalidad fue considerada, y en alguna medida sigue siéndolo, una experiencia excepcional, una suerte de distorsión respecto del *modelo clásico* (hegemónico) de urbanización. De allí las adjetivaciones con las que suele ser calificado: informal, irregular, marginal, etc.¹² Además, tales adjetivaciones parecen sostener la creencia de que esas experiencias desaparecerán con el correr del tiempo y, según algunos enfoques, con el desarrollo de las sociedades, siguiendo el curso del capitalismo avanzado.

Sin embargo, esos procesos se mantienen más allá de las coyunturas políticas y económicas. Son un componente estructural de la urbanización latinoamericana.

Si la urbanización mercantil dificulta y/o impide el acceso de los sectores sociales insolventes, la producción no mercantil permite superar limitaciones de la insolvencia ya que no es preciso disponer del dinero necesario para pagar los precios de mercado.¹³ El resultado es la posibilidad de superar, por lo menos, algunas de las mencionadas limitaciones. Algunas, ya que no todas pueden superarse con autoproducción y autoconstrucción.

El proceso no mercantil es una realidad heterogénea que ha sido nombrada de diferentes maneras. La denominación quizás más difundida es la de *producción social de la vivienda o del hábitat*, siendo definida como aquella que

... produce sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de autoproductores individuales u organizados y de empresas sociales,

11 La autoproducción es un proceso en el que el consumidor o usuario final es el productor y concentra el control técnico y económico de la producción (Jaramillo, 1981: 51; Schteingart, 1989: 119). Esa modalidad de producción del hábitat está motorizada por el acceso directo a un valor de uso (vivienda) y no por la obtención de ganancia. En la autoconstrucción el consumidor final, además, aplica su fuerza de trabajo para la construcción de ese bien de uso.

12 Quizás el ejemplo más rotundo es la calificación de *aglomeración subnormal* que puede escucharse en Brasil.

13 Es interesante la declaración de una habitante de un *campamento* chileno: “Anduvimos buscando arriendo, pero todos los arriendos eran de cuatrocientos mil pesos para arriba, de cuatro piezas, de tres piezas, de tres cincuenta eran de dos piezas y aparte pagar la luz, pagar el agua, todo eso hay que pagar, entonces es complicado y no alcanza. Por eso hay mucha gente que arrienda y ya tiene tantos arriendos que están hasta el cuello y andan buscando un campamento para venirse para (...) pagar un poco menos. (...) Por eso uno se viene al campamento, no porque quiera vivir gratis, porque la necesidad se cruza en el campamento...” (Rodríguez y Rodríguez, 2019: 305).

viviendas y conjuntos habitacionales que asigna a demandantes principalmente de bajos ingresos que, por lo general, son identificados y participan activamente desde las primeras fases del proceso habitacional. (Ortiz, 2012: 41)

Si se retoma la noción de producción no mercantil, el panorama se amplía incorporando algunos segmentos de la producción pública (estatal). Esta

... provee acceso a la vivienda, principalmente a los sectores sociales de bajo ingreso, mediante la promoción directa de proyectos por parte de algún organismo público que la produce para ser arrendada o para entregarse en propiedad, mediante la canalización de créditos y/o subsidios a sus beneficiarios o derechohabientes. (Ortiz, 2012: 40)

Esas dos nociones se refieren a diferentes sujetos sociales, ubicados en distintos lugares del continuo solvencia/insolvencia. La producción pública disminuye o limita el peso excluyente de la mercantilización de la vivienda. Supone beneficiarios con una relativa solvencia (“bajo ingreso”) como para ser sujetos de crédito o ser capaces de enfrentar un alquiler, siempre que se trate de operaciones subsidiadas. Estos casos pueden ser considerados como acciones estatales de *desmercantilización* que permiten, a ciertos grupos, acceder a procesos mercantiles, sea por la disminución de los costos de producción como por la ampliación de sus capacidades monetarias.

La producción popular no orientada hacia una operación mercantil se presenta, entonces, como una posible alternativa.

3. LA PRODUCCIÓN URBANA NO MERCANTIL Y LAS RELACIONES MERCANTILES CAPITALISTAS

Con base en las proposiciones anteriores es posible introducir la cuestión de los vínculos entre producción popular de la vivienda y relaciones mercantiles capitalistas, lo que en el inicio he llamado el nudo de relaciones no mercantiles y mercantiles capitalistas. En sociedades donde la mercantilización es hegemónica, no es fácil evitar su presencia al desarrollar procesos de producción popular de la ciudad. Las redes mercantiles la *rodean* y traen consigo el riesgo de subordinar esa producción a la lógica mercantil y a la acumulación de capital.

La producción popular de la urbanización (no mercantil) suele ser penetrada por relaciones mercantiles en cuatro situaciones:¹⁴

14 Una articulación teórica de esos momentos se encuentra en la explicitación de las *secuencias* de la UP (Pírez, 2019a).

- a) El *suelo* puede ser accedido no mercantilmente por diversas vías: invasión u ocupación, transferencia o préstamo familiar, compra clandestina con un precio que no es de mercado y es accesible a condiciones de relativa insolvencia, operación estatal de política social urbana. Ese acceso evita el pago de la renta del suelo (Jaramillo, 1981: 52). Sin embargo, actualmente tiende a predominar el *acceso* por medio de procesos mercantiles. Casos de compraventa, por lo general informales o clandestinos.
- b) En la producción de la *vivienda* (autoproducida y, particularmente, autoconstruida) no puede excluirse la necesidad de recurrir a *mano de obra especializada* (electricistas, plomeros, dirección técnica) o complementaria de la fuerza de trabajo familiar o solidaria. Para ello será necesario contar con dinero para su contratación, aunque pueda tratarse de situaciones mercantiles simples. Más allá de esa situación, es particularmente relevante la necesidad de adquirir en el mercado los *materiales de construcción*, ya que solamente algunos, muy pocos, podrán ser autoproducidos. El resto, o la totalidad, deberá ser conseguido mercantilmente. Los *insumos*, fundamentalmente combustibles y energía, en algunos casos pueden obtenerse no mercantilmente por medio de conexiones clandestinas, pero, muy probablemente, deberán ser adquiridos por procesos mercantiles. Lo mismo puede suponerse del agua, que suele ser objeto de conexiones clandestinas o de compras mercantiles formales e informales.
- c) Una vez autoproducida la vivienda, si bien ha sido generada para el uso directo de sus productores, puede ser introducida en la circulación por su incorporación en el submercado informal de arrendamiento o venta (Abramo, 2008; Cravino, 2006).
- d) Por último, el potencial proceso de formalización de la UP por medio de la *regularización* a cargo de organismos estatales, permite que el producto (la vivienda) sea incorporado de manera plena en el mercado inmobiliario, en carácter de bien de cambio.

Esas cuatro situaciones muestran la cercanía entre los procesos mercantiles y la autoproducción no mercantil de la urbanización, particularmente, la relativa facilidad para que se pase de uno a otro. Es posible considerar que la autoproducción no mercantil de la vivienda y el hábitat en general no sería posible sin alguna vinculación con los procesos mercantiles y que, además, puede ser transformada formalmente, por su regularización y su conformación en un bien plenamente mercantil.

A continuación, intento identificar la relevancia de la vinculación mercantil del proceso de autoproducción no mercantil del hábitat.

Si bien solamente he logrado contar con muy poca información,¹⁵ puedo suponer que es posible identificar la importancia relativa del dinero que deben aplicar los autoprodutores en la UP. Dicho de otra manera, cómo deben depender de procesos mercantiles para la autoproducción no mercantil. Esto permite sustentar hipótesis sobre ese vínculo, su relevancia y sus consecuencias para los procesos de producción popular de la urbanización.

Observemos la información sobre los *costos* de la producción *informal* en una de las *villas* más importantes de Buenos Aires. Se trata del presupuesto de una construcción de 24 m², consistente en una habitación con baño, con todas las aberturas, techo de chapa (lámina) y piso de cemento alisado en la Villa 31-31 bis (Kisner, 2009: 24).¹⁶

Los cálculos se refieren a la mano de obra y los materiales. Se presupuesta la realización del trabajo de dos oficiales y un ayudante por dieciocho días hábiles, en dos situaciones diferentes: contratación informal de mano obra independiente o trabajo familiar. Los materiales necesarios para la construcción se presupuestan de la siguiente manera: adquiridos formalmente, incluyendo el impuesto al valor agregado (IVA); o adquiridos informalmente, sin pago de IVA. Esa información se sintetiza combinado las dos opciones de materiales (con o sin IVA) y de fuerza de trabajo (contratada o familiar) (Cuadro 1).

15 Es preciso reconocer que prácticamente no existe información sobre ese tema que, al parecer, no ha sido considerado relevante para la investigación.

16 La información la obtuvo la autora de un informe de la Federación de Cooperativas Obra de Carlos Mujica relativo a un presupuesto para construir una unidad de vivienda para arrendar en la villa.

Cuadro 1
Urbanización popular: costo relativo de mano de obra (contratada o familiar) y materiales (formal o no). Cuatro situaciones. (2009)

1	Pesos	%
Materiales formal (IVA)	11141,08	62,45
Mano de obra contratada	6700	37,55
	17841,08	100,00
2	Pesos	%
Materiales formal (IVA)	11141,08	74,57
Mano de obra familiar	3800	25,43
	14941,08	100,00
3	Pesos	%
Materiales informal	8000	54,42
Mano de obra contratada	6700	45,58
	14700	100,00
4	Pesos	%
Materiales informal	8000	67,80
Mano de obra familiar	3800	32,20
	11800	100,00

Fuente: Elaborado con datos de Kismer (2009). Información de abril de 2009.

Es cierto, también, que la participación del costo de la mano de obra sería mayor si se debiese pagar mano de obra especializada, como he mencionado. Por otra parte, el cálculo anterior no incluye tiempo de trabajo en administración y gestión de los procesos de producción.

Según los datos expuestos en el cuadro, el peso económico de los materiales en la construcción de los 24 m² oscila entre el 74,57% y el 62,45% del total (materiales y mano de obra). El menor costo de los materiales corresponde a las situaciones 3 y 4, que podemos considerar que se refieren a procesos de producción popular. Allí, la proporción de ese costo oscila entre 67,80 y 54,42%, según que la mano de obra sea familiar o contratada.

Es probable que el gasto en materiales e insumos tienda a ser superior ya que la construcción se prolonga por varios años con ampliaciones, arreglos o refacciones (Vio y Cabrera, 2013: 152) de la obra iniciada originalmente. Esa prolongación se debe, en gran medida, a la insolvencia de las familias y a la consecuente dificultad para ahorrar lo necesario para pagar la mano de obra que pudiera aplicarse como los materiales que se utilizarán. Los tiempos dependen de esa pequeña capacidad de ahorro.

Como mencioné, la autoproducción se caracteriza por la aplicación de trabajo autónomo que no recibe pago por las tareas de construcción (autoconstrucción y aportes solidarios). Ese proceso evita la *construcción* mercantil de la vivienda, sus costos de producción y la ganancia industrial a ella asociada. La UP no contribuye a la acumulación de capital en ese sector. Correlativamente, permite eliminar o disminuir la cantidad de dinero necesaria para acceder a la vivienda, incrementando en esa proporción la *solvencia* de los autoprodutores.

Sin embargo, como acabamos de ver, la autoproducción popular incluye un segmento mercantil que debe ser enfrentado desde situaciones de insolvencia y que por su medio se transfieren recursos monetarios al proceso capitalista en el sector y, así, a la acumulación global.

En el caso de los procesos de autoproducción asistidos por organismos gubernamentales o no gubernamentales, suelen ofrecerse mecanismos de adquisición de los materiales que bajan sus precios, como por ejemplo, compras colectivas a mayoristas, bolsas de materiales u otros. Son situaciones de *desmercantilización* que disminuyen la cantidad de dinero necesaria (y la situación de insolvencia).

Si, como parece ser, el vínculo entre la producción popular y algunas relaciones mercantil-capitalistas es importante, el carácter no mercantil de la primera es menor de lo que se percibe al no tener eso en cuenta.

La producción popular del hábitat requiere de bienes y servicios que deben ser adquiridos en el mercado y que, por ello, necesita de financiamiento. Esta afirmación parece contradecir las limitaciones propias de la situación de insolvencia.¹⁷

Como vimos, podemos suponer que las familias que por sus bajos ingresos se localizan hacia el extremo de la insolvencia en el continuo de la distribución de los ingresos, tendrán capacidad monetaria (solvencia) para adquirir los bienes necesarios para su sobrevivencia cotidiana, pero no más; mientras que otras podrán verse en aprietos para acceder aun a esos bienes. Es más que probable que ambos grupos estén en situación de insolvencia respecto de los bienes del hábitat urbano. Esta mirada distingue dos tipos de consumos: cotidianos u ordinarios y extraordinarios. Según este razonamiento puede suponerse que los ingresos del primer grupo de familias les permiten cubrir sus consumos cotidianos, pero no otros que superan esa condición. Muchos son los bienes que quedan fuera de esa *solvencia*. También están allí los gastos necesarios para sostener la autoproducción de la vivienda. Por lo tanto,

17 Para comprender estos procesos es relevante conocer la fuente de los recursos que utilizan los autoprodutores de vivienda. Solamente he mencionado a modo de ejemplos el ahorro de sus ingresos y los préstamos solidarios de familiares o no. Avanzamos un poco en los párrafos siguientes.

es preciso que las familias que están en esa condición deban recurrir al financiamiento. Al mismo tiempo, es muy probable que esas familias no tengan la solvencia suficiente para acceder a procedimientos formales (estatales o privados) de financiamiento.¹⁸ Como apunta Figueiro,

... los altos niveles de informalidad laboral y los magros ingresos que en la mayoría de los casos podían observarse, conducen a la utilización de mecanismos informales de financiamiento como única alternativa para el acceso a bienes que de otra manera les estarían vedados. (2010: 414)¹⁹

En suma, nos encontramos con lo que Quijano llama las “inevitables e indispensables relaciones con el mercado” (2007: 153) de los sectores populares.

Si los razonamientos anteriores se sostienen, quiere decir que, más allá de la posibilidad de acceso no mercantil que permite la UP, tal como la entendemos (basada en el trabajo no pago), las limitaciones de la insolvencia se mantienen para el acceso de los sectores populares a la vivienda y la ciudad. Sigue siendo necesario contar con recursos monetarios, que probablemente no se poseen, para adquirir mercantilmente bienes esenciales *que permitirán aplicar* la fuerza de trabajo de manera no mercantil. Necesidades que, por lo general, se prolongan en los largos períodos de tiempo de la autoproducción.

El camino que hemos recorrido nos ha devuelto al origen: la insolvencia y la consecuente dificultad-imposibilidad de acceso pleno a la ciudad.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Es evidente la importancia del uso de dinero para la autoproducción de vivienda y hábitat urbano en general, aplicado a la compra mercantil de materiales de construcción e insumos y, tal vez, al pago de cierta mano de obra. Esa importancia implica la existencia de un componente mercantil en la producción popular de vivienda y hábitat. Componente mercantil que, si bien puede tratarse de agentes mercantil simples, incluye de manera importante actividades mercantil capitalistas vinculadas, sobre todo, con los materiales de construcción. La relevancia de esa relación se percibe al conocer que en el mercado informal urbano el precio de la vivienda tiende a determinarse fundamentalmente por

18 Además de otros requisitos institucionales.

19 Como ya dijimos, no incluimos la obtención de los recursos monetarios. Para el objetivo actual es suficiente esta mención sobre el financiamiento posible en la urbanización popular.

los costos económicos de su construcción (materiales utilizados y mano de obra, en su caso).²⁰

Con esta perspectiva, se percibe la vinculación de la UP con procesos mercantiles y, así, con la realización sectorial de ganancia y acumulación de capital. Esta subordinación al proceso capitalista implica, contradictoriamente, mantener y/o aumentar la insolvencia.

En una mirada asociada con los derechos, suele observarse la confusión entre lo que Pradilla llama “el derecho a autoconstruir” (1982: 307) y el derecho a la vivienda (o a la ciudad) como elemento esencial de la reproducción. Esa confusión la hemos visto en la población insolvente excluida del servicio de energía eléctrica en la ciudad de Buenos Aires que demanda su *derecho* a pagar por el servicio (Pérez, 2009). En estos casos el sentido común (ideología) legitima la mercantilización capitalista, excluyendo la opción del derecho al acceso a la vivienda y orientando la acción hacia el logro de *permissibilidad* para producir esos bienes desde fuera del mercado (y del Estado). Así, paradójicamente, la autoproducción además de permitir el acceso a un bien de uso necesario parecería consolidar la condición formal de exclusión por insolvencia.²¹ Como consecuencia, la insolvencia suele percibirse como un atributo individual (no estructural) que es enfrentada con acciones *alternativas* (*informales*) que no se dirigen hacia los procesos que la generan.

¿Qué significa, entonces, hablar de alternativa popular para acceder a la urbanización? ¿Es una alternativa real? Si lo es, ¿alternativa de qué es?

Respecto de las relaciones mercantiles del capitalismo y las modalidades predominantes de producción, los procesos de urbanización popular suponen, en el mejor de los casos, un efecto limitado: no logran superar las orientaciones de explotación y acumulación. No repetimos argumentos ya mencionados a partir de las formulaciones de Pradilla (1982). En particular, la ejecución de la UP solamente logra superar de manera limitada la presión de la mercantilización.

Intentando una síntesis podría decir que se trata de una alternativa en términos de la *sobrevivencia popular*. Sobrevivencia que no es

20 Puede incluirse, como un componente no mercantil de la valoración popular del suelo, lo que Rodríguez y Rodríguez (2019: 298) mencionan como *valor afectivo* asociado a las redes de amistad y parentesco.

21 Una vecina de un asentamiento en el municipio metropolitano de La Matanza dice: “Por empezar, esto no es una villa. La tierra está subdividida y somos usurpadores, sí, pero queremos pagarla y le pedimos al gobernador Duhalde que llegue acá con ese plan de dar un lote a la familia que lo ocupa. Y así como queremos pagar la tierra, porque todos somos trabajadores, también queremos pagar la luz. Que nos pongan los medidores y que después se la corten al que no paga. Que nos den la posibilidad de pagar, se lo pedimos por favor” (citado en Pérez, 2009).

posible sin vivienda. En la producción real de la urbanización, la UP se vincula con las otras modalidades integrando el proceso heterogéneo de la urbanización latinoamericana. Pero no llega a conformar, hasta ahora, una real alternativa de producción de la urbanización.²²

De todas maneras, el componente no mercantil de la UP implica, por lo menos, una disminución de la necesidad monetaria y, por ende, de la insolvencia. Esa condición está particularmente asociada con el momento industrial (la construcción) de la producción de la vivienda, dada la aplicación de fuerza de trabajo (propia y/o solidaria) para producir el bien de uso.

Junto con la posibilidad de permitir el acceso a bienes de uso esenciales, la UP, en tanto autoproducción, indica el inicio de una relativa liberación de los productores del sometimiento al proceso mercantil capitalista, una relativa autonomía frente al mercado. Posibilidad de superar, en parte, las coerciones de la insolvencia estructural y las limitaciones ideológicas cargadas en el sentido común.

La autoproducción no mercantil de la vivienda y el hábitat permite satisfacer de manera directa, aunque precaria, una necesidad esencial superando, al menos relativamente, las limitaciones de la insolvencia estructural. A la vez permite una mirada crítica sobre las limitaciones que se enfrentan. Esto significa el inicio de una experiencia (colectiva) de autonomía social y, consecuentemente, crítica frente a las condiciones estructurales de la insolvencia.

Aparece así un posible movimiento de autonomía popular que podría poner en cuestión las relaciones tal cual están organizadas. En términos económicos la autonomía está dada por la aplicación de trabajo no mercantilizado. Ese trabajo fuera de relaciones de explotación es la base para decidir y controlar casi totalmente los procesos de producción en los que se aplica. De allí la autoproducción entendida como la posibilidad de organizar la superación de los límites económicos actuales debidos a la insuficiencia de recursos para cubrir todas las necesidades de la producción popular de la urbanización. Si es posible producir urbanización, por qué no bancos populares, producción popular de materiales, etc. Si se ha quitado, relativamente al menos, a las relaciones mercantil capitalistas la construcción de vivienda, por qué no hacerlo también con otras actividades productivas o asociadas a ellas. Esto permitiría en primera instancia avanzar en la desmercantilización de la urbanización con la incorporación de la población con grados mayores de insolvencia. En una perspectiva más amplia,

22 Tal vez algunas experiencias organizadas cooperativamente, además de su orientación para garantizar la sobrevivencia, se acercan a propuestas alternativas. Esto es, tienden a consolidar la capacidad de organización y fuerza social y de transformación de las limitaciones.

las transformaciones podrían ser mayores. No solamente debilitar el acoso de la mercantilización, sino expandir la desmercantilización y, en consecuencia, fortalecer económica y socialmente a los sectores populares. Las múltiples experiencias de poner en marcha organizaciones cooperativas indican una tensión en ese sentido.

Al mismo tiempo, si de la insolvencia se trata, podría actuarse sobre la redistribución introduciendo, por ejemplo, alguna modalidad de renta básica universal. Sin embargo, las tendencias de las últimas décadas hacen un tanto ilusoria esta propuesta, salvo que sea resultado de fuertes conflictos políticos. De todas maneras, por ahora, esto sigue siendo un tanto marginal en las discusiones presentes en nuestra región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, Pedro (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*, 136-137, 273-294.
- Abramo, Pedro (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, 18-19, 55-73.
- Connolly, Priscila (2013). La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano. En Blanca Ramírez y Emilio Pradilla (Comps.), *Teoría sobre la ciudad en América Latina*, Vol. II (pp. 505-562). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cravino, Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Duhau, Emilio (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: Miguel Ángel Porrúa-UAM Azcapotzalco.
- Esping-Andersen, Gösta (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València.
- Figueiro, Pablo (2010). Disponer las prácticas. Consumo, crédito y ahorro en un asentamiento del Gran Buenos Aires. *Civitas*, 3 (10), 410-429. <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/8339/6757>
- Jaramillo, Samuel (1981). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: CEDE-Uniandes.
- Jaramillo, Samuel (1993). El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana. En Samuel Jaramillo y Luis Mauricio Cuervo, *Urbanización latinoamericana. Nuevas perspectivas*. Bogotá: Escala.

- Jaramillo, Samuel (2008). Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, 18-19, 11-53. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/826>
- Jaramillo, Samuel (2012). Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En Clara Salazar (Coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Kisner, Raquel (2009). *Un análisis empírico de los precios en el mercado informal de alquileres de las Villas 31 y 31bis de la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de Maestría en Economía Urbana. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Kowarick, Lucio (2000). *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34.
- Offe, Claus (1990). *Las contradicciones del Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Ortiz, Enrique (2012). *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*, México: HIC-AL. http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2016/10/PSV_EOF.pdf
- Pírez, Pedro (2009). *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pírez, Pedro (2016a). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *Quid*, 16 (6), 131-167. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2085>
- Pírez, Pedro (2016b). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorios*, 34, 87-112. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35744556004>
- Pírez, Pedro (2018a). Analizar la urbanización latinoamericana a partir de la heterogeneidad de modalidades de producción y consumo. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (USP)*, 16 (3), 45-62. <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/152888/149402>
- Pírez, Pedro (2018b). Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina. *Revista de Geografía Espacios*, 15 (8), 67-93. <http://revistas.academia.cl/index.php/esp/article/view/1034>
- Pírez, Pedro (2019a). Hacia una perspectiva estructural de la urbanización popular en América Latina. *PENSUM*, 5 (5), 1-12. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/26297>
- Pírez, Pedro (2019b). Una aproximación sociológica al derecho a la ciudad. *Derecho y Ciencias Sociales*, 21, 6-22. <https://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/8806/7643>

- Pradilla, Emilio (1982). Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del Estado en América Latina. En Emilio Pradilla (Comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México: UAM-Xochimilco.
- Quijano, Aníbal (2007). ¿Sistemas alternativos de producción?. En José Luis Coraggio (Comp.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Buenos Aires: Altamira.
- Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, María Mercedes; Procupez, Valeria; Vio, Marcela; Ostuni, Fernando; Mendoza, Mariana y Morales, Betsy (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Documentos de Trabajo No. 49, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez, Paula y Rodríguez, Alfredo (2019). Usos y mercantilización de las viviendas en los campamentos chilenos. *Quid*, 16 (12), 294-313. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/5043/4175>
- Schteingart, Martha (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Vio, Marcela y Cabrera, M. Claudia (2013). Pobreza y Hábitat: Términos de una relación vigente en el Conurbano bonaerense. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 141-157. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1386646585_9-vio-cabrera.pdf

Julio A. Calderón Cockburn¹

HACIA UNA DEFINICIÓN SOCIOLÓGICA DE LA INFORMALIDAD URBANA

INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda un conjunto de fenómenos sociales que han sido denominados como “informalidad urbana”. El término “informalidad”, considerando sus aspectos políticos y económicos (laborales, de ingresos) es de uso frecuente en las ciencias sociales, la opinión pública, las esferas gubernamentales y el “mundo de la vida” (cotidiana) para referirse a “sujetos” que realizan actividades no reguladas, es decir, que quiebran la ley. La “informalidad” sustituyó, en la discusión académica, al de marginalidad, empleado en la década de 1960 por sociólogos latinoamericanos para describir realidades parecidas, aunque para ellos el concepto se engarzaba a diversos cuerpos teóricos (como la teoría de la dependencia o el funcionalismo). En su uso actual, por economistas o politólogos, la informalidad no parece adscribir a alguna teoría social o económica en particular, y funciona como un “concepto operacional” despojado de su adscripción a una problemática teórica que, como indicaban Bourdieu et al. (2003), permita someter a un examen sistemático todos los aspectos de la realidad puestos en relación por los problemas planteados. Peor aún, muchas veces su uso da “por sabido” su significado. Por estas razones, se ha sugerido que el término de informalidad se “deje de lado”, lo cual implicaría generar un nuevo concepto que dé cuenta de la realidad que pretende asumir o, en su defecto, adaptar algún concepto de alguna teoría social para darle cabida. Esta tarea, epistemológica y teórica, desborda las pretensiones del presente artículo.

1 Profesor principal, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Facultad de Ciencias Sociales. cockburnjulio@gmail.com

El término “informalidad urbana” referirá, en este trabajo, a la problemática en torno a los “asentamientos” producidos a la inversa de lo que prescribe el urbanismo tradicional. El surgimiento y reproducción de los asentamientos precarios en las ciudades responde a cuestiones estructurales de la formación económica y social: manifiesta la incapacidad del sistema capitalista moderno, y del Estado que es soporte, de proveer vivienda adecuada y decente a la población trabajadora de bajos ingresos. Los asentamientos precarios obedecen, entre otros factores, a la condición de personas que deben trabajar por fuera de la ley, con bajos salarios, sin seguridad social ni estabilidad, e incluso sin ingresos permanentes. Trasladado al plano del consumo y la distribución, la (moderna) producción capitalista inmobiliaria, así como la acción pública, generan un permanente déficit habitacional. No es necesario insistir en que el empleo, la estructura salarial y el modo de producción de la vivienda conducen a un déficit permanente y una demanda no solvente. Bajo estas circunstancias, la lógica de la necesidad (desarrollada por autores latinoamericanos como Herzer, Pérez y Abramo) genera formas de producción del espacio como submercados de lotizaciones informales, invasiones, alquileres sub-estándar, entre otros; las cuales pueden adoptar un carácter legal o ilegal, mercantil o no.

Bajo la consideración de que la estructura configura prácticas, y éstas a su vez construyen la estructura, la hipótesis es que la “informalidad urbana” constituye un conjunto de *prácticas* coproducidas en un campo o espacio social por agentes que disputan (y negocian) intereses y valores, en este caso referidos a la producción social del espacio. La disputa que configura la informalidad, los *habitus* y las reglas explícitas (escritas o no) puestas en práctica, crean y reproducen posiciones en los agentes (Bourdieu, 2009).

1. BREVE ESTADO DE LA CUESTIÓN

La genealogía del concepto de informalidad partió de la situación laboral y las prácticas de generación de ingresos y, posteriormente, se trasladó a la problemática urbana.

1.1. GENEALOGÍA DEL CONCEPTO DE INFORMALIDAD

Si bien el uso del término informal en la tradición sociológica remitía a arreglos institucionales por fuera de las normas establecidas, en términos contemporáneos, empieza a ser utilizado en la década de 1970 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Keith Hart (1973), referido a actividades generadoras de ingresos por fuera de las reglas. Su extensión al debate latinoamericano desplaza el término “marginalidad” usado en la década de 1960, el cual aludía a explicaciones de

tipo estructural, sea en las limitaciones del capitalismo dependiente o en la transición de lo tradicional a lo moderno.

La idea de definir a la informalidad como un actuar por fuera de las normas se encuentra en perspectivas distintas como las de Hernando De Soto (1990) o Alejandro Portes (1995). De Soto piensa que se recurre a la ilegalidad para conseguir objetivos esencialmente legales (construir una casa, prestar un servicio, desarrollar una industria). La gente está mejor si la ley nominalmente aplicable es violada que si es cumplida:

La informalidad se produce cuando el Derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir las reglas y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente. (De Soto, 1990: 12)

Los individuos ingresan en la informalidad “cuando los costos de cumplir las leyes exceden a los beneficios” (De Soto, 1990: 13), aunque solo en contados casos, la informalidad implica no cumplir con todas las leyes, sino que se desobedecen disposiciones legales precisas. Portes (1995), desde un enfoque estructural, coincide en que por definición los hogares evaden las leyes existentes y a las entidades reguladoras del Estado. El “sector informal” está constituido por agentes económicos que no se adhieren a las reglas institucionales, o que se les niega protección a sus actividades “en un medio social en que se reglamentan actividades similares” (Portes, 1995: 183).

Aunque ambas posturas insisten en el quiebre de la ley, Portes reconoce influencias de la teoría ligada al exceso de oferta de mano de obra, y cuestiona a De Soto que el sector informal no sea la verdadera fuerza de irrupción del mercado en una economía precapitalista, sino más bien “parte de la operación normal del capitalismo” (Portes, 1995: 123). Para este autor, la informalidad ocurre en la articulación de diferentes modos de producción, derivando un papel al Estado. La división formal/informal es, “en último análisis, un proceso político dependiente del control estatal... el cual no se puede analizar en términos exclusivamente económicos... debido a que su existencia y funcionamiento dependen de las prácticas estatales institucionalizadas” (Portes, 1995: 3).

A pesar de sus diferencias, tanto las aproximaciones neoinstitucionales y las estructuralistas adjudican un papel relevante al Estado como productor de informalidad. Bagnasco, citado por Abramo (2011: 344), si bien define por negación la economía informal como aquella que no actúa sometida a las reglas,² plantea como un modo de abordaje epistemológico la imbricación de lo formal y lo informal:

2 El texto de A. Bagnasco es *Tracce di comunita*. Bologna: Il Mulino, 1999.

El aspecto más complicado, y efectivamente el más interesante, de esa diferenciación está en el hecho de que los elementos formales e informales están imbricados en estructuras de acción social (...) la conclusión importante que podemos sugerir sería que la economía informal, en cuanto tal, no debería estar en el centro de la investigación (académica), sino, sobre todo, en *el juego entre lo formal y lo informal en las estructuras reales de la acción*. (Bagnasco, citado por Abramo, 2011: 344, subrayados míos)

Emerge así la idea de la imbricación formal e informal (ya sugerida por Portes) y el juego en las estructuras reales de la acción, así como la consideración estructural vinculada al modo de producción, la distinción formal/ informal dependiendo del control estatal (aspecto “nominal”), el cuestionamiento al dualismo y la idea de la coproducción de la informalidad por el entramado de los agentes.

1.2. INFORMALIDAD URBANA

En su libro *El otro sendero*, Hernando de Soto, en el capítulo de la “vivienda informal”, alude a un colectivo, los “asentamientos informales”, que han habilitado y/o edificado sus vecindarios “al margen o en contra de las disposiciones estatales” (De Soto, 1990: 17). Considera que los “informales” han tenido que desmoronar la formalidad y fortalecer la informalidad, hasta crear un “sistema alternativo de urbanización”. Este desmoronamiento se produce, en la tradición neoinstitucional, debido a los costos de transacción impuestos por el Estado, tanto en el acceso a la formalidad como en la permanencia. Los individuos, para escapar de las restricciones gubernamentales, serían capaces de producir nuevas instituciones, tales como una normatividad extralegal, un “nuevo sistema de propiedad sobre la tierra”, un derecho “expectatio” de propiedad. Existe una interpretación dualista, la cual considera al Estado generando costos y a los “informales” creando instituciones alternativas.

Abramo (2011), otro de los autores que han contribuido al debate desde la economía heterodoxa, toma de Alegría y Ordóñez (2005) la definición de informalidad urbana como “un conjunto de irregularidades o a-regularidades, en relación con los derechos: irregularidad urbanística, irregularidad constructiva e irregularidad en relación con el derecho de propiedad de la tierra” (Abramo, 2011: 344). Esta definición describe la conducta de los “actores” como quebrantadora del derecho que rige el urbanismo, la edificación y el derecho de propiedad.

En el debate, autores como Portes o Abramo cuestionan el dualismo de Hernando de Soto, la separación rígida entre lo formal y lo informal. Roy, desde el urbanismo, discute el dualismo contenido en la ilusión de pensar que una parte de la ciudad se construye sin referen-

cia, cualquiera sea, al aparato burocrático de planeamiento y control en la ciudad formal. La autora define a la informalidad urbana como “*an organizing logic, a system of norms that governs the process of urban transformation itself*” (Roy, 2005: 148). La atribución de “lógica” y “sistema de normas” aleja esta postura del desorden o la anomia, en una línea parecida a la sostenida por Duhau y Giglia (2007) en las *reglas del desorden*.

La crítica al dualismo opera a través del razonamiento de la articulación de diferentes economías (como había insistido Portes y el estructuralismo), negándose a observar la informalidad como fundamentalmente separada de la formalidad, lo cual sugeriría un “apartheid” legal, un binomio informalidad/pobreza causado por una economía de subsistencia aislada del capitalismo global.

Roy (2005) refuta esta idea con el ejemplo de los habitantes de Dharavi, en Bombay, quienes producen manufacturas para el mercado global. La informalidad urbana implica una serie de transacciones que conectan diferentes *economías y espacios* unos con otros,³ siendo que la vivienda informal no es solo valor de uso sino valor de cambio y que se inserta en un mercado a través de la ausencia de planeamiento formal y regulación. Los pobladores que invaden tierras o autoconstruyen sus viviendas transitan un complejo continuo de legalidad e ilegalidad. En particular, la autora cuestiona la política pública que observa a la informalidad como un objeto de la regulación estatal, en la medida que implica pensar que es producida por fuera del Estado, sosteniendo que es *producida por el mismo Estado*, incluyendo el “estado de excepción” (Roy, 2005: 149).

El “estado de excepción” implica que la “soberanía” al mismo tiempo está dentro y fuera del orden jurídico, en la capacidad de *suspender* la validez del orden y, sin embargo, seguir adscrito a él. El “aparato legal y de planeamiento” del Estado tiene el poder de decretar la suspensión, determinar qué es informal y qué no, y qué formas de informalidad pueden prosperar y cuáles desaparecer. A diferencia de la postura neoinstitucional, la cual adjudica al Estado responsabilidad por los “costos de transacción”, la mirada crítica poscolonial se orienta al cuestionamiento al Estado por ser “productor” de informalidad. En términos de política pública, esta aserción despedaza la fantasía mágica en la cual el Estado podría simultáneamente ser el creador del “apartheid” legal y el benevolente promotor de la legalización.

3 Al igual que muchos autores, Roy reconoce que la informalidad también existe en el norte del planeta y no es atributo exclusivo de los pobres, sino que también es practicada por la élite, lo cual es cierto. Pero no será por esta vía que se oriente la presente reflexión.

McFarlane (2012) sostiene que hay cuatro conceptualizaciones sobre la informalidad. Las tres primeras generalmente se encuentran juntas: i) la concepción informal/formal observada como una categorización espacial, y que funciona como un descriptor; ii) una forma organizacional vinculada a una ocupación laboral, no organizada ni regulada, y iii) una herramienta de los gobiernos que les permite dominios particulares y formas de intervención (localización de recursos, provisión de servicios, monitoreo estadístico), en la cual incluye posturas como las del Banco Mundial y De Soto. Una cuarta postura sería *la informalidad como un valor negociable* en la cual la distinción informalidad/formalidad emerge en la práctica como una constante negociación de valores, a diferencia de lo formal que es un valor fijado. Lo formal y lo informal son reglas de juego que determinan la naturaleza de las transacciones entre individuos e instituciones y dentro de las instituciones.

En esta línea, la informalidad y la formalidad se exploran como particulares formas de *prácticas*, y la informalidad como un tipo de negociación y valoración. Lo formal y lo informal se pliegan uno y otro, se constituyen mutuamente permitiendo o delimitando, o incrementando asimetrías. La negociación funciona a través de la cambiante designación de informalidad, un estado de desregulación mantenido por la negociabilidad de los valores. Lo formal y lo informal no son categorías fijas o mutuamente excluyentes. Son prácticas cambiantes, en movimiento y pueden expresarse en un urbanismo especulativo, prácticas que emergen como relaciones de composición urbana en particulares espacios (despliegue de prácticas) y *bricolage*, entendido como redes de cooperación que combinan o reemplazan contratos, derechos legales y sanciones formales; a menudo improvisadas o intermitentes. Chiodelli y Tzfadia (2016) plantean un modelo de “carretera de dos direcciones de cuatro carriles” (“*The four-lane two directions road model*”, p. 8) considerando una dirección del espacio formal/informal a las instituciones formales y otro de las instituciones formales a los espacios formales/informales. A su vez, cuestionan en el abordaje de la informalidad el privilegio a las causas económicas o a fuerzas abstractas y generales, tal como la rápida urbanización, el desarrollo capitalista global y el neoliberalismo; debido a que minimizan el rol específico de fuerzas concretas en la formación de la informalidad, en particular a nivel local o nacional en el rol de las autoridades públicas promoviendo la informalidad.

2. HACIA UNA DEFINICIÓN SOCIOLÓGICA DE LA INFORMALIDAD

El estado del arte brevemente reseñado contiene, entre diversos elementos importantes, la consideración estructural, la distinción formal/informal dependiendo del control estatal y su imbricación en las estructuras de la acción social, la referencia al quiebre de la ley (urbanísticas y derecho de la propiedad) y la irrealidad de recomendaciones de políticas públicas sobre un Estado menos interventor y una mayor consideración a las instituciones surgidas desde los individuos. Las “estructuras reales de la acción” (Bagnasco) sugieren un estado de relaciones de fuerza entre los agentes, tal como ha sido planteado por Bourdieu con la idea de campo o espacio social de luchas en que los agentes tenderán a conservar o transformar sus capitales con la finalidad de mantener o cambiar la definición del propio juego.

Un modo de quebrar el dualismo formal/informal proviene de la consideración de que la “informalidad” es coproducida por el entramado de agentes actuando en una frontera porosa entre lo legal y lo ilegal. La coproducción estaría asociada a una frontera elástica y móvil entre lo formal y lo “informal”, por lo cual la idea de un único sistema interconectado, o un complejo *continuum*⁴ resulta adecuada. Por tanto, no es apropiado señalar que el Estado produce informalidad, tal como plantean diversos enfoques (neoinstitucionalismo, o incluso el urbanismo poscolonial a través de la capacidad “nominal” del Estado). En el otro extremo, tampoco resultaría adecuado señalar que la sociedad produce la informalidad, y que el Estado debe “someterla a regla”. Trascendiendo los dualismos, la coproducción de lo “informal” sería producto de un campo en que los agentes públicos y privados se encuentran.

2.1. LA INFORMALIDAD URBANA COMO COPRODUCCIÓN (PRÁCTICA, CAMPO Y HABITUS)

El recorrido seguido hasta ahora sugiere una coproducción de la informalidad entre el Estado y los agentes privados en un espacio social de presiones y negociaciones, de redes y organizaciones, de porosidad entre lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal. En esta coproducción al Estado le corresponde un papel definidor, en tanto que, dotado de la capacidad de emitir las normas, define las situaciones y la informalidad. El continuo establece una frontera porosa entre lo “formal” y lo

4 No es el caso dar cuenta de la amplia y variada literatura en inglés sobre estos temas. Para una revisión de casos empíricos alrededor del mundo, ver Grasshoft (2020) y para observar cómo los urbanistas occidentales han observado a la informalidad del sur del planeta, ver Van Balleyoijen y Rocco (2013).

“informal” por la cual las prácticas de los agentes y actores ocurren en un campo o espacio social, el cual por definición contiene la estructura. La coproducción implica que ninguna de estas prácticas podría realizarse de mano solo de un agente.

La coproducción de la “informalidad” implica un campo elástico y móvil en la operación de los agentes. Los agentes no están ubicados en una plaza fija e inalterable: se mueven en bucle, pueden estar actuando dentro de la ley, pueden actuar fuera de ella o puedan estar legalizando lo informal. La idea de coproducción trasciende el razonamiento sencillo de que el Estado define una norma y que esta es quebrada por los individuos, la sociedad o las poblaciones, como plantea el dualismo, y abre nuevas perspectivas de abordaje. La definición sobre el juego formal/ informal en la estructura real de la acción, o la idea del *continuo entre formalidad e informalidad*, supera la idea estrecha de un Estado que da muchos reglamentos y que es incapaz de hacerlos cumplir (De Soto) o de un espacio liberado del control de la autoridad. Es un campo atravesado por los agentes (incluido el Estado) de ida y vuelta (negociado).

Ahora bien, las prácticas dentro de la “informalidad urbana” ocurren en situaciones empíricas diversas. Estas prácticas podrían clasificarse en:

- El *acceso* al espacio como ocupación ilegal del suelo a través de submercados ilegales de alquiler o compraventa, invasiones e incluso mecanismos de cesión disfrazados. Esto incluiría la generación de *ganancias vinculadas a la producción* de valores de cambio o la transformación del total o una parte del valor de uso en valor de cambio (alquileres ilegales, mercado inmobiliario informal secundario).
- La *posesión* de la tierra e inmuebles por fuera de las normas que regulan el dominio (irregularidad, no registro de segundos actos).
- La *irregularidad constructiva* que alude un modo de edificar que transgrede las normas regulatorias (códigos de construcción) o no respeta los criterios de habilitación urbana (vías, espacios públicos, “autoconstrucción de la vivienda”, una densificación vertical que invade espacios públicos, ocupación de áreas de riesgo).
- La *obtención de bienes y servicios por fuera de los medios regulados*, en beneficio comunal, familiar e individual; tales como muestran los ejemplos de las estrategias de movilidad que recurren al transporte informal (mototaxis, motos, etcétera), las

conexiones clandestinas de electricidad, el recurso a camiones abastecedores de agua potable.

El concepto de “práctica” es complejo y diverso en la teoría social. Para simplificar, se asume la perspectiva relacional (sujeto/objeto) de Bourdieu, quien recurre a los conceptos de “campo”, “capital” y “habitus”, entrecruzando los dos grandes enfoques sociológicos (estructuras/prácticas, objetivismo/subjetivismo), desde “las estructuras objetivas” (inherentes al campo social) y las “estructuras incorporadas”, los “habitus” (Bourdieu y Wacquant, 2005). La práctica, desde autores como Bourdieu o Giddens (1995), es una *forma de actividad* desplegada en el tiempo y en el espacio, compuesta por elementos corporales, actividades mentales (que involucran el sentido, emociones, motivaciones, saberes prácticos y significados) y un conjunto de objetos y materialidades que participan de la ejecución de la práctica (Ariztía, 2017).⁵

Las prácticas expuestas en la clasificación, con sus particularidades que no se podrán abordar, se producen en un “campo” o espacio social, una red o una configuración de relaciones objetivas y luchas entre posiciones objetivamente definidas

... en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial (*situs*) en la estructura de distribución de especies del poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homología, etcétera). (Bourdieu y Wacquant, 2005: 150)

En el campo o espacio social, lo que está en juego es el producto de la competencia asimétrica entre los jugadores por bienes o recursos valiosos (Baert y Da Silva, 2011: 49). Cada agente cuenta con “capitales” establecidos en la jerarquía de las diferentes especies de “capitales” como económico, social (redes durables), cultural y simbólico que varían en cada campo, y las cuales otorgan poder e influencia. Los capitales analíticamente solo existen y funcionan en relación con un campo y su distribución establece las posiciones de los agentes, las cuales determinan las estrategias. El bien codiciado en disputa es el efecto del

5 Como práctica, puede o no formar parte de la costumbre. En un paralelo con De Soto (1990), e incluso con Roy (2005), puede ser considerado un modo de urbanización (lógica, sistema de normas), aunque la expresión “jurídica” particular de “derecho expectatio de propiedad” (De Soto) solo se aplicaría a la tenencia y venta ilegal del inmueble, mas no a otro tipo de prácticas que configuran la informalidad urbana.

agente de inclinar, en uno u otro sentido, el resultado, la aceptación de la práctica transgresora de la norma establecida.

El análisis concreto debe identificar las formas de capital específico que operan en el campo. Cada agente tiene capitales que exhibir. Por ejemplo, en el campo de la “informalidad” los pobladores tienen como capital su capacidad de presión (votos, manifestaciones, bloqueos de carreteras), su identidad y sistema de valores con los que apela a un “derecho a la vivienda” o un “derecho a la ciudad”. El Estado, por su parte, tiene como capital la capacidad de emitir leyes u omitir su aplicación, recursos económicos y organizativos, reconocimientos institucionales, uso legítimo de la violencia, etcétera.

La sensibilidad hacia el juego o “sentido práctico” de los agentes “de abajo” para desarrollar las estrategias en el campo depende de los habitus. Los habitus son “los diferentes sistemas de disposiciones que han adquirido al internalizar un determinado tipo de condición social y económica” (Bourdieu y Wacquant, 2005: 160) y se encuentran constituidos por esquemas de percepción, de pensamiento y de acción (Bourdieu, 1996). Se trata de una forma de leer la realidad, de significarla, de otorgarle sentido, un conjunto de esquemas cognoscitivos productores de prácticas. Un espacio de posiciones fluidas de sumisión e insumisión, “de aceptación incorporada de la escasez y de las posibilidades objetivas limitadas de los dominados, pero también de las búsquedas objetivas por superarlas...” (García, 2000: 101). Los individuos existen como agentes (y no como individuos biológicos, actores o sujetos), en tanto activos y actuantes y con la propiedad necesaria para ser efectivos, producir *efectos* en el campo.

Los habitus expuestos en la “informalidad” urbana, vinculados al sentido práctico, no son conductas racionales de adecuación medios hacia fines, como insiste el “urbanismo de la pobreza” y la economía neoclásica, ni tampoco prácticas desorganizadas e incoherentes (anómicas). Diversos teóricos y autores del urbanismo de Occidente, entre los que podría destacarse los nombres de John Turner o Paul Baross, ven en la práctica de los “pobladores” (o “informales”) un comportamiento racional de individuos y familias. La racionalidad, un concepto de la economía, también aplicado en la sociología, significa que los individuos adecúan medios/fines, tienen información completa y otros supuestos de la economía neoclásica. La acción racional, al menos desde Herbert Simon, ha sido cuestionada en el sentido que las personas, en realidad, se adecúan a lo que tienen. En la postura de Bourdieu los habitus son estrategias sin ser el “producto de una verdadera intención estratégica” (Bourdieu, 2009: 100).

Se trata de prácticas razonables, dotadas de lógica (el sentido práctico). Por ejemplo, la práctica de la “autoconstrucción” de viviendas

(irregularidad constructiva) no es una acción racional. Son procesos que en ciudades como Lima pueden tomar unos veinticinco años, no responden a un plan preconcebido e incluso pueden derivar en situaciones de riesgo, exceso de costos en construcción y materiales, entre otros. Como el mismo Turner advirtiera hace cinco décadas, se avanza como se puede, dependiendo del ahorro, recursos, ganas y tiempo libre. Algo similar podría decirse de la vivienda autoconstruida como producto, la cual, con el paso de los años y el cambio del ciclo vital de las familias, puede derivar en “alquiler de cuartos” y proporcionar una renta al propietario o poseedor. El surgimiento de un valor de cambio parcial (en tanto el propietario habita una parte del inmueble) puede ser visto por el agente como una “seguridad social” y “pensión” popular frente a la inestabilidad de los ingresos. Atribuir a estas prácticas el carácter de una acción racional (extendida además en el tiempo) es estirar al límite un marco interpretativo.

El campo de la “informalidad urbana” es una competencia asimétrica entre los agentes, cuyas prácticas no responden solo a sus organizaciones propias, sino a las redes de interrelaciones (de redes) que configuran el campo. La existencia de redes en la base implica que los “de abajo” requieren recursos con los que no cuentan y deben generarse aliados. El valor de cada posición social en el campo no se define en sí misma, sino por la distancia social que la separa de otras posiciones, inferiores o superiores. Es claro que entre los agentes hay asimetría de poder y distancias sociales en los capitales que pueden exhibir.

2.2. EL ESTADO, EL DERECHO (Y EL REVÉS)

El campo en que sucede la “informalidad urbana” es una disputa asimétrica entre los agentes, asociada a la desigualdad social estructural, siendo la transgresión de la norma un elemento recurrente al conjunto de los agentes, incluido el Estado. Es decir, el Estado en ciertas circunstancias quiebra su propio ordenamiento legal.

El derecho es un aparato sustancial del Estado. Dejando de lado la idea liberal del Estado como servidor del bien común, y que es la que los Estados dan de sí mismos, se lo puede entender por su función de ser el producto del conflicto generado por las clases sociales en torno al poder (Poulantzas, 1979) o por ser una suerte de “comunidad ilusoria” llamada nación o Estado, en que un conjunto de personas reconoce los mismos principios universales (Bourdieu, 2015: 26). Estas definiciones apuntan a considerar que el Estado no es, en sustancia, ni siempre, el instrumento de una clase en específico, sino que su orientación está sujeta al conflicto y la ilusión comunitaria. Al ser un sector del campo del poder, el Estado involucra un “campo administrativo” o un “campo de la función pública”. El derecho es un *discurso* (unidad de signifi-

cación, práctica enunciativa) y un *espacio*, un “sistema, conjunto de aparatos especializados que le sirven de soporte, o dicho de una forma más precisa con el lenguaje de Bourdieu, como campo social en el que se produce y negocia ese discurso” (García, 2001: 38).

Sobre las prácticas ilegales (la informalidad es el “quiebre de la ley”) y considerando, por razones de tiempo, solo a los agentes “de abajo” y el Estado,⁶ la reflexión ha encontrado algunos puntos de consenso. Por ejemplo, la admisión de que no siempre en el campo todo el ordenamiento legal es “rechazado” o, a su vez, que no se trata de que las prácticas no totalmente ceñidas a la norma omitan por completo al derecho. Existen acciones colectivas, por ejemplo, que reclaman derechos colectivos difusos (derecho a la ciudad, al medio ambiente, al patrimonio, a la vivienda, al agua, etcétera) y, al mismo tiempo, cuestionan la apropiación del Estado por grupos dominantes y poderosos. Las prácticas “informales” suelen usar aspectos parciales de las normas (sea de las grandes leyes o de los dispositivos administrativos).

El problema que plantean las prácticas “informales” es el modo en que los agentes usan el derecho y el modo en que ocurre la “flexibilidad” (porosidad) y se generan los bucles entre legalidad e ilegalidad. El Estado ante la informalidad “de abajo” tiene tres vías: i) aplicar la ley, entendiendo que definiciones formales, como las del uso del suelo, pueden resultar discriminatorias o promover procesos de desposesión (Chiodelli y Tzfadia, 2016: 10), o reconocer prácticas ilegales; ii) no hacer nada (“dejar hacer, dejar pasar”) o iii) entrar en complicidad en la búsqueda de ganancias políticas o económicas (dinero). La actitud de los “informales” frente a las leyes es más compleja. Kambur (2009: 7), refiriéndose a la informalidad laboral (empresarial) indica como opciones: a) ceñirse y mantenerse dentro del ámbito de la regulación y cumplir lo formal; b) permanecer dentro del ámbito de la regulación, pero no cumplir; c) ajustar la actividad para salir del ámbito de la regulación; y d) usted está fuera del ámbito de la regulación en primer lugar, por lo que no hay necesidad de ajustarse. En el caso de la informalidad urbana, la opción de evadir el Estado (opción *d*) no es fácil porque, como ha insistido toda una tradición de la sociología urbana, este ente es adversario y proveedor. Las opciones *a*, *b* y *c* no son escenarios factibles por las limitaciones estructurales (opción *a*) y porque los pobladores, precisamente, buscan “ponerse a norma” y existe toda una rama del derecho urbano y la política social destinada

6 En este trabajo de naturaleza conceptual no podré referirme al amplio estado de la cuestión de la informalidad urbana en América Latina, especialmente las diversas vertientes de las posturas críticas y la relación entre informalidad, las leyes y las estructuras sociales. Al respecto, ver la sistematización de Canestraro (2013) en cuanto a los mercados de suelo.

a la regularización de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano. De modo que, esquemáticamente, los escenarios serían primero estar fuera, pero luego entrar bajo la norma.

La coproducción de la “informalidad” entre el Estado y los pobladores reconoce dos escenarios principales: el momento en que la práctica está fuera de la norma y otro en que se “pone a regla”. En el momento en que la ley se quiebra (por ejemplo, ocupar ilegalmente un suelo que no es propio) se genera la laxitud del Estado de “tolerar” dichas prácticas y su incapacidad de aplicar la norma y ejercer la coerción, lo cual implica que no puede absolver los constreñimientos estructurales (desborde social). Por otro lado, en el tránsito a la regularización (titulación, provisión de servicios básicos, vías y caminos) la coproducción acerca más a los agentes en el campo produciéndose negociaciones, disputas y conflictos.

En un nivel estructural, el Estado y el sistema político, incapacitados de ceñirse estrictamente a las leyes y castigar a la población por no atenerse a las “reglas”, puede ejercer mecanismos de exclusión (Chatterjee, 2007), constituyendo y acentuando la segregación espacial, manteniendo a los “pobladores” como no ciudadanos, nombrándolos (“informales”, “barrios urbano-marginales”) y ejerciendo esa refinada violencia simbólica de desvalorizar y empobrecer sus formas culturales. En sus aspectos prácticos, esto comprende las políticas de formalizar lo informal, de mejoramiento urbano y titulación de la propiedad y de “legalización de la informalidad” (Calderón, 2017). Lo interesante es que los mecanismos de exclusión y de “integración” pueden ejercerse en simultáneo, con efectos en una ciudad segregada a través de un derecho/no derecho o un derecho de primera y de segunda clase. Es la idea del poblador como “no ciudadano” o “ciudadano a medias”.

En un nivel práctico, los agentes operan dentro o fuera de la ley. Es decir, los funcionarios públicos pueden aplicar las leyes (incluyendo las de regularización) o adoptar comportamientos “fuera de la ley” con miras a la negociación. Una variante es la corrupción, muy extendida por ejemplo en la dinámica de los mercados ilegales de tierras en Perú, pero no toda la práctica pública por fuera de la ley podría reducirse a este mecanismo de interés económico. Existen también factores políticos como el clientelismo electoral e institucional. Los pobladores no circunscriben su práctica a la esfera “alegal” o “ilegal”, sino que buscan “ponerse a regla”. Pero esta búsqueda no se ciñe totalmente a la regla instituida, sino que se va negociando en un juego de concesiones mutuas.⁷

7 El nivel general de abordaje no distingue las prácticas de los diversos grupos de “pobladores” que participan en la coproducción de la “informalidad” (frentes, organizaciones vecinales, familias/individuos, etc.), ni tampoco considera a las acciones colectivas y los movimientos de pobladores, los cuales constituyen un aspecto de la

La coproducción de la informalidad constituye un *complejo continuo, de ida y vuelta, en bucles, entre legalidad e ilegalidad*. Los agentes, de acuerdo al modo en que buscan satisfacer sus intereses, entran y salen del marco legal, el cual, casi por definición, no es coherente y rígido. Adicionalmente, como el campo constituido incrementa el continuo legal/ilegal, el propio marco legal es móvil. Esta perspectiva comprende, pero desborda, los argumentos neoinstitucionales de que el derecho genera las altas vallas (instituciones, leyes), una versión cierta pero sobresimplificada de un asunto complejo. La idea de coproducción supera el dualismo contenido en la discusión si la informalidad es producto de los “informales” o del Estado.

CONCLUSIONES

La “informalidad urbana”, estructurada desde la estructura, es un conjunto de prácticas sociales y económicas, coproducidas por la red de agentes (pobladores, Estado, empresas privadas, entre otros) que operan en un campo social. La informalidad urbana no es la práctica de un agente aislado, sino de un entramado de agentes, dotado de una “lógica” o un “sistema de normas” en un continuo entre lo formal y lo informal. En este campo, los agentes disputan (y negocian) intereses y valores vinculados a la producción social del espacio, poniendo en práctica reglas explícitas (escritas o no) a partir de disposiciones (hábitus) que crean y reproducen posiciones en los agentes.

En la superficie se observa el quiebre de la ley por los agentes, subrayado por las diversas aproximaciones y perspectivas teóricas, como un elemento descriptivo básico. Este quiebre manifiesta, como lo indica la aserción materialista weberiana, una contradicción entre derecho e interés: “los agentes sociales obedecen a la regla cuando el interés en obedecerla la coloca por encima del interés en desobedecerla” (Bourdieu, 1996: 83). Esta contradicción entre interés y ley deshace la supuesta unidad a ser producida, idealmente, por agentes dotados de valores capaces de actuar inclusive contra sus propios intereses. La “informalidad” cuestiona la automaticidad y eficacia del derecho por sí solo, la cual depende de las condiciones por las cuales la regla puede actuar, ser acatada. La reciprocidad entre la regla y la práctica (la regla tiene lugar en la práctica) implica que la práctica continuamente interpreta y reinterpreta lo que significa la regla y “la regla es realmente lo que la práctica hace de ella” (García, 2000: 42).

tensión entre la sociedad civil y el Estado que no se circunscribe a la “informalidad”. En la perspectiva democrático-autonomista se observa al derecho como elitista y excluyente, un marco jurídico que desconoce las necesidades y posibilidades de los pobres, obligándolos a ignorar la ley o convivir con ella de la mejor manera posible (Duhau, 1998: 49-50).

La efectividad de la norma, es decir, la inexistencia de la “informalidad”, consistiría en que el habitus incorpore a la regla o que, como subrayan los neoinstitucionalistas, existan instituciones formales e informales que limiten la conducta de los actores (North, 2006: 54). Pero este es un terreno muy amplio. Siendo la regla formal de carácter fijo, el asunto podría quedar claro, pero las reglas informales introducen a la zona gris de la porosidad y el continuo formal/informal. La regla (jurídica o de costumbre) opera como un proceso “secundario de determinación” de las prácticas, sustitutivamente en defecto del interés primario del interés subjetivo u objetivo. La regla acatada de manera negociada (“informal”) y sometida a las condiciones de vida e intereses de los agentes resuelve problemas mayores: la crisis de legitimidad del sistema.

La crisis de legitimidad es la disminución de la confianza en las instituciones (incluido el derecho), en la administración estatal y en el liderazgo político. La crisis de legitimidad pone en cuestión la estructura económico-social sobre la que se levanta el Estado. El problema que se plantea en las sociedades del capitalismo periférico (América Latina, África o partes de Asia) es que se trata de formaciones en las cuales no se ha podido asegurar niveles de vida decentes a los habitantes. El Estado, en sus diferentes niveles, y la población de menores ingresos, tienen que encontrar “soluciones” dentro de los estreñimientos estructurales. Y parte de esas soluciones pueden ser englobadas en el campo de la “informalidad urbana”, afirmación contenida en centenas de investigaciones empíricas en el mundo. Las explicaciones pueden variar, tales como la incapacidad del mercado de atender las demandas de consumo, o sus tendencias a la segregación y exclusión en la ciudad; así como la instrumentalización del Estado al servicio de clases minoritarias, etcétera. Estas contradicciones estructurales ponen en entredicho la capacidad del sistema y lo tensionan con el “mundo de la vida”. El Estado no puede, en consecuencia, aplicar las reglas establecidas por el derecho.

La incapacidad del Estado de asegurar que los agentes privados y sociales actúen “de acuerdo a la norma” (basada en el urbanismo moderno y la “ciudad legal”), así como la imposibilidad de estos agentes de atender sus intereses según la norma establecida, abre el campo de la “informalidad urbana”, como tal ubicado en el nivel de la reproducción social. El hecho que las élites gobernantes “toleren” el quiebre de la norma e ingresen a la zona gris trasciende su imposibilidad de coerción y manifiesta una búsqueda de legitimidad por fuera de los canales institucionales. Las poblaciones urbano-populares despliegan un conjunto de movimientos sociales, acciones colectivas y prácticas “informales”. En este último caso sus habitus aceptan parcialmente la

legislación en búsqueda de su interés, y negocian órdenes paralelos o nuevas leyes que se acomodan mejor a su modo de vida.

En esta coproducción de la “informalidad” cada agente cuenta con sus capitales. El Estado tiene, además del monopolio de la violencia, la capacidad de generar “estados de excepción”, omitir la aplicación de ciertas leyes o partes de ellas, cambiarlas o expedir dispositivos técnicos administrativos menores que puedan constituir excepciones a la regla. Las poblaciones pueden votar y elegir autoridades, bloquear carreteras, pagar o no los impuestos, entre otros capitales. La idea de la coproducción en la búsqueda de lograr intereses trasciende el dualismo de creer que lo “informal” es producto de un agente, sea el Estado (las “altas vallas” de la ley, la capacidad de nombrar y clasificar) o las poblaciones (desborde popular). El Estado, por fuera del papel neutro y promotor del bien común adjudicado por quienes tienen el poder, ostenta intereses propios, forma parte de la red y el entramado de agentes que producen la informalidad buscando ganancias políticas y económicas.

El examen empírico que aborde la coproducción de la informalidad, la operación de las redes en el *continuum* y el recurso al derecho, abrirá nuevas perspectivas, entre ellas el abordaje de las redes de cooperación que combinan o reemplazan contratos, derechos legales y sanciones formales; a menudo improvisadas o intermitentes, o la tendencia de algunos marcos legales a legalizar prácticas en su inicio ilegales. Se requerirá un abordaje específico para cada tipo de actividad de la informalidad como el acceso ilegal al espacio y la formación de valores de cambio, la posesión de la tierra e inmuebles por fuera de las normas que regulan el dominio, la irregularidad constructiva (“autoconstrucción de la vivienda”, densificación vertical) y la obtención de bienes y servicios por fuera de los medios regulados.

La “informalidad urbana”, expresada en el surgimiento y presencia de los asentamientos precarios, responde a cuestiones estructurales de la formación económica y social, en tanto el espacio es fundamental para su reproducción. Los límites del capitalismo (dependiente) se manifiestan en la crisis de legitimidad, la ausencia de empleos adecuados, la “crisis de la vivienda”, la segregación social y espacial en las ciudades, la gentrificación, la pérdida del espacio público, entre otros fenómenos actuales. Una agenda urbana alternativa debería buscar una reducción, y luego la eliminación, de la “informalidad urbana”, afirmando mecanismos reguladores y tributarios que provean vivienda adecuada y decente a la población trabajadora de bajos ingresos. Diversos esfuerzos en el mundo se encaminan en esa dirección a través de políticas alternativas de vivienda social, usos del suelo, derecho a la ciudad, función social de la propiedad, entre otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, Pedro (2011). Informalidad urbana y mercado: la nueva puerta de entrada de los pobres en las grandes ciudades brasileras. En Pedro Abramo, *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: OLACCHI-Municipio Metropolitano de Quito.
- Alegria, Tito y Ordoñez, Gerardo (2005). *Legalizando la ciudad. Asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana*. Tijuana: El Colegio de la Frontera.
- Ariztía, Tomás (2017). La teoría de las prácticas sociales: particularidades, posibilidades y límites. *Cinta de Moebio*, 59, 221-234. doi: 10.4067/S0717-554X2017000200221. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/cmoebio/n59/0717-554X-cmoebio-59-00221.pdf>
- Baert, Patrick y da Silva Carreira, Filipe (2011). *La teoría social contemporánea*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bourdieu, Pierre (1996). *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Bourdieu, Pierre (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.
- Bourdieu, Pierre (2009). *El sentido práctico*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Bourdieu, Pierre (2015). *Sobre el Estado*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, Pierre; Chamboredon, Jean-Claude y Passeron, Jean-Claude (2003). *El oficio del sociólogo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Calderón Cockburn, Julio (2017). La insoportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú. En Eduardo Toche (Comp.), *Perú Hoy. El arte del desgobierno*. Lima: Desco. https://www.desco.org.pe/12_calderon_PHj17
- Calderón Cockburn, Julio (2016 [2005]). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: Punto Cardinal.
- Canestraro, María Laura (2013). ¿Ilegales, irregulares, informales...? Aportes para un debate sobre el acceso al suelo. *Nómaditas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Número Especial América Latina, 249-370. https://doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42351
- Chatterjee, Partha (2007). *La nación en tiempo heterogéneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Chiodelli, Francesco y Tzfadia, Erez (2016). The multifaceted relation between formal institutions and the production of informal urban spaces: An editorial introduction. *Geography Research Forum*, 36, 1-14.

- De Soto, Hernando (1990 [1986]). *El otro sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Duhau, Emilio (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: Miguel Ángel Porrúa-UAM Azcapotzalco.
- Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2007). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México: UAM Azcapotzalco y Siglo Veintiuno Editores.
- García Inda, Andrés (2001). Introducción. La razón del derecho: entre habitus y campo. En Pierre Bourdieu, *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- García Linera, Álvaro (2000). Espacio social y estructuras simbólicas. Clase, dominación simbólica y etnicidad en la obra de Pierre Bourdieu. En Hugo José Suárez y otros, *Bourdieu, leído desde el Sur*. La Paz: Plural Editores.
- Giddens, Anthony (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Grasshoft, Udo (2020). *Comparative approaches to informal housing around the globe*. Londres: University College London.
- Harth, Keith (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *Journal of Modern African Studies*, 11, 61-89.
- Kanbur, Ravi (2009). Conceptualising informality: Regulation and enforcement. *IZA Discussion Papers, No. 4186*. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- McFarlane, Colin (2012). Rethinking informality: Politics, crisis and the city. *Planning Theory & Practice*, 13 (1), 89-108.
- North, Douglass (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Portes, Alejandro (1995). *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México: Miguel Ángel Porrúa-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Poulantzas, Nicos (1979). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Roy, Ananya (2005). Urban informality. Toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, 71 (2), 147-158.
- Van Ballegooijen, Jan y Rocco, Roberto (2013). The ideologies of informality: Informal urbanization in the architecture and planning discourses. *Third World Quarterly*, 34 (10), 1794-1810.

Paula Rodríguez Matta¹

LA RESOLUCIÓN DE LA NECESIDAD DE VIVIENDA EN LA PERIFERIA HISTÓRICA DEL GRAN SANTIAGO²

INTRODUCCIÓN

Ha cambiado fuertemente la impronta urbana de Santiago de Chile en las últimas décadas, una urbe compuesta por treinta y seis municipios, donde viven cerca de 7,4 millones de personas, en una extensión de ciento veinte mil hectáreas que se expanden por tres provincias distintas, con una densidad promedio de noventa habitantes por hectárea.

La matriz productiva mercantil formal de viviendas, en la ciudad, opera mediante la concentración del crecimiento en los municipios de la zona oriente, los más ricos, y la dispersión de la vivienda de interés social en los de la zona sur de Santiago. Es decir, expande la trama urbana segregando y promoviendo unidades territoriales de iguales. Este modelo es posible porque el Estado hizo política pública a partir de los intereses de empresas privadas, desde fines de los años setenta (Rodríguez y Rodríguez, 2016).

En este patrón se impone la propiedad privada como tenencia, se promueve la obtención de bienes raíces nuevos (no usados) y se privilegia la bancarización en la resolución de la necesidad de vivienda. Al mismo tiempo, se desprestigian otras formas de tenencia, como el arriendo y la propiedad colectiva. Las viviendas son construidas y

1 Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora independiente, Santiago de Chile.

2 Las reflexiones que se presentan forman parte de los resultados del proyecto posdoctoral 3180012, realizado entre 2018 y 2021. Agradezco al Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt), programa de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) de Chile, por el financiamiento del proyecto; igualmente, a la Universidad Alberto Hurtado por el patrocinio.

puestas en circulación como una mercancía. Son adquiridas solo “con el esfuerzo y el ahorro de la familia” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1980, 1989).

En este escenario, entre 2012 y 2019 se construyeron 32.238.375 metros cuadrados en el Gran Santiago, los que se distribuyeron desigualmente en el territorio. Casi la mitad del total de metros edificados —y los precios más altos— se ubicaron en los municipios más ricos, en la zona oriente; en los municipios céntricos se incrementó la producción de nanodepartamentos, en altas y densas torres, con viviendas destinadas a la clase media bancarizada; y en la zona sur de la ciudad, las viviendas de interés social, cada vez con menos metros cuadrados por unidad habitacional (Rodríguez et al., 2019).

Los actuales conflictos relacionados con la falta de viviendas se producen en este contexto de alta producción de metros cuadrados. Es la gran contradicción del sector inmobiliario: parte importante de sus productos pueden quedar fuera de las posibilidades de una gran cantidad de personas, si no de la mayoría, especialmente de los trabajadores que los producen (Cf. Topalov, 1979). Esto es lo que ocurre, por ejemplo, con las construcciones en los municipios ricos de la ciudad.

En Santiago de Chile, son muchas las personas que no pueden comprar o arrendar una casa o que no cuentan una vivienda digna (A. Rodríguez et al., 2018). En lo que se refiere al déficit cualitativo —en otras palabras, al número de viviendas que se tienen que mejorar—, en la Región Metropolitana, en 2017, el 25% de los hogares habitaba en viviendas inadecuadas, con tenencia insegura, sin contrato o con ocupación irregular (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017). Eran hogares que estaban fuera del mercado legal o formal de la vivienda, o que accedían a través del allegamiento y el subarriendo, con precios muy por sobre sus salarios.

Por otra parte, el déficit cuantitativo también es alto. En 2017 se contabilizaron 2.109.763 viviendas en el Gran Santiago, una cantidad de hogares allegados calculados en 70.837 y de núcleos allegados, en 44.522; asimismo, se calculó que faltaban 140 mil nuevas unidades (Instituto Nacional de Estadísticas —INE—, 2017).

En los últimos años también se ha fortalecido una producción mercantil extralegal de infraviviendas en la periferia histórica de la ciudad; es decir, construcciones que son el resultado de prácticas extralegales, las que no son ilegítimas, sino que más bien referencia a un “dejar hacer” por parte del Estado (Cravino, 2008; Kowarick, 2009; Rolnik, 2017).

Los usuarios acceden a esta producción por medio de la compra o arriendo de piezas, camas, viviendas de material ligero, chozas, lotes de terrenos en ocupaciones o mediante acuerdos para levantar una se-

gunda vivienda en los patios (Rodríguez, 2022). En su mayoría se trata de trabajadores sin contrato, personas que no cumplen con requisitos de bancarización, migrantes internacionales indocumentados o en situación irregular e “insolventes”.³

La pregunta es cómo caracterizar esta producción mercantil extra-legal de viviendas que asegura la reproducción biológica y social a una gran cantidad de personas, en la periferia histórica de Santiago de Chile, pero que puede estar ubicada en barrios sin infraestructura pública de calidad y cuyos productos son viviendas con problemas graves o muy graves de habitabilidad, con precios de alquiler que están entre el 40% y el 80% de un sueldo base mínimo. Estos costos de alquiler se pueden equiparar, en muchas ocasiones, con los alquileres de la producción mercantil formal.

La propuesta es dejar de lado, o más bien matizar, las teorías de renta (relación entre capital e ingreso) y localización (distribución de los usos) (Cf. Jaramillo, 2009), realizando el análisis a partir de dos teorías sustantivas: la teoría de la producción social del espacio, que propone poner el foco en los agentes creadores de valor (De Mattos, 2015; Lefebvre, 2013); y la teoría crítica del valor, que se fija en cómo los agentes creadores de valor lo producen en sus dos magnitudes, de uso y de cambio (Jappe, 2016; Kurz, 2014; Marx, 2014).

Se inicia la revisión propuesta con la caracterización del Gran Santiago y del anclaje teórico que sustenta el desarrollo de la noción de periferia histórica. La construcción de esta categoría analítica y de las otras que se desarrollan en este texto, se sustentan en información de cuatro municipios de los treinta y seis municipios del Gran Santiago: Santiago, Estación Central, Independencia y Pedro Aguirre Cerda (Figura 1).⁴ Estos territorios se estudiaron *in situ* o se abordaron en las revisiones bibliográficas en el proyecto posdoctoral 3180012, Fondecyt - ANID (Rodríguez, 2022). Los resultados de dicha investigación son la base para la descripción de cuatro modos de producción social de viviendas, siempre en la periferia histórica de la ciudad. En el detalle de estos modos se toman en cuenta aspectos tales como los tipos de

3 En Pírez (2018: 68), insolvencia se entiende “no como el negativo de la solvencia, sino como un continuo de posiciones cuyos extremos son, en tanto tipos ideales, el acceso a la totalidad de los recursos monetarios y aun no monetarios (*solvencia*) necesarios para la reproducción y la falta total de esos recursos (*insolvencia*)” [cursivas en el original].

4 Estación Central, Independencia y Pedro Aguirre Cerda son tres alcaldías creadas durante la dictadura civil-militar, entre 1981 y 1985, a partir de la fragmentación y el reordenamiento de territorios de distintos municipios. El primero se creó con terrenos del municipio de Santiago; el segundo, de los municipios de Conchalí y Santiago; y el tercero, de los municipios de Santiago, San Miguel y La Cisterna.

construcciones, la localización, los usuarios, las formas mercantiles, las reproducciones del capital, las tenencias, la seguridad de la tenencia y las lógicas. Con este encuadre, la atención se centra en la función y el rol de los agentes creadores de valor en la producción mercantil extralegal, especialmente en lo relacionado con la formación de los precios. En la periferia histórica de la ciudad, los agentes creadores de valor establecen costos de manera autónoma con respecto a los precios reguladores, porque los determinan a partir de ciertas restricciones que enfrenta la demanda. Este proceso de mercantilización en la periferia histórica también da cuenta de un cambio en el carácter de los bienes raíces y los barrios, los que en sus orígenes estuvieron asociados a las demandas reivindicativas por el derecho a la vivienda, a la ciudad.

Figura 1
El Gran Santiago



Nota: 1. Municipio de Independencia; 2. Municipio de Estación Central; 3. Municipio de Pedro Aguirre Cerda.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Google Maps (2020).

1. LA CIUDAD Y SU PERIFERIA HISTÓRICA

Santiago de Chile es una urbe con grandes brechas económicas y sociales. Los municipios pobres, ubicados principalmente al sur de la

ciudad, tienen cerca o más del 80% de su población total considerada como de alta prioridad social. En otras palabras, las condiciones en las que viven les hacen imposible resolver su reproducción biológica y social holgadamente, sin estrés. Otra es la situación de los municipios ricos, localizados al oriente, donde casi no existe población en situación crítica (Gajardo Polanco, 2019).

Las segregaciones socioespaciales a partir de categorías tales como ingresos, educación, clase, raza y país de origen, son de larga data en el Gran Santiago. Se encuentran en la base de la fundación de la urbe y se han ido consolidando a través de décadas y siglos. Hoy en día, las diferencias se manifiestan socioespacialmente en fronteras físicas y simbólicas que dividen la ciudad. Las divisiones entre los municipios pobres y ricos saltan a la vista de cualquiera. Se nota claramente en las dimensiones de las viviendas, en el ancho de calles y de las avenidas, en las áreas verdes y en el tipo y calidad de la infraestructura urbana (o en su ausencia).

En los municipios de las zonas sur y norte de la ciudad no todas las viviendas permiten que los usuarios habiten de manera segura y digna, muchas no tienen el tamaño adecuado para el número de habitantes; además, presentan problemas o carencias de servicios de alcantarillado, luz eléctrica, suministro de agua potable, espacios públicos, entre otros.

Las disparidades entre municipios también se manifiestan en el ámbito político. Por ejemplo, en el referéndum de 2020, donde se dirimía entre el apruebo y el rechazo a una nueva carta constitucional para reemplazar la impuesta por la dictadura, la opción apruebo logró un 78,26% de los votos versus un 21,73%. El rechazo a un nuevo pacto social se concentró en solo tres municipios, los más ricos no solo de la ciudad, sino también del país.

Al interior de los municipios también se expresan desigualdades, no solo en los que se ubican en el sur o en los márgenes, sino también en los aledaños al centro histórico, fundacional del Gran Santiago; es decir, en territorios que en décadas anteriores estuvieron ubicados en los márgenes o en los extramuros, y que hoy se encuentran a pocos minutos del núcleo original. Sin embargo, las sucesivas expansiones del límite urbano no han hecho desaparecer los bordes de pobreza, sino que han ido cercándolos, constituyendo nodos periféricos.⁵ Estos territorios están formados por barrios obreros construidos de la primera mitad del siglo XX, que fueron el resultado de demandas por el acceso a la vivienda. En estos barrios, las propiedades inmobiliarias

5 En 1960, la superficie del Gran Santiago era de 11.017 hectáreas. Su superficie creció de 64.769 hectáreas en 2002, a 78.252 hectáreas en 2017.

se distinguen por las amplias dimensiones de sus terrenos (Cf. Vergara y Palmer, 1990).

De Ramón (1985), en su estudio de la periferia de Santiago de Chile, denominó “islas periféricas” a este tipo de territorios; es decir, franjas de terreno que estuvieron en los márgenes, en el borde de ciudad, y que por lo mismo fueron llamadas periferia, pero que no han cambiado su estatus aunque están incorporadas en la trama urbana:

La sola circunstancia de crecer dejando a la primera periferia ahora en una ubicación más central, no es garantía de que ésta evolucione hacia otros niveles tanto en habitación como en infraestructura. Esto puede observarse en ciertas “islas” que muchas veces permanecen dentro de áreas que han tenido otra evolución. (De Ramón, 1985: 220)

Este fenómeno urbano también ha sido observado por otros autores. En el caso de Lima, Kapstein y Aranda (2014) hablan de “periferias interiores”, las que se pueden encontrar muy cerca de los centros fundacionales de las ciudades. Se trata de territorios degradados, de antiguas periferias que nos trasladan en el tiempo, a las primeras décadas del siglo XX.

La cercanía geográfica de estos territorios con los centros históricos de las ciudades suele mover a engaño, como lo señala Solà-Morales (2008: 32), refiriéndose a una comuna francesa que es parte de la Bretaña histórica. La vecindad con los núcleos urbanos induce a negar que “igual que hay ‘centros históricos’, lugares que la historia ha considerado como centros, hay periferias hechas por la historia”. Por lo mismo, en muchos de estos casos es conveniente preferir el término “periferias geográficas e históricas”, porque se trata de “lugares [en] que el tiempo y la memoria se han arrinconado” (p. 32).

Las definiciones elaboradas por De Ramón, Kapstein y Aranda, y Solà-Morales, superan la obcecada conceptualización topográfica y geométrica de algunos saberes técnicos, que traduce el espacio en grados y escalafones rectilíneos, porque reconocen el carácter periférico de todos aquellos territorios donde no se cumple el derecho a la participación en la producción de espacio urbano.

Las periferias son mucho más que esquemas lineales. Son los lugares donde no se participa de los beneficios de la vida urbana, donde se niega el derecho a la ciudad (Fenster, 2010). No se pueden definir tan solo por la distancia al centro de la ciudad, sino por su condición subalterna:

El espacio dominante, el de los centros de riqueza y de poder, se esfuerza en moldear los espacios dominados —de las periferias— y

mediante el uso de acciones a menudo violentas reduce los obstáculos y todas las resistencias que encuentra. (Lefebvre, 2013: 108)

Las periferias son territorios moldeados lentamente, a través de los años, por sus residentes. Como espacios marcados por lo afectivo y las historias de lucha por la vivienda, suelen quedar sub-representadas en el espacio abstracto. La mayoría de las veces aparecen marcadas solo como un límite, un borde o incluso un territorio vacío en las cartografías.

En Santiago de Chile, la periferia histórica se produjo socialmente de diversas maneras, en la primera mitad del siglo XX. En primer lugar, es posible distinguir un modo no mercantil extralegal. Los usuarios de esta producción fueron trabajadores sin contrato, migrantes del campo a la ciudad, quienes accedieron al suelo o a la vivienda por medio de la ocupación o uso por cesión (arriendos gratuitos) de terrenos y loteos de suelo sin equipamiento, fuera del radio urbano, en bordes de ríos o en espacios intersticiales en el área urbana. En segundo lugar, se distinguió un modo mercantil legal de muy bajo estándar, destinado a trabajadores sin contrato, pero con capacidad de pago, los que les permitía arrendar pequeños lotes de suelo o piezas en conventillos, cités o en casas de inquilinato. Y en tercera instancia, un modo mercantil legal orientado a trabajadores con capacidad de ahorro y deuda, que optaba por conjuntos de viviendas obreras financiadas o construidas por el Estado o por privados. Estos modos de producción permitieron, durante décadas, que los pobres accedieran al suelo urbano en la primera mitad del siglo pasado (De Ramón, 1990).

2. MODOS DE PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS EN LA PERIFERIA HISTÓRICA

Hoy en día, son varias las vías para acceder a un lugar donde vivir en la periferia histórica de la ciudad. Las personas pueden arrendar, subarrendar, arrendar gratuitamente (cesiones), comprar, ocupar, compartir, autoconstruir o construir delegadamente, entre otros. En algunas ocasiones, se trata de prácticas que se realizan de acuerdo con la legislación estatal vigente; en otras, no. En este último caso, las personas pueden responder a su necesidad de vivienda sin actuar de acuerdo con las normas estatales, lo que no quiere decir, de ninguna manera, que se esté frente a prácticas ilegales (Azuela, 1993). Es cierto que las situaciones que no se ajustan a las leyes estatales remiten a “una relación de exterioridad y/o de conflicto con las normas e instituciones del Estado y/o del mercado formal” (Herzer et al., 2008: 91), pero no siempre dan paso a la generación de anomalías que deban castigarse o prohibirse.

Las discusiones centradas en distinciones dicotómicas entre aquello que es legal y lo informal no suelen permitir comprender el in-

cremento de los modos informales o extralegales de producción de vivienda, porque a menudo no incorporan la relación de las condiciones laborales de los usuarios de las viviendas. Como bien lo indican M. C. Rodríguez et al. (2018: 133), “la informalidad es parte constituyente de la estructura productiva y territorial de la ciudad capitalista”; es decir, la exclusión del mercado laboral formal es un factor decisivo en la configuración de los mercados informales y extralegales de vivienda.

El acrecentamiento de la construcción extralegal de viviendas, en Chile, tiene su correlato en el hecho de que, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el porcentaje de trabajadores sin contrato llegó al 40% del total en 2018. Esta precarización del trabajo se manifestó, entre otros, en que los asalariados sin contrato llegaron al millón de personas, la mitad de los trabajadores ganó menos de 380.000 pesos (cerca de 500 USD, en 2018) y que uno de cada tres trabajadores no tuvo contrato laboral (Fundación SOL, 2018).

Con este anclaje teórico, se desarrollan cuatro modos de producción social de viviendas en el Gran Santiago: autoproducción mercantil informal, autoproducción mercantil extralegal, producción delegada mercantil extralegal y producción mercantil ilegal (Tabla 1).⁶

La autoproducción no mercantil informal es aquella que los usuarios asumen por completo, muchas veces sin acatar alguna de las normas del Estado, pero sin la intención de dañar a un tercero ni buscar la obtención de rentas. La función de las viviendas construidas es responder a necesidades de reproducción social y biológica de los usuarios, quienes pueden ser personas sin capacidad de deuda, migrantes internacionales en situación irregular o sin documentación, trabajadores sin contrato ni seguridad previsional, con bajos salarios. Las viviendas no tienen como objetivo obtener ganancias económicas por medio de arriendos o ventas; por esto se indica que se trata de una reproducción simple del capital. También es una forma mercantil simple; es decir, los intercambios se pueden objetivar en trueques, sin que estos intercambios se asocien a un precio, a dinero. El valor de intercambio se determina por el valor de uso de las viviendas y las necesidades a las que responden.

En cuanto a la autoproducción mercantil extralegal, sus objetivos son dos: responder a la necesidad de un lugar donde vivir y obtener ganancias, una renta, para asegurar la reproducción social y biológica y cubrir los gastos en la producción de la vivienda (Figura 2). Con este modo de producción de viviendas, las formas de tenencia se incrementan con respecto al primer modo. Son frecuentes las ocupaciones, los subarriendos y arriendos, las cesiones (los arriendos gratuitos),

6 Extraído y desarrollado a partir de Rodríguez (2022).

las posesiones, las ocupaciones del propietario. Los usuarios son trabajadores sin contrato, personas sin solvencia económica, migrantes internacionales en situación irregular o indocumentados, trabajadores sin contrato, personas sin capacidad de deuda. En los intercambios entre arrendadores y arrendatarios pueden aparecer precios, los que se traducen en dinero. Por lo mismo, se indica que se está frente a una forma mercantil compleja, en la pequeña escala barrial, evidenciada por el hecho de que los precios de los subarriendos, los arriendos y hasta las ventas, aumentan cada año.

Por su parte, la producción delegada mercantil extralegal es similar a la autoproducción mercantil extralegal. Ambas son formas mercantiles complejas, capitalistas, en las que hay producción de plusvalía en términos marxistas, aun en la pequeña escala barrial. Por lo mismo, también se está frente a una reproducción del capital compleja. Los usuarios son similares a aquellos de la autoproducción mercantil extralegal; pero se diferencian —como su nombre lo indica— porque en la producción delegada mercantil extralegal, la construcción se encarga a otras personas. Para construir se puede recurrir a trabajadores sin contrato escrito o con acuerdo de palabra. Los constructores, los que levantan las viviendas, cobran gran importancia porque son trabajadores sin contrato, con bajos salarios y sin seguridad social, lo que permite la producción de plusvalía en la pequeña escala barrial (Cf. Topalov, 1979).

Figura 2

Casa construida extralegalmente, en la periferia histórica de la ciudad, para el arriendo de piezas



Fuente: Valentina Zanetta (2019).

Tabla 1
Modos de producción social de viviendas en el Gran Santiago

	Tipo de construcciones	Autoproducción mercantil informal	Autoproducción mercantil extralegal	Producción delegada mercantil extralegal	Producción delegada mercantil legal
Morfología material		Mediagua, choza, carpa.	Mediagua, choza, carpa, departamento interior, habitación construida en patios, pieza subdividida o casas levantadas con adobe.	Mediagua, choza, carpa, pieza, departamento interior, habitación subdividida, casa.	Departamento, casa, departamento interior.
	Localización	Espacios intersticiales, terrenos desocupados.	Espacios intersticiales, terrenos desocupados.	Centro histórico, periferia histórica.	Indistinta.
Morfología social	Usuarios	Insolventes, migrantes internacionales indocumentados, trabajadores sin contrato.	Insolventes, migrantes internacionales indocumentados, trabajadores sin contrato.	Insolventes, migrantes internacionales indocumentados, trabajadores sin contrato.	Solventes, trabajadores con contrato.
	Forma mercantil	Simple.	Compleja.	Compleja.	Compleja.
	Reproducción del capital	Simple.	Simple.	Compleja.	Compleja.
	Tenencia (reconocimiento del Estado al tipo de propiedad)	Cesión (arriendo gratuito), ocupación, trueque.	Cesión (arriendo gratuito), ocupación, subarriendo y arriendo, propiedad.	Cesión (arriendo gratuito), ocupación, subarriendo y arriendo, propiedad.	Subarriendo y arriendo, cesión (arriendo gratuito), propiedad.
	Seguridad de la tenencia	Baja.	Baja.	Baja, alta.	Alta.
	Lógica	De la necesidad.	De la necesidad y del mercado.	De la necesidad, del mercado, del Estado.	De la necesidad, del mercado, del Estado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Abramo (2013) y Pirez (2013).

Por último, la producción delegada mercantil legal. Este modo se orienta en su totalidad hacia quienes tienen la capacidad de demostrar formalmente rentas anuales y capacidad de adquirir una deuda financiera. La mediación de instituciones bancarias se convierte en el gran obstáculo que deben vencer trabajadores sin contrato, migrantes internacionales indocumentados o irregulares e insolventes. Esto en un contexto de fuerte incremento del trabajo sin contrato.

Los cuatro modos de producción social son realizados por agentes creadores de valor, quienes cumplen una función predominante en la producción social de espacio urbano.

3. LOS AGENTES CREADORES DE VALOR

La teoría de la producción espacial se centra en los agentes que producen las ciudades, en sus prácticas espaciales para la creación de valor en sus dos magnitudes: de uso y de cambio. La definición de valor del Diccionario de la Real Academia Española (RAE) está muy cercana a la distinción entre estas dos dimensiones, propia de la teoría crítica del valor. La RAE (2021) señala que valor es el “grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite” (uso), pero también la “cualidad de las cosas, en virtud de la cual se da por poseerlas cierta suma de dinero o equivalente” (cambio).

Los agentes creadores de valor pueden ser de diversos tipos, tales como las agencias del Estado, las empresas constructoras, las sociedades inmobiliarias, los propietarios de terrenos, los propietarios de viviendas, la banca, entre muchos otros. Todos pueden construir, urbanizar, invertir, especular, comprar o vender, legal, informal o extralegalmente.

A veces puede parecer que los agentes crean solo valor de uso o solo valor de cambio, porque se realiza una falsa distinción entre las dos magnitudes del valor (uso y cambio), presentándolas como algo estático o una distinción dicotómica que involucra a dos términos opuestos, irreconciliables (Kurz, 2014). Sin embargo, el valor de cambio no niega la existencia del valor de uso, y viceversa:

La oposición entre el valor de cambio y el valor de uso, que en principio no es sino un simple contraste o contrariedad, viene a asumir después un carácter dialéctico (...). La vida cotidiana no puede comprenderse sin la contradicción entre “uso” y “cambio” (entre los valores). Pero es sobre todo el uso político del espacio lo que restituye al máximo. (Lefebvre, 2013: 389)

La magnitud de cambio siempre implica la magnitud de uso. Entre ambas no hay oposición, sino un vínculo que permite la comprensión de la vida cotidiana, de subjetividades, del mundo social. El valor de

uso se refiere a lo material, a lo necesario para la reproducción social, a lo que responde a necesidades reales o imaginarias. Es la primera magnitud que aparece. El valor de cambio es lo que se intercambia, lo que se traduce en dinero, lo que se produce para el intercambio. Siempre debe tener un soporte, un valor de uso (Figura 3).

Figura 3

Casa subdividida para el arriendo de piezas



Fuente: Paula Rodríguez Matta (2022).

La relación entre valor de uso y valor de cambio también se comprende cuando se analiza la producción de viviendas, porque todas portan ambas magnitudes del valor. Esto se observa en la variedad de usos de una vivienda, múltiples e incontables. Son lugares donde las personas se reúnen, descansan y cuentan con algún grado de privacidad en contraposición con los espacios públicos. En ellas se llevan a cabo prácticas relacionadas con la reproducción social de la vida, las economías del cuidado. Por el contrario, el valor de cambio es uniforme y homogéneo.

Todas las viviendas pueden intercambiarse, es decir, portan valor de cambio. Todas pueden devenir mercancías. Se pueden obtener mediante trueque, comprando o alquilando, pagando o gratuitamente. De esta manera se equiparan con todas aquellas cosas que pueden ser vendidas y compradas, que pueden cambiar de mano contra un pago, con cosas “que nos encontramos en casi todas las formas de vida social” (Jappe, 2016: 29).

Una vivienda que pasa a ser una mercancía y que se intercambia por dinero, no siempre es el resultado de una producción capitalista, porque esta se origina en la plusvalía. Si no hay plusvalía, no hay producción capitalista.

También se comprende muy fácilmente la relación entre el valor de uso y el valor de cambio cuando se piensa en cómo crecen los distintos tipos de ciudades. Por ejemplo, las urbes capitalistas. Su desarrollo se produce a partir de la ventaja del valor de cambio sobre el valor de uso, porque esto es lo que el capitalismo requiere para su desarrollo. Esta pugna se traduce en que el espacio del valor de uso retrocede, pero sin desaparecer, frente al espacio del valor de cambio, porque no hay valor de cambio sin valor de uso, como ya se señaló (Lefebvre, 1983; Marx, 2014).

Cuando los agentes hacen primar el valor de cambio de las viviendas aparecen distintos conflictos. Entre ellos, el monto de dinero en que dicho valor se manifiesta puede ser demasiado alto en comparación con los salarios y remuneraciones para que se pueda adquirir. Las viviendas solo pueden ser obtenidas por quienes pueden pagar.

4. LOS PRECIOS EN LA PERIFERIA HISTÓRICA

La producción mercantil extralegal es el resultado de un conjunto de prácticas llevado a cabo por agentes de valor, en la microescala barrial, en la periferia histórica. Ellos se involucran en la producción de bienes raíces, invirtiendo en tierra y en edificaciones, muchas veces en la búsqueda de rentas y de su incremento, año tras año. Se trata de una forma mercantil compleja, lo que se manifiesta en el aumento de los precios de los arriendos, los subarriendos y las compraventas, año tras año, tal como ocurre en toda la ciudad (Figura 4). Sin embargo, lo que distingue a los submercados de vivienda en la periferia histórica, es que los agentes creadores de valores pueden determinar precios independientemente de “la producción de viviendas al precio regulador” (Topalov, 1984: 170). En otras palabras, se autonomizan.

En el mercado inmobiliario chileno, el precio se define y negocia de acuerdo con distintos factores. Habitualmente se utilizan tres métodos para tasar. Por medio de ellos se fijan rangos de costos y se busca dotar de cierta racionalidad a las transacciones comerciales de bienes inmuebles.

Se pueden calcular los costos de reproducción a partir de costos de edificación, la obsolescencia de los materiales, los tipos de suelo y los gastos indirectos, incluyendo la localización con respecto a hitos que se fijan como relevantes o que deberían incidir en el precio. Este es un método descriptivo que no explica por qué una vivienda de muy mala

calidad (por ejemplo, una habitación para migrantes internacionales) tiene un precio y genera una renta (Cf. Jaramillo, 2008).

Figura 4

Construcción extralegal con piezas con servicio de televisión por cable, para el arriendo



Fuente: Paula Rodríguez Matta (2022).

También se puede deducir un equilibrio relativo entre la oferta y la demanda. En estos casos, el precio se determina a partir de costos de unidades similares: el tamaño, la superficie, el tipo de construcción, la localización, los precios de mercado y lo que se denomina “compradores típicos”. Cuando el precio se fija a partir del cálculo de valor del mercado, lo usual es que a cada unidad de suelo se le determine un valor de cambio de acuerdo con su ubicación en un espacio geométrico, en el que saberes técnicos establecen tiempos y distancias sociales. En este espacio euclidiano, los signos de espacio y tiempo aparecen como señales de diferenciación, de las competencias de las personas, y demasiado pronto devienen ilusorios símbolos de estatus. Este es un método comparativo que no toma en cuenta los precios que se generan a partir de una restricción, por ejemplo, la falta de papeles de algunos migrantes internacionales, que les impide establecer relaciones comerciales con instituciones bancarias.

También es posible calcular el valor de renta (renta capitalizada). Este es el método que se utiliza mayoritariamente. Implica determinar el valor presente (expresado en una suma determinada de dinero) de una propiedad a partir del cálculo de los intereses (expresados en una suma determinada de dinero) que se espera producir a futuro. Este es un método especulativo.

En la periferia histórica del Gran Santiago, en la producción mercantil extralegal, se fijan los precios a partir de cálculos comparativos de mercado, pero también tomando en cuenta las restricciones y las barreras para acceder a una producción mercantil formal, bancarizada.

Estos dos modos de tasación son distintos. El primero, ya se indicó, se basa en la relación entre productos y territorios con características similares. El segundo, en la fijación de “precios monopólicos de penuria” (Topalov, 1984: 169). Ambos son mecanismos especulativos que permiten la valorización del valor, es decir, que el valor se valore a sí mismo. Los precios aparecen como una relación social reificada que se fija por acuerdos entre agentes (Marx, 2014).

Los precios que alcanzan los arriendos y subarriendos en la periferia histórica se fijan no solo tomando el valor de una unidad de vivienda en similares condiciones y materialidad, sino también de acuerdo con factores que se definen a partir de la escasez de oferta para algunos grupos de personas; por ejemplo, para los migrantes internacionales en situación irregular o sin documentación al día, lo que les impide responder a los requisitos de bancarización de la producción mercantil legal o formal.

Los costos de los subarriendos y arriendos se incrementan por encima de los costos de producción (materiales y salarios). Se elevan sin que involucre un mejoramiento de la materialidad de las viviendas. La prevalencia del valor de cambio puede significar un descuido o un deterioro del valor de uso, entendido como la parte material de las construcciones.

El tope del precio es la dignidad de las personas. Esto es lo que se observa en medios de comunicación y las notas de la prensa amarilla. Los precios solo son considerados abusivos cuando se los considera un escándalo:

En el patio trasero de una casa antigua ubicada en [el municipio de] Recoleta, existe una construcción de dos pisos que cuenta con diez piezas arrendadas a migrantes. Techos con cables eléctricos a la vista y colgando, piezas con marcadores de luz, muros de planchas de zinc, alambres puestos en medio de las habitaciones a modo de colgadores de ropa y personas que, pese a la cuarentena, entran y salen de la vivienda durante el día para ir a trabajar. Así vive Jean, según relata.

Es haitiano y paga 120 mil pesos de arriendo [158 USD], valor que incluye la cuenta de luz y agua. No tiene baño propio. Junto a quince personas comparte cuatro cubículos ubicados también en el patio: dos de ellos con lavamanos e inodoro, casi pegados, y los otros dos con una ducha cada uno. (Araneda y Basaure, 2020-08-09, párrs. 1 y 2)

La producción mercantil extralegal se fortalece y expande, en la periferia histórica de la ciudad, a pesar de los conflictos asociados con los problemas graves de habitabilidad, que se profundizan con el paso del tiempo, y los altos costos de los arriendos y subarriendos con relación a los sueldos base mínimos. Son varios los factores que inciden en este fenómeno, junto con el incremento de una demanda que no puede acceder a la producción mercantil formal, debido a los requisitos de bancarización.

En el caso de la migración internacional, la que opta mayoritariamente por los arriendos, los migrantes han aumentado en los últimos años de manera no vista en años anteriores. Hace tres décadas, cuando terminó la dictadura civil-militar, por razones obvias fue poco frecuente la migración internacional en Chile. Esto cambió radicalmente. En 2017 se contabilizaron 772.000 migrantes en el país. De este total, 627.000 arrendaban y, de ellos, 190.000 lo hacían sin contrato. En 2018, prepandemia, la población extranjera había llegado a un 4% en el ámbito nacional y a un 7% en la Región Metropolitana (Arriagada y Jeri, 2020; Ministerio del Desarrollo Social y la Familia, 2017).

Otro elemento significativo para explicar el incremento de la producción mercantil extralegal es que no se trata de una producción ilegal, como habitualmente se indica (Cf. Contreras Soto et al., 2019; Ministerio de Justicia, 2020). Si bien en la producción mercantil extralegal es muy habitual que los propietarios (o los que actúan como tales) y los arrendadores no cuenten con títulos de propiedad o contratos escritos de arriendo, permisos de construcción, planos, etc., no se trata de un mercado ilegal. En Chile, la falta de documentos no indica, necesariamente, ilegalidad.

En materia de propiedad, la ley señala que se puede no inscribir una propiedad en el Conservador de Bienes Raíces (CBR). Si no se lleva a cabo la inscripción, solo ocurre que la ley no se aplica. El CBR cumple varios objetivos, entre ellos, ser requisito, prueba y garantía de la posesión de un bien raíz. Si una persona no inscribe su propiedad legalmente tiene, pero no es dueña del bien. En cuanto a las cesiones o concesiones, los terrenos o viviendas se pueden dar en comodato. Esto es lo que en Chile se denomina “arriendo gratuito”. El Estado, en algunas ocasiones, cede el uso de terrenos y de viviendas.

Otro caso, aunque provoca gran cantidad de debates, es que, en Chile, no siempre se consideran ilegales las ocupaciones de terreno. Es más, de acuerdo con el clásico estudio y artículo de Duque y Pastrana (2009) sobre las reivindicaciones urbanas de los sectores populares entre 1964-1972, en el país existía un acuerdo social no explícito, pero amplio, con respecto a la coexistencia espacial de muy distintos modos de tenencia. En estos se incluían las tomas y los campamentos.

Ese pacto social se rompió luego de 1973, con la instauración de la dictadura civil-militar y su matriz de incomprensión neoliberal del mundo popular. Este es un ejemplo de una norma que se legitimó por el uso y que sirve de base para indicar que, en algunas ocasiones, las tomas de terrenos no son consideradas lo mismo que la usurpación de la propiedad de un bien inmueble.⁷ Es más, en algunas ocasiones, si la toma de terrenos se produce en un terreno de propiedad fiscal, es posible que el Estado ceda su uso; es decir, que arriende gratuitamente hasta que se encuentre una solución en el mercado formal o legal, lo que puede tardar muchos años.

En cuanto a las construcciones, las producciones mercantiles extralegales se caracterizan por un bajo acatamiento a las normas relacionadas con las subdivisiones de lotes, la edificación o ampliación de viviendas (los permisos municipales y las recepciones finales de la obra) y las regulaciones del trabajo en la cadena productiva de la construcción.

En materia de arriendos, se puede establecer relaciones arrendador y arrendatario sin existencia de documentos escritos, también se incorpora la posibilidad de subarrendar. La ley comprende que existe una relación contractual si una persona usa una vivienda y el propietario no intenta sacarlo. Igualmente, la ley tampoco permite interferir en una relación entre privados, es decir, entre arrendador y arrendatario, aun cuando las viviendas obreras no pueden destinarse para uso comercial, de acuerdo con las normas estatales.

El resultado es que se ofertan arriendos y subarriendos de construcciones precarias que se levantan o amplían sin permisos municipales, por medio de relaciones contractuales extralegales que, en la práctica, son muy difíciles de fiscalizar.

COMENTARIOS FINALES

En las últimas décadas, se ha incrementado la producción mercantil extralegal de viviendas en barrios obreros, levantados durante la primera mitad del siglo XX, en la periferia histórica de Santiago de Chile. No se trata de ocupaciones de terrenos o de asentamientos precarios. Son los barrios “normales”, los que “no se ven habitualmente”. Son las viviendas de fachadas continuas, que antes tenían un solo piso y que

7 Se considera que una ocupación o invasión de terreno implica la usurpación de una propiedad o de un derecho, cuando se lleva a cabo con uso de violencia y con el ánimo de apropiación. Esto es lo que se indica en el Art. 457 del Código Penal, en Chile (Ministerio de Justicia, 2020). Si no se producen prácticas como arriendos, subarriendos y ventas de lotes, con el fin de obtener rentas, fuera de la ley, en la práctica puede ocurrir que los propietarios de los terrenos consideren que los invasores usan y no se apropian de los terrenos.

ahora tiene dos o tres. Son las calles donde comienzan a aparecer letreos de arriendos, las casas con demasiadas antenas de televisión digital.

Los usuarios de la producción mercantil extralegal son migrantes internacionales sin documentación, trabajadores sin contrato, insolventes, personas sin capacidad de deuda. Muchas veces no tienen redes de protección ni conocidos en la ciudad. Si los tienen, se trata de personas que viven en las mismas o peores condiciones que ellos, así es que no podrán servirles de aval. Por lo mismo, difícilmente podrán establecer relaciones con instituciones bancarias para acceder a una producción mercantil legal o formal de vivienda.

Las exigencias para acceder a la producción mercantil legal, algunas de ellas no contempladas en la legislación estatal, se convierten en obstáculos insalvables. Por ejemplo, en el caso de los arriendos, las personas deben, incluso, presentar codeudores para tener opción de un contrato de arriendo, lo que no está consignado en la norma estatal. Este tipo de requisitos pone en jaque a muchas personas.

La mercantilización de la periferia histórica ha traído como consecuencia que muchos barrios obreros han perdido su carácter reivindicativo fundacional. Los propietarios o sus herederos, hijos o nietos de los beneficiarios de las políticas urbanas, buscan obtener rentas o lucrar con sus propiedades. Subdividen piezas en cités, en casas de inquilinato. Levantan piezas en los patios de las viviendas obreras, con listones de maderas, planchas de pizarreño, aglomerado desnudo o internit.

En muchas ocasiones no existen planos legales, títulos de propiedad, contratos de arriendo. Por lo mismo, los arriendos, subarriendos y compraventas extralegales de viviendas son difíciles de pesquisar, porque no cuentan con documentación, los tratos son de palabra y no hay registros en los municipios o en otras instituciones.

Sin embargo, la producción mercantil extralegal deja una huella: los precios; es decir, las cantidades de dinero de los intercambios en torno a los bienes inmuebles. Estos datos afloran en las consultas, en las preguntas sobre arriendos, subarriendos y compraventas. También se pueden revisar anotaciones en diarios murales en pequeñas tiendas o en carteles pegados en postes de luz o en los muros de las viviendas.

En las periferias históricas, los agentes creadores de valor establecen precios monopólicos a partir de las restricciones asociadas a la bancarización en el acceso a la producción mercantil legal. En estas condiciones especiales, los propietarios y arrendadores pueden fijar precios y lo llevan a cabo. De esta manera, hacen retroceder el valor de uso de sus viviendas, que se creó sobre la base de la resolución de necesidades y se forjó en las luchas reivindicativas y en las demandas colectivas por el derecho a la vivienda, a la ciudad.

Los motivos para hacer primar el valor de cambio son variados. En algunas ocasiones se está frente a personas que buscan lucrar, generar rentas a partir de la miseria de migrantes internacionales, de los trabajadores sin contrato. En otras, se trata de los problemas relacionados con las bajas jubilaciones de los jefes de hogar, con la necesidad imperiosa de encontrar alguna manera para aumentar las pensiones o con los conflictos que se generan por la incapacidad del sistema de salud pública para tratar enfermedades catastróficas y de la tragedia que supone, en esas condiciones, la enfermedad de un familiar.

En estos contextos de desprotección y de inseguridad social, la búsqueda del dominio del valor de cambio se vuelve una grilla de inteligibilidad para la resolución de las necesidades de reproducción biológica y social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, Pedro (2013). Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina. En Teolinda Bolívar y Jaime Erazo (Coords.), *Los lugares del hábitat y la inclusión* (pp. 29-58). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Ecuador.
- Araneda, Ámbar y Basaure, Tomás (9 de agosto de 2020). Un cuarto en Chile. Arriendos abusivos: Vivir hacinados en tiempos de pandemia. *Interferencia*. <https://bit.ly/3twPs06>
- Arriagada Luco, Camilo y Jeri Salgado, Tamara (2020). *Vivienda adecuada para migrantes vulnerables en áreas de alta accesibilidad a empleos. Bases para la discusión de un sistema de arriendo protegido*. [Informe]. Santiago de Chile: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Azuela, Antonio (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (3), 133-168. <https://doi.org/10.2307/3540926>
- Contreras Soto; Daniel, Jara Villalobos, Camilo y Osorio Vargas, Gabriel (Coord.) (2019). *Código de derecho urbanístico y de la construcción*. Santiago: Editorial Hammurabi.
- Cravino, María Cristina (2008). Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires. *Territorios* (18-19), 129-145. <https://bit.ly/2VeisbY>
- De Mattos, Carlos (2015). Lefebvre, producción del espacio, revolución urbana y urbanización planetaria. En Carlos de Mattos y Felipe Link (Eds.), *Lefebvre revisitado: capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad* (pp. 37-56). Santiago: Ril Editores.

- De Ramón, Armando (1985). Historia de una periferia. *Historia* (Santiago), 20, 199-294. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/9656>
- De Ramón, Armando (1990). La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970. *Eure*, 16 (50), 5-17. <https://bit.ly/3NFS97y>
- Duque, Joaquín y Pastrana, Ernesto (2009). La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964-1972. En Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez (Eds.), *Santiago, una ciudad neoliberal* (pp. 53-63). Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Histórico (OLACCHI).
- Fenster, Tovi (2010). El derecho a la ciudad y la vida cotidiana basada en el género. En Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (Eds.), *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (pp. 65-80). Santiago: Habitat International Coalition (HIC).
- Fundación SOL (2018). *Los verdaderos sueldos de Chile*. <https://bit.ly/3O8mvzo>
- Gajardo Polanco, Santiago (2019). *Región Metropolitana de Santiago. Índice de prioridad social de comunas 2019. Seremi de Desarrollo Social y Familia Metropolitana* [Informe]. Santiago: Área de Estudios e Inversiones Seremi de Desarrollo Social y Familia R.M. <https://bit.ly/3aMkYRa>
- Herzer, Hilda; Di Virgilio, Mercedes; Rodríguez, María Carla y Redondo, Adriana (2008). ¿Informalidad o Informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires). *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, 4, 85-112. <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i4.3153>
- Instituto Nacional de Estadística (INE), Chile (2017). *XIX Censo Nacional de Población y VIII de Vivienda*. <https://www.censo2017.cl/>
- Jappe, Anselm (2016). *Las aventuras de la mercancía*. Logroño: Pepitas de calabaza.
- Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Kapstein López, Paula y Aranda Dioses, Edith (2014). Las periferias interiores de Lima: localización e identificación de los barrios focos de vulnerabilidad. El caso de San Cosme. *Revista INVI*, 29 (82), 19-62. <https://bit.ly/3bY6co9>
- Kowarick, Lucio (2009). *Viver en risco*. São Paulo: Editora 34.
- Kurz, Robert (2014). The Crisis of Exchange Value: Science as Productivity, Productive. En Neil Larsen, Mathias Nilges, Josh Robinson, y Nicholas Brown (Eds.), *Marxism and the Critique of Value* (pp. 17-75). Chicago: MCM' Publishing.

- Lefebvre, Henri (1983). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Lefebvre, Henri (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Marx, Karl (2014). *El Capital. Crítica de la Economía Política* (Vol. I). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020). *Resultados de la Encuesta Casen (de Caracterización Socioeconómica Nacional) 2017*. <https://bit.ly/38S9Kpw>
- Ministerio de Justicia (2020). *Código civil*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) (1980, 1989). *Memoria Anual 1980 y Memoria Anual 1989*. Santiago: Minvu.
- Pérez, Pedro (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, 10 (22) [Dossier: Latinoamérica: las ciudades y la teoría urbana en el siglo XXI], 45-67. <http://dx.doi.org/10.29092/uacm.v10i22.266>
- Pérez, Pedro (2018). Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina. *Revista de geografía Espacios*, 8 (5), 67-93. <https://bit.ly/3oU3vub>
- Real Academia de la Lengua Española (RAE) (2021). Valor. *Diccionario de la lengua española*. [Actualización 2021]. <https://dle.rae.es/valor>
- Rodríguez, Alfredo; Rodríguez, Paula y Godoy, Moisés (2018). De insolventes e indocumentados. “No puedes darte el lujo de vivir en la ciudad”. *Barómetro de Política y Equidad: Piñera II ¿Una Segunda Transición? El primer año de su nueva administración*, 14, 195-215. Santiago de Chile: Fundación Equitas, Ediciones SUR. <https://bit.ly/3fmQjK6>
- Rodríguez, Alfredo y Rodríguez, Paula (2016). Chile. Vivienda privada de ciudad. En Michael Cohen, María Carrizosa y Margarita Gutman (Eds.), *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina* (pp. 101-152). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Rodríguez, Alfredo; Rodríguez, Paula y Salas, Ximena (2019). Cómo se pierde el valor de uso de la ciudad y de la vivienda: tendencias de edificación en Santiago, 1990-2011. En Fernando Carrión y Manuel Dammert-Guardia (Eds.), *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (pp. 359-379). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Ecuador, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/151182-opac>
- Rodríguez, María Carla; Rodríguez, María Florencia y Zapata, María Cecilia (2018). Mercantilización y expansión de la inquilinización

- informal en villas de Buenos Aires, Argentina. *Revista INVI*, 34 (93), 125-150. <https://doi.org/10.4067/S071883582018000200125>
- Rodríguez, Paula (2022). Agregando piezas. Los modos de producción de espacio en dos barrios de la periferia histórica de Santiago de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 81. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022022000100079>
- Rolnik, Raquel (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Solà-Morales, Manuel (2008). *Cosas urbanas*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- Topalov, Christian (1984). *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Vergara, Francisco y Palmer, Montserrat (1990). *El Lote 9 x 18 en la encrucijada habitacional de hoy*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Renan dos Santos Sampaio¹

PRODUÇÃO COMUM DO ESPAÇO: A CONSTRUÇÃO TEÓRICA DE UMA ALTERNATIVA

INTRODUÇÃO

A discussão em torno do comum vem ganhando importância, sobretudo a partir dos anos 1990, através de diversos trabalhos que o analisam pelo viés de sua produção, gestão ou apropriação e a partir de diferentes correntes de pensamento. Contribuições significativas como a de Elinor Ostrom (1990) — numa perspectiva econômica (e liberal) sobre a gestão dos comuns — ou como as de Pierre Dardot e Christian Laval (2017) e de Michael Hardt e Antonio Negri (2009) — numa perspectiva marxista de análise da produção e apropriação do comum — assumiram certo protagonismo na bibliografia deste conceito e sobre como ele pode ser incluído no imaginário social, com o intuito de torná-lo objeto mais claro na disputa e na pauta de movimentos sociais. Certamente, o comum guarda potencial para tornar-se uma estratégia para emancipação humana e reorganização social, ambiciosa e abrangente. Não por acaso, uma de suas ramificações mais potentes é a concepção de um *comum urbano*, ou seja, um comum ligado à *produção do espaço*, pois esta produção, inserida no modo de produção capitalista, não apenas se configura como um dos principais motores da reprodução de capital, como também atua através de sucessivos cercamentos e apropriações. Destacar o comum da produção do espaço significa, portanto, como pretendo demonstrar aqui, tornar legível esta contradição, e representa

1 Arquiteto e Urbanista. Graduação pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Mestrando no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), na área de concentração de Habitat. Bolsista de mestrado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

um primeiro passo na construção teórica de uma alternativa, já que identifica uma direção.

Esta direção, contudo, não parte do zero. Considero de importância primordial o ponto de partida *lefebvriano* de visualização da virtualidade possível-impossível da sociedade urbana, aquela “que nasce da industrialização”. Objetivando a revolução urbana, o período no qual estarão superadas as questões da era industrial para passar “ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à *sociedade urbana* passará ao primeiro plano” (Lefebvre, 2019: 21, grifo no original), teremos como ponto de chegada o estabelecimento do *espaço diferencial* e da primazia do *habitar*. Isto implica numa leitura do espaço urbano que vai além da (ou contra a) homogeneidade, que busca as reminiscências e as diferenças, históricas e contemporâneas, e que, além disso, reconhece e reafirma a coexistência de distintas realidades urbanas, afinal, “se não lhe é dado [ao ser humano] como oferta e dom, uma possibilidade de habitar poeticamente ou de inventar uma poesia, ele a fabrica à sua maneira” (*ibidem*, p.98). Pretende-se, portanto, posicionar o comum dentro desta problemática, indicando que ele já se encontra no real e no vivido e que possui potencialidade para tornar possível a sociedade urbana, mas que por ora se encontra aprisionado justamente na lógica que o torna impossível: sua apropriação e cercamento por parte do capital. A construção desta perspectiva alternativa pode auxiliar na visualização dos obstáculos que se colocam no caminho de um novo modo de vida. Três movimentos teóricos serão necessários para a construção desta alternativa.

Primeiro movimento teórico: indicar a necessidade de abandonar uma compreensão linear do tempo na análise da produção do espaço, herança da ideologia industrial e, portanto, evolucionista-progressiva. Este movimento é essencial para identificar a heterogeneidade e o aspecto diferencial do espaço sem interpretar estas características erroneamente. A industrialização e o pensamento moderno obscurecem as heterogeneidades sob o prisma do crescimento, e denominam a homogeneidade, falsamente, de desenvolvimento. Opõem, portanto, não mais dois aspectos equivalentes e supostamente neutros (o igual e o diferente) mas lhes atribui diferenças qualitativas (o desenvolvido e o atrasado). Esta distinção apenas contribui para escamotear o processo contido no real: as diferenças são, elas mesmas, essenciais à reprodução de capital e, uma vez dominadas por essa relação, são mantidas como heterogêneas apenas na aparência (forma), enquanto tornam-se homogêneos seus conteúdos e seus objetivos. Há homogeneidade mesmo na precariedade, no “atraso” e no informal, assim como há heterogeneidade possível com desenvolvimento social. Uma compreensão não

linear do tempo é essencial para formular estas questões, de modo que não sejam reduzidas a um caráter progressivo, de evolução, mas sim de *revolução*, no sentido de uma organização social *outra*.

Segundo movimento teórico: retomar o conceito de antivalor para relacioná-lo ao comum, implicando num adensamento da discussão sobre o comum ao passo que lhe atribui um duplo caráter. Por um lado, constitui um momento essencial à valorização do valor. Por outro, pode indicar um caminho para a luta anticapitalista e contra-hegemônica, exatamente por este poder de representar uma pausa ao valor em movimento. Esta discussão é primordial porque permite não apenas evidenciar as apropriações realizadas pela produção capitalista do espaço, como também delimitar um campo de disputa e, além disso, recuperar uma direção que possa indicar uma totalidade, uma (im)possibilidade contida no real que deve não apenas ser elucidada, mas formulada como alternativa. Uma forma de produção comum do espaço, baseada no comum-antivalor;

Terceiro movimento teórico: abordar criticamente o processo somente aparente com o qual a produção capitalista do espaço se apropria do produto de formas de produção diversas e porque o comum-antivalor pode superar esta aparência. Este procedimento implicará, inevitavelmente, numa adição às formas de produção do espaço, a forma de produção comum, o que pode alimentar futuras investigações. A relevância deste movimento teórico é, de fato, apontar a continuidade existente nas diferentes formas de produção do espaço e a necessidade de elaborar a ruptura, para que a análise contemple a totalidade (não há totalidade sem ruptura) e para que se possa imaginar uma outra sociabilidade e um outro devir urbano.

1. PRIMEIRO MOVIMENTO: TEMPO NÃO LINEAR

No mundo oriental, um só era livre. No mundo antigo, alguns eram livres. No mundo moderno, todos serão livres. Assim vai o tempo. A esta visão otimista juntava-se uma representação fácil de reter: o evolucionismo, que não tardou a tornar-se ideologia corrente; o superior nasce do inferior, o melhor do pior. Tudo se apresentava então à luz do progresso como formação, gênese, transição, mas de um bem menor para um estado melhor. *O inteligível definia-se pela continuidade*. (Lefebvre, 1971: 17)

A concepção linear do tempo, evolucionista, característica da modernidade, permeia também os estudos sobre a produção do espaço. São numerosas as críticas que denunciam um suposto “atraso” da construção civil e que defendem seu desenvolvimento tecnológico e de suas forças produtivas por exemplo, se nos debruçamos sobre um nível

mais imediato desta produção. São conhecidos também os estudos que, por outro lado, demarcam a especificidade deste setor e contrariam esta lógica progressiva, identificando como estrutural seu caráter manufatureiro, mas também estruturante sob ponto de vista da reprodução de capital, tal como identificam uma certa impossibilidade de desenvolvimento sob essas bases.² Não raro nos deparamos ainda com denúncias sobre o caráter “subdesenvolvido” de determinadas formações urbanas ou de partes das cidades, produzidas e ocupadas por relações tidas como “informais”, “precárias”, e que por isso justificam alguma intervenção, visando supostas “melhorias”. Importante notar: este “atraso” não trata apenas da chamada autoconstrução, das favelas, das periferias, mas também. À medida que avança o domínio do capital, o conceito se estende para englobar tudo aquilo que escapa à homogeneidade do que é considerado desenvolvido. Desde técnicas construtivas (tradicional, vernacular), conhecimento da mão-de-obra (por repetição prática, transmissão familiar), utilização de determinados materiais (insumos de baixo valor agregado), passando pela forma de ocupação do solo (desordenada, irregular, espontânea) e indo até as relações sociais estabelecidas na produção (empreitada, mutirão, produção doméstica), no consumo (compra, venda e aluguel local/informal de materiais, ferramentas, cômodos, imóveis) e na apropriação do espaço (associação espontânea de moradores, comunidades orgânicas, movimentos sociais), tudo é *parcialmente* combatido em nome da reprodução de capital. Técnicas construtivas *high-tech*, mão-de-obra especializada, materiais altamente industrializados, ocupação formal e repetitiva do solo, produção financeirizada, consumo centralizado em investidores e gestão empresarial do espaço são alguns dos elementos que, respectivamente, correspondem ao “avanço” representado pela produção capitalista do espaço urbano.

O combate ao atraso, contudo, é apenas parcial, aparente, embora seja levado a cabo de maneira concreta em determinadas áreas das formações urbanas. O desejo ávido pela homogeneidade impõe sua força, mas nem tudo cabe neste processo. *Há continuidades e descontinuidades*, portanto alguma heterogeneidade resiste. Uma heterogeneidade submetida, contudo, sob o forte impacto de não escapar, ou conseguir permanecer à parte, do domínio das relações capitalistas, o que implica em re-produzir, à sua maneira, as relações sociais de produção,

2 Do ponto de vista do caráter manufatureiro da indústria da construção e da especificidade deste setor, contribuições importantes são, por exemplo, as de Sérgio Ferro (1979, 2006), Paulo César Xavier Pereira (1988), Ermínia Maricato (1982, 1986). Em trabalhos mais recentes, contudo, como o de Lucia Shimbo (2020), já aparece a interpretação de que há algum avanço tecnológico no setor, seja na organização da produção ou até mesmo nos métodos construtivos.

formando assim a *totalidade* do modo de produção capitalista. Ou seja, a homogeneidade e esta heterogeneidade (submetida) constituem um movimento numa única direção, porque dominadas pela reprodução de capital, que, por sua vez, *necessita dos dois domínios*. A produção capitalista do espaço é, portanto, dependente de formas de produção que, em aparência, lhe são estranhas, exteriores, mas que na verdade constituem riquezas e produções que podem ser consideradas comuns. Nesse sentido, resgatar a heterogeneidade (real), cujo embrião se encontra nesta totalidade dominada pelo capital, pode sinalizar um caminho para viabilizar o comum urbano e uma outra organização social. O primeiro passo para alcançar este objetivo é evidenciar como a perspectiva moderna (industrial) obscurece ou reduz a complexidade de uma dinâmica necessariamente urbana, histórica e não linear, abrindo deste modo a possibilidade de visualização dessa apropriação.

1.1. O TEMPO NÃO-LINEAR EM MARX

Uma primeira contribuição que auxilia em nosso objetivo está na obra de Marx. Sabemos que Marx pouco se dedicou à análise do espaço urbano, tarefa por vezes empreendida por Engels, mas isto não significa uma ausência completa do tema em seus escritos. No Livro II d’*O Capital*, por exemplo, no capítulo 12, *o período de trabalho*, Marx aborda a construção civil justamente por sua peculiaridade de longo tempo de rotação de capital, comparando-o com outros ramos de produção, que possuem tempos de rotação mais curtos. Ele quer demonstrar a necessidade de um certo grau de desenvolvimento capitalista, ou seja, certo nível de acumulação prévio, que possibilite que a construção civil seja objeto de uma produção mercantil. Segundo ele, isto só ocorre quando “a concentração do capital já é bastante considerável e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento do sistema de crédito oferece ao capitalista o cômodo expediente de adiantar —e, desse modo, também arriscar— capital alheio, em vez de capital próprio” (Marx, 2014: 324). Por isso, afirma que:

Nas fases menos desenvolvidas da produção capitalista, os empreendimentos que necessitam de um período de trabalho prolongado e, portanto, de um grande investimento de capital por um período mais longo [...], ou não são em absoluto executados de modo capitalista, como é o caso, por exemplo, de estradas, canais etc., construídos à custa da comunidade ou do Estado [... ou] só são fabricados numa quantidade ínfima e custeados pelo próprio patrimônio do capitalista. Ao contrário, na era capitalista desenvolvida [...] apenas excepcionalmente um construtor capitalista constrói por encomenda, para pessoas privadas, isoladas. Seu negócio é construir fileiras de casas e bairros inteiros para o mercado, assim

como o negócio dos capitalistas individuais é construir ferrovias como empreiteiros. (*Ibidem*)

Se estas afirmações de Marx, por um lado, representam, como de costume, presciência do autor em forma de uma instigante constatação, que já indica um processo de mercantilização do espaço que iria se generalizar apenas no final do século seguinte, por outro lado, contudo, representa uma visão linear, progressiva, evolutiva, no fato de que o capital penetra na produção do espaço apenas em estágios de capitalismo desenvolvido, onde já houve uma espécie de ‘acumulação primitiva’. Se tal constatação não está completamente equivocada, também não se mostra totalmente verdadeira. Uma percepção não linear, da convivência de produções não capitalistas e capitalistas, ou ainda, “desenvolvidas” e “atrasadas” parece mais adequada, sendo que a convivência se revela, de fato, muito mais uma dependência (do ponto de vista do capital, que depende do “atraso”) do que simples coexistência.

O método de Marx ao longo d’*O capital* consiste muitas vezes em tornar constantes determinadas variáveis para poder analisar o movimento de uma variável específica. Neste caso, na análise do tempo de rotação de capital, Marx isola esta variável e equipara a construção civil com outros ramos produtivos tornando constante qualquer outra variável. Assim, aparece a necessidade de um desenvolvimento prévio para absorção da construção civil pelo capital, *apenas por este aspecto*. Tornando outras variáveis não constantes, outras possibilidades se desenham. Nos *Grundrisse* Marx já demonstrava compreensão de que tal linearidade evolutiva é apenas aparente. O capital exerce uma dominação total de tal forma que certas relações de produção “atrasadas”, “não capitalistas”, nos aparecem como à espera da dominação, quando na verdade fazem parte da reprodução de capital, como seu pressuposto. “Por essa razão, se, ao final do processo, que foi iniciado sob o pressuposto do capital, o capital parece ter desaparecido como relação formal, isso só pode se dar porque foram ignorados os fios invisíveis que o capital tece no processo” (Marx, 2011: 237). Fica implícito neste trecho a coexistência de relações formais e informais, e Marx os determina como um *momento*:

O capital, para vir-a-ser, pressupõe uma certa acumulação, que já está presente na antítese autônoma do trabalho objetivado frente ao trabalho vivo, *na existência autônoma dessa antítese*. Essa acumulação, necessária ao devir do capital, *que já está contida, portanto, em seu conceito como pressuposto —como um momento—*, precisa ser essencialmente diferenciada da acumulação do capital que já deveio capital, na qual já têm de existir capitais. (*Ibidem*, p. 251. Grifo próprio)

Se tomamos estas afirmações de Marx pela via do tempo linear evolutivo, caímos na armadilha de interpretar que este *momento* (acumulação prévia, antítese do trabalho objetivado) é efêmero, ocorre no início do desenvolvimento capitalista e desaparece, substituído por alguma evolução. No entanto, se as tomamos pela via de um tempo não linear, compreendemos que este momento está sempre presente, mesmo que ele seja diferenciado da acumulação de capital que já parte da preexistência de capitais. Como pressuposto da reprodução de capital ele não se desenvolve, é mantido em aparente atraso e se submete de maneira quase invisível. Não seria esta a relação que observamos ao analisar o espaço urbano? Uma vasta gama de relações “informais”, “atrasadas”, que servem de pressuposto para a reprodução de capital, que a alimentam, que coexistem com seu oposto, e que ao mesmo tempo preparam o terreno para a futura acumulação. Tornar estes momentos visíveis é, contudo, apenas um primeiro passo para a compreensão da totalidade do movimento do capital e da produção do espaço.

1.2. O TEMPO NÃO-LINEAR EM HENRI LEFEBVRE

A segunda contribuição que auxilia em nosso objetivo está na obra de Henri Lefebvre. Em *O fim da história* ele já colocava em xeque a linearidade temporal que supõe constante evolução e que suscita e é sustentado por um pensamento historiador, desenvolvido como tática, apologia e ideologia. Se “nos projetos iniciais (Marx) a história e o conhecimento deviam dissipar as ideologias, é agora a própria história que se ideologiza” (Lefebvre, 1971: 14). Esta ideologia, segundo ele, obscurece, dissimula uma realidade, que pertence ao projeto da modernidade, à racionalidade industrial e à uma sociabilidade burguesa de dominação (sobre a natureza, sobre o trabalho), definindo assim um cotidiano que (re)produz as relações sociais de produção. A modernidade se configura como ‘era da razão’, que privilegia o *Logos* em detrimento do *Eros* e leva a cabo a divisão (social) do trabalho, concreto e intelectual. As ciências parcelares, especializadas, colaboram para a construção da razão moderna: somadas, não constituem uma totalidade, mas sim uma razão totalitária. Reduzem a complexidade e as contradições de seus conteúdos descartando aquilo que não se enquadra no “grande projeto da razão ocidental” e que é “normalmente encoberto pela ordem burocrática, pelo cálculo econômico e pela filosofia” (Santos, 2019: 528). Constroem narrativas parciais e tornam-se abstrações concretas, corroendo o campo do vivido (suas abstrações seriam reais, mas não verdadeiras?). As ciências se reduzem à ideologias a serviço da sociedade de consumo dirigido, da burocracia estatal, do produtivismo e da acumulação capitalista.

Neste contexto há crise da história, pois a história não se concretiza. O tempo linear, progressivo e evolucionista não entrega o que prometeu, não há desenvolvimento, apenas crescimento econômico não distribuído.³ A modernidade aguardava uma pós-história, da qual a história ela mesma estava prenhe, desfecho este que Henri Lefebvre interpretaria como positivo ou negativo (Santos, 2019): em Hegel o tempo histórico possui sentido positivo e caminha linearmente rumo à evolução (do conhecimento, da razão, do Estado); Marx, ao estabelecer sua crítica radical, inverte o sentido colocado por Hegel, o tempo histórico se torna negativo, caminha rumo ao aumento das contradições, da crise, da opressão, e desse contexto de negatividade emerge o dever histórico do proletariado (revolução). Dessa maneira Lefebvre recorre a Nietzsche, que se estabelece como o terceiro termo de sua dialética triádica, já que na obra deste reside uma outra possibilidade. Nietzsche “foi o primeiro a encarar a hipótese de uma civilização diferente da nossa, porque nasceria no repúdio da história, da historicidade, do histórico, do passado”, uma civilização que “implicaria um corte radical, uma descontinuidade total, uma renovação dos métodos do conhecimento, logo um repúdio do pensamento historiador” (Lefebvre, 1971: 22).

A renovação dos métodos do conhecimento objetivada por Lefebvre remonta à distinção que ele constrói entre lógica formal e lógica dialética. É possível que no campo da análise do *real*, ao longo do curso da história mundial, o pensamento abstrato se limite ao concebido, relacionando formas e conteúdos que indiquem “evoluções”: positivas, no sentido do hegelianismo (das instituições, do Estado), e negativas no sentido do marxismo (de tensionamento das contradições e dos conflitos de classe). Cumprem então um papel primário no movimento do pensamento, pois “a lógica formal e a lógica geral encontram-se no início do conhecimento, não na ordem histórica real, mas na ordem metodológica, enquanto começo do pensamento racional” (Lefebvre, 1995: 137). Essas concepções são insuficientes para elucidar o passado, o presente e sua *totalidade*. Há continuidades e descontinuidades: irracionalidades, desejos, particularidades. Pontos que escapam da história tomada na acepção de “grande razão moderna” (totalitária) e que explicam a própria crise da história, o motivo de sua não realização, ou seja, do *desenvolvimento desigual* da humanidade em escala mundial.

Reside aqui a importância da tríade lefebvriana Hegel-Marx-Nietzsche, pois é a partir dela que o movimento do pensamento não se limita

3 “Marx discernia crescimento e desenvolvimento por não confundir o quantitativo e o qualitativo; mas para ele o crescimento (quantitativo) e o desenvolvimento (qualitativo) da sociedade podiam e deviam caminhar juntos. Uma triste experiência mostra que não é bem assim. Pode haver crescimento sem desenvolvimento, e às vezes desenvolvimento sem crescimento” (Lefebvre, 2019: 184).

à uma oposição positivo-negativo, mas apreende também a ruptura, o que permite ao conhecimento avançar. Se Hegel iniciou um processo que “salvou a razão” e “descobriu um novo movimento do pensamento, que soubesse mergulhar no real abandonado e nele encontrar raízes e alimentos”, falhou ao pretender que a síntese fosse “acabada e definitiva” (Lefebvre, 1995: 171-173). Marx avança o movimento e demonstra aquilo que em Hegel é um real abandonado: a exploração do trabalho, a dominação burguesa, a ilusão do Estado democrático burguês. Nietzsche aprofunda ainda mais o movimento, abre um outro paradigma e permite descobrir outro real abandonado, tudo aquilo que é negado pela história e pela cultura da razão ocidental moderna, todas as diferenças, as reminiscências mantidas no vivido.

O pensamento que restitui esses movimentos deve então buscar a totalidade aberta, que não se encerra, que está sempre sendo construída, debatida, criticada. Mais ainda procura identificar no real os elementos que contribuem para a constituição desta totalidade, incluindo aí a própria insuficiência do pensamento fragmentado, das ciências parcelares. É à esta operação que nos referimos para indicar que uma concepção linear do tempo é extremamente limitante no estudo da produção do espaço e na elaboração de estratégias para combater os problemas urbanos. As continuidades e descontinuidades, positivo e negativo, não entregam a pós-história, pois, na nossa hipótese, constituem apenas um domínio, o do capital, representados pelo espaço homogêneo e o heterogêneo submetido. O pensamento dialético, portanto, deve evocar a ruptura, a não-linearidade, a descontinuidade total, para apreender a totalidade e formular não apenas um diagnóstico, mas também um caminho.

1.3. HETEROGENEIDADE E ESPAÇO DIFERENCIAL

Segundo Lefebvre, a *produção do espaço*, como ciência, só poderia ser pensada como desenvolvimento de uma economia política do espaço, uma teoria que “não revoga os conceitos elaborados por Marx (como valor de uso e valor de troca), nem seu método; ela os transforma ao transpô-los para uma escala mais ampla, para um outro nível” (2016: 119). Isto significaria, portanto, retomar conceitos fundamentais, como a queda tendencial da taxa de lucro ou a composição orgânica do capital, mas em outras direções, espacializando-os. Certamente, a constituição do mercado e a extensão do fenômeno urbano a escalas mundiais faz com que as transferências de capitais se efetivem entre países e setores, levando a outros conceitos. “A noção de *composição* (orgânica) *média do capital* não concerne apenas às empresas, aos ramos industriais considerados separadamente. Ela se estende às regiões, aos países e nações” (Lefebvre, 2016: 120-121), mas não somente. Se podemos estender a

composição orgânica do capital ao âmbito mundial, por que não poderíamos analisá-la considerando a soma das formas de produção que concorrem para a totalidade da produção do espaço? Uma composição orgânica que considera o espaço homogêneo e heterogêneo (submetido) como um todo, no lugar de análises fragmentadas de cada forma de produção do espaço. Retoma-se (ou insurge em novo patamar) a noção de *desenvolvimento desigual*, tendo em mãos, contudo, *seu fundamento* no conceito de espaço diferencial e da crise da história.

Lembremos aqui os três movimentos do pensamento propostos na tríade lefebvriana: positivo-negativo-ruptura. Recordemos ainda que “O urbano é uma forma pura [...] uma abstração concreta [...] Ele se liga, de um lado, à lógica da forma e, de outro, à dialética dos conteúdos” (Lefebvre, 2019: 134). Compreendê-lo em seu caráter histórico-espacial não-linear portanto, exige o exame das continuidades (positivo), descontinuidades (negativo) e das diferenças/particularidades (rupturas).

Assim se precisa e se concretiza a noção de um ‘corte’ (de uma descontinuidade relativa) entre o urbano e seus antecedentes, a esfera industrial e a agrária [...] Certamente o espaço e o tempo mudam, mas o que os marca é o surgimento de uma forma [...] vizinha da forma lógica, *quase tão abstrata e ativa* quanto essa forma lógica [...] Essa forma relega ao passado alguns conteúdos ultrapassados. Ela atua *seletivamente*, no seio do conhecimento e dos resultados (ou resíduos) da história [...] Então, do que partir? De uma concepção formal da lógica e de uma dialética do *conteúdo*. (*Ibidem*, pp. 137-138. Grifo no original)

O conceito de espaço diferencial torna possível este movimento do pensamento. “O espaço diferencial retém particularidades, retomadas através do filtro do espaço homogêneo. Uma seleção é feita. As particularidades cuja homogeneização não foi levada a termo sobrevivem, restabelecem-se com outro sentido” (*ibidem*, p.148). A leitura das diferenças é o que torna possível desvendar o conteúdo e dar sentido à forma urbana,⁴ reunião das diferenças, centralidades e policentralidades. A diferença romperia a segregação, a dicotomia da desigualdade, onde o crescimento econômico se contrapõe ao “atraso” (em escala local e mundial). Há particularidades, espaços diferenciais nos quais o urbano se lê em sua confusão, em suas rupturas, onde “é o resultado de uma história que deve ser concebida como a obra de ‘agentes’ ou ‘atores’ sociais, de ‘sujeitos’ coletivos que atuam por impulsos sucessivos, que

4 “Tomando-se consciência da diferença, toma-se consciência da identidade (relativa) e vice-versa. A identidade (determinada) é identidade na diferença” (Lefebvre, 1995: 146).

projetam e moldam de modo descontínuo (relativamente) extensões de espaço” (*ibidem*, p. 143).

O espaço diferencial surge como o oposto, portanto, de uma concepção linear progressiva de espaço-tempo. Mas se é também, justamente esta produção descontínua dos espaços, em aspectos variados, que é apropriada pelo capital e que pretendemos indicar aqui como comum, nos encontramos meio a um impasse. A diferença, a heterogeneidade, precisa ser abordada por seu duplo caráter: quando aprisionada pela apropriação do capital, remete apenas à crescimento econômico, à reprodução de capital. Libertá-la implica caminhar na direção do desenvolvimento, mas também na direção do espaço diferencial, que surge desta heterogeneidade (submetida), das fissuras da totalidade, como ruptura, descontinuidade total. Uma concepção não-linear, portanto, do devir urbano.

2. SEGUNDO MOVIMENTO: COMUM E ANTIVALOR

Existem movimentos paralelos para integrar as dádivas ‘gratuitas da natureza’ à cadeia de produção de valor por meio de dispositivos arbitrários de valoração [...] Todos esses espaços são espaços típicos a partir dos quais se pode elaborar uma crítica anticapitalista. E, no entanto, o movimento político predominante em tempos recentes tem sido por sua integração à teoria do valor! (Harvey, 2018: 97)

Resta resolver um problema, intacto, que é o da apropriação dos resultados desse modo social; por enquanto, a capacidade de reprodução desatada pela atuação do fundo público leva água ao moinho dos proprietários de capital, numa situação em que este mesmo capital já é fundamentalmente socializado [...] decididamente, o acesso e o manejo do fundo público são o *nec plus ultra* das formas sociais do futuro. (Oliveira, 1998: 36)

A concepção e a busca por alguma ruptura não se dão, obviamente, sem obstáculos impostos pelo mundo da mercadoria, com seus fetiches e alienações provenientes dos processos de produção mercantis nos quais a sociedade capitalista assenta suas bases. Alguns desses obstáculos que se erguem em nosso caminho provêm da mercantilização de todos os aspectos da vida humana, o que impõe algumas dificuldades. Por um lado, eleva-se a desigualdade social, num contexto em que o acesso às mais diversas mercadorias fica restrito àqueles que possuem o poder conferido por uma representação monetária para acessá-las. Por outro, vislumbra-se cada vez menos outro horizonte, pois a dominação exercida pelo mundo da mercadoria é total, incluindo a consciência e a imaginação humanas. Parece ficar claro que toda e qualquer iniciativa para subverter a ordem vigente deveria ser capaz de desconstruir o

poder do capital nestes dois termos, o que torna relevante não apenas a crítica às relações de produção, circulação e distribuição do capital, mas também à vida cotidiana, à *reprodução das relações sociais de produção*. Tal perspectiva, aplicada à análise da produção do espaço, indica a necessidade de nos direcionarmos não apenas às questões de produção materiais imediatas, mas também às questões que as envolvem. Se isso não representa expressamente uma novidade neste campo de estudos, convém ao menos lembrar este aspecto.

Isto porque apesar desta constatação estar presente nos mais diversos estudos sobre a produção do espaço, nem sempre sua dimensão totalizante é lembrada de fato. Se o espaço é condição, meio e produto, sua instrumentalização não implica somente em sua mercantilização, sua racionalização para o mundo da mercadoria (o processo de homogeneização-fragmentação-hierarquização⁵). Implica também na apropriação dos mais diversos aspectos que concorrem para sua produção e consumo, as chamadas *condições gerais* da produção capitalista. *Estas condições gerais nem sempre são produzidas diretamente pelo capital, embora façam parte do modo de produção capitalista*. Há uma gama de não valores e antimercadorias que são mobilizadas para proporcionar ao capital as condições para sua reprodução. A consciência ‘atrofiada’, dominada pelo fetiche da mercadoria, torna-se incapaz de perceber ou de reagir frente aos constantes cercamentos, apropriações e mercantilizações daquilo que não é valor, enquanto as formulações teóricas encontram dificuldades por ter que conciliar formas de produção não mercantis com sua posterior circulação mercantil, formal ou informal. Como vimos em Marx, não podemos ignorar “os fios invisíveis que o capital tece no processo”.

A literatura do Comum tem tentado avançar neste aspecto, e a concepção de um comum urbano evidencia a intensa luta em torno das apropriações que ocorrem no espaço das cidades e se inserem no cotidiano da vida urbana, constantemente perturbado por uma movimentação desigual do capital e pelas alternâncias entre privatizações e estatizações de determinados valores de uso. O comum representa uma alternativa que permitirá uma pausa nesta alternância: nem comum, nem estatal, uma comunalização do espaço. Se diferentes grupos sociais travam uma disputa pelo acesso a elementos naturais, culturais, imateriais e qualquer outra frente atacada pela onda cada vez maior de apropriação capitalista, mas, sobretudo, o capital fixo urbano (a rede

5 Esta tríade lefebvriana retrata o processo pelo qual a instrumentalização do espaço molda a forma urbana, um espaço fragmentado, hierarquizado e homogeneizado. Inexoravelmente, no contexto da urbanização mundial, este é o espaço da metrópole e é deste espaço que devemos então partir para a construção de uma alternativa (Sampaio, 2021).

de equipamentos e infraestrutura), parece relevante estabelecer relação entre o comum e o conceito de antivalor, mediados pela perspectiva da produção do espaço urbano. O antivalor é um conceito capaz de potencializar o comum como uma frente de luta ante a espoliação e a apropriação capitalistas, inserindo-o na economia política exatamente como oposição ao valor. A relação entre antivalor e comum pode conter mais uma chave para a compreensão da contradição entre produção coletiva e apropriação privada, entre obra e produto e, portanto, auxiliar na pavimentação do caminho de elaboração da ruptura.

2.1. ANTI-MERCADORIAS E NÃO VALORES

Ao abordar o antivalor caminharemos aqui por duas abordagens diferentes, compreendendo-as não como opostas, mas sim complementares. A primeira, de Francisco de Oliveira (1998), constrói uma crítica ao capitalismo monopolista de Estado e afirma que o antivalor, na forma de fundo público, é condição necessária para a reprodução de capital e, ainda, parte integrante do salário indireto dos trabalhadores (benefícios sociais, equipamentos públicos, etc.). A segunda, de David Harvey (2018), estabelece crítica ao capitalismo financeiro neoliberal e indica o antivalor como um campo de luta anticapitalista, capaz de representar uma pausa no “valor em movimento”, na “espiral em constante expansão” de reprodução ampliada de capital. Apesar da complementaridade, há diferenças. Oliveira afirma que “o fundo público, em resumo, é antivalor” (1998: 35) e ao mesmo tempo que “o fundo público não é capital” (*ibidem*, p. 34), ou seja, que o antivalor não é capital. Harvey, por sua vez, não coloca o antivalor como “um acidente infeliz”, mas sim como “uma característica intrínseca e profunda da própria natureza do capital” (2018: 80), um não-valor, capital negado, “a desvalorização como um momento necessário do processo de valorização” (*ibidem*, p. 81). Esta diferença, apenas conceitual ou semântica na aparência, acaba por delimitar o papel que cada um dos autores atribui ao antivalor. Oliveira, interpretando-o como não-capital, lhe atribui papel de regulação (da produção e da força de trabalho). Harvey, delimitando-o como um momento crucial à valorização, lhe atribui a possibilidade de causar crises (no movimento do valor). A soma destas perspectivas pela via do Comum possibilita um caráter emancipatório nas duas aproximações.

No contexto do capitalismo monopolista de Estado, ao qual a investigação de Oliveira se refere de maneira crítica, o antivalor como fundo público “busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor”, sem que, com isso, se torne “apenas a expressão de recursos estatais destinados a financiar a acumulação de capital”. O fundo público, portanto, é obrigatoriamente um duplo, um “mix”, que contém em si mesmo “a forma valor

e o antivvalor, isto é, um valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivvalor, que por não buscar valorizar-se *per se* [...] sustenta o processo de valorização do valor” (1998: 53). Apesar dos avanços sociais conquistados com a emergência deste caráter do fundo público, ele não realiza “o sonho da paz universal, e a eternidade do capitalismo”. Oliveira já sinaliza a possibilidade de crise deste sistema. Seu objetivo, portanto, é elaborar uma via de superação do capitalismo monopolista de Estado, na qual o antivvalor possui papel central, pois, em sua visão, permite certo controle ao capitalismo concorrencial (tornando-o mais moderado) e também avanços sociais e políticos rumo ao que denomina de democracia real.

Este mesmo contexto também é analisado brevemente por Harvey, focando na crise e nos desdobramentos do padrão público de financiamento. Para Harvey a ascensão do capitalismo monopolista de Estado e “políticas estatais keynesianas criaram incentivos ao mercado em linhas bastante diferentes, focando a demanda efetiva agregada financiada por endividamento”. É evidente que este endividamento possui também um duplo caráter, podendo se referir ao endividamento da demanda efetiva agregada e ao endividamento dos próprios Estados. De qualquer maneira, Harvey aponta que dentro deste contexto “segmentos importantes da classe trabalhadora se fortaleceram, e os sentimentos anticapitalista e antivvalor se tornaram evidentes”. E que mesmo com o papel crescente do endividamento, isto “significou um aumento do poder do antivvalor com o crescimento dos fluxos de capital portador de juros no processo de circulação de capital” (Harvey, 2018: 87). Dessa maneira, os dois autores sinalizam a potencialidade do antivvalor: demarcar um posicionamento contra o avanço do capital nas esferas de produção e circulação, assim como no consciente da classe trabalhadora.

Podemos dizer que Oliveira concentra sua análise no caráter específico do fundo público como “*ex-ante* da produção capitalista”, isto é, como “a referência *pressuposta* principal, que no jargão de hoje *sinaliza* as possibilidades de reprodução” (1998: 21. Grifo no original). Em outras palavras, Chico se concentra no fato de que o capital encontra limites para sua reprodução e utiliza o fundo público como uma das possibilidades de inversão desta tendência. O fundo público atua auxiliando na composição do necessário para a reprodução da força de trabalho (salário indireto) e libera o capital da ‘obrigação’ de investir em áreas que não representem algum retorno direto. Este processo não se dá sem contradições, pois “desmercantiliza parcialmente a força de trabalho, isto é, seu caráter de mercadoria”. Esta autonomização do capital constante “põe a nu uma espécie de desnecessidade da exploração ou a virtualidade dessa desnecessidade e, também, simultaneamente, a finitude de uma das formas mercantis mais importantes” (*ibidem*, p.

57). Este argumento caminha na direção de uma mudança no mundo do trabalho, da sociabilidade estruturada pelos processos de produção, e da perda de referência, na perspectiva do capital, da reprodução da força de trabalho como limite de sua expansão.⁶ Segundo Oliveira, as contradições oriundas do posicionamento do fundo público como este *ex ante* do capital acabam por expor os limites da forma mercadoria pois o “lucro passa a ser insuficiente, como forma social, para financiar a continuidade do processo de expansão do produto social”. As formas aparentes de expressão destes limites estariam “na concentração da renda, no encarecimento do capital constante [...] e numa volúpia de *apropriação de toda e qualquer forma de riqueza pública, que deve ser posta a serviço da acumulação de capital*” (*ibidem*, p. 58. Grifo próprio). Esta afirmação é uma das chaves para o argumento pretendido aqui, a definição de uma das formas de apropriação do antivalor: apropriação da riqueza pública, do fundo público, e de todas as antimercadorias produzidas a partir deste fundo (por definição, um comum, originado a partir da contribuição dos cidadãos) com o objetivo de reprodução de capital.

Contudo, a teorização do antivalor não se restringe ao fundo público. Algumas das definições de antivalor estabelecidas por Harvey derivam do conceito de “dávias gratuitas”, que podem ter origens diversas. Ele afirma, por exemplo, que “embora o capital repouse materialmente em sua relação metabólica com a natureza, isso não significa que a natureza em si possua valor. Ela é um armazém de dávias gratuitas que o capital pode usar sem precisar pagar nada por elas”. Essa é mais uma visualização importante para este estudo, pois é ponto de partida para a compreensão de um processo que se estende às mais variadas não mercadorias paulatinamente apropriadas como mercadorias, numa espécie de naturalização da ficção e do fetiche, já que “tais valores de uso podem, eventualmente, adquirir um preço, se forem cercados e se tornarem propriedade privada de alguém”. Percebemos aqui o uso do ‘cercamento’ como denúncia da apropriação privada, algo muito presente na discussão sobre os comuns e que indica uma pista do caminho proposto por Harvey. Ele prossegue, dando a dimensão da extensão desse cercamento e apontando que “semelhantes ‘doações’ de ‘bens gratuitos’ ao capital podem ser extraídas do trabalho de unidades familiares, do produto da agricultura de subsistência e de populações não produtoras de mercadorias”. As dávias gratuitas, portanto, não seriam apenas aquelas que não são fruto de trabalho humano, não valores, mas incluem também os frutos do trabalho não mercantil,

6 Nessa linha seguem os teóricos da crise do valor, cujas mais conhecidas abordagens remetem aos trabalhos de Robert Kurz, Anelme Jappe e do grupo Krisis.

ou improdutivo. Além disso, Harvey indica ainda que “até mesmo as habilidades adquiridas pelos trabalhadores podem ser apropriadas gratuitamente pelo capital. É o caso, em especial, das habilidades adquiridas no trabalho e do conhecimento armazenado no cérebro do trabalhador” (Harvey, 2018: 99-100). Com isto inclui nas dádivas gratuitas uma dimensão imaterial, intangível, que habita a consciência, a imaginação e o conhecimento humanos.

Certamente esta definição de ‘dádivas gratuitas’ nos leva a alguns questionamentos teóricos importantes. Como elementos naturais apropriados para a produção de mercadorias algumas destas dádivas podem compor o capital circulante do ponto de vista do capital produtivo, mas também cumprem papel na obtenção da renda da terra (fundiária, extrativa, imobiliária) e é um aspecto que exige atenção principalmente no estudo da produção do espaço, que mobiliza estas categorias. A indústria da construção ainda se apropria das dádivas originadas do trabalho improdutivo e não mercantil, que podem compor o capital fixo e variável, nas formas de infraestruturas urbanas, avanços tecnológicos e habilidades e organização produtiva dos trabalhadores. Estas apropriações permitem uma condição peculiar para este ramo produtivo, que mantém características manufatureiras em sua dimensão imediata (baixa composição orgânica) e que, associada aos cercamentos sobre as diversas dádivas gratuitas, contribui para estabelecimento de preços monopólicos no setor.

2.2. COMUM-ANTIVALOR COMO ESTRATÉGIA

Somadas, as contribuições de Francisco de Oliveira e de David Harvey nos colocam como antivalores o fundo público (e as antimercearias produzidas por ele), os elementos naturais (não valores), os trabalhos improdutivos e não mercantis, o conhecimento e as habilidades adquiridas. É evidente que se faz necessário certo cuidado para não incorrer em generalizações excessivas do conceito e que análises aprofundadas podem tornar mais claros os limites entre aquilo que pode ou não ser encarado como antivalor e, inclusive, para somar categorias além das aqui citadas. O objetivo aqui, contudo, é utilizar estas definições para sublinhar elementos que se tangenciam como antivalores e comuns na perspectiva da produção do espaço, para então denunciar sua apropriação.

É possível elencar, sumariamente, o que se enquadra nestas definições, somente a fim de tornar mais claro o argumento. Na perspectiva do fundo público, além de ser o próprio fundo um comum-antivalor, fruto da contribuição de todos os cidadãos ao Estado, as antimercearias sociais na forma de equipamentos (escolas, creches, hospitais etc.) também parecem se encaixar nesta categorização, assim como diversas

infraestruturas básicas (capital fixo urbano) como fornecimento de água, energia e esgoto, além de praças, parques e áreas de preservação (infraestrutura verde). Dos elementos naturais, a terra aparece como o não-valor comum mais presente e fundamental no espaço, além daqueles mais básicos à própria existência humana e que se relacionam de alguma maneira com o espaço como Sol, a água e o ar. Certamente também há muito trabalho comum do tipo improdutivo aplicado ao espaço, indo desde simples ações de manutenção e conservação até a produção coletiva ou comunitária do espaço. Ainda, conhecimentos e habilidades comuns são constantemente aplicados na produção do espaço, nas suas mais diversas formas de produção, bastando lembrar que o conhecimento formal é ele mesmo um comum, utilizado para a formação de arquitetos, engenheiros e outros profissionais envolvidos neste ramo. As habilidades dos trabalhadores deste setor, caracteristicamente manufatureiro, também não podem ser desprezadas, seja quando o empregam na construção para o mercado, por encomenda ou para si mesmos, e aqui reaparece a importância de considerar a composição orgânica do capital na totalidade da produção do espaço. De maneira geral, é como se a produção do espaço possuía em si elementos que a se configuram como um comum-antivalor e que, sob o domínio do capital, são mobilizados para sua reprodução, configurando assim uma apropriação.

Tanto David Harvey como Francisco de Oliveira denunciam esta apropriação e indicam um caminho de luta. Para Oliveira, a disputa deveria ter sido travada já no pós-Welfare State e consistiria em “demarcar, de maneira cada vez mais clara e pertinente, os lugares de utilização e distribuição da riqueza pública, tornada possível pelo próprio desenvolvimento do capitalismo sob condições de uma forma *transformada* de luta de classes” (1998: 47. Grifo no original). Demarcar a utilização e distribuição da riqueza pública não passaria também por demarcá-la como comum? David Harvey aponta para esta direção quando aborda a luta pela não mercantilização (ou não mercadorização):

As escolhas coletivas podem ser exercidas de várias maneiras, inclusive por meio de políticas de Estado no que diz respeito a benefícios sociais obtidos por pressão de movimentos políticos de longa data [...] Em alguns casos, a resistência é à própria ideia de mercadorização e restrição de acesso a bens e serviços básicos (como educação, saúde e água potável) por meio de mecanismos de mercado [...] O antivalor que surge de panes e falhas técnicas na circulação do capital se metamorfoseia em antivalor ativo da resistência política à privatização e à mercadorização. (2018: 83)

Harvey afirma ainda que a crítica duradoura ao capital se concentra sobre a “frustração das potencialidades criativas da maioria da população, à medida que o capital assume o controle não apenas daquilo que é produzido e de como será produzido, mas também das realizações culturais e intelectuais de outros como se fossem dele” (2018: 103). A cidade, como grande produto coletivo da sociedade, deixa semi-aparente essa contradição. Revela, na heterogeneidade de alguns espaços, que nem tudo se enquadra na continuidade do movimento do capital e que este movimento depende também de muitas descontinuidades, de criações alheias. A análise lógica, não dialética, interpreta estas descontinuidades erroneamente. As caracterizam como descontinuidades reais, quando na verdade são superficiais, apenas aparentes. O domínio do capital faz com que sejam descontinuidades na forma, mas continuidades no conteúdo, inseridas no movimento de reprodução ampliada global. Antimercomodias, não-valores e trabalhos improdutivos se tornam submetidos. A perspectiva do comum-antivalor não soluciona as contradições, mas as tornam mais visíveis, até mesmo para as análises, por esclarecer que lhes falta justamente a ruptura.

3. TERCEIRO MOVIMENTO: A FORMA DE PRODUÇÃO COMUM

Contra essas formas de essencializar o comum, contra toda crítica ao comum que o reduza à qualidade de um juízo ou de um tipo de homem, é preciso afirmar que *somente* a atividade prática dos homens pode tornar as coisas comuns, do mesmo modo que *somente* essa atividade prática pode produzir um novo sujeito coletivo, em vez de afirmar que tal sujeito preexista a essa atividade na qualidade de titular de direitos. (Dardot e Laval, 2017: 53)

Após esse longo percurso temos elementos que tornam possível a visualização da maneira com a qual a forma de produção mercantil do espaço se apropria dos comuns, antivalores colocados em movimento para fins de reprodução de capital. Os estudos como os de Samuel Jaramillo (1982) e de Pedro Pirez (2016) procuram detalhar aspectos da produção de mercadorias no espaço e, por isso, dedicam-se a elencar suas formas de produção e de consumo, os agentes envolvidos e as relações sociais e econômicas que se estabelecem entre estes agentes e estas diferentes formas de produção. É interessante notar que Jaramillo parte do mesmo ponto de Marx, presente no Livro 2 d’*O capital*, citado acima, ou seja, da dificuldade encontrada pelo capital em submeter a indústria da construção, e acaba por elencar, de maneira precisa, quatro diferentes formas de produção do espaço, sendo que algumas representariam formas mais “atrasadas” e outras formas mais “desenvolvidas” da produção. Pedro Pirez, por sua vez, percebe a heterogeneidade, a multiplicidade

de possibilidades contidas na interação entre as diferentes formas de produção, o que gera consequente aumento exponencial da matriz básica observada por Jaramillo. O salto objetivado aqui, contudo, consiste em demarcar que tais interações, mediadas pelo capital, acabam por homogeneizar seus reais conteúdos, submetendo-os à lógica mercantil. As formas heterogêneas o são apenas em aparência. A concepção linear do tempo, evolutiva, obscurece esta homogeneização, auxilia na manutenção da heterogeneidade aparente, procede à uma divisão entre avanço e atraso que não se confirma. O comum-antivalor, auxilia, por sua vez, a revelar esta tendência homogeneizante e centralizadora do capital e enquadra dessa maneira a *instrumentalização da desigualdade*.

Consideremos o próprio produto da promoção capitalista. A indústria da construção parece superar com facilidade o problema previsto por Marx do longo período de rotação de capital. Estratégias de financiamento e de financeirização (Pereira, 2018) solucionam a dificuldade do lado da produção e do consumo. A interação com o Estado já pode ser evidenciada aqui como uma apropriação, na disputa por recursos do fundo público e na sua utilização para produção de mercadorias, o que difere do caráter do fundo público como colocado por Francisco de Oliveira, que teria como objetivo a produção de antimercadorias. Marx ainda indicava que “não só o valor da força de trabalho despendida, mas também o mais-valor é constantemente transferido ao produto durante o processo laboral, porém ao produto inacabado, que ainda não ostenta a figura da mercadoria acabada e, portanto, ainda incapaz de circular” (Marx, 2014: 322-323). Se a estratégia de financiamento e financeirização permite a circulação sem a finalização da mercadoria, estratégias produtivas também são adotadas para colaborar nesta superação, da qual se destaca que a mercadoria oferecida por este tipo de produção muitas vezes possui um caráter inacabado. O produto habitacional não é habitável, e sua utilização pressupõe sempre uma outra forma de produção, posterior à produção da promoção capitalista e anterior à plena ocupação dos imóveis. Instalações diversas de acabamentos e revestimentos, execuções de mobiliários, modificações e adaptações, às vezes necessárias, às vezes somente com o objetivo de personalização, mobilizam produções por encomenda e/ou domésticas. Desta maneira, a promoção capitalista pressupõe, ela mesma, outras formas de produção em sua dimensão imediata, pois sua própria mercadoria não constitui o produto final.

Consideremos agora que a promoção capitalista se insere, toda-via, na cidade, ela mesma obra inacabada por definição. Obra coletiva produzida ao longo da história, quando instrumentalizada pelo capital a cidade se torna cotidianamente um novo ponto de partida para uma nova produção, já que se modifica continuamente no tempo —o que não

significa um caráter evolutivo linear, que fique claro. “A laboriosidade universal mediante a estrita disciplina do capital, pela qual passaram sucessivas gerações, é desenvolvida como propriedade universal da nova geração” (Marx, 2011: 255). Isto implica dizer que outras formas de produção do espaço são mobilizadas pela promoção capitalista, pois enquanto produzem o espaço urbano, conformam uma base cada vez mais “fértil” para a construção das mercadorias imobiliárias.⁷ Este processo histórico é conhecido: determinada localidade ou núcleo urbano se constitui, produções por encomenda e autoconstrução predominam, e este núcleo constitui uma sociabilidade; esta formação social reivindica e disputa recursos do fundo público, gerando paulatina expansão de infraestrutura; oportunamente a promoção capitalista intervém e reorganiza a seu modo aquele espaço, numa clara apropriação dos valores de uso conquistados e construídos ao longo do tempo, para o qual nada contribuiu anteriormente. Embora extremamente genérico, este modelo traduz de alguma maneira uma tendência generalizada.

A análise crítica deste processo, no entanto, costuma diferenciar as formas de produção entre mercantis e não-mercantis, apontando que, embora inseridas no mesmo modo de produção, algumas formas possuem características distintas: são produzidas para consumo próprio, para satisfação das próprias necessidades, não possuem como objetivo obtenção de mais-valor, não integram o mercado (ao menos formalmente), enfim, não são voltadas para o lucro. Estas análises acabam sendo contrariadas quando pousam sobre o real. Acabam, por vezes, fazendo concessões, incorporando com muito esforço teórico diversas exceções aos modelos. É o caso de compra e venda de habitações no mercado informal, por exemplo, ou de produções domésticas de habitações para venda ou aluguel. As aparentes descontinuidades que estas formas de produção “informais” ou “atrasadas” sugerem não resistem ao domínio do capital e acabam por re-produzir relações sociais deste contexto dominante. *Descontinuidades na aparência (forma), continuidades no conteúdo.*

Como vimos, a concepção não linear do tempo contribui para compreendermos que não há atrasos, mas sim coexistências. Isto situa as formas de produção dentro do modo de produção capitalista e lhes atribui o mesmo sentido (reprodução de capital), embora reconheça as particularidades de cada uma. Há diferenças e é preciso considerá-las. O comum-antivalor contribui para sair das aparências e demarcar as apropriações feitas pelo capital: as antimercadorias, os não-valores, o

7 Semelhante ao que Neil Smith denominaria como *rent gap*: uma flutuação da renda potencial de um determinado terreno causada por fatores internos mas também externos a ele. (Smith, 1996)

trabalho improdutivo, que se enquadram justamente nas produções heterogêneas. Mas referir-se a elas como possibilidade de elaborar um caminho para solucionar as questões urbanas é insuficiente. É necessário apreender a totalidade para formular análises e estratégias, e *não há totalidade sem a ruptura*, esta (im)possibilidade contida no presente.

Retomemos então as formas de produção elencadas por Jaramillo: autoconstrução, produção por encomenda, promoção capitalista e produção estatal. Esta categorização parece ser suficiente para o objetivo desenvolvido aqui, embora seja relevante considerar as variantes identificadas por Pedro Pirez. O mote, ponto de partida para esta abordagem é justamente que:

Existe pues una ausencia de una exploración de tipo general que dé cuenta del proceso en su conjunto, que relacione y dé coherencia a las investigaciones parciales, y lo que es muy importante, señale los vacíos en el tratamiento de aspectos esenciales que han sido pasados por alto, precisamente por el carácter descoordinado y puntual de la investigación urbana. (Jaramillo, 1982: 152)

A busca pela totalidade é de fato fundamental para o esclarecimento dos processos que ocorrem na produção do espaço. Essa totalidade se encontra subjugada pelo capital, que domina todas as esferas da vida, numa mercantilização extrema. Outras formas de produzir o espaço não parecem poder surgir deste imbricamento das mais variadas combinações e contextos, mas sim de um outro modo de pensar e viver.

Se tomarmos a tabela elaborada por Jaramillo (1982) como ponto de partida, podemos fazer adições que nos permitam visualizar este outro modo de pensar aqui proposto. Suas quatro formas de produção constituem o campo das continuidades e descontinuidades, formas de produção com o mesmo sentido e conteúdo —a reprodução de capital, porque dominadas por ele. Falta então à tabela conformar a totalidade: lhe falta a forma de produção da ruptura, presente e ausente no real, possível-impossível, a qual ainda não se sabe formular embora tenhamos pistas sobre ela. Se o comum-antivalor permanecem submetidos, apropriados pelo capital nas outras formas de produção, não seria na forma de produção da ruptura que seriam evidenciados, emancipados, produzidos pela antítese do valor e do trabalho objetivado, um trabalho solidário?

Tabela 1
Possibilidade de ruptura nas formas de produção do espaço. Elaborada a partir da tabela proposta por Jaramillo (1982: 211)

CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO						RUPTURA
<i>Formas de produção/ Posições</i>	Autoconstrução	Produção por encargo	Promoção capitalista	Produção estatal capitalista desvalorizada	PRODUÇÃO COMUM	
<i>Trabalho direto</i>	Usuário Final	Trabalhador assalariado	Trabalhador assalariado	Trabalhador assalariado	Trabalho solidário	
<i>Controle técnico da produção</i>	Usuário Final	Prestador de serviços	Capital ou seu agente subordinado	Capital estatal desvalorizado ou capital privado	Controle socializado	
<i>Valor da produção</i>	Autofornecimento de um valor de uso Valorização da força de trabalho	Autofornecimento de um valor de uso	Acumulação de capital	Reprodução da força de trabalho- acumulação Acumulação de capital construtor Reprodução geral de relação social	Uso Não-valor	
<i>Controle econômico indireto</i>	Mercado do solo Mercado de trabalho	Mercado do solo Adaptador de terrenos Organismos de planejamento	Mecanismos financeiros Organismos de planejamento Mercado do solo Adaptadores de terreno	Mercado de terras Aparato político	Anticapitalista	
<i>Formas de circulação</i>	Autofornecimento	Autofornecimento	Mercado livre	Atribuição mercantil	Comum	

Como Harvey aponta, o antivalor “consitui o solo subterrâneo do qual o anticapitalismo pode florescer, tanto na teoria quanto na prática” (2018: 84). Comum-antivalor, este termo duplo, guarda, portanto, esta potencialidade. Situa-lo na produção do espaço, para liberar este potencial, parece ser o desafio que deve ser empreendido por todos aqueles que imaginam uma outra realidade urbana. Os movimentos trabalhados aqui nos permitem apenas esboçar alguma tentativa neste sentido, como possibilidade que alimente estudos futuros. Somente estes estudos poderão responder se fica justificada esta adição à tabela original, caracterizando a forma de produção comum do espaço. Apontamentos podem ser feitos sobre esta forma de produção *a elucidar*: como controle técnico da produção, um controle socializado, compartilhando técnicas e conhecimento; como valor da produção, o não-valor, a possibilidade de desenvolvimento social em detrimento de crescimento econômico; não há controle econômico indireto, pois trata-se de produção anticapitalista, e que parece surgir da disputa entre a luta anticapitalista frente a intensidade das apropriações levadas a cabo pelo capital; por fim a forma de circulação seria nula, comum, compartilhada por todos. Confirmar estas hipóteses não consiste apenas em esboçá-las para o futuro, mas verificá-las no presente, em suas (im) possibilidades. A forma de produção comum deve surgir do real e do possível, das fissurar, mas mirando a ruptura.

APONTAMENTOS FINAIS

Não há conclusões possíveis num estudo como este, que se pretende uma contribuição à construção coletiva de uma crítica possível, mas ainda incipiente. Visando a totalidade aberta, parece-me mais adequado indicar como apontamentos finais uma síntese do caminho construído até aqui, que torna possível sua avaliação, crítica e extensão.

A concepção de um tempo não linear, colocada como primeiro movimento teórico, buscou apontar que, no desenvolvimento desigual, há continuidades e descontinuidades que, quando lidas pelo filtro do tempo linear, são colocadas numa falsa contraposição. A saída de uma concepção moderna, evolucionista, permite não só visualizar a coexistência das continuidades e descontinuidades, mas também da necessidade de formulação de uma ruptura, buscando a totalidade. Aplicar este raciocínio às formas de produção do espaço pode situar as diversas formas de produção existentes no mesmo campo do modo de produção capitalista, contribuindo para um desenvolvimento desigual, que instrumentaliza a desigualdade e que se utiliza das descontinuidades para estabelecer uma continuidade. Significa dizer, portanto, que a quebra deste movimento, desta hegemonia, só pode ser pensada através da ruptura, uma outra forma de produção, ela mesma um real-virtual, possível-impossível, que possui um embrião, situado nas formas de

produção existentes, mas que não se constitui em nenhuma delas e sim numa forma outra, que pode e deve ser construída.

A partir deste conceito, o segundo movimento teórico aqui percorrido ganha sentido. O antivalor sinaliza estes embriões contidos no real, que podem auxiliar na visualização das possibilidades de ruptura. Em sua forma “padrão de financiamento público”, o antivalor se materializa no espaço na forma de antimercadorias sociais, muitas sendo fundamentais para a reprodução da vida humana. Mas também se anuncia em outras formas, como nos trabalhos improdutivos, no conhecimento ou nos não-valores. Todas estas formas assumidas pelo antivalor são constantemente colocadas em movimento visando a reprodução de capital, mercantilizando todos os aspectos da vida humana. Cada antivalor que possa ser demarcado como comum torna-se então importante campo de referência para a luta anticapitalista e contra hegemônica, torna-se um embrião que pode ser gestado para a construção da ruptura. Tal disputa se dá em todas as frentes, seja na produção, no consumo ou no cotidiano, e tem como aspecto estruturante uma consciência coletiva sobre a contradição das diversas apropriações, por parte do capital, que não apenas mercantilizam a vida, como também produzem uma ideologia e uma consciência próprias, marcadas por individualismos, privatismos, consumismos; obstáculos para instituição dos comuns.

Por fim, o terceiro movimento teórico tenta situar os dois movimentos anteriores numa análise mais delimitada. Trata-se de um movimento breve, que pretende sinalizar conexões possíveis das formulações anteriores com os estudos sobre as formas de produção do espaço. Esta aproximação tem o objetivo de evidenciar que a promoção capitalista pressupõe as outras formas de produção em ao menos duas dimensões, imediata e global e torna-se, portanto, total. É uma tentativa de indicar a dominância desta forma homogênea de produção (continuidade) frente às formas heterogêneas de produção (descontinuidades). Esta dominância, importante ressaltar, não se encontra nos dados e gráficos, posto que a produção doméstica se situaria em patamares similares ao da produção imobiliária em números absolutos (Shimbo, 2020). Se encontra, na verdade, no processo contínuo de instrumentalização do espaço construído por parte do capital, onde cada forma de produção heterogênea contribui com a forma homogênea, avança no mesmo sentido, preparando a base que, posteriormente, “é desenvolvida como propriedade universal da nova geração”. Neste sentido, a importância de conceitos como espaço diferencial, comum e antivalor são fundamentais para, por um lado, demarcar esta propriedade universal como uma não propriedade do capital e, por outro, passar a formular a forma de produção da ruptura, que não apenas tem este objetivo na produção do espaço, mas também no imaginário coletivo e na ação política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dardot, Pierre y Laval, Christian (2017). *Comum: um ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo.
- Ferro, Sérgio (1979). *A casa popular*. São Paulo: GFAU.
- Ferro, Sérgio (2006). *Arquitetura e trabalho livre*. São Paulo: Cosacnaify.
- Hardt, Michael y Negri, Antonio (2009). *Commonwealth*. Cambridge: Harvard University Press.
- Harvey, David (2018). *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. São Paulo: Boitempo.
- Jaramillo, Samuel (1982). Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. In Emilio Pradilla Cobos (Org.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en México* (pp. 149-212). México: Latina UNAM.
- Lefebvre, Henri (1971). *O fim da história*. Lisboa: Dom Quixote.
- Lefebvre, Henri (1995). *Lógica formal, lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Lefebvre, Henri (2016). *Espaço e Política: o direito a cidade II*. Belo Horizonte: UFMG.
- Lefebvre, Henri (2019). *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG.
- Maricato, Erminia (1982). Autoconstrução, a arquitetura possível. In Erminia Maricato (Org.), *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial* (pp. 71-94). São Paulo: Alfa-Omega.
- Maricato, Erminia (1986). Indústria da construção: reflexão sobre o “atraso tecnológico”. *Boletim Paulista de Geografia*, 64, 115-125.
- Marx, Karl (2011). *Grundrisse. Manuscritos econômicos de 1857-1858*. São Paulo: Boitempo.
- Marx, Karl (2014). *O Capital. crítica da economia política, Livro II*. São Paulo: Boitempo.
- Pereira, Paulo Cesar Xavier (1988). *Espaço, técnica e construção: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo*. São Paulo: Nobel.
- Pereira, Paulo Cesar Xavier (Org.) (2018). *Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI*. São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
- Pérez, Pedro (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latino-americana. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, 6, 131-167.
- Shimbo, Lúcia Zanin (2020). *O concreto do capital: os promotores do valor imobiliário nas cidades brasileiras*. Tese de Livre Docência em

- Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia. Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos.
- Santos, César S. (2019). Henri Lefebvre e a morfologia de uma dialética espacial. *Geosp: Espaço e Tempo* (Online), 23 (3), 525-550.
- Sampaio, Renan dos Santos (2021). A favor da metrópole, contra a metrópole: uma perspectiva lefebvriana da contrarrevolução urbana. *Revista Geografias*, 29 (1), 121-141.
- Oliveira, Francisco (1998). *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Neil (1996). *The new urban frontier: Gentrification and the revanchist city*. Londres: Routledge.

— PARTE II —

**REFLEXIONES EPISTEMOLÓGICAS
Y METODOLÓGICAS SOBRE LA
PRODUCCIÓN DE OBJETOS DE
CONOCIMIENTO EN LA INVESTIGACIÓN
URBANA**

Blanca Rebeca Ramírez¹

DIVISIÓN INTELLECTUAL DEL TRABAJO: DE LA GENERACIÓN DEL CONOCIMIENTO AL COLONIALISMO ACADÉMICO²

En los últimos años, la información académica ha podido ser globalizada y las políticas de las instituciones que generan el conocimiento han promovido el intercambio y la movilidad de docentes y alumnos entre organizaciones desiguales; sin embargo, esto ha generado, a su vez, que el trabajo académico se inserte en forma desigual en ellas. De ello surge una pregunta obligada para clarificar este hecho: ¿cómo nos relacionamos los académicos de diferentes países para generar el conocimiento de los territorios del mundo?

Actualmente, se está produciendo conocimiento a partir de relaciones desiguales. Con base en las condiciones actuales del capitalismo neoliberal, por como se han implantado las políticas en educación, los intereses de los países hegemónicos sobre la postura de los que no lo son y las diferencias de clases entre los académicos del norte y del sur, se ha generado una transición entre la simple reproducción de las relaciones desiguales a lo que denominaremos *colonialismo académico*, producido por una división intelectual del trabajo. Para probar dicha aseveración, partimos de la siguiente pregunta: ¿cómo se pasa de las relaciones desiguales al colonialismo académico y a la división intelectual del trabajo?, ¿quiénes lo promueven y cómo lo hacen?

1 Profesora investigadora del Departamento de Teoría y Análisis de la División de Ciencias y Artes para el Diseño de la UAM-Xochimilco.

2 Este ensayo es una versión modificada y ampliada de la Conferencia Magistral presentada en el 7º Taller de docencia de *Antipode*, revista crítica de geografía, realizada en México en abril de 2019.

La generación de un paradigma científico dominante, su adaptación al posmodernismo a finales del siglo XX y la manera como las políticas estatales para la generación del conocimiento los adoptan, han promovido la relación dependiente y dominada del conocimiento que se manifiesta diferencialmente entre países del norte y del sur. Cuatro elementos la materializan: el uso de la teoría y las categorías con las que esta se aplica; el lenguaje y la escritura con que se expresa lo investigado y el impacto social del conocimiento generado en el sur. Las publicaciones y su expresión integran a las tres anteriores.

Se concluye argumentando la necesidad de construir estrategias epistemológicas y teóricas para, incluso en épocas de globalización, decolonizar la academia y contribuir a la generación de conocimiento del sur y del mundo con miras a que el impacto social de éste pueda incidir realmente en una transformación social de países y lugares.

1. INTERNACIONALISMO Y GENERACIÓN DEL CONOCIMIENTO

Por muchos años, la relación intelectual entre académicos ha sido, en diferentes formas y momentos, una manera de contribuir a la generación del conocimiento de los territorios y las ciudades analizadas, sobre todo, ha permitido el intercambio de saberes y un acercamiento entre ellos que vincula a los académicos de latitudes diversas. Esta vinculación se ha incrementado en las últimas décadas a partir de la conformación de las redes temáticas de especialistas en temas concretos o en orientaciones específicas que, a través de sus ligas, proponen incidir en un conocimiento más global de algunos procesos impulsados por el desarrollo tecnológico, en particular, que ha favorecido el intercambio de información en tiempo real a través de espacio y tiempo.

Desde su formación y como parte de su principio de acción, algunas de estas redes o grupos han tenido una postura internacionalista, en la cual la conjunción de visiones, posturas y procesos ha formado parte del quehacer intelectual que los motiva a reunirse. Son múltiples los ejemplos que se pueden dar sobre agrupaciones o redes constituidas desde hace décadas como las asociaciones que reproducen el conocimiento tal y como se ha venido desarrollando hasta el momento; así como otras que hacen una crítica abierta a estas formas que se han llamado colonialismo académico, que tienen como objetivo incidir desde sus entornos en la generación de teorías que contribuyan a dar cuenta de los procesos locales sin que sean entendidos como una reproducción de las estructuras que analizan los procesos en otros lugares. Tal es el caso de la Red Latinoamericana de Teóricos Urbanos.

Se hacen estas reflexiones desde la experiencia acumulada como geógrafa y urbanista planificadora crítica del sur, formada también en países del norte; soy docente sureña con experiencia en cómo se genera

el conocimiento y perteneciente a varias redes internacionales, como el Grupo Internacional de Geografía Crítica formado en Vancouver, Canadá, en 1996, y la Red Latinoamericana de Teóricos Urbanos que nos reunió para discutir estos temas en julio de 2021 en Buenos Aires, Argentina.

Desde esta experiencia, planteo lo siguiente: en un mundo dominado por relaciones desiguales, la generación del conocimiento se produce también en esos términos entre ciencias, al interior de ellas, entre países y entre colegas. Éstas se generan de manera diferente tanto en el norte como en el sur; sin embargo, si bien este proceso de producción desigual del conocimiento es conocido entre los académicos, al mismo tiempo, es poco discutido, documentado y, en ocasiones, no es aceptado, aun entre quienes se consideran académicos críticos. Adicionalmente, hay que añadir que, si bien en algunos colegas y grupos hay conciencia de su existencia, la manera en que se realiza y presenta la investigación contribuye a su reproducción; lo peor, que se enseña a los estudiantes a aplicarlo y continuarlo. Sobre las premisas anteriores surgen dos preguntas que orientan la discusión: ¿cómo se genera el conocimiento en el ámbito académico de los territorios del mundo que resulta en la conformación de un colonialismo académico y qué significado tiene?, ¿cómo se pasa de las relaciones desiguales al colonialismo académico en términos de lo que se produce en las ciencias sociales y, en particular, en los estudios sobre el territorio y la ciudad?

Para responder a estas preguntas, se dividió este ensayo en cinco partes. En la primera, se exponen algunos aspectos para poder entender el colonialismo académico como parte del capitalismo neoliberal contemporáneo, en donde la política del Estado es un impulso importante para su reproducción y para definir su proceso: es decir, la manera como se propician las condiciones específicas para que los académicos realicen sus tareas en el día a día es un impulsor importante de las relaciones desiguales en la investigación y la docencia. En la segunda, se analiza la relación desigual al colonialismo académico en la generación del conocimiento; en la tercera, se hace evidente cómo la generación del conocimiento producida en el norte define e impulsa la realizada en el sur y la hace dependiente. En la cuarta, se explica cómo estas relaciones desiguales se reproducen a partir del uso de la teoría, las categorías, la lengua y el impacto social que tiene esta actividad y las publicaciones. En la quinta parte, se concluye con varias reflexiones sobre los argumentos de la necesidad de decolonizar estas relaciones desde el sur.

2. NEOLIBERALISMO Y COGNITARIADO. UN BINOMIO PARA SU REPRODUCCIÓN

Anibal Quijano, uno de los especialistas en el tema del colonialismo en América Latina, argumenta que el mismo es un proceso iniciado en el continente con lo que llama el capitalismo colonial; desde sus orígenes, éste ha sido eurocéntrico y se erigió como un nuevo patrón del poder mundial en la colonia (Quijano, 2014: 777). Al aceptar que tiene momentos y formas a través de los cinco siglos que tiene de instaurado, el autor lo identifica a partir de cuatro características: una, la dominación directa, política, social y cultural de los conquistadores en el continente; dos, la subordinación de las culturas autóctonas a la dominación europea, lo cual la ubica como una dominación exterior; tres, la implantación violenta y represiva con la cual se implantó; cuatro, la represión se impuso, sobre todo al principio, para eliminar creencias, ideas, imágenes y símbolos, así también los *conocimientos* para que no impidieran la dominación colonial. Con ello, afirma que: “los colonizadores impusieron también una imagen mistificada de sus propios patrones de *producción del conocimiento y significaciones*” (Quijano, 2014: 11-12; cursivas de esta autora).

Con las debidas mediaciones, se reconoce que en la actualidad, con la globalización neoliberal, el colonialismo en la producción del conocimiento se orienta por nuevas rutas que es preciso identificar, pues se afirma que éste persiste, ya que mantiene condiciones de dominación cultural y académica impuestas desde los países hegemónicos en la economía, la política y el conocimiento mundial; esto, por supuesto, subordina la generación del conocimiento de los países del sur a los intereses y necesidades de su propia reproducción en el modelo impuesto por los del norte. Su implantación no se hizo de manera violenta como en un primer momento se hizo en lo político y en la economía del momento colonial, sino que se organizó paulatinamente, originando transformaciones importantes que imponen nuevas condiciones en los procesos y las formas como se desarrolla, documenta la docencia, la investigación y la planeación en las ciudades y los territorios latinoamericanos. El resultado ha sido mantener un conocimiento subordinado y dependiente en el sur, orientado a la reproducción de los intereses del norte, organizando lo que se ha llamado aquí una división intelectual del trabajo académico.

Si el colonialismo es estructural al capitalismo impuesto en formas y momentos diversos en América Latina, lo importante es reconocer su desarrollo en la actualidad a partir de los grupos académicos que lo desarrollan. Berardi asume que la generación del conocimiento es un trabajo creado por las clases sociales ganadoras del modelo de desarrollo neoliberal globalizado, encargadas de implementarlo y re-

producirlo al igual que lo hace el capitalismo global. En un trabajo que documenta la manera como éstas se insertan en los diferentes modelos de desarrollo del capitalismo (Berardi, 2007), argumenta que son tres las ganadoras en el neoliberalismo contemporáneo: la labor de los comerciantes quienes sustituyen a los industriales del anterior modelo, que se insertan en el proceso a partir de la terciarización de la economía; la de los militares y encargados de salvaguardar el orden en el sistema, sobre todo en los momentos en donde la inseguridad generada se hace de la reproducción social violenta e insegura; la del cognitariado, conformado por los investigadores y académicos que se erigen como fracción de clase, cuya función específica es la producción de los adelantos científicos y de conocimiento necesarios para el desarrollo tecnológico que garantice la reproducción del sistema.

Si bien los académicos como clase son parte de los grupos ganadores, esto tiene matices y diferencias que es necesario reconocer, ya que hay algunos más beneficiados como son los de las ciencias básicas con las investigaciones de punta —el sector de la bioquímica y lo relacionado con los adelantos tecnológicos—, dejando a las ciencias sociales y a los diseños en un segundo y hasta tercer plano. Esto se percibe claramente en la forma como se apoya a las ciencias y en la forma como se impone el modelo de investigación que estandariza, a pesar de las diferencias que existen en los temas, los objetivos y los objetos de investigación por áreas del conocimiento documentados por Bourdieu en un texto titulado *Homo academicus* (2008).

El autor ejemplifica cómo se impone el dominio diferencial del grupo académico entre áreas del conocimiento, pero al mismo tiempo la necesidad de estandarizarlo, así como de insertar este dominio en las políticas del Estado que han propiciado lo siguiente: primero, que el cognitariado sea un grupo hegemónico diferencial; segundo, la implantación de condiciones adecuadas para que el desarrollo de la investigación y la academia se hagan de una manera que garantice la reproducción del sistema en su conjunto.

Así, se puede afirmar que el colonialismo académico se erige como la imposición de una postura unívoca en la generación del conocimiento que es diferencial entre los países del norte y del sur, así como entre las áreas del conocimiento; es hegemónica y dominante en los primeros, pero subordinada y dependiente a éstos en los sureños. Esto se constituye en un modelo académico que se impone desde el norte al sur y que se reproduce a partir de políticas estatales escalares y dependientes; como también a partir de intereses y discursos internacionales que sirven para reproducir la forma hegemónica de generación del conocimiento funcional a la reproducción del capitalismo neoliberal; con la conformación de clases que la dominan y la enseñan en el norte y que

la pasan al sur directamente de manera diversa: primero, a través de los alumnos del sur que se forman en el norte en licenciaturas o posgrados, proceso que predominó entre los años 1980 y 2000; segundo, a partir de la literatura que se produce y que también se estandariza, pues ahora con la infraestructura tecnológica que la difunde se puede tener acceso a ella en casi cualquier parte del mundo y casi en tiempo real; tercero, a partir de las políticas institucionales que demandan que el conocimiento se genere de la forma requerida para los intereses dominantes en el sur. El resultado de este proceso hace que los científicos se fragmenten en clases que si bien se relacionan entre ellas, lo hacen desigualmente entre áreas del conocimiento y países. Cabe preguntar, ¿cómo se generó esta relación desigual colonialista en la academia en los países latinoamericanos? ¿Cómo se impuso el dominio de la generación del conocimiento del norte?

3. DE LAS RELACIONES DESIGUALES AL COLONIALISMO EN EL CONOCIMIENTO

Boaventura de Sousa Santos, sociólogo portugués, argumenta que desde finales del siglo XIX y a lo largo del XX, se conformó un *paradigma científico* que sostuvo y promovió al capitalismo cuando se da una separación entre las ciencias modernas, adoptando cada una su lugar en la generación del conocimiento. La primera desigualdad se dio con el dominio de las ciencias básicas y naturales, que impusieron su método científico sobre las sociales y por mucho en las de los diseños (2009: 23). Se genera así un paradigma dominante que impone una metodología global natural y experimental para implementarlo, que se extiende a las otras ciencias que lo adoptan como suyo de tal forma que todas tuvieran que responder a los mismos métodos y técnicas de investigación para generar conocimientos que son muy diferenciados. Este paradigma se llevó a cabo en los países del norte en donde se desarrollaron las ciencias modernas y desde ahí se extendió a los del sur como forma estandarizada para entender también los fenómenos que se dan en ellos, como si fueran los mismos procesos y fenómenos que afectan al norte y al sur, pero también como si se desarrollaran y resolverían de la misma manera, imponiendo el dominio del norte en el sur.

La crisis de la modernidad capitalista de la década de los ochenta del siglo XX intensificó la supremacía de este *paradigma científico dominante* y produjo cambios importantes en la forma como el conocimiento se implantó en el mundo académico. Así aparecieron las ciencias del *pos-* como elementos de contextualización de muchos procesos que no concluyeron, pero que cambiaron radicalmente su manera de reproducirse en el mundo. Por ello, la posmodernidad, la globalización, el neoliberalismo, el posestructuralismo, el poscolonia-

lismo son, entre otros, saberes que pretenden explicar la realidad del mundo en un momento caracterizado como diferente. En parte, aparecieron estas visiones para eliminar culpas de abandonos de agentes, procesos y formas de dominación que se manifestaron en el modelo de generación del conocimiento anterior, como sería el poscolonialismo, haciendo aparecer a los agentes no integrados y los procesos ocultos que lo sustentaron. Ahora, el objetivo es ver a los pobres, a los marginados y a los no integrados en los saberes anteriores de la modernidad como si en esa integración se resolvieran sus problemas y terminaran con sus aislamientos.

El posmodernismo no cambió el modelo global de *racionalidad científica dominante* basado en la materialización de “una sola forma de conocimiento verdadero” (De Sousa, 2009: 21) y dominante, que se mantiene todavía para apoyar el análisis y la explicación de la realidad del siglo XXI. Esta forma única de generación del conocimiento conocida como *paradigma científico único* es contradictoria, pues incluye a los estudios conservadores y neoclásicos, así como a los críticos que intentan dar una explicación diferente a las investigaciones realizadas por los académicos; se da a partir de relaciones desiguales generadas por una división intelectual del trabajo que los separa por áreas del conocimiento y entre países del norte y del sur; y además las organiza en *relaciones asimétricas* que se propagan entre los países del norte y del sur —generando el colonialismo académico— y entre académicos que se insertan en el paradigma dominante y los que quedan al margen del mismo.

A pesar de las afirmaciones anteriores, es preciso reconocer que la intención de origen de esta reflexión no es la de valorar la generación del conocimiento en realidades diferentes, sino la manera como éstas en sus particularidades se generan y relacionan, ya que, como académicos críticos, el objetivo que se persigue dentro de la academia es explicar la realidad de una manera diferente a partir de imaginar y aplicar paradigmas más equitativos que tiendan a hacerla más democrática y menos excluyente. La erradicación del paradigma dominante requiere reconocerlo y aceptar que se da diferencialmente entre países sin que sea un problema ni de nacionalidades ni de posiciones norte-sur ni una actividad disciplinar, sino ante todo es una actividad *relacional* generada para reproducir los intereses del sistema. Para cambiarlo, es preciso identificar cómo se producen las relaciones sociales y geográficas del conocimiento entre países, áreas del conocimiento y profesionistas para, a partir de ahí, identificar formas de acceder al conocimiento e interactuar de una manera más equitativa, respetando las particularidades específicas de lugares y áreas del conocimiento.

4. INSERCIÓN DE LA GENERACIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL NORTE Y EL SUR

En el siglo XXI, este proceso diferencial se originó en los países del norte y se extendió a los del sur; sin embargo, hay que preguntar: ¿quién y cómo se decidió que esas eran las formas de generación del conocimiento y cómo llegaron a los países del sur? Un texto interesante, escrito entre académicos del norte y del sur (Fernández, Amin y Vigil, 2008) explica la importancia de las políticas estatales asignadas a las instituciones de educación superior de países latinoamericanos, en especial de las universidades o de instancias que impulsan la investigación, como instrumentos de enseñanza de las políticas que vienen del norte al sur, es decir, las impuestas por el Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas (ONU) y las del Fondo Monetario Internacional (FMI). ¿Cómo se da este proceso? Se reconocen dos mecanismos que se articulan entre ellos: primero, la formación de cuadros en los países del norte a nivel de posgrados o especialidades en donde se aprenden las lógicas, las políticas, los autores, las teorías y los instrumentos que estas organizaciones requieren para implementar sus estrategias en los países del sur o la movilidad académica de formación que se extendió en los últimos veinte años; segundo, la aplicación de estas enseñanzas en la práctica profesional cuando se retorna al país de origen en el sur, sea en la academia o en el ejercicio profesional público o privado.

Muchos son los ejemplos de esta intermediación, pero se tomarán aquí dos que han sido muy extendidos y se reconocen en el ámbito de las ciudades. El primero refiere al *derecho a la ciudad*, una categoría que viene de Lefebvre en su texto escrito en 1968 que lleva ese título, que lo toma la Organización de Naciones Unidas (ONU Hábitat) para implementar una política de mejoramiento de la vivienda a nivel internacional y se introduce en los gobiernos de diferentes países como estrategia de discurso urbano y mejoramiento de vivienda; la academia lo retoma en toda América Latina y el mundo sin importar visiones ni posturas, pero más allá de su origen y significado se enseña como una postura crítica e innovadora, pues además viene de un autor crítico como fue Lefebvre; se enseña, independientemente de donde se esté tomando el significado (sean los gobiernos conservadores o posturas radicales) y se adopta como prácticas de planificación y de investigación que se desarrollan e implementan en realidades sureñas o como demanda social de grupos urbanos que quieren con ello mejorar las condiciones de vida de sus entornos.

El segundo ejemplo refiere a las estrategias de planeación que se enseñaban en los posgrados de Europa, en donde, para resolver la falta de servicios médicos o educativos en las zonas rurales alejadas de las grandes ciudades, la organización promovida para resolverlos era la

de concentrar los de mayor especialización en poblados de más alta densidad de población, evitando la proliferación de hospitales, escuelas y otros servicios que fueran necesarios. Con ello el gasto público se organizaba en función del tamaño de las poblaciones y no en función de las necesidades que ellas tenían. Esta práctica se reprodujo en instancias de planeación urbana en México, desde la década de 1970, aplicando la teoría del lugar central como estrategia innovadora de planificación del desarrollo rural en este caso.

Con estos ejemplos que se aplican en cualquier país o territorio, sin importar las especificidades que cada uno tenga, se percibe que el contexto para los estudios, el uso de categorías, la implementación de políticas y la solución de los problemas se estandariza en países y lugares sin particularizar en sus condicionantes y necesidades; donde caben todos los discursos, las políticas y las estrategias de la misma manera. En el ámbito académico, esta falta de atención de las condicionantes específicas y las diferencias que hay entre los países del norte y del sur se repite y se comparte entre las posturas neoliberales y conservadoras, pero incluso en las críticas en las cuales se cometen los mismos errores que los neoclásicos y otras posturas al asumir que todas las realidades se explican a partir de las mismas herramientas teóricas y las mismas categorías.

En esta relación, en donde se aprenden las teorías o las prácticas de las políticas en el norte y se aplican en la academia y en la práctica profesional en el sur, a partir de las acciones de la clase cognitiva, se reproduce y se genera una división de especialización en la práctica profesional en las que los académicos y los profesionistas del norte son los encargados de pensar en la teoría y la política, en tanto los del sur las aplican, sea porque sirven para resolver los problemas del sur o porque los van a transformar a partir de las mismas políticas del norte.

Se genera una división intelectual del trabajo académico o profesional que consiste en una *especialización de la división cognitiva del trabajo* académico en dos sentidos: uno, produciéndose una academia dominante e importante en los países del norte y otra subordinada a ella en el sur; dos, en donde los que piensan, hacen política y teorías son los del norte, mientras que los del sur sólo aplican el conocimiento y la estrategia que producen los norteros, además de enseñarlas a los alumnos en las universidades del sur, futuros profesionistas que serán los encargados de reproducirlas e implementarlas. En la investigación, el trabajo, igualmente, se reduce a aplicar las teorías que se hacen en el norte y ejemplificarlas a partir de lo que se ha llamado los casos de estudio, o lugares a propósito, para explicarlas adecuadamente a la realidad y al conocimiento del norte.

Las políticas educativas en la enseñanza superior y las estrategias para apoyar la investigación en América Latina se han elaborado para promover y reproducir esta especialización del trabajo académico y la división cognitiva en la que se basa, a partir de mecanismos e instituciones encargadas de hacerlo. En México, la generación en la década de 1970 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y otros semejantes en la región como el Conicet en Argentina, desde su fundación se han orientado diferencialmente al apoyo de los estudiantes destacados con becas para estudiar en el extranjero y han contribuido al otorgamiento de salarios por productividad o apoyos para estancias en el exterior con el fin de que se aprenda la teoría y las políticas que luego tienen que ser aplicadas a su regreso en su país de origen. Esta estrategia ha redundado también en la posibilidad de los académicos de contar con una movilidad social que les ha permitido conformarse como el *cognitariado* como clase en un ascenso social que ha favorecido su reproducción social como académicos (Guadarrama, Narciso y Ramírez, 2021).

5. LA RELACIÓN NORTE-SUR EN LA REPRODUCCIÓN DEL CONOCIMIENTO

Nos preguntamos, entonces, ¿cuál es el papel del norte y del sur en esta reproducción del conocimiento desigual del paradigma dominante? La subordinación de los académicos del sur a las estrategias del norte no es un proceso que pueda ejemplificarse de manera sencilla, ya que, en el fondo, es un problema de colonialismo académico que subordina el trabajo que se realiza en el sur. La manera como la *división cognitiva del trabajo académico* se produce como relación desigual de tipo colonialista a partir de la generación del conocimiento en el norte y su aplicación en el sur, se puede explicar a partir de las tensiones que se producen en el desarrollo de cinco elementos fundamentales de nuestro quehacer académico, a saber: 1) cómo se usa y se aplica la teoría; 2) cómo se generan y aplican las categorías que explican los procesos propios del sur; 3) el uso del idioma en el que éste se expresa y se valora; 4) el impacto social del trabajo académico desarrollado. Al interior de cada uno de los temas existen discusiones o puntos tensos que posteriormente, al entrecruzarse con los otros elementos constituyen una trama compleja de tensiones que se concretizan en los trabajos finales sean tesis o publicaciones que materializan las condiciones en las que el paradigma científico dominante resulta.

5.1. LA TEORÍA

La teoría, de acuerdo con el diccionario filosófico, es el conjunto de instrumentos de reflexión que sirven para describir, analizar, interpretar o evaluar una realidad concreta y específica. Es parte fundamental del

paradigma científico dominante, pues se construye a partir de condiciones hipotéticas en las cuales se desarrollan reglas y normas de funcionamiento de la realidad que la explican (Abbagnano, 2004: 1017-1018). A lo anterior, podemos agregar que una función sustantiva de la teoría, en el paradigma dominante, es elaborar leyes generales que puedan ser aplicadas universalmente, es decir, que las estandaricen. Esta definición está más orientada a las ciencias básicas que a las sociales y a la planificación urbana o los diseños, que más que hacer leyes generales pretenden entender la realidad en sus diferencias y particularidades o bien resolver los problemas que se presentan en ella.

Entendida así la teoría y la ciencia que la aplica, se presentan problemas que es preciso analizar. Primero, se propicia que las leyes por ella generadas se consideren únicas y homogéneas para todos los lugares y todos los procesos en cualquier parte del orbe, por lo que la valoración del trabajo de investigación, cualquiera que éste sea, está basada en la necesidad de encontrar formas de entendimiento para todos los procesos que sean aplicados para demostrar que la teoría es válida y certera. Asimismo, la aplicación de la teoría a partir de las condiciones hipotéticas en que se maneja el paradigma de la investigación, asume que son semejantes todos los territorios: los del norte y los del sur, situación alejada de la realidad existente. En suma, hacen teorías generales para explicar situaciones hipotéticas particulares y disímiles entre países y territorios como elemento fundamental para analizar los procesos presentes en la realidad, cualquiera que ésta sea. A lo anterior es necesario agregar que también se usa para explicar contextos diferentes, como si éstos no definiesen particularidades específicas que requieren instrumentales teóricos particulares para definir los procesos en su especificidad.

En este estadio de la discusión y parafraseando a Pradilla, es necesario reconocer entre las teorías que explican procesos generales que evidentemente pueden y deben ser aplicadas para entender los procesos de países del norte y del sur, de aquellas que requerirían ser elaboradas en la especificidad que ambos tienen y que sólo dan cuenta de las condiciones específicas en las que el proceso se desarrolla (Delgado, 2013).

Con los sistemas de comunicaciones actuales basados en adelantos tecnológicos que facilitan el intercambio de información y de desarrollo académico, en la actualidad es sencillo intercambiar teorías y trabajos entre los países del mundo. El desarrollo desigual del conocimiento, que antes se hacía mediante la visita presencial de los investigadores en los centros académicos del norte, ahora ya no requiere que éstos acudan allí para conocer las teorías, ya que globalmente son intercambiadas por los medios tecnológicos que favorecen su conocimiento. Aunque sigue siendo prestigioso estudiar en otros países, ahora la división del

trabajo puede imponer el dominio de las teorías del norte por medio de las redes de vinculación académica y las consultas electrónicas de las publicaciones o mediante la formación de cursos de actualización, diplomados y hasta maestrías o doctorados que se realizan en forma virtual. Aunque la forma de interactuar cambie, el dominio y la importancia de las teorías del norte sigue siendo un elemento fundamental en el desarrollo de las investigaciones.

Ante la primacía de una teoría universal hegemónica del norte, ¿qué papel juegan los países sureños en la división territorial del trabajo académico?, ¿cómo se manifiestan estos aspectos en los estudios en el sur? Si las teorías del norte son las que explican los procesos del norte y del sur, el papel de la investigación de estos países es el de documentar y facilitar los estudios de caso que documenten y comprueben las leyes generales que comprueban la teoría. Este papel, aceptado consciente o inconscientemente por los académicos del sur, genera un papel de subordinación de los académicos del sur ante los del norte, ya que al limitar el trabajo de los segundos para documentar lo que sucede, y que compruebe la teoría, el resultado se limita a meras descripciones de los lugares que se documentan. En este punto es donde entra la realización de los estudios de caso que se dejan para los académicos sureños, siempre y cuando se sustenten en teorías desarrolladas en el norte.

Los estudios de caso documentan hechos empíricos a veces poco claros o explicativos, muchas veces sin hipótesis ni supuestos o condicionantes que den cuenta de la realidad del lugar; esto provoca la repetición de los enunciados generales de la teoría que se refrendan en casi todos los documentos y de la misma manera. Se construye un problema o un tema sin conocer el caso, pero adelantando implicaciones territoriales que pueden ser aplicadas a otros lugares como resultado de la teoría, pero no del conocimiento empírico del lugar: es decir, se problematiza desde la teoría, pero no desde la realidad concreta.

Esta forma desigual de desarrollo del conocimiento se manifiesta también en la forma adoptada del modelo de publicación que se comparte entre el norte y el sur: se presenta un apartado teórico de inicio que es una repetición de lo que dicen los autores reconocidos como importantes y que son los mismos en el norte y el sur sin diferenciar posturas y visiones para posteriormente ejemplificar el caso por tratar. A esta mezcla de teorías, Pradilla la ha llamado eclecticismo teórico (en Delgadillo, 2013: 189), que redundante en un empirismo básico, descriptivo y carente de interpretaciones o muy limitadas, sin vinculación con la teoría que al inicio se expuso, lo que hace evidente que ni se comprende lo que es teoría ni ésta sirve para explicar la realidad a través de ella.

En la manera como se usa la teoría en las publicaciones o en las tesis de grado, se nota una homogeneización al explicar procesos

muy disímiles en el tiempo y en el espacio: una teoría que sirve para explicar lo que sucede en ciudades europeas y norteamericanas es usada para analizar lo que sucede en las latinoamericanas. Este hecho se repite entre el tipo de publicaciones, pues se puede apoyar con la misma bibliografía una tesis de maestría o doctorado que un artículo de investigación de algún profesional en el tema.

Con lo expuesto, el papel subordinado y dependiente de la investigación en los países del sur se incrementa e impide interactuar como iguales, discutiendo e intercambiando realidades en y para la teoría y su vinculación con la realidad. El dominio, sin embargo, se incrementa, pues al parecer no se puede ni debe hacer teoría desde el sur, ya que se valora poco e incrementa la desvalorización y la interacción entre los académicos del sur, en virtud de que la forma aceptada para realizar la actividad favorece la lectura de los investigadores del norte y no la de los compañeros del sur. No hay una tendencia a leer a los colegas con los que se trabaja en el sur, por el contrario, se favorecen las publicaciones que tienen referencias a textos extranjeros y hasta escritos en otras lenguas que las del mismo continente a pesar de la cantidad y calidad de trabajos que se han generado.

5.2. EL USO DE CATEGORÍAS

Las categorías son definidas por el diccionario de Filosofía como nociones que sirven de regla para la investigación o para la expresión lingüística en un campo cualquiera del conocimiento; agrega también que son determinaciones de la realidad o fundamentos que sirven para comprenderla (Abbagnano, 2004: 144). Independientemente de que la ciencia las use para organizar el pensamiento, es preciso reconocer que éstas han sido usadas como instrumentos que aplican y reproducen el modelo colonial dominante y subordinado de la investigación que dependen de la teoría que se escoja para explicarla —sea conservadora o crítica— y, una vez más, la estandariza. Autores como Pradilla consideran a las categorías como *paradigmas ideológicos* (en Delgadillo, 2013: 191), que vistos de esta manera sirven para reproducir el modelo impuesto para la investigación y la academia más que para explicarla.

Al igual que la teoría, las categorías presentan condiciones muy específicas de uso y expansión del modelo colonial de investigación por varias razones. Primero, hay una reflexión acrítica y descontextualizada del uso de categorías generadas para explicar la realidad y los procesos del norte en el sur, impuestas en los segundos a partir de la importancia que tienen algunas de éstas en los nortños. Segundo, en lugar de usarse para documentar procesos, sirven para identificar novedades que son ejemplificadas a partir de categorías nuevas y con títulos de impacto, ya que no se documentan las transformaciones que han tenido los viejos

procesos o la documentación clara y abierta de las novedades que se presentan en la realidad. Tercero, son usadas para neutralizar el sentido político que adoptan las relaciones en el territorio como la globalización que neutraliza al neoliberalismo y en donde todos los países están globalizados sin que se extraiga la experiencia de la realidad política del lugar a partir o a través de las categorías que lo documentan, así como la del posmodernismo que neutraliza el individualismo. Cuarto, las categorías se erigen como conceptos rígidos que impiden analizar las transformaciones dinámicas presentes en la realidad contemporánea y, por lo tanto, impiden identificar sus particularidades. Es importante preguntar entonces: ¿cómo hacer dinámicos o flexibles los conceptos para identificar las condiciones cambiantes del mundo que se vive?, ¿es esta rigidez un obstáculo epistemológico o una limitante impuesta por el mismo modelo que impide al sur usar sus propios conceptos para documentar su realidad?, cuestiones que sin duda requieren de un debate abierto que las profundice.

Sobre el dominio e imposición del uso de categorías que se documentan en este ensayo, hay tres situaciones usadas para imponerlas que sobresalen: la utilización de una teoría para deslindarse de posturas teóricas particulares; la imposición directa de las categorías importantes para el norte en el sur; la difusión amplia de categorías incluso con traducciones incorrectas al lenguaje del sur y que no se adscriben a los procesos utilizados en el norte. Para ejemplificar estas formas de imposiciones, se desarrollan tres situaciones.

La primera da cuenta de cómo recientemente el uso de la categoría *gentrificación* se ha difundido con el fin de documentar procesos que se vienen dando en el centro de las ciudades del mundo. Su uso proviene en sus orígenes de la visión neoclásica de Ruth Glass (1964); fue popularizado en la visión crítica por Neil Smith (2015) y generó un debate en la literatura anglosajona para posteriormente extenderse como categoría que ejemplifica la expulsión de población de los centros urbanos para que lleguen clases medias a ocupar esos sitios. Se ha argumentado que al interior de todo lo que se documenta con la categoría de *gentrificación* está inserta la mercantilización de los procesos, los cambios de uso del suelo, la renta de la tierra en los centros urbanos, la reutilización urbana y la patrimonialización de los recursos históricos, temas que requieren de instrumentales teóricos para explicarse, así como de categorías particulares para analizarse y que no necesariamente es la de *gentrificación* (Ramírez, 2017). En algunos países, incluso latinoamericanos, ya se habla de *gentrificación rural* y se confunde con múltiples procesos, entre ellos la movilidad social de grupos sociales (Ramírez, 2021).

La segunda se retoma del taller realizado por *Antipode* en México, en 2019, con veinticinco doctorandos jóvenes de diferentes países del mundo, quienes discutieron puntos críticos de la realidad global y del país como parte de las ponencias de discusión presentadas con temas relevantes de los procesos territoriales. El coordinador del taller, representante de la revista, propuso que se introdujera una titulada *Black Geographies*, a la cual los organizadores locales no consideraron un tema relevante ni que fuera necesario que se discutiera en el contexto mexicano; a esto se respondió que sí lo era para el norte, particularmente Estados Unidos y, por lo tanto, había que incluirlo. Se rastreó la información y lugares que tuvieran esta problemática y se encontró que sólo un municipio de Guerrero, Cuajinicuilapa, y otro en Veracruz presentaba indicios de migración negra y problemas de racismo en México que pudieran asemejarse un poco a lo que se pedía discutir en el taller. Un tema que sí se encontró es el de los haitianos y el de los africanos que pasan por México para ir a Estados Unidos, que se desarrolla en el contexto de la migración, pues es ahí donde se insertan y no en el de la discriminación y el racismo a pesar de que existe, pero no con esa categoría.

Esto fue válido también en la situación de Colombia, insertada en los temas de género y en Brasil, en donde pese a que se documentó la falta de asiento de la categoría en la literatura latinoamericana para documentar procesos nativos, en un acto de dominación se impuso el tema como válido, pues había un estadounidense interesado y era necesario introducirlo. Con estos argumentos las categorías se convierten en modas que se universalizan a partir de la academia y que en ocasiones solo sirven para justificar posturas del norte, pero no las realidades del sur que se documentan y se denominan de otra manera.

La tercera situación que ejemplifica este colonialismo tiene relación con las malas traducciones de textos de autores anglosajones relevantes que se hacen al español y se ponen de moda e instauran como verdades novedosas que explican la realidad de toda América Latina al igual que la de sus países de origen. Tal es el caso de *acumulación por desposesión* acuñada por Harvey en la que, cometiendo errores gramaticales, se utilizan anglicismos que no existen en el español y se instauran como verdades de los procesos cuando en realidad debió traducirse como *despojo*. Con esa categoría se definen y se teorizan muchos procesos diferenciales que suceden en América Latina, a pesar de que se documenta poco sobre lo que el extractivismo está generando realmente a partir de la instauración violenta de las prácticas neoliberales de explotación mineral o de la implementación de artefactos eólicos para la generación de electricidad; así como otras situaciones

en zonas rurales y urbanas que se categorizan como *despojo* a pesar de que son poco documentados y menos analizados.

Sobre el uso de categorías, hay un trabajo crítico serio por hacer, ya que en sus significados diferenciales entre los idiomas al instaurarse ideológicamente y sin mediación en las realidades latinoamericanas queda pendiente la neutralización a la que llevan. Esto se percibe cuando en la actualidad hasta los movimientos sociales usan las de gentrificación y desposesión para documentar cambios de uso de suelo de las zonas urbanas o rurales. Si bien hay transformaciones importantes que se están generando en ellas, es preciso identificar los múltiples procesos y las mediaciones por las cuales se están imponiendo los cambios y definirlos de una manera más crítica adscribiendo su significado real para documentarlos en su verdadera dimensión.

Para el uso correcto de las categorías, el pensamiento crítico tiene una tarea pendiente muy amplia que se manifiesta en acciones concretas por realizar: 1) insertar los procesos en el movimiento del capitalismo neoliberal contemporáneo y no desde el posmodernismo u otros que los neutralizan; 2) incluir la dimensión política del Estado en el proceso que se documenta; 3) volver a la definición y caracterización de las clases sociales en el proceso como formas de identificación clara de agentes sociales diferenciados en el territorio; 4) identificar las tensiones y contradicciones que se presentan entre clases. Estas tareas inciden y ayudan en el uso correcto de las categorías que hablan de los procesos y permiten construir un debate abierto que los organice y sistematice.

5.3. EL MANEJO DE LA LENGUA

La lengua se define en el diccionario de Filosofía como un conjunto organizado de signos, caracterizados como intersubjetivos, que hacen posible la comunicación (Abbagnano, 2004: 642); es la forma en que se materializa y se expresa el conocimiento que se genera en la academia, que puede ser de dos formas: la oral, que refiere al idioma y la forma de expresión; y la escrita, que materializa las publicaciones y los resultados de la investigación, sean tesis, reportes u otros.

Cuando la comunicación se da al interior de un país, en general y no en todos los casos, el problema de la lengua adquiere una importancia secundaria, pues existe al menos uno que es el dominante y que en el ámbito académico es el utilizado de forma común. El problema se agrava cuando, a partir de la importancia que tiene comunicarse y expresarse con académicos de otros países que hablan diferentes lenguas, se promueve publicar en la lengua que no es la de origen de quien escribe; para ello, es necesario usar la hegemónica dominante que subordina a quienes no la usan como lengua madre. Es evidente

que el lenguaje universalizado es el inglés, que promueve el *paradigma científico dominante* del *colonialismo académico*, caracterizado por Pradilla como el lenguaje universalizado de la ideología neoliberal dominante (Delgadillo, 2013: 191).

Aquí se ha criticado no necesariamente al uso de la lengua inglesa por tener el lugar dominante colonial, sino cómo la utilizan los nativos de este idioma en reuniones internacionales o grupos de redes y la forma como se imponen las reglas para las publicaciones que son valoradas por el modelo como de alto impacto y, por ello, más reconocidas en la currícula de los investigadores, ya que el paradigma colonialista asume que solo publicando e insertándose en las redes de trabajo, discusión y publicación del norte y de preferencia de dominio anglosajón, el trabajo de los académicos del sur es válido.

Este es un tema que ha generado mucha discusión en algunos otros espacios de interacción internacional, en particular en el *Grupo Internacional de Geografía Crítica*, que conjuntando especialistas a nivel casi mundial requirió del desarrollo de sesiones especiales para debates importantes que profundizaran sobre el tema. Resaltan tres sobre los cuales es necesario ahondar en espacios como la Red Latinoamericana de Teóricos Urbanos. Primero, la manera como el uso de la lengua oral o escrita puede excluir o separar; dominar o colonizar a los académicos e investigadores a través de lo que Luiza Bialasiewicz (2003) llamó en su momento *los muros de distensión* que genera la falta de intercambio, en lugar de producir a partir de él *camino de unión* que puedan generar otras relaciones y que se pueden dar también a pesar de contar con la misma lengua. Este punto es relevante, porque implica desplegar una forma de hablar lenta y pausada en un lenguaje comprensible para la interacción académica entre pares.

Segundo, la discusión amplia que se dio con los colegas alemanes, quienes se preguntaban por qué y cómo se hace el inglés la lengua dominante en la academia internacional. Más allá de dar respuesta a eso, era preciso reconocer que en el fondo el problema real era cómo aspiran los norteamericanos a que todos hablen como ellos, con las mismas categorías, acentos y hasta velocidades en el discurso, así como el uso coloquial de sus modismos; esta forma de utilizar la lengua es lo que lo ubica como forma de aplicación del paradigma colonial de exclusión con la que se comunican los norteamericanos en el intercambio con los otros (Belina, 2005: 853) y que puede manifestarse también en el caso latinoamericano a partir de la interacción de los diferentes acentos del español o la que se da con el portugués.

Tercero, un tema sensible y ampliamente discutido en el sur en la relación con el norte tiene que ver con la gran diferencia que hay entre el inglés y las otras lenguas, en nuestro caso, el español, que incluso

con traducciones especializadas, en ocasiones son tan literales que no se adecuan a como se expresan en la lengua dominante, por lo que se erige nuevamente como una barrera que genera muros de distensión y limitantes para la interacción. No solo la lengua sino la forma de escribir del sur tiene repercusiones importantes en la división del trabajo académico, en donde los criterios aceptados para la publicación y la expresión oral en el norte sólo cumplen si se hacen adaptándose a los estándares establecidos por el paradigma y la ideología dominantes.

5.4. EL IMPACTO SOCIAL DE LA TEORÍA

El impacto social que tiene este modelo de colonialismo académico que se genera a partir de la división del trabajo es diferencial y selectiva social y territorialmente, ya que divide a los académicos del norte y del sur entre los que adoptan sin reflexión las formas de las teorías y del pensamiento dominantes y quienes por sus posturas críticas no los comparten, pero también divide y separa a los del mismo sur, pues hay grupos que critican este dominio en la generación del conocimiento.

En los académicos del sur, se han identificado al menos tres posturas en relación con esta vinculación: primero, quienes adoptan el paradigma colonial dominante como válido y lo reproducen sin cuestionamiento asumiendo que en realidad es el más adecuado o el único pertinente para la investigación que realizan. Segundo, quienes cuestionan el dominio colonial del norte con sus posturas teóricas y sus categorías, porque afirman que se puede hacer teoría desde el sur con formas independientes de generar conocimiento. A partir de diferenciar las teorías de procesos generales que pueden ser aplicadas y usadas en el norte y el sur, se diferencia de las específicas que desde el sur explican sus propios procesos y deberían de ser diferentes, particulares y, en ocasiones, hasta contrapuestas. Hay en este grupo una búsqueda de autonomía para liberarse de la dominación fundamental anglófona (Delgadillo, 2013) sobre la argumentación de que la desigualdad de situaciones requiere de teorías desiguales para entenderlas o de una manera específica de aplicarlas (Pradilla, en Delgadillo, 2013: 194-195) que no requiere de documentar o resultar en productos iguales en todos los lugares.

Tercero, hay quienes han hecho o no estudios en el extranjero, pero han aprendido a saber cuándo, cómo y para qué sirven las teorías del norte, así como también cómo y cuándo, aun las específicas del sur, hacer una interacción que puede ser muy rica, sobre todo para aprender a pensar críticamente nuestra realidad sureña a partir de nuestros contextos y nuestras experiencias (Ramírez, 2017; 2021; Brandão, 2020; Vainer, 2002; De Sousa Santos, 2009).

Desde esta perspectiva, y teniendo que ampliar aún más en las tensiones que se generan en el uso inapropiado de la teoría y las categorías en realidades latinoamericanas, como pensadores críticos es necesario adoptar el compromiso académico de que el quehacer social no solo se limita a la vinculación con los movimientos sociales, sino que debe generar una docencia comprometida y coherente que enseñe a los futuros profesionistas el uso adecuado de instrumentos teóricos y empíricos para comprender la realidad; éstos, además, deben permitirnos contar con formas específicas de apropiación, uso y transformación social de territorios y lugares para las comunidades y para la sociedad. Este punto del compromiso es importante discutirlo pues requiere de una interacción amplia y expedita de académicos del norte y del sur que permita realmente realizar un cambio social importante no sólo en la generación del conocimiento, sino también en el día a día de los grupos sociales de entornos en su conjunto.

5.5. PUBLICACIONES

Las tensiones que se generan al interior del manejo dominante de la teoría, del uso indiscriminado de las categorías, la necesidad impuesta de manejar un idioma que no es con el que trabajan cotidianamente algunos académicos y la postura que toman en relación con el paradigma dominante se entrecruzan, como se mencionó inicialmente, en una trama compleja de tensiones que se materializan en los trabajos finales, sean tesis o publicaciones; éstas se concretizan en las condiciones en las que el paradigma científico dominante resulta, cuando uno de sus supuestos básicos radica en la mejor y mayor valorización del trabajo de académicos del sur al ser publicados en revistas, editoriales o instituciones norteamericanas. Esta valoración se impulsa a partir del sistema de reconocimientos académicos exigido en el modelo de investigación que, además, para los procesos de evaluación impuestos en diferentes niveles e instancias del proceso académico, la posición como clase cognitiva no sólo recomienda las publicaciones en el extranjero, sino las hace casi obligatorias para ascender en el nivel más alto del reconocimiento. Esto incrementa la diferenciación de las clases entre los académicos, pues dependiendo de dónde se publica es el grado de reconocimiento que se alcanza independientemente de que la racionalidad que rige en las revistas sea la misma.

Surge la pregunta de ¿qué pasa cuando se quiere publicar en el norte con temas específicos del sur? Se valoran los trabajos empíricos sobre reflexiones teóricas o posturas particulares que no son aceptadas, ya que la división del trabajo ha fijado la tarea de pensar reflexivamente al norte y de documentación y comprobación de que estas situaciones existen también en el sur. Los temas se tienen que adecuar a los del

norte, aunque ese mismo tema sea o no fundamental para explicar la realidad del sur, entendiendo poco algunos temas comparativos que documentan cómo unas condiciones generales se reproducen diferencialmente en el sur que en el norte.

Usando las palabras de Luiza Bialasiewicz (2003), se puede afirmar que, en las publicaciones, las temáticas dividen el mundo de las teorías en lugar de ver cómo se manifiestan e interaccionan entre lugares, propiciando con ello una visión de unión diferencial de procesos con sus respectivas consecuencias de vinculación. A lo antes dicho, hay que agregar la manera como se valoran para su publicación los estudios de caso que ejemplifiquen temas importantes para el norte a los que se adecuan las formas desarrolladas en el sur impidiendo que se expliquen desde los contextos en que se desarrollan. Por supuesto que, para poder publicarse, los estudios de caso deben de llevar un discurso teórico inicial que le dé fuerza al caso, siempre documentado con base en autores nortños y bibliografía específica de estos países; no contar con ella supone una falta de rigor, pues parecería que no tuvieran teoría.

Si a lo anteriormente expuesto se agregan las barreras materiales que existen para publicar en los países latinoamericanos, en donde hay falta de recursos económicos y de facilidades editoriales para hacerlo, es preciso añadir las existentes para publicar en el extranjero, pues si el modelo es exigido para hacerlo en el país de origen, es todavía más complejo y con exigencias teóricas y de redacción más complejas cuando se quiere publicar en otros idiomas.

Hay que agregar también la poca circulación que hay entre países de América Latina de las publicaciones, a pesar de que nos une la lengua y se ubican en lugares muy concentrados (Delgadillo, 2013: 190); esto sitúa al sur en una postura muy dominante aún en las condiciones propias del mismo sur; tema que requiere un amplio desarrollo, lo cual sobrepasa el espacio de este ensayo.

A MANERA DE REFLEXIÓN FINAL: DECOLONIZAR DESDE EL SUR

Si el colonialismo de los siglos XIX y XX refería al dominio de Europa sobre el mundo, la pregunta que surge ahora es: ¿cuál país es el ganador dominante de este patrón colonialista académico que se ha impuesto ahora a nivel global? La respuesta no es sencilla, pero sí clara: el sistema capitalista neoliberal como totalidad, que requiere eliminar aun la posibilidad de que las partes dominadas tengan voz y presencia en este dominio y donde la universalización del proceso académico, al igual que el del capitalismo, sería el objetivo fundamental de implantarlo.

Tratando de encontrar formas de disolver y dismantelar este paradigma colonial de dominación académica, sin embargo, surge la

pregunta: ¿qué implicaría *decolonizar* la academia como parte de un trabajo de generación del pensamiento crítico dentro de los estudios urbanos y territoriales? Una respuesta directa y clara es que sólo puede hacerse con un trabajo consciente y de investigación y docencia que genere otras maneras de ver la realidad y dé soluciones a los problemas que se presentan.

Para iniciar con el trabajo, será preciso abandonar la mirada unívoca con la que se maneja la teoría, ubicando en un lugar de menor jerarquía la generación del conocimiento que se hace del norte, aun el crítico, para valorar la importancia que tiene la reflexión que se genera desde el sur. Con ello, se valoraría el trabajo del sur aceptando e incluyendo sus contextos, sus condiciones particulares de existencia como elementos fundamentales de la generación de un conocimiento que requiere instrumentos de análisis particulares y locales para profundizar en los procesos desde el sur; aceptando además que tanto el sur como el norte son diversos y particulares.

Lo antes expuesto no niega la importancia de las reflexiones que se hacen en el norte, pero pretende tomarlas no como dogmas de fe que tienen que ser aceptados sino como un mecanismo que ayude y enseñe a reflexionar sobre las posturas generadas desde el sur. El vínculo con un norte crítico y abierto puede ser de gran utilidad para propiciar una interacción académica más igualitaria y fructífera, que reconozca las potencialidades de las reflexiones del norte y las del sur que juntas, pero no dominadas, pueden ser —y en ocasiones son— muy diferentes, pero requieran ser reconocidas y valoradas en una forma más equitativa.

La generación del conocimiento del sur puede hacerse con instrumentos de pensamiento del sur y no necesariamente de aquellos que vienen del norte, pero enriquecidas si primero se ven y luego reconoce su valor para aceptarse e intercambiarse adecuadamente. Es preciso hacer a la diferencia incluyente para beneficiarse de las potencialidades que tiene cada una de ellas. Retomando a Massey, académica crítica del norte que por años basó muchas de sus reflexiones en las situaciones, problemas y procesos del sur: hay que aceptar que la diferencia importa y puede ser integrativa y no generadora de desigualdades o de conflictos (Massey, 2005).

Por último, hay algunos autores latinoamericanos que insisten en la actualidad sobre la necesidad de generar en América Latina un proyecto compartido de futuro que requiere de una reflexión teórica que pueda integrar más que dividir. Como algunos ensayos que ha generado Brandão (2020), proponiendo un proyecto de investigación sobre problemas territoriales en América Latina que genere reflexión sobre cómo cambiar las condiciones de desarrollo imperantes hasta el momento; o bien Quijano, quien con el “Buen Vivir” está proponiendo

“un complejo de prácticas sociales orientadas a la producción y la reproducción democrática” de una sociedad que tienda a encontrar un horizonte alternativo a la globalidad del poder colonial y la visión eurocentrista del mismo (Quijano, 2014: 808). Trabajar en ese sentido implica abrir un camino diferente a la ya obsoleta dicotomía colonial norte-sur y la implantación de prácticas que eviten el dominio y la subordinación de unos grupos o países sobre otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbagnano, Nicola (2004). *Diccionario de Filosofía*. México: Fondo de Cultura Económica, 4ª edición en español.
- Belina, Bernd (2005). Anglophones: If you want us to understand you, you will have to speak understabdably!. *Antipode. A Radical Journal of Geography*, 5, 853-855.
- Berardi, Franco (2007). *El sabio, el mercader y el guerrero: Del rechazo del trabajo al surgimiento del cognitariado*. Madrid: Acuarela libros y A. Machado Libros.
- Bialasiewicz, Luiza (2003). The many wor(l)ds of difference and dissent. *Antipode. A Radical Journal of Geography*, 35 (1), 14-23.
- Bourdieu, Pierre (2008). *Homo Academicus*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Brandao, Carlos Antonio (2020). El campo de los estudios urbanos y regionales a partir del Sur: anotaciones acerca de los desafíos teóricos y las posibilidades de una reconstrucción teórico-metodológica crítica en la periferia del capitalismo. *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 48 (144), 1-22.
- De Sousa Santos, Boaventura (2009). *Una epistemología del Sur*. México: Siglo Veintiuno Editores / CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Delgadillo, Víctor (2013). América Latina urbana: La construcción de un pensamiento teórico propio. Entrevista con Emilio Pradilla Cobos. *Andamios*, 10 (22), 185-201.
- Fernández, Víctor Ramiro; Amin, Ash y Vigil, José Ignacio (2008). *Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Glass, Ruth (1964). *London aspects of change*. Londres: Mac Gibbon & Kee.
- Guadarrama, Julio; Narciso, Carla y Ramírez, Blanca Rebeca (2021). *Movilidad residencial y cotidiana en Cuernavaca: sujetos, prácticas y territorios*. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.

- Lefebvre, Henri (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Quijano, Aníbal (2014). "El Buen Vivir": entre el desarrollo y la des/colonialidad del poder. En *Cuestiones y horizontes. De la dependencia histórico estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ramírez, Blanca Rebeca (2021). *Gentrificación rural y despojo*. UAM-Xochimilco y la Red Latinoamericana de Teóricos Urbanos, en proceso de publicación.
- Ramírez, Blanca Rebeca (2017). La ciudad gentrificada: del proceso a la adjetivación. En Daniel Hiernaux-Nicolas y Carmen Imelda González-Gómez, *La ciudad latinoamericana a debate. Perspectivas teóricas* (pp. 219-249). México: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Smith, Neil (2015 [1979]). Toward a theory of gentrification: A back to the city movement by capital, not by people. *Journal of the American Planning Association*, 45 (4), 538-548. Traducido en García Luz, Marina y Sabaté, Fernando: Neil Smith, *Gentrificación urbana y desarrollo desigual*. Barcelona: Icaria, 2015.
- Vainer, Carlos (2002). As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?. *Planejamento e Território. Ensaio sobre a desigualdade*. Cadernos IPPUR, XV (2)/XVI (1), 13-33.

Javier Ruiz-Tagle¹ y Carolina Aguilera²

IDEOLOGÍAS COLONIALES, NARRATIVAS Y PERCEPCIONES POPULARES PERSISTENTES DE OTREDAD ETNO- RACIAL EN LAS CAMBIANTES DINÁMICAS DE EXCLUSIÓN URBANA. DEBATES Y EVIDENCIA SOBRE MÉXICO, COLOMBIA, CHILE Y ARGENTINA

INTRODUCCIÓN: EL COLOR IMPORTA

Tal como en la mayor parte del mundo, la raza y la etnicidad en América Latina fue desarrollada a través de prácticas europeas de conversión de rasgos biológicos en significantes cruciales de diferencia durante el período colonial (Wade, 2010). La corona española mandató un sistema de castas que impulsó una separación entre españoles, indígenas, afrodescendientes y sus variadas mezclas, segregando así a la población en varias dimensiones de la vida social, incluyendo el ámbito residencial. Esta categorización etno-racial fue un principio organizador clave del imperio, utilizado como herramienta para el control social, para determinar derechos y para organizar ciudades. Incluyó aspectos raciales, como la ascendencia o el color, y aspectos étnicos, como el grado de aculturación respecto de la cultura española. Estos sistemas de estratificación se implementaron en conjunto con la emergencia de ideologías

1 Profesor asistente del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), investigador asociado del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS), e investigador asociado del Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (COES), todos en la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). Javier agradece el financiamiento del proyecto Fondecyt 1201488, y los proyectos Fondap 15110020 (CEDEUS) y 15130009 (COES).

2 Investigadora adjunta del Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (COES), y profesora instructora del Departamento de Sociología de la Universidad Diego Portales. Carolina agradece el financiamiento del proyecto Fondap 15130009 (COES).

que legitimaron la colonización (Wallerstein, 1991), luego reafirmadas con el llamado “racismo científico” de los siglos XVII y XVIII.

Las tres categorías iniciales (indígena, español-blanco y africano-negro) fueron luego complejizadas por el mestizaje y las etiquetas variaron en cada país. Pero independiente del grado de mezcla, una ideología general y persistente de blanqueamiento apuntó hacia la dominación blanca en la construcción de la mayor parte de las jerarquías sociales. Cada grupo racial tenía privilegios y restricciones, y hacia el final de la época colonial, había más de cien variaciones de mezcla (Benson, 2003). En efecto, investigaciones recientes (Gonzalbo, 2013) han demostrado que la clasificación era altamente fluida (con categorías que se superponían y/o cambiaban en el tiempo), permitiendo cierto grado de autoidentificación contingente por parte de los individuos (especialmente entre mestizos e indígenas). Este proceso estructural fue luego reinterpretado a través de la creación de una narrativa fundacional en el inicio de los nuevos Estados nacionales: el llamado “mito del mestizaje”. Durante la independencia, las élites políticas anunciaron el fin del sistema colonial de castas entre la población. Tratando de establecer un aspecto característico para cada uno de sus pueblos, varios académicos influyentes argumentaron a favor de una “nueva raza” —el mestizo— desde la mezcla entre colonizadores europeos y nativos americanos (Appelbaum et al., 2003). Sin embargo, las nuevas burocracias estatales continuaron operando ideológicamente bajo jerarquías del sistema racial y las élites se embarcaron en proyectos nacionalistas de blanqueamiento (Loveman, 2014).

El mito del mestizaje fue altamente influyente para la producción de las ciencias sociales latinoamericanas hasta tiempos recientes. El fuerte foco en aspectos de clase marcó un sesgo particular que oscureció o ignoró temas de raza y etnicidad, tanto en tiempos de las disputas sobre la marginalidad como en las aproximaciones neopositivistas actuales.³ La teoría de la marginalidad era una de las aproximaciones que lideraba el estudio de barrios pobres y segregados en áreas metropolitanas del continente entre los años cincuenta y los setenta. Abarcaba el trabajo de varios intelectuales (Aníbal Quijano, Gino Germani, Oscar Lewis y Roger Vekemans, entre otros) quienes, con diferentes matices, argumentaban que las sociedades latinoamericanas producían y reproducían espacios masivos caracterizados por personas que viven

3 Una excepción notable aquí es el trabajo de José Carlos Mariategui, considerado el primer marxista latinoamericano, quien sostuvo que las masas indígenas eran el verdadero proletariado del continente. Otras excepciones a esta tendencia dominante están descritas en el libro editado de Kevin Young: *Making the revolution: Histories of the Latin American left* [Haciendo la Revolución: Historias de la izquierda latinoamericana].

en condiciones de extrema pobreza, no tienen empleo (o solo informalmente), no comparten los valores hegemónicos de la sociedad y están desconectados de la participación política (Cortés, 2017). Esta teoría también fue intelectualmente disputada (Delfino, 2012), dado que algunos explicaban la pobreza urbana en términos de retrasos culturales (teoría de la modernización) y otros en términos de una economía dependiente (teoría de la dependencia) (Cortés, 2017). Sin embargo, el tratamiento de los asuntos indígenas desde estas aproximaciones era fundamentalmente en términos de clase. Luego, una parte importante de la producción en ciencias sociales desde los años 1980 (bajo presiones neoliberales, vacío de perspectivas críticas y siguiendo influencias norteamericanas), exceptuando a Brasil y Colombia, ha mantenido este foco en la clase social. En términos de segregación residencial, la literatura dominante en los estudios urbanos ha sido ciega respecto de la discriminación y exclusión por color, considerando que esos patrones son exclusivos de los Estados Unidos. Por ejemplo:

... la segregación residencial de los grupos desaventajados (...) no se estructura, como ocurre en los Estados Unidos de América, en torno al factor racial. (Rodríguez, 2001: 35)

...[e]n América Latina, enfocamos nuestra atención en la segregación socioeconómica, (...) considerando que las distintas desigualdades sociales, de ingresos y rango o clase social, representan las características más distintivas de la estructura social en países latinoamericanos —más que la pobreza, en cualquier caso. (Sabatini, 2006: 7, traducción de los autores).

Sin embargo, América Latina ha experimentado un movimiento hacia el multiculturalismo en las últimas décadas (Bengoa, 2009). Movimientos sociales indígenas y académicos críticos han cuestionado el mestizaje (Appelbaum et al., 2003), abriendo espacio a cambios en las agendas de investigación bajo perspectivas multiculturales. Los imaginarios previos de homogeneidad racial han sido desafiados a través de políticas de visibilización de comunidades indígenas y afrodescendientes en la mayoría de los países. Más allá del alcance de las reformas particulares, hay cambios significativos respecto a cómo las sociedades entienden su composición etno-racial. Dentro de esto, los cambios en los censos han sido paradigmáticos (Loveman, 2014): en 1980 solo tres países (Cuba, Brasil y Guatemala) incluían una pregunta sobre raza, color o etnicidad, pero en 2010, dieciocho países lo hicieron. Y esto fue el resultado de varios procesos políticos y sociales, ocurriendo en arenas nacionales e internacionales, desde políticas internacionales hasta movimientos sociales indígenas y afrodescendientes (Loveman, 2014).

No obstante, los censos son armas de doble filo. Son cruciales para aplicar políticas focalizadas para grupos discriminados y segregados y, como mencionamos arriba, algunos grupos etno-raciales están crecientemente dirigiendo sus demandas hacia los censos nacionales para su propia visibilización. Pero sus problemas son mucho más antiguos. A pesar de la naturaleza cambiante del mestizaje, la documentación colonial empleaba categorías fijas de diferencia, con consecuencias legales y sociales. Las categorías etno-raciales fueron inscritas en censos oficiales y archivos eclesiásticos, describiendo el estándar socioeconómico de un individuo, sus patrones residenciales, sacramentos cristianos y aspectos similares. Dentro de todas las prácticas materiales y simbólicas del colonialismo de entonces, los censos podrían ser una de las tecnologías —socialmente inscritas— de control social más duraderas. Los censos pueden ser descritos como la expresión arquetípica de formas tanto culturales como biológicas de esencialismo racial: esto es, la creencia de que las diferencias entre grupos raciales están configuradas por “esencias” fijas y uniformes que definen la clasificación de cada grupo racial (Soylu-Yalcinkaya et al., 2017). En ese sentido, la descripción de la construcción social alrededor de cada censo es muy útil para obtener un retrato sintético de diferentes esencialismos, en diferentes momentos de la historia y en diferentes partes del continente. Y el estudio cuantitativo de la segregación residencial depende fuertemente de cómo los censos están construidos por cada sociedad.

Con esta aproximación en mente, este artículo tiene un objetivo doble. Primero, criticar la ignorancia y la negación de temas de raza y etnicidad dentro de los estudios sobre segregación residencial en América Latina. Y segundo, identificar las herencias y legados coloniales en los escasos análisis existentes sobre segregación residencial etno-racial. Así, concluimos incentivando una agenda de investigación que destierre las dimensiones etno-raciales de la segregación residencial, ojalá de un modo decolonial. Debido a la escasez de estudios existentes, preferimos cubrir un conjunto de casos (en vez de enfocarnos en solo uno), privilegiando así una perspectiva comparativa. Presentamos a continuación evidencia y debates sobre las dimensiones etno-raciales de la segregación residencial en cuatro casos: México, Colombia, Chile y Argentina. Estos países representan diferentes variaciones del mito del mestizaje, que van desde el excepcionalismo blanco a las naciones mestizas.

El alcance de este artículo se limita a una revisión de la construcción social de la cuestión racial y étnica en cada país, su influencia en la negación académica de estos factores en el estudio de la segregación residencial, así como de la evidencia existente sobre segregación y otras formas de exclusión urbana de grupos etno-raciales en algunas ciudades

y regiones. En ese sentido, nuestro énfasis está en las construcciones sociales, tratando de revelar la persistencia del colonialismo a través de categorías como el mito del mestizaje y el excepcionalismo blanco. En nuestra descripción sobre exclusión urbana, tratamos de ir más allá del mero despliegue de índices específicos de segregación, incluyendo el establecimiento histórico de grupos sociales en el espacio urbano (y su situación socioeconómica), el acceso a bienes públicos urbanos, su situación habitacional, la experiencia cotidiana de encuentros en el espacio público e incluso imaginarios simbólicos. Además, aunque no aplicamos completamente un marco decolonial en el análisis, al final del artículo proponemos algunos caminos decoloniales para superar las mencionadas construcciones sociales. Asimismo, reconocemos que las categorías de mestizaje y excepcionalismo blanco no necesariamente calzan en las realidades de otros países latinoamericanos como Brasil, Perú o las islas del Caribe.

1. LA SEGREGACIÓN ETNO-RACIAL Y SUS EXPRESIONES EN AMÉRICA LATINA

La segregación residencial ha existido desde que las ciudades fueron establecidas, y el prefijo de “étnica” o “racial” depende de construcciones sociales específicas. Las diferenciaciones raciales vienen de categorizaciones físicas impuestas externamente, mientras que las diferenciaciones étnicas son identidades ratificadas y expresadas colectivamente. Así, la “regla de una gota” en Estados Unidos y la identidad “palestina” de ciudadanos árabes de Israel son ejemplos de construcciones raciales y étnicas, respectivamente.

En la literatura histórica se han identificado cuatro formas claras de segregación residencial racial y étnica: guetos clásicos, híper-guetos, enclaves étnicos y barrios exclusivos de clase alta. El gueto clásico era un espacio delimitado donde un solo grupo etno-racial estigmatizado era encerrado involuntariamente y donde se creaban instituciones paralelas y relaciones económicas internas, debido sobre todo a su carácter multi-clase (Marcuse, 1997; Wacquant, 2012). Hay tres ejemplos históricos de esto: el gueto judío de la Europa renacentista, la inclusión de los burakumin al final de la era Tokugawa en Japón y los guetos afro-americanos del período industrial en Estados Unidos. Los híper-guetos (guetos-paria o guetos mono-clase) (Marcuse, 1997), representan una radicalización de los guetos clásicos debido a procesos de desindustrialización, despoblamiento, cercenamiento del Estado de Bienestar, abandono institucional, estigmatización territorial y represión policial (Wacquant, 2008), y su principal característica es la composición mono-clase de su población. Los ejemplos de esto son abundantes, desde los

actuales sectores sur y poniente de Chicago, las *banlieues* rojas de la periferia de París, hasta las favelas de las metrópolis brasileras.

El enclave étnico es un área donde una comunidad étnica específica desarrolla su propia identidad y actividad económica, lo cual puede incentivar algún grado de segregación voluntaria entre sus residentes, aunque bajo fuerzas persistentes de racismo estructural y discriminación étnica. Aquí, los ejemplos más comentados son los barrios judíos, barrios latinos y barrios chinos en ciudades del norte global, aunque la globalización ha expandido esto muy rápidamente al sur global. Finalmente, los barrios exclusivos de clase alta son áreas donde grupos étnicos, raciales y/o socioeconómicos privilegiados se separan a sí mismos del resto, usualmente con apoyo directo o indirecto del Estado. El ejemplo más conocido en la literatura son los suburbios blancos y comunidades cerradas, aunque cada país tiene su propia expresión de exclusividad territorial. La creación de estas cuatro formas espaciales está enraizada en las particularidades de la estratificación social —y el *ethos* cultural que emana de ella— de cada sociedad. Y esto depende de cómo la raza, la etnicidad y la clase han sido socialmente construidas, mezcladas y complejizadas en cada contexto histórico y político (Ruiz-Tagle, 2013).

Las ciudades latinoamericanas precoloniales no eran una excepción a la segregación residencial. Como en todas las ciudades de la antigüedad, las divisiones sacro-políticas eran la fuerza que estratificaba los asentamientos humanos. Luego, el colonialismo impuso un nuevo y severo orden urbano que concretó físicamente las opresiones sociales masivas que empezaron a ocurrir. En particular, la segregación residencial fue inicialmente mandatada desde el siglo XVI por decretos de la corona española que favorecieron la separación de indígenas y no-indígenas, en una política consistente de segregación (Mörner y Gibson, 1962). Durante el colonialismo y la esclavitud, los afrodescendientes sí tuvieron un espacio en los asentamientos de las plantaciones (y en otros ambientes de trabajo), pero una vez liberados fueron excluidos de las ciudades e incluso de regiones enteras. Y en muchos países, los mestizos no tuvieron reconocimiento legal después de la independencia, y consecuentemente, no tuvieron canales regulares para establecerse en las ciudades. Durante la independencia y hasta la primera mitad del siglo XX, la influencia de la eugenesia como “mejoramiento de la raza” a través de medidas de higiene y salud pública, dejó sus marcas en las fases tempranas de la planificación urbana moderna (Almandoz, 2002). Básicamente, esto se tradujo en planes urbanos que separaron a “los civilizados” de “los bárbaros” (De Ramón, 2007) y esto empezó a combinar las bases etno-raciales de la discriminación con distancias de clase. Durante el siglo XX, los mercados de la tierra y de la vivien-

da terminaron naturalizando y fusionando las diferencias étnicas y raciales en amplias separaciones de clase. Para muchos académicos y funcionarios públicos entonces, la segregación residencial fue producida básicamente por un problema de asequibilidad económica (o en el mejor de los casos por la economía política que lleva a ese problema), oscureciendo así un gran número de casos en donde categorizaciones externas (raza) y/o identidades colectivas (etnicidad) fueron influencias poderosas en el ordenamiento socioespacial de los asentamientos urbanos. Dentro de esta narrativa general, las historias y trayectorias de cada país y ciudad fueron diferentes. En las próximas secciones tratamos de profundizar en cuatro de esos contextos.

2. MÉXICO: LA DESCOLONIZACIÓN DE UNA NACIÓN MESTIZA

Se puede decir que la narrativa más poderosa del mito del mestizaje fue desarrollada en México, la cual emergió después de la revolución. La raza se volvió un constituyente de la nacionalidad, a tal punto que ser mexicano significaba ser mestizo (Loveman, 2014), diferenciándose de los blancos solo en términos culturales (Villarreal, 2010). Los mestizos eran ilustrados como los símbolos de identidad, futuro de la nación, como mejoramiento biológico y cultural de la raza mexicana, y su enaltecimiento funcionó como prueba de no discriminación contra los indígenas (Castellanos et al., 2009).

Algunos discursos científicos y seudocientíficos contribuyeron a la ilustración de los indígenas como culturalmente atrasados, conduciendo así las políticas sanitarias y sociales hacia el mejoramiento racial (Bashford y Levine, 2010). Sin embargo, la idea de una nación mestiza empezó a ganar prominencia cuando el censo de 1921, el primero después de la revolución, confirmó a los mestizos como la mayoría de la población, seguido de los indígenas y luego de los blancos (Loveman, 2014). En 1930, las categorías raciales fueron borradas del censo, justificado por la supuesta integración de indígenas en el trabajo y la política, su asimilación cultural y su participación en el mestizaje (Loveman, 2014). Aquellos cambios fueron apoyados por perspectivas antirracistas que argumentaban que no se podían hacer distinciones raciales claras dentro de la población (Castellanos et al., 2009). Sesenta años después, sin embargo, el alzamiento zapatista influenció a los científicos sociales a una renovación en sus intereses en el racismo, con un impresionante crecimiento en número de publicaciones (Castellanos et al., 2009).

El mito del mestizaje tuvo la consecuencia de negar la contribución de los afrodescendientes (Hernández, 2004; Sue, 2013). Su invisibilidad puede ser explicada como un resultado de la condición colonial de esclavitud y de procesos de asimilación (Castellanos et al., 2009). Pero

las comunidades afrodescendientes se han organizado recientemente para visibilizar su existencia como un grupo distintivo y lograron, en 2015, la implementación de un inter-censo para ser contados oficialmente (INEGI, 2017). En aquel año, el 1,2% de la población total se autoidentificó como afromexicano, con cien municipios en donde esto fue más del 10%, y veintidós municipios donde esto fue más del 30% (INEGI, 2017). Aunque Ciudad de México, Baja California Sur y Nuevo León supuestamente no pertenecen a los asentamientos históricos de esta población, INEGI (2017) plantea que debido a la migración interna se han convertido en regiones significativas para la población afrodescendiente (entre 1.5 y 1.9%). No obstante, muchos afromexicanos se llaman a sí mismos “morenos”, por lo que las cifras podrían ser más altas (Gregorius, 2016). Además de esto, la mayoría de los afrodescendientes se identifican como indígenas y una parte significativa de ellos habla un idioma nativo (INEGI, 2017).

El racismo persiste en el lenguaje cotidiano de las escuelas, en los discursos políticos y en los medios de comunicación, reafirmando antiguas jerarquías raciales (Castellanos et al., 2009). Hoy en día, hay evidencia de un humor crecientemente racializado sobre afrodescendientes e indígenas (Sue y Golash-Boza, 2013), prejuicios contra personas de piel oscura, preferencias codificadas de empleo hacia pieles más claras, obstáculos familiares para la entrada de personas de piel oscura a través del matrimonio y afrodescendientes distanciándose a sí mismos de una identidad negra, entre otros problemas (Sue, 2013). Hay evidencia de indígenas urbanos trabajando en los puestos menos calificados y sufriendo discriminación laboral y desdén en sus lugares de trabajo, especialmente las mujeres (Castellanos et al., 2009). Además, una gran parte de la sociedad mexicana cree que los indígenas tienen limitaciones debido a su origen étnico, que deberían abandonar sus hábitos y que deberían vivir aparte (Castellanos et al., 2009). Y también hay racismo contra los afrodescendientes (Castellanos et al., 2009), con casos de amenazas de deportación a otros países, dado que la policía consideraba que no hay afrodescendientes en México, a pesar de tener DNI mexicano (Gregorius, 2016).

México amplió su población indígena en el censo de 2000 a través de la autoidentificación, como parte de los cambios hechos en los censos latinoamericanos de esa década, derivados de precedentes como la Convención 169 de la OIT: así, un 21,5% de la población se autoidentificó como indígena (INEGI, 2015). Los estudios de segregación etno-racial muestran que los indígenas siguen los patrones de los pobres informales, pero los niveles de concentración son más extremos para ellos, sus áreas están más hacinadas y su localización es más periférica (Monkkonen, 2012). Una fuerte correlación persiste

entre la raza y la clase social en la sociedad mexicana (Castellanos et al., 2009), incluyendo características lingüísticas y auto percepciones de etnicidad (Barbary, 2015).

La vida de los indígenas en ciudades del sur se caracteriza por una concentración en barrios marginales, con algunas redes de apoyo mutuo y en un entorno hostil marcado por estigmas históricos (París, 2003). En aquellas ciudades, los indígenas son vistos como extranjeros, residentes ilegítimos e incluso como invasores o apropiadores, especialmente en la ciudad de San Cristóbal de las Casas (París, 2003). Los indígenas y mestizos sí coexisten en los espacios públicos, pero sus intercambios están mediados por el prejuicio, lo cual refuerza su discriminación (París, 2003). En el área metropolitana de Pachuca, hubo un aumento en la segregación étnica entre 2000 y 2010, con indígenas concentrándose en una pequeña escala y coincidiendo con áreas históricamente marginalizadas o áreas en reestructuración (Linares y Ramírez, 2014).

En una escala regional, los patrones de segregación de los indígenas están fuertemente relacionados con la estratificación socioeconómica del territorio. Chiapas, Oaxaca y Guerrero son áreas donde la pobreza está altamente concentrada (Barbary, 2015) y una gran mayoría de los hogares sufre de inseguridad económica y exclusión en el acceso a servicios públicos, incluyendo agua, electricidad, alcantarillado, educación y salud. El aislamiento geográfico y comunicacional de las comunidades indígenas ha implicado una exclusión del resto de los mejoramientos sociales y económicos de México. Además, la emigración hacia Estados Unidos y Canadá también ha tenido un efecto perjudicial en las comunidades rurales, especialmente en las indígenas (Castellanos et al., 2009).

Respecto de los afrodescendientes, el inter-censo de 2015 describe sus bajos niveles de vida y condiciones habitacionales. En estándares nacionales, su participación en el mercado laboral, sus niveles de educación y su condición de *ni-ni*⁴ para los jóvenes, es la peor (INEGI, 2017). En los municipios en donde se concentran, la mayoría de los afrodescendientes trabajan en actividades económicas rurales (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca). No pudimos encontrar estudios sobre la relación entre estas cifras y la segregación residencial.

3. DEL MESTIZAJE AL MULTICULTURALISMO EN COLOMBIA

Los esclavos africanos fueron traídos a Colombia en grandes números desde el siglo XVI, para reemplazar a una población indígena decreciente y para trabajar en minería, agricultura, manufactura textil y servicio doméstico. Algunos afrodescendientes vivían en pueblos libres llamados palenques, donde vivían como cimarrones (esclavos fugi-

4 No estudia ni trabaja.

tivos). Los esclavos africanos lucharon por la independencia con la promesa de una libertad absoluta, siendo cerca del 60% del ejército de Simón Bolívar (De Roux, 2011). Sin embargo, el mito del mestizaje en Colombia solo incluyó a indígenas y españoles en la composición del país (Paschel, 2013).

La abolición de la esclavitud ocurrió en 1851, pero las leyes colombianas sólo reconocieron el estatus de los indígenas (Cunin, 2004). Los antiguos esclavos fueron considerados nuevos ciudadanos, pero sin derechos y oportunidades igualitarias, sin tierra ni vivienda y sin acceso a la educación y la participación política (De Roux, 2011). En ese contexto, la mayoría de los afrodescendientes se mudó a regiones relativamente aisladas, como la región del Pacífico, el norte del Cauca, la Patía y otras (De Roux, 2011), estableciéndose como campesinado libre y reafirmando su identidad racial. Esta segregación regional histórica tuvo a los indígenas y los mestizos ocupando el altiplano andino y a los afrodescendientes en las tierras bajas y en la costa (Williams, 2013). La penetración de actividades ilegales trajo el conflicto armado a la anteriormente tranquila región del Pacífico desde los años 1990 (De Roux, 2011; Williams, 2013). La región y su infraestructura completa empezó a ser disputada, lo cual llevó a un desplazamiento forzoso y masivo de comunidades afrodescendientes (Restrepo y Rojas, 2004). El número de afrocolombianos desplazados aumentó tres veces durante la década de 1990, totalizando 2.2 millones desde 1985 a 2000 (Esco-bar, 2004). La población desplazada llegó a las ciudades abandonada y sin esperanza, lo cual afectó sus luchas por derechos territoriales y culturales (Restrepo y Rojas, 2004), sufriendo una inclusión forzosa en la modernidad capitalista y nuevos encuentros y negociaciones de espacio y raza (Williams, 2013). Debido a su proximidad a la región del Pacífico, Cali y Medellín han concentrado históricamente más afrodescendientes, pero desde los años noventa Bogotá ha crecido como un nuevo destino para ellos (Villamizar, 2015).

Las categorías raciales fueron incluidas en el censo de 1990 (Loveman, 2014). Más tarde, la nueva constitución de 1991 y la Ley de Negritudes que mandató, les dieron a los afrodescendientes derechos colectivos de tierras, desarrollo étnico y participación política, mandataron el estudio de la herencia afrocolombiana en las escuelas y designaron escaños especiales de representación (Cunin, 2004; Esco-bar, 2004; Loveman, 2014; Paschel, 2013). Ambos cuerpos legislativos proporcionaron una apertura política crítica, con un reconocimiento de la diferencia, la cultura y la identidad étnica, en vez de la igualdad racial, como ha sido tradicionalmente el caso en Brasil y en Estados Unidos (Paschel, 2010). Esto ha llevado a un creciente orgullo y auto-identificación etno-racial en los últimos veinte años (Loveman, 2014),

aunque los indígenas viviendo en zonas urbanas no han seguido un patrón similar de política identitaria. De acuerdo con cifras oficiales, un 10,6% de la población se autoidentifica como negro o afrocolombiano y un 3,4% como indígena (Hernández, 2005). Sin embargo, el número de afrodescendientes es altamente cuestionable debido a la connotación aún peyorativa del término “negro” (De Roux, 2011). La actual situación de los afrocolombianos es muy desaventajada: tienen los peores ingresos, escaso acceso a la salud, educación y servicios sociales y altos niveles de mortalidad infantil y materna (Paschel, 2010; Villamizar, 2015; Vivas, 2013).

La segregación etno-racial en Colombia es mayoritariamente regional: el 90% de la población de la región del Pacífico es afrodescendiente (Paschel, 2010). Sin embargo, alrededor del 70% de los afrodescendientes vive en ciudades, con una importante presencia en Cali, Cartagena, Buenaventura y Medellín (Agudelo, 2004; Barbary, 2004; De Roux, 2011) y recientemente en Bogotá. Cali tiene patrones persistentes de alta segregación y acceso desigual a varios servicios (Vivas, 2013). Los afrodescendientes, indígenas y mestizos están concentrados en las áreas más pobres, con imágenes excluyentes de otredad y color de piel. Hay reportes de abuso y violencia policial, desempleo, agresiones verbales, discriminación en el transporte público y percepciones de inseguridad (Urrea y Quintín, 2000). Los espacios de concentración negro-mulatos son llamados “guetos” (Urrea y Quintín, 2000), capturando así la falta de movilidad e integración social de los afrodescendientes. Respecto de los indígenas, el 21,4% de ellos vive en ciudades, pero sus dinámicas de segregación han sido mucho menos estudiadas (Paz, 2012).

Bogotá, Medellín, Soacha y Barranquilla también presentan altos niveles de segregación racial, y los afrocolombianos sufren de racismo y discriminación a su llegada y cuando tratan de buscar vivienda (Villamizar, 2015). En Bogotá, las agrupaciones de afrodescendientes en el sur, norponiente y centro de la ciudad presentan altas tasas de vulnerabilidad en comparación con los mestizos (Villamizar, 2015). Las identidades actuales de los afrodescendientes giran en torno a los estereotipos persistentes, el molde indígena de la Constitución de 1991, y la homogenización de las etnicidades afro bajo la insignia única de “Comunidades Negras” (Restrepo y Rojas, 2004). La posición desaventajada de los afrodescendientes se relaciona con procesos de largo plazo que vinculan las desigualdades regionales con la composición racialmente jerarquizada de las clases sociales (Barbary, 2004).

Los pueblos indígenas tienden a concentrarse en regiones orientales, donde representan entre un 22% y un 61% de la población, mientras que en algunas regiones centrales están casi ausentes (DANE, 2005). Aquellos que viven en el campo tienen programas de educación bi-

lingüe, y tierras colectivas y autogobernadas que representan casi un tercio del territorio colombiano (Cunin, 2004), pero su relación con los campesinos está marcada por el aislamiento político (Bocarejo, 2012). No pudimos encontrar estudios de sus patrones de segregación urbana.

4. VIEJAS Y NUEVAS POLÍTICAS RACIALES EN CHILE

En Chile, el mito del mestizaje tomó la forma de un imaginario nacional blanco, por una supuesta exterminación (excepto en regiones del sur) de poblaciones indígenas y un bajo porcentaje de afrodescendientes. El aparato cultural creó la imagen de una raza excepcional y privilegiada, el mestizo chileno, como una síntesis de dos razas patriarcales y guerreras (inmigrantes suecos llegados a España y araucanos, o mapuches), la cual era más blanca que en otros países. Esta nueva raza se volvió parte de un proyecto de modernización, un símbolo de ideología nacionalista y una fuente de cultura popular (Gutiérrez, 2010; Subercaseaux, 2007).

Los indígenas mapuches fueron capaces de resistir la invasión española y fueron inicialmente enaltecidos como guerreros y luchadores por los nuevos chilenos independientes. Sin embargo, fueron luego discriminados y tratados como incivilizados y relegados a pequeños territorios (Richards, 2016). Los derechos de ciudadanía para los mapuches fueron entregados después de la independencia al sur del río Bío-Bío, donde permanecieron como independientes del Estado chileno hasta el final del siglo XIX. No obstante, esta división reforzó la construcción identitaria binaria entre blancos y no-blancos, y los excluyó del proyecto nacional y de los ideales políticos, científicos y académicos de superioridad europea. Así, el término “indio” fue reservado a personas viviendo en zonas australes y denotaba rasgos de violencia, pobreza, rebeldía, falta de historia, etc. (Waldman, 2004). El censo de 1813 incluyó una pregunta sobre los orígenes, separando categorías entre “españoles y extranjeros europeos” por un lado, y “casta” por el otro. Sin embargo, esa pregunta fue cancelada y los indígenas fueron contados separadamente. Además, los funcionarios públicos creían que las preguntas sobre religión o lenguaje eran irrelevantes (Loveman, 2014) y que había una única raza, con iguales derechos y deberes (Estefane, 2004: 57).

El racismo creció aferrado a la formación del Estado Nación, incluyendo la irrupción militar sobre tierras mapuches, las cuales pasaron a manos de chilenos y colonizadores extranjeros (Waldman, 2004). Durante las décadas de 1920 y 1930, el sistema político chileno buscó la integración de los mapuches, proveyendo caminos y escuelas rurales. Durante la primera mitad del siglo XX, Chile continuó sustentando su homogeneidad etno-racial y, en tal sentido, no incluyó ninguna categoría racial en el censo (Loveman, 2014), por lo que los indígenas eran

aún contados separadamente. Los movimientos sociales privilegiaron ideologías de clase por sobre el contenido étnico y el multiculturalismo privilegió la redistribución por sobre el reconocimiento, aunque solo con políticas paliativas (Richards, 2016). Durante el gobierno de Allende (1970-1973), los pueblos indígenas fueron reconocidos como individuos cuya cultura se diferenciaba de la mayoría del país, aunque la izquierda política nunca separó la cuestión indígena de la cuestión rural. Luego, la dictadura militar prohibió las organizaciones mapuches y muchos miembros fueron detenidos y desaparecidos, y una nueva legislación permitió la propiedad individual de tierras mapuches, para convertirlos en pequeños agricultores. Desde los años 1990 en adelante, un nuevo movimiento indígena empezó a surgir (Bengoa, 2009) y hubo una nueva Ley Indígena para proteger las tierras mapuches y para incentivarlos a entrar en el sistema político. Sin embargo, su acceso a los recursos naturales no fue garantizado, su voz en las decisiones sobre nuevas represas hidroeléctricas no fue tomada en cuenta, y su inserción en la industria agroforestal fue altamente desaventajada (Waldman, 2004).

Aunque la esclavitud fue abolida en 1811, los afrodescendientes desaparecieron de las estadísticas oficiales y la mayoría de ellos fueron forzados a emigrar hacia Perú (Campos, 2017; Oro Negro, 2001). Los pocos que permanecieron fueron “blaqueados” y “diluidos” por prácticas de mestizaje. Antes del censo de 2012, hubo una movilización de comunidades afrodescendientes para su inclusión y visibilidad, pero su único logro fue que los funcionarios del censo fueran capacitados para escribir “afrodescendiente” en la celda asignada para “otro”. En 2017, el censo fue repetido de manera abreviada, pero no hubo tal capacitación. La única pregunta étnica es aún sobre autoidentificación indígena. Hoy en día, el racismo contra los nativos está siendo reconocido más abiertamente y muchas comunidades mapuches están ahora involucradas en protestas y luchas contra intereses privados y estatales en sus territorios rurales.

En el área metropolitana de Santiago, los mapuches autoidentificados son el 4,58% de la población, casi el mismo número absoluto que en la región de la Araucanía, donde han vivido históricamente. Los mapuches que llegaron a Santiago durante el siglo XX fueron forzados a la asimilación en la periferia segregada, sin establecer enclaves étnicos. Pero como parte de un nuevo momento de la política identitaria mapuche, hay algún grado de segregación voluntaria en algunos distritos, lo cual ha llevado a una emergencia cultural (Fontana y Caulkins, 2016) y a una etnificación de la demanda por vivienda (Imilan, 2017). Así, más allá de la discriminación y la inclusión, la identidad y la cultura mapuche ha sido de alguna manera preservada y fortalecida (Gissi, 2004).

El número de inmigrantes latinoamericanos ha crecido de 0,81% en 1992 a 7.0% en 2019, con un enorme incremento en los últimos diez años. Peruanos, bolivianos y argentinos eran la mayoría hasta los 2000, pero los venezolanos, haitianos y colombianos han crecido de manera exponencial en los últimos siete años. La mayoría de los inmigrantes sufre de explotación y exclusión como trabajadores, especialmente los afrodescendientes. Viven temerosos de su representación en los medios de comunicación, del maltrato desde los chilenos y de la experiencia de ser “el otro” en la ciudad (Margarit y Bijit, 2014; Tijoux, 2013). Los inmigrantes de bajos ingresos se concentran en áreas centrales y peri-centrales de las grandes ciudades y están relegados a un parque residencial informal, ilegal y racista (Contreras et al., 2015). En ciudades como Santiago y Antofagasta sufren de intensa rotación, degradación y desinversión, lo cual favorece los mercados ilegales (Contreras et al., 2015; Margarit y Bijit, 2014). Además, los inmigrantes viven en condiciones altamente hacinadas y muchos de ellos están establecidos en nuevos asentamientos informales (Stang y Stefoni, 2016).

5. EXCEPCIONALISMO BLANCO EN ARGENTINA

La autoimagen de los argentinos como nación blanca de descendientes europeos es el legado de campañas político-intelectuales de blanqueamiento, exterminación de nativos y programas de inmigración selectiva (Ko, 2014), apoyando la relación entre raza, cultura y progreso (Courtis et al., 2009). Así, el excepcionalismo blanco significa que los argentinos se consideran a sí mismos étnica y racialmente diferentes del resto de América Latina, con una preferencia categórica por todo lo que viene de Europa y un particular desdén hacia el mestizaje (Ko, 2014). Hacia finales del siglo XIX, los pueblos indígenas fueron geográfica y políticamente fragmentados, entre “zonas civilizadas” y territorios bajo el dominio indígena (Courtis et al., 2009). Las campañas militares del final del siglo XIX y comienzos del XX abrieron esos territorios para la agricultura blanca y los nativos fueron incorporados a la fuerza de trabajo (Courtis et al., 2009). Al mismo tiempo, los reportes censales insistían en el declive de la población indígena y su dilución dentro de la masa general (Loveman, 2014).

También construyeron una creencia de que Argentina no tenía afrodescendientes (Jensen, 2013). Su presencia fue borrada de los registros y de la conciencia, a pesar de la evidencia de cientos de miles de africanos llegando a Argentina durante el colonialismo (Ghosh, 2013). De hecho, los esclavos africanos fueron más de un tercio de la población de Buenos Aires a comienzos del siglo XIX (Ghosh, 2013). Después de la independencia, la población afrodescendiente de hecho disminuyó, debido a su inclusión en las fuerzas armadas para la sangrienta guerra

contra Paraguay a mediados del siglo XIX, la fiebre amarilla en Buenos Aires en 1871 (Ghosh, 2013) y la migración de algunos a Brasil y Uruguay, países que fueron algo menos hostiles para ellos (Ghosh, 2013). Además, su legado fue también reprimido y distorsionado por un imaginario hegemónico (Solomianski, 2015). En este contexto, Argentina nunca incluyó una pregunta en su censo para capturar la raza o el color después de la independencia, y los funcionarios públicos en 1865 creían que los argentinos eran completamente blancos (Loveman, 2014).

Durante el siglo XX, ningún censo incluyó una pregunta por la raza o la etnicidad, con la excepción de un censo especial sobre pueblos indígenas en 1960 (Loveman, 2014). Durante las décadas de 1940 y 1950, Buenos Aires sufrió una fuerte migración interna debido al peronismo y la industrialización, lo cual reforzó la discriminación hacia los indígenas. Nuevos apelativos socioétnicos aparecieron entonces, como “cabecita negra” y “descamisados”, y antiguos apelativos fueron resignificados, como “criollo” e incluso “argentino” (Grimson, 2008; 2016). Aún hoy día, los individuos de clase trabajadora son racializados como “negros”. La opinión pública considera que las villas miseria están pobladas de personas de piel oscura, ya sean locales o de países vecinos (Ko, 2014). Los extranjeros latinoamericanos son tratados como una raza diferente: bolivianos y paraguayos son llamados “bolita” y “boliguayos” (Kaminker, 2015; Ko, 2014).

Sin embargo, el clima intelectual de la última parte del siglo XX contribuyó a la expansión de los estudios sobre la herencia afroargentina e indígena (Solomianski, 2015) y varios cambios recientes se han hecho en esa dirección, sugiriendo un proceso que avanza hacia la interculturalidad (Grabner, 2012). Los pueblos indígenas fueron reconocidos constitucionalmente en 1994 y su autonomía fue otorgada en 2000. El censo del bicentenario (2010) incluyó las categorías de afrodescendientes e indígenas por primera vez desde 1887, incluyendo una campaña de sensibilización racial que demostró la existencia de afroargentinos (Jensen, 2013; Ko, 2014). Este censo reportó la existencia de 4,5% de inmigrantes (la mayoría de Sudamérica), 0,4% de afrodescendientes y 2,4% de indígenas. La inclusión de categorías etno-raciales estuvo rodeada de negociaciones y disputas entre diferentes actores, en un contexto de internacionalización de los movimientos afrodescendientes en la década previa y una conferencia contra el racismo organizada por las Naciones Unidas (López, 2006). Además, los nuevos textos escolares habían empezado a incluir la historia de los pueblos indígenas y afrodescendientes (Ko, 2014).

No obstante, siempre ha habido resistencia desde sectores conservadores y desde la inercia social (Ko, 2014). Así, las diferencias de alguna manera pasaron desde la invisibilidad a la híper-visibilidad

(Kaminker, 2015). Hay discursos racistas contra los indígenas en las escuelas, en el parlamento y en los discursos cotidianos contra inmigrantes latinoamericanos (Courtis et al., 2009). Los mapuches, también establecidos en el sur de Argentina, son considerados una minoría étnica excluida que vive bajo una dominación lingüística y cultural, y así algunos movimientos emancipatorios han surgido para la reparación histórica y para la aplicación de acuerdos internacionales (Vázquez, 2002). Los inmigrantes de Bolivia, Paraguay y Perú son la mayoría de la fuerza de trabajo de bajos ingresos y son discriminados debido a sus rasgos indígenas. Así, las actuales olas migratorias han concentrado las agendas gubernamentales y de las ciencias sociales sobre la raza (Kaminker, 2015).

Los pocos estudios sobre segregación etno-racial muestran dinámicas socioeconómicas que se mezclan con el racismo (Kaminker, 2015; Segura, 2012), desde la racialización de las villas miseria (Margulis, 1997) a la formación de agrupaciones de nacionalidad, con conflictos alrededor de la construcción, uso y disposición del espacio urbano (Kaminker, 2015). En la ciudad de Rosario, por ejemplo, hay una concentración de afroargentinos en una zona portuaria desde finales del siglo XIX, los cuales son estigmatizados como atrasados, y se han vuelto más visibles debido a los rápidos cambios en el área (Broguet, 2016). En Mar del Plata, los inmigrantes de países no vecinos se localizan en áreas centrales, y los inmigrantes de países vecinos se concentran en localidades menores y en asentamientos dispersos de áreas rurales (Lucero, 2003). Y en Buenos Aires hay altas tasas de segregación de inmigrantes paraguayos y bolivianos (Mera, 2014).

CONCLUSIONES

Hay varias versiones del mito del mestizaje. En Argentina y Chile, esto fue pensado para el blanqueamiento. En Colombia y México, el mestizaje representa a una población mixta donde la ascendencia indígena era reconocidamente significativa, pero sin embargo fue desapareciendo en el tiempo. En todos los países, excepto Colombia, los afrodescendientes fueron invisibilizados hasta hace muy poco. La durabilidad del mito ha llevado a una amplia negación de la discriminación racial en América Latina, en donde se enaltecen las virtudes del mestizaje con orgullo nacionalista, especialmente cuando se compara con la estricta segregación y la falta de mezcla racial de Estados Unidos (Dulitzky, 2005).

Respecto de la autoimagen nacional, tanto en Chile como en Argentina la mayoría de la población se considera a sí misma más blanca que otros países latinoamericanos. Y en los cuatro casos, las élites son casi exclusivamente blancas y viven en barrios altamente segregados y exclusivos. En términos de negritud, Chile, Argentina y México han

negado su historia de afrodescendientes y han empezado a reconocerla solo recientemente. En Colombia, la afrodescendencia es discriminada por la mayoría y, a pesar de sentimientos crecientes de orgullo y conciencia, aún es asumida con vergüenza por un importante número de afrocolombianos. Respecto de la actitud hacia los mestizos, son discriminados en Argentina, considerados el promedio o la mayoría en Chile y Colombia (aunque no la élite) y son culturalmente enaltecidos en México. Y solo últimamente, hay una lenta pero creciente tendencia de autoidentificación etno-racial. Esto ocurre con el legado indígena en las clases populares de México, con la afrodescendencia en Colombia, con incipientes procesos político-culturales hacia la interculturalidad en Argentina, y con la segregación medianamente voluntaria y el surgimiento cultural del indigenismo en Chile. De hecho, desde el “estallido social” de Chile de 2019, millones de personas han estado marchando con solo dos banderas: la chilena y la mapuche.

Aunque la construcción etno-racial histórica fue diferente en cada país, la dominación y los privilegios son resultados comunes. Hay patrones persistentes de segregación etno-racial en América Latina, junto con la segregación de clases, como una supervivencia de las ideologías coloniales y de construcción de Estados Nación. Esto se expresa en diferentes escalas, debido a patrones de asentamiento de largo plazo y migraciones internas y externas, y dentro de contextos rurales y urbanos, vinculado a estrategias de migración de los recién llegados y al racismo contra las personas con rasgos no blancos. En los cuatro países mencionados, las prácticas de resistencia y de integración a los mercados laborales por parte de migrantes internos y de países latinoamericanos tienden a definir puntos de barrios racializados tanto en áreas centrales, o en barrios pobres del peri-centro o la periferia (muchos de ellos informales). Así, hay fuerte evidencia sobre la interseccionalidad entre etnicidad, raza y clase social.

Un marco decolonial, siguiendo el concepto de “colonialidad del poder” (Quijano, 2000), nos permite comprender las bases estructurales de esta relación. Esta idea afirma que las construcciones nacionales culturales (por ejemplo, el mito del mestizaje) sostienen y reproducen un orden capitalista global e influyen en relaciones locales fuertes entre jerarquías etno-raciales y socioeconómicas. La sociedad general asume que los mestizos, afrodescendientes e indígenas son individuos de bajo valor, de los cuales se puede abusar en términos económicos, sociales y culturales, lo que a su vez justifica maltratos interpersonales, bajos salarios y barrios más pobres. Siguiendo aquellas perspectivas, podemos entender cómo las variantes del mito del mestizaje esconden diferencias etno-raciales bajo el supuesto predominio de la segregación residencial socioeconómica. En este respecto, aunque presentamos

estudios sobre Colombia y México que muestran evidencia de cierta “porosidad” en áreas de altos ingresos hacia los afrodescendientes y los indígenas, estos son solo excepciones. Como reflexiona Wade (2013): “Las ideologías y prácticas latinoamericanas de mestizaje contienen dentro de sí la dinámica de la igualdad y la diferencia y de la democracia racial y el racismo al mismo tiempo” (p. 45). Esto significa que la dimensión etno-racial de la segregación no establece una jerarquía social aislada, debido a que está fuertemente interconectada con líneas de diferencia socioeconómicas y de género.

Una parte importante de la evidencia presentada arriba se apoya en datos censales, lo que enfatiza la mencionada contradicción sobre el uso del censo: son usados para propósitos de visibilización, pero, antes que nada, son herramientas para clasificaciones esencialistas heredadas de tecnologías coloniales de control social. En algún sentido entonces, estamos atrapados en una paradoja decolonial, tratando de visibilizar la variedad de nuestras diferencias, pero usando las mismas tecnologías que silenciaron esas diferencias. Todos los censos se apoyan en la autoidentificación como medio para la clasificación étnica y racial. Aunque no hay imposiciones externas, las categorías ofrecidas son siempre prefijadas y reducidas, no solo en aras de la parsimonia estadística, sino debido a un profundo y arraigado proceso de producir esencias y separar grupos discretos. Así como el censo de Estados Unidos dejó de contar a los mulatos en 1930 y adoptó la “regla de una gota” (separando blancos y negros), varios otros países latinoamericanos han adoptado medidas políticas para separar y clasificar artificialmente a su población a lo largo de líneas etno-raciales, lo cual a menudo ha tenido consecuencias espaciales. Dos procesos son extremadamente útiles para ver esta influencia: las leyes y el espacio. Lefebvre (1991) sostenía que las relaciones sociales necesitan factores que las fijen para poder permanecer en el tiempo y, así, tanto la promulgación de leyes (por ejemplo, la legislación del *apartheid*) como la producción del espacio (por ejemplo, la segregación residencial) convierten las dinámicas sociales en una realidad concreta: una realidad que termina siendo mucho más difícil de transformar.⁵ A pesar del incipiente surgimiento del multiculturalismo en América Latina, la persistencia de ciudades y regiones segregadas en términos étnicos y raciales pondrá un pesado freno a cualquier transformación rápida.

Sostenemos aquí que una perspectiva decolonial para el estudio de aspectos de raza, etnicidad y clase social de la exclusión urbana debería considerar al menos cuatro factores. Primero, el uso de categorías de análisis fluidas e históricamente construidas. Segundo, una posiciona-

5 Sobre esto, ver también Blandy y Sibley (2010); Butler (2009); Harvey (1973).

lidad relativa e interseccional de la clase social, la raza y la etnicidad, lo cual complejiza cualquier análisis estricto de categorías fijas. Tercero, un reconocimiento de las autoidentificaciones etno-raciales, aunque considerando que éstas rara vez calzan con las categorizaciones externas, y que ambas sirven intereses distintos: la primera para demandas de reconocimiento y la segunda para la dominación social. Y cuarto, un reconocimiento de las concepciones locales sobre el espacio y las prácticas de exclusión urbana, diferente a lo que el Estado y la tradición académica imponen en el estudio de la segregación residencial y sus problemas relacionados. Todo esto llama a un esfuerzo desde la academia, tanto en términos de contenido sociohistórico como de heterodoxia metodológica. Y creemos que, bajo la corriente actual de movimientos sociales en el continente, se están construyendo nuevos espacios de investigación para la descolonización de la investigación urbana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agudelo, Carlos (2004). No todos vienen del río: construcción de identidades negras urbanas y movilización política en Colombia. En Eduardo Restrepo y Axel Rojas (Eds.), *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia* (pp. 173-194). Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Almandoz, Arturo (2002). *Planning Latin America's capital cities, 1850-1950*. Londres: Routledge.
- Appelbaum, Nancy; Macpherson, Anne y Roseblatt, Karin (2003). *Race and Nation in Modern Latin America*. The University of North Carolina Press.
- Barbary, Olivier (2004). El componente socio-racial de la segregación residencial en Cali. En Olivier Barbary y Fernando Urrea (Eds.), *Gente negra en Colombia: Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico* (pp. 157-194). Medellín: Editorial Lealón/CIDSE/Univalle-IRD-Colciencias.
- Barbary, Olivier (2015). Social inequalities and indigenous populations in Mexico: A plural approach. En Patrick Simon, Victor Piché y Amélie Gagnon (Eds.), *Social statistics and ethnic diversity* (pp. 209-228). Nueva York: Springer.
- Bashford, Alison y Levine, Philippa (2010). *The Oxford Handbook of the History of Eugenics*. Oxford University Press.
- Bengoa, José (2009). ¿Una segunda etapa de la Emergencia Indígena en América Latina? *Cuadernos de Antropología Social*, 29 (1), 7-22.

- Benson, Sonia (2003). *The Hispanic American Almanac: A Reference Work on Hispanics in the United States (third edition)*. Detroit: Thompson Gale.
- Blandy, Sarah y Sibley, David (2010). Law, boundaries and the production of space. *Social & Legal Studies*, 19 (3), 275-284.
- Bocarejo, Diana (2012). Emancipation or enclosure? The spatialization of difference and urban ethnic contestation in Colombia. *Antipode*, 44 (3), 663-683.
- Broguet, Julia (2016). "Lo negro en algún lado está...": orden espacial-racial y candombe afrouruguayo en el barrio Refinería (Rosario, Argentina). *Revista Colombiana de Antropología*, 52 (1), 197-222.
- Butler, Chris (2009). Critical legal studies and the politics of space. *Social & Legal Studies*, 18 (3), 313-332.
- Campos, Luis (2017). Los negros no cuentan. Acerca de las demandas de reconocimiento de los afrodescendientes en Chile y la exclusión pigmentocrática. *Antropologías del Sur*, 4 (8), 15-31.
- Castellanos, Alicia; Gómez, Jorge y Pineda, Francisco (2009). Racist discourse in Mexico. En Teun Van Dijk (Ed.), *Racism and discourse in Latin America* (pp. 217-258). Lanham, Maryland: Lexington Books.
- Contreras, Yasna; Ala-Louko, Veera y Labbé, Grisel (2015). Acceso exclusionario y racista a la vivienda formal e informal en las áreas centrales de Santiago e Iquique. *Polis*, 14 (42), 53-78.
- Cortés, Alexis (2017). Aníbal Quijano: Marginalidad y urbanización dependiente en América Latina. *Polis*, 16 (46), 221-238.
- Courtis, Corina; Pacecca, María I.; Lenton, Diana; Belvedere, Carlos; Caggiano, Sergio; Casaravilla, Diego y Halpern, Gerardo (2009). Racism and discourse: A portrait of the Argentine situation. En Teun Van Dijk (Ed.), *Racism and discourse in Latin America* (pp. 13-56). Lanham, Maryland: Lexington Books.
- Cunin, Elisabeth (2004). De la esclavitud al multiculturalismo: el antropólogo entre identidad rechazada e identidad instrumentalizada. En Eduardo Restrepo y Axel Rojas (Eds.), *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia* (pp. 141-156). Popayán: Universidad del Cauca.
- DANE (2005). *Mapa de población indígena, rom y afrocolombiana*. DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística Retrieved from <http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/etnias.pdf>
- De Ramón, Armando (2007). *Santiago de Chile (1541-1991): Historia de una sociedad urbana*. Santiago: Catalonia.

- De Roux, Gustavo (2011). *Los Afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Delfino, Andrea (2012). La noción de marginalidad en la teoría social latinoamericana: Surgimiento y actualidad. *Universitas Humanística*, 74(1), 17-34.
- Dulitzky, Ariel (2005). A region in denial: Racial discrimination and racism in Latin America. En Anani Dzidzienyo y Suzanne Oboler (Eds.), *Neither Enemies nor Friends: Latinos, Blacks, Afro-Latinos* (pp. 39-60). MacMillan.
- Escobar, Arturo (2004). Desplazamientos, desarrollo y modernidad en el Pacífico colombiano. En Eduardo Restrepo y Axel Rojas (Eds.), *Conflicto e (in)visibilidad: Retos en los estudios de la gente negra en Colombia* (pp. 53-72). Popayán: Universidad del Cauca.
- Estefane, Andrés (2004). "Un alto en el camino para saber cuántos somos...". Los censos de población y la construcción de lealtades nacionales. Chile, siglo XIX. *Historia*, 37 (1), 33-59.
- Fontana, Mauro y Caulkins, Matthew (2016). Espacios mapuche en el área metropolitana de Santiago hoy. *Planeo*, 28 (1), 1-12.
- Ghosh, Palash (2013). *Blackout: How Argentina "Eliminated" africans from its history And conscience*. International Business Times. <http://www.ibtimes.com/blackout-how-argentina-eliminated-africans-its-history-conscience-1289381>
- Gissi, Nicolás (2004). Segregación espacial mapuche en la ciudad de Santiago de Chile: ¿Negación o revitalización identitaria? *Revista de Urbanismo*, 9 (1), 141-153.
- Gonzalbo, Pilar (2013). La trampa de las castas. En Solange Alberro y Pilar Gonzalbo (Eds.), *La sociedad novohispana. Estereotipos y realidades* (pp. 15-193). México: El Colegio de México.
- Grabner, Stephan (2012). *Africans in a country "Without blacks": Challenges and accomplishments of the integration of recent african immigrants in Argentina*. http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1398
- Gregorius, Arlene (2016). *Los negros de México que han sido "borrados de la historia"*. BBC Mundo. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160410_cultura_mexico_comunidad_negra_discriminacion_wbm
- Grimson, Alejandro (2008). The making of new urban borders: Neoliberalism and protest in Buenos Aires. *Antipode*, 40(4), 504-512.
- Grimson, Alejandro (2016). Racialidad, etnicidad y clase en los orígenes del peronismo, Argentina 1945. *Working Paper Series*, 93,

- 1-59. http://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/WP-Grimson-Online.pdf
- Gutiérrez, Horacio (2010). Exaltación del mestizo: La invención del roto chileno. *Universum*, 25 (1), 122-139.
- Harvey, David (1973). *Social justice and the city*. Arnold.
- Hernández, Astrid (2005). *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística Retrieved from https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf
- Hernández, Marco P. (2004). *African mexicans and the discourse on modern nation*. University Press of America.
- Imilan, Walter (2017). Demandas indígenas por vivienda en Santiago de Chile. En Walter Imilan, Jorge Larenas, Gustavo Carrasco y Sandra Rivera (Eds.), *¿Hacia dónde va la vivienda en Chile? Nuevos desafíos en el hábitat residencial* (pp. 37-48). Adrede Editorial.
- INEGI (2015). *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Estados Unidos Mexicanos*. Aguascalientes, Mexico: Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf
- INEGI (2017). *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México*. Aguascalientes, Mexico: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825090272.pdf
- Jensen, Katherine (2013). *Framing Afrodescendants in a country “donde no hay negros”*: A critical analysis of the 2010 Argentine census survey of African descent. University of Texas at Austin, Austin, TX. <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/22437/JENSEN-THESIS-2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kaminker, Sergio (2015). Descentrar el estudio de la segregación residencial: Cargas, legados y reflexiones para su estudio en ciudades intermedias de América Latina. *Bifurcaciones. Revista de Estudios Culturales Urbanos*, 19 (1), 1-14.
- Ko, Chisu (2014). From whiteness to diversity: crossing the racial threshold in bicentennial Argentina. *Ethnic and Racial Studies*, 37 (14), 2529-2546.
- Lefebvre, Henri (1991). *The production of space*. Blackwell.
- Linares, Santiago y Ramírez, Iván (2014). Segregación espacial de minorías étnicas: propuesta metodológica y análisis empírico de la población indígena en el área metropolitana de Pachuca (2000 y 2010). *Plaza Pública*, 7 (12), 158-179.

- López, Laura (2006). De transnacionalización y censos. Los “afrodescendientes” en Argentina. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 1 (2), 265-286.
- Loveman, Mara (2014). *National colors: Racial classification and the state in Latin America*. Oxford University Press.
- Lucero, Patricia (2003). El status étnico en la estructuración del espacio del partido de General Pueyrredón, provincia de Buenos Aires, Argentina. *GeoFocus*, 3 (1), 105-126.
- Marcuse, Peter (1997). The enclave, the citadel, and the ghetto: What has changed in the post-fordist US city. *Urban Affairs Review*, 33 (2), 228-264.
- Margarit, Daisy y Bijit, Karina (2014). Barrios y población inmigrantes: el caso de la comuna de Santiago. *Revista INVI*, 29 (81), 19-77.
- Margulis, Mario (1997). Cultura y discriminación social en la época de la globalización. *Nueva Sociedad*, 152 (1), 37-52.
- Mera, Gabriela (2014). Migración paraguaya en la Ciudad de Buenos Aires (2010): distribución espacial y pobreza. *Revista Latinoamericana de Población*, 8 (14), 57-80.
- Monkkonen, Paavo (2012). La segregación residencial en el México urbano: niveles y patrones. *EURE*, 38 (114), 125-146.
- Mörner, Magnus y Gibson, Charles (1962). Diego Muñoz Camargo and the segregation policy of the Spanish Crown. *Hispanic American Historical Review*, 42 (4), 558-568.
- Oro Negro, F. d. A. d. C. (2001). *Los afrodescendientes de Arica*. Oro Negro, Fundación de Afrodescendientes de Chile. <http://usuarios.multimania.es/oronegro/presentacion.htm>
- París, Dolores (2003). Discriminación laboral y segregación espacial en ciudades del sureste mexicano. En Alicia Castellanos (Ed.), *Imágenes del racismo en México* (pp. 143-180). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Paschel, Tianna (2010). The right to difference: Explaining Colombia’s shift from color blindness to the law of black communities. *American Journal of Sociology*, 116 (3), 729-769.
- Paschel, Tianna (2013). “The beautiful faces of my black people”: Race, ethnicity and the politics of Colombia’s 2005 census. *Ethnic & Racial Studies*, 36 (10), 1544-1563.
- Paz, Claudia (2012). *Atlas sociodemográfico de los pueblos indígenas y afrodescendientes en Colombia*. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1264/1/S201161_es.pdf
- Quijano, Aníbal (2000). Coloniality of power and eurocentrism in Latin America. *International Sociology*, 15 (2), 215-232.

- Restrepo, Eduardo y Rojas, Axel (2004). *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*. Universidad del Cauca.
- Richards, Patricia (2016). *Racismo. El modelo chileno y el multiculturalismo neoliberal bajo la Concertación 1990-2010*. Pehuén.
- Rodríguez, Jorge (2001). Segregación residencial socioeconómica: ¿Qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa? *Serie Población y Desarrollo (CEPAL)*, 16 (1), 7-77.
- Ruiz-Tagle, Javier (2013). A theory of socio-spatial integration: Problems, policies and concepts from a US perspective. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (2), 388-408.
- Sabatini, Francisco (2006). *The social spatial segregation in the cities of Latin America*. S. D. D. InterAmerican Development Bank, Social Programs Division. <https://publications.iadb.org/handle/11319/716>
- Segura, Ramiro (2012). Elementos para un crítica de la noción de segregación residencial socioeconómica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, 2 (1), 106-133.
- Solomianski, Alejandro (2015). Argentina y negritud: desde la otredad radicalizada hacia discursos más igualitarios [Argentina and blackness: From radicalized otherness towards more egalitarian discourses]. *Cuadernos de Literatura*, 19 (38), 99-118.
- Soylu-Yalcinkaya, Nur; Estrada-Villalta, Sara y Adams, Glenn (2017). The (biological or cultural) essence of essentialism: Implications for policy support among dominant and subordinated groups. *Frontiers in Psychology*, 8(900), 1-10.
- Stang, María F. y Stefoni, Carolina (2016). La microfísica de las fronteras: Criminalización, racialización y expulsabilidad de los migrantes colombianos en Antofagasta, Chile. *Astrolabio*, 17 (1), 42-80.
- Subercaseaux, Bernardo (2007). Raza y nación: El caso de Chile. *A Contracorriente*, 5 (1), 29-63.
- Sue, Christina (2013). *Land of the cosmic race: race mixture, racism, and blackness in Mexico*. Oxford University Press.
- Sue, Christina y Golash-Boza, Tanya (2013). "It was only a joke": How racial humour fuels colour-blind ideologies in Mexico and Peru. *Ethnic and Racial Studies*, 36 (10), 1582-1598.
- Tijoux, María E. (2013). Las escuelas de la inmigración en la ciudad de Santiago: elementos para una educación contra el racismo. *Polis*, 12 (35), 287-307.
- Urrea, Fernando y Quintín, Pedro (2000). *Segregación urbana y violencia en Cali: trayectorias de vida de jóvenes negros del distrito de Agua-blanca* Société prise en otage (Colombie), Marseilles, France. <http://>

biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cidse-univalle/20121113043808/segregacion.pdf

- Vázquez, Héctor (2002). Procesos identitarios, “minorías” étnicas y etnicidad: los mapuches de la República Argentina. *Annis. Revue d'études des sociétés et cultures contemporaines Europe/Amérique*, 2 (1), 1-20.
- Villamizar, Sebastián (2015). Desigualdades sociales, ¿inequidades espaciales? Análisis de la segregación sociorracial en Bogotá (2005-2011). *Revista Colombiana de Sociología*, 38 (2), 67-92.
- Villarreal, Andrés (2010). Stratification by Skin Color in Contemporary Mexico. *American Sociological Review*, 75 (5), 652-678.
- Vivas, Harvy (2013). Persistence of the Residential Segregation and Composition of the Human Capital for Neighborhoods in the City of Cali. *Ensayos sobre Política Económica*, 31 (70), 121-155.
- Wacquant, Loïc (2008). *Urban outcasts: A comparative sociology of advanced marginality*. Polity Press.
- Wacquant, Loïc (2012). A Janus-faced institution of ethnoracial closure: A sociological specification of the ghetto. En Ray Hutchison y Bruce Haynes (Eds.), *The Ghetto: Contemporary global issues and controversies* (pp. 1-32). Westview Press.
- Wade, Peter (2010). *Race and ethnicity in Latin America*. Pluto Press.
- Wade, Peter (2013). Racismo, democracia racial, mestizaje y relaciones de sexo/género. *Tabula Rasa*, 18 (1), 45-74.
- Waldman, Gilda (2004). Chile: Indígenas y mestizos negados. *Política y Cultura*, 21 (1), 97-110.
- Wallerstein, Immanuel (1991). The ideological tensions of capitalism: Universalism versus racism and sexism. En Étienne Balibar & Immanuel Wallerstein (Eds.), *Race, nation, class: Ambiguous identities* (pp. 29-36). Verso.
- Williams, Fatimah (2013). Afro-Colombians and the cosmopolitan city: New negotiations of race and space in Bogotá, Colombia. *Latin American Perspectives*, 40 (2), 105-117.

Guillermo Jajamovich,¹ Camila Saraiva²
y Gabriel Silvestre³

CIRCULACIÓN DE IDEAS DE PLANIFICACIÓN URBANA Y DE POLÍTICAS URBANAS EN AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

Con motivo de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, la atención mundial se centró en América Latina. Hábitat III, como se le conoce comúnmente, se llevó a cabo en Quito, Ecuador, en octubre de 2016. Según *Cities Alliance*, organizar la conferencia en América Latina fue una elección estratégica, ya que “la región ha alimentado importantes innovaciones en términos de urbanización y política urbana”.⁴

Desde su creación en 1999 por iniciativa del Banco Mundial y las Naciones Unidas, la coalición de múltiples donantes *Cities Alliance* ha estado promoviendo experiencias de innovación latinoamericanas que van desde presupuestos participativos y planes maestros de ciudades hasta mejoras en los sistemas de transporte y asentamientos informales. Como reconoce la organización: “América Latina es una rica fuente de recursos de conocimiento, y *Cities Alliance* proporciona una plataforma flexible para compartir conocimientos y trabajar mancomunados”.⁵ Esta *vignette* relaciona ciudades latinoamericanas, redes de ciudades, organizaciones internacionales y variadas circulaciones de políticas

1 Investigador adjunto del CONICET con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Universidad de Buenos Aires.

2 Becaria posdoctoral de la Urban Studies Foundation en el Centro de Ingeniería, Modelado y Ciencias Sociales Aplicadas de la Universidad Federal de ABC.

3 Profesor-investigador en la Escuela de Arquitectura, Planeamiento y Paisajismo de la Universidad de Newcastle, Reino Unido.

4 <https://www.citiesalliance.org/newsroom/news/spotlight/latin-america-mobilises-for-habitat-iii-cities-alliance-offers-platform-for>

5 Idem.

urbanas. También abre una serie de preguntas sobre la difusión de las políticas urbanas: ¿Qué se está difundiendo? ¿Quién las difunde? ¿Cómo las difunden? ¿Es este un fenómeno nuevo? ¿Cuál es el papel de las ciudades latinoamericanas en la geopolítica de la circulación de las políticas urbanas?

Las ciudades latinoamericanas han sido históricamente influenciadas y moldeadas por ideas extranjeras desde el siglo XVI y el comienzo de las colonizaciones española y portuguesa. No obstante, desde finales de los años ochenta y noventa, la región ha llamado la atención internacional. En muchos países, las dictaduras de los años sesenta y setenta dieron lugar a gobiernos democráticos en los ochenta. Desde entonces han ido surgiendo varias experiencias municipales para abordar creativamente la desigualdad histórica en las ciudades latinoamericanas mientras que otras, paradójicamente, parecen reproducirla.

Este texto se centra en la difusión de ideas, transferencias y movilidad de políticas urbanas en América Latina. Por política urbana estamos considerando aquí sólo las acciones estatales/gubernamentales que afectan y, potencialmente, transforman el espacio urbano (Marques, 2017) y su materialidad, es decir, las redes de infraestructura, inauguraciones de carreteras, construcción y regulación de espacios habitables, circulación, transporte y ocio. Estas políticas se asocian muy a menudo con los gobiernos locales, aunque a veces pueden involucrar acciones de gobiernos provinciales y nacionales, todos inmersos e influenciados por circuitos globales de formulación de políticas.

El trabajo tiene como objetivo explorar la yuxtaposición entre el desarrollo de las ciudades latinoamericanas y los circuitos internacionales de ideas urbanas y formulación de políticas desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad. Para ello, nos basamos en las contribuciones teóricas y metodológicas de la historia transnacional, la historia del urbanismo y la planificación urbana y la perspectiva de *policy mobility*.

Para los historiadores de la planificación, las transformaciones urbanas siempre han estado influenciadas por modelos, ya sean esquemas utópicos (Choay, 2005) o ciudades realmente existentes (Ward, 2013). Estas perspectivas han examinado los modos y las razones por las cuales las ideas y prácticas de planificación de otros lugares han sido tan fundamentales para el desarrollo urbano de ciertas ciudades (Sutcliffe, 1981). En medio de estos análisis, se ha prestado especial atención al rol del colonialismo en la determinación de los flujos internacionales de las ideas y prácticas de planificación (King, 1989). Buscando sistematizar la difusión internacional de la planificación, Ward (2000) señala tres dimensiones a tener en cuenta. En primer lugar, los mecanismos de difusión, es decir, a través de conexiones individuales, reuniones profesionales o acciones intergubernamentales. En segundo lugar, la

transformación de estas ideas y prácticas en el proceso de difusión. En tercer lugar, las causas de la difusión, es decir, en qué medida la difusión podría considerarse un reflejo de contextos económicos, políticos y culturales más amplios conectados con las relaciones internacionales. Como detallaremos en la siguiente sección, la literatura sobre la historia de la planificación y el urbanismo también informó enfoques sobre la planificación urbana y el urbanismo en América Latina y sus conexiones con Europa y los Estados Unidos.⁶

Otro enfoque para examinar estas “exportaciones e importaciones” de conocimiento es el de la historiografía transnacional (Hietala, 1987; Saunier, 2002). En lugar de centrarse en la difusión, esta literatura examina el papel de las interconexiones entre los gobiernos locales para la difusión de las políticas urbanas a lo largo de los siglos XIX y XX. Según Saunier (2008), es posible identificar tres regímenes diferentes en la historia transnacional de las conexiones municipales. El primero se articuló en torno a los intercambios entre pares, a menudo entre alcaldes y técnicos municipales, en torno a soluciones urbanas (tecnologías, normativas y proyectos) adecuadas a la metrópoli moderna de finales del siglo XIX y principios del XX. El segundo régimen se caracterizó por la actuación de instituciones transnacionales más estructuradas —asociaciones de ciudades y, después de la Segunda Guerra Mundial, agencias multilaterales— intermediarias en los intercambios municipales y que servían como centros de referencia del conocimiento. El tercer régimen a partir de la década de 1980 está marcado por la competencia entre las ciudades y la proliferación de redes de ciudades en torno a una variedad de temas.

La literatura sobre movilidad de políticas urbanas (*policy mobility*) surge más recientemente en los estudios urbanos y estudia cómo las políticas, el conocimiento de las políticas y las mejores prácticas viajan entre diferentes lugares. Esta perspectiva analiza los actores, las prácticas, relaciones de poder e infraestructuras que inciden en la (re)producción, adopción y el viaje de las políticas así como el proceso de mutación que estas políticas experimentan mientras están “en movimiento” (Temenos y McCann, 2016). Este marco conceptualiza la producción del espacio urbano como un proceso relacional que se extiende a través del tiempo y a diferentes escalas. Así, entiende la formulación de políticas urbanas como procesos relacionales y territoriales, es decir, simultáneamente en movimiento e incrustada en un lugar (Peck y Theodore, 2010; Cochrane y Ward 2012). Esta lente relacional-territorial implica estudiar las

6 Investigadores como Hardoy, Almandoz, Novick, Gorelik, Rigotti, Leme, Rezende y Pechman, entre otros, han subrayado las conexiones transnacionales en el desarrollo del urbanismo y las políticas urbanas en América Latina.

prácticas de los actores —que pueden ser agentes estatales o no, tales como expertos, consultores y activistas— y los espacios y las tecnologías por donde circula el conocimiento de las políticas, como por ejemplo, conferencias, protestas, trabajos de consultoría, turismo de políticas urbanas, giras y medios tradicionales y electrónicos. La diferencia más destacada entre la perspectiva de movilidad de las políticas (*policy mobility*) y otros enfoques, y lo que constituye una de sus contribuciones más importantes, es una conceptualización espacial-relacional de cómo se producen las políticas y el espacio urbano.

Si bien esta perspectiva reconoce los flujos multidireccionales de las políticas urbanas, todavía se centra fuertemente en los circuitos norte-norte o, a lo sumo, en las relaciones norte-sur. Con el objetivo de evitar dicho sesgo, este trabajo analiza la difusión de políticas urbanas en las ciudades latinoamericanas y destaca la necesidad de analizar las yuxtaposiciones contemporáneas entre circuitos norte-sur, sur-sur e incluso sur-norte respecto de la difusión de las políticas urbanas. Sostenemos que las ciudades latinoamericanas brindan un punto de vista privilegiado para observar estos procesos y ampliar las experiencias aún limitadas que orientan las conceptualizaciones recientes sobre la difusión y movilidad de las políticas urbanas.

Inspirada en el diálogo antes mencionado entre la historia de la planificación, la movilidad de las políticas y la historia transnacional, y tomando en cuenta la posición histórica de América Latina en las geopolíticas de la circulación, movilidad y difusión de las políticas urbanas, la siguiente revisión se divide en tres períodos: 1. Las sociedades urbanas postcoloniales y la difusión de ideas de planificación (1850-1950); 2. Circuitos de ayuda exterior y desarrollismo (1950-1980); 3. Ajustes neoliberales y los múltiples circuitos de difusión de las políticas (1980-2020). El tercer período se analizará en forma detallada abordando dos episodios de difusión, circulación y movilidad de políticas urbanas en las ciudades latinoamericanas. Primero, analizaremos el proyecto de reurbanización de Puerto Madero como un episodio de difusión, circulación y movilidad de grandes proyectos urbanos y políticas urbanas que yuxtapone circuitos de política urbana en dirección norte-sur —entre Barcelona y Buenos Aires— y sur-sur. En segundo lugar, presentaremos una serie de políticas de mejoramiento de barrios informales —*slum upgrading*— en ciudades latinoamericanas mostrando cambiantes actores y circuitos de transferencia involucrados. Finalmente, presentaremos una serie de conclusiones y nuevas fronteras de investigación para el abordaje de la difusión, circulación y movilidad de políticas urbanas.

1. CIRCUITOS INTERNACIONALES DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO URBANO EN AMÉRICA LATINA

1.1. LA MODERNIZACIÓN DE LAS METRÓPOLIS ENTRE 1850 Y 1950

La consolidación de las sociedades urbanas en las capitales de América Latina comenzó a producirse en la segunda mitad del siglo XIX con el rápido crecimiento de la población y el auge económico proporcionado por la exportación de productos agrícolas y minerales. Las élites locales se embarcaron en proyectos similares de modernización urbana y construcción nacional con el objetivo, por un lado, de mejorar la infraestructura de las industrias orientadas a la exportación (por ejemplo, ferrocarriles, puertos, saneamiento) y, por el otro, superar la imagen de las ciudades coloniales y fomentar un sentido de ciudades cosmopolitas con visión de futuro. Si Inglaterra fue el paradigma de una economía liberal —con muchas empresas invirtiendo en la región—, Francia sirvió como referencia cultural para “las bellas artes y la civilización, el refinamiento y la urbanidad con diferentes élites locales adoptando el llamado ‘estilo francés’ en diferentes aspectos de la vida doméstica y pública en las ciudades” (Almandoz, 2002: 17). El París del Segundo Imperio personificó la modernidad urbana y sirvió de inspiración para la transformación de espacios y ciudades poscoloniales en “ciudades burguesas”.

La difusión de las ideas de planificación tiene, según King (1980), una historia más larga de lo que a menudo se reconoce. No obstante, es con el advenimiento del urbanismo como un campo de conocimiento distintivo a principios del siglo XX cuando se constituyeron redes activas y fértiles de intercambio de conocimiento (Sutcliffe, 1981; Ward, 2005). No sólo se difundieron modelos de planificación a través de publicaciones y congresos, sino que se capacitó a profesionales latinoamericanos en Europa mientras se invitaba a expertos extranjeros a dar conferencias y, frecuentemente, se les encargaba planes de obras públicas (Hardoy, 1988; Leme, 1999; Novick, 2003). Profesionales extranjeros estuvieron presentes en grupos privados que procuraban encargos en la región y también participaron en concursos de propuestas de planificación. Los planificadores vinculados con el *Musée Social*, con sede en París, estuvieron particularmente activos en América Latina. La institución, creada en 1894, fue una versión temprana de un *think-tank* dedicado al estudio del bienestar social y reunió a profesionales que estudiaron los efectos de la industrialización y el crecimiento urbano (Horne, 2002). Muchos de estos expertos fueron contratados en la región donde “una constelación de urbanistas y arquitectos paisajistas franceses” (Cody, 2003: 93) estuvo activa entre 1910 y 1950 en lugares como Buenos Aires, Caracas, La Habana, Montevideo, Quito y Río de

Janeiro (Pechman, 1996). A pesar de la presencia dominante de ideas extranjeras, sería un error describir estas relaciones de poder como “pasivas” o “dependientes”. Almandoz (2002) destaca la “correspondencia” de intereses entre las élites locales y los grupos extranjeros, mientras que Novick (2009: 5) resume las múltiples formas en que los estudios urbanos han examinado estas intervenciones a través de conceptos tales como “transferencia”, “préstamo”, “exportación-importación”, “traducción”, “circulación” o “difusión”. Asimismo, señala el proceso de “retrotransferencia” que tendría la experiencia de los expertos extranjeros en América Latina “tanto en sus doctrinas como en sus carreras posteriores” (Novick, 2003: 266).

Las emergentes capitales burguesas de América Latina tuvieron en la remodelación de París tras las Grandes Obras llevadas a cabo por el barón Haussmann entre 1850 y 1870 su principal fuente de ideas de planificación. Tal modelo se caracterizó por el interés en la circulación del tráfico, la higiene y la monumentalidad. En el período que Almandoz (2002) denominó las reformas de la *Belle Époque* de las décadas de 1890-1910, el “modelo Haussmann” se aplicó de manera fragmentada en las capitales, particularmente en el ensanchamiento de calles dotadas de monumentos, bulevares y la creación de plazas y espacios verdes, como en la Ciudad de México, Montevideo y Santiago de Chile (Hardoy, 1988). Asimismo, se llevaron a cabo programas de renovación más extensos en Buenos Aires con el alcalde Torcuato de Alvear (1883-1887) y en Río de Janeiro con el alcalde Pereira Passos (1903-1906), ambos elogiados localmente como versiones de Haussmann (Benchimol, 1992; Hardoy, 1988; Gorelik, 1998). Pereira Passos es un ejemplo de cómo se difunde el conocimiento de la planificación en su época. Fue miembro activo de la asociación local de ingenieros que promovió intercambios científicos en Europa, se formó en París durante el período de las Grandes Obras y procuró amplios planes de remodelación de la ciudad (Needell, 1987). Al ser nombrado alcalde, una combinación de circunstancias económicas favorables y poderes sin precedentes le permitieron llevar a cabo estos planes que implicaron el derrumbe de partes importantes de la ciudad junto con un programa federal de modernización del puerto. Río de Janeiro se transformó materialmente con nuevas calles, infraestructura subterránea y parques, y culturalmente con espacios como bulevares, cafés y una ópera que replicaba la vida urbana de las ciudades europeas. En la ciudad burguesa de Río de la década de 1910 las prácticas culturales y de economía popular fueron prohibidas y una parte significativa de los pobres urbanos fue expulsada mediante la demolición de viviendas (Needell, 1987). Teniendo pocas opciones más que residir en asentamientos precarios, algunos de los grupos desplazados consolidaron la ocupación inicial de los cerros (*morros*)

que circundan la ciudad dando lugar al surgimiento de las primeras *favelas* (Abreu, 1987). La precariedad de la vivienda también fue una condición generalizada en otras ciudades de la región, siendo las casas abarrotadas de la vecindad la opción preferida por los migrantes pobres del campo —muchos de ellos eran esclavos recientemente liberados— e inmigrantes de Europa y de otros rincones del mundo (Hardoy, 1988). Aparte de las limitadas iniciativas de las instituciones filantrópicas e industriales, esta situación se agravaría a medida que la población continuara creciendo.

Las preocupaciones por el “embellecimiento” y la extensión de los centros urbanos latinoamericanos dieron paso, gradualmente, a planes más complejos para estructurar el espacio urbano en las décadas de 1920 y 1930. En las primeras décadas del siglo XX la población en muchas ciudades se duplicó o triplicó —tal como sucedió en Bogotá, Lima y Santiago— o superó el millón de habitantes —como en Ciudad de México, San Pablo y Río de Janeiro—, al tiempo que Buenos Aires duplicó esa cifra. Esto supuso un pasaje del *urbanismo* a la *planificación urbana* (Almandoz, 2002). Los análisis detallados proporcionados por los expertos extranjeros, tales como el plan de Donat Agache para Río de Janeiro en 1926 o el de Maurice Rotival para Caracas en 1939, fueron ilustrativos del cambio de época; aunque todavía arraigados en los ejemplos de Haussmann, trataron de responder a los desafíos del rápido crecimiento (Almandoz, 1999, Pereira, 2002). Para la transformación de las ciudades latinoamericanas en metrópolis, la París de la década de 1850 ya no era un modelo adecuado. Las ideas modernistas del arquitecto suizo-francés Le Corbusier —un “propagandista itinerante” (Home, 1990) que viajó a Sudamérica en varias ocasiones y trabajó con profesionales locales (Liernur y Pschepiurca, 2008)— y la planificación urbana norteamericana capturaron la imaginación de una nueva generación de arquitectos y urbanistas. La agenda civilizadora de la ciudad burguesa fue reemplazada por el intento de hacer planes urbanos racionales y funcionales: vías centrales fluidas, rascacielos de alta densidad y amplios espacios verdes. Esta transición comenzó en el período de entreguerras y se establecería después de la Segunda Guerra Mundial con la promesa de una “modernidad técnica” representada por “planes maestros, zonificación, ordenanzas e instrumentos e instituciones relacionados con la planificación copiados de los Estados Unidos” (Almandoz, 2006: 99) tornándose predominantes en la región.

1.2. LA CONFIGURACIÓN DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA ENTRE 1950 Y 1980

El período inmediato a la posguerra estuvo marcado por muchos cambios en el *modus operandi* de los intercambios de políticas urbanas a

partir de la creación de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial. En el contexto de la Guerra Fría, el influjo ejercido por las ideas comunistas y el “ejemplo cubano” fueron vistos por estas organizaciones como una amenaza potencial para la reconfiguración en curso del poder capitalista mundial (Ram-samy, 2006). Por lo tanto, los intercambios de ideas y las conexiones municipales de larga data alrededor de la ciudad fueron controlados progresivamente por organizaciones internacionales a través de la “ayuda al desarrollo” (Ewen y Saunier, 2008; Cochrane, 2011). En el campo emergente de la “ayuda al desarrollo”, la ONU, el Banco Mundial y el “*Four points program*” del gobierno de los Estados Unidos, defendido por el presidente Truman, desempeñaron un rol fundamental.

Otra organización relevante en la región fue la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, creada en 1948 en Santiago de Chile para promover iniciativas que pudieran superar el subdesarrollo y dar el salto definitivo hacia el progreso (Almandoz, 2008). Entre ellas se encontraba la promoción de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) como vía para el crecimiento económico y la modernización. En este marco, se postulaba que las ciudades desempeñaban un rol muy relevante aunque contradictorio. Por un lado, eran vistas como fundamentales para la modernización, en oposición a las áreas rurales asociadas al atraso. Por otro lado, encarnaban las fallas estructurales del proyecto ISI que impedían el proceso de superación de las características más persistentes de las sociedades tradicionales (no modernas): urbanización sin industrialización, tasas de mortalidad reducidas y aumento de la tasa de natalidad, migración del campo a la ciudad con la correspondiente incapacidad de esta última para procesar la presión demográfica (Ja-jamovich y Cortés, 2019).

En este contexto, la cuestión habitacional cobró protagonismo. Como se discutió en la sección anterior, el destino de muchos inmigrantes recién llegados era la autoconstrucción en asentamientos ilegales y subdivisiones irregulares con infraestructura inadecuada. En la década del ochenta, una alta proporción de muchas ciudades grandes —oscilando entre el 25 y más del 50 por ciento— correspondía a áreas urbanizadas de manera informal (Portes y Walton, 1981). Además del flujo de ideas de planificación y zonificación desde el norte sobre la región, un flujo sustancial de fondos, ideas y recomendaciones de políticas se dirigieron a abordar el problema habitacional.

Confirmando su poder geopolítico y hegemónico sobre América Latina, el gobierno de los Estados Unidos lanzó en 1961 un programa de ayuda integral para América Latina, concebido con distintos aportes de los gobiernos nacionales de la región (Darnton, 2012). El programa

“Alianza para el Progreso” incluyó la construcción de viviendas masivas para los pobres, entre otras acciones sobre distribución de ingresos, diversificación de exportaciones, reforma agraria, analfabetismo de adultos, reducción de la inflación y estabilidad de precios. El programa enfrentó muchas dificultades para ser implementado, particularmente cuando se necesitaban importantes reformas económicas y agrarias (Edwards, 2009). En contraste, sirvió para catalizar transformaciones que ya estaban en curso. En Río de Janeiro, por ejemplo, los fondos de la Alianza para el Progreso apoyaron las políticas de vivienda implementadas por el gobernador Carlos Lacerda, conocido por su postura conservadora y anticomunista. Esto resultó en la remoción de *favelas* bien ubicadas y el reasentamiento de su población en unidades habitacionales construidas por el Estado en áreas distantes de la ciudad. Con los fondos de la Alianza para el Progreso se construyeron miles de viviendas en otras ciudades latinoamericanas, cambiando su fisonomía y reforzando el debate social (y moral) en torno a la propiedad habitacional (Benmergui, 2009).

A pesar de esto, la organización popular continuaba creciendo, así como la resistencia a los traslados forzados y los reclamos para mejorar las condiciones de los asentamientos informales. Este contexto favoreció el desarrollo de ideas sobre “autoayuda” y *slum upgrading* en la “ayuda al desarrollo”. Tales ideas circulan internacionalmente al menos desde la década del cincuenta (Harris, 2020). Dos personajes clave para su difusión fueron el arquitecto alemán Otto Koenigsberger y el arquitecto británico John F. C. Turner. Después de trabajar en proyectos habitacionales en India, donde desarrolló por primera vez sus ideas a favor de la autoayuda (Liscombe, 2006), Koenigsberger se convirtió en consultor de la ONU. Turner se mudó a Perú a fines de la década del cincuenta, donde —invitado por la ONU y el Banco Mundial— asesoró iniciativas de autoayuda y de mejora desplegadas por los gobiernos locales y nacionales (Chávez et al., 2000). En este sentido, cabe destacar cómo las organizaciones internacionales sirvieron como plataformas para el trabajo de los planificadores transnacionales (Ward, 2010). Sin embargo, sus carreras individuales también demuestran cómo los centros académicos de reconocidas universidades europeas y norteamericanas siguieron siendo fundamentales para la diseminación de ideas de planificación urbana para países más pobres, tanto en la oferta de apoyo a proyectos desarrollados en estos países como en la recepción de profesionales recién egresados de los mismos. Koenigsberger inició en la década del cincuenta un programa de arquitectura tropical en la Architectural Association de Londres, que en la década de 1970 se trasladó al University College of London dando lugar al Development Planning Unit (DPU). John F.C. Turner comenzó a dictar clases en el

Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) en el año 1965, y más tarde también se convirtió en asociado de la DPU. Koenigsberger y Turner proporcionan buenos ejemplos de “retrotransferencia” (Novick, 2009), como se mencionó en la sección anterior.

La apropiación de las ideas de Turner por parte del Banco Mundial ilustra cómo las organizaciones internacionales seleccionan, traducen, adaptan y diseminan modelos de políticas. La promoción de la autoayuda por parte de Turner fue una respuesta a condiciones locales signadas por un creciente protagonismo popular y por la idea de colocar a los habitantes de los asentamientos ilegales a cargo del control de sus entornos habitacionales (Harris, 2003; Cohen, 2015). Por el contrario, para el Banco Mundial el problema era que la falta de servicios urbanos esenciales y la congestión en las ciudades podrían generar costos crecientes en vivienda y empleo, disminuyendo así su productividad (Cohen et al., 1983). De ahí que los principios que guiaron las actividades del Banco se centraron en encontrar soluciones de bajo costo para albergar a los pobres sin subsidio público, estimular inversiones privadas locales, asegurar la recuperación de los costos y promover la replicabilidad de las soluciones (Jones y Ward, 1994). Sin embargo, el atractivo popular de las ideas de Turner fue de gran ayuda para dar legitimidad y adhesión local a los proyectos del Banco Mundial (Jones, 2012; Harris, 2003).

El período de posguerra también estuvo marcado por la creación de redes educativas, de investigación y de políticas relevantes que articulaban los flujos de conocimiento sur-sur (Jajamovich y Cortés, 2019). Esto incluyó a la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, la mencionada CEPAL y numerosos centros interdisciplinarios desplegados en las principales ciudades de América Latina.

Dentro de algunas de estas redes, las transferencias de políticas y teorías urbanas en sentido norte-sur también fueron criticadas como casos de subordinación cultural (Novick, 2003; Jajamovich, 2017; Gorelik, 2017). Por el contrario, dado que el proceso acelerado de urbanización en América Latina tenía características diferentes a la urbanización en otras regiones, se postulaba que las políticas urbanas y la teorización sobre las ciudades latinoamericanas debían desarrollarse en y desde la propia región.

1.3. POLÍTICAS URBANAS Y NEOLIBERALISMOS ENTRE 1980 Y 2020

La década del ochenta marcó un período de crisis de deuda para América Latina y otros “países en desarrollo”. Como condición para acceder a préstamos, el FMI y el Banco Mundial exigieron a los gobiernos que implementaran programas de ajuste estructural, conocidos como el

Consenso de Washington, que implicaban reformas institucionales y políticas. En consecuencia, el financiamiento de proyectos de infraestructura (mejoramiento de barrios informales, sitios y servicios), que prevaleció en la primera década de actividad del Banco Mundial en el sector urbano (1972-1982), se desplazó hacia el “desarrollo institucional”. El objetivo fue impulsar reformas encaminadas a reconfigurar el rol del Estado (a escala nacional, regional y local) y ampliar la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, subordinando así las políticas gubernamentales a las demandas del mercado inmobiliario y adoptando modelos de planificación urbana *market oriented*. De ahí que se hiciera hincapié en la regularización del suelo urbano (inspirada en las ideas neoliberales del economista peruano Hernando De Soto), en instrumentos para flexibilizar las restricciones de uso del suelo y en la creación de sistemas financieros habitacionales. Esto se reflejó en las ciudades a través de una combinación de deterioro de indicadores sociales, fortalecimiento de movimientos sociales y manifestaciones.

Paralelamente, en consonancia con el contexto internacional y la crisis del ciclo “expansivo” o “desarrollista” —partiendo de múltiples procesos como la deslocalización industrial, el fin del crecimiento demográfico por la migración y la proliferación de espacios insulares—, profundas transformaciones a nivel urbano marcan este período en América Latina. Tales transformaciones consisten en cambios morfológicos y económicos, modificaciones de las políticas urbanas y mutaciones en las formas de conceptualizar la ciudad (Menazzi, 2013).

Las políticas y prácticas urbanas en este período estuvieron marcadas por la transición desde la planificación integral hacia la planificación urbana estratégica, la cual procura una creciente integración con los procesos de reestructuración global. En ese marco, los grandes proyectos urbanos (GPU) aparecen como una forma de intervención recurrente y significativa (Burgess y Carmona, 2009). Los GPU se promovieron como políticas estratégicas que facilitan la reestructuración espacial, atraen inversión extranjera directa y ayudan a reposicionar las ciudades a nivel mundial. En general, incluían complejos de oficinas, inmuebles de alta gama, hoteles cinco estrellas, centros comerciales e instalaciones culturales y de ocio (Cuenya, Novais y Vainer, 2012; Jajamovich y Kozak, 2019). Varios de estos proyectos se crearon en sitios de infraestructura industrial abandonados, como puertos y áreas ferroviarias. Los ejemplos más conocidos y paradigmáticos de GPU son el Inner Harbour de Baltimore, el Quincy Market de Boston y su paseo marítimo, la zona del puerto de Barcelona y el London Canary Wharf. Los programas de renovación portuaria como Puerto Madero (analizado en la siguiente sección) en Buenos Aires y Porto Maravilha en Río de Janeiro contenían referencias directas a la experiencia de

Barcelona. Asimismo, intervenciones urbanas paradigmáticas como el Malecón 2000 en Guayaquil y la creación de nuevos *central business districts* (CBD) en Santa Fe en la ciudad de México y Água Espraiada de São Paulo, ilustran cómo los grandes proyectos urbanos se convirtieron en referentes en la diseminación de políticas públicas en las ciudades latinoamericanas.

En este período, las transferencias de políticas urbanas en ciudades latinoamericanas se han multiplicado y diversificado cada vez más yuxtaponiendo circuitos norte-sur, sur-sur e incluso sur-norte. Estos procesos implicaron, además de organizaciones de transferencia “tradicionales”, redes de ciudades renovadas. Los procesos de neoliberalización en las ciudades latinoamericanas fueron acompañados por iniciativas de descentralización, por renovadas redes intermunicipales y de aprendizaje de las políticas existentes desde el período de preguerra antes de la consolidación de las instituciones del gobierno central. La cooperación intermunicipal en América Latina también ha ido creciendo en este período a través de las relaciones bilaterales y multilaterales, así como redes de ciudades —como Mercociudades— y redes de políticas a las que se unen los gobiernos municipales en cuestiones de política urbana.

Muchos gobiernos urbanos latinoamericanos desarrollaron cooperación intermunicipal con ciudades españolas como Barcelona, Madrid y la Junta de Andalucía. La cooperación al desarrollo incluyó la difusión de las políticas urbanas que se vio fortalecida con la creación de nuevas redes iberoamericanas de ciudades, como la Unión Iberoamericana de Ciudades Capitales (UCCI) —fundada en 1982— y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), fundado en 1993 (Duque Franco, 2013). Como se verá en la siguiente sección, expertos, políticos y empresas público-privadas de Barcelona estarían especialmente involucrados en las transferencias de las políticas urbanas con ciudades latinoamericanas incluyendo objetivos y técnicas como la planificación urbana estratégica y proyectos de renovación de áreas portuarias, entre otros.

Desde la década del noventa, diversas políticas e innovaciones urbanas latinoamericanas se han convertido en “mejores prácticas” globales, desafiando la prevalencia previa de la difusión de las políticas urbanas en dirección norte-sur. Cabe destacar que la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos —Hábitat II— fue un hito importante en la producción y difusión de *best practices* latinoamericanas. Entre las políticas urbanas que más han sido diseminadas cabe mencionar el presupuesto participativo de Porto Alegre (Peck y Theodore, 2015; Porto de Oliveira, 2017), el transporte urbano y las políticas de sostenibilidad de Curitiba (Sánchez, 2002) y las interven-

ciones de Medellín en transporte urbano y diseño del espacio público (Duque Franco y Ortiz, 2020).

Asimismo, la difusión y el aprendizaje de políticas urbanas en dirección sur-sur se ha convertido en un campo de intervención cada vez más importante para los bancos de desarrollo internacionales, la filantropía global y los *think tanks* globales (Montero, 2020; Sosa y Montero, 2018). A pesar de los puntos de vista optimistas sobre la creciente fuerza de los circuitos sur-sur de transferencias de políticas urbanas, estudios críticos han señalado que el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones internacionales siguen intermediando esos procesos. De hecho, la ambición de ampliar la capacidad de “asistencia técnica” del Banco Mundial y convertirlo en un “banco de conocimientos” ha aumentado desde mediados de la década del noventa. Al difundir el conocimiento construido en torno a las “mejores prácticas”, es decir, ocupando el lugar de un “mediador del conocimiento”, el Banco Mundial ha invertido cada vez más en redes de conocimiento, comunidades de práctica y tecnología de la información para un mejor intercambio de conocimientos tanto interno como externo (Kessides, 2000; Stone, 2013). La promoción de determinadas prácticas y políticas ya no se hace exclusivamente a través de condicionalidades, sino cada vez más a través de la persuasión, puesta en práctica a través de redes de investigación, conferencias y consultorías (Stone, 2013).

La agenda del año 2000 del Banco Mundial para las ciudades, signada por un renovado énfasis en la “reducción de la pobreza”, destaca la importancia de complementar la asistencia directa del Banco a través de redes dedicadas al intercambio de conocimientos y experiencias entre municipios, centros de investigación y formación y acuerdos de cooperación entre ciudades. Así, el establecimiento de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG: United Cities and Local Governments) a partir de la fusión de redes de ciudades previas en 2004, puede verse como una consecuencia de los aportes del Banco Mundial.

Los siguientes casos ilustran empíricamente las transformaciones en la difusión y circulación de políticas urbanas en el período contemporáneo.

1.3.1. Caso 1: grandes proyectos urbanos y Puerto Madero

Desde 1989, durante la presidencia de Carlos Menem, se desplegaron reformas económicas y políticas como la privatización de industrias y servicios para impulsar una mayor integración con los mercados internacionales. La ciudad de Buenos Aires, cuyo alcalde fue designado por el presidente del país, también estaba implementando un programa de privatizaciones. En este contexto se creó la Corporación Antiguo Puerto

Madero Sociedad Anónima (CAPMSA) como una entidad semipública encargada de desarrollar un plan financiero, regulatorio y físico que asegure el desarrollo del puerto. CAPMSA incorporó agentes del gobierno local y nacional a la vez que promovió un modelo público-privado de gestión urbana (Jajamovich, 2016).

Tras la creación de la Corporación, las autoridades locales de Buenos Aires encargaron un plan maestro para Puerto Madero a una firma barcelonesa. Reflejando la creciente relevancia del turismo de política urbana (González, 2011) en los procesos de transferencia de políticas urbanas, el alcalde Carlos Grosso realizó varios viajes a Barcelona, que en ese momento estaba completando su propia remodelación portuaria y convirtiéndose en un buque insignia de “mejores prácticas”. En ese marco, las autoridades locales de Buenos Aires establecieron convenios de cooperación con expertos barceloneses, reactivando un convenio previo firmado en 1985 entre los ayuntamientos de Barcelona y Buenos Aires. Este acuerdo se remitió a Consultores Europeos Asociados (CEA), una empresa privada formada por Joan Alemany y Joan Busquets. Jordi Borja colaboró en la propuesta como responsable de Tecnologías Urbanas de Barcelona SA (TUBSA), un holding de empresas públicas y privadas especializadas en ofrecer servicios de consultoría a los gobiernos locales en áreas como ingeniería de transporte, saneamiento, geoprocésamiento y gestión pública. En julio de 1990 propusieron el Plan Estratégico Antiguo Puerto Madero (PEAPM), posicionándolo como la primera fase de una cooperación más amplia, que tenía como objetivo reforzar los vínculos entre Buenos Aires y Barcelona y sus respectivas empresas y expertos.

Los procesos de transferencia y circulación de políticas urbanas pueden verse atravesados por conflictos. Así, la propuesta barcelonesa generó resistencias y provocó cambios en el contexto local, estableciendo una serie de discusiones sobre los vínculos entre planes y proyectos, actores públicos y privados, actores extranjeros y locales, entre otros temas. La Sociedad Central de Arquitectos (SCA) cuestionó la legitimidad de los expertos extranjeros, criticó la falta de participación de los arquitectos locales y la ausencia de un plan integral de la ciudad que incluyera el proyecto de Puerto Madero y señaló el carácter mayormente inmobiliario del PEAPM.

Debido a todas las críticas y los conflictos generados, las autoridades locales abandonaron el plan barcelonés. Así, posteriormente, involucraron a los arquitectos locales y, en julio de 1991, la SCA organizó un concurso de ideas a través de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien se redujo la superficie a construir (de 3.000.000 a 1.500.000 metros cuadrados de superficie), la SCA dejó de reclamar la necesidad de un plan más amplio. También se dejó atrás la combinación

de sistemas de venta y cesión de terrenos, propuestos en el proyecto catalán, priorizando la venta de tierras.

Si bien la propuesta catalana fue finalmente rechazada, las perspectivas de planificación urbana estratégica y de planificación por proyectos se mantuvieron y reforzaron la participación del capital privado en la ciudad. Esta perspectiva se legitimó al involucrar a los arquitectos locales y al mantener el principal aporte de la consultoría española: un sistema de gestión con iniciativa pública y financiación privada. Las contingencias políticas son parte de estos procesos de circulación de políticas urbanas. Lejos de la pasividad y estabilidad de intereses, los actores políticos emergentes locales utilizaron, y eventualmente abandonaron parcialmente, las propuestas en circulación para construir y posibilitar coaliciones de actores en procesos abiertos (Silvestre y Jajamovich, 2021).

1.3.1.1. Puerto Madero y circuitos Sur-Sur

Veinte años después del rechazo local a la propuesta barcelonesa, la Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPMSA) editó un libro auto celebratorio apuntando dos cuestiones. Primero, el libro señala que el proyecto de Puerto Madero está próximo a completar la urbanización de la zona. En segundo lugar, la Corporación se presenta a sí misma como exportadora de una fórmula urbana “exitosa” en diversas ciudades latinoamericanas.

En 1999, la Corporación modificó sus funciones más allá de la urbanización de proyecto Puerto Madero ampliando sus alcances e incluyendo la posibilidad de realizar consultorías por fuera del área. Así, expertos locales y la CAPMSA, que previamente habían participado en procesos de transferencia de políticas urbanas con expertos catalanes, se convirtieron en consultores en otras ciudades latinoamericanas como Mendoza, Posadas, Corrientes, Resistencia, Santiago de Chile, Encarnación, Río de Janeiro, Asunción, Santo Domingo y Barranquilla. Estos intercambios tomaron diversas formas: consultoría en planificación, estudios de viabilidad, asistencia técnica, formulación y desarrollo conceptual de alternativas de urbanización, etc.

Si los profesionales o políticos de distintas ciudades latinoamericanas establecen convenios de cooperación con CAPMSA o visitan Puerto Madero para aprender de su experiencia es porque han oído hablar previamente de la misma a través de la prensa, literatura especializada, documentos de políticas, redes de políticas y exposiciones. Es decir, a través de complejas infraestructuras de información involucradas en los procesos de circulación y movilidad de las políticas urbanas. El proyecto Puerto Madero y CAPMSA también recibieron premios internacionales, participaron en diversas exposiciones, así como en diferentes redes

de ciudades (como la Asociación Internacional de Villas y Puertos). CAPMSA también promovió el proyecto a través de publicaciones, sitios web, redes sociales, participó en concursos internacionales, comenzó a ser estudiado como un ejemplo de “mejores prácticas” en programas de planificación y se incluyó como ejemplo en libros y manuales como el escrito por Borja y Castells (1997), traducido a diferentes idiomas y que contó con el apoyo de Naciones Unidas.

El caso de Puerto Madero nos ayuda a discutir cómo los grandes proyectos urbanos se canalizan, adaptan, resisten, implementan y recirculan a través de redes específicas (Silvestre y Jajamovich, 2021a). El abordaje de la circulación de políticas urbanas entre políticos, expertos e instituciones de Barcelona y Buenos Aires nos permiten discutir, en perspectiva histórica, dicotomías estrictas entre “importación” y “exportación”, así como entre circuitos norte-sur y sur-sur (Jajamovich, 2018), como también veremos a continuación.

1.3.2. Caso 2: los ciclos de desarrollo del *slum upgrading*

Las prácticas e ideas de *slum upgrading*, o mejoramiento de barrios, se han difundido más ampliamente en América Latina desde la década del sesenta, siendo posible observar dos ciclos diferentes de circulación de estas experiencias. El primer ciclo, dentro de una perspectiva predominante de erradicación de barrios informales, estuvo marcado por experiencias innovadoras pero puntuales, como el trabajo de Turner en las barriadas peruanas y las primeras mejoras en Río de Janeiro. La difusión de ideas para mejorar barrios informales en este momento se enriqueció no solo por los circuitos profesionales (conferencias, visitas oficiales y reuniones) sino también por la generalización, en diferentes países de América Latina, del trabajo pastoral católico entre las comunidades pobres, especialmente en lo que respecta a los derechos a la tierra (Brum, 2005). La participación popular fue una de las consignas del momento.

El segundo ciclo, que comenzó a gestarse a mediados de los noventa, está marcado por la creciente importancia de las agencias multilaterales en el financiamiento de proyectos de mejoramiento de barrios informales, el cual, de alguna manera, puede ser comprendido como consecuencia del protagonismo que tuvieron las experiencias de mejoramiento de barrios puntuales de la década del ochenta. Estas experiencias de mejoramiento de barrios, desarrolladas sobre la base de una fuerte participación popular, habían llevado a los organismos multilaterales a revisar su desempeño, ampliando el financiamiento para este tipo de programas en la región (Campbell, 1997). Junto a este reconocimiento, cobraba fuerza la idea de que el sector público

era incapaz de resolver solo todos los problemas de vivienda urbana (Brakarz, Greene, Rojas, 2002).

Las experiencias habitacionales basadas en la fuerte participación de los residentes de Brasil, Costa Rica, Venezuela y México ganaron prominencia en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul en 1996. Sin embargo, el argumento a favor de las políticas integradas de mejoramiento fue acompañado por la defensa del funcionamiento de los mercados inmobiliarios (Beall, 1996). Así, se incluyó el aumento de la participación del sector privado en programas de mejoramiento de barrios informales, que se hicieron más complejos, combinando la provisión de infraestructura, equipamiento social y tenencia de la tierra.

1.3.2.1. La construcción y difusión de la experiencia brasileña

La experiencia brasileña es ejemplar respecto a este segundo ciclo. El regreso a la democracia a principios de la década del ochenta permitió el surgimiento de un conjunto de instrumentos legales para el reconocimiento de asentamientos ilegales y la implementación de proyectos de mejoramiento de barrios informales que a menudo dependían del trabajo de las comunidades y, lo que es más importante, de su participación en los procesos de toma de decisiones (Denaldi, 2003). Así, desde mediados de los años noventa, aprovechando una década de experiencia acumulada y el creciente soporte de las agencias multilaterales, los programas de mejora de barrios se volvieron más complejos, abarcando asentamientos enteros y combinando intervenciones físicas y la tenencia de tierras para “integrar” las *favelas* al tejido de la ciudad. Sin embargo, el rol de los residentes gradualmente se redujo (Maricato, 1996).

El más representativo de los programas de esta década es ciertamente el Programa Favela-Bairro, iniciado en 1994. El programa se basó en la experiencia de una década del anterior Proyecto Mutirão, avanzando en los procedimientos formales para la aprobación de proyectos (Freire, Freire-Medeiros y Cavalcanti, 2009), que eran un impedimento para el financiamiento de las agencias multilaterales. De un lado, hubo mucho más énfasis en el aspecto del diseño urbano, incluso con la participación de reconocidos estudios de arquitectura. Por otro lado, el contenido político y de emancipación de la comunidad que tenía el Proyecto Mutirão fue vaciado. Según el personal del Banco Interamericano de Desarrollo, Favela-Bairro fue una iniciativa clave que influyó en muchas transformaciones de las nuevas políticas urbanas financiadas por el Banco en otros países de América Latina (Brakarz, Greene y Rojas, 2002).

Otro ejemplo de considerable visibilidad y difusión internacional por las agencias multilaterales fue el Programa Guarapiranga, desarrollado por el municipio de São Paulo entre 1995 y 2000, con financiamiento del Banco Mundial. En síntesis, se puede decir que la experiencia brasileña en este segundo ciclo revela un *win-win game* entre agencias multilaterales y actores políticos locales. Para las primeras permitió extender su poder e influencia, mientras que para los actores políticos locales ha sido una oportunidad para impulsar su carrera tanto en el ámbito nacional como internacional.

Esta “asociación exitosa” ganó otro capítulo en los años 2000 con la creación de la *Cities Alliance*, la coalición de múltiples financiadores, creada en 1999, para difundir programas de mejoramiento de barrios informales (*slum upgrading*) y la planificación estratégica (*city development strategies*). Entre 2001 y 2019, *Cities Alliances* radicó su oficina para América Latina y el Caribe en São Paulo y ofreció asistencia técnica para el desarrollo tanto de programas municipales como a nivel nacional. A su vez, esta coalición se ha basado en la experiencia brasileña para difundir propuestas de mejora de barrios informales en todo el mundo.

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos enfatizado el carácter relacional de las políticas urbanas y los procesos urbanos en América Latina. La formación de las ciudades durante la era colonial y su crecimiento exponencial desde la segunda mitad del siglo XIX estuvo marcada por una variedad de flujos: bienes, inversiones, personas e ideas. La búsqueda de tornarse “civilizado”, “moderno” y/o “desarrollado”, proporcionó un terreno relevante para la importación de modelos y prácticas de otros lugares; como campo de experimentación de nuevas ideas pero también de soluciones localmente surgidas y que luego viajaron lejos a otros lugares del sur y del norte.

El recorrido histórico desplegado permite observar el rol fundamental que juegan las élites locales en la “importación” y adaptación de modelos circulantes, ya sea promoviendo vínculos directos con planificadores europeos y norteamericanos, negociando los términos de los préstamos y asistencia técnica con organismos multilaterales o difundiendo y promoviendo iniciativas locales desde las últimas décadas del siglo XX.

Vista desde el norte, la región ha sido señalada en ocasiones como propicia para ensayar futuros alternativos. La ola de políticas urbanas progresistas desde la década del noventa y la llegada al poder de partidos asociados al posneoliberalismo en la década de 2000 (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Venezuela) parecían presagiar una era

de alternativas al neoliberalismo. En efecto, diversos académicos que examinaron el revanchismo que marcó a las ciudades del norte global estaban ansiosos por moderar sus análisis aleccionadores con puntos de vista optimistas (quizás se podría decir de celebración) de ejemplos latinoamericanos que “desafiaron” el neoliberalismo o que incluso marcaron el paso a un período “posneoliberal” (Novy y Meyer, 2009; Peck et al., 2010).

Aunque se desarrollaron en contextos de transición democrática y fuerte participación popular en la política, las “innovaciones” latinoamericanas, también se enmarcaron en el despliegue de reformas neoliberales (Dagnino, 2004; Caldeira y Holston, 2015). Así, su sentido original se transforma y despolitiza a la vez que son crecientemente movilizadas por actores políticos provenientes de distintos espectros.

Durante mucho tiempo, la producción y difusión de “mejores prácticas” ha sido objeto de feroces críticas por parte de la academia latinoamericana, señalando cómo y quiénes las producen, difunden y materializan (Vainer, 2000; Sánchez, 2002). Las narrativas de estas mejores prácticas, desplegadas en textos y manuales, reconstruyen selectivamente los procesos locales, opacando críticas y contestaciones. Esta clase de operación también revela un juego donde todos ganan o buscan ganar. Para las agencias multilaterales ha sido una forma de extender su poder e influencia mientras que para los actores políticos locales ha sido una oportunidad de impulsar su carrera tanto en el ámbito local como internacional (Bertelli, 2018; Saraiva, 2019). No obstante, a pesar de los argumentos y narrativas tecnocráticas sobre mejores prácticas, los procesos de difusión y circulación de políticas urbanas también están atravesados por conflictos e incongruencias.

Las investigaciones actuales sobre difusión, circulación y movilidad de políticas urbanas en ciudades latinoamericanas permiten señalar diversas fronteras de conocimiento. Aunque exhiban nuevas formas y flujos en el período actual, el flujo de ideas y técnicas de planificación a través de las fronteras nacionales no es un fenómeno nuevo, tal como se vio en las secciones anteriores. En este sentido, se precisa mayor diálogo entre perspectivas como las de movilidad de las políticas urbanas —*polity mobility*— y aportes como los ofrecidos por las historias de la planificación urbana y el urbanismo. Así, podremos avanzar en dar cuenta de continuidades y cambios en procesos de difusión, circulación y movilidad de políticas urbanas (Harris y Moore, 2013) evitando presentismos o fetichismos de las novedades.

El nexa entre relacionalidad y territorialidad de las políticas urbanas es otro tema relevante que merece mayor investigación. Las investigaciones sobre movilidad de políticas urbanas ha tendido a concentrarse en qué se mueve y quiénes las mueven prestando menos

atención a los procesos de aterrizaje, territorialización o *grounding* de ideas dominantes en campos locales de formulación de las políticas locales. El lado de la “demanda” situado usualmente al final del proceso de movilización o circulación (por ejemplo, autoridades y actores políticos locales) suele describirse como pasivo o con intereses estables. Esta suposición es problemática ya que da por sentadas —y simplifica— asimetrías de poder en el flujo de políticas urbanas, particularmente en casos donde ciudades del norte global se presentan como “sitios de exportación” para una audiencia y “sitios de importación” del sur global (Silvestre y Jajamovich, 2021).

Las asimetrías de poder deben ser consideradas con mayor profundidad en los procesos de difusión, circulación y movilidad de políticas urbanas a la hora de comprender qué está en movimiento y qué permanece inmóvil. Así, en diálogo con la literatura poscolonial urbana y la discusión reciente sobre la colonialidad de los modelos urbanos (Vainer, 2014), también es necesario ampliar las experiencias y circuitos, aún limitados, que informan las conceptualizaciones recientes sobre circulación de políticas urbanas. En este sentido, se necesitan más investigaciones para analizar qué significan los más recientes circuitos sur-sur en la larga historia de procesos asimétricos de difusión, circulación y movilidad de políticas urbanas.

Nuevas investigaciones permitirán ampliar el universo de actores bajo análisis en la circulación de políticas urbanas. En esa senda, es necesario analizar la participación de empresas privadas en estos procesos, incluyendo operadores inmobiliarios, agentes de mercados financieros, *think tanks* (Lederman, 2020), empresas de tecnología e incluso industrias extractivistas, entre otros. Asimismo, es necesario considerar la participación de movimientos sociales urbanos (Coli, 2017), como agentes de circulación de políticas urbanas —con sus propias agendas urbanas y redes transnacionales— pero también en su rol de impugnar y resistir iniciativas de difusión de políticas urbanas promovidas por agentes públicos y/o privados. En este sentido, también es necesario analizar las resistencias a la transferencia de políticas —*policy transfer resistances*— y la circulación de políticas y prácticas urbanas alternativas y/o progresistas. Mal harían los y las investigadores e investigadoras en olvidar que los procesos de circulación, movilidad, transferencia y difusión de políticas urbanas también forman parte de disputas más amplias sobre la ciudad y el derecho a habitarla.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abreu, Maurício A. (1987). *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. IPP/PCRJ.

- Almandoz, Arturo (1999). Longing for Paris: The europeanized dream of Caracas urbanism 1870-1940. *Planning Perspectives*, 14 (3), 225-248.
- Almandoz, Arturo (Ed.) (2002). *Planning Latin America capital cities 1850-1950*. Londres: Routledge.
- Almandoz, Arturo (2006). Urban planning and historiography in Latin America. *Progress in Planning*, 2 (65), 81-123.
- Almandoz, Arturo (2008). Despegues sin madurez: Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. *EURE*, 34 (102), 61-76.
- Beall, Jo (1996). Building a city for all: notes after Habitat II. *City*, 1 (5-6), 133-141.
- Benchimol, Jaime L. (1992). *Pereira Passos, um Haussmann tropical: a renovação urbana do Rio de Janeiro no início do século XX*. Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes / DGDIC.
- Benmergui, Leandro (2009). The Alliance for Progress and housing policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s. *Urban History*, 36 (2), 303-326.
- Bertelli, Lucrecia (2018). *What kind of global city? Circulating policies for slum upgrading in the making of world-class Buenos Aires*. Tesis de maestría. Department of Geography and Environment, London School of Economics and Political Science.
- Borja, Jordi (Ed.) (1996). *Barcelona: un modelo de transformación urbana 1980-1995*. PGU, UNCHS/PNUD/World Bank/GTZ.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997). *Local & global: management of cities in the information age*. Londres: Routledge.
- Brakarz, José, Greene, Margarita y Rojas, Eduardo (2002). *Cities for all – recent experiences with Neighborhood Upgrading Programs*. Inter-American Development Bank.
- Brum, Mário (2005). Despertar e incentivar: a Pastoral de Favelas e o movimento comunitário de favelas cariocas na Redemocratização. *Revista Cantareira*, 2 (3), 1-48 paragraphs. <http://www.historia.uff.br/cantareira>.
- Burgess, Rod y Carmona, Marisa (2009). The shift from master planning to strategic planning. En Marisa Carmona; Rod Burgess y Sakke Badenhorst (Eds.), *Planning through projects: Moving from master planning to strategic planning - 30 cities* (pp. 12-42). Amsterdam: Techne Press.
- Caldeira, Teresa y Holston, James (2005). State and urban space in Brazil: From modernist planning to democratic interventions. En Aihwa Ong y Stephen Collier (Eds.), *Global Assemblages: Technol-*

- ogy, politics, and ethics as anthropological problems* (pp. 393-416). Oxford: Blackwell.
- Campbell, Tim (1997). *Innovations and risk taking: the engine of reform in local government in Latin America and the Caribbean*. World Bank Discussion Paper 3, 57. The World Bank.
- Chavez, Roberto; Vilorio, Julie y Zipperer, Melanie (2000). *Interview to John F.C. Turner*. <http://siteresources.worldbank.org/INTUSU/Resources/turner-tacit.pdf>
- Choay, François (2005). *Urbanismo*. Perspectiva.
- Cochrane, Allan (2011). Making up global urban policies. En Gary Bridge y Sophie Watson (Eds.), *The New Blackwell Companion to the City* (pp. 738-746). Nueva Jersey: Wiley-Blackwell.
- Cochrane, Allan y Ward, Kevin (2012). Researching the geographies of policy mobility: confronting the methodological challenges. *Environment and Planning A*, 44 (1), 5-12.
- Cody, Jeffrey W. (2003). *Exporting American Architecture, 1870-2000*. Londres: Routledge.
- Cohen, Michael; Madavo, Callisto y Dunkerley, Harold (1983). *Learning by doing: World Bank lending for urban development, 1972-82*. Washington, D.C.: World Bank.
- Cohen, Michael (2015). John F.C. Turner and housing as a verb. *Built Environment*, 41 (3), 412-418.
- Coli, Luis R. (2017). Mobilidade internacional de políticas e perspectivas contra hegemônicas: consensualismo, resistência e planejamento urbano. *XV Simpósio Nacional de Geografia Urbana - XV SIMPURB, Salvador. Anais do XV Simpósio Nacional de Geografia Urbana*.
- Cuenya, Beatriz; Novais, Pedro y Vainer, Carlos (Eds.) (2012). *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasilera*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Dagnino, Evelina (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 5, 139-164.
- Darnton, Christopher (2012). Asymmetry and agenda-setting in U.S.-Latin American relations: Rethinking the origins of the Alliance for Progress. *Journal of Cold War Studies*, 14 (4), 55-92.
- Denaldi, Rosana (2003). *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tesis de doctorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Duque Franco, Isabel (2013). Trayectoria y perspectivas del planeamiento estratégico en las ciudades latinoamericanas. En Isabel Duque

- Franco (Ed.), *Historiografía y planificación urbana en América Latina* (pp. 301-341). Universidad Nacional de Colombia.
- Duque Franco, Isabel (2020). Medellín-Barcelona: redefiniendo las formas de cooperación y la circulación de políticas urbanas (1995-2017). *IBEROAMERICANA*, 20 (74), 101-124.
- Duque Franco, Isabel y Ortíz, Catalina (2020). Medellín in the headlines: The role of the media in the dissemination of urban models. *Cities* 96, doi: 10.1016/j.cities.2019.102431.
- Edwards, Sebastian (2009). *Forty years of Latin America's economic development: From the alliance for progress to the Washington consensus*. NBER Working Paper Series. Working Paper 15190. National Bureau of Economic Research.
- Ewen, Shane y Saunier, Pierre (2008). *Another global city. Historical explorations into the transnational municipal moment 1850-2000*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Freire, Américo O.G., Freire-Medeiros, Bianca y Cavalcanti, Mariana (Orgs.) (2009). *Lu Petersen: militância, favela e urbanismo*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- García-Ramón, María Dolores y Albet, Abel (2000). Pre-Olympic and post-Olympic Barcelona, a “model” for urban regeneration today? *Environment and Planning A*, 32 (8), 1331-1334.
- González, Sara (2011). Bilbao and Barcelona in “motion”. How urban regeneration “models” travel and mutate in the global flows of policy tourism. *Urban Studies*, 48 (7), 1397-1418.
- Gorelik, Adrián (1998). *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Gorelik, Adrián (2017). Pan-American routes: A continental planning journey between reformism and the cultural Cold War. *Planning Perspectives*, 32 (1), 47-66.
- Hardoy, Jorge (1988). Teorías y prácticas urbanísticas en Europa entre 1850-1930. Su traslado a América Latina. En Jorge Hardoy y Richard Morse (Eds.), *Repensando la Ciudad de América Latina* (pp. 97-126). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Harris, Andrew y Moore, Susan (2013). Planning histories and practices of circulating knowledge. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (5), 1499-1505.
- Harris, Richard (2003). A double irony: The originality and influence of John F.C. Turner. *Habitat International*, 27, 245-269.
- Harris, Richard (2020). Neighborhood upgrading: A fragmented global history. *Progress in Planning*, 42 (100432). <https://doi.org/10.1016/j.progress.2019.04.002>.

- Hietala, Marjatta (1987). *Services and urbanization at the turn of the century. The diffusion of innovations*. Helsinki: SHS.
- Home, R. (1990). Town planning and garden cities in the British colonial empire 1910-1940. *Planning Perspectives*, 5 (1), 23-37.
- Horne, Janet R. (2002). *A social laboratory for modern France: The Musée Social and the rise of the welfare state*. North Carolina: Duke University Press.
- Jacobs, Jane y Lees, Loretta (2013). Defensible space on the move: revisiting the urban geography of Alice Coleman. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (5), 1559-1583.
- Jajamovich, Guillermo (2016). Historicizing the circulation of urban policies through career paths analysis: Barcelonian experts and their role in redeveloping Buenos Aires "Puerto Madero". *IBER-OAMERICANA*, 12 (62), 167-183.
- Jajamovich, Guillermo (2017). América Latina y las asimetrías de poder en abordajes sobre producción y circulación de políticas y teorías urbanas. *Quid*, 16 (8), 160-173.
- Jajamovich, Guillermo (2018). *Puerto Madero en movimiento. Un abordaje a partir de la circulación de la Corporación Antiguo Puerto Madero (1989-2017)*. Buenos Aires: TESEO-IEALC.
- Jajamovich, Guillermo y Cortés, Alexis (2019). Latin American Cities. En Anthony Orum (Ed.), *The Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (pp. 1088-1097). Malden: Wiley-Blackwell.
- Jajamovich, Guillermo y Kozak, Daniel (2019). Urban megaprojects. En Anthony Orum (Ed.), *The Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (pp. 2425-2427). Malden: Wiley-Blackwell.
- Jones, Gareth A. y Ward, Peter M. (1994). The World Bank's "New" Urban Management Programme: Paradigm shift or policy continuity? *Habitat International*, 18 (3), 33-51.
- Jones, Branwen G. (2012). "Bankable Slums": The global politics of slum upgrading. *Third World Quarterly*, 33 (5), 769-789.
- Kessides, Christine (2000). *Cities in transition: World Bank urban and local government strategy*. World Bank.
- King, Anthony D. (1989). Colonialism, urbanism and the capitalist world economy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 13 (1), 1-18.
- Lederman, Jacob (2020). *Chasing world-class urbanism: Global policy versus everyday survival in Buenos Aires*. University of Minnesota Press.
- Leme, Maria C.S. (Ed.) (1999). *Urbanismo no Brasil: 1895-1965*. Nobel/FAUUSP/FUPAM.

- Liernur, Jorge y Pschepiurca, Pablo (2008). *La red austral: obras y proyectos de Le Corbusier y sus discípulos en la Argentina, 1924-1965*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Liscombe, Rhodri W. (2006). Independence: Otto Koenigsberger and modernist urban resettlement in India. *Planning Perspectives*, 21 (2), 157-178.
- Maricato, Erminia (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec.
- Marques, Eduardo C.L. (2017). Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32 (95), 1-18.
- McCann, Eugene (2013). Policy boosterism, policy mobilities, and the extrospective city. *Urban Geography*, 34 (1), 5-29.
- Menazzi, Luján (2013). Ciudad en dictadura. Procesos Urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 17 (429).
- Montaner, Josep M. (1990). El modelo Barcelona. *Geometria*, 10, 2-19.
- Montero, Sergio (2020). Leveraging Bogotá: Sustainable development, global philanthropy and the rise of urban solutionism. *Urban Studies*, 57 (11), 2263-2281. <https://doi.org/10.1177/0042098018798555>
- Needell, Jeffrey D. (1987). *A Tropical Belle Époque: Elite culture and society in turn-of-the-century Rio de Janeiro*. Cambridge University Press.
- Novais, Pedro (2010). *Uma estratégia chamada "Planejamento estratégico". Deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- Novick, Alicia (2003). Foreign Hires: French experts and the urbanism of Buenos Aires, 1907-1932. En Joe Nasr y Mercedes Volait (Eds.), *Urbanism, imported or exported? Native aspirations and foreign plans* (pp. 265-289). Wiley.
- Novick, Alicia (2009). La ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales. Notas para la discusión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 1 (1), 4-13.
- Novy, Johannes y Mayer, Margit (2009). As "just" as it gets? The European city in the "Just City" discourse. En Peter Marcuse et al. (Eds.), *Searching for the Just City* (pp. 19-39). Routledge.
- Pechman, Robert M. (1996). O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das ideias urbanísticas nos anos 20. En Luiz C.Q. Ribeiro y Robert M. Pechman (Eds.), *Cidade, povo e nação - gênese do urbanismo moderno* (pp. 331-362). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Peck, Jamie y Theodore, Nik (2010). Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41 (2), 169-174.
- Peck, Jamie y Theodore, Nik (2015). *Fast Policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. University of Minnesota Press.
- Peck, Jamie; Theodore, Nik y Brenner, Neil (2010). Postneoliberalism and its malcontents. *Antipode*, 41 (1), 94-116.
- Pereira, Margareth S. (2002). The time of the capitals: Rio de Janeiro and São Paulo: words, actors and plans. En Arturo Almandoz (Ed.), *Planning Latin America's Capital Cities 1850-1950* (pp. 75-108). Routledge.
- Portes, Alejandro y Walton, John (1981). *Labor, class, and the international system*. Academic Press.
- Porto de Oliveira, Osmany (2017). *International policy diffusion and participatory budgeting. Ambassadors of participation, international institutions and transnational networks*. Palgrave Macmillan.
- Ramsamy, Edward (2006). *The World Bank and Urban Development: From projects to policy*. Londres: Routledge.
- Sánchez, Fernanda (2002). *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- Saraiva, Camila (2019). *Urbanismos em conexão e mobilidade de políticas: Trajetórias da Urbanização de favelas em São Paulo (Brasil) e do In-situ upgrading em Durban (África do Sul)*. Tesis de Doctorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Saunier, Pierre-Yves (2002). Taking up the bet on connections: A municipal contribution. *Contemporary European History*, 11 (4), 507-527.
- Saunier, Pierre-Yves (2008). Introduction. Global City, Take 2: A view from urban history. En Shane Ewen y Pierre-Yves Saunier (Ed.), *Another Global City. Historical explorations into the transnational municipal moment 1850-2000* (pp. 1-18). Palgrave.
- Secretaria Especial de Comunicação Social da Prefeitura do Rio de Janeiro (2003). *Das remoções à célula urbana: evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro*. Prefeitura do Rio de Janeiro.
- Silvestre, Gabriel (2020). Juegos Olímpicos y modelos urbanos: la influencia de Barcelona en la estrategia de megaeventos en Río de Janeiro (1995-2016). *IBEROAMERICANA*, 20 (74), 125-147.
- Silvestre, Gabriel y Jajamovich, Guillermo (2021). The role of mobile policies in coalition building: The Barcelona model as coalition magnet in Buenos Aires and Rio de Janeiro (1989-1996). *Urban Studies*, 58 (11), 2310-2328. <https://doi.org/10.1177/0042098020939808>

- Sosa, Oscar y Montero, Sergio (2018). Expert-citizens: Producing and contesting sustainable mobility policy in Mexican cities. *Journal of Transport Geography*, 67 (1), 137-144.
- Stone, Diane (2013). "Shades of grey": The World Bank, knowledge networks and linked ecologies of academic engagement. *Global Networks*, 13 (2), 241-260.
- Sutcliffe, Anthony (1981). *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*. Blackwell.
- Temenos, Cristina y McCann, Eugene (2013). Geographies of Policy Mobilities. *Geography Compass*, 7 (5), 344-357.
- Vainer, Carlos (2000). Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. En Carlos Vainer, Otília Arantes y Erminia Maricato (Orgs.), *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (pp. 75-104). Petrópolis: Vozes.
- Vainer, Carlos (2014). Disseminating "best practice"? The coloniality of urban knowledge and city models. En Susan Parnell y Sophie Oldfield (Eds.), *The Routledge Handbook on cities of the Global South* (pp. 48-56). Londres: Routledge.
- Ward, Stephen V. (2000). Re-examining the international diffusion of planning. En Robert Freestone (Ed.), *Urban planning in a changing world* (pp. 40-60). E & FN Spon.
- Ward, Stephen V. (2005). A pioneer "global intelligence corps"? The internationalisation of planning practice, 1890-1939. *Town Planning Review*, 76 (2), 119-141.
- Ward, Stephen V. (2010). Transnational planners in a postcolonial world. En Patsy Healey y Robert Upton (Eds.), *Crossing borders. International exchange and planning practices* (pp. 47-72). Londres: Routledge.
- Ward, Stephen V. (2013). Cities as planning models. *Planning Perspectives*, 28 (2), 295-313.



Colección Seminarios y Jornadas - IIGG

Este libro integra algunas de las ponencias presentadas en el Quinto Seminario Internacional de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana (RELATEUR) llevado a cabo entre el 27 y el 30 de julio de 2021. Aborda dos núcleos de cuestiones: la comprensión de los procesos diversos que configuran actualmente la urbanización capitalista y las relaciones políticas que otorgan significación a aquellos procesos.

Los trabajos transitan la búsqueda por encontrar formas de problematizar las actuales tendencias que la urbanización demanda: no sólo mejores conocimientos, sino comprender de otro modo el conocimiento mismo y su papel. Presentan reflexiones en torno a categorías y conceptos situados acerca de la producción capitalista del espacio en el contexto latinoamericano, así como sobre las condiciones de producción y circulación de esos conocimientos. Muestran cómo el Estado, las políticas y la construcción de poder resultan factores centrales para explicar la dinámica y los mecanismos de producción y distribución de clases, familias y personas en ciudades y territorios; abordan las características y limitaciones concretas asociadas con esta fase del capitalismo financiarizado, y constatan cómo políticas homogeneizantes en la región, tienen por efecto incrementar la desigualdad.

Asimismo, dejan en claro la relevancia de la interseccionalidad entre clase, etnia y género, por un lado, y la dimensión ambiental, por otro, junto con la identificación de experiencias de resistencias propositivas, como elementos sustantivos que alimenten el debate en torno de la construcción de alternativas y de pensamiento crítico sobre la transición sistémica.



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
IIGG GINO GERMANI
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



ISBN 978-950-29-1946-1