

La reinención de lo urbano
Las ciudades latinoamericanas
en el siglo XXI

Fernando Carrión Mena y Juan Pablo Pinto Vaca, coords.

La reinención de lo urbano Las ciudades latinoamericanas en el siglo XXI



FLACSO
ECUADOR



© 2025 FLACSO Ecuador
Febrero de 2025

ISBN: 978-9978-67-700-1 (impreso)
978-9978-67-701-8 (e-pub)

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito, Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Istituto di Studi Politici "S. Pio V"
Piazza Navona 93 – 00186 Roma
Telf.: (39) 06.68.65.904 Fax: (39) 06.68.78.252
www.istitutospio.v.it

Edición general:

Fernando Carrión Mena y Juan Pablo Pinto Vaca

Coordinación editorial:

Fernando Carrión Mena y Juan Pablo Pinto Vaca

Corrección de estilo:

Grace Benalcázar

Diseño y diagramación:

FLACSO Ecuador

Diseño y fotografía de portada:

Antonio Mena

La reinención de lo urbano. Las ciudades latinoamericanas en el siglo XXI / coordinado por Fernando Carrión Mena y Juan Pablo Pinto Vaca.- Quito, Ecuador ; Roma, Italia : FLACSO Ecuador ; Istituto di Studi Politici "S. Pio V", 2025

360 páginas : ilustraciones, gráficos, tablas

ISBN: 9789978677001 (impreso)
ISBN: 9789978677018 (e-pub)

Incluye referencias bibliográficas

URBANIZACIÓN ; PLANIFICACIÓN URBANA ;
SOCIOLOGÍA URBANA ; DESIGUALDAD SOCIAL ;
MOVIMIENTOS SOCIALES ; ZONA URBANA ; POLÍTICA
URBANA ; DESARROLLO URBANO ; AMÉRICA LATINA ;
I. CARRIÓN MENA, FERNANDO, COORDINADOR ; II.
PINTO VACA, JUAN PABLO, COORDINADOR

307.76 - CDD

Índice

Presentación	7	
Prólogo. La reinención de lo urbano	9	
<i>Fernando Carrión y Juan Pablo Pinto Vaca</i>		
SECCIÓN I		
URBANIZACIÓN, PERIFERIAS		
Y TRANSFORMACIONES SOCIOESPACIALES.		21
La ciudad desde sus márgenes. Notas sobre urbanización periférica en América Latina	23	
<i>Ramiro Segura</i>		
La ciudad ilegal en América Latina: de los asentamientos humanos a la economía criminal	46	
<i>Fernando Carrión y Sonia Cueva</i>		
Capitalismo digital y modelos de desarrollo: metamorfosis de la producción, el territorio y la vida cotidiana en América Latina	78	
<i>Pablo Ciccolella</i>		
Aproximaciones al urbanismo climático: respuestas fragmentadas desde las ciudades andinas	103	
<i>Andrea Carrión y Julien Rebotier</i>		

SECCIÓN II

CONFLICTOS, DESIGUALDADES Y VIOLENCIAS

EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS 131

Las escalas de las fronteras urbanas: migración
y ciudades latinoamericanas. 133

Juan Pablo Pinto Vaca

La naturalización de los paisajes clandestinos de la desaparición
en América Latina: reflexiones desde el caso mexicano 161

Sabrina Melenotte

A cidade neoliberal na América Latina e a erosão
do espaço público democrático 191

Thiago Trindade y Érika Amusquivar

Desigualdades urbanas desde marcos
institucionales yuxtapuestos 217

Fernando Carrión y Vladimir Morales

SECCIÓN III

Dinámicas políticas, movimientos sociales

y desafíos urbanos 257

Orden y gestión. Las derechas políticas y las ciudades. 259

Gabriel Vommaro

La izquierda en los gobiernos locales de América Latina.
¿Qué significan y qué aportes han generado?. 276

Lucía Álvarez Enríquez

Movimentos sociais e cidades na periferia
do capitalismo: o caso Brasil 296

Erminia Maricato y Carina Serra Amancio

Quito, desafíos de la plurinacionalidad
e interculturalidad en la ciudad actual. 317

Freddy Simbaña Pillajo

Mujeres, familias y cuidados 337

Dolors Comas d'Argemir

Presentación

Las ciudades de América Latina han experimentado, desde fines del siglo pasado, una profunda metamorfosis originada por las reformas estatales, la consolidación de una economía neoliberal, el cambio climático, la presencia del narcotráfico, el desarrollo y masificación de nuevas tecnologías de comunicación, la reconfiguración de los circuitos migratorios, así como por la emergencia y visibilidad de inéditos actores sociales que han formulado reivindicaciones en el mundo urbano, en las que prevalecen, por ejemplo, las demandas por el derecho a la ciudad, la justicia espacial, la pluriculturalidad y el fin de diversos tipos de desigualdad.

Para reflexionar sobre estos procesos, FLACSO-Ecuador y el Istituto di Studi Politici "S. Pio V" de Roma invitaron a reconocidos especialistas de América Latina para que colaboren con sus estudios y construyan una visión de conjunto de la ciudad latinoamericana. Resultado de este esfuerzo son los 13 trabajos que conforman este libro, realizados por 17 autores/as.

Esta iniciativa interinstitucional se ha materializado en dos publicaciones. La primera, realizada en Ecuador, se titula "La reinención de lo urbano. Las ciudades latinoamericanas en el siglo XXI". La segunda, publicada en Italia, se denomina "La reinvenzione dell'urbano. Le città dell'America Latina nel 21° secolo". En otras palabras, se trata de un trabajo colaborativo que permitirá que los lectores en lenguas castellana e italiana conozcan las transformaciones más relevantes ocurridas en el mundo urbano latinoamericano.

Estas obras, editadas y coordinadas por Fernando Carrión y Juan Pablo Pinto Vaca, permitirán debatir y reflexionar sobre el presente y futuro de las ciudades de América Latina.

Gioconda Herrera
Directora de FLACSO-Ecuador

Nazareno Galìè
Istituto di Studi Politici "S. Pio V"

Prólogo. La reinención de lo urbano

Fernando Carrión Mena¹ y Juan Pablo Pinto Vaca²

*...a veces ciudades diferentes se suceden sobre
el mismo suelo y bajo el mismo nombre...*

Italo Calvino ([1972] 2012, 44)

Introducción

Han sido tantas las mutaciones de las ciudades latinoamericanas y de las relaciones materiales, simbólicas e intersubjetivas que las producen que, quizá, lo que debería llamar nuestra atención es cierta insistencia en referirnos a ellas con los apelativos de siempre. Calvino ya lo dijo hace más de cincuenta años: en ciertas ciudades, como es el caso de las urbes de América Latina, suelen ser tan significativos los cambios que lo que resulta increíble es que esas ciudades, esos espacios, conserven aún el mismo nombre. El nombre es lo que proporciona la ilusión de estabilidad y de continuidad, aunque todo, o casi todo, haya cambiado.

Este libro pone en evidencia algunas de las grandes mutaciones que se han producido en las ciudades latinoamericanas durante los últimos 35 años. Desde los cambios en los patrones de urbanización, pasando por la persistencia renovada de las desigualdades, hasta la reconfiguración de sus densos mundos de vida, las ciudades del continente presentan dinámicas

-
- 1 Académico de FLACSO Ecuador y Coordinador de la Alianza Interuniversitaria URBISTIC. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7721-9241> Correo electrónico: fcarrion@flacso.edu.ec. Blog personal: https://works.bepress.com/fernando_carrion/
 - 2 Profesor e investigador en la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi. Quito, Ecuador. Doctor por la Universidad Autónoma Metropolitana (México), Máster en Antropología (FLACSO Ecuador), Especialista en Memorias Colectivas y Derechos Humanos (FLACSO Brasil), con una Diplomatura en Tecnología, subjetividad y política (CLACSO). Correos: juan.pinto@uaw.edu.ec juanppintov@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0003-8226-8966>.

que requieren ser sistemáticamente repensadas y cartografiadas, con la finalidad de imaginar y proponer novedosas rutas conceptuales y metodológicas ante el desdibujamiento de los mapas heredados.

En este sentido, este libro, renunciando a la aspiración de visibilizar la totalidad de mutaciones, está forjado a partir de aproximaciones multisituadas que buscan articular, integrar y sistematizar dinámicas urbanas dispersas y fragmentarias que, sin ser exclusivas de América Latina, muestran anclajes locales de dinámicas globales.

En otras palabras, se pretende evidenciar que ciertos procesos estructurales -reformas estatales (descentralización, privatización, aperturismo), nuevo modelo de acumulación (economía neoliberal-financiera) y desarrollo tecnológico (cuarta revolución industrial)-, a pesar de sus indudables similitudes con lo sucedido en otras ciudades y países del mundo, se van tejiendo con distintas fibras en cada contexto urbano.

El tratamiento que las y los autores dan a temas tan diversos como el capitalismo digital, el cambio climático, la movilidad y las migraciones multidireccionales, las violencias y sus paisajes clandestinos de muerte y desechabilidad humana, el 'giro a la izquierda' de los gobiernos locales, los movimientos sociales, así como la creciente influencia de las nuevas derechas radicales con sus lógicas generacionales, marcos discursivos, plataformas, 'batallas culturales' y subjetivaciones, entre otros, muestra que las ciudades no son simples receptáculos vacíos donde se emplazan procesos externos a ellas, sino que evidencia que los espacios urbanos, con sus particulares tramas sociohistóricas, son mecanismos que tienen una participación activa en su configuración. Para decirlo de otra forma, las ciudades, en este caso latinoamericanas, son una dimensión constitutiva y constituyente de estos fenómenos, ya que, quizá, sin ellas los procesos descritos no hubiesen podido articularse de la forma en que lo han hecho.

Para ello se ha comprendido que las ciudades no son unidades autocontenidas y endogámicas, sino que deben ser entendidas como relaciones y procesos dinámicos que condicionan y están condicionados por cambiantes relaciones de poder (locales, subnacionales, estatales y geopolíticas) que se producen dentro y fuera de ellas. De aquí que el prisma de análisis que estructura cada uno de los capítulos de este libro sea marcadamente multiescalar y transurbano.

Asimismo, se ha comprendido que la historia de los espacios urbanos está, se quiera o no, inextricablemente ligada a la historia de los poderes. De aquí que cada una de las aproximaciones interdisciplinarias que conforman el libro haya seleccionado un problema neurálgico de la siempre elusiva 'cuestión urbana' para proponer una cuestión radical: otro modo de leer aquellos cambios que por su proximidad, cotidianeidad o acelerada naturalización en la vida ordinaria, corren el riesgo de hundirse en la ciénaga del sentido común.

La ciudad como un artefacto social, simbólico, físico y material que siempre está en disputa y en constante mutación requiere de textos que busquen captar estos movimientos, que reflexionen a contrapelo sobre las antiguas herramientas conceptuales y que formulen de forma imaginativa y provisional nuevos lenguajes que rebauticen, repiensen y renombren esa serie de planos superpuestos que llamamos ciudades.

Creemos que la capacidad de reflexionar sobre las ciudades latinoamericanas depende de la adaptación progresiva a las nuevas condiciones y nuevos hechos que se producen y se modifican en ciertos dominios -políticos, económicos, sociales, tecnológicos, espaciales, migratorios, ambientales- que frecuentemente están entrelazados.

En este sentido, el porvenir del pensamiento urbano excede los confines amurallados de la teoría y su historia, sino que depende de su capacidad de asumir, de adaptarse y de ir al encuentro de los nuevos contextos, hechos y acontecimientos urbanos que, en su sedimentación y contingencia, abren la posibilidad de un desplazamiento en los modos de comprensión y toman la forma, en cada uno de los capítulos que componen el libro, de una variación conceptualmente creativa y creadora que puede iluminar con otra luz los problemas y desafíos urbanos contemporáneos.

En estos desplazamientos de los modos de comprensión, en estas variaciones conceptuales, en estas formas de teorizar, no solo resuenan experiencias compartidas que marcan la actual vida urbana en ciudades de México, Brasil, Argentina o Ecuador -experiencias que, sin lugar a duda, son extensibles a cualquier ciudad latinoamericana- sino que hay un claro posicionamiento crítico en cada teorización, lo que, al fin y al cabo, equivale a una postura práctica y política que se inserta en un campo de batalla más amplio.

Los cambios más relevantes de las ciudades son parte medular de este libro. Por ello, se ha adoptado una lógica expositiva dividida en tres secciones. Esta organización permite abordar los diversos problemas urbanos desde perspectivas complementarias.

Sección 1. Urbanización, periferias y transformaciones socioespaciales

El proceso de urbanización en América Latina ha estado, históricamente, marcado por tensiones y transformaciones socioespaciales constantes. Por ello, este eje agrupa un conjunto de reflexiones que ponen énfasis en algunas dinámicas económicas, sociales, (i)legales, informales, territoriales y ambientales que, en las últimas décadas, han influido decisivamente en la estructuración de las ciudades. Los capítulos que integran esta sección ofrecen una mirada crítica sobre las formas en que las sinergias del capitalismo contemporáneo se han articulado con las configuraciones urbanas locales, dando lugar a procesos urbanos con similitudes estructurales, pero que se anudan de forma diferente.

En el capítulo *La ciudad desde sus márgenes. Notas sobre urbanización periférica en América Latina*, Ramiro Segura propone repensar lo urbano desde sus márgenes, prestando especial atención a las dinámicas de las periferias. Parte de la constatación de un movimiento doble y entrelazado: por un lado, la tendencia predominante en las últimas décadas hacia la expansión periférica de las ciudades en América Latina; por el otro, la creciente discusión académica sobre la noción de periferia en el marco de la comprensión del urbanismo contemporáneo. En diálogo con el reciente “giro periférico” en los estudios urbanos en el sur global, aunque sin perder de vista que la noción de “periferia” constituye una persistente figura del pensamiento social latinoamericano, el capítulo busca dar cuenta de las dinámicas de “urbanización periférica” en América Latina. Para esto, en primer lugar, a partir de fuentes secundarias describe los patrones de urbanización del continente en las últimas dos décadas, para luego analizar la dinámica de urbanización periférica en la ciudad de La Plata (Argentina), tanto desde una perspectiva estructural relacionada con la forma en que el

capital se despliega de manera desigual en el espacio, como desde una perspectiva etnográfica en la que los habitantes son agentes de la urbanización. El capítulo sostiene que la ciudad se comprende mejor desde sus márgenes y que la urbanización periférica constituye un lente privilegiado para la tarea de re-cartografiar y re-imaginar lo urbano en el mundo contemporáneo.

Por su parte, Fernando Carrión Mena y Sonia Cueva, en *La ciudad ilegal en América Latina: de los asentamientos humanos a la economía criminal*, analizan la mutación de la relación entre informalidad e ilegalidad en las ciudades latinoamericanas. Los autores argumentan que las ilegalidades urbanas se han transformado de forma sostenida y que esto se expresa en que estas ilegalidades ya no están exclusivamente vinculadas a los asentamientos humanos en las periferias urbanas, sino que están relacionadas a la lógica de la economía criminal, que tiene su asiento determinante en las ciudades, a través de hechos ilegales como la extorsión, el sicariato, el secuestro, el lavado de activos, el hurto, el narcotráfico, entre otros. Todos estos cambios producen impactos significativos en las lógicas de funcionamiento de las ciudades. Por ello, como punto de partida metodológico, se hace un análisis histórico y documental de la informalidad, para luego, en base a una observación participante de los fenómenos regionales de violencia y apoyados en estudios estadísticos y la revisión de casos concretos, realizar un análisis de la situación actual de la violencia en la ciudad latinoamericana. El trabajo deja ver los efectos de la “ilegalidad” y la economía criminal sobre el territorio, sobre sus habitantes y sobre su organización social.

En *Capitalismo digital y modelos de desarrollo: metamorfosis de la producción, el territorio y la vida cotidiana en América Latina*, Pablo Ciccolella problematiza las recientes transformaciones en la lógica de acumulación de capital, vinculadas a dos formas predominantes: la financiarización y la formación de economías digitales. En este marco, analiza el modo en que estos procesos impactan sobre la estructura productiva, la vida cotidiana y los modelos de desarrollo en pugna en América Latina. El capítulo se basa en dos cuestiones principales: por un lado, plantea que, a partir de las tecnologías de cuarta generación, se está produciendo un nuevo proceso de deslocalización y relocalización de la producción, la inversión y el empleo, acompañado por un proceso de re-centralización espacial de la acumulación del capital; por otro lado, analiza la transición prolongada,

conflictiva y contradictoria que se observa en América Latina entre los modelos neodesarrollista y neoliberal, y cómo se inserta en esa pugna un tercer modelo, que denomina modo de desarrollo informacional. Al examinar las implicancias del capitalismo digital en las ciudades de la región, el capítulo analiza cómo las tecnologías digitales están reconfigurando las formas de producción y los usos del territorio, exacerbando las desigualdades existentes y transformando la vida cotidiana en los espacios urbanos.

Finalmente, Andrea Carrión y Julien Rebotier, en *Aproximaciones al urbanismo climático: respuestas fragmentadas desde las ciudades andinas*, se centran en los desafíos de la urbanización y el cambio climático en la Región Andina, para comprender las respuestas fragmentadas desde las políticas nacionales, las redes transnacionales y las estrategias de acción local. Los autores señalan que el concepto de urbanismo climático es un nuevo paradigma que introduce la variable climática en la planificación urbana y la gobernanza local, a partir de racionalidades que enfatizan en la urgencia de la acción local ante el calentamiento global. En este sentido, los autores identifican tres tipos de urbanismo climático: reactivo, empresarial y transformacional. En el capítulo se argumenta sobre el surgimiento de un urbanismo climático oportunista, que cumple con estándares y genera alianzas en busca de recursos y financiamiento, y que aparece como un mecanismo para el posicionamiento político, la inversión externa y la transformación socio territorial.

En conjunto, estos capítulos ofrecen una visión amplia y crítica de algunas dinámicas urbanas en América Latina, destacando cómo los procesos de urbanización periférica, la informalidad, la ilegalidad, el capitalismo digital y el cambio climático interactúan para transformar los territorios y las vidas de quienes los habitan.

Sección 2. Conflictos, desigualdades y violencias en las ciudades latinoamericanas

Las ciudades latinoamericanas son hoy escenarios privilegiados para analizar los complejos entrelazamientos y la persistencia renovada de conflictos, desigualdades y violencias. Por esta razón, esta sección reúne una serie

de reflexiones interdisciplinarias, con enfoques metodológicos novedosos, que pretenden iluminar algunas dinámicas socioespaciales que definen el presente urbano de la región.

En el capítulo *Las escalas de las fronteras urbanas: migración y ciudades latinoamericanas*, Juan Pablo Pinto Vaca propone que las tradicionales aproximaciones teórico-metodológicas que han analizado las relaciones entre ciudad y migración –mismas que plantean una correspondencia mutua entre inmigración y segregación urbana- son necesarias, pero también insuficientes para captar tres dinámicas: 1) los procesos interconectados de segregación socioespacial contemporáneos; 2) la actual desestabilización de categorías geohistóricas como “norte”-”sur” y “centro”-“periferia”; y, 3) la geografía histórica específica que se ha producido en América Latina a partir de la intensificación de ciertos procesos migratorios durante el siglo XXI. Por ello, centrándose estratégicamente en la reubicación residencial de jubilados norteamericanos en América Latina, el capítulo propone que algunas ciudades pequeñas y periféricas de la región se han convertido en zonas de contacto global en las que, a partir de dinámicas estructurales de acumulación y desposesión, han confluído poblaciones geográficamente dispersas y se han configurado procesos multiescalares de fronterización y desigualdad. Además, el capítulo plantea que la reubicación residencial de jubilados norteamericanos es el síntoma de una novedosa forma de externalización de la frontera estadounidense que opera diferenciadamente cuando los flujos migratorios van de “norte” a “sur o de “sur” a “norte”. El texto argumenta que, por un lado, esta externalización fronteriza se manifiesta en la sistémica, sistemática y silenciosa expulsión y reubicación extraterritorial de una población estadounidense considerada, hasta cierto punto, excedentaria que, no obstante, logra estabilizar o mejorar su calidad de vida en las ciudades de países considerados menos desarrollados. Por otro lado, muestra que dicha externalización también opera a través de recursiones fractales de la frontera, es decir, mediante una estructura multiescalar que reproduce antagonismos de forma renovada en distintas dimensiones. El capítulo sostiene que estos antagonismos permean las relaciones espaciales, simbólicas e interaccionales entre norteamericanos y latinoamericanos en las ciudades receptoras.

Por su parte, Sabrina Melenotte, en *La naturalización de los paisajes clandestinos de la desaparición en América Latina: reflexiones desde el caso*

mexicano, propone estudiar la violencia desde una perspectiva espacial, integrando un enfoque geográfico y un análisis “paisajístico”. El capítulo muestra que los fenómenos de desaparición en un contexto globalizado como el mexicano – pero también podríamos decir de la cuenca mediterránea y de espacios urbanos y fronterizos latinoamericanos–, confieren un rol renovado a la naturaleza en los análisis de la violencia. Al crear espacios clandestinos y criminales, los poderes necropolíticos necesitan de la naturaleza para asociar el cuerpo asesinado con el desecho o con un espacio “natural” y “salvaje”. Sin embargo, la naturaleza se convierte en un actor en sí y se politiza con los gestos y las sensibilidades cotidianas de las familias que recorren amplios espacios para buscar fosas clandestinas. Esta nueva y doble agencia de la naturaleza (a la vez un actor activo de las violencias y de las búsquedas pos-violencias) se observa en varios lugares del mundo. Para demostrar el giro cualitativo de la violencia contemporánea, el capítulo parte de los espacios clandestinos de la violencia para mostrar cómo las nuevas fronteras de las violencias contemporáneas se expresan en paisajes cada vez más amplios. Posteriormente, se analizan los “paisajes políticos de la desaparición” a partir de cuatro espacios clandestinos de la violencia (el basurero, la fosa clandestina, la morgue y el campo de exterminio), para entender el “reensalvajamiento” de la Otredad por los perpetradores, tanto por la asociación entre el cuerpo muerto que se tira como un desecho, como por el propio espacio criminal que deja a la naturaleza engullir los cuerpos. Después, la autora analiza las búsquedas de personas desaparecidas por sus familiares como una exploración un tanto errática de *terrae incognitae*. Finalmente, el capítulo propone que este giro analítico también implica un giro en la manera de mirar los paisajes, bellos y violentos a la vez, impregnados de “huellas clandestinas”. Esta aproximación invita a repensar los marcos analíticos para comprender las geografías de la desaparición y de la violencia en América Latina.

En *A cidade neoliberal na América Latina e a erosão do espaço público democrático*, Thiago Trindade y Érika Amusquivar reflexionan sobre las consecuencias y efectos de los procesos de neoliberalización urbana en el espacio público de las grandes ciudades latinoamericanas. Por ello, el capítulo propone como argumento que el avance de la política neoliberal tiene implicaciones directas en la dinámica de la vida urbana contemporánea,

ya que acentúa los procesos de segregación socioespacial y la erosión del espacio público. Los autores indican que hay una dimensión urbana en los procesos de retroceso democrático que están en curso en las sociedades occidentales. El capítulo, situado en la interfaz entre la teoría política y lo urbano, está construido a partir de la articulación de debates sobre la relación entre democracia y espacio social, movilizándolo centralmente los conceptos de segregación urbana, espacio público y neoliberalismo. Los autores señalan que, si bien es cierto que un espacio público efectivamente democrático parece una utopía, las actuales movilizaciones llevadas a cabo por diversos activistas urbanos en América Latina sugieren que el proyecto neoliberal de destrucción del espacio público también suena como algo irrealizable.

Finalmente, Fernando Carrión y Vladimir Morales, en el capítulo *Desigualdades urbanas desde marcos institucionales yuxtapuestos*, destacan que los recortes territoriales de las instituciones fortalecen y potencian las desigualdades urbanas, toda vez que cada territorio es una expresión de la propia gestión y de las características socioespaciales que tiene la población administrada. En este sentido, el capítulo analiza a las regiones urbanas y a la lógica presupuestaria de las unidades administrativas que existen en ellas. A partir de ello, se plantea a la región urbana como la nueva ciudad que debe ser analizada.

En conjunto, estos capítulos ofrecen un panorama crítico y diverso de los desafíos urbanos en América Latina. Desde las migraciones hasta la violencia, desde el neoliberalismo hasta las desigualdades institucionales, los textos aquí reunidos nos invitan a repensar las ciudades como espacios en constante disputa, donde los conflictos y las desigualdades son a la vez retos y motores para la construcción de nuevas posibilidades sociales y políticas.

Sección 3. Dinámicas políticas, movimientos sociales y desafíos urbanos

Las ciudades son espacios en los que se manifiestan de manera aguda las dinámicas políticas y sociales que definen el rumbo de las sociedades contemporáneas. En América Latina, estas dinámicas adquieren características únicas debido a las profundas desigualdades, a la diversidad cultural y a los

retos estructurales de la región. La sección *Dinámicas políticas, movimientos sociales y desafíos urbanos* reúne un conjunto de análisis que exploran cómo las orientaciones políticas, los movimientos sociales y las demandas emergentes han configurado, producido y transformado los entornos urbanos.

En el capítulo *Orden y gestión. Las derechas políticas y las ciudades*, Gabriel Vommaro analiza la construcción de las derechas políticas en las ciudades latinoamericanas. El capítulo parte de que, desde el fin del ciclo autoritario, las derechas tuvieron dificultades para hacer pie en la escena electoral en algunos países de la región; sin embargo, propone que el nivel local ha sido una de las maneras en que las derechas han buscado ganar relevancia pública y competitividad electoral. En este marco, el autor sostiene que las derechas lograron crecer a través de dos ejes programáticos que les permitieron ganar nuevos electorados y ocupar lugares dejados vacantes por las fuerzas del centro hacia la izquierda. Por un lado, las políticas de seguridad, de gran saliencia en el contexto latinoamericano. Por otro lado, una retórica gestionaria afincada en la resolución de problemas concretos de la vida en la ciudad -limpieza urbana, transporte, espacios públicos- que permitió a las derechas desmarcarse de los programas doctrinarios que las confinaban a ser representantes de minorías. A partir de los casos de la UDI y RN en Chile, y el PRO en Argentina, el capítulo analiza el crecimiento de las derechas a través de sus políticas de y en las ciudades. Estos casos representan partidos nacidos en dos contextos diferentes: el de la salida de los regímenes autoritarios y el del llamado “giro a la izquierda”; no obstante, optaron por estrategias de crecimiento político similares a nivel de las ciudades. Al final, se evalúan similitudes y diferencias entre estos casos y se reflexiona sobre el relativo abandono de esta estrecha relación de las derechas con la cuestión urbana por parte de las derechas más recientes, de corte más extremo, considerando las posibles consecuencias de este desplazamiento para la suerte de las derechas políticas y las ciudades latinoamericanas en general.

Lucía Álvarez Enríquez, en *La izquierda en los gobiernos locales de América Latina. ¿Qué significan y qué aportes han generado?*, reflexiona en torno a los reconocidos como “gobiernos locales de izquierda” en América Latina, al contexto en el que han surgido, a su adscripción política manifiesta y a los aportes económicos, políticos, sociales y culturales que han generado

desde ese lugar. El capítulo, además, analiza las experiencias construidas por estos gobiernos, que han tenido lugar a veces en consonancia y a veces a contracorriente de los gobiernos nacionales de sus respectivos países, destacando las distintas áreas que cada uno de estos gobiernos ha priorizado, en la perspectiva de llevar a cabo un ejercicio de gobierno de *nuevo tipo* orientado hacia una transformación cualitativa *de izquierda*. Por ello lleva a cabo una breve revisión crítica sobre los contenidos que pueden reconocerse actualmente como “propios” de esta identidad política y, posteriormente, analiza de manera general cómo han estado presentes estos referentes en las experiencias de los gobiernos locales de la región, mencionando algunos casos específicos. Finalmente, propone una suerte de balance general sobre los aportes, avances y limitaciones de las experiencias de estos gobiernos en sus distintos contextos políticos de referencia.

En *Movimentos sociais e cidades na periferia do capitalismo: o caso Brasil*, Erminia Maricato y Carina Serra Amancio ponen de relieve un marco estructural, con las características específicas de los países y ciudades de la periferia del capitalismo, que permite situar la cuestión de la reproducción de la fuerza de trabajo urbana dentro de la lucha de clases. Además de este contexto estructural, el capítulo trata los movimientos sociales urbanos en Brasil, especialmente en la metrópoli de São Paulo, para dar cuenta de distintos capas analíticas que se superponen, tales como los aspectos históricos de raíz colonial y esclavista, la rápida e intensa urbanización e industrialización del país entre las décadas de 1940 y 1980, y, finalmente, la desindustrialización acompañada del fortalecimiento de la actividad agroexportadora a partir de la hegemonía de la llamada globalización neoliberal. Este esfuerzo de contextualización histórica pretende explicar la determinación del espacio de vida del proletariado urbano, es decir, la llamada periferia, que es precaria, informal, con fuerte presencia del crimen organizado y creciente presencia de religiones neopentecostales. Se argumenta que los movimientos sociales urbanos surgieron como novedad en la década de 1970, en plena dictadura militar, y contribuyeron en gran medida a la democratización del país. A partir de ello, el capítulo analiza este período de democracia y de gobiernos de izquierda, destacando el ciclo de los alcaldes democráticos y luego los gobiernos federales del Partido de los Trabajadores. El capítulo se cierra con las regresiones políticas y

económicas de Brasil, derivadas de los profundos cambios que el capitalismo financiarizado de la globalización neoliberal está imponiendo en todo el mundo, particularmente en las ciudades.

Freddy Simbaña Pillajo, en *Quito, desafíos de la plurinacionalidad e interculturalidad en la ciudad actual*, aborda el reto de construir ciudades que reflejen y respeten la diversidad cultural y étnica. A través del caso de Quito, el capítulo propone un enfoque de interculturalidad urbana desde el prisma de la lucha en contra de la desigualdad y la búsqueda de justicia social de los grupos históricamente excluidos, tomando en cuenta abordajes asentados en diferentes epistemes y puntos de vista de diversas organizaciones sociales, políticas y académicas que ejercen prácticas de gobiernos pluriculturales e interculturales en la ciudad andina y patrimonial. El texto invita a pensar la posibilidad de construir una ciudad intercultural sobre la base del respeto a las distintas formas de organización social, territorial y comunitaria de los diferentes grupos poblacionales que en ella habitan, con la finalidad de abandonar el histórico modelo señorial y patriarcal, pero también con el objetivo de construir un gobierno plurinacional e intercultural en todas las escalas espaciales.

Finalmente, Dolors Comas d'Argemir, en *Mujeres, familias y cuidados*, destaca las contribuciones de la economía feminista y el papel central del cuidado en la organización de la vida urbana. El capítulo concibe al cuidado como un elemento central, pero invisibilizado, del sistema económico, social y urbano. Precisamente, el texto argumenta que el trabajo no remunerado, que ocupa tiempo y sostiene el sistema, permanece fuera de los presupuestos y es despolitizado al estar envuelto en obligaciones morales y afectivas. A pesar de las políticas públicas, el cuidado sigue recayendo mayoritariamente en las familias, con solo una fracción transferida al Estado o al mercado, dejando intacta la responsabilidad familiar. Por ello deja entrever cómo las ciudades perpetúan desigualdades de género a través de la distribución desigual del trabajo de cuidado y propone políticas urbanas que reconozcan y valoren las contribuciones de las mujeres en este ámbito.

En su conjunto, cada capítulo que compone esta obra invita a mirar con asombro la reinención de los entramados urbanos que producimos y que, a la vez, nos producen.

Sección I
Urbanización, periferias
y transformaciones
socioespaciales

La ciudad desde sus márgenes. Notas sobre urbanización periférica en América Latina

Ramiro Segura^{1*}

Introducción. Revisitar la periferia urbana en/desde América Latina

Este artículo se inscribe en la renovada reflexión sobre la periferia en los estudios urbanos en el sur global. El punto de partida de estas notas descansa en la constatación de un movimiento doble y entrelazado: por un lado, la tendencia predominante en las últimas décadas hacia la expansión periférica de las ciudades en América Latina; por el otro, la creciente discusión académica sobre la noción de periferia y lo que este espacio/concepto podría aportar para la comprensión del urbanismo contemporáneo.

Urbanización periférica remite aquí tanto a lo que, desde un enfoque orientado al actor, se entiende como un modo de producción del espacio urbano predominante en las ciudades del sur global en el que los habitantes son agentes centrales de la urbanización (Caldeira, 2017), como también, desde un enfoque orientado a la estructura, al modo en que el capital se despliega de manera desigual en el espacio (Reis y Lukas, 2022). Urbanización periférica, entonces, como un “concepto de frontera” entre perspectivas teóricas (Reis y Lukas, 2022) que, además de captar distintas lógicas de producción del espacio, permite dar cuenta de la *polisemia de la periferia*

1 Antropólogo. Dr. en Ciencias Sociales. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín (IDAES/UNSAM) y en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

como locación marginal en la ciudad, ubicación subordinada en el sistema global, relación asimétrica de poder y punto de vista que potencialmente permite desestabilizar las teorías eurocéntricas de la ciudad (Ren, 2021).

Las dinámicas de expansión periférica contemporánea (expansión suburbana más allá los bordes urbanos, intervenciones privadas y públicas por fuera de la trama urbana consolidada, tomas de tierra y procesos de autoconstrucción, entre otras) que están modificando sensiblemente modos de vida, relaciones ecológicas y sociabilidades urbanas indefectiblemente remiten al recorrido de la teoría urbana norteamericana a lo largo del siglo XX de Chicago a Los Ángeles (Dear y Flusty, 2001). Se trata del desplazamiento del concepto de ciudad como un todo unificado y coherente en el cual el centro organizaba la periferia y su *hinterland* propio de la Escuela de Chicago, hacia el foco puesto en aglomeraciones urbanas expandidas, heterogéneas y discontinuas sin centro, que inexorablemente envuelven todo en su camino, donde la periferia organiza sus propios centros, característico de la Escuela de Los Ángeles (Segura, 2021a).

Este movimiento de la *productividad urbana desde el centro hacia la periferia*, continuado por investigaciones sobre “suburbanismo global” (Keil, 2017), “urbanización planetaria” (Brenner, 2017) y “periferias urbanas” en el sur global (Holston, 2009; Simone, 2010), ha sido interpretado como un *giro periférico* en los estudios urbanos globales (Ren, 2021). El giro periférico enfatiza el carácter abierto de la producción de la ciudad desde sus márgenes (Agier, 2015) y, siguiendo a Simone (2010), permite perturbar la comprensión ontológica y topológica de lo subalterno y lo popular que el “urbanismo subalterno” localiza problemáticamente en el *slum* como un espacio y una lógica distintivas (Roy, 2011). Por un lado, antes que autónoma, la periferia es un espacio producido por medio de multiplicidad de intervenciones políticas, procesos de reestructuración urbana, flujos de capital, policiamiento y control que no se circunscriben a los pobres urbanos. Por otro lado, la periferia es un espacio potencialmente generativo e innovador y, por lo mismo, se trata de un espacio que puede desestabilizar el centro y la concepción dominante sobre la vida urbana.

La ciudad, sin dudas, se comprende mejor desde la periferia (Segura, 2022). Sin embargo, antes de adoptar de manera mecánica un supuestamente novedoso giro epistémico, para los fines de este artículo resulta

imprescindible no perder de vista que *periferia* constituye una persistente figura del pensamiento social latinoamericano desde mediados del siglo XX. Fue precisamente en el marco del veloz proceso de urbanización del continente producto de las migraciones internas del campo a la ciudad entre las décadas de 1930 y 1970 motivadas por la mecanización de la producción rural y por políticas de industrialización por sustitución de importaciones que se construyó el concepto de “ciudad latinoamericana” (Gorelik, 2022) caracterizada por la primacía urbana de la ciudad principal de cada país respecto del resto de la red de ciudades; la existencia de una economía dual, con un sector formal avanzado y un sector informal con peso en la economía y el empleo; y la polarización social del espacio urbano entre centros consolidados y periferias pobres (Portes y Roberts, 2005).

Respecto a la noción de periferia desplegada durante esos años por el pensamiento urbano latinoamericano, Hiernaux y Lindón (2004) identifican dos herencias que convergen en la investigación sobre periferia urbana: por un lado, la herencia geométrica de la palabra periferia que refiere a la circunferencia externa que rodea a la ciudad; por el otro, la herencia de la teoría social de los años sesenta en torno a la dependencia, que implicó la transferencia implícita de la antinomia centro/periferia al espacio a las ciudades. Por estos motivos, como señaló Teresa Caldeira en su temprana investigación en San Pablo, la palabra periferia fue usada habitualmente “para designar los límites, las franjas de la ciudad (...). Pero su referencia no es sólo geográfica: además de indicar distancia, apunta hacia aquello que es precario, carente, desventajoso en términos de servicios públicos e infraestructura” (1984: 7; traducción propia).

El reconocimiento de la profundidad temporal de la investigación latinoamericana sobre periferias urbanas permite relativizar la novedad del “giro periférico”, pero no implica desconocer sus limitaciones conceptuales. Precisamente, uno de los efectos de la habitual asimilación mecánica de la periferia con la pobreza, la irregularidad y la anormalidad en la investigación latinoamericana consiste en que “borra de un golpe toda la complejidad y riqueza de la vida social periférica” (Hiernaux y Lindón, 2004: 114). El resultado de esta historia es la disociación entre espacio y contenido semántico, ya que mientras “la periferia como espacio es sinónimo de complejidad y heterogeneidad, la palabra periferia tiene un contenido mucho más restringido”

(2004: 118). En este sentido, de manera convergente con el “giro periférico” en los estudios urbanos y sin desconocer la larga trayectoria de investigación realizada en el continente, este artículo busca *abrir la noción de periferia urbana* a partir de los procesos de urbanización periférica, prestando atención a su heterogeneidad social, a los cambiantes modos de habitar y a la agencia, creatividad, negociaciones y luchas cotidianas de las personas que la habitan.

La relevancia de revisitar la periferia urbana en/desde América Latina radica, entonces, en avanzar en la comprensión de los procesos de urbanización periférica prestando atención a lo que estos tienen para decirnos tanto sobre las dinámicas sociales en unas periferias sujetas a significativas transformaciones, así como también sobre los procesos contemporáneos de producción de la vida urbana. Para esto, en lo que sigue este artículo se organiza en cuatro secciones principales: en la primera se delimitan los patrones de urbanización del continente en las últimas décadas que indican una fuerte tendencia a la expansión urbana periférica en áreas difusas, extensas y discontinuas; en la segunda se caracterizan, desde un enfoque estructural, los procesos de urbanización periférica en la ciudad de La Plata, Argentina; en la tercera, desde un enfoque centrado en la agencia, se describen las dinámicas de fragmentación, desigualdad y convivencia que se despliegan en la periferia oeste de La Plata; y en la cuarta, a modo de cierre, se reflexiona sobre lo que la urbanización periférica en América Latina tiene para decir sobre la ciudad y la vida urbana contemporáneas.

Urbanización periférica en América Latina

Las periferias urbanas han ocupado tempranamente un lugar relevante en la imaginación territorial latinoamericana. La expansión de viviendas populares en barriadas y asentamientos “irregulares” en las periferias debido a la migración del campo a la ciudad a mediados del siglo XX cautivó la atención de la política pública y de las recientemente institucionalizadas ciencias sociales (Gorelik, 2022). Las grandes ciudades latinoamericanas se caracterizaban no solo por el marcado contraste a gran escala entre el centro (la ciudad consolidada) y las periferias (una creciente ciudad informal autoconstruida), sino también por aquello que Eunice Ribeiro Durham

(2000) denominó – a partir de la experiencia brasilera – “la periferia como proceso”: una dinámica de expansión urbana que involucraba tanto el lento y trabajoso proceso de ocupación de la tierra y urbanización del espacio residencial por parte de sus pobladores, como también las sucesivas oleadas de nuevos pobladores que tendían a localizarse en las áreas más desfavorecidas, más alejadas y menos urbanizadas de la periferia, lo que generaba diferencias y conflictos con los habitantes más antiguos y establecidos.

Sin embargo, en las últimas décadas del siglo XX, en el marco de los procesos de apertura económica, desregulación del uso del suelo y centralidad del espacio urbano en las estrategias de valorización del capital propias de la “ciudad neoliberal”, las grandes ciudades latinoamericanas se reconfiguraron en términos estructurales, funcionales y territoriales (Ciccolella, 2011). Respecto del problema que nos atañe en este artículo, vale señalar que el resurgimiento del mercado inmobiliario como una fuerza determinante del proceso de coordinación social del uso del suelo y la producción de estructura intraurbana (Abramo, 2012) implicó el progresivo desdibujamiento de la configuración centro-periferia debido a la expansión de nuevas formas urbanas como autopistas, complejos habitacionales vigilados para clases medias y altas en la periferia, distribución de hipermercados, malls y centros de entretenimiento en la totalidad del espacio urbano, suburbanización de la producción industrial y creciente aislamiento de los barrios de la clase baja. De esta manera, se tendió a consolidar “una aglomeración expandida, difusa, discontinua, policéntrica, de dimensión regional” que implicó cambios fundamentales en la organización y en el sentido mismo de la vida urbana (de Mattos, 2010: 96) y tuvo impactos significativos en términos de desigualdades sociales y espaciales (Segura, 2014). La literatura especializada condensó estas transformaciones en el pasaje de la “segregación urbana” en términos de centro y periferia a la “fragmentación urbana” (Prévot-Schapira, 2001; Janoschka, 2002; Saraví, 2015), una segregación a escala reducida posible a través de muros y circuitos segmentados que separan la pobreza de las islas de riqueza y exclusividad.

Las investigaciones posteriores muestran una tendencia sostenida hacia la expansión periférica difusa, de baja densidad y espacialmente fragmentada a lo largo del siglo XXI, modelando periferias donde coexisten heterogéneos y desiguales sectores sociales. En este sentido, por medio del análisis de la

evolución de la densidad de población y la morfología del área urbana, Cruz-Muñoz (2021) recientemente mostró que la expansión urbana en las megaciudades de Buenos Aires, Ciudad de México, São Paulo y Río de Janeiro para el período 2000-2020 es cada vez más dispersa y segmentada espacialmente. Esta expansión no es resultado de un proceso demográfico. Por el contrario, la tasa de crecimiento media anual de la población urbana ha disminuido en términos porcentuales como consecuencia del decrecimiento de los procesos migratorios de la población rural y de la reducción de la tasa de fecundidad, mientras la expansión espacial de estas ciudades es creciente y asume la forma de un proceso de uso extensivo y segmentado del suelo con una reducción sostenida de la densidad de población.

A su vez, las dinámicas de urbanización periférica en el continente exigen ir “más allá de la megaciudad”, para retomar el sugestivo título del libro editado por Reis y Lukas (2022), en tanto la urbanización no solo no se concentra principalmente en las grandes ciudades ni se debe exclusivamente al tradicional proceso de expansión suburbana, sino que en el neoliberalismo constituye un proceso territorial que va mucho más allá de los límites de los asentamientos urbanos clásicos. En el caso de la Argentina - país con los valores promedio de extensión física urbana más altos de la región (Vargas, 2017)-, el crecimiento de las ciudades grandes y medias del país en las últimas décadas se orientó hacia “morfologías metropolitanas extendidas” (Prévoit-Schapira y Velut, 2016) debido a la articulación de tres grandes procesos: el crecimiento en altura en las zonas centrales, la expansión de la superficie urbana producto de la combinación de barrios cerrados, políticas públicas de vivienda y asentamientos informales en la periferia, y la dilución de límites entre lo urbano y lo rural debido a la presión que producen diversos usos del suelo (residenciales, industriales, comerciales, etc.) sobre tierras de vocación rural en el periurbano. Se trata de una dinámica de urbanización contradictoria y multidimensional, que impacta negativamente en términos ambientales, económicos y sociales. Las ciudades crecen en superficie mucho más rápido que en población, extendiéndose sobre tierras de vocación rural y/o áreas naturales como bosques y humedales con efectos ambientales negativos (CIPEC, 2017) y, a la vez, de manera paradójica, se profundizan el problema del acceso a la vivienda y la segregación socioespacial (Cravino y Segura, 2021).

El informe “Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina” (2017) permite ponderar estas tendencias regionales en una perspectiva global. En este sentido, la comparación con otras regiones arroja que, incluso habiéndose reducido en los últimos años, las ciudades de América Latina presentan densidades más elevadas que las de los países desarrollados, en los cuales estos valores han caído más velozmente en las últimas décadas debido a un crecimiento urbano mayor. En efecto, tanto en 2000 como en 2010, América Latina presentaba densidades mayores que las de Europa Occidental y América del Norte, pero menores que las de África subsahariana y el Sudeste Asiático (Vargas, 2017). Asimismo, como mostraron Goytia y Sanguinetti (2017), mientras que durante el período 1990-2015 la densidad se redujo un 13 % en promedio para el conjunto de las ciudades de América Latina, en América del Norte la reducción alcanzó casi el doble de esa cifra y en Europa llegó aproximadamente al triple. Por último, aunque el crecimiento porcentual del área total construida entre 1990 y 2015 en las tres regiones no es muy distinto (América Latina, con el 77 %, se encuentra en un nivel de crecimiento intermedio entre América del Norte, con el 64 %, y Europa, con el 83 %), el crecimiento absoluto es bien diferente: mientras que en las ciudades de América Latina se agregaron, en promedio, 15.000 hectáreas, en América del Norte se sumaron aproximadamente 72.000 hectáreas y en Europa, 25.000 hectáreas (Goytia y Sanguinetti, 2017). De esta manera, se evidencian unas tendencias indudables a la baja en las densidades y al alta en la expansión territorial y en la superficie construida en el continente, aunque comparativamente menores a las que se registran en América del Norte y Europa occidental. Asimismo, hay un rasgo persistente en la región y distintivo en relación con los países desarrollados: desde 1990 la incidencia de la informalidad urbana se intensifica significativamente en las ciudades de América Latina, pasando del 16 % al 36 % de la población, mientras es muy baja en Europa y prácticamente inexistente en América del Norte.

De esta manera, como se desprende del cuadro, se trata de procesos convergentes (expansión periférica y reducción de la densidad), a velocidades distintas (más lento en América Latina) y en condiciones sociales desiguales más pronunciadas y agravadas en nuestra región (creciente incidencia de la informalidad).

Patrones de expansión urbana (1990-2015)

	América Latina	América del Norte	Europa occidental
Reducción de la densidad	13 %	25 %	37 %
Crecimiento del área construida	77 %	64 %	83 %
Crecimiento absoluto	15000 ha	72000 ha	25000 ha
Incidencia de la informalidad	36 %	1 %	4 %

Elaboración propia.

Fuente: Goytia y Sanguinetti (2017)

Al respecto, Pedro Abramo (2012) describió a la ciudad latinoamericana contemporánea en términos de *ciudad com/fusa*, una realidad híbrida y conflictiva que combina el modelo de la ciudad “compacta” de Europa continental, caracterizado por el uso intensivo del suelo, con el modelo de la ciudad “difusa” propia del mundo anglosajón, con un uso extensivo del suelo. En la ciudad com/fusa se articulan conflictivamente las lógicas formales e informales de producción y mercantilización de suelo urbano, tornando dificultosa la elaboración de políticas urbanas más equitativas en términos socioespaciales. Dentro de este marco general de tensión entre lo compacto y lo difuso así como entre lo formal y lo informal, además de tener un impacto ambiental negativo e incrementar los costos de la dotación de infraestructura, la expansión periférica en la ciudad com/fusa, donde la centralidad sigue siendo importante, incrementa distancias, tiempo y costos de traslados desde los espacios residenciales periféricos con escasa dotación de infraestructura hacia los centros de trabajo, estudio y servicios de equipamiento.

En síntesis, las nuevas expansiones urbanas -históricamente recientes, socialmente heterogéneas, espacialmente extensas, difusas y fragmentadas- se caracterizan por la yuxtaposición de sectores pobres y ricos, espacios “formales” e “informales”, y por lo mismo, constituyen un terreno propicio para la imaginación social y urbana sobre las periferias y la urbanidad contemporáneas. Como sostuvo recientemente Roger Keil (2017),

el proceso de urbanización contemporánea exige comprender cómo las formas de urbanización periférica se entrelazan en un complejo patrón de urbanidad. En los dos apartados siguientes veremos estas dinámicas en un caso empírico concreto.

Un enfoque estructural de la urbanización periférica en La Plata: de la “ciudad ideal” al “cuadro roto”

La ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, es la sexta ciudad más poblada de Argentina, con un total de 772.618 habitantes (Indec, 2022). Se encuentra localizada a 56 km al sureste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y forma parte del tercer cordón de la Región Metropolitana de Buenos Aires, que en conjunto ronda los 14.000.000 de habitantes. La ciudad tiene un perfil administrativo y universitario por ser la capital provincial y sede de la tercera universidad nacional, y articula hacia el este con las localidades industriales y portuarias de Ensenada y Berisso, conformando el Gran La Plata, con una población cercana al millón de habitantes. El Gran La Plata es el quinto conglomerado urbano del país y se caracteriza por una base productiva diversificada que combina la industria ligada al polo petroquímico, el área de servicios donde se destaca la administración pública y la educación superior, y el sector primario de la agricultura intensiva basado en la actividad hortícola y la floricultura local.

Los orígenes de la ciudad se remontan a finales del siglo XIX, cuando fue creada como una ciudad planificada, pretendidamente racional, producto y proyección de la elite liberal gobernante (Segura, 2015). En la actualidad, sin embargo, la mancha urbana se expandió más allá del “cuadrado” planificado y solo alrededor de 250.000 de sus habitantes residen en el trazado fundacional. En efecto, los procesos de suburbanización residencial en la periferia, aglomeración con las localidades aledañas de Berisso y Ensenada y metropolización con Buenos Aires desbordaron la ciudad decimonónica, planificada y ordenada en base a la cuadrícula, generando el desplazamiento de “la ciudad ideal” de la fundación a “el cuadro roto”, como la denominó el urbanista suizo Alain Garnier (1992) a finales del siglo XX (Segura, 2019).

En la actualidad, la urbanización se despliega en cuatro grandes áreas de crecimiento: el casco urbano y los ejes de crecimiento norte, sureste y suroeste (Cortizo, 2019). En efecto, la dinámica contradictoria de implosión y explosión de los procesos de urbanización planetaria de las últimas décadas (Brenner, 2017) se expresa en La Plata en la combinación entre la densificación y verticalización del centro y la expansión de periferias residenciales de baja densidad que implican un incremento tanto de los viajes al centro como de las distancias recorridas. El crecimiento de la superficie urbana entre los años 1990 y 2010 fue del 126.7 % (CIPUV, 2013), mientras que el crecimiento demográfico para el mismo período rondó el 20 %. Además, como ha señalado Frediani (2010), la ausencia de políticas institucionales de desarrollo urbano ha dado lugar a que esta expansión se encuentre regulada por la dinámica del mercado de tierras, coexistiendo en la periferia dos lógicas diferenciadas: la expansión de barrios cerrados de altos ingresos y la proliferación de formas de urbanización informal entre sectores populares, a las que en los últimos años se sumó una tercera lógica centrada los loteos inmobiliarios y la adquisición de tierra rural en condominios por parte de sectores medios (Ventura, 2022).

La ocupación de la periferia en áreas desprovistas de infraestructura de servicios, equipamientos y comercios, así como la concentración de los puestos de trabajo en el centro, mantuvo la dependencia funcional con el centro de la ciudad, con el consecuente incremento de los movimientos pendulares cotidianos. En este sentido, se estima que el 70 % de los viajes diarios tienen como destino el casco fundacional (Aón et al., 2017). Esta dinámica contradictoria de expansión y centralidad se despliega, entonces, en dos direcciones. Por un lado, acentúa los patrones de segregación socioespacial, tanto al consolidar el contraste entre el adentro y el afuera de la ciudad, como al fragmentar social y espacialmente el espacio periférico. Por el otro, genera una mayor distancia entre vivienda y trabajo, incrementando los tiempos de viaje en un contexto de mala calidad de la infraestructura viaria y del sistema de transporte público en la periferia.

Un enfoque agencial de la urbanización periférica: fragmentación, desigualdad y convivencia en la periferia oeste

Dentro de este marco general *el oeste* -como suele ser referenciado coloquialmente- corresponde a un eje de expansión reciente de la trama urbana sobre tierras de vocación rural, históricamente dedicadas a la producción y el abasto de alimentos para la ciudad. En las últimas décadas se evidencia una significativa multiplicación de los usos del suelo así como la expansión de diversos tipos residenciales que se solapan yuxtaponen a un paisaje de antaño pequeñas localidades rurales, dominado por quintas hortícolas, galpones de acopio, un frigorífico e infraestructura estatal (un hospital público, una cárcel y otras instituciones del servicio penitenciario) y atravesado por grandes infraestructuras viales que conectan la periferia oeste tanto con la ciudad de La Plata como con otras localidades de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Como resultado de estos procesos, en la periferia oeste de La Plata coexisten tierras destinadas a la producción hortícola (quintas) de población mayoritariamente boliviana, asentamientos resultantes de la ocupación informal del suelo por sectores populares, emprendimientos inmobiliarios destinados a familias de clase media y barrios cerrados de clase alta. La densidad de ocupación del suelo, así como el grado de distancia física y el contraste socioeconómico entre los espacios residenciales disminuye a medida que aumenta la distancia al centro de la ciudad. Mientras que en el tramo más cercano al casco fundacional de la ciudad se evidencia mayor proximidad física y mayor distancia social entre asentamientos informales, desarrollos inmobiliarios y quintas de producción hortícola, en el borde del municipio de La Plata, en una zona rural alejada de la trama urbana de la ciudad, se localizan barrios cerrados rodeados de espacios rurales.

La distribución socioespacial de la periferia oeste, reforzada por vacíos urbanos, infraestructuras viarias, muros, vallas y diversos dispositivos de seguridad, remite inmediatamente a las imágenes paradigmáticas de la fragmentación urbana que, teóricamente, descompone la ciudad en fragmentos supuestamente insulares y relativamente autónomos. Sin embargo,

el trabajo de campo etnográfico² mostró una multiplicidad de prácticas que las personas se involucran cotidianamente en la producción de un mundo social, al mismo tiempo desigual y compartido. No se trata de ignorar los profundos contrastes y las múltiples desigualdades que atraviesan el espacio periférico, sino dar cuenta de las prácticas desplegadas para componer (Descola, 2016) el lugar que se habita y establecer formas de convivencia (Gilroy, 2004) entre grupos y personas heterogéneas y desiguales (Segura, 2020).

En este sentido vale señalar que, independientemente del tipo de barrio en el que residan, las personas que habitan en el oeste lo valoran como “un lugar tranquilo”. La noción de *tranquilidad* articula paisajes, objetos y personas en una economía afectiva de un lugar en el que la presencia de quintas, amplias zonas descampadas y la ocupación residencial extendida contribuyen con una imaginación geográfica que valora cierta lejanía y separación de la ciudad (Segura et al., 2022). Si en el estudio de Araujo y Cortado (2020) sobre la zona oeste de Río de Janeiro la tranquilidad aparece asociada a la ausencia de ciertos tipos de violencia, en el oeste platense la tranquilidad remite a la distancia respecto de lo urbano y su ritmo vertiginoso, al mayor contacto con la naturaleza, y a una dispersión y una extensión que permiten lugares más amplios y espaciosos (y, como contrapartida, exigen una movilidad cotidiana amplia). A la vez, el aumento de dispositivos materiales de cerramiento y de diferentes tipos de controles en el acceso a los barrios y las viviendas son un signo de que esa tranquilidad requiere de soportes específicos que la produzcan y la mantengan (Segura, 2021b). “Tranquilidad” remite, entonces, a un modo de establecer relaciones entre presencias deseadas y no deseadas, en un lugar atravesado por desigualdades y conflictos, que combina proximidad espacial y contraste

2 El trabajo de campo etnográfico en la periferia oeste de la ciudad se desarrolló entre 2021 y 2022 en el marco del proyecto “Flujos, fronteras y focos. La imaginación geográfica en seis periferias urbanas de la Argentina durante la pandemia y la pospandemia del COVID19” (PISAC-COVID 00035). El proyecto buscó dar cuenta de los “modos de habitar” de habitantes de distintas tipologías residenciales (quintas, asentamientos, desarrollos inmobiliarios para clases medias y barrios cerrados). Para esto para, además de la observación, el análisis documental y el relevamiento de medios de comunicación, se realizaron 30 entrevistas en profundidad centradas en conocer las trayectorias residenciales y los circuitos cotidianos de las y los habitantes de distintas clases sociales de la periferia oeste de la ciudad. Un desarrollo más profundo se encuentra en Segura et al. (2022) y Segura (2023), los cuales constituyen la base del argumento que se desarrolla en esta sección.

social, tensiones y negociaciones entre expansión urbana y usos rurales, así como entre viejos pobladores y residentes recientes.

La experiencia de las personas que habitan una urbanización de clases medias muestra de manera privilegiada esta dinámica de composiciones y convivialidades. Como describe Verónica³, una joven abogada de 40 años que vive en el barrio junto a su pareja y sus dos hijos pequeños:

“El barrio está rodeado de lotes vacíos. Al lado hay un barrio popular, bastante grande, pero nos separa un terreno sin construcción”.

En efecto, una angosta y larga calle asfaltada que nace en una de las grandes avenidas que recorren la zona oeste constituye el único acceso al barrio. Esta calle funciona, además, como límite con un barrio preexistente de sectores populares. Las demás adyacencias del barrio están ocupadas por quintas de producción hortícola, granjas con animales y un asentamiento popular, otorgando al conjunto un aspecto heterogéneo y contrastante de usos del suelo y de sectores sociales.

El barrio es el resultado de la organización de 432 familias beneficiarias de un crédito inmobiliario estatal para la primera vivienda, quienes vieron imposibilitado el acceso al mercado de suelo urbano formal, completamente desregulado y dolarizado. Ante esta situación, las familias se involucraron en un proceso de colectivización para adquirir tierra rural barata y relativamente próxima a la ciudad, demandar al Municipio de La Plata una modificación de los usos del suelo que habilitara la construcción del barrio y finalmente dotar a ese suelo de los servicios y la infraestructura básica para tornarlo apto para la urbanización: abrir las calles, colocar iluminación pública e instalar servicios de agua, luz y gas. Una vez alcanzados estos objetivos a finales del año 2015, los vecinos diseñaron el barrio: lotearon el terreno de 22 manzanas, dejando espacio para una plaza pública y para un futuro centro comunitario, y luego distribuyeron los lotes entre las familias, en los cuales posteriormente cada una comenzó a construir su vivienda.

La relación entre formas asociativas de participación y producción de ciudad es una problemática persistente de los estudios urbanos

3 Los nombres de las personas entrevistadas fueron cambiados para preservar el anonimato.

latinoamericanos. Sin embargo, como ha mostrado Ventura (2021), el rasgo saliente de la producción de estos barrios es el protagonismo de jóvenes familias de clase media. Aunque no se trata de un proceso de autoconstrucción en sentido estricto, comparte con la lógica de la urbanización periférica tal como la entiende Caldeira (2017) un conjunto de características: una forma distintiva de agencia en la que los habitantes son agentes de urbanización; un vínculo transversal con las lógicas oficiales en busca de resolver problemas de propiedad y regularización de la tenencia de la tierra; nuevas formas de la acción política que moviliza demandas y expectativas ciudadanas; y la creación de ciudades altamente heterogéneas y desiguales.

La vertiginosa construcción de un barrio de clase media en una zona donde predominaban la producción agropecuaria y las barriadas populares no solo impactó en la experiencia de sus habitantes de clase media que se mudaron al nuevo barrio y debieron producir su lugar (Benson y Jackson, 2013). El desplazamiento no solo afecta a los desplazados (Gupta y Ferguson 2008), sino que también modifica la experiencia de quienes estaban desde antes en el lugar. En efecto, la instalación de barrios de clases medias y altas en zonas periféricas históricamente asociadas con los sectores populares quiebra la lógica espacial y temporal de expansión urbana periférica (Durham, 2000). Las recientes urbanizaciones de clases medias y altas, además de apropiarse de suelo que potencialmente era para la prolongación de la urbanización popular y/o tierra destinada a la producción rural, desestabilizan la distribución espacial de centro rico y periferia pobre, así como la lógica temporal que, retomando a Elias y Scotson (2000), solía asumir la figuración de establecidos-recién llegados. Los habitantes de clases medias llegaron recientemente y, debido a la conjunción de redes sociales, capital cultural, conocimiento del Estado y la indudable selectividad social de las burocracias estatales (Ventura, 2021), fueron efectivos y veloces en la producción de “un barrio de clase media”. De esta manera, mientras para los habitantes de clases medias los barrios cercanos eran fuente de peligro e inseguridad, para estos últimos el relativamente veloz acceso por parte de los primeros a servicios e infraestructuras urbanas por los que ellos esperaron largamente (y aún muchos no tienen en sus propios barrios) era motivo de recelo y de conflicto.

La investigación antropológica ha destacado que, en escenarios como el descrito aquí, los actores despliegan múltiples prácticas para conjurar la

cercanía física y remarcar la distancia moral (Carman, 2015). Sin embargo, las prácticas observadas durante el trabajo de campo no solo implicaron distanciamiento y separación, sino también interacción y aproximación. En efecto, en busca de componer el espacio fragmentado y plagado de contrastes que habitan, las personas de este barrio de clase media desplegaron una “política de buenos vecinos”, como la denominó Martín (44 años, empleado público):

“Cuando hubo alguna situación de conflicto con el barrio vecino se hizo una comisión, nos juntamos, charlamos, hicimos cosas juntos”.

Se trató, en definitiva, de identificar a los actores y los conflictos predominantes en el entorno próximo y generar dispositivos para estrechar lazos con ellos como vía para reducir la distancia social y establecer patrones de sociabilidad (es decir, formas de convivialidad) con los demás.

Los lazos no se limitaron a reuniones sobre la agenda de seguridad (preocupación persistente y generalizada en la periferia), sino que involucraron otras dimensiones para construir formas de coexistencia en común: se organizó de manera periódica una “feria de emprendedores” abierta a que vecinos de ambos barrios ofrezcan productos y se tendieron vínculos con las familias bolivianas que producen en las quintas de los alrededores, quienes por su parte ven con preocupación el avance de “los barrios” sobre “las quintas” (Musante 2021). Como relata Luciana (30 años, estudiante universitaria):

“hubo como un intento de acompañar a los que nos rodean. Muchos empezamos a consumir el bolsón de verdura de los pequeños productores de la zona y empezaron a venir al barrio chicas que son de la zona de las quintas con las poquitas cosas que tenían para vender”.

De acuerdo con Gilroy (2004), la noción de convivialidad refiere a un patrón social en el que diferentes grupos metropolitanos viven en estrecha proximidad, pero en el que sus particularidades raciales, lingüísticas y religiosas no culminan en discontinuidades de experiencia o en problemas insuperables de comunicación. Siguiendo esta idea, sugiero que prácticas identificadas en el trabajo de campo en la periferia oeste de la ciudad como

tender puentes de diálogo, construir espacios de encuentro y establecer intercambios comerciales son modos de intervenir sobre una trama espacial fragmentada que la instalación de barrios de clases medias y altas profundizó. Este *trabajo de composición* (Descola, 2012) sobre las relaciones con entorno y sus habitantes nos remite a las formas emergentes de colaboración que Simone (2015) describe como aproximaciones, articulaciones e interdependencias entre personas que cruzan categorías de clase, etnia y posición social, para elaborar maneras de usar la ciudad y colaborar entre ellas. “Señales tenues, destellos de creatividad” que, incluso en su fragilidad, dan cuenta de “esfuerzos por crear formas viables de vida urbana” (Simone 2015: 143-144).

No podemos pensar la convivialidad entre diferentes y desiguales como una realidad dada por sentada; el hecho de producir, negociar y compartir un mundo en común exige, en cambio, un involucramiento activo por parte de las personas para componer un lugar y establecer un patrón de sociabilidad. Asimismo, el establecimiento de formas de convivialidad no supone la disolución de las diferencias, las asimetrías y los conflictos, sino que brinda herramientas para producir y compartir el espacio con otros.

De esta manera, como señaló Caldeira (2017), las personas y los grupos que habitan la periferia son agentes activos en la propia expansión de la ciudad y en la producción de ciudades heterogéneas y desiguales; a la vez, como muestra este caso etnográfico, también se involucran en componer un lugar común que, si bien no puede horadar las profundas desigualdades que atraviesan el espacio periférico, busca establecer patrones de sociabilidad y modos de convivencia a través de los clivajes de clase, raza y etnia que caracterizan a la periferia.

Epílogo. La ciudad desde la periferia

A partir del recorrido realizado en este artículo se desprende que la urbanización periférica constituye un proceso activo en las ciudades latinoamericanas, legible en el predominio de un patrón de expansión difuso, extenso y discontinuo en condiciones sociales profundamente desiguales. El análisis de la información disponible muestra una tendencia a la baja en las

densidades y al alta en la expansión territorial y en la superficie construida en el continente, comparativamente menores a las que se registran en América del Norte y Europa occidental, pero con la persistencia e incluso el incremento de la informalidad urbana. A la vez, el análisis detallado de las dinámicas de urbanización periférica en el caso de la ciudad de La Plata (Argentina) combinando los enfoques estructural y agencial arroja la imagen de una ciudad haciéndose. Se trata de un proceso abierto, inacabado, conflictivo y negociado, en el que interviene una multiplicidad de agencias y de agentes, e invita a reflexionar sobre la productividad de la noción de periferia para repensar la ciudad y lo urbano.

En las últimas décadas diversas voces han cuestionado la persistencia de la idea moderna de “ciudad” -unidad socioespacial nodal, grande, densa, autocontenida y delimitable- como una asunción autoevidente y no problemática de los estudios urbanos. Desde las teorías de la producción social del espacio Brenner (2017) propuso el *desplazamiento de la ciudad al proceso de urbanización*, entendido como una dinámica contradictoria de implosión y explosión que produce nuevas formas de paisaje urbanizado.

Por otro lado, desde las teorías poscoloniales se invita a *abrir la geografía de la teoría de los estudios urbanos*, tradicionalmente restringida a la experiencia urbana de algunas pocas ciudades paradigmáticas del norte global (Robinson 2002; Roy 2013). Este llamamiento no se reduce, sin embargo, a ampliar la variabilidad empírica de lo urbano, sino a repensar la diferencia histórica entre procesos urbanos asimétricamente interconectados que exigen generar nuevas formas de teorizar lo urbano (Roy, 2016). Asimismo, en diálogo crítico con ambas perspectivas -por el supuesto énfasis deconstructivo de las teorías poscoloniales y por el supuesto re-centramiento de las ciudades del norte global en el caso de las teorías de la producción del espacio-, recientemente Schindler (2017) ha formulado los lineamientos para un *urbanismo desde el sur* que evitaría los etiquetamientos estereotipados cuestionados por las perspectivas poscoloniales y, a la vez, brindaría claves para comprender la urbanización contemporánea de manera situada.

De esta manera, independientemente de las posiciones en un debate amplio, subyace la convicción compartida acerca de la *necesidad de re-imaginar y re-cartografiar lo urbano* (Brenner, 2017). En el marco de estas

búsquedas y discusiones, este artículo sostiene que los procesos de “urbanización periférica” constituyen un lente privilegiado para la tarea de desestabilizar la idea autocontenida de ciudad. *Analizar la ciudad desde la periferia* (Segura, 2015, 2022) permite comprender lo urbano de otro modo.

La investigación de Araujo y Cortado (2021) sobre la zona oeste de Río de Janeiro ilustra de manera ejemplar esta operación de descentramiento de la ciudad para la comprensión de lo urbano en/desde la periferia de América Latina. La zona oeste de Río de Janeiro es la región que más creció en las últimas décadas, concentra el 41 % de la población carioca y el 70 % del territorio de la ciudad, pero este peso demográfico y geográfico no encuentra representación equivalente en la investigación social y urbana sobre Río de Janeiro centrada en “la ciudad”. Además, de manera similar a lo que sucede en la periferia platense analizada en este artículo, en la zona oeste coexisten desiguales tipologías residenciales, diversos estilos de vida y distintas temporalidades del habitar. Por este motivo, sostienen que la zona oeste de Río de Janeiro puede ser pensada como una *frontera urbana* (Araujo y Cortado, 2020: 21-22), en un doble sentido. Por un lado, la frontera como una división y una forma de regular interacciones entre personas, territorios y modos de vida, zonas de conflicto y de negociación donde la comunicación es tensa y las distintas posiciones sólo existen en diálogo entre sí. Por otro lado, la frontera remite a los estudios rurales, específicamente a la idea “frontera agrícola”, que implica un frente de expansión, un espacio de usos del suelo contrapuestos y de temporalidades divergentes, donde coexisten -de manera conflictiva y negociada- diversos modos y proyectos de vida.

Retomando estas ideas, propongo pensar la “urbanización periférica” como una “frontera urbana” (Araujo y Cortado, 2020), es decir, tanto un límite que regula la separación e interacción entre personas, territorios y formas de vida en la ciudad (Grimson y Segura, 2016) como un área de expansión urbana donde se despliegan diferentes lógicas de producción espacial y temporalidades divergentes, que se expresan en la organización del espacio y en la experiencia social. Mirar la ciudad desde la periferia permite, en síntesis, dar cuenta de los modos heterogéneos, conflictivos y negociados en que se está produciendo lo urbano en el mundo contemporáneo.

Bibliografía

- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE*, 38(114), 35-69.
- Agier, M. (2015). Do direito a cidade ao fazer-cidade. O antropólogo, a margem e o centro. *Maná*, 21(3), 483-498.
- Aon, L.C., Giglio, M.L y Cola, C. (2017). “Patrones modales de movilidad y desarrollo urbano no planificado en la ciudad de La Plata”. En: *Transporte y Territorio*. 17, 117-144
- Araujo, M., and Cortado, T. J. (2020). A Zona Oeste do Rio de Janeiro, fronteira dos estudos urbanos? *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 13(1), 7-30.
- Benson, M., & Jackson, E. (2013). Place-making and place maintenance: Performativity, place and belonging among the middle classes. *Sociology*, 47(4), 793-809.
- Bordsdorf, A. (2003). “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”. *Revista EURE*, 86, 37-49.
- Brenner, N. (2017). “La era de la urbanización”, en: Sevilla Buitrago, A. (Ed.) *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Barcelona, Icaria.
- Caldeira, T. (1984). *A política dos outros. O cotidiano dos moradores da periferia e o que pensan do poder e dos poderosos*. San Pablo, Editora Brasiliense.
- Caldeira, T. (2017). Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, 35(1), 3-20.
- Carman, M. (2015). “Cercanías espaciales y distancias morales en el Gran Buenos Aires”, en: Kessler, G. (Dir.) *El Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, EDHASA
- Ciccolella, P. (2011). *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*. Quito, OLACCHI
- CIPPEC (2017) *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados urbanos*. Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

- CIPUV (2013). *Atlas de Crecimiento Urbano*. Buenos Aires, Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda, Universidad Torcuato Di Tella.
- Cortizo, D. E. (2020). *Tierra vacante: Estado y mercado en los procesos de crecimiento urbano. Estrategias para su gestión en el partido de La Plata* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación].
- Cravino, M. C. y Segura, R. (2021). *Escenarios posibles y deseables de la planificación urbana, la vivienda y el hábitat*. Buenos Aires, Foro Universitario del Futuro. Programa Argentina Futura, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Cruz-Muñoz, F. (2021). Patrones de expansión urbana de las megaurbes latinoamericanas en el nuevo milenio. *Revista EURE*, 47(140), 29-49.
- Dear, M. and Flusty, S. (2001). *From Chicago to L.A.: Making Sense of Urban Theory*. Los Ángeles, SAGE.
- Descola, P. (2012). *Más allá de naturaleza y cultura*. Buenos Aires, Amorrortu
- Descola, P. (2016). *La composición de los mundos*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Durham, E. (2000). Viewing society from periphery. *Brazilian Review of Social Sciences*, 1, 7-24.
- Elias, N. and Scotson, J. (2000). *Os Estabelecidos e os Outsiders*. Río de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Farías, I. (2011). Ensamblajes urbanos: la TAR y el examen de la ciudad. *Athenea Digital*, 11(1), 15-40.
- Frediani, J. (2010). Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010. Tesis de Doctorado en Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.
- Garnier, A. (1992). *El cuadrado roto. Sueños y realidades de La Plata*. La Plata, LINTA/CIC.
- Garnier, A. (1992). *El Cuadrado Roto. Sueños y realidades de La Plata*. La Plata, Municipalidad de La Plata.
- Gilroy, P. (2004). *After Empire. Melancholia or Convivial Cultures*. London/New York, Routledge.

- Gorelik, A. (2022). *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Goytia, C. y Sanguinetti, P (2017). “Hay espacio para crecer: uso del suelo y estructura urbana”, en: CAF (Ed.) *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Bogotá, Corporación Andina de Fomento.
- Grimson, A. and Segura, R. (2016). Space, Urban Borders and Political Imagination in Buenos Aires. *Latin American & Caribbean Ethnic Studies*, 11(1), 25-45
- Gupta, A. and Ferguson, J. (2008). Más allá de la “cultura”. Espacio, identidad y las políticas de la diferencia. *Antípoda*, 7, 233-256.
- Hiernaux, D. y Lindón, A. (2004). La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos. *Papeles de Población*, (42), 101-123.
- Holston, J. (2009). Insurgent Citizenship in an Era of Global Urban Peripheries. *City & Society*, 21 (2): 245-67.
- INDEC (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana. Fragmentación y privatización. *Revista EURE* 28 (85), 11-20.
- Keil, R. (2017). *Suburban Planet: Making the World Urban from the Outside In*. Cambridge: Polity Press.
- Mattos, C. de (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81-104.
- Musante, F. (2023). *Cada vez mais bairros e menos quintas. Formas, processos e atores da expansão urbana para o periurbano oeste de La Plata, Argentina*. Tesis de Maestría, Universidad Estadual de Campinas.
- Portes, A. y Roberts, B. (2005). “Introducción. La ciudad bajo el libre mercado. La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, en: Portes, A.;
- Roberts, B.; Grimson, A. (Eds.) *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires, Prometeo.
- Prévot-Schapira, M. F. (2001). Fragmentación espacial y social. Conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, (19), 33-56.

- Prévot-Schapira, M. F. y Velut, S. (2016). “El sistema urbano y la metropolización”, en: Kessler, G. (Comp.), *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires, Siglo XXI-Fundación OSDE
- Reis, N. and Lukas, M. (Eds.) (2022). *Beyond the Megacity. New Dimensions of Peripheral Urbanization in Latin America*. Toronto, Toronto University Press.
- Ren, X. (2021). The Peripheral Turn in Global Urban Studies: Theory, Evidence, Sites. *South Asia Multidisciplinary Journal*, (26), 1-8.
- Roy, A. (2011). Slumdog cities: Rethinking subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(2), 223-238
- Roy, A. (2013). Las metrópolis del siglo XXI. Nuevas geografías de la teoría. *Andamios*, 10 (22), 149-182.
- Roy, A. (2016). Who's Afraid of Postcolonial Theory? *International Journal of Urban and Regional Research* 40 (1), 200-209
- Saraví, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México, FLACSO / CIESAS.
- Schindler, S. (2017). Towards a Paradigm of Southern Urbanism. *City* 21 (1), 47-64.
- Segura, R. (2014). “El espacio urbano y la (re) producción de desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas” *Working Paper Series* 65. Berlin: International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
- Segura, R. (2015). *Vivir afuera. Antropología de la experiencia urbana*. San Martín, UNSAM Edita,
- Segura, R. (2019). “La Plata, Argentina”, in: Orum, T. (Dir.) *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*.
- Segura, R. (2020). “In search of conviviality in Latin American cities. An essay from urban anthropology”, in: Scarato, L.; Baldráia, F.; y Manzi, M. (Eds.). *Convivial Constellations in Latin American. From Colonial to Contemporary Times*. New York / London, Routledge.
- Segura, R. (2021a). *Las ciudades y las teorías. Estudios sociales urbanos*. San Martín, UNSAM Edita.

- Segura, R. (2021b). Protective Arrangements across Class: Understanding Social Segregation in La Plata, Argentina. *International Journal of Urban and Regional Research*, 45(6), 1064-1072.
- Segura, R. (2022). Mieux comprendre l'urbain depuis la périphérie. *Métropolitiques*, 13 de octubre de 2022.
- Segura, R. (2023). "The (Un)made City: Spatial Fragmentation, Social Inequalities and (De)compositions of Urban Life", in: Carrión, F. and Cepeda, P. (Eds.) *Urbicide: The Death of the City*. Springer.
- Segura, R., Musante, F., Pinedo, J. and Ventura, V. (2022). Entrar, quedarse y salir. Formas de habitar la periferia durante la pandemia. *Bitácora Urbano-Territorial*, 32 (3), 253-266.
- Simone, A. (2010). *City Life from Jakarta to Dakar. Movements at the Crossroads*. New York, Routledge.
- Simone, A. (2015). Reconfigurando las ciudades africanas. *Íconos. Revista de Ciencias sociales*, 51, 131-156.
- Vargas, J. (2017). "¿Urbanización sin desarrollo?", en: CAF (Ed.) *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Bogotá, Corporación Andina de Fomento.
- Ventura, V. (2021). Las clases medias y los desafíos de la participación: procesos de ciudadanización en la producción de ciudad (La Plata, Argentina. 2013-2015). *Hábitat y Sociedad*, 14, 223-241.
- Ventura, V. (2022). Informalidad urbana y clases medias: el acceso al suelo bajo la figura del condominio y su proceso de regularización mediado por el PROCREAR Bicentenario en la ciudad de La Plata (2012-2015). *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (31), 1-21.

La ciudad ilegal en América Latina: de los asentamientos humanos a la economía criminal

Fernando Carrión Mena¹ y Sonia Cueva²

*Las ciudades, como los sueños, están construidas de
deseos y de miedos, aunque el hilo de su discurso
sea secreto, sus reglas absurdas, sus perspectivas
engañosas, y toda cosa esconda otra.*

Italo Calvino

*La gente construye la casa para vivir en ella
y la gente funda la ciudad para salir
de la casa y encontrarse con otros
que también han salido de la suya.*

J. Ortega y Gasset

Introducción

Al pensar la ilegalidad en la ciudad, lo primero que se viene a la mente es la presencia de los *asentamientos humanos* en las periferias urbanas, concepto acuñado por ONU-HABITAT, y generalizado desde hace un siglo. Sin embargo, hoy se puede decir que estamos entrando con mucha fuerza a una nueva forma de ilegalidad, configurada a partir de la economía criminal, la violencia y la corrupción. A manera de hipótesis que guía este trabajo, podemos decir que la ilegalidad en la ciudad ha pasado de una vinculada a los “asentamientos

1 Académico de FLACSO Ecuador y Coordinador de la Alianza Interuniversitaria URBISTIC. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7721-9241> Correo electrónico: fcarrion@flacso.edu.ec. Blog personal: https://works.bepress.com/fernando_carrion/

2 Docente-investigadora de la Universidad Tecnológica Indoamérica. Correo electrónico: soniacueva@uti.edu.ec. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7367-9761>

humanos informales” a una economía criminal con efectos sobre la organización del territorio, sobre el espacio urbano, sobre el ser social y productivo, desvirtuando las expectativas de seguridad y calidad de vida en la ciudad.

Como antecedentes tenemos que en los años 90 y a las puertas del nuevo siglo, se dan importantes cambios en la economía mundial, la tecnología y en la institucionalidad pública, que provienen de tres determinaciones claves:

- *La reforma del Estado*, que conduce a procesos de privatización, en donde el mercado adquiere un peso significativo y la descentralización fortalece políticamente los territorios con la lógica del autogobierno (Carrión, 2001). Es decir, un cambio sustancial en el sentido del Estado, del mercado y del territorio.
- *El acelerado avance tecnológico*, que se vive en los últimos 50 años con la presencia de dos revoluciones científicas, denominadas tercera y cuarta revolución industrial, La tercera con el desarrollo de la informática asociado al ordenador personal, las conexiones entre ordenadores y el desarrollo de la digitalización; y la cuarta, con la aparición y desarrollo de la red World Wide Web que significó la conexión masiva de personas y máquinas alrededor del internet de las cosas, la inteligencia artificial y diversas ramas científicas como la nano y biotecnología, la robótica, entre otras (Blanco et al., 2019; Lucas Marín, 2000).
- El *proceso de globalización*, que genera un nivel de integración del comercio (TLC), del sistema financiero y de la transferencia de conocimientos que modifican la economía, la política, el territorio y la movilidad humana (Cuervo, 2006). Aunque, también, algunos autores hablan de regresión de la globalización, exponiendo el conjunto de sus limitaciones (Borón, 1999; Krugman y Morales, 1997).

Esta evolución general ha producido mutaciones significativas en el proceso de urbanización de América Latina que había arrancado en la segunda postguerra mundial. Hoy se afirma que Latinoamérica es la región más urbanizada (UNDESA, 2018), desigual (World Inequality Database, 2024) y violenta del mundo (UNODC, 2023)³.

3 En América Latina habita el 9 % de la población mundial y registra casi un tercio de homicidios del mundo.

En relación al primer atributo, en un lapso aproximado de 70 años, se duplicó el porcentaje de personas que viven en las ciudades, concentrando en la actualidad un 83 % de población (UNDESA, 2018). Este proceso se sostuvo gracias a un ciclo acelerado de migración del campo a la ciudad, que ahora muestra comportamientos recesivos, en tanto estaría llegando a su culminación. Simultáneamente a esto, se ha abierto un nuevo ciclo: el de la migración urbana-urbana de carácter internacional, migración que proviene de nuevas lógicas y que produce impactos totalmente diferentes al anterior.

Esta urbanización es altamente heterogénea, como consecuencia de la desigualdad inherente a la región. Las ciudades son diferentes por el tamaño (grandes, medias, pequeñas), por la función (capital, portuaria, fronteriza) y por su ubicación en la división territorial del trabajo dentro de la red urbana global. Se caracteriza por una concentración de la población en muy pocas ciudades, razón por la cual se ha llegado a hablar de *macrocefalia urbana*⁴ o de *primacía urbana* (Cuervo, 2004), referidas a la relación de la cantidad de población concentrada y sus características dentro de un país en particular.

Y en este siglo crecen aceleradamente la violencia, el narcotráfico y la corrupción. La violencia se manifiesta como un mal endémico que sostiene una tasa promedio de 20 homicidios por 100.000 habitantes, mientras que el promedio del mundo está en 7 (UNODC, 2023). En esta transformación, la presencia del narcotráfico ha sido determinante, tanto por los volúmenes económicos que maneja, como por su condición global y su influencia en la política. Esta última toma forma manifiesta con el incremento de la corrupción y de su presencia en la sociedad, el mercado y el Estado a nivel mundial. Ya Moisés Naím (2006) nos alertaba cuando decía: Nunca como ahora el crimen tiene la posibilidad, organización y capacidad de actuar a escala planetaria, porque sus actores son globales, adinerados y políticamente influyentes

En medio de estos cambios estructurales, las ilegalidades urbanas tienden a mutar de forma sostenida. El cambio más explícito: ya no están exclusivamente vinculados a los asentamientos humanos en las periferias

4 La macrocefalia urbana hace referencia a la existencia de una gran cabeza citadina por país, como ocurre en Uruguay con Montevideo, en Argentina con Buenos Aires, en Chile con Santiago, en Costa Rica con San José y así sucesivamente en varios países de la región.

urbanas, sino principalmente en la lógica de la economía criminal, que tiene su asiento determinante en las ciudades, a través de hechos ilegales como: la extorsión, el sicariato, el secuestro, el lavado de activos, el hurto, el narcotráfico, entre otros. Todos estos producen impactos brutales en las lógicas de funcionamiento de las ciudades en su conjunto. Hoy la ilegalidad de y en la ciudad es de carácter criminal.

Tras estos antecedentes que nos acercan los grandes cambios y los efectos en América Latina, se hace primeramente un breve recorrido histórico que nos deja ver y ligar lo que hace de la ciudad un ente legal e ilegal, sus raíces y lo incierto de esta calificación, para consecuentemente acercarnos a las nuevas ilegalidades. Como punto de partida metodológico se hace un análisis histórico y documental de la informalidad, para luego en base a una observación participante de los fenómenos regionales de violencia y apoyados en estudios estadísticos y la revisión de casos concretos, hacer un análisis documental y de casos de la situación actual de la violencia en la ciudad latinoamericana. Se encuentra una evolución de la ilegalidad y sus efectos sobre la ciudad. El trabajo deja ver los efectos de la “ilegalidad” y la economía criminal sobre el territorio, sobre sus habitantes y sobre su organización social.

Dualismo estructural excluyente: ciudad legal vs ciudad ilegal

El mayor problema de la ciudad, desde la segunda mitad del siglo XX, ha sido la cantidad de población que llegaba, por eso sus políticas fueron vinculadas principalmente a resolver los déficits de vivienda, educación, salud, movilidad, áreas verdes, entre otros. *En la actualidad el problema principal de la ciudad ya no es la cantidad sino la desigualdad.*

El crecimiento desmedido de la población provino de la migración del campo a la ciudad, justo cuando el urbanismo y la planificación urbana llegaban a Latinoamérica, para supuestamente ordenar el territorio, así como disminuir sus impactos. La propuesta estuvo dirigida a implantar una lógica general y homogénea, sin entender la gran diversidad social, económica y urbana que existía. Desde esta perspectiva, racionalizar el crecimiento urbano fue un despropósito, más aún cuando quedó en evidencia

que el concepto urbanización presenta dos acepciones: el relacionado con la concentración de la población en determinados territorios y el referido a la densidad de la aglomeración de infraestructuras, servicios, viviendas, espacios públicos, para que la población pueda vivir bajo la lógica de lo que se define como ciudad⁵.

Partiendo de esta consideración metodológica, el acelerado proceso de migración del campo a la ciudad que vive la región desde mediados del siglo pasado, produce una *disociación histórica entre urbanización y ciudad*, que puede definirse con un resultado: *una urbanización sin ciudad*.

Esta movilidad humana, del campo a la ciudad, concentró población en pocos territorios que no produjo ciudad ni se asentó en ella. Tan es así, que en aquella época las Naciones Unidas definió a este proceso según los lugares donde la población se concentraba como: *asentamientos humanos*, esto es espacios donde la población del campo llegaba a asentarse. Se trataba de lugares ubicados en las periferias de las ciudades -fuera de ellas- absolutamente rústicos, precarios, sin los atributos residenciales y sin las relaciones propias de una ciudad. Esta migración no llegó a la ciudad sino a sus bordes, fuera de la mancha urbana; por lo cual los llamaron marginales.

La trampa de lo ilegal

Esta gran presencia de población rural en las periferias de las ciudades, en sus márgenes, dio lugar a una explicación que fortalecía la tesis de negar su presencia en la ciudad: se traba de la definición de *asentamientos ilegales y/o informales*, con la cuales no solo se los estigmatizó, sino que se les expulsó y negó su presencia en la ciudad. El argumento de base fue la Ley (ilegal), que sirvió para no reconocerlos dentro de la ciudad o, incluso, expulsarlos de los beneficios de la misma. En palabras de Bourdieu (1999): “hablar hoy de ‘suburbio problemático’ o de ‘gueto’ es evocar casi automáticamente, no ‘realidades’”. (p. 119). Como se puede ver aquí, el habitante del asentamiento informal queda librado a su suerte sin la protección, ni garantía de seguridad que en la modernidad, ofrece el Estado (Carrión 2024).

5 Borja y Muxi (2003) sostienen que: “la ciudad es el espacio público” (p. 9). Entonces, si no hay espacio público no hay ciudad.

La ilegalidad en las periferias se produjo bajo una forma explícita: la invasión de tierras, privadas y públicas, en lugares complejos de urbanización o de renta nula. La invasión fue un fenómeno generalizado en las grandes ciudades de América Latina, ante la imposibilidad de acceder al suelo urbano (localización), mediante el mecanismo del mercado. Con ello se rompió el elemento central de la sociedad capitalista: la propiedad privada. Inaceptable.

Y la *informalidad*, se generó con la aplicación de los planes urbanos llegados desde Europa a principios del siglo pasado, impulsados por los congresos de arquitectura moderna (CIAM) liderados por Le Corbusier. Esta propuesta de planificación urbana se construyó mediante el sentido del sueño de un solo orden urbano y de una visión de sociedad homogénea; cuando América Latina es la región más heterogénea del mundo.

En otras palabras, planteó una sola lógica de organización del territorio urbano, cuando la ciudad latinoamericana era el reino de la diversidad. Una situación de este tipo provocó que solo ciertos sectores de la sociedad urbana puedan acogerse a estos postulados (*formal*) y los otros, que no lo pueden, se queden por fuera de la ciudad (*informal*).

Entonces, los asentamientos humanos ilegales son los que están al margen de la ley, y los informales, los que desconocen las normas de construcción y planificación urbana, venidas de fuera de la región. De esta manera, los ilegales e informales quedan automáticamente expulsados de la ciudad. Es así que la “ilegalidad” y la “informalidad” nacen del abandono de Estado más que de la práctica ciudadana, Pierre Bourdieu (1999) interpreta claramente esta situación, en su libro clásico de la *Miseria del Mundo*, cuando afirma lo siguiente:

Nada lo muestra mejor que los guetos estadounidenses, esos lugares abandonados que se definen, en lo fundamental, por una ausencia: esencialmente, la del Estado y todo lo que se deriva de éste, la policía, las escuelas, las instituciones sanitarias, las asociaciones. (p. 119)

Una situación de este tipo provocó la formulación de políticas que profundizaron la heterogeneidad y la desigualdad urbanas. Además, introdujo una explicación conceptual dualista de la ciudad, nacida a partir de una

perspectiva estrictamente legal, como si fuera la que definiera lo urbano. Fue una visión construida desde fuera de la propia esencia de la ciudad, conduciendo a un reduccionismo bipolar inaceptable: la ciudad legal vs la ciudad ilegal (Hardoy y Satterhwaite, 1987). En otras palabras, lo que es legal es parte de la ciudad y, el resto, lo ilegal e informal, está fuera de la misma.

Esto trajo una segunda interpretación: lo que está en el centro de la ciudad es legal y lo que se ubica en su periferia es ilegal. La asociación de la centralidad urbana con lo legal y de las periferias con lo ilegal, tuvo el punto de partida para entender como deseable a la ciudad compacta y como indeseable la ciudad dispersa (ONU, 2017; Sanabria y Ramirez, 2017). Nuevamente, conceptos que vinieron desde Europa y que fueron acogidos sin ningún beneficio de inventario, se adoptan como válidos para interpretar los acelerados procesos de urbanización de América Latina.

Producto de estas dos situaciones de ilegalidad e informalidad, aparecieron las llamadas favelas en Brasil, las villas miseria en Argentina, los pueblos jóvenes en el Perú, los barrios de rancho en Venezuela, las comunas en Colombia, los suburbios en Ecuador, etc. De alguna manera, estos asentamientos humanos fueron hijos de la migración y de la planificación urbana de la época, conduciendo al desconocimiento de ser parte integrante de las ciudades.

Esta población asentada en las periferias reivindicó un conjunto de demandas dentro de los marcos institucionales existentes, llegando a desbordar la institucionalidad centralista vigente, como también a romper los límites de la mancha urbana de la llamada ciudad compacta (ONU Habitat, 2012).

Como consecuencia de este proceso de negación, aparecieron las organizaciones de pobladores urbanos demandando su reconocimiento como habitantes de la ciudad, lo cual suponía acceder a la vivienda, a los servicios y al trabajo; como también impulsando la demanda por la reforma del Estado, con la finalidad de generar propuestas institucionales cercanas a los problemas locales. De esta manera, nacen los movimientos sociales urbanos reivindicando, adicionalmente, las autonomías de los gobiernos locales, que empiezan a consolidarse en la región. En otras palabras, emergieron actores específicos que empezaron a demandar el acceso a los beneficios de la ciudad y a construir una la institucionalidad más cercana a

la sociedad, o sea, gobiernos de proximidad que sean capaces de enfrentar estos problemas urbanos

Allí aparece la reivindicación de la *descentralización*, destinada a permitir que los territorios sean representativos (elecciones) y tengan acceso a más recursos económicos y competencias (autonomía), destinados a la formación del autogobierno que asuma la problemática urbana naciente.

Manuel Castells (2013) escribió sobre los movimientos sociales urbanos en la década de los años 70, describiendo esta situación y evidenciando la formación del movimiento urbano popular, localizado en el consumo, algo distinto al movimiento obrero, inscrito en la producción. Jorge E. Hardoy y David Satterhwaite (1987) escriben sobre la ciudad legal y la ciudad ilegal, para ilustrar el peso que va adquiriendo esta dicotomía urbana en la región. Dentro de este dualismo estructural, solo había dos posibilidades, la ciudad legal en el centro, en la ciudad existente, y la ciudad ilegal, la de la barriada popular en la periferia, en donde no existe ciudad. Fernando Carrión (2007) trabajó la descentralización del Estado, como reivindicación necesaria para fortalecer los territorios, de tal manera de hacerlos más próximos, representativos y fuertes para asumir estos problemas.

Visión dicotómica de la ciudad: un falso problema

A partir de lo legal -como si fuera algo superior, único y casi sublime- se define y construye una visión de la ciudad. Las leyes, que surgen de acuerdos o pactos políticos en coyunturas específicas, dentro de cada uno de los parlamentos nacionales (Congresos) y locales (Concejos municipales). Y es este proceso es el que determina de forma ulterior lo que está adentro y afuera de la urbe. Lo legal se convirtió en la línea divisoria que demarca el sentido de pertenencia a la ciudad o, lo que es lo mismo, la consideración de lo que no es parte de la ciudad, haciéndolo de manera dicotómica o dualista.

Ahí surge un cuestionamiento a esta definición jurídica de ciudad, porque tras de ella no están presentes las determinaciones claves de lo que es la misma: densidad de vivienda, espacio público, servicios, infraestructuras y caracterización de su población. Sin embargo, está presente la tensión entre dos formas que asume la justicia: lo legal y lo legítimo, lo ilegal y lo ilegítimo, porque hay que tener en cuenta que no todo lo ilegal es ilegítimo.

Se trata de conceptos que hacen referencia a dos realidades distintas, pero inscritas en la lógica del derecho: el primero, lo legal (lo lícito), nacido de los pactos sociales entre las fuerzas políticas que aprueban una ley; y el segundo, lo legítimo, relacionado a las consideraciones éticas y morales de la sociedad. Por ejemplo, la invasión de tierras es ilegal, pero puede ser una acción legítima para ciertos sectores sociales, tanto que, finalmente, terminan negociando invasores y propietarios.

Sin duda existe un gran problema en esta construcción jurídica, porque a nadie se le puede privar del derecho a la vivienda (Ruiz, 2021), como tampoco se puede eliminar el derecho a la ciudad o a los derechos al trabajo y a la salud. Se trata de algo que es justo y razonable en un acto determinado como ilegal. Dentro de la ciudad ya se han generalizado el sentido de la justicia espacial (Soja, 2014) y del derecho a la ciudad (Harvey, 2013), incluso como principios urbanísticos.

Detrás de toda ciudad deberían tener relevancia lo legítimo como lo legal, pues, por ejemplo, desde la informalidad, la planificación urbana importada desde Europa, se revistió de legalidad en nuestras ciudades, convirtiéndose en un punto de referencia para definir qué parte de la ciudad existe o es parte de ella y cual no. Tan es así que la planificación urbana y los planificadores urbanos dieron lugar al nacimiento de una fuerte desigualdad urbana, que Bernardo Secchi (2015) la señaló de forma explícita cuando dijo: “El urbanismo tiene importantes y precisas responsabilidades en el empeoramiento de la desigualdad” (p. 12).

En otras palabras, la planificación urbana no solo que definió qué era informal o formal según sus dictados, sino que se convirtió en un elemento determinante en la construcción de la desigualdad dentro de la ciudad: el informal está afuera de la urbe, no es reconocido como parte de la ciudad, porque no cumple con los requerimientos formales. Por lo tanto, no es ciudadano. De allí que, desde lo moral y ético, se sobrepuso lo legal a lo legítimo, cuando lo fundamental es que la construcción social de los marcos jurídicos recoja lo legítimo, defendiendo los derechos humanos y, dentro ellos, en este caso, los derechos a la ciudad y la justicia espacial.

El salto hacia las nuevas ilegalidades

El camino de las ilegalidades y las informalidades ha tenido, desde el siglo pasado, un itinerario con tres momentos explícitos: el primero, relacionado con la existencia de los asentamientos humanos en las periferias de las ciudades; el segundo, con su presencia en otros lugares de la ciudad y en otros sectores de la economía (comercio, trabajo); y el tercero, vinculado a la economía criminal (economía ilegal, informalidad, violencia, corrupción).

En otras palabras, se ha transitado de la ciudad ilegal que nace de los asentamientos humanos en las periferias de las ciudades, hacia la penetración de una economía criminal con cuatro componentes básicos: economía criminal, economía informal, corrupción y violencia.

La lógica de la ilegalidad y de la informalidad existente en los asentamientos humanos ha tenido cambios importantes, iniciados con la reducción de la presión demográfica proveniente de la migración rural hacia las urbes. Ahora, ciclo claramente venido a menos, porque la tasa de urbanización se redujo a la mitad de la que existía en los años 50 del siglo pasado. El ciclo de la migración del campo a la ciudad se cerró y, con ello, las invasiones prácticamente desaparecieron, dejando de ser la norma de estos asentamientos humanos.

Simultáneo al cierre de la migración del campo a la ciudad, se abrió el de la migración urbana-urbana internacional. Si la primera oleada de la migración instaló la violencia vinculada al racismo, la segunda lo hizo relacionada a la xenofobia. Es más, cuando la migración se hace internacional, los grupos de migrantes tienden a construir *guetos* en las ciudades, concepto que nació en Nueva York en siglo pasado y que empieza a generalizarse en las ciudades latinoamericanas.

Las invasiones existen todavía, pero ya no son masivas ni tampoco localizadas en las periferias. Ahora provienen de la población que reside dentro de la ciudad y su acción no se dirige hacia los territorios periféricos, sino más bien a espacios urbanos consolidados o a edificios abandonados, con una lógica muy distinta a la que existía en el período anterior (Silva, 2008). Si bien puede haber empezado una movilidad entre ciudades por el incremento de violencia más, en unas ha sido más que en otras, aun es muy poco conocido, a nivel de estudios. Así en el caso ecuatoriano las ciudades

de mayor violencia presentan unas tasas de homicidios entre 83 a 132 en contraposición a tasas de 5 a 9,8 en las más bajas (Policía Nacional 2024).

Por otro lado, se debe resaltar que luego de más de medio siglo, muchos de los asentamientos ilegales han legalizado su tenencia, como también han formalizado sus construcciones, abandonando la condición de asentamiento humano para convertirse en barrio ciudadano.

Este segundo momento del itinerario de la ilegalidad dentro de la ciudad ocurre cuando se convierte en un fenómeno que no es exclusivo de la periferia, sino que está disperso por varios lugares de la ciudad y por varios sectores de la economía, vinculados, por ejemplo, al trabajo o al comercio. A la lógica de los asentamientos humanos en las periferias se suma al comercio callejero, por ejemplo, en las centralidades urbanas, en los ejes viales con alta circulación y en los centros históricos fundacionales (Silva, 2008).

Adicionalmente, existe ilegalidad en bienes inmobiliarios abandonados en muchos lugares de la ciudad, generalmente vinculados al suelo urbano y a ciertos edificios, en unos casos con poca claridad en la posesión, sea por herencias, expropiaciones o propiedad pública, que generan indefensión o ausencia de uso. En medio existen invasiones, pero minoritarias, realizadas por población ciudadana y en cierto número de bienes con características específicas en cuanto a la propiedad y al uso. En esta perspectiva, se perfila una contradicción adicional, entre propiedad y apropiación, en la que prevalece la segunda por el peso mayoritario que tiene, poniendo una nueva versión de ilegalidad con legitimidad. Tal es así, que, en algunos lugares, como en Cataluña, se empezó a usar la figura de *masovería* urbana, que posibilita la mediación entre el propietario que deja la vivienda en abandono o sin uso y la(s) persona(s) que requiere usarla, cediendo el derecho de uso a cambio de la rehabilitación y manteamiento de la misma (Ley 18, 2007)

La ilegalidad en la ciudad actual: economía criminal y violencia urbana

Junto a las nuevas formas de ilegalidad nombradas, aparece un tercer momento, directamente vinculado a la economía y a la violencia urbanas, algo que antes no había tenido mucho peso y que se caracterizaba por ser distinta a la ilegalidad periférica (asentamientos humanos) y a la generalizada por la ciudad (comercio ambulante o inmobiliario).

Existe una gran transformación en la ilegalidad y la violencia, porque se transita de la *violencia tradicional*, originada en las asimetrías de poder, en la cultura lúdica, en las estrategias de sobrevivencia, a la *violencia moderna*, que tiene como objetivo medular el obtener ganancias económicas, para lo cual recurre a la formación de organizaciones criminales.

Las nuevas ilegalidades que aparecen en la ciudad y que dan forma a la economía urbana, se estructuran bajo las siguientes cuatro formas fundamentales:

- La *economía ilegal*. Esta economía se caracteriza por tener algunas de las siguientes modalidades criminales: el narcotráfico, la extorsión⁶, el contrabando, la trata de personas, la minería, los ciberdelitos, el secuestro exprés y los hurtos. Probablemente, la economía criminal más significativa, importante y de mayor peso sea la del narcotráfico, por la magnitud de recursos y por el nivel de organización que la sustenta a nivel regional. Para el caso ecuatoriano el mercado ilícito es el de mayor peso, con un 23 %, delante del lavado de activos que alcanza el 17 % (Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, 2023)
- La *economía informal urbana*, vinculada principalmente a los sectores del comercio callejero (Batista da Costa et al., 2023), del trabajo⁷ y del inmobiliario (suelo, edificios)⁸, bajo distintas modalidades. Sin duda, es uno de los sectores más importantes de la economía urbana en la región, por el peso que tiene y por el impacto que produce en la ciudad. Termina siendo, adicionalmente, un mecanismo de estigmatización del mundo popular urbano.
- La *corrupción*, incrementada por la presencia de las organizaciones criminales que se han hecho económicamente poderosas y políticamente

6 La extorsión se ha generalizado en América Latina alrededor de los temas de género, secuestros, abastecimiento, vivienda. Han adoptado nombres tales como: vacunas, peajes, rentas u otros. Estos hacen referencia a los cobros de las organizaciones para controlar los respectivos territorios.

7 “La informalidad es una característica estructural y persistente de los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe. De acuerdo con estimaciones de CEPAL basadas en las encuestas de empleo de 12 países de la región, el 49 % de los trabajadores (121 millones de personas) se encontraba en esta condición en el cuarto trimestre de 2022” (CEPAL, 2023a).

8 La vivienda informal por autoconstrucción ha sido una tipología recurrente que ha ocupado el 32 % del total de viviendas construidas en América Latina (Burgos et al., 2011).

influyentes. Esto ha conducido al establecimiento de una ilegalidad política que hace abuso del poder para robar dinero del Estado. Las modalidades pueden ser la estafa, las coimas, el lavado de activos, el captar el poder electoralmente, entre un sinnúmero de otras formas de ilegalidad. Estas actúan, principalmente, en las instituciones públicas asentadas en las ciudades y, adicionalmente, en las ciudades mediante el otorgamiento de permisos de construcción, de tránsito, de comercio inversiones urbanas, entre otros. Con ello se afecta el acceso a la ciudad y al suelo de la población mayoritaria, sin prever alternativas socialmente viables. En este caso se violentan los derechos consagrados constitucionalmente.

Este robo y uso ilegal del dinero estatal afecta a toda la sociedad, a las instituciones, a las ciudades y a los territorios. Incluso fortalece los otros tipos de violencia e ilegalidades, viéndose como incontrolables, pues envuelve a la sociedad en una tragedia de la que no encuentran un camino de salida. Una revisión del 2006 a 2017 de la violencia política en Latinoamérica y España la clasifica en: violencia de Estado, violencia de resistencia y sus efectos de reparación (Jorquera-Álvarez y Shafir, 2018)⁹.

- Las *violencias urbanas*. Dentro de la economía urbana entran los hechos ilegales destinados a obtener beneficios económicos mediante la violencia. Allí se ubica la matriz de la violencia común (Carrión, 2024). En la violencia común o interpersonal está el tema de hurtos y homicidios producto de riñas en cantinas, bares, discotecas, que inician como discusiones y terminan con personas asesinadas. Esta violencia común en muchos casos proviene de las crisis de las culturas lúdicas, de las estrategias de sobrevivencia, de las asimetrías de poder para lograr captar recursos económicos para poder sobrevivir.

Estas formas de violencia común (robos, asesinatos, hurtos), discriminatoria (género, xenofobia, racismo) y de mercados ilegales (narcotráfico, tratos, contrabando) (Carrión, 2024), van construyendo espacios y lógicas de funcionamiento de las ciudades. Es una temática muy necesaria de estudiarse por el peso que tiene, aunque ya existen algunos estudios que tienden a ex-

⁹ Sin ser objeto de este estudio. Se debería profundizar en las formas de violencia política (Foucault, 2005; Arendt, 2006).

plicar su presencia en las ciudades (Ruiz, 2012). Sin embargo, claramente no se establece el vínculo entre la violencia y la configuración citadina, a pesar de que hoy la violencia es fundamentalmente violencia urbana.

La economía delictiva en las ciudades

En América Latina se han producido mutaciones evidentes en la lógica de la ilegalidad estructural, donde mucho han tenido que ver los procesos de globalización, del desarrollo de la tecnología y de la reforma del Estado (mercado). Pero también ha cambiado mucho gracias a dos hechos coyunturales recientes: por un lado, la pandemia del COVID-19 (2020-2023) que produjo la caída del PIB de América Latina en un 5.3 % (CEPAL, 2020), y que recién tenderá a recuperarse lentamente desde el año 2022, con una tasa de 2.1 % (CEPAL, 2023a). Y, por otro lado, la guerra de Rusia con Ucrania (2022-2024), que se sobrepone en el tiempo con la del COVID-19, produciendo efectos económicos y sociales similares, los cuales profundizan la tendencia restrictiva general en la economía y la sociedad.

El impacto que generaron fue brutal, sobre todo en la estructura del empleo urbano, produciendo el fortalecimiento de la economía informal. Se produjo la reestructuración de la oferta de empleo, dado que el trabajo formal cayó en un 3,4 % (CEPAL, 2020) y el informal creció significativamente.

Este fenómeno adquirió tales dimensiones que se hizo difícil entender a las ciudades sino se tienen en cuenta los cambios producidos por la economía criminal e informal. Allí el fortalecimiento de las desigualdades urbanas, los cambios en las características del gobierno de la ciudad y la estructura de la economía urbana en general.

Para entenderlos es absolutamente necesario incorporar tres temas económicos que hoy tienen mucha fuerza en las ciudades: los costos de la violencia (directa e indirecta), el lavado de activos (legalización de facto) y la informalidad generalizada, que tienden a modificar las lógicas del mercado de la seguridad, bajo el peso de lo mercantil y del sostenimiento, por la magnitud de la economía ilegal.

Se produce un crecimiento de la economía ilegal, debido al peso que empieza a tener el monto de los recursos que manejan, como también por

las distorsiones que generan al mercado y por el estímulo que adquiere el sector privado de la seguridad. Hay sectores de la economía de nuestras ciudades que se favorecen, como el financiero, el inmobiliario, el comercio y el turismo. Hasta ahora no se ha planteado un análisis de esa problemática en las ciudades, lo cual se hace imprescindible, porque los costos de la violencia y la magnitud de la economía delictiva son muy significativos.

El costo de la violencia

Los costos de la violencia han crecido en este siglo, por el incremento de la violencia, que tiene su contraparte en los presupuestos públicos, empresariales y familiares, como en la promoción de la oferta de los servicios de seguridad privada. Los costos se estructuran a partir de dos modalidades: por un lado, los *costos directos*, por ejemplo, con las muertes y las heridas de personas, como también el deterioro del patrimonio público y privado debido a los incendios, bombas, hurtos. Y, por otro, los *costos indirectos* a los que deben incurrir las personas, los negocios y las instituciones públicas para prevenir (alarmas, video vigilancia) y controlar la violencia (policía, justicia) o resarcirse de las pérdidas ocurridas (seguros). En otras palabras, son los siguientes tipos de costos: el sector público modifica prioridades en los presupuestos, las familias buscan protegerse, las empresas pagan externalidades negativas y las víctimas contraen la interacción social y la salud.

El primer estudio que se realizó sobre este tema en la región fue a principios del siglo XXI, gracias a una iniciativa del BID, que llegó a la conclusión de que los costos promedios de la violencia eran del 14.2 % del PIB de América Latina (Londoño et al., 2000). El título del libro fue muy sugerente: Asalto al desarrollo, por el impacto que producía la delincuencia en la economía. Sin embargo, el estudio fue muy criticado por la metodología usada y por considerarse que la cifra era muy elevada, pero tuvo la virtud de poner el debate el costo de la violencia y, en general, el tema económico dentro de las discusiones de la violencia en la región.

En la actualidad, es muy difícil no reconocer el fuerte impacto en la economía, tanto que las empresas que se localizan en entornos inseguros buscan seguridad contratando empresas privadas para que les provean videovigilancia, guardianía privada y seguros. Y lo mismo ocurre con las

familias, las instituciones estatales, el espacio público, los edificios y los barrios. De todas maneras, los costos de la violencia afectan de manera diferente a las familias, las empresas y el Estado, aunque en todos los casos produzcan externalidades negativas.

Posteriormente, se realizaron estudios sobre los costos de la violencia en algunos países de la región como, por ejemplo, en México, que tiene el costo más alto con el 18.3 % (2022)¹⁰. En El Salvador se especificó en 10.9 % del PIB (Acevedo, 2008). En 2018 en el Brasil, el SELA llegó a la cifra de 5.5 del PIB, en Colombia fue del 7.3 % del PIB en 2005 (Villamarín, 2011) y en Chile el 3 % del PIB (Ugarte, 2023), entre otros casos. Se trata de momentos distintos, metodologías dispares y países diferentes que, de todas maneras, dejan la impresión del alto nivel del costo de la violencia en Latinoamérica.

Para los años 2010 a 2014, nuevamente el BID volvió a realizar un estudio regional (Jaitman, 2017), en el que llegó a la conclusión de que los costos de la violencia fueron del 3.55 % del PIB en América Latina y el Caribe (ALC) en 2014. Esto equivale, para la región, a un monto de US\$ 261.200 millones (ajustados por la paridad del poder adquisitivo, PPA). Según este estudio, el costo del crimen en ALC equivale al valor que se gasta en infraestructura urbana en estos mismos países y equivale al doble del promedio de los países desarrollados. Lo más preocupante tiene que ver con los valores que se han incrementado en la última década, lo que sube el costo y los precios de los productos y de los servicios que se ofrecen.

En esta misma perspectiva deben incorporarse los presupuestos de seguridad. Si antiguamente los recursos destinados a la seguridad estaban circunscritos al sistema penal: policía, justicia y cárcel; hoy, existe un abanico bastante más amplio de instituciones que han producido un incremento de los presupuestos de forma impresionante. Los gobiernos locales, los ministerios (educación, cultura, deportes), las organizaciones no gubernamentales, la cooperación multi y bilateral tienen hoy en día presupuestos destinados a este fin.

La magnitud de los recursos económicos dirigidos a la seguridad es bastante más alta, tanto que producen cambios fuertes en la lógica de la

¹⁰ Consultar: <https://www.swissinfo.ch/spa/la-violencia-en-2022-le-costó-a-méxico-el-equivalente-al-18-3-de-su-pib-según-informe/48535766>

seguridad encaminada, bajo esta lógica, a estimular los procesos de privatización que terminan por segmentar los mercados según la oferta y la demanda. Con ello la seguridad deja de ser un derecho ciudadano y pasa a convertirse en un servicio por el cual, la capacidad económica de los consumidores determina si está en capacidad de tenerla o no.

El lavado de activos en la región

El lavado de activos tiene una base urbana, en una doble dimensión: en términos de que el origen de esos recursos ilegales proviene de la ciudad, a partir del consumo de narcóticos, de las extorsiones, de los secuestros y de los hurtos; pero también del destino de los mismos, que tiende a localizarse en las ciudades. Así, del lavado de activos en el sector inmobiliario, en el sector turismo, en el sistema financiero, en las monedas electrónicas y en el comercio, son actividades urbanas con alta rotación de capital. De esta manera, estos recursos vienen y van dentro de la lógica de la economía urbana.

El monto del lavado de activos se estima en 400.000 millones de dólares (BCE, 2019); es decir el 7 % del PIB regional. Para tener una idea de la magnitud del monto del lavado, se puede hacer una comparación con la inversión externa que ingresa a la región, llegándose a la conclusión de que el lavado es casi el doble de lo que se recibe por inversión externa. Así lo testifica la CEPAL (2023b), cuando afirma que “en 2022 ingresaron a América Latina y el Caribe 224.579 millones de dólares de inversión extranjera directa (IED), cifra un 55,2 % superior a la registrada en 2021 y el máximo valor desde que se lleva registro” (p. 11).

Por otro lado, y de acuerdo con un estudio realizado por Francesco Forgione (2015), para el caso italiano, del monto global del lavado de activos, el 25 % se dirige a la reproducción de los ilícitos, lo cual, en América Latina, más o menos, significarían 100.000 millones de dólares. Este dinero estaría destinado a la compra de armas, al financiamiento de los operativos, a la inteligencia criminal, al pago de viáticos y sueldos, a la corrupción; como también a producir cocaína, asesinar, robar, secuestrar y extorsionar. Muchas de estas actividades están inscritas en los mercados urbanos legales e ilegales.

Y el 75 % restante, es decir 300.000 millones de dólares, se van directamente a los mercados y a las empresas legales de base urbana. Con ello, queda claro que la línea divisoria entre lo legal y lo ilegal es cada vez más tenue, porque en ese espacio se legaliza de facto el dinero ilegal y porque los intereses de lado y lado son coincidentes, tanto que los dos polos de la ecuación se buscan.

Los mercados ilegales requieren legalizar sus recursos ante los entes de control para poder usarlos, mientras los mercados legales captan estos recursos por las condiciones más benignas de lo que ofrece el mercado financiero informal. En otras palabras, las tasas de interés que cobra la banca son muy costosas comparativamente con las que provienen del mercado ilegal, pues estos no solo no cobran tasas, sino que pueden llegar a entregar más por menos. Por eso una buena cantidad de empresas entran en esta lógica, haciendo que prácticamente se pierda el rastro de los negocios que han sido contaminados con el uso del dinero ilegal. Para el mercado legal captar dinero fresco a bajos costos financieros es fundamental y lo pueden hacer en condiciones beneficiosas en los mercados ilegales.

Sin embargo, la ley es muy tenue para cortar o, al menos, castigar estas prácticas, pues está claro que toda empresa que acepta lavar dinero, lo acepta en condiciones beneficiosas conduciendo a lo que ocurre en ese mundo: más recursos por menos exigencias (Solís y Rojas Aravena, 2008). Este dinero ilegal que, al aceptarlo en los mercados formales, lo “legaliza”, ayudando con ello a incrementar la rentabilidad del capital en la región. Este capital es parte de la economía ilegal que sostiene a los mercados legales de América Latina.

Si ello ocurre en la microeconomía, al menos surge una pregunta importante respecto de la macroeconomía. Si el lavado es del 7 % de PIB de la región, ¿Qué pasaría si se combaten estos ingresos en la región, cuando el crecimiento de la economía regional para el 2024, según la CEPAL, es del 1.9 %?. Da la impresión que a nadie le conviene impedir este proceso de la legalización de estos recursos mal habidos, porque sostienen la economía legal, pero no se puede pasar por alto los traumas sociales que en su origen producen.

Esto claramente es un problema para una sociedad que ha perdido la noción de la división entre lo bueno y malo. Si bien alrededor de la moral esta división puede traer muchos debates, desde la ley es claro: lo ilegal es lo

que está fuera de la ley. Está fuera de la Ley, pero están dentro de las reglas del libre mercado. De allí lo que queda es la discusión de su legalización formal, porque de hecho ya está legalizado a través del lavado y porque es muy necesario regularizar este sector. Es necesario definir con claridad que es legal y que no lo es dentro del mercado, aunque en algunas áreas como la del lavado de dinero no ha sido nada fácil definir el objeto material del delito del blanqueo de activos (Hernández Quintero, 2017). Sin bien a ojos del mercado parece sencillo esta legalización de activos, no se puede desligar el hecho de que estos activos vienen contraviniendo muchos de los derechos humanos.

La corrupción, elemento constitutivo de la economía criminal

La corrupción es una de las formas de la economía delictiva que tiene mayor relevancia en su estructura, tanto por los recursos que maneja como por los impactos que produce en las esferas económica, política, administrativa, social y cultural. Se ha posicionado como un mal endémico, porque se desarrolla de forma sistémica y porque se ha naturalizado en la sociedad, tanto que tiene legitimidad en ciertos segmentos de la sociedad. En otros, ha conducido al descrédito de la política y de los políticos.

Es una problemática que no solo permite obtener de forma ilegal recursos económicos sino también estimular prebendas, sobornos, sobrepagos, empleos, contratos, representaciones en las elecciones populares, que en muchos casos también han conducido a la implementación de políticas públicas para su propio beneficio. Se pueden mencionar, por ejemplo, la aprobación de planos de construcción de bienes inmuebles o la formulación de ordenanzas y leyes que permiten llevar a cabo determinadas acciones contrarias a las normas legales.

Uno de los casos más llamativos de corrupción en estos últimos años ha sido el de Odebrecht en el que se articularon la política, las instituciones públicas y las empresas privadas. Esta empresa brasileña tenía una oficina dedicada exclusivamente a estos fines (Sector de Relaciones Estratégicas), logrando incidir fraudulentamente en los procesos de elección popular y en la contratación pública en 12 países de África, América Latina y EE.UU.¹¹

¹¹ Es una empresa brasileña de construcción que tiene presencia en 21 países del mundo. El departamento de Justicia de los Estados Unidos le impuso una multa de 3.500 millones de dólares.

Uno de sus impactos negativos más severos tiene que ver con los procesos de debilitamiento y deslegitimación de las instituciones públicas y privadas, en el que la independencia del poder judicial termina erosionada, campeando la impunidad. Pero, adicionalmente, aminoran el crecimiento económico, afectan al medio ambiente y destruyen las lógicas socialmente justas.

La evasión fiscal es parte fundamental de la corrupción y, por tanto, de la economía delictiva. Es muy generalizada y los montos son muy altos. En muchos países ha logrado un nivel de legitimidad tal que ya ni llama la atención el no pago de impuestos. Según la CEPAL, se estima un monto de 340.00 millones de dólares anuales, que representan el 6.7 % del PIB de la región. El mismo se descompone en una evasión del 2.4 % en el IVA y del 4.3 % en el impuesto a la renta. Para llevar a cabo este proceso evasión y elusión se han constituido redes de especialistas y de personajes claves en las instituciones públicas y privadas (personas naturales y jurídicas), actuando conjuntamente.

En el caso de la evasión fiscal existe un elemento gravitante: los paraísos fiscales, regados por el mundo entero bajo la lógica de activos extraterritoriales (*offshore*), que permiten ahorrar impuestos. Los montos son realmente inconmensurables: Arabia Saudita tiene 179 mil y Nigeria 260 mil euros bajo estos contextos.

A la lógica de los paraísos fiscales debe sumarse la evasión fiscal proveniente de las empresas con alta tecnología, tipo plataformas, como Amazon, Google, X (Twitter), Airbnb, BlaBlaCar, Uber, entre muchas otras. Estas empresas tributan muy poco debido a que sus actividades las desarrollan en espacios virtuales globales (red, apoyada en la nube), con muy poca o ninguna territorialidad, con lo cual el perjuicio para el Estado es inconmensurable.

De la ilegalidad de los asentamientos humanos a la economía criminal

Un punto de partida fundamental sobre la ilegalidad en la actualidad tiene que ver con el lugar privilegiado donde el crimen opera: las ciudades. Los crímenes son, en la actualidad, fundamentalmente urbanos, y tienen lugar

prioritariamente en las áreas metropolitanas, en las regiones de frontera¹² y en los paraísos fiscales, todos de base ciudadana.

Es que la economía criminal y la violencia llegaron a convertirse en uno de los principales problemas de las ciudades de América Latina (ONU-Hábitat, 2012), tanto que en las encuestas de opinión pública (Latinobarómetro, 2023), la seguridad ciudadana se convirtió en la principal demanda de la población. Por eso, en la actualidad la economía ilegal y la violencia se han autonomizado como problemas típicamente urbanos, como son la movilidad, la vivienda, los servicios, la gobernabilidad y la desigualdad urbana, entre otros.

En las ciudades se concentran la economía criminal y violencia, por la asociación con la densidad poblacional (Gambi et al., 2008) y, sin duda, la densidad de conflictos no procesados adecuadamente. La concentración de la economía criminal va de la mano de los acelerados procesos de urbanización en la región, sumado a una de sus particularidades: la alta desigualdad social, económica y territorial.

De allí que la violencia en el campo sea diferente y menor a la de la ciudad. En la ruralidad existe *violencia tradicional* vinculada al abigeato, robo de maquinaria, violencia doméstica, mientras en la ciudad la *violencia es moderna*, donde se concentran las estructuras criminales de punta, para impulsar el lavado, el consumo de narcóticos, el asesinato y la extorsión.

Pero en la actualidad existe una cuestión temporal o histórica diferente: la ilegalidad tiende a manifestarse de forma distinta a lo que ocurría en el siglo pasado. Si antes estaba vinculada a los asentamientos humanos en las periferias de las ciudades, hoy lo está a lo largo de toda la ciudad bajo las modalidades de la economía criminal y de las violencias.

Las lógicas del crimen y de la violencia imprimen características particulares a las formas de organización del territorio, produciendo *efectos de lugar* (Bourdieu, 1999). Proviene de la conversión del temor en principio urbanístico (Carrión y Rodríguez, 2024), de la construcción de espacios unificados para el delito (Carrión, 2024) y de los tipos penales según el tiempo y el espacio.

12 En las fronteras la economía crece por la asimetría complementaria, es decir por que los productos que no hay acá o son más caros que allá, son objeto del tráfico hacia el otro lado. Allí opera el contrabando para construir la complementariedad que hace que la economía fronteriza y su población crezcan más que el promedio de sus países.

Estos hechos de ilegalidades y violencias producen los siguientes efectos:

- *La economía criminal* ocurre hoy gravitadamente en la ciudad, porque los montos nacen y se concretan en las urbes. En México, el lavado de activos llegó en 2021 a los 44 mil millones de dólares (Global Financial Integrity, 2021), es decir, un 9 % del presupuesto nacional, aunque tres veces más que el presupuesto de la Ciudad de México, que es de 14.500 millones de dólares. En Ecuador, el lavado fue de 3.500 millones de dólares en 2021 (CELAG, 2023) y el presupuesto del Estado 27 mil millones (2023), lo cual representa el 13 %. Si se suman los presupuestos de los municipios de Quito y Guayaquil, las dos ciudades más grandes del país, el monto de lavado llegaría al doble. En otras palabras, son más los recursos criminales que los presupuestos de los órganos de gobierno de las ciudades. Y algo adicional: los recursos ilegales nacen y se invierten en las ciudades más grandes de cada país.
- Los *procesos de privatización son fortalecidos por las economías criminales*. Los recursos ilegales provenientes de los costos de las violencias, del lavado de activos y de la corrupción son invertidos en las empresas privadas bajo dos formas: de *forma directa*, en empresas privadas de seguridad ciudadana que venden tecnología, guardianía, inteligencia y seguros; y de *forma indirecta*, en los mercados de bienes y servicios generales: vivienda, alimentación, transporte.
- *La ilegalidad* que provenía de los asentamientos humanos podía ser considerado un hecho legítimo, mientras que la economía criminal y las violencias son ilegales e ilegítimas, aunque en algunos países se discute la legalización del narcotráfico. Un hecho de violencia sin contenido de ilegalidad son los referidos a la desigualdad y a la segregación urbanas.
- *Los actores* en uno y otro caso son distintos: en los asentamientos ilegales se conforman los *movimientos sociales urbanos*, que reivindican la legitimidad del acceso a la ciudad, mientras las estructuras criminales son ilegales desde su motivación original como de sus vínculos internacionales. Cuentan con poco reconocimiento y legitimidad social. La lógica de la definición de crimen organizado, nacida en Palermo en el

año 2000¹³, cede ante el apareamiento de la Red Global del Crimen (Carrión, 2024), donde una organización opera como *holding* (Cartel de Sinaloa, N´Drangueta), que articula, no personas, sino organizaciones bajo las figuras de franquicia (modelo) o terciarización (trabajos realizados por terceros) (Carrión, 2024).

- *La planificación urbana* fue una de las determinantes para el apareamiento de la informalidad urbana en la región, precisamente porque planteó una visión homogénea de ciudad en un contexto de alta heterogeneidad. En la actualidad, en cambio, no solo que desconoce esta condición inicial, sino que no asume la ilegalidad y la violencia como elementos que deben ser regulados en la ciudad. Un caso de tratamiento laxo por parte de la planificación es precisamente, uno de sus objetos centrales de regulación: el sector inmobiliario, que está inscrito en prácticas criminales como el lavado de activos, corrupción y evasión fiscal.
- *El espacio urbano estructurado por el delito*. El espacio urbano es el receptor de los hechos delictivos (los concentra) y también el disparador de los mismos (es causa). Por un lado, las violencias y las economías ilegales se generan dentro de la división social del espacio; por eso *se roban bancos donde hay bancos* (Carrión, 2024). Esto tiene que ver con los *usos de suelo*, como origen y destino del crimen. Así, los robos, secuestros, lavado, consumo de narcóticos y asesinatos ocurren en zonas y horas propias del funcionamiento de la ciudad. El delito se asienta en el territorio y se estructura el territorio. Cada delito tiene una ocurrencia específica en tiempo y en espacio.

La violencia y la economía criminal generan cambios estructurales en el urbanismo y en la sociedad. Los barrios se cierran, las plazas se vallan, los parques se militarizan y los usos de suelo se redefinen. Por otro lado, la población muta en sus comportamientos y la interacción social se reconfigura, redefiniéndose un nuevo orden relacional.

13 “Art. 2. Definiciones: a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (ONU, 2004, p. 5).

La percepción de inseguridad muta hacia un imaginario urbano proveniente del temor (Silva, 2006), convirtiéndose en un principio urbanístico. De allí que se introduzca el encierro o el amurallamiento (Caldeira, 2007) y, a su vez, a la *transición de ciudadano a foráneo*. Hoy, el ser ciudadano tiene que usar pasaporte (cédula, DNI), solicitar visa (autorización de acceso) y pasar por migración (escaneo) cuando trasciende sus espacios cotidianos. La ciudad se llena de fronteras intraurbanas y de barrios estigmatizados. Con ello, los imaginarios no solo construyen ciudad sino también los compartimientos societales.

La heterogeneidad urbana se reafirma con las dimensiones que operan la economía criminal y las violencias:

La primera, nacida de la segregación urbana (Sabatini, 2006), que lleva a las expresiones diferenciales del centro de la ciudad y de sus periferias, según los tipos de delitos. Así, por ejemplo, el lavado ocurre en la ciudad central, no en los bordes; el consumo de narcóticos se efectiviza a lo largo de la urbe.

La segunda dimensión ocurre en los espacios: público, privado y doméstico. En el *público* se concentran los robos, hurtos, el comercio de narcóticos¹⁴, así como el acoso a la mujer. En el *privado*, las extorsiones y la segregación al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la salud y a todos los servicios. En el *doméstico*, las asimetrías culturales fomentan la violencia contra niños, niñas y mujeres (Ramírez Velásquez et al., 2020).

La tercera, relacionada a los *hot spots* o puntos calientes, que hacen referencia a la focalización de los lugares donde existe recurrencia y concentración de ciertos hechos criminales dentro de una ciudad. Pero no solo en lugares se expresa la violencia, también en ciertos sectores de servicios: como la recolección de residuos sólidos¹⁵ y el transporte.

La violencia y sus estructuras adicionalmente producen un cambio en las dimensiones del tiempo, del espacio y de la ciudadanía urbanas. El uso del tiempo en la ciudad ha tendido a decrecer. Ciudades conocidas por su

14 El microtráfico conquista el espacio público (American Enterprise Institute, 2017), lugar que se disputan las organizaciones criminales los mercados.

15 Forgione (2015) explica como la 'Ndrangheta usa la recolección de basura para controlar los territorios de las ciudades, lógica que empieza a operar en algunas ciudades latinoamericanas. El transporte también funciona con el mismo fin, como ocurrió en San Pablo con el Primer Comando de la Capital o en San Salvador con la Mara Salvatrucha.

vida nocturna han reducido sus horas de vida por los delitos y las políticas de seguridad. También se contrae el uso del espacio público, que representa a la ciudad, ya que según Borja y Muxi (2003) la ciudad es la gente en la calle. La ciudadanía también sufre fuerte impacto: deja de moverse libremente, la interacción social se reduce, entra el sentido de la foraneidad, hace que la gente se sienta siempre extranjera en su propia ciudad.

Conclusiones

Las propuestas de planificación no supieron enfrentar el problema del crecimiento de la ciudad y mucho menos la incorporación de la población llegada del campo. Ahora, cuando este fenómeno ha disminuido haciendo que las ciudades ya no crezcan como antes, tampoco ha sido capaces de enfrentar el problema de las *violencias ilegales e legales*, como las desigualdades urbanas, provenientes de las economías ilegales.

La ilegalidad en las ciudades provino, desde principios del siglo pasado, de los asentamientos humanos localizados en las periferias urbanas, lo cual condujo a una concepción dualista de lo urbano, entre la ciudad legal y la ilegal, incluso localizadas en el centro y la periferia respectivamente. Un dualismo que impidió conocer la complejidad de las formas de expresión de las desigualdades porque todo estuvo vinculado a lo legal, algo distante y distinto a la esencia de lo que es la urbe. Más aún si la legalidad proviene de una condición subjetiva de pactos sociales en momentos específicos y no de la cualidad esencial de una ciudad.

La mixtura del mercado legal con el ilegal ha hecho que sus agentes sean muy poderosos económicamente y muy influyentes políticamente (Naím, 2006). Así, por un lado, el peso de la economía criminal y de la violencia es tan fuerte que se han hecho absolutamente funcionales a las ciudades neoliberales, tanto que sus recursos económicos estimulan los procesos de privatización de los mercados legales e ilegales. Las economías subterráneas fortalecen el sector privado de la seguridad como también de los bienes y servicios en general. Adicionalmente, los montos de la economía criminal, provenientes del lavado, del costo de la violencia, de la corrupción y de la evasión fiscal, son más altos a los presupuestos públicos usados en la gestión de las urbes.

Y, por otro lado, las estructuras criminales han logrado mucha influencia en los procesos electorales de América Latina, sobre todo a nivel local (Solís y Rojas Aravena, 2008). Antiguamente, las estructuras criminales financiaban las campañas electorales para generar influencias a su favor, mientras ahora buscan representarse directamente en los territorios, sea como alcaldes, concejales o parlamentarios. Los lugares preferentes son donde se cultiva, produce y transita droga. Colombia es un caso que lo ilustra: alrededor del 14 % de los municipios, esto es 150 aproximadamente, estarían bajo el control de estos grupos criminales (Fundación Paz y Reconciliación, 2014). Si extendemos esta evidencia a Latinoamérica, que tiene 15.600 municipios, se tendría una cooptación de alrededor de 1.500 municipios.

A ello hay que añadir que el Estado pierde soberanía sobre el territorio, porque los grupos criminales tiende a controlarlo con extorsiones (vacunas) y acciones militares. También porque la planificación urbana resigna la condición reguladora, no solo del mercado legal, sino también de las prácticas criminales.

Lo ilegal disfrazado de legal

La presencia de las estructuras criminales se verifica con la penetración en los tres estamentos principales de cualquier país o ciudad:

- *En la sociedad*, con la presencia de múltiples organizaciones sociales, poderosas y muy bien estructuradas, en cuanto al número de ellas¹⁶ y a los efectivos adscritos que cuentan¹⁷. Es la organización más fuerte de la sociedad civil.
- *En la economía*, a través de la inclusión en los mercados ilegales de lavado de dinero, de corrupción, de extorsión y de sus vínculos con las empresas privadas formales y legales.
- *En el Estado*, con la penetración dentro del sistema judicial, de las fuerzas armadas, de las policías, de los parlamentos y de los municipios. Las formas son múltiples: sobornos, corrupción o, incluso, representación política.

16 Colombia tiene 4 grupos armados y 23 bandas criminales; Ecuador 22 consideradas terroristas. En México, 227 son organizaciones criminales

17 El Salvador cuenta con 70 mil; México con 185 y Ecuador con 50 mil efectivos.

Estructura del crimen

La delincuencia transnacional se define cuando un delito se comete dentro de varios estados, sea en su preparación, su ejecución o sus inversiones finales. Cuando participan directa o indirectamente varios grupo delictivos que operan en más de un Estado, o cuando se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro (Morales Peña, 2012).

Pero también por el peso que tienen ciertas coyunturas internacionales. Allí el Plan Colombia (1999-2019) que se aplicó de forma focalizada en un solo país generando, por el *efecto globo*, el traslado de la producción de cocaína a Ecuador y a Venezuela; como también, la vinculación de los carteles mexicanos con los de la región bajo la lógica de la Red Global del Crimen. La crisis de las hipotecas y de los *commodities* (2008-2014) profundizó esta tendencia a nivel global, cosa que también ocurrió con la pandemia del COVID-19 (2019-2022). Y ni se diga las políticas, como la guerra a las drogas que impulsó en 1971 el presidente de los EE. UU. Richard Nixon, con influencia internacional

La organización para el delito ya no se explica únicamente a partir de la suma de personas, sino de la articulación transnacional de organizaciones criminales, conformando un *red global del crimen* (Carrión, 2024); es decir, de un sistema que opera y/o afecta a más de un Estado (Morales Peña, 2012). La Red Global del Crimen se estructura bajo un comando central que opera como *holding*, al cual se vinculan distintas estructuras criminales través de las franquicias o la tercerización.

Esta nueva lógica del crimen se asienta, a su vez, en el sistema urbano global que hoy tiene presencia a nivel mundial. En este caso, se produce una mutua retroalimentación que tiende a favorecer a los dos sistemas globales: el del crimen y el de las ciudades, trabajando de manera articulada.

Bibliografía

- Acevedo, C. (2008). Los costos económicos de la violencia en El Salvador. *América Latina Hoy*, 50, 71-88.
- American Enterprise Institute. (2017). *Inestabilidad y pandillas en el triángulo del norte de Centroamérica*.
- Batista Da Costa, E., Rodríguez-Ventura, D., y Alvarado-Sizzo, I. (2023). Circuitos de la Economía Urbana y Patrimonio-Territorial Latinoamericano. *Urbano*, 25(46), 90-105.
<https://doi.org/10.22320/07183607.2022.25.46.08>
- BCE. (2019). *BCE lidera encuentro interinstitucional sobre lavado de activos en Guayaquil*. <https://www.bce.fin.ec/boletines-de-prensa-archivo/bce-lidera-encuentro-interinstitucional-sobre-lavado-de-activos-en-guayaquil>
- Blanco, F., Castro, J. M., Gayoso, R., y Alfredo, S. (2019). *Las claves de la Cuarta Revolución Industrial: cómo afectará a los negocios y a las personas* (1a ed.).
- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del Mundo*. Ed. Akal. Madrid.
- Borja, J. y Muxi, Z. (2003). *El Espacio Público. Ciudad y Ciudadanía*. Electa. <http://pazciudadana.blogspot.com/2014/02/jordi-borja-y-zaida-muxi.html>
- Borón, A. (1999). Pensamiento único y resignación política. Los límites de una falsa coartada. En CLACSO (Ed.), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. (pp. 139-151). <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100614040320/12boron.pdf>
- Burgos, S., Koifman, R.J., Montaña, R. y Atria, J. (2011). Tipologías residenciales en comunidades chilenas en condiciones de precariedad habitacional. *Rev Panam Salud Publica*, 29(3), 32-40.
<https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v29n1/05.pdf>
- Caldeira, T. (2007). *Ciudad de muros*. Gedisa.
- Carrión, F. (2001). Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. En F. Carrion (Ed.), *La Ciudad Construida* (pp. 7-24). FLACSO Ecuador- Junta de Andalucía.

- Carrión F. (2007). *La descentralización en Ecuador: opciones comparadas*. Ed- COSUDE-GTZ-FLACSO Ecuador.
- Carrión F. (2024). La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina”. FES-ILDIS.FLACSO Ecuador.
- Carrión F. y Rodríguez S. (2024). Las violencias producen principios urbanísticos: bunkerización y foraneidad. En Revista: Sociología y Política, (9). Ed. UCE.
- Castells, M. (2013). *Movimientos sociales urbanos*. Siglo veintiuno. <https://urbanitasite.files.wordpress.com/2020/08/manuel-castells-movimientos-sociales-urbanos.pdf>
- CELAG (14 de enero de 2023). Cuánto dinero se lava en el sistema financiero ecuatoriano. Una aproximación desde las cifras macroeconómicas. <https://www.celag.org/cuanto-dinero-se-lava-en-el-sistema-financiero-ecuatoriano-una-aproximacion-desde-las-cifras-macroeconomicas/>
- CEPAL (n.d.). *Plataforma Urbana y de Ciudades*. Estadísticas Urbanas Regionales. Retrieved February 16, 2024, from <https://plataformaurbana.cepal.org/es/estadisticas-urbanas-regionales?id=698>
- CEPAL (2020). Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). En *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. <https://doi.org/10.18356/952207e4-es>
- CEPAL (2023a). Panorama Social 2023. Ed. CEPAL.
- CEPAL (2023b). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2023. Ed. CEPAL.
- Cuervo, L. M. (2004). Desarrollo Económico y Primacía Urbana en América Latina. Una Visión Histórico-Comparativa. En CLACSO (Ed.), *El rostro urbano de América Latina*. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930123442/5p2art1.pdf>
- Cuervo, L. M. (2006). *Globalización y territorio*. CEPAL.
- Den Held, D. (2022). *Los agentes de la cocaína : la ‘ Ndrangheta en Suramérica*.
- Enríquez, F. (2015). Mercados ilegales en Italia y su relación con AL. Francesco Forgione. Entrevista. In *Perfil Criminológico. Mercados Ilegales* (21; pp. 10-11). <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8240/1/BFLACSO-PC21-04-Pinto.pdf>

- Forgione, F. (2015). Mercados ilegales en Italia y su relación con AL. Francesco Forgione. Entrevista. En F. Enríquez (Ed.), *Perfil Criminológico. Mercados Ilegales*. No. 21), pp. 10-11. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8240/1/BFLACSO-PC21-04-Pinto.pdf>
- Gambi, M. O., Montt, X. T., Chavéz, L. M., y Erlich, H. F. (2008). Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas. *Revista INVI*, 23(64), 19-59.
- Hardoy, J. E., y Satterhwaite, D. (1987). La ciudad legal y la ciudad ilegal. *Ciudad y Territorios*, (70), 3-22. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/82106>
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Hernández Quintero, H. A. (2017). Aspectos polémicos sobre el objeto material del delito de lavado de activos (delitos fuente). *Justicia*, 22(32), 118-138. <https://doi.org/10.17081/just.23.32.2908>
- Jorquera-Álvarez, T. y Shafir, I. P. (2018). Review of the last decade studies on political violence. *Psicoperspectivas*, 17(3), 1-13. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol17-issue3-fulltext-1294>
- Jaitman, L. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Ed. BID.
- Krugman, P. y Morales, V. (1997). La competitividad: una obsesión peligrosa. En *El Internacionalismo Moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*. Crítica.
- Latinobarómetro (2023). Informe Latinobarómetro 2023. La recesión democrática de América Latina. www.latinobarometro.org
- Londoño, J.L, Gaviria, A. y Guerrero, R. (2000). *Asalto al desarrollo: violencia y crimen en las Américas*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lucas Marín, A. (2000). *La nueva sociedad de la información : una perspectiva desde Silicon Valley*. Editorial Trotta. https://www.researchgate.net/publication/31722082_La_nueva_sociedad_de_la_informacion_una_perspectiva_desde_Silicon_Valley
- Morales Peña, J. C. (2012). Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. *Política y Seguridad Pública*. <https://doi.org/10.5377/rpsp.v1i2.1373>

- Mumford, E. P. (2007). El discurso del CIAM 1928-1960. *Bitácora Urbano Territorial*, 11(1), 96-115.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811107>
- Naím, M. (2006). *Ilícito: Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Ed. Random House.
- ONU (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. ONU.
- ONU. (2017). Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036. CEPAL https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42144/2/S1800033_es.pdf
- ONU-Hábitat. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana estado de las ciudades*. CEPAL. <https://unhabitat.org/estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe-state-of-the-latin-america-and-the-caribbean>
- ONUDC. (2005). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Ed. ONU.
- Ramírez Velásquez, J. C., Alarcón Vélez, R. A., & Ortega Peñafiel, S. A. (2020). Violencia de género en Latinoamérica. *Revista de Ciencias Sociales*, 27(4), 260-275.
- Ruiz, J. C. (2012). Violencia en la Periferia de Santiago. La Población José María Caro. *Revista INVI*, 27(74), 249-285.
- Ruiz, L. (2021). *El CSV una Coalición Promotora de la Agenda de Derechos a la Vivienda, la Ciudad y el Hábitat: Aprendizaje, Movilización de Recursos y Estrategias en el Proceso Postneoliberal 2005 al 2017 en Ecuador*. FLACSO Ecuador.
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. <https://publications.iadb.org/es/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>
- Sanabria, T. y Ramirez, J. (2017). Ciudad Compacta vs Ciudad Difusa. Ecos antiguos y recientes para las políticas de planeación territorial y espacial. *Cuaderno Urbano*, 22.
<https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/2042>
- Sánchez Mendieta, C. (2022). Los coyoteros suben la tarifa para ir a Estados Unidos. *El Mercurio*. <https://elmercurio.com.ec/2022/08/27/los-coyoteros-suben-la-tarifa-para-ir-a-estados-unidos/>

- Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos, la ciudad de los pobres*. Madrid: Catarata.
- Silva, A. (2006). *Imaginario Urbanos*. Editorial Nomos.
- Silva, P. C. (2008). Espaços okupas em Barcelona e a comunicação na cidade. *Signo y Pensamiento*, 27(53), 140-161.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86011529009>
- Soja, E. (2014). *En busca de la Justicia Espacial*. Ed. Tirant.
- Solís, L. G. y Rojas Aravena, F. (2008). Crimen organizado en América Latina y el Caribe. FLACSO Chile.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=42584>
- Ugarte, G. (2023). Los costos de la delincuencia en Chile. Ed CEPO. Santiago
- UNDESA (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition. <https://population.un.org/wup/Download/>
- UNODC (2023b). UNODC Research - Data Portal - Intentional Homicide - Regional Estimate.
<https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims-est>
- Villamarín, A. (2011). Prevenir y curar: una estimación de los costos de la violencia homicida en Colombia. Ed. CERAC, Bogotá.
- World Inequality Database (2024). World - Region View - Top 10% national income share 2022. https://wid.world/world/#sptinc_p90p100_z/WO;XN;XL/2022/eu/k/p/yearly/s/false/50.981/80/curve/false/region

Capitalismo digital y modelos de desarrollo: metamorfosis de la producción, el territorio y la vida cotidiana en América Latina

Pablo Ciccolella¹

Introducción

Desde inicios de los años 2000 comienzan a hacerse cada vez más evidentes cambios significativos en el sistema capitalista, centrados fundamentalmente en la expansión de la reproducción ficticia del capital a través de los circuitos financieros y en el uso del suelo –particularmente el suelo urbano- a través de desarrollos inmobiliarios intensivos (complejos de torres de alto patrón, condominios privados suburbanos, parques industriales, parques logísticos, centros empresariales, comerciales, de entretenimiento y hasta programas de vivienda social, etc.), configurando una forma particular de reproducción del capital que se conoce como financiarización del desarrollo urbano². Paralelamente y complementariamente a este proceso de transformación de las formas de acumulación capitalista, desde mediados de los años 2000, comienzan a generalizarse otras formas de acumulación sumamente aceleradas, a partir de la utilización masiva de

1 Profesor Consulto de la Universidad de Buenos Aires (UBA), director del Programa de Investigación sobre Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM), del Instituto de Geografía de la UBA y director de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Profesor Visitante de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ). Este artículo se realiza en el marco del financiamiento del programa UBACYT de la UBA y de la UERJ.

2 Definiciones más amplias y casos específicos de este proceso en América Latina pueden verse en de Mattos (2016) y Gasca Zamora & Castro Martínez, (2021)

tecnologías de la información, redes de información (especialmente internet), redes sociales, plataformas digitales, aplicaciones sobre internet y, más recientemente, desarrollos y usos diversos e intensivos de inteligencia artificial (en adelante, IA).

Este artículo se propone analizar algunos aspectos particulares del proceso de generalización de estas nuevas tecnologías, la forma como las mismas impactan sobre la estructura productiva, la vida cotidiana y sobre los modelos de desarrollo en pugna en América Latina.

El trabajo propone dos hipótesis centrales. La primera hipótesis propone que, a partir de las tecnologías de cuarta generación, se está produciendo un nuevo proceso de deslocalización y relocalización de la producción, la inversión y el empleo, acompañado por un proceso de re-centralización espacial de la acumulación y comando del capital. La segunda hipótesis propone que América Latina está viviendo una transición prolongada, conflictiva y contradictoria entre *neodesarrollismo* y *neoliberalismo* y que paralelamente, en esa pugna se inserta, un tercer modelo que denominamos *modo de desarrollo informacional*, en consonancia con lo que denominamos capitalismo neoliberal-digital para la escala global.

En función de los objetivos e hipótesis destacadas más arriba, el artículo se estructura en cinco apartados y unas reflexiones en torno a los desafíos para América Latina, a modo de conclusión. En el primero de ellos se identifican los contextos y aspectos de lo que denominamos crisis multidimensional, destacando, en particular, sus componentes ideológicos, políticos, geopolíticos, sociales, culturales, ambientales, éticos y tecnológicos. Un segundo momento del trabajo está dedicado a analizar el impacto de las revoluciones tecnológicas sobre la producción y el territorio, con particular énfasis en las transformaciones tecnológicas, productivas, culturales, sociales y territoriales que se están generando a partir de la generalización de usos de tecnologías de cuarta generación, al punto de sugerir la formación de una nueva forma de acumulación y de capitalismo. El tercer subtítulo plantea interrogantes sobre el papel del Estado en estos contextos y transformaciones y, en particular, la cuestión de la fragilización de los valores democráticos y de las formas de regulación. El cuarto apartado trata sobre la cuestión de los modelos de desarrollo en América Latina, sus variantes, sus superposiciones y la forma como el modo de desarrollo

informativa se va insertando en la puja entre neoliberalismo y neodesarrollismo. El quinto momento del artículo presenta el concepto de modo de desarrollo informativo y las modalidades que adquiere en América Latina. Finalmente, a modo de conclusiones, se plantean los desafíos que estas transformaciones representan para la gestión territorial en la región.

Contextos y crisis multidimensional

A partir de la segunda mitad de los años 2000, se fueron acentuando, a nivel global, diversas tensiones, constituyendo un cuadro de crisis sumamente preocupante, cuyo epicentro puede observarse en cambios profundos en el interior del sistema económico, aunque con epifenómenos que lo exceden ampliamente. La crisis sanitaria del COVID-19 y sus consecuencias en términos de pérdidas de vidas -muchas de ellas seguramente evitables-, completó imprevisiblemente el cuadro crítico y visibilizó, de manera más dramática, la profundidad, duración y complejidad de la crisis que la humanidad viene experimentando en las últimas décadas.

Se trata de una *crisis multidimensional*, que va mucho más allá de sus implicancias económicas directas (crisis financieras, inestabilidad monetaria y fiscal, crisis de producción, quiebre masivo de empresas, crisis del sector inmobiliario, etc.). Efectivamente, por ejemplo, las transformaciones del sistema político (avance de las derechas y ultraderechas, retrocesos y dificultades de los gobiernos progresistas, populares o de izquierda) muestran la dimensión política de la crisis, a través de escenarios de inestabilidad e incertidumbre, definidos por el incremento de la conflictividad social y de la desigualdad. Pero es sobre todo el avance de regímenes autoritarios, cada vez más frecuentes en occidente, lo que plantea amenazas a la convivencia social y a la propia democracia. Paralelamente, han regresado las tensiones Este-Oeste, que van conformando una especie de nueva *guerra fría*, aunque también aparecen enfrentamientos bélicos de cierta envergadura, como es el caso de la guerra ruso-ucraniana, o el recrudecimiento del conflicto en Palestina.

En realidad, la dimensión geopolítica de la crisis multidimensional podría definirse como una reedición de la disputa hegemónica, ya no entre

comunismo y capitalismo, sino entre formas extremas de liberalismo y formas moderadas de socialismo o regulación estatal. Las tensiones no serían tan fuertes ni radicales como en la posguerra, pero se ha enrarecido el clima geopolítico global y se delinea un nuevo mapa de alianzas estratégicas con eje en China, Rusia e Irán, de un lado y, del otro lado, la evidente erosión de la hegemonía norteamericana, ante una paleta compleja, cambiante y confusa de situaciones y posicionamientos en Europa y América Latina.

Esta *crisis multidimensional* y global posee asimismo una dimensión social grave, que se manifiesta, entre otros fenómenos en la diáspora africana y de parte del Oriente Próximo (Siria, sobre todo). Estas migraciones forzadas por razones políticas, bélicas o económicas presionan cada vez con mayor fuerza sobre Europa, en particular, sobre el sur del continente. Otro aspecto de la crisis en su dimensión social en buena parte del mundo, se manifiesta en la ampliación dramática de la brecha entre megaricos y pobres cada vez más pobres o indigentes, así como en la reducción ostensible de los ingresos y de calidad de vida de las clases medias que han visto deteriorarse sus estilos de vida y su capacidad de ahorro y consumo. En otras palabras, la desigualdad se ha ido incrementado de un modo tal que habría que retroceder al *ancien régime*, para encontrar una concentración de poder y riqueza como la actual. El problema es de tal magnitud que, inclusive, buena parte de los salarios de la economía formal ya no garantizan la satisfacción de necesidades básicas en buena parte del mundo, inclusive en los países del *Norte Global*.

La dimensión ambiental de la *crisis multidimensional* y global, está fuertemente vinculada al fenómeno del cambio climático, aún poco estudiado en todos sus componentes, y también aún no suficientemente asociada al avance agresivo de formas extremas de explotación capitalista, caracterizadas genéricamente como *extractivismo* (megaminería, plantaciones devastadoras, deforestación, explotación de hidrocarburos por *fracking*, etc.)

Por su parte, la pérdida de valores, en particular colectivos, las tensiones identitarias, la exacerbación del individualismo (en consonancia con las ideologías neoliberales y ultracapitalistas hoy predominantes en buena parte del mundo), revelan la dimensión cultural y ética de la crisis. Una de las formas más preocupantes de estas mutaciones es la proliferación de distintas formas de corrupción privada y pública, y de *maffias* organizadas

en torno al narcotráfico, la venta de armas, el tráfico de personas y órganos entre otras aberraciones.

Finalmente, y en consonancia con la dimensión económica, ideológica y cultural de la presente crisis, los aceleradas transformaciones tecnológicas que se vienen produciendo desde mediados de los años 2000 (en particular el desarrollo de las *plataformas digitales*, aplicaciones sobre Internet (en adelante *apps*) y el uso masivo de *inteligencia artificial*, en adelante IA), constituyen otra componente central y radical de las mutaciones, inestabilidad e incertidumbre contemporáneas, como se verá con mayor detalle más adelante.

Revoluciones Tecnológicas: su impacto sobre la producción y el territorio

A partir de mediados de la década de los años setenta en algunos países centrales y, desde los años noventa, en América Latina, las revoluciones científico-tecnológicas y su gravitación sobre las actividades económicas, han hecho y harán desaparecer una significativa cantidad de identidades y realidades ancladas en formas de producir, oficios y saberes territorializados, afectando profundamente las formas espaciales de la producción y de la vida cotidiana.

La *tercera revolución industrial o científico-tecnológica*³, que se insinuó primero en la industria japonesa hacia comienzos de los años setenta y luego se desarrolló sobre la industria europea y estadounidense durante la segunda mitad de esa década, significó una ruptura en términos de *régimen de acumulación* (del *fordismo* al *posfordismo* o *acumulación flexible*) y del *modo de regulación* que lo sustentara (del orden keynesiano al orden neoliberal). Esta ruptura significó una primera fase de automatización que causó una considerable pérdida de empleos, acompañada y posibilitada por la flexibilización y precarización del trabajo. También implicó una primera fase de *informacionalización* de la producción, sustentada en la integración sistémica de funciones, en las economías de diversidad, en las

3 También denominada “la segunda ruptura” por algunos autores como Piore y Sabel (1990)

redes de empresas y en los procesos de tercerización y subcontratación, que causaron una significativa desconcentración y descentralización de la producción. Esta reorganización espacial de la producción industrial, así como la logística vinculada a ella y a la circulación de bienes, alimentaron el *sprawl* metropolitano, generando, junto a otros procesos⁴, *formas territoriales* predominantes: la *ciudad-región*, megaciudad, metápolis o los llamados archipiélagos o nebulosas urbanas. En cualquier caso, se trata de un salto de escala en la estructura urbana que rebasa los límites convencionales lo que hasta hace algunos años llamábamos simplemente metrópolis o grandes espacios urbanos. La continuidad y compacidad urbana o la expansión urbana en forma de “mancha de aceite” es rebasada y reemplazada por una morfología de subcentros, bordes difusos, y discontinuidades que requirieron de otras definiciones del espacio urbano y metropolitano (Ascher, 1995; de Mattos, 1997; Dematteis, 1998)

A diferencia de la tercera, la *cuarta revolución científico-tecnológica* se difunde paralelamente en todo el mundo -aunque con intensidad diferencial según países- hacia mediados de los años dos mil, concomitantemente con el ascenso del *régimen de acumulación financierizado*. Sus principales rasgos y elementos analíticos son la reingeniería y expansión de productos financieros (derivados), las burbujas y crisis inmobiliario-financieras, y una nueva fase de endeudamiento público, empresarial y también de las familias o personas físicas. Este cambio de régimen significó una segunda fase de automatización/robotización de la producción, con una nueva oleada de destrucción masiva de empleos; así como una segunda fase de *informatización* que se basó en la incorporación de Internet, redes sociales, internet de las cosas, *big data*, algoritmos e IA en general, a los procesos de producción y distribución de bienes y servicios. Es en este período de la historia reciente cuando comienzan a aparecer las plataformas digitales y las aplicaciones sobre Internet, constituyendo un tipo de capitalismo cada vez más tecnológico y basado en empresas que protagonizarán un giro hacia la gestión -a gran escala y velocidad-, de todo tipo de datos, así como a la producción de contenidos y *apps* sobre Internet, que están creando,

4 Por ejemplo, desarrollo de urbanizaciones privadas o cerradas, centros comerciales, logísticos, empresariales y de entretenimiento a gran escala, rediseño y ampliación de las redes de infraestructura vial de alta velocidad, configurando un nuevo tipo de suburbio.

junto a la aplicación masiva de IA, un nuevo paradigma y modelo de empresas y negocios (Srnicek, 2018) ⁵.

Las plataformas digitales constituyen un nuevo tipo de empresas que ofrecen infraestructura sobre internet para mediar entre distintos grupos de usuarios y disparar tendencias monopólicas por efectos de red. Poseen una arquitectura que controla las posibilidades de interacción a través de algoritmos. Si bien, buena parte de estas actividades se basan en la tecnología de la *nube* digital, ésta no es solo una infraestructura, sino también una caja de herramientas y una fuente permanente y expansiva de recursos (Srnicek, 2018). El valor y la rentabilidad de una plataforma⁶ reside en dos condiciones centrales: su cantidad de *contactos* (como en el caso de los *youtubers* o *instagramers*), y la capacidad de elevar y procesar a alta velocidad la escala de esos contactos, es decir su *escalabilidad*. Las empresas digitales y plataformas informáticas de la nube, representan un desafío para las empresas industriales y de servicios tradicionales: o desarrollan sus propias plataformas, o se asocian a las grandes empresas de servicios digitales o terminarán siendo “asalariadas” de los gigantes de Internet.

Este cambio de paradigma productivo o régimen de acumulación, produce considerables interrogantes -por cierto, muchos de ellos distópicos- respecto de cómo se articulará en los próximos años la relación entre sociedad, producción, consumo y territorio. De hecho, nos hallamos frente a la instalación de lo que podríamos denominar una *geografía del GPS* y de la geolocalización total de las necesidades. Es evidente que ya se asume con naturalidad la vida definida por una cartografía digital total e instantánea

5 Más allá de las grandes empresas tecnológicas del mundo digital (IBM, Apple, Amazon, Microsoft, etc.) surgen en los últimos diez años una multitud de nuevas empresas innovadoras en contenidos de Internet y servicios a las empresas a través de plataformas digitales. Estas empresas, inicialmente pequeñas muestran la capacidad de *escalar* muy velozmente y convertirse en lo que habitualmente en la jerga empresarial del sector se denominan *startups* o *unicornios*. Estas empresas pueden convertirse velozmente en líderes y competir con las mayores y más consolidadas del sector. En Argentina este proceso ha sido muy fértil y ha dado lugar a empresas reconocidas mundialmente como Mercado Libre, Globant, Ualá, Despegar, OLX, etc.

6 Las hay de muchos tipos y formas, desde Google, hasta Rappi, pasando por Facebook, Amazon, Whatsapp, YouTube, Spotify, Zoom, Instagram, Netflix, Mercado Libre, Airbnb, Uber, Booking y TikTok, entre las más conocidas y utilizadas, a un punto tal que ya las hemos naturalizado. Estas plataformas están orientadas mayormente a personas, pero hay una pequeña multitud de plataformas y aplicaciones que están orientadas a la prestación de servicios sofisticados y avanzados a las empresas, como Globant, Brubank, Xubio, SAP, Locomotive, Smartsites o Net Guru, entre tantas.

del consumo⁷. Paralelamente, se hace evidente la ilusión o la realidad -según la capacidad adquisitiva de cada individuo o familia- de una accesibilidad teórica total a información, bienes y servicios.

En este nuevo contexto económico y relacional, el núcleo de la acumulación es disputado por las rentas financieras, inmobiliarias y, más recientemente, por las economías digitales o de plataformas. Algunos autores han denominado a este régimen *capitalismo digital* (Schiller, 2000) o *capitalismo de plataformas* (Srnicek, 2018). Dada la gravitación del modo de regulación neoliberal predominante y la manera como este es potenciado por la cuarta revolución científico-tecnológica, desde mediados de los años 2000, denominaremos *capitalismo neoliberal-digital*, a este ciclo o régimen de acumulación⁸, que, en la escala de la región (América Latina) sintoniza con el modo de desarrollo informacional.

Aunque las mutaciones y tendencias territoriales que este nuevo régimen está generando todavía han sido poco estudiadas; estamos en condiciones de plantear la hipótesis de que se está desencadenando un nuevo proceso de deslocalización y relocalización productiva a gran escala, pero esta vez -a diferencia de lo ocurrido durante la tercera revolución industrial, entre los años setenta y los noventa- acompañado por un proceso de re-centralización espacial de la producción y el empleo. Este proceso está significando una nueva fase de *compresión planetaria*, de estrechamiento de las distancias y los tiempos de interacción, donde las *formas territoriales* predominantes son la consolidación de *ciudades globales* como estructura territorial de comando y la formación de nuevas articulaciones territoriales supaurbanas, que denominamos *megarregiones* (Ciccolella y Lencioni, 2018). En síntesis, esta nueva etapa del capitalismo, dominada por las plataformas digitales y la IA implica e implicará un redespigue e incluso un *desmontaje territorial* de la producción y la distribución de bienes y servicios.

7 Cualquier información o curiosidad que buscamos satisfacer en internet, dispara una catarata de propuestas de consumo de bienes, de lugares, de inversiones, etc.

8 Si bien Daniel Schiller ya utilizó el concepto de *digital capitalism* en su libro homónimo, en este caso nos referimos a transformaciones mucho más radicales del capitalismo a partir del advenimiento y universalización de Internet, las redes sociales, las plataformas digitales, *apps* e IA, desde mediados de los años 2000, con posterioridad a esa obra y a ese concepto (Schiller, 2000).

Como se verá más adelante, el *capitalismo neoliberal-digital* está transformando dramáticamente las formas y vectores tradicionales de la cultura, el entretenimiento (teatro, cine, conciertos, eventos deportivos, etc.) así como la propia vida cotidiana y social y las formas, estructura y percepciones del territorio. Efectivamente, a partir del surgimiento de este nuevo tipo de capitalismo, se ponen de manifiesto de manera creciente y amenazadora, distintas formas de manipulación de las necesidades y del consumo, de invasión de la privacidad, así como nuevas formas de precarización del trabajo y de autoexplotación, o traslado de tareas a los usuarios y consumidores⁹. Los ciudadanos estamos siendo literalmente espiados por las plataformas, *apps* y usos de la IA, en una especie de *1984*¹⁰ privado y de escala planetaria.

Estado de malestar

Un interrogante central que plantea este cambio de escenario es cuál será el papel del Estado en este proceso. ¿El panóptico estatal podrá controlar y limitar al panóptico privado? ¿Podrán los Estados desarrollar sus propias plataformas y *apps* públicas, gratuitas, cooperativas e inclusivas en salvaguarda de la salud social y cultural de sus sociedades? ¿La sensación *distópica* que genera esta forma de capitalismo también será profundizada por el aprovechamiento y la manipulación ideológica y político-electoral de los ciudadanos? Algunas sociedades están discutiendo alternativas de regulación de las economías digitales, y en particular de la IA, y comienza a haber debates públicos y privados sobre sus límites y las amenazas. Claro que la discusión es mucho más amplia y abarca la propia naturaleza, estructura y función del Estado, especialmente en un contexto donde la regulación neoliberal -y, a veces, ultraliberal- predominante, propone en su narrativa o relato, un Estado supuestamente prescindente y ausente que cede todo el espacio al mercado.

9 Todos hemos experimentado cómo debemos gestionar actualmente, por ejemplo, nuestros estados y resúmenes bancarios, fiscales e impositivos que, anteriormente, nos llegaban por correo de manera resuelta. O cómo debemos solucionar por nuestros propios medios problemas y saberes técnicos, informáticos y mediáticos, incluyendo la instalación de nuestros propios equipos, etc.

10 Aludimos a la célebre y profética obra de George Orwell.

En los últimos años y, en particular durante la pandemia, se está registrando una cierta tendencia a la reconstrucción de poderes estatal-nacionales que, alimentados por tendencias autoritarias¹¹, parecen disputar espacio a las condiciones que había impuesto la globalización. Según Gray (2020), lo que se está desconfigurando, no es solamente la *hiperglobalización*, sino el orden mundial implantado luego de la Segunda Guerra Mundial. Existe, en verdad, una tensión entre formas extremas de liberalismo ultraglobalizador y de nacionalismos conservadores de extrema derecha, que, a pesar de sus contradicciones entre sí, se nutren mutuamente y resultan funcionales al avance de la concentración del capital en buena parte del mundo.

A principios de los años 2020 -y a propósito de la pandemia y pospandemia- el Estado “presente” parecía regresar, luego de un prolongado letargo, para volver a presentarse como base de la organización social, económica y territorial. Este fenómeno, lejos de constituir una nueva utopía, parece justificar el concepto de *retrotopía* esbozado por Bauman, dado que representa la reedición de una utopía del pasado reciente más que una nueva formulación de sociedad, poniendo en evidencia la dificultad que las sociedades contemporáneas tienen para formular nuevos escenarios políticos, económicos y socioculturales encaminados al progreso y la equidad (Bauman, 2017).

Estas dificultades y nuevos escenarios han puesto de manifiesto que, tanto las utopías socialistas y socialdemócratas, como las *retrotopías hippies*¹², pudieran ser derrotadas por distopías basadas ya sea en una suerte de *keynesianismo inverso*: un Estado cada vez más poderoso, pero al servicio de las corporaciones y de los factores de poder; ya sea por un ideario anarcocapitalista, identitario o ultraderechista, o bien por una dictadura del *big data*, con control social e ideológico, algorítmico y total. La cibervigilancia y el sacrificio de la privacidad y de las libertades individuales¹³, constituyen una amenaza y un dilema de las sociedades contemporáneas, cada vez más

11 Casos Trump, Putin, Erdogan y otros líderes del mundo islámico, etc.

12 Nos referimos a ciertas tendencias que se agudizaron desde la pandemia, en torno a la idea de regreso a la naturaleza y a la relocalización residencial en áreas rurales o de baja densidad.

13 Nuestros intereses, gustos, opiniones, localización y trayectorias se han tornado -casi sin que lo advirtamos- en información que capitalizan organismos públicos y empresas privadas. Basta buscar un film, un producto o un servicio en Internet, para que miles de empresas nos hagan ofertas inmediatamente y hasta nos digan lo que tenemos que hacer.

permeadas por el miedo, la inseguridad, la intolerancia y nuevas formas de racismo, xenofobia y aporofobia, factores todos que erosionan la vida en comunidad, la democracia y el estado de derecho.

En efecto, la actual transición del Estado y de sus herramientas e instituciones está atravesando un proceso de fragilización del orden democrático, con pérdida de calidad institucional-constitucional y, paralelamente, se fortalece la producción de normas que dan respuesta a demandas del capital concentrado. El Estado neoliberal, al decir de Lazzarato (2020), desempeña un papel central en la financiarización, transformando los ingresos, los salarios, las pensiones, en flujos de renta para las empresas y para el capital corporativo. Los miles de millones ahorrados en gastos sociales se ponen a disposición de empresas que no desarrollan empleo, crecimiento o productividad, sino rentas y concentración del ingreso.

Pero, de manera errónea y miope, el neoliberalismo ha sido a menudo considerado apenas un sistema monolítico de ideas. En realidad, sería más bien un conjunto de racionalidades y de lógicas multiformes de construcción y acumulación de poder. Puede adoptar tanto formas extremas y autoritarias (casos Trump, Bolsonaro, Putin, Milei, etc.) como formas blandas, que Christian Laval (2020) caracteriza como neoliberalismo *ecológico-social* -en algún sentido vaga y narrativamente progresista- que podría estar representado por las gestiones de Macron, Merkel, Obama o Biden. En cualquier caso, el *mainstream* neoliberal duro gana terreno y muestra, como decíamos más arriba, cada vez menos empatía con la democracia o con el estado de derecho ¹⁴.

Para el autor citado arriba, el poder global y el Estado neoliberal -ya sea autoritario o ecológico-social-, se alimenta de sus propias crisis y se refuerza porque gobierna *por medio* de las crisis, que han dejado de ser la anomalía, para transformarse en lo corriente y, por lo tanto, terminan siendo naturalizadas por la ciudadanía, incluso por algunas izquierdas. La crisis se ha transformado en algo estructural, en un mecanismo mediante el cual, el capitalismo neoliberal y los Estados imbuidos de esta lógica están reforzándose y gobernando sus propios territorios y el territorio mundial (Laval, 2020).

¹⁴ En efecto, no faltan voces influyentes (Trump, Bolsonaro, Milei, etc.) que unifican en el colectivismo marxista a todas las formas *mansas* de progresismo e inclusive del neoliberalismo *domesticado*.

Las confusiones analíticas sobre el Estado abundan en este breve período histórico en el cual el capitalismo se refunda y se reorganiza. El concepto de *desregulación*, tan cristalizado en el pensamiento político y académico en los últimos veinte o treinta años, es puesto en cuestión por Saskia Sassen. Esta autora propone, el concepto de *des-nacionalización*, más apropiado que el de desregulación (Sassen, 2007). El Estado neoliberal no es un Estado conservador, aquel Estado poco activo, prescindente, subsidiario. El neoliberal, es un Estado enérgicamente activo y vigoroso. Entonces no hay desregulación, sino otra forma de regulación, que tiene que ver con un proceso de *desnacionalización*, donde el Estado fragiliza sus representaciones populares para incrementar la representación de los intereses globales¹⁵. Toda la nueva estatalidad y la reorientación de las políticas públicas, conducen a interpelarnos acerca del *reescalamiento* del Estado, de la generación de una nueva geografía del poder y de una nueva estructura geopolítica mundial (Brenner, 2017).

En efecto, el advenimiento de un *capitalismo digital*, viene a perfeccionar o dar más poder y márgenes de acción al modo de regulación neoliberal. Según Laval (2020), no se trata solamente de una revolución techno-productiva más sino, sobre todo, de un cambio cultural radical en el cual el ciudadano ya no se percibe explotado por el capital, sino aparentemente libre, aunque en realidad esté disciplinado por las redes sociales y las plataformas digitales. En la medida en que más dispositivos y redes son utilizadas, mayor es el incremento de la vigilancia, el control y la manipulación de los ciudadanos por el *capitalismo neoliberal-digital*.

En este nuevo contexto económico, social y político, se está generando un giro ideológico y cultural en el cual, los ciudadanos se están acostumbrando a vivir en un régimen de prisión digital, donde las resistencias individuales y colectivas son dramáticamente reprimidas y debilitadas, sin necesidad de utilización de fuerzas represivas físicas. De este modo se naturaliza el estrechamiento de los horizontes y proyectos de vida colectivos. De algún modo perverso, el *like* va sustituyendo las aspiraciones de transformación social, solidaridad, justicia y resistencia (Han, 2022). Algunos

15 Esto se observa, por ejemplo, en la privatización de la producción de normas estatales y políticas públicas, en la autonomización de los bancos centrales, etc.

autores señalan enérgicamente la forma cómo este régimen económico -pero que también es político, social y cultural- aplana aspiraciones, debilita resistencias y mercantiliza la vida de manera integral, configurando el mejor reaseguro para cristalizar un determinado orden social y permitiendo que se acepten niveles de desigualdad e injusticia que en otro contexto no se hubieran tolerado (Sadín, 2018)¹⁶. En efecto, es precisamente la fraudulenta sensación de *libertad* (y la manipulación ostensible de este valor) que se percibe al tener acceso a inúmeros recursos de información e interacción social virtual¹⁷, lo que termina asegurando esta nueva forma de la dominación (Han, 2022).

Modelos de desarrollo en disputa en América Latina

Después de las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado, la discusión sobre imperialismo, dependencia y modelos de desarrollo en América latina se fue minimizando, ya sea por las dictaduras que fueron imperando en la región, ya sea por el debilitamiento de la influencia intelectual de la CEPAL y los grandes pensadores latinoamericanos sobre el tema¹⁸. Raramente, las definiciones de las políticas de crecimiento volvieron a ser encuadradas en términos de estrategias o modelos de desarrollo como en las décadas señaladas. Desarrollo y planificación comenzaron a ser conceptos sospechados de ineficiencia, obstrucción al mercado e incluso, comunismo

16 Una forma de mercantización de los movimientos artísticos contestatarios puede observarse en la forma como la “música urbana” (rap, trap, etc.) es velozmente cooptada y convertida en mercadería con rentas tan inmediatas y enormes como las que obtienen justamente las *startups* o *unicuornos* tecnológicos. En ese proceso, los artistas de ese género se desdibujan y despersonalizan para sostenerse en el mercado o incrementar sus ganancias, o simplemente por exigencias de las grandes discográficas que controlan el sistema. Algo parecido se canaliza a través de algunas de las plataformas más universalizadas como Instagram, Tik-Tok o YouTube, donde numerosos jóvenes se vuelven *influencers* en cuestión de horas, y su posible rebeldía se trastoca y coopta a través de ingresos desproporcionados.

17 Lamentablemente, un evento imprevisto, como la pandemia del COVID-19 contribuyó a potenciar este fenómeno social.

18 Nos referimos entre otros a Raúl Prebisch, Osvaldo Sunkel, Enzo Faletto, Darcy Ribeiro y Fernando Enrique Cardoso.

o colectivismo. Esta narrativa fue reemplazada durante los años noventa por discursos que privilegiaban, la apertura de la economía, la liberalización de las regulaciones estatales, el equilibrio fiscal, la estabilidad monetaria, la privatización de la producción de bienes y servicios en manos del Estado y la “integración al mundo”. La implementación, a gran escala, de estas ideologías predominantes en los años noventa, dieron como resultado la minimización de la problemática social, del empleo, la vivienda, el hábitat, las infraestructuras y el ambiente en las agendas e instituciones gubernamentales. Este giro ideológico y del modo de regulación ha sido ampliamente definido como *neoliberalismo*, en especial, en América Latina. En otras palabras, este proceso y este período también se define como un avance de la derecha y del poder económico sobre conquistas populares de las décadas anteriores. También a veces, se lo ha denominado “restauración conservadora”; aunque lo que sucedió en América Latina, primero con las dictaduras (en particular la de Pinochet) y luego con los primeros gobiernos democráticos pos-dictaduras (en Chile, Argentina y Brasil, en particular) no podría entrar en esa categoría, porque en muchos casos se trató de experiencias modernizadoras y de reestructuración productiva, ampliamente favorables al capital concentrado, en particular en los sectores extractivos y de servicios.

Por el contrario, en la siguiente década, la de los años dos mil, se produjo una *restauración progresista* o desarrollista, donde se generaron varias experiencias de un giro hacia el centro-izquierda o gobiernos populares en la región, como es el caso de las presidencias de Hugo Chávez, Luiz Inácio *Lula* da Silva, Evo Morales, Rafael Correa, Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner, respectivamente en Venezuela, Brasil, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Argentina, representando los casos más trascendentes. Estas experiencias significaron al menos parcialmente un regreso implícito de los postulados latinoamericanos de los años sesenta y setenta, instaurando una década de tendencias que pueden ser definidas como *neodesarrollismo*¹⁹ (Ordóñez, 2017)

Estos giros políticos y experiencias de gobierno predominantes en América Latina, durante la primera década del siglo XXI, por distintos motivos, no consiguieron reinstaurar un desplazamiento profundo y duradero del neoliberalismo, que persistió al interior de los propios gobiernos

19 A veces también denominadas *neoestructuralismo* o *neokeyemianismo*.

populares o incluso relevando a estos por algunos períodos²⁰. Los ensayos *neodesarrollistas* no lograron evitar una economía y una organización dual de la sociedad: de un lado instaurando procesos de democratización y ampliación de derechos sociales, políticas de protección a las *pymes* y una cierta redistribución progresiva del ingreso; pero de otro lado y al mismo tiempo, impulsando o permitiendo una economía basada en la reprimarización y extractivismo intensos, así como la articulación y expansión del par financiarización- inmobiliario descontrolado. Esta convivencia entre progresismo y neoliberalismo parece ir naturalizándose o invisibilizándose en varios países latinoamericanos. Sader (2008) propone el concepto de *posneoliberalismo* para identificar estas transiciones de la hegemonía neoliberal y las disputas que el *neodesarrollismo* o los gobiernos populares le plantean a esa hegemonía sin lograr superarla o sin lograr incluso permanecer en el poder o articular de manera robusta un modelo alternativo.

En síntesis, y en otras palabras, salvo algunas excepciones (Chile, Colombia y Perú), en las últimas décadas, América Latina está viviendo una transición prolongada, conflictiva y contradictoria entre dos modelos de desarrollo históricos y predominantes: liberalismo y desarrollismo, así como sus variantes recientes: *neodesarrollismo* y *neoliberalismo*. En esta puja de modelos se va insertando, cada vez más claramente, desde mediados de los años 2000, un tercer modelo que denominamos *modo de desarrollo informacional*.

El acople funcional y complementario entre *neoliberalismo* e *informacionalismo* no deja muchas dudas en la región y en el mundo en general. Ello determina que los márgenes de acción de posibles gobiernos progresistas se van haciendo más y más estrechos, y observan cierta dificultad para sustentarse. La generalización del uso de redes sociales, y más recientemente de IA, parece profundizar las contradicciones y la conflictividad social y política que conlleva el modelo neoliberal en América Latina -y a la vez potenciarlo-, generando cambios profundos en la cultura, en la vida cotidiana, en las formas de consumo, trabajo y producción-circulación, así como en la percepción y organización del territorio.

20 Casos Bolsonaro en Brasil, Piñera en Chile, Macri en Argentina o más recientemente Lacalle Pou en Uruguay y Milei en Argentina.

Modo de desarrollo *informacional*: Territorios en clave *Black Mirror*

Los procesos revisados más arriba, a partir de la década de los años noventa del siglo pasado, tienden a construir espacios difusos, híbridos y desmesurados que se expresan en formas territoriales cada vez más complejas y poderosas, como las *ciudades globales* y las *megarregiones*. En consonancia con las tesis de Sassen, consideramos ciudades globales a puntos nodales de coordinación de procesos y lugares claves de producción de servicios avanzados e innovaciones financieras y formación de mercado; todos procesos centrales en la internacionalización y expansión de la actividad financiera (Sassen, 1999). Por su parte consideramos a las megarregiones como formas territoriales emergentes, caracterizadas por su escala, complejidad e intensidad. En el concepto de megarregión se diluyen lo urbano, lo suburbano, lo periurbano y lo rural, el centro y la periferia. Se trata de un nuevo tipo de espacio en formación y un nuevo tipo de organización económica y social, que alimenta los procesos descontrolados de apropiación, usos y valorización del suelo y la producción privada del territorio (Ciccolella y Lencioni, 2018).

Hacia mediados de los años noventa, Milton Santos ya planteaba la formación de un *medio técnico-científico-informacional*, superador del medio científico-técnico que imperaba desde inicios de la década de los años setenta del siglo XX (Santos, 1996). Teniendo en cuenta, que la primera revolución industrial se produjo a comienzos de la segunda mitad del siglo XVIII y la segunda, hacia fines del siglo siguiente, se concluye que los ciclos de remoción masiva de los elementos y recursos constitutivos de un paradigma productivo se van haciendo cada vez más cortos. En efecto entre la primera y segunda revolución técnica pasó más de un siglo, entre la segunda y la tercera, cerca de setenta años y entre la tercera y la cuarta sólo unos 35 o 40 años. En este momento, a mediados de los años 2020, estamos a menos de 20 años del último cambio radical que parece amenazado de ser superado por una quinta revolución técnica y productiva, basada en el uso masivo de IA. En otras palabras, podría ser un salto tecnológico que deje obsoleta la revolución de Internet y las redes sociales.

Paralelamente, y en parte como consecuencia de la aceleración de los ciclos de cambio tecnológicos y de las revoluciones productivas, las

estructuras territoriales han ido perdiendo durabilidad y podríamos hablar de *ciclos del territorio*, ya que aquellas ya no observan la permanencia y estabilidad que tuvieron, por ejemplo, hasta los años setenta. Nos enfrentamos a la idea probable de que las formas y los usos del territorio cumplen hoy *ciclos* de unos veinte años. Pensemos en las grandes ciudades asiáticas o africanas. En pocos años, las mayores aglomeraciones urbanas del mundo pasaron de estar en Estados Unidos, Europa o América Latina, a situarse en Asia y África. Por otra parte, aún con un crecimiento demográfico relativamente lento, las grandes metrópolis latinoamericanas han expandido de manera exponencial el tamaño y superficie que ocupan en el territorio, así como la densidad y complejidad de sus contenidos.

En efecto, los escenarios territoriales en construcción, se presentan como desestructurantes, tanto para vivirlos como para estudiarlos y entenderlos, debido al salto de escala, complejidad, profundidad y velocidad de la metamorfosis en marcha. Ello representa, por lo tanto, un enorme desafío para quienes estudiamos las categorías de *lugar, región, espacio y territorio*. También representa un desafío aún mayor para el ordenamiento y la planificación urbana y regional, o para cualquier tipo de intervención sobre el territorio; porque el territorio parece estar cada vez más fuera del alcance de la esfera estatal. Su gestión y producción está cada vez más definida por el poder económico, por quienes manejan el capital y la información. Aun cuando el Estado regula, lo hace desde la racionalidad predominante de la esfera de los negocios e intereses globales y concentrados.

Tal como sostiene Capel (2003), el urbanismo neoliberal genera lugares cada vez menos orientados a la producción de *polis* y de *civitas* y más y más a la extensión de *urbs*. En palabras de Carlos de Mattos (2010), recogiendo una expresión de Rem Koolhaas en los años noventa, lo que se produce no es ciudad, sino *espacio urbano generalizado*. Ello produce una ruptura entre los sujetos y el territorio, provocando desarraigo, anomia y *amnesia territorial*, al generar espacios indiferenciados, clonados, globalizados, en el peor sentido de la expresión (Auge, 1993).

Consecuentemente, bajo el *capitalismo neoliberal-digital*, se profundiza y se agudiza la naturaleza compleja e inestable del territorio. Como sosteníamos más arriba, la crisis como forma de gobierno global y construcción de poder han barrido las estructuras territoriales preexistentes y han

generado nuevos contenidos y formas territoriales, aún sin horizonte ni tendencias inteligibles. Y esto se hará más dramático e imprevisible en el futuro inmediato, camino a una quinta revolución tecnológica comandada por la IA, tornando familiares y cotidianos los episodios de *Black Mirror*.

La generalización del uso de impresoras 3D, estimulará un proceso creciente de *desmontaje territorial* de la producción, suprimiendo innumerables procesos industriales hoy localizados en fábricas. La IA y los múltiples dispositivos y herramientas que la alimentan (cámaras, drones, smartphones, *apps*, *big data* y redes sociales) escrutan permanentemente nuestros comportamientos, desplazamientos, preferencias, necesidades e intereses, trazando un verdadero mapa de nuestra vida cotidiana y de nuestro tiempo libre, que se transforman, de este modo, en el nuevo “territorio” conquistado por el capitalismo. Los sistemas *GPS* orientan y definen nuestras trayectorias y cambian de manera brutal -pero a la vez imperceptible o naturalizada- nuestra percepción del espacio urbano y de los sitios, lugares, marcas y memoria que relacionan nuestra identidad y ciudadanía con el territorio vivido. Esta tendencia a la ruptura y amnesia territorial se potenciará con el advenimiento de los vehículos autónomos. La vida en las fábricas, almacenes de insumos y centros logísticos ya está comenzando a ser regida por la IA que le ordena al trabajador lo que debe hacer o hacia dónde debe desplazarse. El retrato *distópico* y de antigua ciencia ficción, compuesto por dispositivos digitales autónomos dirigiendo las tareas que deben hacer los seres humanos, ya forma parte de la realidad actual en crecientes circuitos productivos de distintos lugares del mundo (Estados Unidos, China, Japón, Unión Europea, sudeste asiático, etc.).

A partir de estos cambios, desde mediados de los años 2000, se va perfilando un cambio profundo y arrasador, no solo en la esfera económica y productiva, sino también en el marco de la esfera cultural, de la vida cotidiana y del territorio. Esto supone un nuevo tipo de relación espacio-sociedad en ascenso, donde la información y la tecnología no son solamente unos recursos de los cuales la dinámica social y económica se apropian para alimentar el proceso de acumulación como proponía Manuel Castells (1995). En realidad, se trata de factores clave para la construcción de nuevas estructuras socio-territoriales de poder, a efectos de garantizar el control ideológico, político, del comportamiento y de las preferencias de los ciudadanos.

En las formas de gestión de la ciudad, las aplicaciones de IA son tan innumerables como impredecibles y, en general, en América Latina han sido poco auspiciosas, si tenemos en cuenta cómo se han trasladado acriticamente modelos de gestión que van desde la planificación estratégica hasta la implantación de “ciudades inteligentes”, desarrollos de reciclajes de infraestructuras (preferentemente portuarias) acentuando los procesos de segregación, fragmentación socioespacial, gentrificación y todas las formas imaginables de marketing urbano. Inclusive las experiencias aparentemente más virtuosas, como han sido los casos de Curitiba o Medellín han terminado en el fracaso.

Por cierto, en el campo del urbanismo, desde mediados de los años 2000, el concepto de *smart cities* comenzó a ocupar un cierto espacio en el debate de las políticas urbanas y, más precisamente, en las técnicas de marketing urbano, hoy parcialmente emparentados y reciclados en las políticas de *supermanzana* y *ciudad de 15 minutos*, tecnologías de gestión urbana muy difícilmente aplicables a las grandes ciudades latinoamericanas.

Sin embargo, la IA presenta a la vez desafíos y oportunidades considerables para los gobiernos locales. Existen ya numerosos casos de plataformas digitales y *apps* que configuran una suerte de *e-government* a nivel local. Estas tecnologías podrían permitir aumentar notablemente la velocidad y la calidad de los servicios urbanos y desarrollar un tipo de gestión urbana cognitiva. Pero, asimismo, estas tecnologías abren interrogantes y amenazas en el campo del estado de derecho, de los derechos ciudadanos y de posibles usos para la evaluación y discriminación clasificatoria de los habitantes de una ciudad (Batlle-Montserrat et al., 2020).

De momento, los impactos más apreciables que podemos presentar sobre los efectos de la articulación del neoliberalismo y el informacionalismo en América Latina, está vinculado fuertemente a la generación de proyectos urbanos a gran escala, tanto en las áreas centrales y pericentrales como en la producción de nuevos suburbios en las grandes ciudades como San Pablo, Ciudad de México, Buenos Aires, Río de Janeiro, Bogotá, Lima y Santiago, entre otras. De un lado, el proceso de financiarización permite la conversión de bienes raíces en activos financieros, prolongando su realización en tiempos largos y así generando una sobreoferta y vacancias extraordinarias en dichas ciudades; de otro lado, la generalización del uso

de plataformas y aplicaciones sobre internet permite la proliferación de alquileres temporarios (caso Airbnb, por ejemplo) que también tienden a ensanchar y sobredimensionar el stock inmobiliario de vacancia, modificando además los estilos de vida y los equipamientos barriales (Carrión y Cepeda, 2020; Lerena Rongvaux, 2023; Finquelievich, S., Odena, M. et al., 2024). Otro caso impactante son las nuevas generaciones de plataformas logísticas, potenciadas por el uso de tecnologías digitales e IA, ampliando descontroladamente el espacio suburbano destinado a la distribución de bienes, en metrópolis como San Pablo y México.

Desafíos para entender y gestionar el territorio en América Latina

En primer lugar, resulta necesario poner en valor el análisis del carácter *multidimensional* y permanente de la crisis global que enmarca y condiciona a las propias crisis nacionales y regionales. El incremento de la concentración de la riqueza, la conflictividad social y la desigualdad explican, al menos parcialmente, los procesos políticos que tienden a erosionar y amenazar la convivencia social y a la propia democracia. El avance agresivo de formas extremas de explotación capitalista, alimentan la problemática situación ambiental y los interrogantes que genera el cambio climático. La aceleración de las innovaciones y cambios tecnológicos profundizan los escenarios de incertidumbre e inestabilidad.

En segundo lugar, las revoluciones tecnológicas de tercera y cuarta generación están contribuyendo junto a otros factores (cambios en los estilos de vida, redespliegue territorial de las inversiones, etc.), a la alteración de las estructuras espaciales, definiendo procesos de expansión metropolitana, formación de *ciudades-región*, *ciudades globales* que controlan a nivel mundial el proceso de acumulación, y formación de *megarregiones* que definen un patrón más amplio y supraurbano de articulación territorial, incorporando metrópolis, áreas residenciales, industriales, logísticas, turísticas y de producción agrícola intensiva. Se pone en evidencia, asimismo, un proceso de deslocalización y relocalización de la producción y el empleo a gran escala, caracterizado por un nuevo y más enérgico sesgo de recentralización

territorial del poder y del control del proceso de acumulación capitalista. Estas mutaciones implican la necesidad de redefinir la concepción, teoría, prácticas y herramientas de intervención sobre el territorio, a través de la planificación urbana y territorial en general.

En tercer lugar, las innovaciones y cambios tecnológicos de cuarta generación (Internet, redes sociales, plataformas digitales, *apps* a IA, etc.) plantean serios interrogantes y desafíos sobre la relación presente y futura entre sociedad, economía y territorio. De hecho, existe una tensión ya evidente entre las rentas financieras, inmobiliarias y de las economías digitales, al punto de disputarse el liderazgo de la acumulación y reorganizar la estructura y naturaleza del sistema capitalista, que podríamos definir como un *capitalismo neoliberal-digital* por la forma de regulación y por el papel ascendente de las economías tecnológicas y digitales.

Una cuarta conclusión está relacionada con el papel del Estado y del sistema político en este nuevo esquema de poder y relación sociedad-territorio. Se han analizado las tensiones entre tendencias autoritarias y ultraliberales que ponen en tela de juicio y riesgo el estado de derecho, la institucionalidad democrática, y anteponen la libertad empresarial e individual sobre la dimensión social y colectiva de las sociedades occidentales. Así, el estado de crisis permanente del sistema capitalista permite y estimula una forma de gobierno global que se nutre justamente de la crisis y la incertidumbre que impacta sobre la soberanía y las formas de gobierno en las demás escalas. Finalmente, el discurso dominante sobre la desregulación constituye una falacia que invisibiliza el proceso real de transformación estatal, más ligado a los conceptos de *des-nacionalización* y *reescalamiento* del Estado. Las tecnologías digitales favorecen y amplían estos sesgos y transformaciones de la estatalidad al generar un giro ideológico y cultural que mercantiliza de manera integral la vida social, y fragiliza dramáticamente las formas de resistencia ciudadana.

En quinto lugar, a propósito del advenimiento del *capitalismo neoliberal-digital*, se observan en América Latina las limitaciones de los modelos *desarrollista* y *neodesarrollista*, ensayados respectivamente a mediados del siglo pasado y a inicios del presente siglo, a la par de un avance del modelo de desarrollo neoliberal, ahora potenciado por las economías digitales, al punto de constituirse un posible régimen o modo de desarrollo

informativa. Ello implica que bajo esta forma de capitalismo tiende a hacerse más compleja, inestable e ininteligible la estructura actual y la metamorfosis del territorio en el futuro inmediato, generando escenarios territoriales amnésicos, conflictivos y distópicos, que incluyen, entre otros procesos, el *desmontaje territorial* de la producción y la distribución como la conocimos hasta ahora. Si estos procesos son y serán conflictivos en Estados Unidos y Europa, agregarán mayor dramatismo y vulnerabilidad en regiones como América latina.

Sin embargo, cabe señalar que, en el contexto de un modelo y estrategia de desarrollo económico y social nacional, bien reguladas, las plataformas digitales, las *apps* y la IA, pueden conducir a un futuro mejor para el conjunto social y el bien común. De este modo, la IA, por ejemplo, puede ayudar a reducir desigualdades y promover la inclusión educativa, sanitaria, productiva, social y cultural. No se trata de demonizar, sino de regular y democratizar estos recursos de las economías digitales. Por lo tanto, se requieren no solo normativas regulatorias, sino también creación de políticas de formación de recursos humanos desde todos los niveles educacionales para el nuevo contexto tecnológico y apoyos e incentivos estratégicos a la formación de empresas jóvenes en el sector.

La realidad en el futuro inmediato puede ser *distópica*, pero también puede ser una nueva utopía: la apertura de una nueva etapa virtuosa donde se puedan sustituir importaciones tecnológicas y generar un modelo de desarrollo basado en las economías digitales a partir de la producción, aplicación y exportación de servicios y contenidos con IA, entre otros sectores con ventajas competitivas de las economías nacionales. También es enorme la contribución que la IA regulada y encauzada por políticas públicas puede hacer si se la pone al servicio de las personas, de la inclusión, de la justicia social, ambiental y territorial. Salud y Educación son dos áreas clave donde los desarrollos de IA pueden significar una verdadera revolución, ampliando posibilidades de inserción laboral, mejoras remunerativas y calidad de vida. América Latina (en particular Argentina, Brasil, Colombia y México) es una región que ha demostrado alta capacidad en la generación de empresas tecnológicas digitales.

Las herramientas tecnológicas están allí y pueden mejorar ilimitadamente la calidad de vida y el futuro de la humanidad. El problema es quién las

hegemoniza, para qué lo hace y en qué medida se las puede poner al servicio del bien común y del conjunto de la sociedad. No queda margen ni tiempo para poner en riesgo la capacidad y la posibilidad histórica de construir una sociedad mejor, en y desde este contexto tecnológico, con énfasis en el bien común, el interés general y la justicia social, territorial y ambiental.

Bibliografía

- Ascher, F. (1995) *Métapolis*. Paris, Ed. Odile Jacob.
- Augé, M. (1993) Los “no lugares” espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad. Gedisa, Barcelona.
- Batlle-Montserrat, J. et al. (2020) La inteligencia artificial en las ciudades, en *Revista IDEES*, N° 48, Inteligencia Artificial. Recuperado de <https://revistaidees.cat/es/la-inteligencia-artificial-a-les-ciutats/>
- Bauman, Z. (2017) *Retrotopía*. Paidós, Barcelona.
- Brenner, N. (2017) *Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Sevilla Buitrago, A. (ed.) Ed, Icaria. España.
- Capel, H. (2003) A modo de introducción. Los problemas de las ciudades: urbs, civitas y polis, en *Mediterráneo Económico*, N° 3.
- Castells, M. (1995) *La ciudad Informacional*. Alianza Editorial, Madrid.
- Ciccolella, P. y Lencioni, S. (2018). La megarregión como forma espacial emergente del capitalismo global. Los casos Rioplatense y Río de Janeiro-Sao Paulo. En P. Zusman y S. Lencioni (Orgs.) *Processos territoriais contemporâneos. Argentina e Brasil: ideias em circulação*. Consequência, Río de Janeiro.
- Dematteis, G. (1998) Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas en Monclús, F. (Ed.) *La ciudad dispersa*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona,
- De Mattos, C (1997) Globalización, movimientos del capital, mercados de trabajo y concentración territorial expandida, en CASTELLO, I. (Org.) *Fronteiras na América Latina*. , p. 13-26, Porto Alegre, FEE,
- De Mattos, C. (2010) Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista Geografía Norte Grande* 47, 81-104.

- De Mattos, C. (2016) Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, vol. 18, núm. 42, mayo-agosto, 2016, pp. 24-52
- Carrión, F. & Cepeda, P. (2020) Ciudades de plataforma: nuevo paradigma urbano? *Café de las ciudades*, recuperado de: <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/ciudades-de-plataforma-nuevo-paradigma-urbano/>
- Finquelievich, S., Odena, M. et al (2024) Plataformas digitales en la ciudad. *Transformación y rediseño del espacio urbano y la vida cotidiana*. *Café de las ciudades*
- Gasca Zamora, J., & Castro Martínez, E. (2021). Financiarización inmobiliaria en México: una mirada desde los Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAS). *Revista INVI*, 36(103), 112–136. Recuperado a partir de <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63774>
- Gray, J. (2020) Adiós globalización, empieza un mundo nuevo. O por qué esta crisis es un punto de inflexión en la historia. *El País, Ideas, España*, recuperado en: <https://elpais.com/ideas/2020-04-11/adios-globalizacion-empieza-un-mundo-nuevo.html>
- Han, B-C. (2022) *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia*. Taurus, Buenos Aires.
- Laval, C. (2020) *Les deux visages du neoliberalisme contemporain*. Recuperado de <https://www.mircouam.com/lessons/sesion-1-conferencia-de-apertura-les-deux-visages-du-neoliberalisme-contemporain/>
- Lerena Rongvaux, N. (2023) Cuatro ideas para pensar la relación entre plataformas digitales y territorio. *Punto Sur Revista de Geografía de la UBA*, N° 8
- Lazzarato, M. (2020) ¡Es el capitalismo, estúpido!, 2020. Recuperado en: <http://lobosuelto.com/maurizio-lazzarato-es-el-capitalismo-estupido/>
- Ordóñez, S. (2017) *Estado y neo-desarrollismo en Sudamérica : hacia un balance crítico*. FLACSO, Buenos Aires.
- Orwell, G. (2022) 1984. Ediciones Akal, España.
- Piore, M. y Sabel, Ch. (1990) *La Segunda Ruptura Industrial*. Alianza Universidad, Madrid.
- Sader, E. (2008) *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Ediciones CTA, Buenos Aires.

- Sadin, E. (2018) *La siliconización del mundo. La irresistible expansión del liberalismo digital*. Caja Negra Editora, Buenos Aires.
- Sadin, E. (2020) *La inteligencia artificial o el desafío del siglo. Anatomía de un antihumanismo radical*. Caja Negra Editora, Buenos Aires.
- Santos, M. (1996) *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*, São Paulo, Hucitec, São Paulo.
- Sassen, S.(1999). *La Ciudad Global: Nueva York, Londres, Tokio*. EUDE-BA. Buenos Aires
- Sassen, S. (2007) *Sociología de la globalización*. Katz Editores, Buenos Aires.
- Schiller, D. (2000) *Digital capitalism. Networking the Global Market System*, The MTI Press.
- Srnicek, N. (2018) *Capitalismo de Plataformas*. Caja Negra Editora, Buenos Aires.

Aproximaciones al urbanismo climático: respuestas fragmentadas desde las ciudades andinas

Andrea Carrión¹ y Julien Rebotier²

Aproximaciones al concepto de urbanismo climático

Los gobiernos locales son actores clave en la mitigación y adaptación al cambio climático (Bulkeley & Tuts 2013; ICLEI 2023; Romero-Lankao et.al 2015; UN-Habitat 2022), en tanto contribuyen con políticas públicas, planes de acción, proyectos piloto y experiencias de resiliencia urbana. Tras el Acuerdo de París se constituye un régimen de gobernanza climática multinivel, que busca operacionalizar y territorializar los compromisos globales (Carrión, Ariza-Montobbio & Calero 2023). Estos discursos se distancian de perspectivas catastróficas, optimistas o utópicas para destacar la importancia de una acción pragmática para la gobernanza climática a escala urbana (Bárcena et al. 2020; Castán Broto & Westman 2020). Por una parte, se da una rápida difusión de políticas, normativas y marcos institucionales “habilitantes” para la gestión climática. De otra parte, se impulsa la sistematización de buenas prácticas urbanas que puedan servir

-
- 1 Doctora en Geografía con especialización en economía política por la Universidad de Carleton (Canadá). Profesora asociada de FLACSO sede Ecuador. Sus áreas de interés incluyen las políticas territoriales, la gobernanza local, la producción social del hábitat y la adaptación al cambio climático. Esta investigación fue apoyada por una beca internacional otorgada por Urban Studies Foundation (USF-INT-230901).
 - 2 Doctor en Geografía con especialización en ordenamiento, urbanismo y estudios latinoamericanos por el Instituto de Altos Estudios sobre América Latina (París). Investigador a tiempo completo del CNRS, laboratorio TREE en Bayonne (Francia). Sus investigaciones tratan sobre riesgos y medioambiente en América andina (en especial Ecuador y Venezuela), con un enfoque reflexivo de epistemología crítica.

de referencia para iniciativas de escala local. En este contexto, las redes de políticas con amplio alcance geográfico –en particular las redes transnacionales de municipios– son fundamentales para la construcción de respuestas aparentemente locales (Cochrane & Ward 2012).

Este artículo se aproxima al concepto de urbanismo climático como un nuevo paradigma que introduce la variable climática en la planificación urbana y la gobernanza local (Castán Broto & Robin 2021; Long & Rice 2021). Ello supone una reconfiguración de las escalas y temporalidades de la gestión territorial a partir de racionalidades que enfatizan en los escenarios climáticos futuros, las responsabilidades comunes pero diferenciadas, y la urgencia de la acción local ante el calentamiento global. En la literatura académica se identifican tres tipos de urbanismo climático: reactivo, empresarial y transformacional (Castán Broto, Robin & While 2022).

El urbanismo climático reactivo versa sobre las amenazas y vulnerabilidades existentes con efectos visibles en las ciudades. Se busca disminuir las pérdidas y daños asociados con los impactos actuales o futuros de los fenómenos climáticos. Ello incluye sistemas de alerta temprana, obras para la reducción de riesgos, mecanismos de gestión ambiental, preparativos para la respuesta y compensaciones para poblaciones afectadas. Este tipo de iniciativas se vincula a la gestión de riesgos de desastres en su dimensión correctiva y compensatoria (Lavell 2003; Esquivel 2021). En efecto, la gestión reactiva no logra contrarrestar las ineficiencias del desarrollo resultado de procesos históricos y sistémicos de construcción social del riesgo (Maskey, Garima & Lavell 2023).

En su faceta empresarial, el urbanismo climático resalta las oportunidades para redefinir la competitividad urbana a partir de inversiones en infraestructura y tecnologías verdes (Kim 2018). Esta perspectiva se inscribe en una nueva lógica del capitalismo verde que reconcilia los mecanismos de mercado con el crecimiento para calificarlo como desarrollo sustentable, resiliente e inclusivo (Fox 2023). En este caso, la sustentabilidad urbana constituye una estrategia de posicionamiento y marketing urbano para la atracción de capitales con base en los atributos materiales, sociales, culturales y ambientales de cada localidad (Levenda & Tretter 2020). El rol los gobiernos locales se transmuta para facilitar las interacciones entre actores públicos, privados y sociales a fin de promover la consolidación

de clústeres de innovación, *smart-cities* y ecosistemas empresariales, incluyendo medidas de mitigación y adaptación ante el cambio climático. Sin embargo, este tipo de urbanismo climático también ha sido criticado por exacerbar las inequidades territoriales y generar procesos de gentrificación (Anguelovski et al 2019).

La acción transformacional denota el esfuerzo de incorporar una visión prospectiva capaz de modificar las inequidades del desarrollo y promover la justicia socio-espacial. En América Latina, este tipo de debates se articula a reivindicaciones sobre la producción social del hábitat, el derecho a la ciudad y los derechos de la naturaleza (Puertas Robina 2021). La justicia climática ha sido particularmente relevante como campo de movilización social a partir de postulados de la ecología política, los feminismos latinoamericanos y los estudios decoloniales (Moreano, Lang y Ruales 2022; Svampa et al 2022). Esta perspectiva destaca la cualidad multidimensional de la crisis, para luego cuestionar las “falsas soluciones” del (neo)desarrollismo, el extractivismo, la ciencia positivista y el imperativo cuantitativo que propone el denominado “Pacto Verde”. En la microescala, a nivel de comunidades y barrios, las experiencias de resiliencia climática destacan esfuerzos colectivos para emprender iniciativas de gestión ambiental local (p.e. agricultura urbana o reciclaje inclusivo), pero no siempre logran transformar las políticas públicas o cuestionar el régimen de acumulación capitalista de una manera más sistemática.

Sin embargo, las autoridades locales introducen matices en la denominada “acción climática” en función del conocimiento sobre la variabilidad climática, las capacidades financieras y los marcos institucionales existentes (Scardamaglia et al. 2019). Este fenómeno evidencia un *problema de ensamblaje* (“*problem of fit*”), como una disyunción entre instrumentos de política, capacidades institucionales y procesos socioecológicos (Folke et al 2007). En algunos casos, también podría remitir a un *solucionismo urbano* (Montero 2020), como la adopción de buenas prácticas de manera acrítica, sin reconocer los elementos específicos del contexto que afectan su implementación. En otros casos, este fenómeno deriva en gestión residual o nominativa, que cumple con las apariencias del *check-list* de la normativa vigente a escala nacional o los requerimientos de las instituciones de financiamiento, pero sin modificar prácticas tradicionales de la planificación urbana.

En este sentido, el artículo se sitúa dentro de un campo de conocimiento que nos invita a indagar sobre los temas prioritarios que configuran la gobernanza climática en áreas urbanas, para cuestionar porqué existe la acción climática, cómo se implementa, cómo se articula con las redes internacionales y cuáles son las implicaciones para comprender la justicia climática en los escenarios urbanos (Castán Broto & Westman 2020).

El texto se organiza de la siguiente manera. En primera instancia, se contextualiza la urbanización y el cambio climático a escala regional, para luego avanzar a una descripción de los instrumentos de política pública nacional, las redes transnacionales y las estrategias para la acción climática en ciudades andinas. En términos metodológicos, se realizó una revisión bibliográfica y una revisión de instrumentos de política pública, que incluye los informes del Panel Intergubernamental de Expertos de Cambio Climático (IPCC), las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) y los Planes Nacionales de Adaptación (PNA). En un segundo momento, se realizó una investigación exploratoria de la base de datos del Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía (GCOM), para comprender la integración diferenciada de ciudades a la agenda climática. Finalmente, se identifica a las soluciones basadas en la naturaleza como parte de un urbanismo táctico que reposiciona a la naturaleza para la intervención urbanística. Se destaca que existe una incorporación diferenciada del reto climático en las agendas urbanas de la región que da paso a lo que denominamos como un “urbanismo climático oportunista”. Esta es una aproximación preliminar y fragmentada, que abre espacios para una investigación futura que permita caracterizar las racionalidades de gobierno en la introducción de la agenda climática a nivel urbano.

Urbanización desigual y cambio climático en la región Andina

Hardoy y Romero-Lankao (2011) destacan cuatro factores del desarrollo urbano que son relevantes para comprender el alcance, el impacto y las respuestas frente al cambio climático: la transición demográfica, los cambios en la localización de actividades económicas, los patrones del crecimiento urbano y las inequidades de desarrollo. Además, las transformaciones am-

bientales y el calentamiento global afectan la territorialidad de/en las ciudades desde una perspectiva multiescalar.

En la región Andina, el desarrollo industrial y la integración con los mercados globales derivaron en un proceso de urbanización acelerado a fines del siglo XX. En 1950 cerca del 60 % de los habitantes vivía en zonas rurales, llegando al 81,0 % y 80,3 % de la población urbana en Colombia y Perú en 2020. En Bolivia y Ecuador, el porcentaje de población urbana se elevó al 71,3 % y 66 % respectivamente, en el mismo período. La proliferación de barrios populares, informales e irregulares, así como de conjuntos cerrados y barrios exclusivos, exacerbó las inequidades socio-espaciales, principalmente en las capitales nacionales y regiones metropolitanas. A su vez, la vivienda precaria, la localización en zonas de riesgo y la falta de infraestructura incrementan los niveles de vulnerabilidad, en especial para la población indígena, afrodescendiente o migrante. La desigualdad es uno de los grandes desafíos del proceso urbano, en tanto persiste la pobreza, la informalidad, el déficit de viviendas y equipamientos, así como patrones de segregación y fragmentación territorial (Montero y García 2017).

De manera más reciente, los cambios en la morfología y la densidad de las ciudades expresan una tendencia a configuraciones urbanas policéntricas, fragmentadas, segmentadas y dispersas. A su vez, se observan procesos de urbanización extendida que articulan zonas suburbanas, sistemas de ciudades intermedias y corredores económicos para la agroindustria y la extracción de recursos naturales (Montoya 2022). La inversión extranjera directa en nuevas infraestructuras busca articular las estructuras productivas nacionales con los mercados globales. En ese contexto, las recomposiciones territoriales a diferentes escalas se conjugan con la transformación socioambiental. Por lo tanto, el cambio de uso del suelo trasciende a las áreas “urbanas”, evolucionando hacia reconfiguraciones territoriales en diferentes escalas. Además, el cambio de uso del suelo tiende a incrementar degradación ambiental, la deforestación y la extracción de recursos.

Según el Panel Intergubernamental de Expertos ante el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), en la región Andina se observan variaciones en los regímenes de precipitación y temperaturas más altas y cambios en los patrones de lluvia (Castellanos et al. 2022, Cap 12: 1697). La desaparición de los glaciares en latitudes intertropicales en las

próximas décadas es una tendencia que se está acelerando. Para finales de este siglo se espera con un alto grado de confianza un calentamiento a escala regional. Según los escenarios, podría variar entre $+1^{\circ}$ y $+6^{\circ}$. A escala subregional, las latitudes intertropicales son las que más sufren anomalías en el régimen de precipitaciones. En cualquier caso, se espera un aumento en la frecuencia de episodios hidrometeorológicos de alta intensidad, una reducción de las precipitaciones promedio y un aumento tanto de las temperaturas medias como de la frecuencia de las olas de calor (Castellanos et al. 2022, Cap. 12: 1719).

Los fenómenos climáticos que más afectan las ciudades andinas son variados. Según el análisis de la base de datos de C40 (Siclari Bravo 2020, 10), a partir de las amenazas reportadas en 116 ciudades en América Latina y el Caribe, los eventos más sentidos a nivel de ciudad son los siguientes: olas de calor (67 %), inundación (57 %), tormenta (51 %), estrés hídrico y sequía (47 %), incendio (39 %), enfermedades (35 %), deslizamiento de masa (28 %). Las olas de frío, el aumento del nivel del mar y la contaminación atmosférica son efectos menos sentidos. En gran parte, las potenciales consecuencias del cambio climático y el calentamiento global son exacerbaciones de lo que ya se observa en la actualidad. Las potenciales reacciones en cadena a diferentes escalas afectan diferentes aspectos del funcionamiento DE las ciudades, así como EN las ciudades.

Los gobiernos locales tienen capacidades diferenciales para comprender, planificar y actuar frente a los desafíos del cambio climático. Por un lado, los escenarios de variabilidad climática no siempre cuentan con la información o desagregación a escala urbana. Por otro lado, las medidas de mitigación y adaptación requieren equipos técnicos, recursos financieros y estructuras institucionales para dar continuidad a las iniciativas y monitorear los avances en la acción climática. Además, existen especificidades nacionales en las competencias, facultadas y responsabilidades que deben asumir los gobiernos locales en relación al cambio climático. En este contexto, la coordinación intersectorial, multinivel y pluritemporal es fundamental para la toma de decisiones de manera informada y participativa. Sin embargo, independientemente de la racionalidad climática, la difusión y la implementación de políticas climáticas parece una oportunidad para avanzar hacia un modelo de desarrollo bajo en emisiones, promover la

agenda de sostenibilidad, apoyar la acción climática voluntaria y presionar a los gobiernos para que cumplan con los compromisos internacionales (Carrión, Ariza-Montobbio & Calero 2023).

La dimensión urbana de las Contribuciones Nacionales Determinadas

La formulación de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés), permitió avanzar en los compromisos climáticos. Sin embargo, no existen directrices, metodologías, estándares, indicadores o métricas comunes que permitan la agregación y escalabilidad de datos de los actores subnacionales (Siclari Bravo 2020, 10). En consecuencia, el registro de la acción climática local tiende a ser voluntario, en tanto depende del liderazgo político o posicionamiento técnico de los actores locales. Por tanto, las NDC expresan las trayectorias y las capacidades para la acción climática a escala local. A continuación, se sintetiza el énfasis urbano-territorial de dichos instrumentos.

En Bolivia, la NDC enfatiza en las causas estructurales de la crisis climática para proponer soluciones desde una visión de justicia climática, equidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas. El compromiso nacional se articula en torno a cuatro sectores: energía, bosques, agua y agropecuario. No se evidencia un enfoque urbano en la determinación de líneas de trabajo, con excepción de la gestión integral de recursos hídricos en la que se establece dos metas orientadas a ampliar cobertura de agua potable con sistemas resilientes y alcanzar la cobertura de servicios de alcantarillado y saneamiento en el área urbana.

En Colombia, la NDC recoge los lineamientos de la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, en donde se articulan los componentes de amenaza, sensibilidad y capacidad adaptativa distribuidos en seis dimensiones: seguridad alimentaria, recurso hídrico, biodiversidad y servicios ecosistémicos, salud, hábitat humano e infraestructura. En su estructura incluye seis (6) sectores prioritarios de la economía: transporte, energía, agricultura, vivienda, salud, comercio, turismo e industria. También existe un énfasis territorial en el cual se identifican acciones de mitigación y adaptación en nueve nodos regionales. Ello incluye medidas y

metas para las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Montería, Pereira. Las acciones enfatizan la consolidación y conservación de ciudades densas, con mezclas en usos del suelo, alta circulación de peatones y ciclistas, cobertura plena de servicios de transporte público colectivo o masivo y con un fuerte tejido social cimentado en la cercanía, la noción de vecindad y la accesibilidad a bienes y servicios urbanos a escala y velocidad humana. A manera de ejemplo, entre las medidas se incluyen proyectos como la construcción de la línea de metro de Bogotá, así como la incorporación de buses eléctricos, extensión de metrocables o ampliación redes ciclistas en Cali y Medellín. También se avanza en el análisis de amenazas, vulnerabilidad y riesgo por cambio climático por unidades administrativas.

En Ecuador, la NDC considera esfuerzos de mitigación y adaptación en cinco sectores: energía, agricultura, procesos industriales y residuos, y uso de suelo y cambio de uso de suelo y silvicultura (USCUSS). Este instrumento reconoce que los asentamientos humanos son muy vulnerables a los efectos del cambio climático, debido a potenciales impactos en el comercio, en el transporte y en la infraestructura urbana y rural, pero no se presenta un énfasis territorial en el diseño de medidas de mitigación o adaptación. En cuanto a los escenarios de acción para mitigación, se recuperan iniciativas asociados a proyectos en ejecución como el metro de Quito y el tranvía de Cuenca o la captura activa de metano en los rellenos sanitarios de El Inga (Quito) y Pichacay (Cuenca). Como resultado de los acuerdos y compromisos asumidos durante el proceso de formulación de la NDC, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) se compromete al desarrollo e implementación de la política pública de hábitat, ordenamiento territorial, planificación territorial y gestión de suelo, con criterios de adaptación frente a riesgos climáticos, así como al desarrollo de políticas y estrategias frente a la migración temporal o permanente de la población por condiciones vinculadas al cambio climático.

En Perú, el compromiso en materia de adaptación se orienta a la reducción de los daños, las posibles alteraciones y las consecuentes pérdidas actuales y futuras, generadas por los peligros asociados al cambio climático sobre: las poblaciones y sus medios de vida; las cuencas, los ecosistemas y los territorios; y la infraestructura, los bienes y los servicios del país. La NDC de adaptación establece objetivos y medidas de adap-

tación en siete áreas temáticas priorizadas: agricultura; bosques; pesca y acuicultura; salud; agua; turismo; y transporte. En términos territoriales, se reconoce la vulnerabilidad al cambio climático en: zonas costeras bajas; zonas áridas y semiáridas; zonas expuestas a inundaciones, sequías y desertificación; ecosistemas montañosos frágiles; zonas propensas a desastres; zonas con alta contaminación atmosférica urbana; y, zonas con una economía dependiente de los ingresos generados por la producción y el uso de combustibles fósiles. La NDC para el periodo 2021-2030 no incluye de manera explícita a sectores urbanos y asentamientos humanos. Si bien se menciona la importancia de los gobiernos subnacionales, no se incluyen medidas y metas asociadas a esos niveles de gobierno. Sin embargo, el Plan Nacional de Adaptación (NAP, por sus siglas en inglés) sí destaca la necesidad de articulación de las Estrategias Regionales de Cambio Climático con los planes locales o subnacionales. A su vez, la Ley Marco de Cambio Climático y su reglamento establecen que las autoridades sectoriales y subnacionales tienen la función de incorporar sus medidas frente al cambio climático en el presupuesto público.

Esta ausencia de lo “urbano” en los compromisos nacionales denota un énfasis sectorial, en donde la participación de los gobiernos locales se realiza de manera acumulativa o residual, sin que exista una integración efectiva y sistémica para la identificación, monitoreo y reporte de acción climática multinivel (salvo el caso de Colombia). De otra parte, los Planes Nacionales de Adaptación suelen incorporar componentes de gestión de riesgo para favorecer e incrementar las medidas de adaptación, que incluye el desarrollo de capacidades para la prevención y respuesta de la población frente a desastres. Para ello se parte de la identificación de la amenaza, el análisis del riesgo, la formulación de medidas de adaptación y el monitoreo de avances en la implementación.

Redes municipales transnacionales para la acción climática local

Como respuesta a los desafíos globales, las redes municipales transnacionales (TMN, por sus siglas en inglés) ayudan a las ciudades desarrollar

capacidades para movilizar recursos, formular propuestas, institucionalizar trayectorias de acción, promover intercambios y brindar asistencia técnica (Busch, Bendlin & Fenton 2018; Fünfgeld 2015; Toly 2008). Estudios previos enfatizan el apoyo de dichas redes a las grandes ciudades o en regiones geográficas específicas del Norte Global, con una creciente participación de ciudades del Asia, África y América Latina (Heikkinen et al 2020).

Las TMN no tienen autoridad formal sobre sus integrantes, pero existen condiciones para la adhesión que proporcionan acceso a oportunidades, conocimientos y recursos, incluidas las mejores prácticas, herramientas y financiamiento. En materia de cambio climático, las TMN pueden impulsar la adopción de ciertos estándares, organizar eventos, producir información y representar a las ciudades en foros globales. En este sentido cumplen un doble rol, ya sea para apoyar a los gobiernos a impulsar, sistematizar o facilitar la toma de decisiones, pero también para posicionar la agenda urbana en las instancias de lobby internacional.

La membresía a redes transnacionales ha aumentado en la última década como parte de una gobernanza climática en red para el aprendizaje entre pares y la incidencia en políticas públicas. En ese contexto, entidades multilaterales, instituciones financieras internacionales, organizaciones no gubernamentales y actores privados configuran el campo de acción para apoyar las iniciativas de gobiernos locales a través de formas de gobernanza híbrida (Nielsen & Papin 2021). En este caso, la participación está determinada por actores privados, son exclusivas y emplean mecanismos para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la red.

En conjunto, se diferencian aquellas redes de alto perfil, asociadas a un número acotado de ciudades y las redes masivas, abiertas a todos los gobiernos locales (Haupt & Coppola 2019). En el primer caso encontramos proyectos liderados por entidades filantrópicas, como 100 Ciudades Resilientes –financiado por la Fundación Rockefeller– o C40 –fundada por 18 megaciudades comprometidas con el cambio climático. De otra parte, se encuentran las redes masivas como la Plataforma de Nazca impulsada por la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático y el programa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030 (MCR2030) de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del riesgo de desastres.

Además, existen redes temáticas especializadas, como mecanismos asociativos de ciudades interesadas en contribuir a los objetivos de mitigación, pero que progresivamente van incorporando temas relacionados con la adaptación y la resiliencia. Tal es el caso del Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía (GCOM) o la Red de Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, impulsada por ICLEI. En el ámbito regional, las redes asociadas a la banca multilateral buscan visibilizar la inversión en acción climática, entre las que se encuentran Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (CSE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Programa Huella de Ciudades de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Además, es importante reconocer las redes de carácter nacional, como la Red Colombiana de Municipios frente al Cambio Climático (RCMC-C)³ con un rol de liderazgo para la coordinación e incidencia para la acción climática en Colombia, pero que también realiza intercambios con otras asociaciones municipales en América Latina. En Ecuador, Perú y Bolivia, son las asociaciones de municipalidades las que articulan los esfuerzos para fortalecer instancias de planificación y gestión, realizar incidencia política, y comunicar el impacto del cambio climático.

Tabla No. 1: Tipología de redes transnacionales municipales para la acción climática con presencia en la región andina

Pocos miembros	Redes de alto perfil	
	Globales	Regionales
	100 RC C40	BID CAF
Muchos miembros	Redes masivas	
	Globales	Nacionales
	GCOM	RMCCC
	NAZCA	AME
	MRC2030	AMPE
ICLEI	AMB	

Fuente: Elaboración propia basado en Haupt & Coppola 2019.

3 Para América Latina destaca el rol de difusión que realiza la Red Argentina de Municipios ante el Cambio Climático (RAMCC).

Las redes globales y regionales de alto perfil –como 100RC o C40– implementan programas al fortalecimiento de capacidades o la difusión de metodologías en ciudades capitales y ciudades intermedias que consolidan su rol como articuladores de iniciativas climáticas a nivel nacional. Las redes regionales de alto perfil, asociadas a la banca multilateral –como los proyectos de CAF y BID– están supeditados a una burocracia que articula las iniciativas durante la ejecución del programa, pero tienen menos capacidad de autonomía que trascienda las operaciones financieras. A su vez, las plataformas de reporte del Sistema de Naciones Unidas son repositorios, con límites en cuanto al acompañamiento directo a las ciudades para fortalecer la acción climática. De otra parte, las asociaciones municipales nacionales sirven como instancias de lobby político para posicionar temas relevantes a las competencias por nivel de gobierno, difundir de buenas prácticas locales y apoyar a los municipios en el proceso de adhesión a las redes transnacionales especializadas como GCOM.

Tabla No. 2: Número de ciudades andinas con participación en redes municipales transnacionales

Países	GCOM	NAZCA	BID	ICLEI	CAF	C40	100RC	Total
Bolivia	4	3	6	2	4			7
Colombia	41	43	21	16	2	2	2	62
Ecuador	13	7	4	2	4	1	1	17
Perú	49	20	10	4	1	1		54
Total	107	73	41	24	11	4	3	140

Nota aclaratoria: una ciudad puede participar en más de una red transnacional.

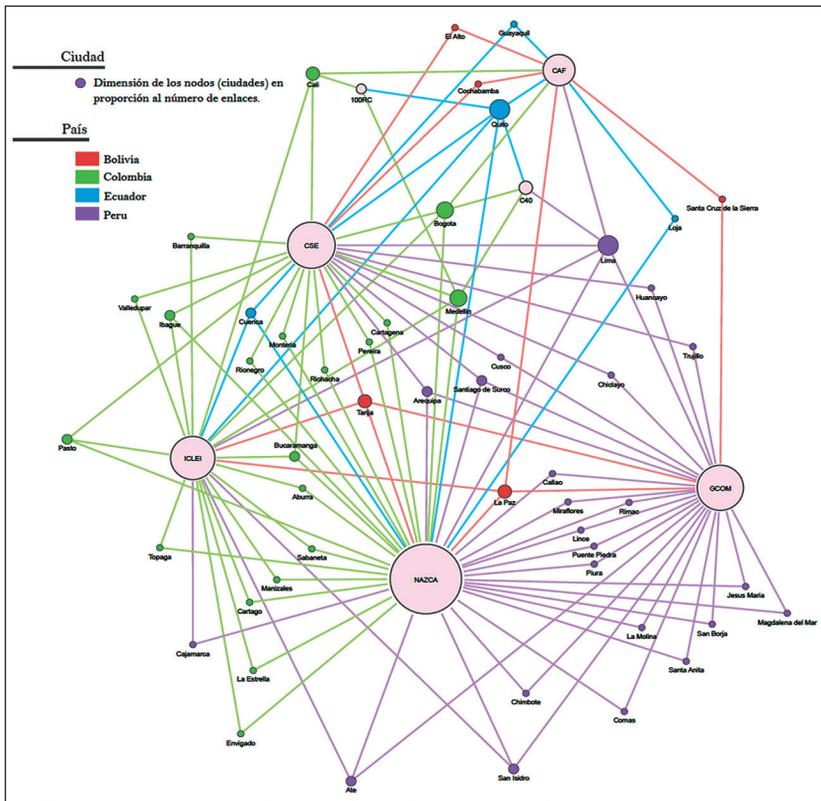
Fuente: Elaboración propia con información disponible en bases de datos online a 01/febrero/2024⁴.

A partir de esta muestra se identifican ciudades que tienen un rol clave en la articulación de políticas y la difusión de buenas prácticas, que las posi-

⁴ Enlaces de consulta : <https://www.globalcovenantofmayors.org/> ; <https://climateaction.unfccc.int/> ; <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/tematicas/desarrollo-urbano-y-vivienda/iniciativas-de-desarrollo-urbano/red-de> ; <https://americadosul.iclei.org/es/quem-somos/> ; <https://resiliencitiesnetwork.org/> ; <https://www.c40.org/cities/> ; <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1663>

ciona como líderes de la acción climática a escala regional. Ciertamente, Bogotá, Quito, Lima y La Paz, como ciudades capitales son un referente para la intervención, pero aparecen metrópolis o ciudades intermedias que tiene conexiones en más de cuatro redes transnacionales, como Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena de Indias y Manizales (Colombia), Cuenca (Ecuador) y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). También resulta interesante observar que las ciudades de Perú (morado) se posicionan entre GCOM

Gráfico No. 1: Ciudades andinas que participan en más de dos redes municipales transnacionales



Nota: Información disponible en bases de datos online a 01/febrero/2024. Tratamiento de datos con Gephi 0.10 (elección de espacialización: Force Atlas 2). Sólo se representan las ciudades con al menos dos enlaces. Formateo con Inkscape 1.3.2. Elaboración Gaëlle Delatraz, Andrea Carrión y Julien Rebotier.

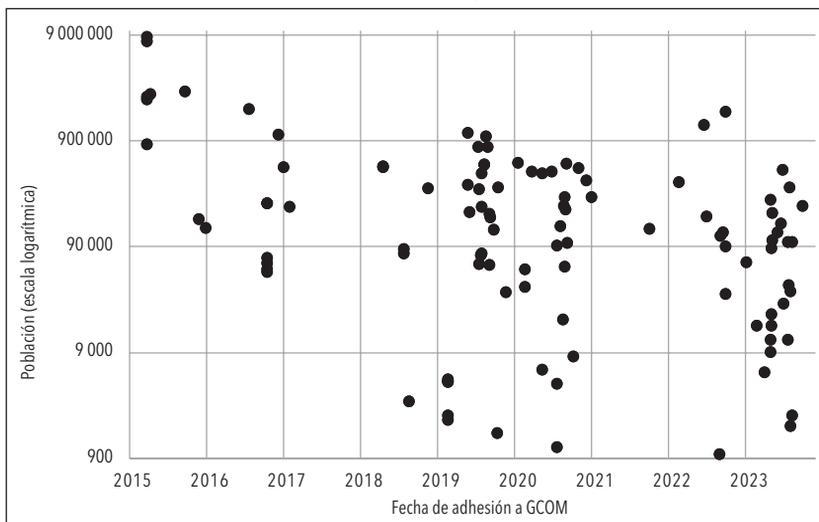
y NAZCA, en tanto que en las ciudades de Colombia (verde) existe una adhesión a la red de ICLEI, como nodo articulador de iniciativas, en particular con el programa de ciudades emergentes y sostenibles (CES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Ecuador, la participación de ciudades se concentra en la plataforma de GCOM, pero sin sinergias con otras redes transnacionales. En Bolivia los repositorios registran apenas siete ciudades, de las cuales apenas cinco de ellas participan en más de dos redes orientadas a la acción climática (La Paz, Tarija, Cochabamba, El Alto y Santa Cruz de la Sierra); esta situación podría estar vinculada a las capacidades institucionales nacionales y locales, pero también cuestionamiento frente a los compromisos globales, como lo demuestra la NDC de ese país.

Respuestas fragmentadas de la acción climática en ciudades andinas

En este contexto, GCOM constituye la red municipal transnacional más consolidada a escala regional, con un total de 107 ciudades afiliadas en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. El proceso de adhesión es facultativo, no está supeditado a los resultados, sino con los esfuerzos en el diseño y monitoreo de planes de acción climática. Ello da paso a un incremento paulatino del número de ciudades basado en capacidades locales. En términos temporales, las primeras en expresar su adhesión en 2015 fueron ciudades capitales o metropolitanas con población mayor a 2 millones de habitantes (Bogotá, Medellín, Cali, Quito, Guayaquil, Lima y La Paz), que tenían una trayectoria de trabajo en 100RC o C40. Entre 2019 y 2020, se suma un grupo de 18 y 24 ciudades de Colombia y Perú, respectivamente; y posteriormente se suma otro grupo de ciudades, como parte de los esfuerzos para posicionar la acción climática local rumbo al balance global de 2023. Actualmente el 53 % de las ciudades que forman parte de esta iniciativa corresponden a aglomeraciones urbanas entre 500.000 y 2.000.000 de habitantes.

En referencia a las trayectorias de acción, GCOM (2024) propone una visión secuencial, que en su etapa inicial requiere un compromiso debidamente ratificado por la autoridad local. En un segundo momento, el gobierno local debe hacer un balance de las emisiones y los impactos del

Gráfico No. 2: Fecha de adhesión de ciudades andinas a GCOM según tamaño poblacional



Fuente: Elaboración propia con información disponible en GCOM a 01/febrero/2024.

cambio climático en la ciudad, para luego definir una meta de reducción de GEI así como los objetivos de resiliencia urbana. A partir de estos insumos, con base en evidencia, se debe elaborar el plan de acción climática, con estrategias de mitigación y adaptación capaces de ser implementadas, reportadas y monitoreadas. La comunicación es un componente transversal en todo el proceso, como una estrategia para comprometer a actores políticos, al electorado, y a partes interesadas como posibles aliados para incrementar la ambición.

El progreso en los compromisos se explica a través de dos factores principales: autoridad (voluntad y poder) y capacidad (humana y financiera), que da origen a una tipología de ciudades (GCOM -BA-WRI 2021). En un primer grupo (A) se encuentran las ciudades que tienen una integración intersectorial de la agenda climática, con un fuerte respaldo político, legal y financiero para la acción. En un segundo grupo (B) se encuentran las ciudades con equipos técnicos especializados, con un panorama fiscal

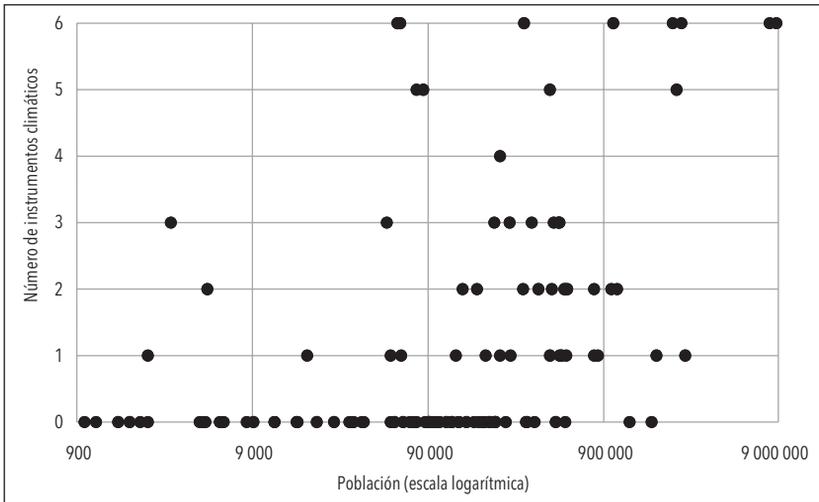
saludable, pero con capacidades limitadas o coaliciones políticas débiles para la implementación de acciones transformacionales. Las ciudades con equipos técnicos y recursos públicos limitados se encuentran en la tercera tipología (C); en esos casos, programas de cooperación o asistencia técnica que proveen de experticia y fondos para la implementación de acciones concretas. Finalmente, en la última categoría (D) se encuentran los gobiernos locales que no tienen capacidades para liderar acciones climáticas, ya sea porque se encuentran en una etapa inicial, no tienen equipos técnicos ni recursos financieros, o dependen del actores nacionales o regionales para motivar la intervención. Además, GCOM generó la categoría de “ciudades emblemáticas” o “ciudades escaparate”, escogidas por su historial climático, con el objetivo realizar una capacitación y mentoría para avanzar en la preparación, financiamiento e implementación de proyectos locales de acción climática. Para 2024, se encuentran en este grupo a Cartagena de Indias (Colombia), Jesús María (Perú) y Quito (Ecuador).

GCOM, al igual que otras redes municipales transnacionales, ha desarrollado una serie de herramientas, lineamientos y metodologías para apoyar la acción climática municipal. Entre los instrumentos priorizados destacan los inventarios, metas y planes de mitigación, en tanto que para la adaptación se realizan evaluaciones, objetivos y planes. En ocasiones, los procesos de planificación incorporan los dos componentes de manera simultánea, pero en otros se presentan de manera independiente.

En la región existe una relación débil pero visible entre número de instrumentos y el tamaño de la ciudad; es decir, cuanto más grande la ciudad, mayor el número de instrumentos. De las 107 ciudades, tan solo el 12 % incluyen al menos 4 instrumentos de gestión climática que permitan evidenciar un abordaje conjunto de mitigación y adaptación, sin embargo, ello no garantiza una integración que pueda crear sinergias entre los dos tipos de planes. De otra parte, las ciudades pequeñas en Perú, Ecuador y Bolivia aún no reportan ningún instrumento de acción climática.

En las ciudades andinas, prevalecen los diagnósticos, objetivos y planes de adaptación. Se observan recurrencias en torno a la identificación de amenazas y la formulación estrategias de acción relativas al ordenamiento territorial, la movilidad urbana sostenible, la infraestructura verde-azul y la economía circular. Estos resultados difieren de lo reportado en ciudades

Gráfico No 3: Número de instrumentos de acción climática por tamaño de ciudad



limitación se presenta también como una oportunidad de impulsar actividades que requieran menos uso de datos y recursos, en conexión con narrativas capaces de captar el respaldo político de las autoridades y del electorado.

Urbanismo climático a través de soluciones basadas en la naturaleza

Las “soluciones basadas en la naturaleza” (SbN) destacan como una de las estrategias de acción asociadas al urbanismo climático. El término surge a principios del siglo XXI, cuando la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) lo adopta y promueve como una estrategia integral para enfrentar desafíos ambientales y sociales. Desde entonces, el concepto ha sido cada vez más utilizado por organizaciones internacionales, redes transnacionales, organizaciones no gubernamentales y gobiernos locales para viabilizar la acción climática a escala local.

Las SbN se refieren a acciones que utilizan procesos y recursos naturales para abordar problemas como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la seguridad hídrica, y la resiliencia de las comunidades (UICN 2020). A su vez, la Unión Europea adoptó el concepto en su programa Horizonte 2030, como soluciones inspiradas y respaldadas por la naturaleza, diseñadas para abordar diversos desafíos de una manera adaptable y eficiente en el uso de recursos, que proporcionan beneficios ambientales, sociales y económicos (European Commission 2015).

En la última década, la difusión del concepto de SbN ha sido prominente como parte de la acción climática porque permite operativizar los esfuerzos de mitigación (captura de carbono a través del “verde urbano”) así como adaptación (para reducir vulnerabilidades territoriales). Los proyectos destacan el rol de la infraestructura verde y azul para conservar, proteger, gestionar y restaurar ecosistemas en distintas escalas. Estas soluciones aportan a la resiliencia territorial en tanto maximizan procesos naturales, aportan a la biodiversidad, regulan los ciclos del agua, el aire y el suelo, reducen emisiones de carbono y generan co-beneficios para el bienestar social.

En América Latina la banca multilateral, las redes transnacionales de alto perfil y los organismos de cooperación han apoyado a posicionar el concepto en su dimensión operativa. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desataca el rol de la naturaleza en el cierre de la brecha de inversiones de desarrollo en LAC, con una oleada de proyectos que logran la bancarización o la viabilidad financiera para acceder a recursos de financiamiento externo. Los proyectos de SbN se pueden implementar de forma exclusiva, o integrarse a la infraestructura existente, para mejorar el atractivo y la viabilidad de la inversión para los gobiernos y los proveedores de servicios de infraestructura (Ozment et al 2021). A su vez, desde el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), la iniciativa LAIF destaca que el desarrollo de la infraestructura verde y azul implica un cambio significativo en la forma en la que se conciben los ecosistemas y su planificación, pero que se requiere el involucramiento de los actores para preparar la gestión, implementación y manejo de las intervenciones en el corto, mediano y largo plazo (Vega Sánchez y Mejía 2023: 31). Este tipo de iniciativas buscan, desde la banca multilateral, el fortalecimiento de las herramientas para que los aspectos climáticos sean integrados en el proceso de financiación de proyectos, la sensibilización de los gobiernos locales, y la identificación co-beneficios de desarrollo derivados de las iniciativas climáticas. Desde la sociedad civil, la “Iniciativa verde” de WWF, también recupera a las SbN como una alternativa para “identificar prácticas inspiradoras, promover el intercambio de saberes y alimentar las políticas públicas orientadas a aumentar el verde urbano” (Zucchetti et al 2022). Estas soluciones incluyen prácticas como la restauración de ecosistemas, la gestión sostenible de tierras y aguas, la infraestructura verde en ciudades, y la agricultura sostenible, entre otras.

Este tipo de estrategias transforma las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales para la gestión de lo “urbano” hacia una visión socio-ecológica del territorio. Así, los gobiernos locales se ven abocados a replantear las intervenciones de infraestructura (gris), para transversalizar la variable “climática” a fin de acceder a fuentes de financiamiento o generar alianzas con actores para abordar los desafíos de la transformación socioespacial. En cambio, desde la sociedad civil, este tipo de intervenciones permite profundizar e incidir en la agenda ambiental urbana a partir de un reconocimiento de procesos participativos.

El “urbanismo táctico” se apoya en las SbN para promover intervenciones de corto plazo, con resultados visibles y pocos conflictos sociales para viabilizar la intervención en el espacio urbano. Tales proyectos ayudan a posicionar a las ciudades como comprometidas con la acción climática, sin transformaciones radicales para abordar las desigualdades o las relaciones de poder asimétricas, que incrementan la vulnerabilidad socioespacial. Este tipo de iniciativas también demuestra un cambio en la perspectiva de la gestión municipal, que va de la “provisión” de servicios o de “ornato” del espacio público, hacia uno con mayor sensibilidad y compromiso ambiental.

Las SbN permiten una aproximación dual a la gestión del territorio. De una parte, están las propuestas “*high-tech*” de alta gama, con urbanistas, arquitectos e ingenieros que realizan propuestas de diseño urbanístico o regeneración urbana en nuevas formas de re-desarrollo de la ciudad (pe. corredor verde del río Rimac). En este ámbito, las SbN también han sido cuestionadas por eludir problemas centrales de la urbanización o incrementar la gentrificación, en una apropiación capitalista del espacio urbano (Baumgartner 2021). De otra parte, están las propuestas “*low-tech*” que reconocen a la agricultura urbana, a los guardianes de los cerros, o las micro-intervenciones de escala barrial que fortalecen el tejido comunitario. Es decir, el término puede ser utilitario tanto para el capitalismo verde como para promover la justicia socioespacial decolonial.

Conclusiones

Urbanismo climático es resultado de un proceso de experimentación, con respuestas fragmentadas en etapa de maduración. La crisis climática, los compromisos globales y la urgencia de acción impulsan un conjunto de políticas, normativas, instituciones e instrumentos que introducen una nueva taxonomía para la planificación y la gestión urbana. En esta etapa, se observa una divergencia entre los compromisos urbanos que reportan las entidades nacionales y la acción climática que impulsan las redes transnacionales municipales. A nivel nacional la tendencia se enfoca en compromisos de mitigación asociados a proyectos en curso en ciudades capitales y metropolitanas. De otra parte, las redes transnacionales municipales

centran sus esfuerzos en el lobby internacional para introducir la agenda urbana en los compromisos globales o en la difusión de lineamientos, estrategias y metodologías para fortalecer capacidades que permitan operativizar e incrementar la ambición de los compromisos climáticos. En ambos casos, existen falencias para demostrar la “racionalidad climática” de las intervenciones en materia de mitigación, adaptación y resiliencia frente al cambio climático.

Es así como se configura un urbanismo climático oportunista, entendido como la instrumentalización del discurso del cambio climático a fin de acceder a recursos políticos, técnicos y financieros que permitan realizar intervenciones a escala local. En estos casos, la climatización de los instrumentos de gestión territorial se concentra en el diagnóstico de los problemas y en la formulación de propuestas, pero requiere de mecanismos más robustos de reporte, monitoreo y evaluación. Ese urbanismo oportunista recurre a la emulación de buenas prácticas, sustentadas en principios operativos que buscan integrar la variable climática en la gestión urbana, pero que no siempre cuentan con la información contextual suficiente para su operativización. Así, las propuestas oportunistas no buscan transformar las estructuras territoriales o las relaciones de poder, sino cumplir con el *check-list* de requerimientos institucionales o normativos para mantener un curso de acción. Además, persisten los enfoques jurisdiccionales, sectoriales o de competencias por niveles de gobierno, lo que exige mecanismos de coordinación intersectorial y entre los diferentes niveles de gobierno.

Si bien este tipo de iniciativas puede ser cuestionada por su carácter superfluo o banal, también puede constituir una brecha de oportunidad para introducir transformaciones a escala local. En última instancia, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas exige solidaridad y subsidiariedad. La persistencia de las desigualdades socioespaciales requiere esfuerzos progresivos, priorizando el desarrollo inclusivo y resiliente. Las experiencias climáticas “exitosas” requieren de una sistematización para profundizar el aprendizaje. Por tanto, el liderazgo político, la toma de decisiones basadas en evidencia, la participación democrática y las redes asociativas se vuelven esenciales para compartir experiencias, aumentar la ambición y reducir las vulnerabilidades urbanas.

Bibliografía

- Angelo, Hillary and David Wachsmuth. 2020. “Why does everyone think cities can save the planet?” *Urban Studies* 57 (11), 2201-2221. <https://doi.org/10.1177/0042098020919081>
- Anguelovski, Isabelle, James JT Connolly, Hamil Pearsall, Galia Shokry, Melissa Checker, Juliana Maantay, Kenneth Gould, Tammy Lewis, Andrew Maroko, and J. Timmons Roberts. 2019. “Why green “climate gentrification” threatens poor and vulnerable populations.” *Proceedings of the National Academy of Sciences* 116(52): 26139-26143. <https://doi.org/10.1073/pnas.1920490117>
- Bárcena, Alicia, Joseluis Samaniego, Wilson Peres y José Eduardo Alatorre. 2020. La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?, Libros de la CEPAL, N° 160 (LC/PUB.2019/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Baumgartner, Wendel Henrique. 2021. “La gentrificación verde y el derecho a la naturaleza en la ciudad. Apropiación de la naturaleza en la producción capitalista del espacio urbano.” *Revista ciudades, estados y política* 8 (2): 17-32. <https://doi.org/10.15446/cep.v8n2.91581>
- Broto, Vanesa Castán, Enora Robin, and Aidan While, eds. 2020. *Climate urbanism: Towards a critical research agenda*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Bulkeley, Harriet, and Rafael Tuts. 2013. “Understanding urban vulnerability, adaptation and resilience in the context of climate change.” *Local Environment* 18 (6): 646-62. <https://doi.org/10.1080/13549839.2013.788479>
- Busch, Henner, Lena Bendlin, and Paul Fenton. 2018. “Shaping local response—The influence of transnational municipal climate networks on urban climate governance.” *Urban climate* 24: 221-230. <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2018.03.004>
- Carrión, Andrea, Pere Ariza-Montobbio & Diana Calero. 2023. “Territorializing the climate policy agenda in intermediate cities of the Andean Region.” *Planning Practice & Research*, 38:6, 796-814, DOI: 10.1080/02697459.2022.2026036

- Castán Broto, Vanesa, and Linda K. Westman. 2020. "Ten years after Copenhagen: Reimagining climate change governance in urban areas." *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 11 (4): e643.
<https://doi.org/10.1002/wcc.643>
- Castán Broto, Vanessa and Enora Robin. 2021. "Climate Urbanism as Critical Urban Theory." *Urban Geography* 42: 715-720.
<https://doi.org/10.1080/02723638.2020.1850617>
- Castán Broto, Vanessa. 2017. "Urban Governance and the Politics of Climate Change." *World Development* 93: 1-15.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.12.031>
- Castellanos, E., M.F. Lemos, L. Astigarraga, N. Chacón, N. Cuvi, C. Huggel, L. Miranda, M. Moncassim Vale, J.P. Ometto, P.L. Peri, J.C. Postigo, L. Ramajo, L. Roco, and M. Rusticucci, 2022: Central and South America. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 1689-1816,
<https://doi.org/10.1017/9781009325844.014>
- Cochrane, Allan, and Kevin Ward. 2012. "Researching the geographies of policy mobility: confronting the methodological challenges." *Environment and Planning A* 44 (1): 5-12.
<https://doi.org/10.1068/a44176>
- Cömert Baechler, Nazan. 2023. "Urban Strategies for Mitigation or Adaptation to Climate Change: What Criteria for Choice?" *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies*, 11 (01), p.2350005.
<https://doi.org/10.1142/S2345748123500057>
- Esquivel Rodríguez, Catalina. 2021. "Una mirada desde la gestión del riesgo de desastres, el cambio climático y los efectos por la COVID-19: entrevista a Allan Lavell (Entrevista)." *Revista Estudios de la Gestión* 10 (julio-diciembre). <http://hdl.handle.net/10644/8274>

- European Commission. 2015. Nature-Based Solutions & Re-naturing Cities. Final Report of the Horizon 2020 Expert Group on ‘Nature-Based Solutions and Re- Naturing Cities’. Directorate-General for Research and Innovation–Climate Action, Environment, Resource Efficiency and Raw Materials. European Union. https://www.greenpolicyplatform.org/sites/default/files/downloads/resource/Guarnacci_Nature-Based%20Solutions.pdf
- Folke, Carl, Lowell Pritchard, Fikret Berkes, Johan Colding, and Uno Svedin. 2007. “The Problem of Fit between Ecosystems and Institutions: Ten Years Later.” *Ecology and Society* 12 (1): 30. <http://www.jstor.org/stable/26267849>.
- Fox, Nick J. 2023. “Green capitalism, climate change and the technological fix: A more-than-human assessment.” *The Sociological Review* 71 (5): 1115-1134. <https://doi.org/10.1177/00380261221121232>
- Fünfgeld, Hartmut. “Facilitating local climate change adaptation through transnational municipal networks.” *Current Opinion in Environmental Sustainability* 12 (2015): 67-73. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2014.10.011>
- GCOM -BA-WRI. 2021. Understanding data and tools to accelerate city climate action A Decision-making and Tools Project White Paper, Global Covenant of Mayors for Climate & Energy (GCOM), Bloomberg Associates (BA) and World Resources Institute (WRI). <https://www.globalcovenantofmayors.org/wp-content/uploads/2021/07/21-0715-White-Paper-GCOM -Decision-making-and-Tools-Project.pdf>
- GCOM. 2024. City Journey. Global Covenant of Mayors for Climate & Energy (GCOM), <https://www.globalcovenantofmayors.org/journey/>
- Hardoy, Jorgelina, and Patricia Romero Lankao. 2011. “Latin American cities and climate change: challenges and options to mitigation and adaptation responses.” *Current Opinion in Environmental Sustainability* 3 (3): 158-163. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2011.01.004>
- Haupt, Wolfgang & Alessandro Coppola. 2019. “Climate governance in transnational municipal networks: advancing a potential agenda for analysis and typology.” *International Journal of Urban Sustainable Development* 11 (2): 123-140. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1583235>
- Heikkinen, Milja, Aasa Karimo, Johannes Klein, Sirkku Juhola, and Tuomas Ylä-Anttila. 2020. “Transnational municipal networks and climate

- change adaptation: A study of 377 cities.” *Journal of Cleaner Production* 257: 120474. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.120474>
- ICLEI. 2023. Stocktake4ClimateEmergency Outcomes Report Local Stocktakes: Subnational contributions to the first Global Stocktake of the Paris Agreement
- Kim, Kwi-Gon. 2018. “Evolution of Climate Resilience and Low-Carbon Smart City Planning: A Process,” pp 1-76. In: *Low-Carbon Smart Cities*. The Urban Book Series. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-59618-1_1
- Lavell, Allan. 2003. *La gestión local del riesgo: Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*, CEPREDENAC - PNUD.
- Levenda, Anthony M., and Eliot Tretter. 2020. “The environmentalization of urban entrepreneurialism: From technopolis to start-up city.” *Environment and Planning A: Economy and Space* 52 (3): 490-509. <https://doi.org/10.1177/0308518X19889970>
- Long, Joshua, and Jennifer L. Rice. 2021. “Climate urbanism: crisis, capitalism, and intervention.” *Urban Geography* 42 (6): 721-727. <https://doi.org/10.1080/02723638.2020.1841470>
- Maskrey, Andrew, Garima Jain and Allan Lavell. 2023. “The social construction of systemic risk: towards an actionable framework for risk governance.” *Disaster Prevention and Management* 32 (1): 4-26. <https://doi.org/10.1108/DPM-07-2022-0155>
- Montero, Laetitia, y Johann García. 2017. *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4045553b-f9d6-4f29-886b-680b1c339773/content>
- 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>
- Moreano, Melissa, Miriam Lang, y Gabriela Ruales. 2021. “Perspectivas de justicia climática desde los feminismos latinoamericanos y otros sures.” *Análisis y debate* 31 (octubre). Quito: Fundación Rosa Luxemburgo. <https://rosalux.org.ec/pdfs/perspectivas-de-justicia-climatica-desde-los-feminismos-latinoamericanos.pdf>

- Nielsen, Anne Bach, and Marielle Papin. 2021. "The hybrid governance of environmental transnational municipal networks: Lessons from 100 Resilient Cities." *Environment and Planning C: Politics and Space* 39 (4): 667-685. <https://doi.org/10.1177/239965442094533>
- Ozment, Suzanne, Maggie Gonzalez, Anelise Schumacher, Emmie Oliver, Ana Gabriela Morales, Todd Gartner, Mariana Silva, Gregory Watson y Alfred Grünwaldt. 2021. "Soluciones basadas en la naturaleza en América Latina y el Caribe: situación regional y prioridades para el crecimiento" Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto de Recursos Mundiales. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Soluciones-basadas-en-la-naturaleza-en-America-Latina-y-el-Caribe-situacion-regional-y-prioridades-para-el-crecimiento.pdf>
- Puertas Robina, Álvaro. 2021. *Derecho a la ciudad: la hoja de ruta hacia la justicia climática. La relevancia del derecho a la ciudad para hacer frente al cambio climático, calentamiento global y justicia ambiental*. Barcelona: Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. <https://hic-al.org/2021/07/27/derecho-a-la-ciudad-hoja-de-ruta-por-la-justicia-climatica/>
- Romero-Lankao, Patricia; Hardoy, Jorgelina; Hughes, Sara; Rosas-Huerta, Angélica; Bórquez, Roxana; Gnatz, Daniel M. 2015. "Multilevel Governance and Institutional Capacity for Climate Change Responses in Latin American Cities," pp. 181–204. In Craig Johnson, Noah Toly, Heike Schroeder (Eds.): *The urban climate challenge. Rethinking the role of cities in the global climate regime* / edited by Craig Johnson, Noah Toly, Heike Schroeder. New York: Routledge (Cities and global governance, 4). <https://doi.org/10.4324/9781315772981>
- Scardamaglia, Virginia, Javier Dávalos, Silvia Estigarribia & Nestor Sagüi. 2019. *Estudio sobre el rol de los gobiernos subnacionales y actores no estatales en la implementación de las NDC en la república Argentina, Ecuador y Paraguay*, Observatorio Latinoamericano de Acción Climática (OLAC).

- Siclari Bravo, Paola Gabriela. 2020. “Amenazas de cambio climático, métricas de mitigación y adaptación en ciudades de América Latina y el Caribe.” Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/185), Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/314e32aa-2bb6-4caebad4-f6546c3e2066/content>
- Svampa, Maristella, Alberto Acosta, Enrique Viale, Breno Bringel, Miriam Lang, Raphael Hoetmer, Carmen Aliaga, and Liliana Buitrago. 2022. “Transiciones justas para América Latina desde el Pacto Ecosocial del Sur.” *Ecología política* 64: 61-70. DOI: doi.org/10.53368/EP64NPVep04
- Toly, Noah J. 2008. “Transnational municipal networks in climate politics: From global governance to global politics.” *Globalizations* 5 (3): 341-356. <https://doi.org/10.1080/14747730802252479>
- Toly, Noah J. 2008. “Transnational municipal networks in climate politics: From global governance to global politics.” *Globalizations* 5 (3): 341-356. <https://doi.org/10.1080/14747730802252479>
- UICN. 2020. Estándar Global de la UICN para soluciones basadas en la naturaleza. Un marco sencillo para la verificación, diseño y ampliación del uso de las Sbn. Primera edición. Gland, Suiza: UICN. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2020-020-Es.pdf>
- UN-Habitat. 2022. *World Cities Report 2022*. <https://unhabitat.org/wcr/>
- Vega Sánchez, Adriana María, y Lina María Mejía. 2023. *Soluciones basadas en la naturaleza para la mitigación y la adaptación al cambio climático en ciudades de América Latina*. UE LAIF CAF – AFD. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2059>
- Zucchetti, Anna, Paz Gonzales, Teresita Alcántara, Nuria Hartmann, Mariela Cánepa, and Cristian Gutierrez. 2020. “Infraestructura verde y soluciones basadas en la naturaleza para la adaptación al cambio climático: prácticas inspiradoras en ciudades de Perú, Chile y Argentina.” Plataforma MiCiudad, Red AdaptChile y ClikHub. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/server/api/core/bitstreams/81fb3c98-33fd-452d-a337-08306a5cac76/content>

Sección II
Conflictos, desigualdades
y violencias en las ciudades
latinoamericanas

Las escalas de las fronteras urbanas: migración y ciudades latinoamericanas

Juan Pablo Pinto Vaca¹

¿Cuáles son los espacios de los expulsados? Para las mediciones estándar de nuestras economías y estados modernos son invisibles. Pero deberíamos hacerlos conceptualmente visibles. Cuando proliferan las dinámicas de expulsión [...], el espacio de los expulsados se expande y se va haciendo cada vez más diferenciado

Saskia Sassen (2015, 248)

Apuntes preliminares

En las dos primeras décadas del siglo XXI en América Latina y el Caribe se consolidaron algunas tendencias migratorias y se dieron importantes reconfiguraciones que han impactado en los entramados urbanos de la región. En este escenario se evidencia, como se verá a continuación², las complejas dinámicas de movilidad humana entre los nortes globales y los sures globales, las mutaciones de los desplazamientos entre los propios sures globales, así como la desestabilización de categorías geohistóricas a través de la emergencia de nuevos “nortes” en el “sur” y de nuevos “sures” en el “norte”.

-
- 1 Profesor e investigador en la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi. Quito, Ecuador. Doctor por la Universidad Autónoma Metropolitana (México), Máster en Antropología (FLACSO Ecuador), Especialista en Memorias Colectivas y Derechos Humanos (FLACSO Brasil), con una Diplomatura en Tecnología, subjetividad y política (CLACSO). Correos: juan.pinto@uaw.edu.ec juanppintov@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0003-8226-8966>.
 - 2 Los datos de este apartado pertenecen al Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

En primer lugar, en América Latina aumentó el número de migrantes internacionales de 6.54 millones en el 2000 a 14.8 millones en 2020, lo que equivale actualmente al 5,3 % del stock global migratorio. A pesar de ello, la inmensa mayoría de la población latinoamericana vive en su país de origen y migra internamente.

En segundo lugar, Latinoamérica se ha consolidado como un continente de emigración más que de inmigración, siendo Estados Unidos, desde 1970 hasta la actualidad, el principal destino de los migrantes de la región. De hecho, se estima que para 2020 residían en Estados Unidos cerca de 25 millones de migrantes latinoamericanos³. Esto ha afianzado el tradicional corredor migratorio transnacional que va de sur a norte del continente y ha hecho que el corredor que va de México a Estados Unidos sea el más importante a nivel global.

En tercer lugar, América Latina y el Caribe están marcados por la migración intrarregional, es decir, por la movilidad humana sur-sur. De hecho, en 2020, 11 millones de migrantes internacionales que residían en la región procedían de países de la propia región, mientras que 1.4 millones provenían de Europa y 1.3 millones de América del Norte. Estas dinámicas migratorias intrarregionales han variado en las dos últimas décadas debido a los diversos conflictos de cada sociedad y al endurecimiento progresivo de las políticas migratorias en las Américas y en otros continentes. Esto ha producido circuitos transurbanos pendulares y circulares de movilidad humana, pero también ha reconfigurado los corredores migratorios sur-sur. De aquí que se hayan abierto “nuevos” lugares de emigración –Venezuela, Colombia, Ecuador, Haití, entre otros–, de tránsito y de destino –Brasil, Ecuador, Colombia, Chile, Perú, entre otros⁴. Se trata de una nueva geografía transurbana y transfronteriza que ha modificado las dinámicas de las ciudades del continente.

En cuarto lugar, en la región se han comenzado a inventariar “nuevos” desplazamientos internos causados por desastres, fenómenos meteorológicos y riesgos de origen antrópico. Estas movilidades se han sumado a

3 Estados Unidos también es el principal país del que proceden las remesas de América Latina y el mundo.

4 Se estima que el 80 % de los migrantes de América del Sur transitan o residen en la misma subregión.

los desplazamientos internos provocados por escenarios de conflicto y violencia, tal como ha sucedido históricamente en Colombia y El Salvador. Estos “nuevos” desplazamientos internos son cualitativa y cuantitativamente distintos a la migración interna que marcó el siglo XX, la cual estaba compuesta por poblaciones que iban de zonas rurales hacia las principales ciudades de cada país y que derivó en dinámicas urbanas de segregación socioespacial y racial. Aunque estos “nuevos” desplazamientos son un campo aún por explorar, es posible indicar que actualmente se están creando relaciones socioespaciales específicas originadas por los cambios climáticos y ambientales.

En quinto lugar, a partir de la pandemia de la COVID 19 se registró un robustecimiento de los tapones migratorios en ciertas fronteras de América Latina⁵. Estas medidas restrictivas reconfiguraron los circuitos de tránsito migratorio y las rutas clandestinas. Además, respondieron a los efectos sociales desfavorables ocasionados por la recesión económica mundial y al giro higienista del régimen global de control migratorio provocado por la pandemia. Esto ha significado que, además de las prácticas y retóricas militaristas, los migrantes del sur global se enfrenten con lógicas y discursos que, enraizados en doctrinas raciales y eugenésicas, los concibieron como agentes patógenos y amenazas epidemiológicas. Esto, sin duda, ha aumentado el grado de vulnerabilidad y la exposición de sus vidas.

En sexto lugar, en los últimos años se gestó una repolitización neoconservadora de los discursos antinmigrantes. Este proceso se ha articulado en el seno de las nuevas derechas radicales que han surgido en la región en la segunda década del siglo XXI. En estos “nuevos” escenarios de desprecio, hostilidad y expulsión urbana –tal como ha sucedido en ciudades de Chile y Ecuador– se anuncia una lenta irradiación de movimientos nativistas que, operando localmente con articulaciones globales, son el síntoma de una inflexión reaccionaria en la que las migraciones, sobre todo populares, funcionan ideológicamente como una carta política maestra en las retrotopías –el retorno a un ilusorio pasado idílico– de las nuevas derechas continentales.

5 Como sucedió entre Colombia y Panamá (la selva del Darién), pero también como ha sucedido históricamente entre Centroamérica y México, y entre México y Estados Unidos.

Por último, en séptimo lugar, en América Latina y el Caribe se ha registrado una lenta, paulatina y creciente migración que va en dirección norte-sur. A pesar de sus múltiples motivaciones, se ha registrado la intensificación de un flujo migratorio compuesto por jubilados estadounidenses que pertenecen mayoritaria, aunque no exclusivamente, a sectores de una clase media americana blanca en declive. En las últimas décadas estos sectores han enfrentado procesos de pauperización económica, el deterioro de su bienestar, el acceso restrictivo a sistemas de salud costosos y privados, la especulación inmobiliaria en ciertas ciudades norteamericanas, la privatización del sistema de pensiones, el exponencial crecimiento del precio de alquileres y costos de vida, el estancamiento de salarios, así como la pérdida de su capacidad adquisitiva, entre otros factores. Por ello, desde inicios de siglo, esta creciente migración norte-sur se ha reubicado residencialmente en ciudades de Ecuador, México, Costa Rica, Panamá, Bolivia, Colombia y de otros países de América Latina para estabilizar o mejorar su calidad de vida.

En este escenario complejo y cambiante, este trabajo se propone, de modo estratégico, analizar la reubicación residencial de jubilados norteamericanos en algunas ciudades latinoamericanas, ciudades que, como el caso de San Miguel de Allende en México y de Cotacachi en Ecuador, son pequeñas y periféricas en relación con las principales macrocefalias urbanas de cada país.

En este sentido, se argumenta que la migración norte-sur de jubilados norteamericanos puede ser entendida como una nueva forma de expulsión de poblaciones que, generada por las dinámicas de acumulación y desposesión del capitalismo avanzado, está produciendo una geografía histórica transurbana específica en la que algunas ciudades latinoamericanas se han convertido en zonas de contacto global⁶, es decir, en espacios en los que han confluído poblaciones que estaban geográficamente dispersas y en los que se han configurado procesos multiescalares de fronterización y desigualdad –social, simbólica, urbana, económica, racial, migratoria– que están espacialmente constituidos.

6 La zona de contacto, siguiendo a Mary Louise Pratt, es entendida como un espacio “donde culturas dispares se encuentran, chocan y se enfrentan, a menudo dentro de relaciones altamente asimétricas de dominación y subordinación [...]” (Pratt, 2010, 32).

En otras palabras, se plantea que este “novedoso” fenómeno migratorio⁷, quizá poco visibilizado, muestra cómo se van tejiendo nuevas relaciones socioespaciales asimétricas entre ciudades y poblaciones que, hasta hace algunos años, estaban geográficamente distantes. Además, se propone que estas nuevas relaciones socioespaciales forman parte de dinámicas interconectadas de segregación y desposesión.

En términos metodológicos este trabajo plantea que estos nuevos procesos migratorios y novedosas relaciones socioespaciales pueden ser captados de forma más clara si se marca una distancia crítica hacia el metropolitano metodológico y nacionalismo metodológico que usualmente ha primado en los análisis de las relaciones entre migración y ciudad. Estas *doxas* metodológicas, siguiendo a Schiller y Salazar (2013, 185), han construido aproximaciones que estudian los procesos históricos, sociales, urbanos y migratorios como si estuvieran autocontenidos dentro de las fronteras de cada ciudad o Estado.

Esto ha impedido adoptar una perspectiva multisituada (Marcus, 2001) que permitiría comprender, de forma sistémica y sistemática, los contextos y nuevas dinámicas de desplazamiento, migración y circulación de personas, así como los emergentes reemplazamientos que se han producido en diversas ciudades de la región. En otras palabras, la perspectiva multisituada es una forma de hacer metodológicamente visible la producción de las nuevas ciudades/zonas de contacto global, las geografías interconectadas de segregación y los nuevos espacios de los expulsados de los nortes globales.

En este marco analítico también se propone que la migración norte-sur es un síntoma de una novedosa y escasamente estudiada forma en que la frontera estadounidense –símbolo global de un conjunto de desigualdades históricas y de (des)ventajas sistémicas– se ha externalizado hacia distintas

7 Los regímenes globales de movilidad humana “norte-sur” y “sur-norte” (voluntarios y forzados) han sido elementos constitutivos del capitalismo, la modernidad y el colonialismo. Además, han marcado decisivamente la configuración histórica de América Latina en distintas épocas. Dentro de este proceso con densidad histórica, este trabajo busca mostrar algunas de las características más novedosas de estos regímenes en el siglo XXI. Se trata de captar la persistencia renovada de un proceso en constante mutación. En este marco, cabe indicar que la migración estadounidense hacia San Miguel de Allende se registra desde los años cuarenta del siglo pasado, cuando ex veteranos de guerra comenzaron a arribar a la ciudad; sin embargo, a partir de la crisis financiera de 2008, se intensificó la inmigración de retirados. Por su parte, la migración estadounidense hacia Cotacachi se registra a inicios del siglo XXI. Para más información, ver Pinto-Vaca (2022).

ciudades latinoamericanas. En otras palabras, se argumenta que la frontera estadounidense se encuentra de forma refractada en las ciudades latinoamericanas en las que se han reubicado los norteamericanos, pues es una estructura de poder que opera de diversos modos y en distintas dimensiones. De aquí la necesidad de adoptar, como ha sugerido Xiang (2013), una perspectiva multiescalar.

Para tener una comprensión más profunda de los argumentos teóricos, metodológicos y empíricos que plantea este trabajo es preciso delinear brevemente las formas en que ha sido estudiada la relación entre migración y ciudad, así como las principales coordenadas analíticas que han primado en el estudio de la externalización de la frontera. Esto permitirá, por un lado, tener un contrapunto ilustrativo sobre las formas de desigualdad socioespacial que operan de acuerdo con la dirección del flujo migratorio, pero también permitirá mostrar, por otro lado, cómo se produce una externalización diferenciada de la frontera estadounidense dependiendo de si los flujos migratorios van de sur a norte o de norte a sur.

Ciudades, migraciones populares y fronteras

*Nosotros no cruzamos la frontera,
la frontera nos cruzó a nosotros*

Consigna de la Comunidad Latina en Estados Unidos

En las últimas décadas del siglo XX y en lo que va del XXI se ha consolidado un régimen global de control migratorio de corte securitario y punitivo (Düvell, 2003; De Génova, 2002; Varela, 2015; Sassen, 2006). Este régimen ha afectado de forma diferenciada a distintos tipos de movilidad humana, pero su impacto ha sido más profundo en las migraciones que se dirigen desde los sures globales hacia ciudades y naciones de los nortes globales⁸.

Precisamente, las migraciones populares provenientes de los sures globales usualmente han sido construidas como la encarnación de una otredad

8 Esto adquiere relevancia si se tiene en cuenta que, para 2020, “más de la mitad de los migrantes internacionales del mundo (141 millones) vivían en Europa y América del Norte” (OIM, 2020, 4).

radical, pues suelen ser representadas como ‘invasiones’, ‘amenazas’, ‘oleadas’, ‘peligros’ y ‘problemas’.

Ya sea la Caravana Migrante que se dirige desde ciudades y países Centroamericanos hacia Estados Unidos, o los cientos de miles de ciudadanos venezolanos, ecuatorianos, colombianos o haitianos que se desplazan por y hacia distintos países y ciudades de América del Sur o hacia otras partes del mundo, la población migrante latinoamericana ha sido clasificada mayoritariamente como un agente socialmente patógeno.

En este sentido, los migrantes personificarían una forma de intrusión que asedia a un cuerpo social, de aquí que las sociedades y ciudades receptoras suelen demandar un conjunto de características y requisitos –políticos, culturales, migratorios, médicos y económicos– a través de los cuales se determina su carácter “positivo” o “nocivo” para ser incorporados o excluidos de la *communitas*.

En este marco, se ha propuesto que la externalización de la frontera estadounidense y de sus políticas securitarias han sido mecanismos que, con su despliegue expansivo hacia terceros países de América Latina, han buscado neutralizar y controlar lo más lejos posible la supuesta “intrusión” y “amenaza” (laboral, racial, social, criminal, urbana) que representarían los migrantes que se dirigen desde el sur global hacia ciudades del norte global.

La concepción de la frontera estadounidense como una estructura expansiva con capacidad para regular procesos geográficos, políticos, raciales, económicos, migratorios y urbanos dentro y fuera de la sociedad estadounidense no es nueva. De hecho, el historiador Frederick Jackson Turner, en 1893, fue uno de los pioneros en concebir a la frontera estadounidense como una entidad móvil y corrediza, tendiente a desplazarse hacia un aparente espacio vacío. En ese carácter expansivo encontró la supuesta esencia y el destino manifiesto de la nación estadounidense (Turner [1893] 1987)⁹.

Algunos trabajos, con una visión crítica hacia los postulados de Turner y buscando explorar la relación entre migración y espacio, han evidenciado

9 “El pueblo de los Estados Unidos –dice Turner– ha adquirido su temperamento en la incesante expansión [...] Sería un mal profeta quien afirmase que ya ha cesado por completo el carácter expansivo de la vida norteamericana. El movimiento ha sido su factor dominante, y a no ser que ese entrenamiento no tenga efecto alguno sobre un pueblo, la energía norteamericana seguirá pidiendo constantemente un campo más amplio para su ejercicio” (Turner, 1987, 207).

que “los grandes centros hegemónicos como Estados Unidos de América y la Unión Europea, crean un conjunto de tratados y acuerdos de cooperación que, con la ayuda de países subalternos, ‘taponan’ los procesos migratorios desde su lugar de origen, los corredores de tránsito hasta sus mismas líneas fronterizas” (Varela, 2015).

Otros trabajos han señalado que la frontera estadounidense ha operado como una estructura material y simbólica que se repite en múltiples escalas, ante la cual las poblaciones migrantes latinoamericanas suelen desplegar diversas estrategias para eludirla (Yeh, 2015). Asimismo, se ha mostrado que la externalización de la frontera estadounidense y de su régimen securitario, en su pretensión de contener flujos migratorios provenientes del sur, ha modificado permanente los corredores, rutas y circuitos de movilidad humana que van en dirección sur-norte, aumentando el grado de vulnerabilidad y precariedad de las migraciones populares (Álvarez Velasco, 2023). Además, se ha mostrado que la frontera también se ha desplegado intramuros, es decir, dentro de las mismas ciudades estadounidenses, ya que la ‘frontera de fronteras’ también traza sus divisiones espaciales, económicas y raciales al interior de su territorio.

Los riesgos latentes que deben afrontar las migraciones populares ante estas formas de externalización de la frontera son múltiples, pero con frecuencia oscilan entre la admisión subordinada, la estigmatización, la segregación urbana, la violencia, la expulsión, la deportación masiva e incluso la muerte.

Por otro lado, algunos trabajos que han analizado la espacialización de las migraciones en las Américas han mostrado reiteradamente que la coproducción de los migrantes como alteridades indeseables es un proceso que se construye espacialmente. En otras palabras, han postulado que el espacio urbano es un mecanismo constitutivo y constituyente de la producción de diferenciaciones y fronteras jerárquicas entre grupos (Bourgois, [2003] 2010; Wacquant, [1994], 2001, [2006] 2013; Santillán, 2019).

Con una frecuencia llamativa, algunos trabajos han mostrado que los grupos establecidos históricamente en un espacio urbano suelen cerrar filas ante un grupo más nuevo (Elias y Scotson, [1965] 2016; Caldeira, [2000] 2007), lo que haría que los migrantes –internos o internacionales– enfrenten prácticas de estigmatización social, marginación económica y segregación espacial.

Otros trabajos han intentado romper parcialmente con esta ecuación –quizá deudora de la Escuela de Chicago– en la que los grupos establecidos

tienden a segregar a los recién llegados. Estas rupturas, como han mostrado sintéticamente Caggiano y Segura (2014), se han producido porque se ha dejado de pensar al espacio como una parcelación hermética y porque se ha entendido que la interseccionalidad y la capacidad desigualmente distribuida de circulación y movilidad definirían la apropiación diferenciada de los espacios urbanos y las posibles interacciones entre grupos.

Sin embargo, más allá de estos descentramientos parciales, se suele sobrentender que los grupos históricamente establecidos en una ciudad –cuantitativamente mayoritarios y que por su historicidad han acumulado un conjunto de ventajas sociales e institucionales–, son quienes tienden a relegar a los recién llegados. En otras palabras, se suele plantear una necesaria correspondencia entre inmigración y segregación espacial.

En este marco analítico, cabe preguntarse: ¿Qué sucede con los procedimientos de alterización y la segregación espacial cuando la movilidad va de “norte” a “sur”? ¿De qué manera se construyen las fronteras económicas, raciales y urbanas en estos escenarios? ¿Cómo opera la externalización de la frontera estadounidense cuando la migración va de norte a sur? A continuación, trazaré algunos argumentos que permitirán responder estas preguntas.

Migración norte-sur, “solución espacial” y privilegio

Los cruces en la otra dirección, de los Estados Unidos a México, también tenían su hechizo: la varita mágica de la frontera prácticamente transformaba a cualquier norteamericano blanco en una especie de aristócrata

Claudio Lomnitz (2011, 157)

Benjamin¹⁰ nació en Estados Unidos en 1950 en un contexto marcado por la posguerra, por la construcción de un Estado de semibienestar y por la institucionalización de un sistema público de pensiones. En 2018, después

10 Este relato de vida se basa en múltiples entrevistas realizadas a Benjamin, llevadas a cabo entre abril y noviembre de 2019 en San Miguel de Allende. El nombre ha sido modificado.

de cuatro décadas de dedicarse a la postproducción audiovisual y a otros trabajos ocasionales, se jubiló y se mudó a San Miguel de Allende, una pequeña y periférica ciudad patrimonial mexicana, en la que residen miles de ciudadanos estadounidenses¹¹.

Benjamin trabajó hasta los 68 años, pues su pensión no bastaba para cubrir sus gastos cotidianos. Las últimas dos décadas de su vida laboral estuvieron sujetas a una modalidad de empleo casi informal y precaria, en la que no había estabilidad ni beneficios. Estaba consciente de que se necesita una buena cantidad de ahorros personales para jubilarse en Estados Unidos. Él los tenía, pero invertidos en su casa de Los Ángeles, California.

“Mis compañeros van a Nevada, ahí hay un pueblo para los retirados y es mucho más barato que los Ángeles. Cuando te jubilas es posible vivir más barato, pero en otros lugares. Hay pueblos solo de retirados. En Arizona, en Nevada, en muchos lugares, pero fuera de Los Ángeles. Vivir en Los Ángeles solamente con la pensión de jubilación es casi imposible” (Entrevista del autor, 2019). Al igual que otros retirados que han migrado a San Miguel y a otras ciudades de América Latina, recibe una pensión jubilar promedio de \$ 14.400 dólares anuales, ingresos que están en el borde de la línea de la pobreza en Estados Unidos.

Benjamin ha construido un relato coherente sobre los cambios en su vida y sobre su reubicación transnacional, un relato cuyo centro es él y sus elecciones racionales. De hecho, comenta que el 16 de marzo de 2018 se tomó muy en serio un artículo periodístico donde expertos recomendaban levantarse del escritorio, dejar la oficina y no volver nunca más. La decisión estaba tomada: era el momento de adquirir un nuevo estilo de vida más flexible y de bajo costo al sur de la frontera de fronteras, como lo habían hecho algunos de sus conocidos.

Los cambios sucedieron a un ritmo acelerado. En menos de dos meses, aconsejado por su *advisor* financiero, vendió su casa y en la subasta obtuvo \$ 96 mil dólares más sobre el avalúo inicial; sin embargo, una cadena de intermediarios –agentes de bienes raíces, asesores legales, empresas de servicios financieros, entre otros– se llevaron una buena tajada. En ese lapso

11 Aunque no haya un consenso, algunos datos indican que el número de estadounidenses residentes en la ciudad asciende a 3.500 personas (INEGI, 2020), mientras que otros señalan que el número de expatriados oscila entre los 8.000 y 11.000 (Flores y Guerra, 2016, 188)

viajó a varias ciudades de México para identificar un posible lugar de residencia. Oaxaca, donde tiene algunos amigos, le pareció desorganizada, así que fue a San Miguel de Allende, donde decidió radicarse a pesar de ser comparativamente más cara.

Actualmente, Benjamin vive en el Fraccionamiento Vista Antigua. Con el dinero de la venta de su propiedad compró su nueva casa en una “gated community”, un residencial cerrado y exclusivo donde habitan solo ciudadanos estadounidenses.

Sus esfuerzos, a pesar de todo, resultaron insuficientes para mantener una vida relativamente cómoda en Estados Unidos durante sus años de retiro, tal como lo habían hecho sus padres. Tuvo que apelar a una solución espacial transnacional para concretar el ideario del sueño americano blanco.

Su reubicación transnacional, señaló con insistencia, fue la única forma de evitar definitivamente el latente riesgo del abismo económico sin tener que trabajar durante su vejez. Su “norte” estaba en el “sur”.

El caso de Benjamin es similar al de miles de expatriados estadounidenses que se han reubicado en varias ciudades latinoamericanas en los últimos años. Además, muestra de forma sintomática los procesos de desposesión que actualmente enfrentan aquellos jubilados estadounidenses pertenecientes a una clase media blanca pauperizada. También ilustra una forma de expulsión sistémica, sistemática y silenciosa que se ha articulado dentro una de las naciones más ricas del mundo y evidencia que los procesos de desposesión social y económica constituyen el lado oscuro, constitutivo y constituyente, de los nuevos estilos de vida transnacionales que se van creando por las dinámicas del capitalismo.

En síntesis, el caso de Benjamin, así como el de miles de expatriados, grafica los mecanismos que hacen proliferar “sures” en el propio “norte” —o muestra cómo el “norte” deviene en “sur global”—, pero también evidencia los procesos que marcan la emergencia de “nortes” en los “sures globales”. Se trata de una desestabilización de las categorías geohistóricas que han guiado el pensamiento moderno.

Además, muestra una estrategia individual ante el declive económico y social, estrategia que es similar a la de otros expatriados que se han reubicado en algunas ciudades latinoamericanas: adoptar una solución espacial para “asegurar un estilo de vida de ‘bajo costo’” (Hayes, 2013, 6). En otras

palabras, su “*New Deal*” es ahora, al igual que en otros casos, “un proyecto individual de realización personal a través de la movilidad “norte-sur” (Korpela, 2010; Hayes, 2020).

Y es que, en las cuatro últimas décadas, los jubilados estadounidenses han asistido al desmantelamiento de instituciones que antes garantizaban su inclusión (Sassen, 2015; Hayes, 2017). La Seguridad Social y la provisión de pensiones han sido uno de los sistemas más afectados en este proceso (Blackburn, 2010). Estos procesos de desposesión y acumulación —donde un derecho y un bien común se convierten, tras su privatización, en un asunto individual de cotización especulativa en servicios financieros¹²— han producido una geografía transurbana histórica específica que ha vinculado a poblaciones y espacios que estaban dispersos, o han intensificado las relaciones espaciales y poblacionales precedentes.

En otras palabras, la privatización de los fondos de pensiones en Estados Unidos puede ser entendida como uno de los tantos procesos de desposesión de un bien común que ha producido “nuevas” formas de expulsión transnacional y nuevas relaciones espaciales. En estas expulsiones “contemporáneas” se puede distinguir una suerte de depuración económica dentro del capitalismo avanzado, ya que, siguiendo a Saskia Sassen (2015, 239), todo aquello que dificulte la voraz (i)racionalidad del lucro tiende a ser marginado, segregado o despojado de sus espacios y dinámicas vitales.

En este marco comprensivo, la noción de “solución espacial” ya no solo se refiere a las estrategias individuales de reubicación transnacional de los jubilados ante las dinámicas estructurales de desposesión. Bajo esta óptica, siguiendo a Harvey (2005; 2014), la noción de “solución espacial” también hace referencia a un proceso permanente de destrucción creativa que tiene efectos espaciales globales: el capital destruye y organiza la destrucción para garantizar su expansión espacio-temporal.

Lejos de ser insignificante, este proceso, como muestra el caso de la ciudad de San Miguel de Allende en México o las ciudades de Cotacachi, Cuenca y Vilcabamba en Ecuador, va produciendo una geografía

12 En otras palabras, la calidad de vida durante los años de retiro ahora está sujeta a la rentabilidad que cada individuo pueda o no extraer de las cotizaciones realizadas por los gestores de servicios financieros en los que deposita su confianza. Así, los derechohabientes se convirtieron en consumidores y la prestación definida se transformó en una cotización especulativa.

histórica específica, es decir, nuevas relaciones espaciales a nivel global que se articulan o intensifican por los procesos de destitución social y económica de vastas franjas poblacionales, como son en este caso los *baby boomers* norteamericanos.

Para evitar la crisis –entendida como una sobreacumulación/devaluación de capital – se “busca” una “solución espacial” tanto para el capital sobreacumulado como para la población excedentaria, sea fuerza de trabajo desempleada o, como en este caso, una masa poblacional de retirados estadounidenses, cuyas necesidades vitales son rearticuladas extraterritorialmente bajo nuevas lógicas de búsqueda de beneficios.

Se trata de una dinámica aporética: se relega geográficamente al ‘excedente’ solo para potenciar su valor. Así, desde la lógica espacial del capital, los “consumidores fallidos”, los “residuos”, son reciclados bajo la idea de “un nuevo estilo de vida” al sur de la frontera.

En este sentido, la frontera que separa a Estados Unidos de América Latina, muchas veces convertida en una fosa común para los migrantes que van en dirección sur-norte, se convierte en una especie de umbral mágico cuando la tradicional dirección del flujo migratorio se invierte, ya que los ciudadanos estadounidenses, debido al histórico desarrollo geográfico desigual, al cruzar la frontera pueden capitalizar una forma de “aristocratización”.

En otras palabras, al reubicarse transnacionalmente en una ciudad de un país “menos desarrollado”, la clase media blanca estadounidense en declive suele tener una movilidad social ascendente. Para alcanzar esta forma de bienestar y materializar un nuevo “estilo de vida” solo se debe cruzar el umbral mágico de la frontera en dirección “norte-sur”.

Por esta y otras razones, la movilidad de expatriados hacia ciudades latinoamericanas puede ser considerada como una “migración de privilegio” o un “transnacionalismo privilegiado” (Croucher, 2009); como una forma de colonialismo y neocolonialismo (Cohen, 1977; Janoschka, 2011); pero también como un ejemplo de que la movilidad es un capital y un recurso desigualmente distribuido (Sheller y Urry, 2018).

En este marco comprensivo, la migración norte-sur puede ser entendida como el síntoma de una novedosa y escasamente estudiada forma de externalización diferenciada de la frontera estadounidense. Por un lado,

esta externalización muestra que, una vez finalizado su ciclo productivo y decretada su obsolescencia, algunos jubilados norteamericanos, sobre todo pertenecientes a una clase media blanca en proceso de pauperización, estén siendo expulsados hacia emplazamientos del sur global. Se trata de una externalización fronteriza ligada a la administración geográfica de cuerpos que, incapaces de producir y consumir plenamente, tienden a convertirse en no-ciudadanos y son propensos a ser desterrados. En última instancia, se trata de una gestión tanatopolítica transnacional del cuerpo “retirado” que es inseparable de la gerencia biopolítica del cuerpo social productivo.

Sin embargo, debido a las desigualdades estructurales entre Estados Unidos y América Latina, la reubicación de esas poblaciones consideradas excedentarias es un mecanismo para mejorar o estabilizar la calidad de vida. En este sentido, en el siglo XXI se muestra la persistencia renovada de la tesis turnereana de la externalización de la frontera estadounidense, ya que se instituye, en cierto modo, un ‘nuevo/viejo oeste americano’, pero en ciertas ciudades de América Latina. Se trata de la concreción del sueño americano blanco, pero esta vez de forma extraterritorial.

En otras palabras, las ciudades latinoamericanas en las que se han reubicado los estadounidenses se han configurado como esa frontera turneriana “siempre en retirada”, capaz de romper “los lazos de la costumbre”, de “ofrecer nuevas experiencias”, de ser un “nuevo campo de oportunidad” y de dar lugar a “nuevas instituciones y actividades” (Turner, 1987, 207). Para ello solo ha sido necesario cruzar/expandir la frontera en dirección norte-sur, pues así la austeridad cede ante un conjunto de placeres, experiencias y servicios –condensados en la idea de un “nuevo estilo de vida transnacional”– que han sido inaccesibles en Estados Unidos, ya sea por su alto costo, por la proliferación de vidas precarias o porque el ritmo de vida lo impide.

Estas no son las únicas formas en que se expresa esta novedosa externalización de la frontera estadounidense hacia diversas ciudades latinoamericanas. A continuación, se delinearán brevemente algunas de las dimensiones o escalas urbanas en que opera dicha externalización.

La externalización diferenciada de la frontera estadounidense y sus escalas urbanas

Este trabajo propone que la externalización diferenciada de la frontera estadounidense hacia algunas ciudades latinoamericanas no solo se materializa en la reubicación de franjas poblacionales consideradas excedentarias ni en la elasticidad fronteriza que permite concretar, de forma extraterritorial, el sueño americano blanco.

Además de lo dicho, sostengo que esta novedosa y diferenciada externalización ha operado y se ha edificado en múltiples escalas espaciales que oscilan desde lo molar hasta lo molecular, desde lo geopolítico hasta las relaciones urbanas cotidianas. En otras palabras –haciendo una relectura del trabajo de Rihan Yeh (2015) y de sus bases teóricas–, se argumenta que dicha externalización opera mediante recursiones fractales de la frontera estadounidense, es decir, a través de antagonismos, oposiciones y binarismos que operan en múltiples escalas urbanas simultáneamente. Estas escalas o dimensiones, de modo esquemático, son partes constitutivas y constituyentes del espacio urbano y se inscriben en tres órdenes: físico-material, simbólico-imaginario e interaccional-cotidiano.

Las fronteras físicas en el espacio urbano

En el primer ámbito, referido a la dimensión o escala físico-material del espacio urbano, es preciso indicar que los procesos migratorios norte-sur de jubilados estadounidenses han producido, en mayor o en menor medida, una gentrificación racialmente estructurada de las ciudades latinoamericanas donde se han reubicado. Esto muestra una forma de externalización fronteriza que tiende a expresarse en novedosas demarcaciones espaciales, amurallamientos residenciales y burbujas ambientales donde suele primar un color (el blanco), una nacionalidad, (la estadounidense) y una lengua (el inglés).

Se trata de una dinámica de elitización espacial y reingeniería urbana articulada alrededor de una población migrante con “alto valor añadido”. Esto ha derivado en la expulsión directa –mediante la compra subcotizada de bienes para su venta con plusvalor, el aumento de los alquileres, así como la especulación y el acoso inmobiliarios– o en la expulsión indirecta

—mediante el incremento del costo de vida, de servicios públicos, de impuestos— de las poblaciones locales hacia las periferias de las urbes.

Este proceso de elitización espacial también se refleja en los cambios de usos de suelo —de usos residenciales familiares a usos comerciales— y usuarios de suelo —de usuarios latinoamericanos a estadounidenses—. Se trata de dinámicas paulatinas que, por un lado, van reorganizando la vida social y económica de las ciudades, mientras que, por otro lado, han hecho que los estadounidenses sean quienes, por su capital económico y por las ventajas financieras implícitas en su traslado hacia un país “más pobre”, tiendan a marginar y desplazar espacialmente a la población latinoamericana establecida históricamente en dichas ciudades.

Estos procesos muestran claramente que la reubicación residencial de migrantes estadounidenses en ciudades latinoamericanas desestabiliza la ecuación mecanicista, convertida en *doxa* académica, que plantea que las personas establecidas históricamente en un lugar son quienes tienden a marginar socioespacialmente a los recién llegados.

De hecho, el repoblamiento norteamericano de las ciudades ha tenido como reverso constitutivo el despoblamiento y la expulsión de latinoamericanos de sectores medios y populares que habitan dichas ciudades. Mientras las urbes atraen a una población migrante deseable, se depura de un segmento poblacional poco deseable. Se trata de un proceso integral de “higienización” social, económica, residencial y visual de las ciudades en las que se han reubicado los expatriados, con la consecuente producción de nuevas fronteras urbanas.

El caso de la ciudad de San Miguel de Allende, en México, donde la migración estadounidense ha tenido densidad histórica ya que se registra desde los años cuarenta del siglo pasado, muestra que la reubicación residencial de los jubilados estadounidenses tiende a ser expansiva, ya que pasó de asentarse inicialmente en las áreas centrales a desplegarse prácticamente en toda la ciudad, incluso en áreas rurales y tierras ejidales. Esto ha avivado lógicas inmobiliarias especulativas donde las propiedades se compran en pesos y se revenden en dólares a ciudadanos extranjeros, principalmente estadounidenses¹³.

13 En 2017, por ejemplo, la Asociación de Inmobiliarias de San Miguel registró que el 65 % de los compradores de las 362 propiedades que se vendieron en el centro a un precio promedio de 400 mil dólares, fueron extranjeros (El Universal, 2017)

Por otro lado, las dinámicas descritas evidencian la interconexión global de procesos de segregación. Así, los regímenes de desposesión y segregación de una determinada sociedad —en este caso, estadounidense—, que provocan la migración de ciertas franjas poblacionales, tienden a producir nuevas segregaciones y desposesiones en ciudades y sociedades distintas —en este caso, latinoamericanas—.

De hecho, estos regímenes interconectados de segregación y desposesión contemporáneos, sobre todo en contextos poscoloniales, tienden a inscribirse sobre las huellas de órdenes sociales, raciales, espaciales y económicos precedentes que también estuvieron marcados por la desigualdad.

Esto sucede en territorios como el de Cotacachi, una ciudad ecuatoriana de la región andina que desde inicios del siglo XXI ha registrado la constante migración de jubilados norteamericanos, principalmente estadounidenses. En Cotacachi, gran parte de los jubilados se han ubicado estratégicamente en los sectores rurales del cantón, entre otras razones por el bajo impuesto predial y la escasa regulación del uso de suelo de esa zona. De aquí que entre 2002 y 2012 el precio de la tierra por hectárea en Cotacachi se haya incrementado en 1.462,5 % (Quishpe y Alvarado, 2012, 8).

Estos no son datos irrelevantes, sobre todo si se tiene en cuenta que la construcción de casas de lujo y de conjuntos residenciales para extranjeros se ha dado en las mismas zonas en las que se asentaban las ex haciendas del sistema del Huasipungo, en el que los patrones entregaban una parcela de tierra a los indígenas a cambio de trabajo. De hecho, la Comunidad de Santa Bárbara de la Esperanza, en Cotacachi, es un ejemplo elocuente de lo dicho, ya que gran parte de los territorios de las ex haciendas ahora están en manos de los inmigrantes de privilegio, mostrando así la articulación y el ‘montaje’ de antiguas y nuevas formas de desigualdad socioespacial.

Las fronteras simbólicas en el espacio urbano

En el segundo ámbito, referido a la dimensión o escala simbólica de lo urbano, es preciso indicar que sobre las ciudades y sociedades en las que se han reubicado las migraciones norte-sur se han producido un conjunto de geografías imaginarias occidentalistas y exotistas que, invariablemente,

han inscrito a dichas urbes y poblaciones latinoamericanas en específicas coordenadas temporales, económicas, sociales y raciales.

Esta forma de orientalismo urbano ha sido desplegada por instituciones estadounidenses y promotores globales de estilos de vida que han promovido la reubicación transnacional de los estadounidenses, pero también ha sido producida por los propios expatriados americanos a través de un conjunto de narrativas y discursos.

De hecho, estas representaciones —que muestran la persistencia renovada de imaginarios coloniales— se han encargado de resaltar ciertas cualidades y características del espacio y sujetos representados, provocando una esencialización de los mismos y generando estereotipos reduccionistas que son muy útiles para la mercantilización de estilos de vida.

El caso de San Miguel de Allende, en México, muestra que un tópico recurrente de los imaginarios geográficos estadounidenses es la concepción de la frontera entre Estados Unidos y América Latina como un umbral mágico que conduce a un espacio fetichizado y exótico. Esto fue formulado en 1935 por Heath Bowman y Stirling Dickinson¹⁴, dos jóvenes estadounidenses que, “escapando de las distracciones de la civilización”, se adentraron en México y señalaron que cruzar la frontera en dirección norte-sur “[...] es la transformación más rápida que encontrarás en cualquier parte del mundo” (Bowman y Dickinson, 1935, 3). Casi ochenta años después, el ensayista Morris Berman, un expatriado estadounidense que desde 2006 se radicó en el estado de Guanajuato, señalaba algo similar: “A pesar de sus esfuerzos por emular a Estados Unidos, existe algo arcaico, primitivo y eterno en México. Esto es lo que yo quería para mi vida, pues es característico de las sociedades tradicionales. Cruzar la frontera fue como zambullirme en un espejo: todo es instantáneamente lo contrario” (Berman, 2012, 199-200).

Estos ejemplos muestran que, desde los imaginarios estadounidenses, la frontera ha operado como una geografía capaz de instituir un orden de sentido que distingue el espacio familiar de la “civilización” (Estados Unidos) de un espacio considerado “primitivo” (en este caso, América Latina),

¹⁴ Dickinson fue uno de los principales promotores de la inicial migración norteamericana a San Miguel de Allende.

que es considerado antagónico, pero siempre complementario. Este orden de sentido, claramente, se ha refractado hacia las ciudades y sociedades en las que se han reubicado los expatriados norteamericanos.

Además, como muestran estas narraciones, el desplazamiento norteamericano al sur de la frontera también ha sido concebido como una “travesía retrospectiva” (Sontag, 2007, 309), es decir, como un viaje temporal hacia el pasado, donde perdurarían reminiscencias de lo “arcaico”. La frontera, dentro de la geografía imaginaria estadounidense, es vista como una temporalidad espacializada y opera como cronopolítica que produce la “negación de coetaneidad” (Fabian, [1983] 2014). Es decir que desde ciertos imaginarios geográficos estadounidenses no somos “contemporáneos de los estadounidenses, pues somos considerados “sociedades tradicionales”, es decir, sociedades que estamos fuera del curso de la historia o sociedades que han sido inscritas como la permanente infancia de “Occidente”.

El caso de San Miguel también muestra que las ciudades en las que se han reubicado los norteamericanos figuran como una tierra promisoría predispuesta a ser ocupada, es decir, constituyen un “viejo oeste americano”, pero en América Latina. La figuración de las ciudades latinoamericanas como emplazamientos edénicos para aquellos norteamericanos pertenecientes a una clase media blanca pauperizada es un elemento medular de la simbolización espacial instituida. Según este imaginario, reubicarse en Latinoamérica permitiría a los estadounidenses “vivir como la realeza” (Franz y Havens, 2006, 486).

Otro tópico repetitivo de estas geografías imaginarias ha sido la inscripción de lo latinoamericano y mexicano como “servidumbre” y de lo estadounidense como “estilo de vida”. Esto se refleja en un sinnúmero de enunciados como los siguientes: “cuarenta estadounidenses más aquí [en San Miguel] significan cuarenta trabajos más de mucama” (citado en Croucher, 2009, 481); “los sirvientes [en San Miguel] cuestan \$ 8 al mes” (Revista Life, 1948, 57; o, “Los sirvientes mexicanos a menudo han tenido poca escolaridad; muchos no pueden leer ni escribir. Además, el trabajo y el dinero no siempre son realmente importantes para ellos” (Norman, 1972, 77).

Esta división entre ‘estilo de vida’ y ‘servidumbre’ establecida en los imaginarios geográficos estadounidenses no es un simple reflejo de un estatus económico diferenciado –que también se construye a través de la conquista

del espacio urbano—, sino que constituye uno de los mecanismos simbólicos a través de los cuales se han producido figuraciones raciales sobre lo mexicano y lo latinoamericano dentro de Estados Unidos. Al ser formulados una y otra vez —de diversas formas y en distintos contextos históricos—, estos enunciados convierten en “naturaleza” lo que es resultado de un desarrollo geográfico desigual. Se trata, en síntesis, de una externalización de la frontera estadounidense en sus dimensiones simbólicas y raciales.

Por su parte, el caso de Cotacachi, en Ecuador, tiene similitudes estructurales. En consonancia con lo dicho, los imaginarios geográficos estadounidenses, exotistas y occidentalistas, indican que “las manifestaciones culturales indígenas, muchas de ellas muy distintas a las de sus países de origen” (Barragán, 2013), así como la fascinación “con la cultura indígena y el shamanismo” (Vallejo, 2012), son argumentos que se enfatizan frecuentemente al momento de justificar la elección de este destino residencial.

La conversión de Cotacachi en una ‘cultura’ lejana, homogénea y exótica ha constituido un valor agregado para los jubilados, pero también, como es evidente, ha significado un nuevo proceso de racialización.

La coproducción de ‘ancestralidad’, así como la imaginación occidental y su voraz búsqueda de autenticidad en un contexto poscolonial (Korpela, 2010), sumados a los recientes procesos de desposesión en Estados Unidos, se han articulado de forma contingente para producir una inmigración para la cual el “norte” está en un “sur aséptico”.

En este sentido, la reubicación y reenclavamiento extraterritorial de las clases medias blancas estadounidenses, síntoma del declive del “sueño americano blanco”, no solo es indisociable del surgimiento de nuevas relaciones espaciales, sino que ha supuesto construir nuevos vínculos simbólicos con espacios y poblaciones latinoamericanos que han sido producidos históricamente como otredades radicales.

En estas nuevas relaciones simbólicas se puede identificar, siguiendo los términos de Michel-Rolph Trouillot ([2003] 2011), una geografía de la imaginación que está atada a una geografía global de la administración de poblaciones —consideradas excedentarias— y de los espacios —considerados radicalmente diferentes—. Esta geografía de la imaginación también expresa una novedosa forma de externalización simbólica de la frontera estadounidense hacia ciertas ciudades latinoamericanas.

Las fronteras de la sociabilidad urbana

Por último, en el tercer ámbito, referido a la dimensión o escala de las relaciones sociales urbanas cotidianas, es preciso indicar que en las ciudades en las que se han reubicado los expatriados estadounidenses –entendidas como nuevas zonas de contacto global– se han estructurado fronteras sociales microescalares y vínculos habituales asimétricos debido al encuentro cotidiano de grupos sociales desiguales.

Esto debido a que, el trasladarse a un país “menos desarrollado”, los expatriados estadounidenses, a pesar de haber enfrentado procesos de desposesión en su sociedad de origen, tienden a convertirse en una suerte de élites locales. Este proceso se articula por sus características sociales –ingresos, nacionalidad, estatus migratorio, capital racial–, pero sobre todo responde a las asimetrías estructurales entre Estados Unidos y “el resto” de ciudades y países latinoamericanos.

Esta dimensión urbana hace énfasis en la rearticulación asimétrica de las “condiciones de sociabilidad que definen un nodo espacial particular” (Gordillo, 2018, 110). En este sentido, es posible señalar que la externalización de la frontera estadounidense opera en esta escala a través de un proceso contradictorio de proximidad espacial y distanciamiento social, de contacto y separación. Se trata de una distante cercanía que permea distintos ámbitos de la vida social y urbana. En esta escala, no está por demás decirlo, convergen todas las anteriores.

Estas fronteras que se trazan en la sociabilidad cotidiana pueden ser resumidas en el concepto de “extranjerización de los nativos”, que supone un entramado de experiencias de alteridad que han debido enfrentar vastas franjas de la población local ante la reubicación transnacional de los migrantes de privilegio. Esta extranjerización está marcada por múltiples modos de exclusión, desprotección, expulsión, desposesión, inferiorización y micro racismos.

Estas experiencias de alteridad y estos procesos de extranjerización de los nativos se manifiestan de muchas maneras. El ejemplo más evidente es la expulsión residencial, directa o indirecta, de familias nativas de las ciudades receptoras de migrantes de “alta renta”. Sin embargo, la “extranjerización de los “nativos” es un proceso integral que, con la ayuda de gobiernos

locales, también se ha construido a través de la reubicación periférica de un conjunto de prácticas de carácter popular, como celebraciones, procesiones e intercambios simbólicos y materiales.

Por otro lado, la condición de extranjería de los “nativos” también se refleja en que hay una percepción local que indica que las vidas nativas están más expuestas y desprotegidas que la vida de los estadounidenses que de a poco llegan a residir en las ciudades latinoamericanas. Las vidas de los lugareños latinoamericanos son consideradas, hasta cierto punto, superfluas y residuales por el mismo hecho de que sus muertes no tienen el mismo impacto público, político, mediático ni económico que la de un estadounidense.

Esta frontera que delimita la protección y desprotección es clara si, por ejemplo, se analizan las muertes violentas en la ciudad de San Miguel de Allende en México. De hecho, Guanajuato fue el estado mexicano más violento en 2019, al registrar una tasa de 61 homicidios por cada 100 mil habitantes. En este contexto, el municipio de San Miguel de Allende sobrepasó la media estatal al registrar una tasa de 64 asesinatos por cada 100 mil habitantes (INEGI, 2020) Del total de homicidios registrados en el municipio en los últimos treinta años, solo nueve han sido de extranjeros.

El caso de Cotacachi en Ecuador tiene similitudes estructurales, sobre todo si se analiza que la colonia de retirados estadounidenses ha trazado un conjunto de demandas sociales al solicitar, por ejemplo, la implementación de políticas de seguridad ciudadana focalizadas en esta franja poblacional.

La paradoja de esto consiste en que, a pesar de los imaginarios geográficos edénicos que se han construido sobre San Miguel de Allende y Cotacachi, muchos de los adultos mayores estadounidenses se guían por una lógica securitaria de amurallamiento residencial, social y ambiental ante un contexto que, a ras de suelo, no reúne las características de los folletos turísticos.

De forma breve y esquemática, estas son las dimensiones o escalas en que la frontera estadounidense se ha externalizado de forma diferenciada hacia distintas ciudades latinoamericanas.

Conclusiones

La idea de que Estados Unidos es un país occidental, rico y desarrollado; la idea de que es la principal nación receptora de migrantes; la idea de una migración “norte-sur” articulada alrededor de un “estilo de vida transnacional”; la (auto)nominación de ‘expatriados americanos’ como contrapunto y oposición a la visión racializada de los migrantes... son tópicos que ocultan más de lo que revelan.

El “norte”, más que una referencia geográfica, es una idea que se ha ido desfondando y perdiendo su sustrato material. En otras palabras, las categorías geohistóricas naturalizadas de “norte” y “sur”, “centro” y “periferia”, así como las relaciones hegemónicas, materiales y asimétricas que las han sostenido, se están reconfigurando. Dentro de este proceso de mutación se han producido, tomando prestada la conceptualización de Barragán (2009), otro tipo de “ejemonías”: nuevos corredores, rutas, relaciones espaciales, ciudades y zonas de contacto global, es decir, toda una geografía histórica específica.

Como estrategia para mostrar este conjunto de transformaciones, este trabajo se ha focalizado en varias dimensiones de la reubicación de migrantes norteamericanos en ciudades latinoamericanas. Esto ha permitido mostrar, por un lado, el despliegue expansivo de una novedosa externalización de la frontera estadounidense que opera de forma radicalmente diferente cuando la dirección del flujo migratorio va de norte a sur. Bajo este prisma comprensivo, la tradicional lógica securitaria para controlar, lo más lejos posible, la amenaza que supuestamente representarían los migrantes populares que se dirigen hacia ciudades de Estados Unidos adopta otros rostros.

De hecho, uno de los rostros que adquiere esta externalización diferenciada de la frontera, como se ha mostrado, es la reubicación transnacional –sistémica, sistemática y silenciosa– de una población considerada, hasta cierto punto, excedentaria. Porque, ¿qué crisis política y social se desencadenaría si a los jubilados estadounidenses, pertenecientes a una clase media blanca en declive, no se les ofreciera o no adoptaran una solución espacial extraterritorial? En este sentido, la solución espacial transnacional, entendida como estrategia individual pero también como

forma en que se reorganiza territorialmente el capital, se presenta como un mecanismo geopolítico inseparable de las dinámicas estructurales de acumulación y desposesión.

En este marco, es posible pensar que las ciudades latinoamericanas en las que se han reubicado los migrantes estadounidenses forman parte de esa larga lista de espacios que, históricamente, han sido concebidos como tierras capaces de absorber los ‘residuos humanos’ de las naciones más ricas y poderosas del mundo. Sin embargo, por las desigualdades estructurales entre Estados Unidos y América Latina, ese *demos* residual, con solo cruzar la frontera en dirección norte-sur, puede convertirse en una población privilegiada que mejora sus condiciones de vida.

Otro de los rostros que, como se ha visto, adopta esta novedosa y diferenciada externalización de la frontera estadounidense es su capacidad para operar en múltiples dimensiones. De hecho, las recursiones fractales de la frontera –una estructura multiescalar que reproduce antagonismos de forma renovada en distintas dimensiones– permean las relaciones espaciales, simbólicas e interaccionales en las ciudades latinoamericanas receptoras de la migración norte-sur. Estas escalas son las que, más allá de los tratados bilaterales, han garantizado la perdurabilidad de la externalización diferenciada de la frontera estadounidense y de sus asimetrías constitutivas y constituyentes.

Además, el análisis de la migración norte-sur de estadounidenses hacia ciudades latinoamericanas ha permitido señalar que las transformaciones internas de una sociedad, como es en este caso la estadounidense, se traducen en transformaciones externas, como sucede con las sociedades y ciudades latinoamericanas en las cuales se han reubicado residencialmente los jubilados.

Para plantearlo en términos más concretos, se trata de regímenes urbanos interconectados de segregación, así como de una articulación geográfica sincrónica de los regímenes de desposesión dentro del capitalismo, regímenes que están racialmente estructurados. Desde esta lectura multisituada, la ciudad deja de ser vista como una unidad autocontenida, para ser comprendida como un proceso dinámico que condiciona y está condicionado por la articulación de cambiantes relaciones de poder –locales, estatales, económicas y geopolíticas– que se producen dentro y fuera de ella.

Por último, cabe indicar que los expatriados estadounidenses han creído que al cruzar la frontera en dirección norte-sur la dejaban atrás. Sin embargo, como si fuera una sombra, llevan la frontera encima. La frontera los atraviesa, está inscrita en sus cuerpos, en sus miradas, en sus discursos, en sus imaginarios geográficos, pero también condiciona sus relaciones privilegiadas a nivel material, espacial, simbólico y cotidiano en las ciudades latinoamericanas receptoras. Claramente, esta forma en que se externaliza la frontera estadounidense es radicalmente diferente a la que opera cuando hay migraciones populares que se dirigen desde ciudades del sur hacia ciudades del norte del continente.

Bibliografía

- Álvarez-Velasco, S. (2023). Desde la región andina al norte, al sur y al noreste. La producción espacio de corredores migratorios. En: Santana, A. Martínez, A. y Muggenthaler F. (comp.), *Y aquí estamos. Migraciones populares, trabajo y economía*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg.
- Barragán, R. (2009) Hegemonías y “Ejemonías”: las relaciones entre el Estado Central y las regiones (Bolivia, 1825-1952). En: *Íconos: revista de ciencias sociales*, Quito: FLACSO sede Ecuador, (n.34, mayo 2009): pp. 39-51. ISSN: 1390-1249
- Barragán, R. (2013): *Inmigración extranjera en Cotacachi*. Diario El Norte.
- Berman, M. (2012). *Las raíces del fracaso americano*. Barcelona: Sexto Piso.
- Blackburn, R. (2010). *El futuro del sistema de pensiones. Crisis financiera y Estado de Bienestar*. Madrid: Akal.
- Bourgois, P. [2003] (2010). *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bowman, H. & Dickinson, S. (1935). *Mexican Odyssey*. Chicago & New York. Willet, Clark & Company.
- Caggiano, S, & Segura, R. (2014). “Migración, fronteras y desplazamientos en la ciudad. Dinámicas de la alteridad urbana en Buenos Aires”, en *Revista de Estudios Sociales*. N° 48, 29-42.
- Caldeira, T. [2000] (2007). *Ciudad de muros*. Barcelona: Gedisa.

- Cohen, E. (1977). Expatriate Communities. *Current Sociology*. No. 24, January, p. 5-90.
- Croucher, S. (2009) Migrants of Privilege: The Political Transnationalism of Americans in Mexico. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 16, 463-491.
- De Genova, N. (2002). Migrant “Illegality” and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 31 (2002), pp. 419-447.
- Düvell, F. (2003). The globalisation of migration control. *OpenDemocracy*, <http://bit.ly/2bDM10T>
- El Universal (2017). *Oferta Inmobiliaria en San Miguel de Allende*. México.
- Elias, N. & Scotson, J. ([1965] 2016). *Establecidos y marginados. Una investigación sociológica sobre problemas comunitarios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fabian, J. [1983] 2014). *Time and the other: how anthropology makes its object*. New York: Columbia University Press.
- Flores, M. & Guerra, P. (2016). Entre lo local y lo foráneo: Gentrificación y discriminación en San Miguel de Allende, Guanajuato. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 9, núm. 18, jul.-dic. 2016, pp. 183-206.
- Franz, C. & Havens, L. (2006). *The People’s Guide to Mexico*. USA: Avalon Travel.
- Gordillo, G. (2018). *Los escombros del progreso. Ciudades perdidas, estaciones abandonadas y deforestación sojera en el norte argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Harvey, D. (2005). El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. Buenos Aires: CLACSO.
- [1981] (2014). La solución espacial: Hegel, Von Thünen y Marx. In D. Harvey, *Los espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Hayes, M. (2013). Una nueva migración económica: el arbitraje geográfico de los jubilados estadounidenses hacia los países andinos. *Andina Migrante*, No. 15, pp. 2-13.
- (2017). North–South migrations and the asymmetric expulsions of late capitalism: Global inequality, arbitrage, and new dynamics of North–South transnationalism. *Migration Studies*, 5, 116-135
<https://doi.org/10.1093/migration/mnw030>

- Hayes, M. (2020). *Gringolandia. Migración norte-sur y desigualdad global*. Quito: Abya-Yala.
- INEGI (2020). Censo General de Población y Vivienda de México.
- (2020). Muertes por homicidio en San Miguel de Allende 1990-2019.
- Janoschka, M. (2011). Imaginarios del turismo residencial en Costa Rica. Negociaciones de pertenencia y apropiación simbólica de espacios y lugares: una relación conflictiva. In T. Mazón, R. Huete & A. Mantecón (Eds.), *Construir una nueva vida. Los espacios del turismo y la migración residencial*. Barcelona: Editorial Milrazones.
- Korpela, M. (2010). A Postcolonial Imagination? Westerners Searching for Authenticity in India. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volume 36, Pages 1299-1315.
- Life (1948). GI Paradise. Veterans go to Mexico to study art, live cheaply and have a good time. January 5, pp. 56-59.
- Lomnitz, C. (2011). Los orígenes de nuestra supuesta homogeneidad: breve arqueología de la unidad nacional en México. In A. Grimson (Ed.), *Antropología ahora. Debates sobre la alteridad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Marcus, G. (2001). Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades*, 11 (22): 111-127
- McAuliffe, M. y A. Triandafyllidou (eds.), 2021. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra.
- Norman, J. (1972). *Terry's Guide To Mexico*. New York: Doubleday & Company, Inc.
- OIM's Global Migration Data Analysis Centre. (2020). Global Migration Trends. Factsheet.
- Pratt, M. L. (2010). *Ojos Imperiales. Literatura de viajes y transculturación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Quishpe, V. & Alvarado, M. (2012). Cotacachi: Derecho a la tierra frente a urbanizaciones y especulación. Quito: SIPAE.
- Santillán, A. (2019). *La construcción imaginaria del Sur de Quito*. Quito: FLACSO.
- Sassen, S. (2006). La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas. *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 27: 19-39.

- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Schiller, G. & Salazar, N. (2013). Regimes of Mobility Across the Globe. En *Journal of Ethnic and Racial Studies*, 39:2, pp. 183-200.
- Sheller, M. & Urry, J. [2006] (2018) Movilizando el nuevo paradigma de las movilidades. *Quid* 16, N°10 -Dic. 2018 - Mayo. 2018- (333-355)
- Sontag, S. (2007). *Cuestión de énfasis*. Colombia: Alfaguara.
- Turner, F. J. (1987). El significado de la frontera en la historia americana. *Secuencia*, No. 7, enero-abril, 187-207.
- Trouillot, Michel-Rolph [2003] (2011). *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Cauca-Bogotá: Universidad del Cauca-Universidad de los Andes.
- Vallejo, P. (2012). *La construcción de un destino con encanto*. ¡Clave! Portal de bienes raíces.
- Varela, A. (2015). La “securitización” de la gubernamentalidad migratoria mediante la “externalización” de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica. *Contemporánea*, No 4. <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/contemporanea/article/view/6270/7104>
- Wacquant, L. [1994] (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos de milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- [2006] (2013). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Xiang, B. (2013) Multi-scalar ethnography: An approach for critical engagement with migration and social change. *Ethnography* 2013 14: 282 originally published online 13 June 2013.
DOI: 10.1177/1466138113491669
- Yea, R. (2015). Deslices del “mestizo” en la frontera norte. En D. Gleizer, P. López (Comps.), *Nación y alteridad. Mestizos, indígenas y extranjeros en el proceso de formación nacional*. México: UAMEyC.

La naturalización de los paisajes clandestinos de la desaparición en América Latina: reflexiones desde el caso mexicano

Sabrina Melenotte¹

Introducción

Este artículo propone ampliar algunos de nuestros conceptos y métodos para estudiar la violencia desde una perspectiva espacial, al integrar al enfoque de la geografía un análisis “paisajístico”. Si bien el giro espacial ha permitido re-politizar y re-historizar varios espacios violentos en Latinoamérica (Salamanca y Colombo 2019), hoy en día los fenómenos de desaparición en un contexto globalizado como el mexicano –pero podríamos decirlo también de la Cuenca mediterránea y otros espacios urbanos y fronterizos–, confieren un rol renovado a la naturaleza en los análisis de la violencia, así como a nuestra mirada sobre ella.

Esta reflexión se me impuso al analizar antropológica y sensiblemente la materialización de la desaparición (sea forzada o no) y de las huellas

1 CIESAS/IRD. Sabrina Melenotte es doctora en antropología social, con especialidad en antropología política. Investigadora en el Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD) y afiliada a la Unidad de Investigación sobre Migraciones y Sociedades (URMIS) en Francia, es actualmente investigadora invitada en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) de México. Trabaja sobre los efectos sociales de la violencia con sobrevivientes de la masacre de Acteal en Chiapas y con familiares de personas desaparecidas que buscan a sus seres queridos en Guerrero y Veracruz. Desarrolla una antropología de la desaparición desde la materialización de la ausencia, las huellas de la violencia y el acceso a la justicia, con un enfoque de género. Ha coordinado varios números de revista, entre ellos “Paysages politiques de la disparition” (revista *Condition Humaine / Conditions politiques*) y el libro colectivo *México. Una tierra de desaparecidos* (en francés y pronto publicado en español). Es también miembro del Comité editorial de la revista *Violence. An International Journal* y de la sección Otros Saberes en la Latin American Studies Association (LASA).

de la violencia en México que resaltan durante las búsquedas de personas desaparecidas. Estas observaciones, procedentes de mi trabajo de campo, me obligaron a transformar tanto mis análisis espaciales de la violencia, así como el objeto de los dispositivos desaparecedores y la manera de mirar las violencias. Pude analizar ahí procesos espaciales de lo que llamé el “reensalvajamiento” de espacios clandestinos de la desaparición y la fabricación de actividades clandestinas, incluso en el seno de “espacios institucionales de la muerte”, como lo son las fosas comunes, los panteones o las morgues.

Por “reensalvajamiento” me refiero al uso criminal de la naturaleza como el lugar de destino de los cadáveres tirados “en cualquier lugar”, es decir lejos de la mirada humana o en espacios antiguamente domesticados y reapropiados primero por los criminales, luego abandonados y, finalmente, reapropiados por la naturaleza para encubrir el crimen. Al crear espacios clandestinos y criminales, los poderes necropolíticos necesitan de la naturaleza para asociar el cuerpo asesinado con el desecho o con un espacio “natural” y “salvaje”.

Sin embargo, durante las búsquedas “en campo” que empezaron a multiplicarse en México después de 2015², la naturaleza se convirtió en un actor en sí y se politizó con los gestos y las sensibilidades cotidianas de las familias que recorrían desiertos, montañas, calles de hormigón e incluso se sumergían en lagos y ríos. Esta nueva y doble agencia de la naturaleza (a la vez un actor activo de las violencias y de las búsquedas pos-violencias) se observa en varios lugares del mundo, por ejemplo, en la cuenca mediterránea.

2 Precisemos que las búsquedas de personas desaparecidas en México empezaron mucho antes de 2006. Las primeras organizaciones emergieron a raíz de las persecuciones, detenciones ilegales y desapariciones de militantes de movimientos sociales, políticos y armados opuestos al gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las décadas de los años 1970 y 1980, por ejemplo el ¡Comité Eureka! fundado en 1977 y liderado por Rosario Ibarra de Piedra, madre de Jesús Piedra Ibarra, integrante de la Liga Comunista 23 de Septiembre y secuestrado por miembros de la Dirección Federal de Seguridad en Monterrey (Estado de Nuevo León, norte del país). Si los primeros años de la “guerra contra el narcotráfico” impulsada por Felipe Calderón Hinojosa en 2006 fueron años de anestesia para las movilizaciones sociales, éstas retomaron fuerza con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad encabezado por el poeta Javier Sicilia en 2011, cuando asesinaron a su hijo, y más aún después de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en 2014. Los colectivos de búsqueda de personas desaparecidas se multiplicaron después de 2015 y emprendieron diferentes actividades como las “búsquedas en campo” que consistían en salir en la naturaleza para buscar fosas clandestinas, como lo fue primero en el norte del país o como lo pude analizar con el grupo de buscadores “Los Otros Desaparecidos” en 2016 (Melenotte 2020a). Hoy en día también existen “búsquedas en vida” que consisten en buscar en hospitales, cárceles, centros de reducción de riesgos o simplemente en las calles.

nea de Europa, las montañas o los ríos húmedos y tropicales de Guerrero, los áridos desiertos de Sonora en México, de Atacama en Chile o del Sahara en Marruecos. Bellos y violentos, son espacios a priori idílicos, pero albergan historias trágicas enterradas o emergentes en la superficie de la tierra. Al explorar la tierra en sus entrañas, las familias de personas desaparecidas se autonombraron “buscadoras” o “rastreadoras”³ por salir a buscar a sus seres queridos en espacios inesperados, como son los inmensos espacios naturales donde brotan miles de fosas clandestinas en los últimos años. Hicieron de la fosa la nueva metáfora de la nación – “México es una enorme fosa”, dijo el poeta Javier Sicilia – y dicen querer “desenterrar la verdad”.

Para entender mejor lo que considero hoy un nuevo giro en los estudios espaciales y de la violencia, partiré del análisis de las expresiones complejas de las muertes y desapariciones brutales en el seno de los estudios de la violencia en América Latina, enfocándome luego en el caso mexicano. En un primer momento, mostraré cómo los espacios clandestinos de la violencia de la segunda mitad del siglo XX, particularmente los de la desaparición en el Cono Sur, fueron enmarcados espacialmente en los estados-naciones y un poder soberano estatal, que se expresó sobre todo en la violencia política de la desaparición forzada (es decir con la implicación de agentes estatales) y en el arquetipo del “campo”. Mediante el análisis de las desapariciones y de las muertes masivas en México pondré en relieve cómo las fronteras, tanto de las violencias como de sus expresiones espaciales, se ampliaron a medida que la responsabilidad de la violencia se diluyó.

Propongo llamar a estos espacios de la violencia “paisajes políticos de la desaparición” (Melenotte 2022), para dar cuenta, a la vez, del cambio cualitativo de las violencias contemporáneas y de su materialización en espacios cada vez más vastos. Este giro obliga a pensar bajo una nueva luz la naturaleza como un nuevo espacio y sujeto político en los estudios sobre violencias, y no solo como un trasfondo estético donde ocurren las violencias.

Para ilustrar este punto, en un segundo momento me apoyaré en mis observaciones etnográficas en el Estado de Guerrero desde 2016 y en el de Veracruz desde 2020, donde pude acompañar a colectivos y familia-

3 Aunque también existen hombres que buscan a sus seres queridos en México, hablaré de “buscadoras” al femenino ya que son en su mayoría mujeres.

res de personas desaparecidas. De ahí surge un análisis de cuatro espacios clandestinos de la violencia (el basurero, la fosa clandestina, la morgue y el campo de exterminio), para entender la complejidad de los usos espaciales de la violencia en México, que asocian el cuerpo muerto al desecho y fabrican así un “reensalvajamiento” de la Otridad en el espacio y en los sujetos así producidos.

Después me detendré en el papel de las búsquedas de personas desaparecidas por sus familiares como una exploración un tanto errática de *terrae incognitae* que se asemeja a rituales civiles en medio de una naturaleza pletórica. Sus pasos sobre los mismos espacios clandestinos y criminales tienen un significado importante ya que resemantizan el territorio para darle un potencial reparador para las buscadoras y para reconectar con la humanidad a los muertos que yacen en espacios clandestinos.

Finalmente, propongo que mirar estos paisajes ambivalentes implica saber leer las “huellas clandestinas” que brotan de los paisajes de la desaparición y que las buscadoras aprendieron a leer para encontrar fosas clandestinas. Estas huellas son “casi imperceptibles”, pero operan como “cicatrices” que politizan la naturaleza.

De las “lógicas del campo” a la activación de la naturaleza violentada

En Latinoamérica existen muchos trabajos que estudiaron comunidades específicas o lugares de exhumaciones pos-conflicto, rurales o urbanos, como, por ejemplo, en Guatemala (Sanford 2003), en Perú (Willis 2018) y en Colombia (CNMH 2018). Otros mostraron como militantes y simpatizantes de grupos de oposición o de guerrillas fueron retenidos y torturados en bases militares, en cárceles y prisiones secretas, o en Centros Clandestinos de Detención durante las dictaduras de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay o en el México de los años setenta⁴ (Calveiro 1998; Allier Mon-

4 A diferencia de las dictaduras del Cono Sur, México ha conocido un periodo llamado “Guerra Sucia” que abarca un periodo décadas desde los años cincuenta hasta finales de los noventa, pero que fue delimitado en 2021 por la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de

taño & Crenzel 2015; Colombo 2017a). En la mayor parte de los casos, la excepcionalidad caracterizaba estos espacios violentados, debido a su marginalidad (Das & Poole 2004) o a la voluntaria sustracción de la protección de la ley en el seno de espacios de la soberanía estatal. Varios autores retomaron la formulación de “estado de excepción” propuesta inicialmente por Carl Schmitt, retomada después por Giorgio Agamben, para calificar los espacios y tiempos de crisis donde las fronteras entre política y derecho se desdibujaron. Estos análisis muestran que las “lógicas del campo” (Agamben 2005 [2003]) suspendieron el derecho y las libertades construyendo un poder “fuera de la ley”, donde la excepción estructura la soberanía y la violencia constituye la forma originaria del derecho (Mbembé 2011).

Otro aspecto espacial de estas violencias de Estado, generalmente menos estudiado, fueron los programas de administración de la población y de construcción de espacios públicos por parte de regímenes autoritarios, utilizando lógicas de desarrollo en lugar de la violencia directa. Por ejemplo, las lógicas contra-insurreccionales desplegadas en Chiapas después del levantamiento zapatista de 1994 declinaron primero con la militarización y el paramilitarismo alrededor de las comunidades indígenas que eran bases de apoyo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); en los años 2000 tomó otro rostro con las ciudades rurales de Chiapas para acabar con las comunidades rebeldes zapatistas. Lo mismo sucede en Argentina con los programas de desarrollo de las ciudades estratégicas (Colombo 2019) o los múltiples megaproyectos latinoamericanos contemporáneos, como la construcción del muy controvertido Tren Maya actualmente en México, bajo la custodia de la Guardia Nacional y en nombre del “desarrollo”.

La fabricación y transformación de territorios y ciudades enteras en contextos violentados transforman no solo los espacios, sino las modalidades de los habitantes de “vivir el lugar”, de sentirlo, de habitarlo, de concebirlo. Las políticas implementadas durante los regímenes autoritarios del

1965 a 1990, a una temporalidad de 25 años. La “Guerra Sucia” se caracterizó por medidas de represión político-militar y estrategias contra-insurreccionales contra movimientos de oposición política y armada ubicados sobre todo en Estados como el de Guerrero, Oaxaca o de Chihuahua. Véase el trabajo de Camilo Vicente Ovalle, *[Tiempo suspendido] Una historia de la desaparición forzada en México, 1940-1980*, Meyer, Lorenzo. México: Bonilla Artigas Editores, 2019; así como el de Eugenia Allier, especialista del movimiento de 1968, actualmente responsable del informe final de esta Comisión por la Verdad de la Guerra sucia, a punto de estar publicado.

pasado tienen un legado en las relaciones socioespaciales del presente (Colombo & Salamanca 2018). Son paisajes rurales o urbanos que son drásticamente transformados y reconfigurados que pueden totalmente borrar las violencias ejercidas por las fuerzas estatales y militares. Este silenciamiento espacial de las huellas de la violencia a través de proyectos territoriales y urbanos inscriben lo político en el espacio y los programas de políticas públicas en diseños arquitectónicos y urbanísticos. El “estado de excepción” se impone produciendo una desprotección y una vulnerabilidad de las personas, tanto en un sentido jurídico-legal como en la materialización espacial que las hace posible.

El espacio de las violencias se ha abordado también desde la memoria y la materialización desde experiencias museográficas o artísticas, a menudo monumentales, de las memorias de los pasados violentos recientes en América Latina, sobre todo a raíz de las dictaduras. Después de los asesinatos en masa, los colectivos de familias cercanas a las víctimas suelen desempeñar un papel preponderante en la labor de conmemoración para “acordarse” o hacer de los antiguos lugares de tortura nuevos espacios de memoria, sobre todo a través de los museos conmemorativos en varios países latinoamericanos (Jelin & Langland 2003; Sánchez 2006; Hite 2012; Robben 2012; Colombo & Schindel 2014; Rufer 2014). Recientemente también, las caídas de las estatuas en varias partes de América Latina y la irrupción de anti-monumentos en México (Ovalle & Díaz Tovar 2019) escriben otra historia, no-oficial, de hechos violentos olvidados de los relatos nacionales, desde dinámicas espaciales centrales para las apuestas políticas del presente (Melenotte 2023). Estos retos sobre los significados espaciales demuestran que la memoria de la violencia no solo va cambiando según las épocas, sino que se inscribe en espacios mutantes, que crean narrativas cambiantes.

En el caso de las desapariciones forzadas en Argentina estudiado desde el enfoque espacial, Colombo piensa la producción del espacio desde una perspectiva relacional donde la experiencia de los sujetos violentados es central y argumenta que “los relatos de memoria no sólo ofrecen representaciones de los espacios de desaparición, sino que son, a su vez –y sobre todo– un modo de construir performativamente estos espacios de violencia” (Colombo 2017a, pp. 24-25). Los modos de habitar y utilizar los es-

pacios después de las violencias son parte de la forma en que los paisajes mutan, aunque las huellas materiales permanezcan aparentemente intactas.

Es importante subrayar que la producción social y política de espacios clandestinos se daba en el marco de los estados nacionales, para pensar la exclusión y desprotección de los ciudadanos por parte del poder soberano estatal, asociados a la figura del detenido-desaparecido. El “poder desaparecer” inaugurado en América Latina en el Cono Sur (Calveiro 1998) estaba vinculado a las estrategias contra-insurreccionales que consistían en “hacer desaparecer”, poniendo en el centro de las desapariciones forzadas a agentes estatales activos. Pero incluso en estos casos, si bien los Centros Clandestinos de Detención (CDD) han sido los “epicentros” de las experiencias de la desaparición forzada en Argentina (Calveiro 1998; Schindel 2004; Feld 2010), Colombo recordó que existe en realidad una “constelación de espacios de desaparición” (2017a p. 22) –que ella abordó desde Tucumán–, por lo que afirma la necesidad de salir de la serie lineal “secuestro clandestino-tortura-fusilamiento-ocultamiento de los cuerpos”, para entender las expresiones múltiples de la desaparición y los espacios clandestinos asociados.

Podríamos enfatizar este argumento recordando que en Perú, en Colombia o en Guatemala, siempre han existido comunidades rurales e indígenas con fosas “clandestinas” fuera de espacios cerrados y definidos como lo eran los Centros de Detención, las bases militares o las cárceles. También los famosos “vuelos de la muerte” tanto en Argentina como en México han mostrado como el mar engulle a los cuerpos arrojados, y lo mismo sucedió con el Río Magdalena en Colombia.

Sin embargo, los estudios recientes sobre migraciones y muertes en Europa probablemente dieron un paso más en el análisis espacial de la violencia y en especial los estudios sobre la desaparición y la muerte. Schindel (2020) ha mostrado que la producción política de las fronteras y de las poblaciones desplazadas aumentan, por un lado, la consolidación de estados nacionales étnicamente homogéneos y, por otro lado, la desprotección civil y la exposición física a la intemperie, que implican un estado de naturaleza asociado al salvajismo y la anarquía. Al producir sujetos “refugiados”, es decir fuera de la protección soberana del Estado, van creando nuevas formas de existencias donde la desprotección predomina y la desaparición se configura de un modo novedoso: “no por acción, sino por omisión; no

encerrando, sino abandonando en las afueras; no inmovilizando, sino forzando al desplazamiento continuo”. Es decir que el cruce de una frontera expone al abandono del poder soberano (estatal), aumentando la posibilidad de desaparición en cualquier lugar.

En este sentido, la producción del espacio fronterizo propicia las condiciones para la desaparición. Ya no se limita más a la línea y a la demarcación, sino que se abre y se expande a anchos territorios geográficos. El marco analítico de la desaparición, asociado usualmente a la inmovilidad y al encierro, explota al crearse vastas extensiones de desprotección “físicamente inabarcable” (Schindel 2020). De tal forma, la cuenca mediterránea se ha convertido en un actor en sí: “dejar desaparecer” es ahora una modalidad de las violencias extremas que consiste en abandonar a su suerte miles de migrantes en el mar mediterráneo, y podríamos decir lo mismo de las fronteras entre México y Estados Unidos (Martínez & Díaz Lizé 2020). Esta modalidad de violencia extrema consiste en dejar a las personas ser “engullidas” por una naturaleza “políticamente activada” (Schindel 2019) y por las políticas fronterizas y de selección humana.

Así vemos como hoy en día se superponen espacios clandestinos bajo varias lógicas violentas entre el “hacer desaparecer” y el “dejar desaparecer”. Pero los espacios de confrontación y de muerte o desaparición actual no se pueden reducir únicamente a espacios de excepción, sino que son también espacios políticos como afectivos, al ser recorridos por los usos sociales posteriores a la violencia (Colombo y Schindel 2014), como lo veremos más adelante.

Si bien los espacios combinados de “hacer desaparecer” y “dejar desaparecer” son considerados espacios de excepción que producen “vidas nudas”, situaciones que “desbordan” el lenguaje (Martínez y Díaz, 2020) y que remiten a un “exceso” (Gatti & Irazuzta, 2019), mi argumento de trabajo es que, hoy por hoy, el estado de excepción no solo construye su poder “fuera de la ley” y asociado a “las lógicas del campo”, sino que se produce fuera de territorios cerrados e inmóviles.

Mbembé analizó este cambio paradigmático. En su concepto de necropolítica retomó inicialmente el arquetipo del “campo” en contextos coloniales o poscoloniales (la plantación, la colonia, el *township* del apartheid, el campo o la cárcel) (Mbembé 2011) para mostrar que la violencia y el

terror eran el corazón de este modo de gobernar. Pero a lo largo de los años, dio un paso analítico más al mostrar que el régimen necropolítico es de otra naturaleza, ya que es un poder de segmentación donde el Estado y otras autoridades privadas comparten el ejercicio de una “dominación sin responsabilidad” al servicio del capital. Mbembé subraya que la guerra y el terror son modos de producción en sí, rebasando la definición clásica de la economía de la guerra, con un uso mucho más brutal de los cuerpos que bajo el periodo autoritario, y sin una responsabilidad definida de los autores de la violencia ya que el capital le resta al Estado y a los sujetos su derecho a vivir y a matar.

México es un ejemplo de estas guerras contemporáneas donde la apropiación violenta de los recursos implica vínculos entre actores estatales y medios criminales que aumentan la inseguridad y los tráficos múltiples (Melenotte 2021, p.22-23). Las fronteras borrosas entre “actores de la guerra”, ya no reductibles a ejércitos regulares, conducen a una devaluación de la vida que hace que cualquier persona puede ser asesinada por cualquier persona en cualquier momento y bajo cualquier pretexto y, añadiría, “en cualquier lugar”. Además, dice Mbembé, la era contemporánea es una “era de fantasía de separación” donde el racismo y el odio guían una necropolítica que quiere deshacerse del Otro tirándolo como si fuera basura (Mbembé 2018, p.54-66). Esta asociación entre el cuerpo y el desecho es aún más evidente en el caso mexicano, como se demostrará en la sección que sigue. Sin embargo, quisiera también enfatizar, como lo hice en trabajos anteriores, que la acción humana, en particular las búsquedas “en campo” de las familias buscadoras, en su mayoría mujeres, genera procesos de subjetivación muy potentes que activan políticamente los paisajes de la desaparición más allá de la necropolítica. Estos paisajes son ciertamente espacios de desaparición y muerte, pero a los que se les asigna significados renovados que crean nuevos sujetos políticos.

Cuatro espacios clandestinos en los paisajes políticos de la desaparición de México

Las mutaciones de los espacios de la violencia siguen las mutaciones de las mismas violencias, debido a necropoderes más agresivos y depredadores que no se limitan al monopolio de la violencia de Estado. En México, las muertes y desapariciones, forzadas o no, son brutales y masivas desde que empezó la “guerra contra el narcotráfico” en 2006. Hablamos hoy de más de 115 000 personas desaparecidas y al menos 500 000 personas muertas. Son el resultado combinado de una herencia autoritaria del régimen mexicano y del efecto desestructurador del capitalismo avanzado –“gore” para algunos (Valencia 2010) –, donde los cuerpos se convierten en objetos de mercantilización que pueden ser explotados a voluntad, pero también “asesinados” y “tirados” sin consecuencias en lugares inapropiados.

En los últimos años, ha habido un doble problema institucional. Por un lado, los cadáveres encontrados y acumulados “desbordaron” literalmente los espacios tradicionales de la muerte (morgues, cementerios, panteones, fosas comunes) con al menos 52 000 cuerpos sin identificar desde 2020 (Tzuc y Turati 2020). Estos cuerpos esperan a las instituciones correspondientes, aun desbordadas por la situación, aunque ha habido un esfuerzo para crear nuevas instituciones periciales, como el Centro Nacional de Identificación Humana en 2022 ubicado en el estado de Morelos, o el Centro de Identificación Genética en Nogales, Veracruz, en 2021. Por otro lado, la aparición de cadáveres en lugares inesperados como lo son las fosas clandestinas, a menudo en estados difícilmente aceptables para sus familias, cuestiona el significado de los nuevos espacios clandestinos de desaparición, tales como las fosas clandestinas, los basureros públicos, los camiones frigoríficos, las orillas de carretera, etc.

En los últimos años me he concentrado en entender qué hace la sociedad mexicana frente a violencias extremas y masivas, frente a la incertidumbre generada por la desaparición y cuando reaparecen día tras día cadáveres asociados a la malamuerte, sin ritual funerario, tirados como si fueran basuras. La “crisis forense” derivada de la lucha contra el narcotráfico en México ha conllevado una crisis espacial donde los cuerpos estorban y saturan los espacios tradicionales de la muerte, pero también dan un

nuevo significado a la naturaleza de donde brotan de la tierra “muertos que incomodan” (Melenotte 2021b) en espacios inesperados y marginales. A estas geografías de la desaparición y de la muerte se suman enigmas e interrogantes alrededor del paradero de los seres queridos de las familias que los buscan, sumergiéndose en lo que llamé un “mundo fantasmal” (2020b) de naturaleza bella y hostil a la vez.

Sobre la base de estas observaciones, el ejemplo mexicano rebasa las antiguas configuraciones de desaparición analizadas desde espacios cerrados e inmóviles como centros de desaparición o casas, e invita a ampliar la mirada y el análisis sensible. Por lo tanto, sugiero hablar de “paisajes de la violencia” para incluir la tensión entre los espacios clandestinos de la desaparición y los espacios de la muerte donde se encuentran hoy en día muchos cuerpos. Estos espacios “clandestinos” de la desaparición y de la muerte se asocian a una visión del Otro “naturalizado”, salvaje, absoluto: cuerpos tirados en la naturaleza sin rituales funerarios, fuera de los lugares destinados tradicionalmente a los cuerpos muertos.

Los “espacios clandestinos de la muerte” se revelan cuando se buscan fosas clandestinas: pueden abarcar todo tipo de espacios, salvajes, bucólicos, domesticados, urbanos, rurales, habitados o cultivados, e incluso institucionales. En los últimos años, y según los picos de violencia de cada región del país y de las configuraciones de los necropoderes, estos mismos lugares han sido o abandonados porque la gente huía, o tomados por la fuerza por grupos criminales para cometer las peores atrocidades, convirtiéndose en campos de trabajo o de exterminio, llamados a menudo “cocinas” en el norte del país o de Veracruz. Estos mismos espacios amplios, violados, deshumanizados, incluso reutilizados como sitios de exterminio son espacios de excepción tales como los definió Agamben (2005) y Mbembé (2016), adoptando también ciertas características que Schindel (2020) apuntaba para hablar del cruce de los refugiados de la Cuenca mediterránea y que observamos en varias fronteras latinoamericanas, empezando por la doble frontera mexicana (sur y norte): el endurecimiento de las políticas fronterizas provoca la necesidad para los migrantes de buscar rutas más remotas, largas, y por lo tanto más peligrosas, por lo cual los desiertos o mares, la naturaleza más alejada y “reensalvajada”, devienen agentes activos en las prácticas y políticas de protección fronteriza.

Aunque esta teorización se refirió primero a las migraciones y a las zonas fronterizas, pude observar la misma extensión de los espacios de la violencia y la misma activación política de los paisajes con las búsquedas de personas desaparecidas en México: a medida que las desapariciones aumentaban y que se acrecentaba la necesidad de deshacerse de los cuerpos de las víctimas, los espacios naturales cobraron fuerza tanto en la desaparición de las personas como en sus búsquedas. Empezaré por el análisis que hice en otra ocasión (Melenotte 2021b) de cuatro espacios clandestinos de la desaparición a partir de mis trabajos de campo en Guerrero y en Veracruz en los últimos años: un basurero, una fosa clandestina, una morgue y un campo de exterminio.

En México, los *basureros* han sido y son lugares que sirven a menudo para tirar cuerpos, restos humanos o cenizas, que yacen en la superficie, envueltos en bolsas, en medio de la basura, a veces junto a ríos. Las configuraciones pueden ser múltiples, pero una constante es la voluntad de los perpetradores de asociar el cuerpo muerto, cual sea su estado, al desecho. El caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa desaparecidos el 26 de septiembre de 2014 fue emblemático del uso político de un espacio como el basurero, el de Cocula, para la fabricación por parte de la Fiscalía General de la República de la “verdad histórica” y el ocultamiento del papel del ejército y de las fuerzas policiacas⁵. El ex-procurador Murillo Karam creó un espacio clandestino idóneo para la desaparición, el basurero, con el fin de desviar la atención y culpar a los narcotraficantes de tratar a los estudiantes como basura. Al crear de cero el relato de esos cuerpos-desechos y al revelar luego solo fragmentos de huesos dentro de bolsas plásticas, la Fiscalía intentó construir un relato coherente, con la esperanza apenas disimulada de que no se les prestara más atención a los cuerpos y lo que esconden sobre la verdad de los hechos. Desecho y, así, olvido. Baptiste Monsaingeon (2016) demostró en otro contexto hasta qué punto el “buen basurero” constituye un dispositivo sociotécnico que apunta a

5 Para entender los aspectos judiciales y los avances de las investigaciones para el caso Ayotzinapa, véase los informes de la Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa (http://comisionayotzinapa.segob.gob.mx/es/Comision_para_la_Verdad/Informes_y_otros_documentos) y los seis informes del GIEI en el mismo sitio web o en <https://prensagieiyotzi.wixsite.com/giei-ayotzinapa/informe->

hacer desaparecer el desecho “por las buenas”. También estableció una analogía entre el desecho y la negación, lo que resuena singularmente en México, donde la impunidad y el olvido implican decenas de miles de desaparecidos y muertos. El discurso oficial de la “verdad histórica”, establecido bajo el mandato de Enrique Peña Nieto, intentó que un basurero fuera la “última morada” de 43 estudiantes que habrían sido tirados allí y abandonados material, simbólica y jurídicamente. Al mismo tiempo, al inscribir su propio destino en el basurero, la Fiscalía produjo una clandestinidad discursiva que profundizó la impunidad y el olvido a través de la creación de un espacio por excelencia de “buenos residuos”.

La *fosa clandestina* es otro espacio asociado al desecho, que se convierte en la metáfora nacional de la violencia y la impunidad, a la vez por su carácter ilegal, pero también porque ella deviene la signatura del necropoder contemporáneo en México⁶. Es el resultado de numerosas actividades ilegales (drogas, tráfico de armas, de personas, de órganos, etc.), donde los cuerpos se convierten en objetos que estorban, de los cuales hay que deshacerse para camuflar el crimen, enterrándolo. La cifra de las fosas clandestinas ha aumentado constantemente: según el Informe Especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del 1° de enero de 2007 al mes de septiembre de 2016, se habían localizado en el país 1 143 fosas clandestinas en las cuales 3 230 cadáveres y/o restos humanos se habían exhumado (2017, p. 458). La Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (2020) registró que entre 2006 y 2019 hubo 3 631 fosas clandestinas con más de 5000 cuerpos. Por su parte, Quinto Elemento Lab (2023) actualizó un mapa de las fosas donde se encontraron y registraron entre 2007 y 2023 al menos 5 698 fosas clandestinas.

Las fosas clandestinas abarcan situaciones muy heterogéneas y tienen “anatomías” muy diferentes de un grupo criminal a otro y de un periodo

6 Si en los primeros años no existía una definición clara y jurídica de la “fosa clandestina”, hoy la Comisión Nacional de Búsqueda la define como “el sitio donde una o más personas fueron enterradas de forma anónima y/o ilegal. Una fosa clandestina es cualquier lugar en el que se inhuma ilegalmente uno o más cadáveres y/o restos humanos con el objetivo de ocultarlos, deliberada o indiscriminadamente, y evita que las autoridades puedan sancionar e investigar las razones de la inhumación”. Véase el sitio: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/registro-de-fosas-clandestinas/>

a otro, pero siempre constituyen una profanación diferente a la del “buen desecho” analizado por Monsaingeon: son a la vez la signatura de un crimen que se quiere camuflar, tirando el cuerpo lejos de las ciudades y de la sociedad, y una sepultura, sin Estado, sin Iglesia y sin familias. Estas fosas son, desde un punto de vista analítico, lo inverso a las fosas “comunes”, pero también lo inverso a los cementerios y a los panteones oficiales: son sepulturas sin rituales religiosos ni políticos; los cuerpos, enteros o desmembrados, son puestos bajo tierra, en espacios naturales, “salvajes” o en tierras abandonadas o “reensalvajadas”. Al convertirse en la “última morada” del muerto, por lo menos temporalmente, siguen siendo “a pesar de todo” sepulturas, ciertamente clandestinas, pero que dan testimonio de un gesto prestado de la tradición cristiana del entierro del cuerpo muerto. En este sentido, podríamos hablar de “sepulturas clandestinas” que contienen la profanación del acto criminal y que se encuentran en terrenos vírgenes o abandonados a las afueras de las ciudades, en las montañas, los desiertos, el mar o los cursos de agua. No pretenden, como los vertederos o los “simples contenedores de basura”, convertirse en espacios de neutralización de la suciedad o de lo que no se quiere conservar, de los desechos que se depositan en ellos, pero que permanecen unidos a la sociedad. Hacen parte de una gestión clandestina de los restos humanos que se quieren mantener alejados de los humanos, fuera de las ciudades, de los espacios domésticos o de los hogares, en las montañas, en los desiertos, en los ríos, etc. Pero se distinguen de las profanaciones extremas en las que los cuerpos no tienen ni sepultura y son desintegrados o calcinados, como ocurrió en Guerrero con el basurero de Cocula donde se encontraron muchos restos calcinados, en el norte del país en Coahuila o en Nuevo León, o en el caso de las “cocinas” en el norte de Veracruz.

En muchos estados del norte del país se encontraron “cocinas” y campos de exterminio, como “La Gallera”, un predio del norte de Veracruz, que era un rancho privado del municipio de Tihuatlán, cerca de Poza Rica. Fue apropiado por una célula del cartel de los Zetas, un grupo criminal compuesto por antiguos militares conocidos por su *modus operandi* particularmente cruel. Por una ironía macabra, La Gallera en Veracruz es un campo de exterminio asociado a una “cocina” en dos sentidos: antes de ser un lugar de tortura y exterminio, un horno enorme de dos metros de altura

por seis metros de largo servía para cocinar el zacahuil, un tamal gigante de maíz muy popular en la región. Ahí se quemaron los restos humanos hasta su total desintegración, para evitar la investigación e identificación porque, como dice el adagio de las autoridades judiciales, “sin cuerpo, no hay delito”. La asociación entre los cuerpos calcinados y un espacio dedicado a la cocina colectiva es voluntariamente perturbante para generar confusión y terror⁷. Recordemos aquí que La Gallera es un ejemplo típico de un espacio domesticado que ha pasado a la clandestinidad: primero privado, luego reapropiado por los carteles para fines criminales, y nuevamente “naturalizado” o “salvaje” con el paso del tiempo y el abandono del espacio, antes de ser explorado numerosas veces por las familias en busca de sus seres queridos en Poza Rica y luego con la Brigada Nacional, con ayuda de autoridades judiciales, peritos forenses, solidarios y la Iglesia progresista. Este espacio lleno de cenizas indecifrables nos pone frente a retos forenses, analíticos y sensibles a la vez⁸.

La *morgue* es el cuarto espacio clandestino de la desaparición, que refiere a un espacio institucional donde ha habido muchas prácticas clandestinas. En Tuxpan, en el norte de Veracruz, también pudimos entrar con la 5ª Brigada Nacional de Búsqueda en febrero de 2020 al Servicio Médico Forense (SEMEFO) afiliado a la Fiscalía Regional Zona Norte. La revisión de archivos fotográficos por las familias de cinco municipios desde el 2014 pretendía ayudar a las familias de personas desaparecidas a reconocer cuerpos o señales particulares que pudieran facilitar la identificación. Sin embargo, la falta de preparación convirtió esta reunión en un macabro recorrido en limbos dantescos, ya que el encuentro tenía que efectuarse inicialmente en las instalaciones del SEMEFO, pero, debido a problemas

7 Esta asociación entre comida y exterminio no es tan directa como los campos de exterminio que se llamaron «cocinas» donde se desintegraba en tambos con petróleos o ácidos, y que fueron prácticas anteriores a los campos de exterminio como La Gallera, donde se calcinaba a los restos humanos. Esta distinción entre calcinación y disolución en los *modus operandi* de los grupos criminales la hace la representante del colectivo Familiares en Búsqueda María Herrera Poza Rica, Maricel Torres.

8 Para un análisis más detallado, véase mi artículo “La Gallera: un campo de exterminio en el norte de Veracruz” en la sección especial “Vidas en el limbo: personas desaparecidas y exhumaciones en el noreste de México y Texas” en el volumen 5, Issue 2, de *Violence. An International Journal* por publicarse en octubre de 2024.

técnicos en dicho lugar, se tuvo que trasladar al 39° Batallón de Infantería de la 19° Zona Militar y, posteriormente, a una Escuela Secundaria Técnica Industrial con sede en la misma ciudad. Reunirse en una instalación militar, al lado del comedor, por cierto, con familiares de personas desaparecidas que, en época pasada como en años recientes, pudieron ser víctimas de integrantes del ejército, reproduce una violencia institucional con una fuerte carga simbólica. Luego la Brigada de familiares debió trasladarse a una Secundaria Técnica para continuar la actividad, donde se brindó un espacio con pantalla y proyector, pero sin cortinas en las ventanas y con la pantalla orientada en dirección al patio, donde jugaban niños, por lo cual se tuvo que restringir la circulación en estos espacios. A la falta de sensibilidad para las familias y para los niños, se sumó una serie de irregularidades, inconsistencias y errores en la información que se produjo por parte de funcionarios pertenecientes a espacios burocráticos dedicados a la muerte. Estas “malas prácticas” dieron lugar a un informe interno dirigido a la Brigada que redactamos colectivamente y provocaron lo que llamé una “doble desaparición”: las fichas mal elaboradas, incompletas y sin sistematizar dieron lugar a un sub-registro de los cadáveres no identificados en la región y eliminaron las identidades por negligencia (Melenotte 2021b). Quiero resaltar aquí que la falta de protocolos en aquel entonces en esta morgue puso dos puntos en relieve: uno, tanto los límites geográficos del edificio como los límites morales del buen trato de los familiares que padecieron ese día una “revictimización” se rebasaron juntos, ampliando el paisaje geográfico y moral de las víctimas indirectas que tuvieron que circular en múltiples espacios institucionales y emocionales transgresores; dos, muestra que un espacio burocrático dedicado normalmente a “neutralizar la muerte” y tratar los cadáveres con rigor y “ciencia”, como lo es el SEMEFO, puede, paradójicamente, crear ilegalidad, secretismo y encubrimiento.

Buscar “en campo” y explorar *terrae incognitae* en México

Vemos con estos cuatro breves ejemplos que los espacios clandestinos de la desaparición y de la muerte en México cambiaron de naturaleza al rebasar espacios “tradicionales” de la muerte y se multiplicaron desde la lucha

contra el narcotráfico en 2006. También adquirieron nuevos significados, tanto políticos como afectivos al ser apropiados y atravesados por las familias y por autoridades judiciales con peritos durante las búsquedas. Estas búsquedas fueron institucionalizadas a lo largo de los años, con la creación en 2019 de la Comisión Nacional de Búsqueda que organiza hoy en muchos estados de la República estas “búsquedas en campo” para rastrear diferentes huellas de la violencia en paisajes de la muerte y de la desaparición, institucionales o no, cultivados o no, abandonados o todavía en disputa. Me detendré aquí sobre las “búsquedas en campo” que se dan en espacios naturales para ilustrar un proceso posterior a la clandestinidad y al reenselvajamiento.

Uno de los puntos más sorprendentes es la belleza y la fuerza de una naturaleza ambivalente que esconde historias horribles y casi invisibles, que deja nuestra mirada frente al reto de saber qué y cómo mirar. Las búsquedas “en campo” que pude acompañar desde 2016 en Guerrero y desde 2020 en Veracruz me convencieron de que la naturaleza es mucho más que un paisaje para contemplar o una tela de fondo de las acciones: al principio parece idílica, revela su belleza a primera vista, pero a medida que se explora y penetra, revela oscuros secretos sepultados. Como una nostalgia guzmaniana de la luz, desde las montañas de Guerrero a las de Veracruz, los diferentes paisajes albergan historias violentas de la historia mexicana reciente que las familias sacan a la superficie desde las entrañas de la tierra, dibujando un mapa subterráneo de historias individuales y colectivas, al caminar y reapropiarse de los paisajes políticos de la muerte y de la desaparición. Aquellos cubren así varias capas, tanto geológicas como memoriales y morales, de historias enterradas, silenciosas, invisibles. La exploración de estos estratos geológicos por parte de los familiares de personas desaparecidas corresponde también a una exploración emocional contenida en paisajes que son a la vez sensibles y políticos, la de una naturaleza pletórica que cambia su evocación cuando se asocia a las búsquedas de las familias. Los paisajes de la desaparición ofrecen entonces varios niveles de lectura, como un palimpsesto de sensibilidades en medio de ambientes bucólicos deshumanizados, caracterizados por una fauna y flora que han sido dañadas o descuidadas por la reciente violencia.

Si bien muchas desapariciones pueden todavía ocurrir en lugares cerrados, como lo son las academias de policías, los campos militares, las fosas comunes, muchas búsquedas “en campo” se concentran en fosas clandestinas que tienen lugar en espacios abiertos, vastos, inmensos. Durante estas “búsquedas en campo”, las familias caminan por territorios vastos y desconocidos que recuerdan a las *terrae incognitae* (Wright citado por Colombo, 2017b) que antaño estuvieron fuera del alcance de los hombres. Su paseo por este limbo dantesco en busca de los muertos ressignifica estos paisajes, en una búsqueda que cincela la vegetación con machetes, partiendo ramas, abriendo nuevos caminos y senderos materiales y simbólicos, o bajando en rappel en lugares a priori inaccesibles. Al perforar la naturaleza caótica, las familias caminan, no sin errar muchas veces, y crean así una conexión, tanto horizontal como vertical, entre el mundo de los vivos y el de los muertos. Al caminar con los ojos fijos en estos vastos y amplios espacios, las familias buscan “arriba” posibles víctimas enterradas “bajo sus pies”, en cualquier momento, creando lo que Colombo llamó un “imaginario vertical”, así como un diálogo horizontal entre ellos (2017b). Esta comunicación performática es una comunión que no tiene ningún ritual católico ni estatal, es una comunión que habla por sí misma, y por eso quise analizar las búsquedas como rituales civiles contemporáneos, que tiene un potencial de restaurar un vínculo entre los humanos y los difuntos profanados y abandonados en la naturaleza.

Entonces, por “paisajes” entiendo mucho más que “espacios” geográficos o espacios clandestinos de la desaparición ya mencionados: son nuevas rutas geográficas y mentales que se están construyendo con la mirada concentrada de las buscadoras sobre las huellas de la desaparición y que añaden una capa más al palimpsesto de los necropoderes. Estas *terrae incognitae* son retomadas y apropiadas por estas pioneras de un nuevo género que, a su manera, crean un vínculo entre las y los desaparecidos y su posible destino final: al encontrar fosas clandestinas que los criminales imponían como lugares de “morada final” a sus víctimas con el fin de ocultar su crimen, las familias ofrecen a los “cadáveres anónimos” encontrados durante las búsquedas la posibilidad de convertirse en “difuntos” reintegrándolos en la sociedad y alejándolos así de la malamuerte al darles rituales funerarios y otra última morada que no sea clandestina.

Como ya vimos, la naturaleza es un actor a la hora de producir la violencia y la muerte por ser el lugar principal de fabricación de la clandestinidad, de la muerte y de la desaparición hoy en día. Pero la naturaleza es también un actor en sí que se politiza durante las búsquedas, es decir bajo el efecto de los procesos de subjetivación post-violencias, cuando emergen de nuevo la acción y la mirada humanas que reconecta las “vidas nudas” a la comunidad humana. Hoy, en México, lenguajes y prácticas corporales “posnecropolíticas” en los paisajes se unen para crear contra-narrativas lingüísticas, espaciales y visuales, desde las familias que salen a buscar “en campo”. Dicen unas que “la tierra ha sido violentada”, otros que hay que “desenterrar la verdad” y otros más que hay que “rehumanizar lo humano” al buscar cadáveres que llaman “tesoros”. Pero las prácticas de búsqueda tienen significados políticos y afectivos potentes también por la experiencia física y emocional de personas que caminan en paisajes inmensos, construyendo nuevos lenguajes corporales “más allá” de la necropolítica y del lenguaje verbal.

Las búsquedas son inmersiones corporales muy intensas de las personas que buscan cuerpos en espacios clandestinos. Cuerpos en la tierra que rastrean otros cuerpos bajo tierra: las buscadoras que salen “en campo”, es decir en búsqueda de restos humanos en la naturaleza, ponen sus cuerpos a prueba adaptándose a las condiciones climáticas de cada región: el clima puede ser muy seco, polvoriento o caluroso, como en los desiertos de Baja California, Chihuahua y Sonora, o muy húmedos y pesados, como en Guerrero o Veracruz (Melenotte 2020a y 2021a). Sumergir todo su cuerpo en la naturaleza omnipresente y omnisciente, abundante, exuberante, tiene como objetivo sumergirse en ella para acercarse a los espacios clandestinos de la desaparición y de la muerte lo más cercano que se puede. El cuerpo rastrea y los gestos se repiten, impulsados por la obstinación de la desesperación. Raspar, cavar, tamizar: tantas acciones que revelan la forma en que se pisa, se examina la tierra, volviéndola del revés. Al mismo tiempo, durante todas las búsquedas que pude acompañar, el duro clima y el intenso calor cansan los cuerpos que trabajan incansablemente, independientemente de la edad. El deambular, la lentitud, la falta de aliento y el silencio se combinan con la determinación y la acción puntuando el espacio-tiempo de la búsqueda de restos humanos con una suspensión donde la decepción de no encontrar nada siempre se avecina.

La determinación de las familias para explorar *terrae incognitae* asombra a cualquiera implicado en estas búsquedas. Están literalmente dispuestas a “hacer cualquier cosa” para encontrar a los que llaman sus “tesoros”, independientemente de su edad, clase social, sexo o condición física. Con el dolor como fuerza motriz, superan muchos miedos y nada las detiene: es como si se hubieran vuelto invencibles, liberadas. Están dispuestas a adentrarse en un territorio prohibido, peligroso, controlado en el pasado o en el presente por cárteles y grupos enemigos que se disputan “la plaza”. Están preparadas para superar la abyección y la revulsión que puede suscitar el contacto o la visión de cadáveres, en fosas o en archivos fotográficos en la morgue. Están preparadas para cortar hierba alta con sus machetes durante horas, para oler la muerte en el extremo de una sonda o de un machete, para ayunar durante un día entero, para subir a lo alto de un acantilado y bajo un sol abrasador, para enfrentarse a animales e insectos (arañas, garrapatas, pulgas, serpientes, etc.) y para evitar plantas locales irritantes como la “pica pica” en el norte de Veracruz. Un día, en un rancho abandonado que tuvimos que explorar en La Lima, a 2h30 de Papantla, la mitad de los familiares no dudó en sumergirse hasta la mitad de los muslos en un lago durante horas para buscar restos en el agua.

Cuando se encuentra una fosa clandestina o se exhuma una fosa común bajo la acción de familiares en figura de proa y autoridades judiciales o integrantes de las Comisiones estatales de búsqueda desde 2019, ahí el paisaje se convierte en una “escena del crimen”, testigo de la deshumanización, que se convierte en “paisaje forense” (Huffschnid 2019) con la acción central de expertos forenses. No me detengo aquí sobre esta otra etapa más técnica, porque quiero enfatizar aquí la idea de que, con las búsquedas de las decenas de colectivos de familiares de personas desaparecidas que existen en el país, los paisajes se vuelven en algo más que paisajes forenses o paisajes del terror (Ferrándiz y Robben 2015) para abrir la “cápsula suspendida de tiempo que ya se creía cerrada” (Huffschnid 2019). Si bien son “lugares-ensamblajes de una inquietante extrañeza” (Díaz-Lizé 2022) frutos de una macabra necropolítica (Mbembé, 2011), hoy en día esos paisajes se activan políticamente, no sólo por prácticas y necropolíticas de represión, sino gracias a los gestos y las sensibilidades cotidianas de los familiares que recorren desiertos, montañas, calles de hormigón e incluso se sumergen en lagos y ríos.

Rastrear es mirar y leer las huellas clandestinas

Quisiera acabar con una reflexión sobre la cuestión de las huellas que voy trabajando en los últimos años desde una perspectiva antropológica y la importancia de la mirada durante las búsquedas “en campo”.

Huffschmid (2019) ha reflexionado sobre los puntos ciegos de los silencios espaciales que conllevan los paisajes de la violencia: “el punto ciego, lo que se sale, por distintas razones, de los campos de visión y visibilidad. La ceguera, impuesta o voluntaria, como el des/borde de lo mirable.” Si bien los cuerpos mutilados y desmembrados expuestos en los espacios públicos en muchos países que conocieron conflictos armados fungieron como mensajes visibles de terror, como un tipo de necroteatralidad (Diéguez 2016), la desaparición de cuerpos tiene una meta exactamente opuesta, la de camuflar el crimen, impedir enterrar los cuerpos con rituales funerarios, eliminar las huellas del crimen del mundo social de los vivos al dejar a la naturaleza recuperar el control del espacio, y al alejar el crimen del campo de visión humana. Es cierto que en gran medida los espacios clandestinos son muchas veces “espacios habitados y cultivados, que el exterminio no ocurrió en tierra de nadie (aunque el desierto lo parezca) ni en otra galaxia o algún universo paralelo: son zonas conectadas con nuestras cotidianidades” (Huffschmid & Díaz Tovar 2020). Pero en mis observaciones de estos espacios de la muerte y de la desaparición que conforman el “mundo fantasmal” con incertidumbres constantes, la meta de los perpetradores es fabricar un “paisaje de la desaparición” más que “de la muerte”, ya que la invisibilización de las huellas es exactamente parte de lo que buscaban: que la naturaleza retome sus derechos sobre el crimen para encubrirlo. Este “reensalvajamiento” de la naturaleza o de espacios antes privados o domesticados convertidos en espacios clandestinos, es precisamente una manera de borrar el crimen y hacer de un espacio cercano y familiar un espacio inquietante, abandonado, “naturalizado”.

Sin embargo, a pesar de esta voluntad criminal de borrar las huellas en los diferentes espacios de la clandestinidad, la naturaleza se ha convertido en un universo semiótico por derecho propio, cargado de “huellas clandestinas” que hay que descifrar y leer como evidencia de que “algo” ha ocurrido en “algún” momento. Las desapariciones son, en este sentido, como

“actos de enunciación” (Verdery 1989) que generan singulares prácticas comunicativas de violencia sobre el entorno, dejando huellas a veces casi imperceptibles, pero que puntúan los espacios naturales. Las búsquedas de esas “huellas clandestinas” en estos “paisajes de la desaparición” es una forma de hacer hablar un paisaje enmudecido.

Las buscadoras o rastreadoras salen en busca de sus seres queridos y de rastros de la violencia dejados en la naturaleza, como huellas dactilares, firmas del crimen que podrán convertirse en pruebas materiales de prácticas represivas, institucionales o criminales. Las fosas y los cadáveres que se encuentran, pero también los objetos (una lata que evoca un campamento, una ropa mezclada con tierra que sugiere el horror del pasado, etc.) expresan las materializaciones concretas de prácticas del terror que salpican los “paisajes políticos de la desaparición”. Las familias que salen a buscar “en campo” desarrollaron técnicas para mirar estas huellas clandestinas, no destinadas a ser vistas, para la localización de las fosas clandestinas, que recuerdan fuertemente el gesto originario del cazador analizando las huellas de animal. Sus prácticas de búsqueda para leer la tierra recuerdan los conocimientos basados en el paradigma indiciario analizado por Ginzburg (1980) para desarrollar una comprensión de “lo que realmente ocurrió”: ver, oler, mirar, sentir, registrar, interpretar, clasificar (Melenotte 2020a). Recordemos que las búsquedas en campo se dan a veces con muy pocas informaciones o con informaciones poco precisas, por lo cual puede predominar el carácter errático de la búsqueda y que no resulte con “puntos positivos”, es decir con algún hallazgo. A menudo, sobre todo antes de los protocolos de búsquedas de la Comisión Nacional de Búsqueda creada en 2019, salir a buscar podía resonar como buscar una aguja en un pajar.

A menudo, esas huellas son “infinitesimales” en el sentido ginzburgiano, ya que son huellas de eventos que son signos a priori anodinos, pero que se pueden descifrar e interpretar desde un saber experimental durante las búsquedas, a partir de una realidad no directamente experimentable. Por lo mismo, califico estas huellas de “clandestinas” porque son huellas de la violencia que no deberían verse, como obra de los perpetradores que las quieren fusionar con la naturaleza, a diferencia de la ruina y del vestigio, que son edificios abandonados, pero todavía visibles. Al respecto, Luba Jurgenson (2020) se interrogó sobre las huellas y los paisajes del “Gran

Terror” estaliniano: ¿cómo un espacio natural puede abrigar lo que no está “aquí”? Las formas visibles de un “no hay”, aunque vistan la máscara de la belleza de la naturaleza, evocan la desesperación, no la desesperación misma, sino su imposible inscripción en el registro de lo sensible, ya que el paisaje de la desaparición, a diferencia del paisaje del vestigio o de la ruina, contiene la voluntad de borrar la huella del crimen. La belleza del paisaje y el goce estético no nos deben hacer descuidar nuestra mirada de la desolación sin objeto, que nos impone una mirada melancólica. Jurgenson incluso indica que vivimos un giro en la historia del arte y del paisaje, por lo mismo que nuestra percepción va más allá de la imagen que se ve al contemplar usualmente un paisaje, al no saber dónde concentrar la mirada en un paisaje de la desaparición, expulsando el “objeto” fuera del campo visual hacia otro lugar. Este movimiento centrífugo de la mirada, nos dice Jurgenson, es el mismo que el crimen logra, literalmente, al someterlo a espacios lejanos.

Esta marginalidad espacial es también la de nuestra mirada que no sabe “cómo mirar, leer y narrar” (Huffs Schmid 2019) los espacios clandestinos de la violencia que caracterizan los regímenes del terror, al perpetrar las masacres en lugares escondidos, y, sobre todo, al fingir que estos lugares están intactos. Ahí, el bosque, la montaña, el río, el desierto o el océano son lugares idóneos para esconder los cuerpos y las huellas del crimen. Y nuestra mirada se deja engañar por la belleza de lo que se ve primero: “El paisaje de la masacre responde a nuestro deseo de naturaleza salvaje o de espacio virgen. Es hermoso, es vasto, y esta belleza, esta perspectiva despegada difumina la vista” (Jurgenson 2020, *traducción propia*). Esta sensación de mentira de lo que se ofrece a la vista pero que no es la verdad del lugar, sino una representación, es la definición que le da Jurgenson a una fotografía de un paisaje de la desaparición, con toda su contradicción. Es solo una imagen “casi natural”, de una naturaleza que es “casi como antes”. En este sentido, dice, el paisaje revela el “casi” que marca el paisaje como una cicatriz.

La tentativa de borrar las huellas clandestinas en la naturaleza es parte del dispositivo desaparecedor. Descubrir una fosa común o clandestina pone de relieve, de manera paradójica, el borrado: “es en el momento en que emerge la huella que su ausencia se convierte en escándalo” (Jurgenson

2020, *traducción propia*); es decir, cuando la desaparición reaparece en el campo de visión. Entonces no solo es el gesto de buscar, sino el de encontrar unas huellas visibles o “casi imperceptibles”, las cicatrices del paisaje que materializan la violencia pasada en los paisajes de la desaparición. Como lo propone Huffschmid, el hoyo negro (en sentido literal y figurativo) de la fosa y de la propia desaparición es un reto para nuestras capacidades narrativas que nos obliga a recurrir a la imaginación para generar visualidades distintas al intento de “des-imaginación” (Didi-Huberman 2007: 36, citado por Huffschmid 2019) de los regímenes de desaparición sistemática.

Conclusión

Este trabajo se centra en el análisis espacial de las violencias a partir del análisis de las transformaciones de los dispositivos desaparecedores. Aquellos son conocidos y fueron elaborados sobre todo en el Cono Sur durante las dictaduras del siglo pasado. Quise mostrar aquí que estos dispositivos, aunque nunca fueron encerrados en espacios inmóviles, estaban sujetos a un poder soberano dentro de límites estatales. A medida que la violencia rebasó las fronteras nacionales, por ejemplo con las políticas fronterizas o los múltiples tráficos globalizados que “hacen” o “dejan” desaparecer, no solo ampliaron el estado de excepción a una economía depredadora que le quitó una parte de su poder al Estado-nación, sino que desembocó en una desprotección de los sujetos y, con ella, una ampliación de los espacios de la violencia, con cuerpos cada vez más difíciles de encontrar en una naturaleza vasta, y con perpetradores cada vez más difíciles de identificar. Esta asociación entre un espacio desaparecedor vasto y la responsabilidad de los perpetradores cada vez más difusa no es casual: el “reensalvajamiento” de un espacio criminal es voluntario con el objetivo de encubrir el crimen y hacer pasar el espacio con el cuerpo profanado a un estado de Otridad radical, “natural” y “salvaje”.

Este estallido del marco espacial de las desapariciones tuvo como efecto directo el de situar a la naturaleza y a los elementos ambientales en el centro de las acciones humanas, tanto de los necropoderes de los perpetradores que buscan deshacerse y esconder a sus víctimas, como de las

buscadoras que rastrean las “huellas clandestinas” dejadas por los mismos perpetradores, y que aprendieron a leer. Para entender esta doble integración de elementos ambientales y de la naturaleza al análisis espacial de las desapariciones y de las búsquedas “pos-necropolíticas”, quise primero articular cuatro espacios clandestinos de la desaparición y de la muerte en México (el basurero, la fosa clandestina, el “campo de exterminio”, la morgue), donde se encuentran hoy en día miles de cuerpos anónimos que han sido víctimas de prácticas clandestinas e irregulares, incluso en “espacios institucionales” de la muerte (fosas comunes, morgues o Semeños). La fosa clandestina es sin duda la figura más representativa de prácticas clandestinas fuera de los espacios domesticados y familiares, donde se tiran cuerpos en un espacio “natural” o “reensalvado” bajo la acción criminal, con el objetivo de que el “espacio-tiempo natural” retome sus derechos sobre su acción para encubrirla.

A este uso criminal de la naturaleza se opone la acción de caminar sobre los pasos de los criminales emprendida por las familias de personas desaparecidas, en mayoría mujeres buscadoras, posteriormente al acto criminal y en los mismos espacios criminales renaturalizados. He mostrado en varias ocasiones que las búsquedas son mucho más que simples excavaciones: se camina en silencio mirando al piso, se ríe o se llora, se canta, se hacen nuevas amistades, se ayuna, se camina bajo el sol, en el agua, se pasan terrenos privados, se suben o se bajan cerros. Estas experiencias límites confirman que muchas fronteras desaparecen: la abyección al cadáver, los miedos a buscar, las dicotomías entre doméstico/natural, privado/público. Interprete estas búsquedas como rituales civiles, aunque haya elementos religiosos, que permiten establecer una doble comunicación horizontal entre las familias y vertical entre los familiares y sus seres queridos, y con cualquiera que se pueda encontrar debajo de la tierra, reconectando el difunto encontrado con un espacio humano y ofreciéndole una “última morada” diferente a la clandestinidad de la fosa escondida. Son experiencias corporales intensas en espacios muchas veces densos, inmensos e inciertos, donde la naturaleza es bella e inquietante a la vez.

Finalmente, este breve recorrido de las geografías de la desaparición en América Latina demuestra que el paisaje no se separa de la mirada que se hace sobre él. La historia del paisaje implica necesariamente no separarlo

de lo humano y de la historia de la mirada. El paisaje no existe en sí y tampoco existe como puro objeto estético. En este sentido, es inseparable de la mirada que interpreta lo que ve, y viceversa. De igual manera, no existe la huella en sí, sino que es parte de la acción de interpretación que decide darle significado. Las huellas que llamé “clandestinas” son aquellas ausentes, que la mirada no ve a priori, y que invita a leer con más detención, a mirar con minuciosidad el paisaje de la naturaleza que esconde el de la violencia, de la desaparición o de la muerte violenta. Las huellas, por infinitesimales o clandestinas que sean, finalmente siempre persisten, como cicatrices. Y es tanto la marcha, como la mirada de las y los que rastrean y buscan, las que van restableciendo el tiempo y el espacio de otras miradas que algún día cruzaron ese paisaje.

Bibliografía

- Agamben G. (2005 [2003]). *Homo sacer I. El poder soberano y la nuda vida*. España: Pre-Textos.
- Allier Montaño E. & Crenzel E. (coords.) (2015). *Las luchas por la memoria en América Latina. Historia reciente y violencia política*. México: UNAM.
- Calveiro P. (1998). *Poder y desaparición: los campos de concentración en Argentina*. Buenos Aires: Colihue.
- Centro Nacional de la Memoria Histórica (2018). *Narrativas de la guerra a través del paisaje*. Bogotá: CNMH.
- Colombo P. (2017^a). *Espacios de desaparición. Vivir e imaginar los lugares de la violencia estatal (Tucumán, 1975-1983)*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- (2017b). “La desaparición en vertical. Imaginarios geográficos y violencia de Estado”. Gatti G. (ed.), *Desapariciones. Usos locales, circulaciones globales*. Siglo del Hombre. pp. 249-267.
- (2019). “Pueblos estratégicos: el combate contra-insurgente en micro-escala” in Salamanca C. & Colombo P. *La Violencia en el espacio. Políticas urbanas y territoriales durante la dictadura cívico-militar en Argentina (1976-1983)*. Rosario: UNR. pp. 166-176.

- Colombo P. & Salamanca C. (2018). “Regímenes autoritarios, nuevas geografías y espacios de vida en América Latina”. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*. vol. 5. n°9. pp. 6-13.
- Colombo P. & Schindel E. (eds). (2014). *Space and the Memories of Violence. Landscapes of Erasure, Disappearance and Exception*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. (2020). *Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas*. México: CNB.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2016). *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México*. México: CNDH.
- Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa, Informes sobre el caso Ayotzinapa: http://comisionayotzinapa.segob.gob.mx/es/Comision_para_la_Verdad/Informes_y_otros_documentos y los seis informes del GIEI (<https://prensageiayotzi.wixsite.com/giei-ayotzinapa/informe>
- Das V. (2004) “The Signature of the State”. Das V. & Poole D. (eds.), *Anthropology in the Margins of the State*. USA: School of American Research Press. pp. 225-252.
- Díaz P. (2022). “D’Atacama au Sonora: assemblages d’une inquiétante étrangeté”, in *Condition humaine/Conditions politiques*, n°3.
- Feld C. (2010). “El centro clandestino de detención y sus fronteras. Algunas notas sobre testimonios de la experiencia de cautiverio en la ESMA”. Ediciones Böll Cono Sur (ed.). *Recordar para pensar. Memoria para la democracia*. Santiago de Chile: Heinrich Böll Stiftung.
- Ferrándiz F. & Robben C.G.M. (eds). (2015). *Necropolitics: Mass Graves and Exhumations in the Age of Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Gatti G. & Irazuzta I. (2019). “Diario de la desaparición mexicana. Entre la precesión y el exceso”. *Disparidades, Revista de Antropología*. vol. 74. n°2.
- Ginzburg C. (2003). “Huellas. Raíces de un paradigma indiciario”. *Tentativas*. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. pp. 93-155.

- Hite K., *Politics and the Art of Commemoration: Memorials to Struggle in Latin America and Spain*. New-York. Routledge. 2012.
- Huffschnid A. (2019). “Paisajes forenses: sobre como mirar, leer y narrar las fosas intervenidas de nuestro tiempo”. Aguirre Moreno A. & Ayala Barrón J.-C. (coords). *Tiempos sombríos. Violencia en el México contemporáneo*. Buenos Aires: Editorial Biblos. pp. 39-70.
- Huffschnid A. & Díaz Tovar A. (2020). *Paisajes en transición. Notas de campos en el México contemporáneo*. Guadalajara: CALAS/Federal Ministry of Education and Research.
- Jelin E. & Langland V. (eds). (2003). *Monumentos, memorials y marcas territoriales*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Jurgenson L. (2020) “Comme si de rien n’était...”. *Mémoires en jeu*. n°11. verano 2020. pp.26-29.
- Martínez M. & Díaz P. (2020) “Nombrando lo que no tiene nombre: pensando la ‘desaparición’ de migrantes en la frontera mexicano-estadounidense (Arizona)”. *Athenea Digital*. vol. 20. n°3.
- Mbembé, A. (2011). *Necropolítica*. Barcelona, Melusina.
- (2018 [2016]). *Políticas de la Enemistad*. Barcelona, Futuro Anterior/ NED Ediciones.
- Melenotte S. (2020a). “Sur les traces des disparus au Mexique”. *Ethnologie française*. vol.2. n°178. pp. 345-360.
- (2020b). “Un mundo fantasmal: paisajes de la muerte y huellas de la violencia en México”.
- Uribe M.-V. & Parrini R. *La violencia y su sombra. Aproximaciones desde Colombia y México*. Universidad del Rosario/UAM. pp. 267-304.
- (ed.). (2021a). *Mexique. Une terre de disparu.e.s*. Paris: FMSH/IRD/ANR.
- (2021b). “Des morts qui dérangent. Espaces clandestins de la disparition et nécropouvoir au Mexique”. *Cultures et Conflits*. n° 121. pp. 51-72.
- (2022) (ed.). “Paysages politiques de la disparition. Introduction”, *Condition humaine/Conditions politiques*, n°3, eISSN: 2742-9318.
- (2023). “Matérialiser l’absence. Arts et mémoires des disparitions au Mexique”. *Revue internationale de politique comparée*. vol. 302. n°2. pp. 139-176.
- (por publicarse). “La Gallera: un “campo de exterminio” del norte de Veracruz”. *Violence. An International Journal*. Vol. 5. N°2.

- Monsaingeon B. (2016). “De la présence aux restes. Les ombres fantomatiques d’un monde d’objets”. *Socio-anthropologie*. vol. 34. pp. 67-79.
- Ovalle L. P. & Díaz T. (2019). *Memoria Prematura. Una década de guerra en México y la conmemoración de sus víctimas*. Ciudad de México: CONACYT/Heinrich Böll Stiftung.
- Quinto Elemento Lab. (2023). “México rebasa cinco mil fosas clandestinas”, disponible en línea: <https://quintoelab.org/project/mexico-rebasa-cinco-mil-fosas-clandestinas>
- Robben A.C.G.M. (2012). “From Dirty War to Genocide: Argentina’s Resistance to National Reconciliation”. *Memory Studies*. vol. 5. n°3. pp. 305-15.
- Robledo Silvestre C. (2021). “Crímenes de oficina. Producción masiva de cuerpos sin identificar en la burocracia mexicana”. Mendoza-Álvarez C., Reyna Esteves P. & Robledo Silvestre C. (eds.). *De las fosas clandestinas a la tumba vacía*. Mexico: Universidad Iberoamericana.
- Rufer M. (2014). “Paisaje, ruina y nación. Memoria local e historia nacional desde narrativas comunitarias en Coahuila”. *Cuiculco*. n°61. pp. 103-136.
- Salamanca C. & Colombo P. (2019). *La Violencia en el espacio. Políticas urbanas y territoriales durante la dictadura cívico-militar en Argentina (1976-1983)*. Rosario: UNR, pp. 166-176
- Sánchez G. (2006) *Guerras, memorias e historia*. Bogotá: IEPRI-UNC/La Carrera Editoriales.
- Sanford V. (2003). *Buried Secrets: Truth and Human Rights in Guatemala*. New-York: Palgrave.
- Schindel Estela. (2019). “Death by ‘nature’: The European border regime and the spatial production of slow violence”. *Environment and Planning C: Politics and Space*. vol. 40. n°2. pp. 428-446.
- (2020). “Desiertos, mares, islas: geografías de intemperie como espacios de desaparición en contextos migratorios”. *Papeles del CEIC*. n°1. pp. 1-16.
- Soja E. W. (1989). *Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, London/New-York: Verso.
- Tzuc E. & Turati M. (2020) “Un país rebasado por sus muertos”. *Quinto Elemento Lab*. 22/09/2020: <https://quintoelab.org/crisisforense/un-pais-rebasado-por-sus-muertos/>

- Valencia Triana S. (2010). *Capitalismo gore*. España: Melusina.
- Verdery K. (1989). *The political lives of dead bodies. Reburial and Postsocialist Change*. New-York. Columbia University Press.
- Vicente Ovalle C. (2019). *[Tiempo suspendido] Una historia de la desaparición forzada en México, 1940-1980*. Meyer, Lorenzo. México. Bonilla Artigas Editores.
- Willis D. (2018). *The Testimony of Space: Sites of Memory and Violence in Peru's Internal Armed Conflict*. Tesis doctoral. UCL/Institute of the Americas.

A cidade neoliberal na América Latina e a erosão do espaço público democrático¹

Thiago Trindade² y Érika Amusquivar³

Introdução

A relação entre cidade e democracia é muito mais complexa do que geralmente se supõe. Em geral, quando se aborda a questão da democracia no espaço urbano, são muito comuns os debates sobre as instâncias de participação política e social existentes em nível local, a implementação de políticas públicas ou então a maneira como a organização formal dos distritos de votação acaba por influenciar nos processos eleitorais. Em síntese, são abordagens que pendem para um olhar mais propriamente institucionalista do problema.

-
- 1 Este texto é produto de duas pesquisas em andamento, ambas conduzidas no âmbito do Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (GEOURB), vinculado ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). A primeira, intitulada “Leituras contemporâneas sobre o direito à cidade: democracia, espaço público e conflitos urbanos”, é coordenada por Thiago Trindade, com apoio do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UnB, e dos Decanatos de Pesquisa e Inovação e de Pós-Graduação da UnB (Edital DPI/DPG N° 02/2022). A segunda, intitulada “O lugar da subalternidade: uma análise geopolítica da periferia nos processos de desenvolvimento do Sul Global”, é coordenada por Érika Amusquivar, com apoio dos Decanatos de Pesquisa e Inovação e de Pós-Graduação da UnB (Edital DPI/DPG N° 02/2023) e do IPOL/UnB (Edital IPOL N° 0003/2024).
 - 2 Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB), coordenador do Núcleo Brasília do INCT Observatório das Metrópoles e integrante da coordenação do Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (GEOURB). E-mail: thtrindade@unb.br
 - 3 Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB), coordenadora do grupo de estudos Geopolítica do Sul Global (GEOSSUL) e integrante da coordenação do Grupo de Pesquisa Geopolítica e Urbanização Periférica (GEOURB). E-mail: erika.amusquivar@unb.br

Sem menosprezar a importância desses temas para o debate, este texto aborda um aspecto tradicionalmente menos estudado pela literatura inserida dentro do (amplo e multidisciplinar) campo dos estudos urbanos: a relação entre o espaço socialmente produzido e a democracia, entendida aqui não apenas como regime de governo, mas sob uma ótica sociológica, ancorada no nível das relações sociais.

Para um entendimento mais aprofundado sobre a democracia, um olhar institucionalista não basta. É preciso ir além, analisando em que medida as relações entre diferentes grupos e classes sociais também podem ser avaliadas como democráticas segundo critérios teórico-metodológicos preocupados com a igualdade e a justiça social (Young, 2000) - incluindo aí as condições materiais de vida. A partir de um olhar crítico, a democratização das instituições formais não é o bastante. Ela é, claro, uma etapa necessária, mas jamais suficiente para a construção de uma sociedade efetivamente democrática (Gurza Lavalle, 2003; Dagnino, 2005).

Mas, de que forma o espaço socialmente produzido importa para a democracia? Em outras palavras, como a própria cidade importa para esse debate? Para desenvolver esta análise, é necessário lembrar que a cidade é um *espaço público* por excelência (Young, 1990; Leite, 2002; Sevilla-Buitrago, 2022), isto é, um lugar no qual os diferentes grupos e classes sociais se encontram, interagem e convivem entre si. Estas interações, via de regra, tendem a ser permeadas por tensões e embates constantes, uma vez que colocam frente a frente (e lado a lado) grupos que ocupam posições muito distintas na estrutura social. A cidade, portanto, conforma um espaço de encontro que tende a explicitar as contradições e fomentar conflitos sociais. É isso, ao menos, que a história das sociedades urbano-industriais nos revela.

Esse espaço de encontro é, precisamente, o espaço público, um lugar fundamental para o desenvolvimento da atividade política (Young, 1990). A conformação do ambiente urbano ao longo da história, portanto, contribuiu para evidenciar tensões e conflitos, criando condições mais favoráveis para a eclosão de lutas políticas que tiveram papel decisivo na democratização das sociedades (Lefebvre, 2001; 2019).

Logo, o espaço público não é apenas condição, mas elemento indispensável à democracia (Young, 1990 e 2000; Santos Junior, 2014; Arantes, 2017). A vida urbana teve, historicamente, um papel crucial no processo

de desestabilização de hierarquias sociais e de criação de condições mais favoráveis para o florescimento da democracia - um processo que, claro, sempre foi marcado por profundas contradições, com alguns importantes avanços em meio a retumbantes retrocessos (Caldeira, 2000; Lefebvre, 2001 e 2019; Harvey, 2014; Santos Junior, 2014; Sevilla-Buitrago, 2022). O fato é: a vida urbana e o espaço público permitem, ou ao menos favorecem, encontros entre classes e grupos distintos, possibilitando a criação de uma esfera pública minimamente plural e inclusiva.

¿Não por acaso, uma das principais estratégias utilizadas pelas classes dominantes nas sociedades urbanas para refrear esse processo foi, pelo menos desde a segunda metade do século XIX, a instituição de políticas de *segregação*, ou seja, de afastamento de classes e grupos no território. A segregação urbana é, na sua essência, uma política antidemocrática, uma vez que ela tem como objetivo essencial romper com a dinâmica da vida urbana e criar obstáculos para o convívio entre os diferentes (Young, 2000; Lefebvre, 2001).

Na atual quadra histórica, um conjunto de estudos vêm demonstrando como a segregação urbana, em diferentes partes do mundo, tem sido agravada pelo avanço dos processos de *neoliberalização*, que rebatem diretamente nas cidades (Brenner, Peck e Theodore, 2010) e afetam drasticamente a configuração do espaço público, acentuando ainda mais a segregação e a exclusão socioespacial (Firmino, 2017; Capron, 2021; Silveira e Schiavi, 2022; Sánchez e Aguiar, 2023).

A partir dessa breve contextualização, o objetivo central deste texto, de caráter predominantemente teórico e ensaístico, consiste em refletir sobre as consequências dos processos de neoliberalização do urbano para o espaço público nas grandes cidades latino-americanas. Nosso argumento é que o avanço do projeto neoliberal tem implicações diretas para as dinâmicas da vida urbana contemporânea, acentuando processos de segregação socioespacial e de erosão do espaço público. Nesse sentido, entendemos que existe uma dimensão urbana dos processos de retração democrática em curso nas sociedades ocidentais, com severas implicações para as sociedades latino-americanas.

Em termos metodológicos, cumpre registrar que este texto foi desenvolvido a partir do estabelecimento de um diálogo entre diferentes temas, conceitos, autores/as e abordagens, situados na interface entre a teoria po-

lítica e o urbano (lugar em qual nos situamos). Ele resulta, essencialmente, do acúmulo de um conjunto de leituras e análises teóricas realizadas ao longo dos últimos anos em duas pesquisas que vêm sendo desenvolvidas de forma paralela e inter-relacionada, cujas preocupações passam pela compreensão das especificidades dos processos de democratização e de desdemocratização no Sul Global⁴. Nesse sentido, o texto se constrói a partir da articulação dos debates sobre a relação entre a democracia e o espaço socialmente produzido, mobilizando centralmente os conceitos de segregação urbana, espaço público e neoliberalismo, tendo como pano de fundo as diferenças entre os países do Norte Global e do Sul Global.

Nesse sentido, a base do debate e do argumento aqui propostos foi construída a partir das reflexões trazidas por autores/as como Young (1990; 2000), Lefebvre (2001; 2019), Caldeira (2000), Gurza Lavalle (2003), Dagnino (2005), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Leite (2002), Davis (2006), Arantes (2017), Wacquant (2012), Brenner, Peck e Theodore (2010), Theodore, Peck e Brenner (2011), Brown (2019), Ballestrin (2018; 2019), Miguel (2022) e Sevilla-Buitrago (2022). Trata-se de uma construção analítica, portanto, que combina estudos produzidos no Norte e no Sul Global, o que nos permite mobilizar os conceitos propostos em sua concepção original, mas realizando as devidas mediações analíticas para um entendimento mais apropriado de nossa realidade no Sul Global.

Desta forma, considerando a centralidade que o conceito de neoliberalismo ocupa hoje nas análises sobre a (crise da) democracia, é dele que partimos para o desenvolvimento de nosso raciocínio. A partir daí, mobilizamos o debate sobre os processos de neoliberalização do urbano, para posteriormente explicarmos de que forma tais processos afetam a configuração do espaço público nas cidades latino-americanas.

Além desta introdução e do tópico de considerações finais, o presente texto está dividido em três partes. Na primeira parte – *O neoliberalismo: sua origem e consequências para a democracia* –, abordamos o contexto de origem do neoliberalismo e apresentamos alguns elementos mais gerais para refletir sobre seus impactos na democracia, alertando que estas consequências são diferenciadas nas sociedades do Norte e do Sul Global em decorrência da

4 Ambas as pesquisas foram mencionadas na primeira nota de rodapé deste texto.

especificidade de seus processos históricos. Esta questão é fundamental para refletirmos sobre os impactos da política neoliberal na América Latina.

Na segunda parte, intitulada *Urbanização neoliberal: o debate sobre a neoliberalização do urbano*, apresentamos uma análise mais detalhada sobre o conceito de neoliberalização e seus impactos na ordem urbana, analisando alguns mecanismos propulsores da chamada “urbanização neoliberal”, segundo o modelo analítico proposto pelos teóricos Nik Theodore, Jamie Peck e Neil Brenner (2011). Uma das questões mais importantes nessa discussão é que a neoliberalização é um processo que não se limita à esfera econômica, mas sim um fenômeno que busca expandir a lógica do mercado para todas as esferas da vida social, o que inclui, evidentemente, a vida urbana e os espaços públicos.

Na terceira parte – *Democracia e espaço público: o ímpeto neoliberal em destruir a cidade* –, além de apontar os limites das análises institucionalistas sobre a democracia, também avançamos na explicação sobre as razões pelas quais o espaço público é um elemento fundamental para a construção de uma sociedade democrática. Com essa discussão estabelecida, argumentamos que a urbanização neoliberal tem como um de seus principais objetivos a destruição do espaço público, uma vez que este, enquanto espaço essencial para a realização da própria política, representa um relevante foco de resistência à ordem estabelecida e ao ímpeto neoliberal de avançar sobre todas as esferas da existência humana.

Por fim, nas considerações finais, sintetizamos o argumento geral e oferecemos algumas reflexões sobre as possibilidades de resistência ao avanço neoliberal nas cidades latino-americanas.

O neoliberalismo: sua origem e consequências para a democracia

O neoliberalismo nasce como um movimento político-intelectual, liderado por Friedrich Hayek e seus colegas da famosa Sociedade Mont-Pèlerin (fundada em 1947), com a finalidade de questionar os fundamentos do Estado de bem-estar social, e também, claro, do Estado socialista. De acordo com Anderson (1995), o livro *O caminho da servidão* ([1944]2010), de autoria de Hayek, pode ser considerado o texto fundador do pensamento neoliberal.

ral. A rigor, o neoliberalismo se trata de uma visão de mundo e um projeto de sociedade, que se opõe à ideia de um Estado minimamente comprometido com o combate às desigualdades e com a planificações econômicas que restrinjam as liberdades do mercado (Theodore, Peck e Brenner, 2011). É por isso que os neoliberais lutavam de forma veemente tanto contra a União Soviética (URSS), como também contra o modelo de Estado que vigorou na Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial, fruto de uma combinação entre um arranjo econômico keynesiano com uma política de bem-estar social que beneficiou em larga medida as classes trabalhadoras daqueles países (Harvey, 2014; Brown, 2019; Miguel, 2022).

O neoliberalismo, contudo, não permaneceu apenas no campo das ideias. Se é verdade que ele nasce como teoria em meados da década de 1940, é possível localizar o nascimento da *política neoliberal* entre o final da década de 1970 e o início dos anos 1980, em um movimento liderado pelos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, no Reino Unido e nos EUA, respectivamente. Nesse sentido, a emergência da política neoliberal pode ser entendida como uma reação capitalista contra as conquistas econômicas e sociais obtidas pela classe trabalhadora nos países do Norte Global durante os chamados *Trinta Gloriosos* (1945-1975), período no qual aquelas sociedades foram relativamente capazes de conciliar i) crescimento econômico e geração de emprego, ii) liberdades civis e políticas e iii) distribuição da riqueza (Harvey, 2014).

A política neoliberal, portanto, se trata primariamente de um processo de reconfiguração do Estado, mais especificamente de um projeto de desmonte do modelo keynesiano e do Estado de bem-estar social, visando a implementação de um *Estado-mercado*, no qual os valores da competição individual e do empreendedorismo passam a ser defendidos abertamente pelas políticas estatais (e pelas forças políticas mais relevantes) em detrimento da cidadania enquanto um preceito universal (Dagnino, 2005; Andrade, 2019; Brown, 2019; Dardot e Laval, 2019).

A definição proposta por Loïc Wacquant nos parece bastante apropriada para captar a complexidade do fenômeno. O autor entende o neoliberalismo como resultado de uma “articulação entre *Estado, mercado e cidadania* que aparelha o primeiro para impor a marca do segundo à terceira” (Wacquant, 2012, p. 509-510; grifo no original).

Trata-se, portanto, de um projeto de desmonte de instituições garantidoras de direitos e de proteção social, cuja consequência a médio e longo prazos é a precarização generalizada das condições de vida das classes trabalhadoras, incluindo aí as classes médias urbanas. É por isso que, conforme discutido por autores como Andrade (2019), Brown (2019) e Dardot e Laval (2016), o discurso do empreendedorismo (associado ao mérito individual) assume lugar tão central na ordem neoliberal, uma vez que se pode contar cada vez menos com a dimensão social do Estado.

Mas é importante ressaltar: o neoliberalismo não pressupõe o enfraquecimento do Estado, mas sim a sua reengenharia, ou seja, a sua reconfiguração em conformidade com a lógica do mercado (Theodore, Peck e Brenner, 2011; Wacquant, 2012).

É nesse sentido que o projeto neoliberal tem como um de seus pilares mais fundamentais o empoderamento do Estado penal, ou seja, do poder repressivo do Estado, o que acarretou, por exemplo, em uma ampliação expressiva do número de pessoas encarceradas em diversos países, tanto em formações sociais de capitalismo “avançado”, como também naquelas pós-coloniais. Como argumenta Wacquant, o protagonismo do braço penal do Estado na sociedade neoliberal não é uma reação a um suposto aumento da criminalidade, mas, antes, uma resposta “às mudanças específicas de fortalecimento do mercado nas políticas econômicas e sociais que desencadearam a desigualdade de classe, aprofundaram a marginalidade urbana e alimentaram o ressentimento étnico (...) (Wacquant, 2012, p. 513)”. O empoderamento do Estado penal é, portanto, “*um tijolo essencial do Leviatã neoliberal*” (Ibidem; grifo no original).

A questão, porém, é que o “público-alvo” do encarceramento em massa, ainda que em países como Holanda e França, são aqueles segmentos sociais representativos do Sul Global: negros, latinos, asiáticos, imigrantes. Conforme Wacquant:

Desmentindo as profecias feitas entre 1945 e 1975 por especialistas do direito penal e igualmente por teóricos radicais da punição, de que se tratava de uma organização desacreditada e fadada a definhar até desaparecer (...), a prisão fez um retorno espetacular à vanguarda institucional de um lado ao outro do Primeiro e do Segundo mundos ao longo das últimas três

décadas. Com poucas, parciais e preciosas exceções (Canadá, Alemanha, Áustria e partes da Escandinávia), o encarceramento cresceu rapidamente em todas as sociedades pós-industriais do Ocidente, inchou nas nações pós-autoritárias da América Latina e explodiu nos Estados-nação oriundos do colapso do bloco soviético, à medida que faziam sua transição de economia de comando para a de mercado. O estoque carcerário não se limitou a crescer rapidamente em todas as três regiões (...), juntamente com a precarização do trabalho e a redução da assistência social; ele está em toda parte, composto desproporcionalmente por pobres urbanos, párias étnicos e nacionais, populações sem-teto e doentes mentais abandonados, e por refugos variados do mercado de trabalho (...) (Wacquant, 2012, p. 513).

De todo modo, ainda que o modelo neoliberal de Estado punitivo tenha se espreado para diversas sociedades, é fundamental ter em mente que o neoliberalismo tem sua origem relacionada à uma circunstância histórica muito específica, relativa às disputas políticas em determinadas sociedades do Norte Global (Ballestrin, 2018; Miguel, 2022). Qualquer debate sobre o neoliberalismo, bem como sobre a crise da democracia contemporânea, precisa levar este fato em consideração. Afinal, por mais que diversos problemas sociais, políticos e econômicos das sociedades latino-americanas nos dias atuais estejam em parte relacionados ao avanço da política neoliberal, também é verdade que não se explicam unicamente em função dela.

A gênese diferenciada da democracia nos países do Norte e do Sul é um elemento central neste debate. O Sul Global possui um conjunto de especificidades históricas que faz com que o neoliberalismo seja mais uma variável em uma complexa equação, mas não necessariamente a mais relevante. Referindo-se ao caso específico da América Latina, Miguel afirma:

O que é desmontado [pelo neoliberalismo] nunca esteve inteiro: a democracia liberal, o Estado de direito, a igualdade formal, os sistemas de bem-estar social. A ofensiva ‘pós-democrática’, aqui, assume diferentes feições; sua pretensão é, antes de tudo, bloquear os processos de transformação que estavam sendo ensaiadas por governos mais ou menos progressistas (Miguel, 2022, p. 95).

Logo, a implementação da “cartilha” neoliberal tem impacto nas sociedades do Sul Global, que jamais experimentaram plenamente a combinação

do arranjo keynesiano combinado às políticas de bem-estar social. Porém, é preciso cautela com o peso explicativo que se atribui ao neoliberalismo para a análise de fenômenos em outros contextos sociais e geográficos que não os do Norte Global. Uma análise focada nos retrocessos impostos pelo avanço neoliberal pode desconsiderar elementos históricos e estruturais das formações sociais periféricas, que são centrais para o debate teórico sobre nossas democracias (Ballestrin, 2018; Miguel, 2022). Como pontuado por Ballestrin:

Por suas contradições históricas, o liberalismo que se desenvolveu nos países latino-americanos pouco apostou na democracia como seu par indispensável. Autoritarismo e liberalismo conviveram relativamente bem na América Latina, em ambíguo e constante flerte junto ao Estado – ainda que a disputa democrática historicamente nunca pôde dele prescindir. O sequestro do estado e da democracia pelas dinâmicas coloniais, imperiais e capitalistas, em suma, é velha dinâmica pelas bandas latino-americanas (Ballestrin, 2018, p. 157).

Em suma, processos como o colonialismo e o imperialismo, com destaque para o primeiro (Fanon, [1961] 2022; Césaire, [1955] 2020), que historicamente precedem a emergência do pensamento e da política neoliberais, constituem elementos cruciais para a construção de análises e diagnósticos que escapem à tentação de jogar todos (ou quase todos) os problemas das sociedades periféricas na conta do neoliberalismo.

Em contrapartida, é inegável que, após quatro décadas de ofensiva neoliberal sobre a sociedade, verifica-se tanto no Norte quanto no Sul Global um aumento da desigualdade e da pobreza, a aceleração da pauperização das classes médias e das massas urbanas assalariadas e a perda de relevância política dos sindicatos frente às grandes corporações transnacionais. Os atuais processos de retração democrática em curso, segundo Miguel (2022, p. 94), contribuíram para tornar as democracias “consolidadas” do Norte Global mais parecidas com as democracias “frágeis” do Sul Global. É nesse sentido que o neoliberalismo “preparou terreno para mobilizar e legitimar forças ferozmente antidemocráticas na segunda década do século XXI” (Brown, 2019, p. 16), facilitando a ascensão de lideranças políticas com discursos abertamente autoritários e antidemocráticos, como ocorreu, notadamente (mas não apenas) nos EUA e no Brasil, com o trumpismo e o bolsonarismo, respectivamente.

De todo mundo, a análise sobre os impactos diferenciados do neoliberalismo permanece como ponto central nesse debate. Na sequência, mobilizamos o conceito de neoliberalização, proposto dentro de um enquadramento mais diretamente relacionado aos estudos urbanos, para compreender de maneira mais aprofundada os efeitos sociopolíticos do avanço neoliberal.

Urbanização neoliberal: o debate sobre a neoliberalização do urbano

A agenda de pesquisas baseada no conceito de *neoliberalização*, proposto por um conjunto de geógrafos e urbanistas radicais, com destaque para Jamie Peck, Nik Theodore e Neil Brenner, contribui para um entendimento mais amplo sobre os efeitos desiguais do neoliberalismo em diferentes partes do mundo. Primeiramente, cabe pontuar que estes autores preferem a utilização do termo *neoliberalização* em detrimento de neoliberalismo em função do caráter mais propriamente processual do primeiro, uma vez que “neoliberalismo” pode, mesmo que involuntariamente, transmitir a impressão de que estamos tratando de um sistema institucional e político-econômico acabado, pronto e coerente.

O conceito de neoliberalização, por sua vez, parte do princípio de que as políticas neoliberais, ao serem implementadas nos diferentes países e sociedade, não aterrissam em um vácuo político, econômico e/ou institucional, mas em arranjos sociais e regulatórios previamente existentes. Nesse sentido, o neoliberalismo não é homogêneo; antes, o avanço neoliberal se caracteriza por ser um processo contraditório no tempo e no espaço, produzindo modelos singulares de neoliberalização caso a caso, e que ao logo do tempo vão conformando arranjos híbridos, resultantes da sobreposição do modelo neoliberal com os arranjos político-institucionais e econômicos existentes (Peck e Theodore, 2012; Andrade, Cortês e Almeida, 2021; Andrade e Côrtes, 2022).

Desse modo, os processos de neoliberalização ilustram como o receituário neoliberal enfrenta resistências e/ou encontra convergências nos diferentes lugares para o qual é exportado (Brenner, Peck e Theodore, 2010; Peck e Theodore, 2012). Nesse quesito, devem ser levados em conta,

dentre outros fatores, os interesses das elites locais, os arranjos regulatórios existentes, a cultura política e as lutas sociais, que podem apresentar resistências ou mesmo facilitar o avanço dos interesses alinhados ao programa neoliberal (Brenner, Peck e Theodore, 2010).

Ademais, cabe enfatizar que a neoliberalização (e o neoliberalismo) é um fenômeno que não se restringe à dimensão econômica. É um processo de natureza essencialmente *política*, que consiste na estruturação de um amplo projeto disciplinar cujo objetivo central é a difusão do *ethos* do mercado para todas as esferas da vida social (Brenner, Peck e Theodore, 2010; Wacquant, 2012; Ribeiro e Santos Junior, 2017; Brown, 2019).

Por fim, mas não menos importante, um aspecto fundamental deste conceito é que a neoliberalização também engloba necessariamente uma dimensão *socioespacial*, com impactos decisivos na ordem urbana (Theodore, Peck e Brenner, 2011), conformando um processo de *neoliberalização do urbano* que contribui para a produção de uma urbanização neoliberal —onde a dimensão econômica é apenas um dos aspectos envolvidos. O avanço neoliberal nas cidades se verifica, segundo Theodore, Peck e Brenner (2011), especialmente através de mecanismos de destruição criativa, cujas consequências vão muito além da mercantilização do ambiente construído, pois implicam em “um processo de transformação mais amplo da ordem urbana” ao criar “um meio social favorável para a disseminação e legitimação de valores pró-mercado” (Ribeiro e Santos Junior, 2017, p. 2), afetando diretamente os modelos de governança urbana e as práticas institucionais estabelecidas. Esta destruição criativa consiste, essencialmente, na reestruturação do ambiente político-institucional e do arranjo regulatório existente, o que também implica em um processo de reorganização socioespacial (Brenner, Peck e Theodore, 2010).

Theodore, Peck e Brenner (2011) apresentam de forma detalhada um conjunto de mecanismos propulsores da urbanização neoliberal, apontando os seus momentos de destruição e de criação. O Quadro 1, a seguir, apresenta alguns dos exemplos trazidos pelos autores que consideramos mais relevantes.

Um primeiro ponto a ser destacado é que os mecanismos descritos evidenciam como a política neoliberal pressupõe a reconfiguração do Estado, e não o seu enfraquecimento ou retirada de cena. Mesmo na área “social”, o Estado não deixa de atuar. Ele apenas altera sua linguagem e suas polí-

ticas, centrando seus esforços no sentido de estimular ações voltadas ao empreendedorismo local.

Em segundo lugar, também fica evidente como, no seu conjunto, estes mecanismos de destruição criativa tendem a contribuir para a intensificação dos processos de mercantilização do solo urbano e do ambiente construído, dificultando o acesso das populações de baixa renda a certas áreas da cidade. Isso é muito comum especialmente em momentos da realização de megaeventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas (Ribeiro e Santos Junior, 2017), que via de regra implicam em alterações drásticas na paisagem urbana e alavancam grandes projetos de interesse de setores econômicos específicos.

Todavia, como pontuado por Ribeiro e Santos Junior (2017, pp. 2-3), a questão central não é a mercantilização em si, mas a alteração na própria lógica dos padrões de governança que definem a natureza das políticas urbanas e territoriais em prol do *ethos* do mercado. O Estado, como se percebe, exerce um papel fundamental em todo esse processo, tanto no momento de destruição como no de criação.

Em terceiro lugar, cabe destacar que um dos efeitos mais drásticos da ação combinada dos mecanismos da urbanização neoliberal consiste na acentuação dos processos de exclusão e de segregação socioespacial. Por um lado, as antigas áreas centrais deterioradas são “redescobertas” pelo capital imobiliário, agora inserido dentro de um circuito amplamente internacionalizado e concentrado (Ribeiro, 2003, p. 17). Por outro, torna-se cada vez mais frequente a criação de grandes enclaves urbanos para fins de moradia, trabalho e lazer das classes mais abastadas, aqueles empreendimentos que Teresa Caldeira (2000; 2008) definiu como *enclaves fortificados*. Estes empreendimentos são equipados com complexos sistemas de monitoramento e vigiados por verdadeiras polícias privadas, cuja finalidade é controlar rigorosamente quem pode (ou não) acessar estes lugares.

Tais enclaves não são um fato isolado neste ou naquele país. Como demonstrado por uma série de pesquisas (Caldeira, 2000; Davis, 2006; Grant e Rosen, 2009; Raposo, 2012; Peron e Alvarez, 2021; Sánchez e Aguiar, 2023), a sua difusão na paisagem urbana é um fenômeno global, intensificado especialmente a partir da década de 1990. Ao intensificar de forma brutal os processos de segregação e separação territorial, este fato

Quadro 1. Momentos de destruição e de criação da urbanização neoliberal

Mecanismos da urbanização neoliberal	Momento de destruição	Momento de criação
Recalibração das relações intergovernamentais	Desmantelamento dos sistemas de apoio da administração central às atividades municipais	Devolução de tarefas e responsabilidades para os municípios; Criação de novas estruturas de incentivo para premiar o empreendedorismo local e catalisar o crescimento endógeno
Privatização do setor público local e de infraestruturas coletivas	Eliminação dos monopólios públicos para a prestação de serviços municipais, como saneamento e transporte coletivo	Privatização dos serviços municipais; Criação de novos mercados para prestação de serviços e manutenção de infraestrutura
Reestruturação dos mercados imobiliários urbanos	Demolição de habitações públicas e outros imóveis de baixa renda; Revogação de leis de controles de aluguel e políticas de subsídios	Criação de novas oportunidades de investimento especulativo nos mercados imobiliários nas áreas centrais das cidades
Estratégias de reestruturação de desenvolvimento territorial	Aumento da exposição das economias locais e regionais às forças competitivas globais	Criação de zonas de livre comércio, zonas empresariais e outros espaços “desregulados” dentro das regiões urbanas; Criação de novas áreas de desenvolvimento, tecnopólos e outros “novos espaços industriais”
Transformações do ambiente construído e da forma urbana	Eliminação e/ou intensificação da vigilância dos espaços públicos; Destruição de bairros da classe trabalhadora para abrir caminho para o redesenvolvimento especulativo	Criação de espaços privatizados de consumo de elite; Construção de megaprojetos para atrair investimento empresarial e reconfigurar os padrões locais de utilização do solo; Criação de condomínios fechados, enclaves urbanos e outros espaços “purificados” de reprodução social
Redefinição da representação discursiva da cidade	Discursos performativos de desordem urbana, “classes perigosas” e declínio econômico	Discursos empreendedores voltados para a revitalização urbana, reinvestimento e rejuvenescimento da cidade

Fonte: Theodore, Peck e Brenner (2011, p. 22-23). Adaptado da versão original elaborada pelos autores.

vem contribuindo decisivamente para a alteração das próprias bases geográficas das sociedades humanas (Massey, 1996; Young, 2000).

Via de regra, os empreendimentos urbanos construídos no formato de grandes enclaves replicam modelos inspirados em um paradigma suburbano bastante característico dos EUA. Em grande medida, a expansão deste modelo segregacionista está associada ao discurso do medo do crime e à busca por maior segurança (Caldeira, 2008; Tulumello, 2017; Marques, 2021), o que implica não apenas na construção de fortalezas muradas, mas sim de verdadeiras cidades apartadas da cidade “oficial”, conforme exemplificado por Mike Davis:

A mais famosa cidade periférica cercada e americanizada do Brasil é Alphaville, no quadrante noroeste da Grande São Paulo. Batizada (perversamente) com o nome do sinistro mundo novo do filme distópico de Godard, de 1965, Alphaville é uma cidade particular completa, com um grande complexo de escritórios, um shopping center de alto nível e áreas residenciais cercadas, tudo defendido por mais de 800 seguranças particulares. (...) As cidades periféricas de Joanesburgo e São Paulo (assim como as Bangalore e Jacarta) são ‘mundos de fora’ auto-suficientes porque incorporam grandes bases de empregos, além da maior parte da máquina varejista e cultural dos núcleos urbanos tradicionais (Davis, 2006, p. 124).

A expansão global deste modelo segregacionista não tem se traduzido apenas na criação de novos espaços, mas também na consolidação de um modelo de hiper vigilância e de reconfiguração dos espaços públicos existentes até mesmo em áreas centrais das grandes metrópoles globais (Davis, 2006; Kanashiro, 2008; Firmino, 2017). A difusão destes modelos de segregação baseados em poderosos mecanismos de vigilância e policiamento das cidades, de forma combinada à ampliação dos processos de financeirização da produção do espaço e de alteração nos modelos de governança urbana, tem possibilitado a expansão global de mecanismos propulsores da urbanização neoliberal mundo afora, embora cada lugar tenha, evidentemente, as suas especificidades (Ribeiro e Santos Junior, 2017).

Isso acarreta em consequências severas para o espaço público, acentuando processos de segregação e homogeneização socioespacial, e criando obstáculos ainda mais consideráveis para a interação entre classes e grupos

distintos. Em outros termos, a neoliberalização do urbano implica em um processo de erosão gradativa da vida urbana e do espaço público.

É importante perceber que estamos lidando aqui com uma reorganização fundamental do espaço metropolitano, que envolve uma diminuição drásticas das interseções entre a vida dos ricos e a dos pobres, que transcende a segregação social e a fragmentação urbana tradicionais. Alguns autores brasileiros recentemente falaram na “volta à cidade medieval”, mas as consequências da secessão entre a classe média e o espaço público, assim como de qualquer vestígio de uma vida cívica junto com os pobres, são mais radicais (Davis, 2006, p. 124).

Se é verdade que o espaço público democrático nas cidades latino-americanas sempre foi muito mais uma promessa do que realidade (Caldeira, 2000; Salcedo, 2002; Arantes, 2017; 2021), o avanço neoliberal sobre as cidades do continente nos distancia ainda mais daquela promessa (Maricato, 2014).

Democracia e espaço público: o ímpeto neoliberal em destruir a cidade

Pelo menos desde a segunda metade do século XX, a concepção hegemônica sobre a democracia resguarda um traço predominantemente institucionalista. Por óbvio, o olhar sobre os processos institucionais é fundamental para compreender um conjunto de variáveis que viabilizam, ou não, o exercício de liberdades democráticas elementares. A realização de eleições livres, limpas e periódicas, considerado o elemento mais fundamental das democracias contemporâneas, está associada a um conjunto de liberdades e condições institucionais, como liberdade de oposição e de organização partidária, liberdade de imprensa, livre manifestação do pensamento, direito de votar e ser votado, dentre outras.

Todavia, o debate teórico sobre a democracia, pelo menos desde a década de 1970, avançou o suficiente para compreendermos os limites das concepções mais tradicionais, isto é, de viés institucionalista. Trata-se de uma problematização mais geral a esse debate que, a nosso ver, é bastante razoável. Em síntese, o argumento mobilizado para questionar as principais limita-

ções da abordagem institucionalista é o de que a análise sobre os processos de democratização não deve ficar restrita à dimensão institucional, isto é, às instituições estatais em sentido estrito. Logo, a discussão também deve se “estender” para o tecido social, preocupando-se também em interpretar como os processos relacionados à democratização das instituições formais se refletem no nível das relações sociais (Dagnino, Olvera e Panfihci, 2006).

Isto se deve pela seguinte razão: a democratização das instituições formais não pressupõe necessariamente a democratização das relações sociais. Em outros termos: é possível que uma determinada sociedade disponha de instituições formalmente democráticas, mas suas relações sejam atravessadas por diferentes graus de autoritarismo social, o que não será algo necessariamente (pelo menos não tão facilmente) captado pelas análises mais propriamente institucionalistas (Young, 2000; Gurza Lavalle, 2003).

Na América Latina mais especificamente, o *enfoque sociológico* sobre a democracia, em grande medida ancorado nos pressupostos mais gerais da teoria deliberativa ⁵, trouxe importantes contribuições ao debate sobre os limites da abordagem institucionalista para a análise dos processos sociais no continente entre as décadas de 1980 e 1990 (Gurza Lavalle, 2003). Análises de cunho mais sociológico, capazes de ampliar o debate sobre a democracia para além de sua dimensão institucional, eram, e continuam sendo bastante apropriadas para o caso latino-americano.

Afinal, em sociedades profundamente atravessadas pela desigualdade social e por diferentes tipos de violências cotidianas, a democratização formal das instituições é evidentemente uma etapa necessária, mas longe de ser suficiente para uma análise crítica sobre a democracia.

Nesse sentido, a discussão sobre democracia proposta em nossa abordagem está diretamente alinhada com o enfoque sociológico sobre os processos de democratização na América Latina. Em tempo, isto não significa negar a validade e pertinência das abordagens institucionalistas, mas reco-

5 A teoria deliberativa da democracia tem na obra de Jürgen Habermas a sua principal referência. Os escritos deste autor questionavam as concepções liberais hegemônicas na teoria democrática e influenciaram consideravelmente a literatura latino-americana sobre democracia, participação e sociedade civil a partir da década de 1990. Autores como James Bohman, Jane Mansbridge, John Dryzek e Iris Young são outros nomes de peso na corrente. Para uma visão mais abrangente sobre esta abordagem e sua influência no debate teórico sobre a democracia, ver Faria (2000; 2010), Levine e Nierras (2007), Mendonça e Ercan (2016) e Tavares (2016).

nhecer os seus limites para um entendimento mais aprofundado sobre os processos democráticos, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades de raça, gênero, classe, dentre outras.

Esta concepção ampliada sobre a democracia torna ainda mais evidente a importância do conceito de *espaço público* para a construção de uma sociedade democrática. Afinal, como bem argumentado por Young (2000, p. 196), o espaço social, em si mesmo, importa para a democracia. Mais objetivamente: o modo como o espaço de uma dada sociedade está organizado interfere de maneira relevante nas relações sociais, criando possibilidades mais concretas para o aprofundamento democrático, ou então o contrário, isto é, bloqueando estas possibilidades. Isto não significa que as configurações espaciais determinam como se dão as relações sociais, mas que elas têm, sim, ao lado de todo um conjunto de variáveis, um papel relevante nesse processo.

É a partir desta formulação que a importância do espaço público para a democracia ganha relevância. Ainda que com variações e certas nuances (que dependem muito da abordagem mobilizada), o espaço público é, via de regra, compreendido como o local de encontro e de convívio das diferenças, um ponto no qual as diversas classes e grupos sociais se interseccionam no cotidiano (Santos Junior, 2014; Sevilla-Buitrago, 2022). Segundo Arantes, os espaços públicos urbanos podem ser compreendidos como

aqueles lugares que incorporam pelo menos três dimensões: são conformados por uma *geografia pública* (ou seja, são espaços físicos de acessibilidade ampla e irrestrita, que não se fecham *a priori* à diversidade e às trocas sociais); possuem certa *vitalidade* (isto é, são efetivamente utilizados, permitem usos variados e expressam uma relativa diversidade social); e, mais importante, são lugares de ação, interação e relações de sociabilidade urbana (espaços onde se desenvolvem rituais e práticas (...), onde a estética da conversação e do consenso concertado se transfere para o sistema da rua (...)) (Arantes, 2017, p. 215; grifos no original).

A definição proposta pelo autor, ainda que analiticamente rica e bem elaborada, não explicita de forma suficientemente clara a dimensão *conflitiva* inerente ao espaço público, como faz Leite:

Quando as ações atribuem sentidos de lugar e pertencimento a certos espaços urbanos, e, de outro modo, essas espacialidades incidem igualmente na construção de sentidos para as ações, os espaços urbanos podem se constituir como espaços públicos: locais onde as diferenças se publicizam e se *confrontam politicamente* (Leite, 2002, p. 116; grifo nosso).

Logo, o espaço público não é apenas local de encontro e interação, mas também, e talvez essencialmente, lugar de *confronto*. Na qualidade de um lugar que é, pelo menos em princípio, acessível a toda e qualquer pessoa, o espaço público tem como uma de suas características fundamentais o embate entre as diferentes visões e perspectivas de mundo, constituindo, nas palavras da Young (1990, p. 240), a base da própria política: “A política, esta atividade crítica de formular questões públicas e decidir como relações sociais e institucionais devem ser organizadas, depende crucialmente de espaços e fóruns que todos podem acessar (tradução nossa)”.

Dialogando com Lefebvre, podemos afirmar que esta é uma qualidade inerente à própria vida urbana, entendida como uma configuração específica das relações sociais possibilitada pela aglomeração humana na cidade: “A vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade” (Lefebvre, 2001, p. 22). A vida urbana, portanto, é definida a partir de sua heterogeneidade e abertura ao conflito (Young, 1990; 2000; Santos Junior, 2014).

Nesse sentido, ao proporcionar um ambiente mais heterogêneo, isto é, social, política e culturalmente mais diversificado, a cidade se torna um espaço público por excelência. Historicamente, portanto, a vida urbana e o espaço público criaram condições mais favoráveis para a desestabilização de hierarquias socialmente estabelecidas e para eclosão de lutas políticas por maior igualdade (Sevilla-Buitrago, 2022; Rolnik, 2022). Não por acaso, em seu clássico *O direito à cidade* (originalmente publicado em 1968), Lefebvre escreveu:

(...) O Estado, os centros de decisão, os poderes ideológicos, econômicos e políticos só podem considerar com uma desconfiança cada vez maior essa forma social que tende para a autonomia (...). Para o poder, há mais de um século, qual é a essência da cidade? Cheia de atividades suspeitas,

ela fermenta delinquências; é um centro de agitação. O poder estatal e os grandes interesses econômicos só podem então conceber apenas uma estratégia: desvalorizar, degradar, destruir a sociedade urbana (Lefebvre, 2001, p. 84).

Em síntese, o espaço público democrático se coloca como “inimigo” da ordem. Esse fato é, evidentemente, anterior à ascensão da política neoliberal no final da década de 1970, mas ajuda a entender e explicar as razões pelas quais o espaço público se torna um alvo a ser desmantelado pelos processos de neoliberalização do urbano. Os mecanismos propulsores da urbanização neoliberal são, nesse sentido, indutores de uma lógica refratária à ideia de um espaço onde as diferenças possam conviver, e, mais do que isso, um espaço no qual as desigualdades podem ser explicitadas, denunciadas e combatidas de frente.

Acabar com políticas de subsídio de aluguel para famílias de baixa renda, privatizar serviços públicos urbanos, estimular a “revitalização” de áreas centrais e de certas localidades tradicionais, dificultar a permanência de comerciantes informais nos centros históricos, construir grandes enclaves urbanos com o objetivo de abrigar exclusivamente atividades de moradia, trabalho e lazer dos mais ricos, implantar equipamentos de vigilância e ampliar o policiamento de certas localidades, são todas políticas que, no limite, contribuem de forma relevante para a neoliberalização do urbano ao intensificar o processo de erosão do espaço público, que significa na prática criar ainda mais obstáculos para impedir (ou ao menos dificultar cada vez mais) a interação social entre os mais privilegiados e os corpos indesejados e, logo, para impedir o exercício pleno da democracia. A destruição da cidade enquanto espaço de encontro e suporte da própria atividade política é, portanto, um elemento caro ao projeto neoliberal.

Considerações finais

Frente aos tópicos discutidos neste texto, uma questão central que se coloca é se é possível vislumbrar alguma forma de resistência ao avanço dos processos de neoliberalização nas cidades da América Latina.

Em primeiro lugar, vale reforçar que as cidades latino-americanas, como reflexo das sociedades nas quais estão inseridas, sempre foram permeadas por diversas formas de desigualdades e problemas sociais de ordem estrutural. É muito provável que nunca tenha existido um espaço público plenamente democrático em nossas cidades nesse sentido. Ademais, em sua ampla maioria, os espaços urbanos do continente jamais experimentaram algo próximo da combinação entre um arranjo regulatório keynesiano com uma estrutura institucional de bem-estar social.

Portanto, é muito importante ter em mente que, por aqui, a neoliberalização do urbano não é um processo que se manifesta da mesma forma que nas sociedades do Norte Global. Trata-se, concretamente, da imposição de um receituário (ou de um modelo) importado daquelas sociedades, e que evidentemente traz uma série de impactos, mas a análise deste fenômeno precisa ser feita com as devidas mediações analíticas. Em outros termos, nosso entendimento é que a tese da neoliberalização ajuda, de fato, no entendimento sobre as desigualdades urbanas características da América Latina, mas não as explica na sua totalidade.

Esta constatação impõe desafios importantes em termos de agenda de pesquisa para os estudos urbanos latino-americanos, pois o “mapeamento” analítico das raízes de nossas desigualdades estruturais precisa levar em conta uma série de outros fatores, como, por exemplo, o próprio passado colonial do continente.

De qualquer forma, ainda que o espaço público urbano efetivamente democrático jamais tenha existido, é preciso reconhecer que o avanço neoliberal o torna uma realidade ainda mais distante, uma vez que a lógica e o *ethos* do mercado são profundamente refratários à ideia de uma vida urbana plural, heterogênea e aberta ao conflito – condição essencial para a democracia.

Em segundo lugar, respondendo diretamente à questão colocada, ou seja, se é possível vislumbrar alguma forma de resistência ao avanço dos processos de neoliberalização nas cidades da América Latina, acreditamos que sim. Observando a nossa própria história, é possível afirmar seguramente que as lutas sociais desempenharam papel relevante nos esforços para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, sendo que as lutas urbanas sempre tiveram lugar de destaque nesse processo.

Adotando o caso brasileiro como referência, é totalmente plausível afirmar que os movimentos sociais urbanos tiveram papel crucial não apenas na luta pela redemocratização do país na década de 1980, como também na resistência ao avanço neoliberal a partir da década de 1990. Atualmente, o ativismo urbano brasileiro continua desempenhando papel protagonista na luta em prol dos direitos democráticos, e vem sendo renovado por uma série de coletivos e movimentos que trazem o debate sobre o direito à cidade a partir de pautas diversas, que articulam, dentre vários temas, as lutas antirracista e feminista com a questão socioambiental, incluindo aí a demanda pela tarifa zero universal no transporte público. As mobilizações puxadas pelo Movimento Passe Livre (MPL) e por diversos outros movimentos pelo transporte coletivo ao longo das duas últimas décadas (Caribé, 2019; França, 2020; Andrés, 2023), bem como as ocupações de imóveis ociosos em áreas centrais das grandes cidades protagonizadas por movimentos de moradia (Stavrides, 2016; Trindade, 2017), constituem bons exemplos desse ativismo que se coloca na linha de frente da resistência aos processos de neoliberalização do urbano.

Em suma: a neoliberalização do urbano e a consequente erosão do espaço público não é o único processo socioespacial em curso nas cidades latino-americanas. Como Lefebvre nos ensinou, apesar de tudo, o urbano resiste - “E, no entanto, sobre essa base abalada, a sociedade urbana e ‘o urbano’ persistem e mesmo se intensificam” (Lefebvre, 2001, p. 84). Isto significa afirmar que, por mais que o avanço neoliberal pareça inexorável, existem formas de resistências que não apenas capazes de contê-lo, mas de propor e vislumbrar projetos alternativos de futuro, gerando acúmulos importantes no processo histórico de lutas em prol da democracia.

Portanto, nossa conclusão é: se é verdade que um espaço público efetivamente democrático parece mera utopia, as lutas e resistências protagonizadas pelos diversos ativismos urbanos na América Latina no presente momento histórico indicam que o projeto neoliberal de destruição da cidade e do espaço público também soa como algo irrealizável.

Bibliografía

- Anderson, P. (1995). Balanço do neoliberalismo. In: E. Sader & P. Gentili (Orgs.), *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático* (p. 9-34). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Andrade, D. P. (2019). Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. *Novos Estudos CEBRAP*, 38(1), 109-135.
<https://doi.org/10.25091/S01013300201900010006>
- Andrade, D. P., & Cortês, M. (2022). Brasil, neoliberalismo híbrido. *Contemporânea*, 12 (3), 665-674.
<http://dx.doi.org/10.4322/2316-1329.2022020>
- Andrade, D. P., Cortês, M. & Almeida, S. (2021). Neoliberalismo autoritário no Brasil. *Caderno CRH*, 34, 1-25.
<https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.44695>
- Andrés, R. (2023). *A razão dos centavos: crise urbana, vida democrática e as revoltas de 2013*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Arantes, R. (2017). Enclaves fortificados ou espaços semipúblicos de diversidade? Os significados dos shopping centers em Salvador. *Revista Brasileira de Sociologia*, 5(10), <http://dx.doi.org/10.20336/rbs.211>
- Arantes, R. (2021). O(S) espaço(s) público(s) numa cidade desigual e segregada. *Caderno CRH*, 34, 1-19.
<http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.27018>
- Ballestrin, L. (2018). O Debate Pós-democrático no Século XXI. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, 4 (2), 149-164,
<https://doi.org/10.15210/rsulacp.v4i2.14824>
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2010). After Neoliberalization? *Globalizations*, 7(3), 327-345.
<http://dx.doi.org/10.1080/14747731003669669>
- Brown, W. (2019). *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política anti-democrática no Ocidente* (1a ed). São Paulo: Editora Filosófica Politeia.
- Caldeira, T. P. do R. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo* (1a ed). São Paulo: Editora 34.
- Caldeira, T. P. do R. (2008). From modernism to neoliberalism in São Paulo: reconfiguring the city and its citizens. In: A. Huysen (Org.),

- Other cities, other worlds: urban imaginaries in a globalizing age* (p. 51-77). Durham and London: Duke University Press.
- Capron, G. (2021). Seguridad, desconfianza y la dimensión simbólica de la segregación en urbanizaciones cerradas. *EURE*, 47(142), 121-137. <https://doi.org/10.7764/eure.47.142.06>
- Caribé, D. A. (2019). *Tarifa zero: mobilidade urbana, produção do espaço e direito à cidade* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- Césaire, A. (2020). *Discurso sobre o colonialismo*. São Paulo: Veneta.
- Dagnino, E. (2005). Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. *Revista Rio de Janeiro*, (15), 45-65.
- Dagnino, E.; Olvera, A. & Panfichi, A. (2006). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: E. Dagnino, A. Olvera & A. Panfichi (Orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina* (p. 13-91). São Paulo: Paz e Terra.
- Dardot, P., & L., Christian. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- Dardot, P., & L., Christian. (2019). *Never-ending nightmare: the neoliberal assault on democracy* (1a ed). London: Verso.
- Davis, M. (2006). *Planeta Favela* (1a ed). São Paulo: Boitempo.
- Fanon, F. (2022). *Os condenados da terra* (1a ed.). Rio de Janeiro: Zahar.
- Faria, C. F. (2000). Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, 49, 47-68.
- Faria, C. F. (2010). O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25 (73), 102-176.
- Firmino, R. J. (2017). Securitização, vigilância e territorialização em espaços públicos na cidade neoliberal. *Risco*, 15(1).
- França, G. H. S. (2020). *Enjaulando pássaros: junho de 2013 e a domesticação dos protestos no Brasil* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília.
- Grant, J. L., & Rosen, G. (2009). Armed compounds and broken arms: the cultural production of gated communities. *Annals of the Association of American Geographers*. 99(3), 575-589. <http://dx.doi.org/10.1080/00045600902967201>

- Gurza Lavalle, A. (2003). Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, (66), 91-110.
<https://novosestudos.com.br/produto/edicao-66/>
- Harvey, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana* (1a ed). São Paulo: Martins Fontes.
- Hayek, F. (2010). *O caminho da servidão* (6a ed). São Paulo: Instituto Ludwig von Mises.
- Kanashiro, M. M. (2008) Surveillance Cameras in Brazil: exclusion, Mobility regulation, and the new meanings of security. *Surveillance & Society*, 5(3), 270-279. <http://www.surveillance-and-society.org>
- Lefebvre, H. (2001). *O direito à cidade* (5a ed, Vol. 6). São Paulo: Centauro.
- Lefebvre, H. (2019). *A revolução urbana* (2a ed). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Leite, R. P. (2002). Contra-usos e espaço público: notas sobre a construção social dos lugares na Manguetown. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(49), 115-172. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000200008>
- Levine, P., & Nierras, R. M. (2007). Activists' views of deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 3(2), 1-14.
- Maricato, E. (2014). *O impasse da política urbana no Brasil* (3 ed.) Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- Marques, E. (2021). Notes on social conditions, rights and violence in brazilian cities. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 27(1), 1-16 <https://doi.org/10.1080/13260219.2021.1954796>.
- Massey, D. (1996). The age of extremes: concentrated affluence and poverty in the twenty-first century. *Demography*, 33(4), 395-412.
- Mendonça, R. F., & Ercan, S. A. (2016). Deliberation and protest: strange bedfellows? Revealing the deliberative potential of 2013 protests in Turkey and Brazil. *Policy Studies*, 36(3), 267-282.
- Miguel, L. F. (2022). *Democracia na periferia capitalista: impasses do Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Peck, J., & Theodore, N. (2012). Reanimating neoliberalism: process geographies of neoliberalization. *Social Anthropology*, 20(2), 177-185.
<https://doi.org/10.1111/j.1469-8676.2012.00194.x>
- Peron A. E. R., Alvarez, M. C. (2021). O governo da segurança: modelos securitários transnacionais e tecnologias de vigilância na cidade de São

- Paulo. *Lua Nova: revista de cultura e política*, (114), 175-212.
<https://doi.org/10.1590/0102-175212/114>
- Raposo, R. (2012). Condomínios fechados, tempo, espaço e sociedade: uma perspectiva histórica. *Cadernos Metrôpole*, 14 (27), 171-196.
<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14786>
- Ribeiro, L. C. Q. (2003). O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: L. C. Q. Ribeiro, & A. L. Cardoso (Orgs.), *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (p. 11-25). Rio de Janeiro: Revan/FASE.
- Ribeiro, L. C. Q., & Santos Junior, O. A. (2017). Neoliberalization and mega-events: The transition of Rio de Janeiro's hybrid urban order. *Journal of Urban Affairs*, 39 (7), 909-923.
<http://dx.doi.org/10.1080/07352166.2017.1328976>
- Rolnik, R. (2022). *São Paulo: o planejamento da desigualdade* (1a ed). São Paulo: Fósforo.
- Salcedo, R. H. (2002). El espacio público en el debate actual: una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *EURE* (Santiago), 28 (84), 5-19. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400001
- Sánchez, M. P., & Aguiar, S. (2023). Estado y promotores del neoliberalismo urbano: los barrios privados en Uruguay. *Cadernos Metrôpole*, 25(57), 371-396. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2023-5701>
- Santos Junior, O. A. (2014) Urban common space, heterotopia and the right to the city: Reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 6(2), 146-157.
<https://doi.org/10.7213/urbe.06.002.SE02>
- Schiavi, I., Silveira, S. A. (2022). A cidade neoliberal e a soberania de dados: mapeamento do cenário dos dispositivos de dataficação em São Paulo. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*. 14.
<https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210145>
- Sevilla-Buitrago, A. (2022). *Against the Commons: a radical history of urban planning*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press.
- Stavrides, S. (2016). *Common Space: the city as Commons*. London: Zed Books.
- Tavares, F. M. M. (2016). *Deliberação e capitalismo: uma crítica marxista ao pensamento de Habermas*. Curitiba: Appris.

- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, Neil (2011), Neoliberal urbanism: cities and the rule of markets. In: G. Bridge, & S. Watson (Orgs.), *A new companion to the city* (p. 15-25). London: Blackwell.
- Trindade, T. (2017). *Protesto e democracia: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade*. Jundiaí: Paco Editorial.
- Tulumello, Simone (2017). *Fear, space and urban planning. A critical perspective from Southern Europe* (1a ed). Switzerland: Springer.
- Wacquant, L. (2012). Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno CRH*, 25(66), 505-518. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000300008>
- Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference* (1a ed). Princeton: Princeton University Press.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy* (1a ed). Oxford: Oxford University Press.

Desigualdades urbanas desde marcos institucionales yuxtapuestos

Fernando Carrión¹ y Vladimir Morales²

*La ciudad es una máquina
de producir desigualdad*

Bernardo Secchi (2015)

Introducción

La ciudad, según su esencia, no tiene espacios homogéneos o iguales a lo largo de su territorio; todo lo contrario, se trata de un lugar con alta heterogeneidad. Hace ya algún tiempo, Louis Wirth (1988) la definió como un asentamiento “grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos” (pág. 167). Al hacerlo determinó que la diversidad y el tamaño son parte esenciales de su condición. A esto se debe sumar que es un fenómeno continuamente cambiante y, por tanto, histórico; que hace que la heterogeneidad se modifique en el tiempo.

En la actualidad la heterogeneidad de la ciudad ha adquirido dimensiones mucho más complejas, que pueden ser comprendidas bajo el concepto de la *desigualdad urbana* (Segura, 2020). En el campo analítico de la ciudad se puede encontrar, simplificando, un proceso de diferenciación de la estructura urbana a partir de la interacción entre, por un lado, los ingresos

-
- 1 Académico de FLACSO Ecuador y Coordinador de la Alianza Interuniversitaria URBISTIC. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7721-9241> Correo electrónico: fcarrion@flacso.edu.ec. Blog personal: https://works.bepress.com/fernando_carrión/
 - 2 Docente de la Universidad Indoamérica. Arquitecto, maestro en Estudios Urbanos y doctor en Urbanismo. Conferencista, profesor universitario e investigador acreditado. Sus trabajos están disponibles en <https://works.bepress.com/vladimir-morales/>

de la población (soberanía del consumidor) y, por otro, los precios de los bienes inmobiliarios (suelo, edificios), los servicios (educación, salud) y las infraestructuras (transporte, vivienda). A ello se deberán añadir las políticas urbanas y la inversión privada que van en esa línea de oferta-consumo de los bienes urbanos.

Desde esta aproximación metodológica han surgido definiciones generales para abordar la ciudad, teniendo como punto de partida a la más tradicional, la de la *segregación urbana* (Sabatini, 2006). Esta definición hace relación a la separación de las actividades urbanas en términos funcionales (comercio, industria, administración) y residenciales (vivienda, asentamientos humanos). En esa línea también se encuentran los postulados de Manuel Castells (1999) cuando sostiene que la ciudad se ha convertido en una *constelación de espacios discontinuos*; o los de Duhau y Giglia (2008) sobre la *ciudad insular*. Todas estas definiciones hacen referencia a la suma de las partes dentro del todo: la urbe y su estructura urbana, que viene de las lógicas, estrategias y simbolismos (los imaginarios) existentes entre ese todo y sus partes (Lefebvre, 2013).

La *desigualdad urbana*, en todas estas versiones, contiene un elemento común y asimétrico: no se la puede entender de manera aislada de los componentes que forman la estructura general de la ciudad, como tampoco por fuera de las condiciones sociales, económicas y culturales de la sociedad. De igual manera, la corrección de esta asimetría no puede abstraerse de este contexto de totalidad, porque la esencia de la ciudad se caracteriza por la separación articulada de sus actividades (usos de suelo, ordenamiento territorial) y de la población en los territorios (viviendas, barrios). Por eso y en consecuencia, las políticas urbanas deberían integrar tanto lo físico-espacial como lo socioeconómico, para, a su vez, intentar reducirla a una forma urbana que posibilite la interdependencia de los fragmentos urbanos en el todo.

En esta perspectiva analítica, se debe considerar que lo que se ha trabajado como desigualdades urbanas ha estado vinculado a las tres aproximaciones que se detallan a continuación:

- La desigualdad urbana se expresa y es producida en la ciudad (Secchi, 2015). Es en esta perspectiva que Lefebvre (1969) desarrolló su tesis clásica del *derecho a la ciudad*, que luego, por ejemplo, es recogida por

Edward Soja (2014) con su propuesta de la *justicia espacial*. En esta aproximación, las políticas urbanas deberían dirigirse hacia el ordenamiento del territorio siguiendo siempre directrices de equidad.

- La desigualdad urbana es construida desde las políticas urbanas, en tanto se dota de servicios e infraestructuras (oferta) a ciertos sectores sociales de manera selectiva, favoreciendo a los segmentos de población que allí residen. Esta perspectiva es tributaria del ordenamiento territorial neoliberal, que potencia ciertos lugares en desmedro de otros, generando un desarrollo desigual (Brenner, Peck & Theodore, 2015). Cabe introducir el factor tecnológico como elemento adicional de diferenciación, por cuanto potencia las brechas existentes en términos del acceso desigual a los servicios de educación (teleeducación), trabajo (teletrabajo), salud (telesalud), justicia (tele justicia), entre otros.
- La desigualdad urbana proviene de la capacidad económica de la población (ingresos), como elemento determinante de la accesibilidad a la ciudad. Aquí, la estructura de la demanda es la que determina la posibilidad de compra y consumo que tienen los diversos sectores poblacionales, conformando lo que se conoce como la *soberanía del consumidor*. Pero, a su vez, los ingresos dependen de la estructura del empleo, que en general es también inequitativa. De esta manera, no todas las personas tienen la posibilidad de participar y acceder a la ciudad en igualdad de condiciones.

Sin embargo, en la actualidad y sobre todo por el crecimiento de las aglomeraciones urbanas, existe una nueva entrada que es poco explorada y trabajada en la comprensión de la desigualdad urbana y que hoy se expresa con mucha fuerza: se trata del impacto que producen los recortes territoriales de las instituciones públicas en la ciudad, tanto del mismo nivel (municipios,) como de los otros niveles (Estados, provincias o departamentos).

Esta entrada metodológica es cada vez más importante, porque desde fines del siglo pasado el proceso de urbanización en América Latina se ha desarrollado de forma expansiva, produciendo conurbaciones de amplio espectro. Una situación de este tipo ha conducido al ensamble de instituciones, sobre todo en las áreas metropolitanas y en las ciudades de frontera. Esta condición de la localización de los distintos aparatos del Estado en

los territorios de las grandes aglomeraciones ha generado asimetrías en los *complejos institucionales* que se forman para gobernarlos, unas veces, de forma articulada y, la mayoría, desarticulada.

De esta manera, se observa con claridad una dinámica contradictoria entre la alta flexibilidad territorial y la rígida institucionalidad, tanto que no han sido capaces de adecuarse a las nuevas realidades³. Es decir, existe una institucionalidad rezagada con respecto a las formas que ha adoptado la organización del territorio, añadiéndose muchos problemas, entre los cuales están la potenciación de las desigualdades urbanas.

Así; los marcos institucionales no solo diseñan las políticas de gestión en las ciudades, sino también, producen recortes diferenciadores en el territorio. La presencia de los aparatos de gobierno en los territorios incorpora nuevas particularidades que tienden a recortar el espacio, sobre todo en ciudades con alta segregación urbana. Esta es una realidad que se suma para construir desigualdades urbanas, tradicionalmente surgidas en la relación mercantil de los costos de los bienes y servicios (oferta), con respecto a los ingresos de la población (demanda). En otras palabras, ahora se incorpora el Estado, con su presencia física en los territorios, potenciando las inequidades.

Por eso, con este artículo, se busca aportar en esta línea, intentado responder a las siguientes preguntas: *¿Cuál es la expresión territorial de la desigualdad urbana a partir de los marcos institucionales que se asientan y juxtaponen en la ciudad actual? O ¿Cómo desde el diseño institucional, presupuestario esencialmente, se generan más y nuevas desigualdades urbanas?*

La desigualdad es una construcción social

La desigualdad es una palabra compuesta, donde el prefijo *des* hace referencia a una negación o privación, en este caso de la *igualdad*, y que aparece como su antítesis. También hace referencia a una discordancia (distinción),

3 Un caso muy interesante en la ciudad de Quito es la parroquia rural de Calderón, que es la más grande del Ecuador en cuanto a población y que no se encuentra totalmente integrada a la urbe capitalina; porque a los miembros de la Junta Parroquial Rural, así como a los habitantes de la parroquia, no les conviene convertirse en Parroquia Urbana, ya que perderían algunos privilegios, como los presupuestos que le son asignados por ser rural.

a una perspectiva inversa, o a una búsqueda de la equidad. Es decir, la desigualdad hace alusión a la pérdida o ausencia de la igualdad; porque es lo contrario, tanto, que aparece en la formulación de proyectos como deseo.

Sin embargo, existe una discordancia respecto a lo deseable; es decir, a la igualdad. Primero, porque es una palabra que encierra una condición relacional frente a otra situación, persona o cosa. Se define dentro de una comparación; o sea, al interior de una relación, donde lo desigual se especifica frente a qué, quien y dónde. Segundo, porque la igualdad no es un concepto uniforme. Para unos su significado puede ser distinto que para otros. Y tercero, porque asume la condición de principio o de derecho universal, sostenido en el dogma de que todas las personas son iguales ante la Ley. En otras palabras, es un gran debate respecto a la discriminación y a la equidad.

En definitiva, la desigualdad es una relación que no puede entenderse de forma aislada, toda vez que ocurre dentro de la lógica de la *otredad* o de la *alteridad*. Una consideración de este tipo conduce a la existencia de varias formas de desigualdades, dependiendo del contexto general en el que se inscriban. Así, por ejemplo, las que se encuentran en el ámbito de las matemáticas (absolutas, condicionales), de la geografía (montañas, valles) de la sociedad (economía, género, tecnología, etnias, clases, condiciones etarias, migración y educación), entre otras.

Desde la perspectiva de la diversidad de los tipos de desigualdad, existe una en particular que hace alusión a lo que ocurre dentro de las ciudades: *la desigualdad urbana*. En general se la entiende, tanto desde las inequidades distributivas de los ingresos y la riqueza, como desde oferta de educación, trabajo, suelo urbano, vivienda y servicios. En esta perspectiva, no puede quedar por fuera la institucionalidad estatal que, mediante las acciones de la política pública, define las características de la oferta.

La desigualdad ocurre, como se afirma, inscrita en el marco de una estructura general como concepto relacional -no un atributo- que se expresa en un conjunto sistémico bajo una doble condición: puede ser *inmóvil* (fija, estática) o *móvil* (movediza, itinerante), porque se enmarca en la noción de que la desigualdad es un fenómeno social con manifestaciones espaciales (Di Virgilio & Perelman, 2014).

Es *fija o estática* cuando se localiza en un lugar específico, que generalmente hace referencia a las actividades habitacionales (segregación

residencial) y a las referentes a la ubicación de las labores urbanas (usos de suelo). Y, es *móvil*, cuando se considera, por un lado, que tiene una condición cambiante por provenir de una relación históricamente determinada; y, por otro, que ocurre dentro de las prácticas de integración que se desarrollan dentro de la ciudad, como son los servicios de transporte, de bienes, de personas y de información; así como de las actividades destinadas a la articulación de los distintos usos del suelo alrededor de la producción, consumo y circulación.

La inequidad en el acceso a la vivienda es una de las temáticas centrales y que más se ha investigado en la región, por ser la que más impacto tiene dentro de la *desigualdad urbana fija*; mientras que las infraestructuras, en general (transporte, aseo), son elementos determinantes en la *desigualdad urbana móvil*, porque permiten vincular las actividades residenciales con las restantes (usos del suelo).

Sin embargo, esto termina siendo un componente adicional de la desigualdad, toda vez que los sectores que no tienen, por ejemplo, transporte formal pagan mucho más que los que sí lo tienen. Con ello se instala una característica: para que las personas que viven en las zonas periféricas populares puedan acceder a estos servicios, deben pagar precios más elevados y obtener productos de menor calidad. Situación similar ocurre con el acceso a la energía eléctrica, a la recolección de residuos sólidos y a todas las infraestructuras, por lo que las brechas existentes son considerables. En otras palabras, lo más grave tiene que ver con el hecho de que a la población más pobre le resulta más caro acceder a estos productos y, lo más complicado, es que consume productos de menor calidad.

Este concepto de la desigualdad urbana es más rico y comprensivo que los de informalidad o ilegalidad urbanas, profusamente usados para estigmatizar a la población de bajos ingresos. La desigualdad urbana hace referencia a la totalidad de la ciudad y tiende a modificar la relación en la cual se inscribe, sobre la base del sentido de la *justicia espacial* de Edward Soja (2014) y del *derecho a la ciudad* de David Harvey (2008), enmarcados siempre en la perspectiva lefebvriana (Lefebvre, 1968).

Los conceptos de informalidad o ilegalidad urbanas hacen relación a la Ley y a la norma y no a la ciudad. Es decir, al irrespeto al código Penal (ilegal), vinculados en este caso, a la propiedad privada (invasiones); así como

a las reglas provenientes de la planificación urbana y de la construcción (informalidad), como son las alturas de edificación, las zonas comunales, los usos de suelo, las densidades y demás. Unas y otras aprobadas directamente por grupos de interés, tanto a nivel nacional (leyes) como en el ámbito local (ordenanzas). La informalidad guarda relación con las formas o las reglas nacidas alrededor de la planificación urbana; mientras que el derecho a la ciudad y la justicia espacial, emergen de las reivindicaciones de los movimientos populares urbanos para convertirse en derechos constitucionales en Brasil (1988), Ecuador (2008) y en la Ciudad de México (2017).

No se puede desconocer que la planificación funcionalista que llegó a América Latina en el primer tercio del siglo pasado, tuvo mucho que ver con esta realidad. Fue una propuesta que operó como un trasplante de la ciudad europea a la Latinoamericana, desconociendo que se trata de la región más desigual del mundo y de que su concepción tenía que ver con la construcción de un ordenamiento territorial inscrito en un solo sueño. Gran parte de esta presencia fue la que produjo, con la alta migración del campo a la ciudad, los denominados Asentamientos Humanos impulsados por ONU-HABITAT y que no produjeron ciudad. En ese período nacen las Favelas en Brasil, las Villas Miseria en Argentina, los Pueblos Jóvenes en Perú, los barrios de Rancho en Venezuela, los Suburbios en Ecuador y las Colonias en México.

De allí que, nunca han sido más certeras las palabras de Bernardo Secchi (2015, p. 12), cuando afirma que:

“El urbanismo tiene importantes y precisas responsabilidades en el empeoramiento de la desigualdad”.

La desigualdad urbana puede sistematizarse a partir de las siguientes condiciones generales:

- *Condición espacial*, referida a la forma de producción y apropiación social del suelo urbano, cuya expresión final entraña la fragmentación espacial, enmarcada en la clásica definición de la *segregación urbana* (Sabatini, 2006). La misma hace referencia a la separación o discriminación de los usos de suelo (comercio, administración) y de la localización

residencial (vivienda, barrios). La estructura urbana termina siendo una especie de archipiélago con rupturas espaciales, formadas por islas desconectadas entre sí, provenientes de fracturas diseñadas por el ordenamiento territorial (urbanismo); pero con amplias relaciones de interdependencia (Duhau & Giglia, 2008).

La desigualdad urbana surge, entre otras condiciones, de la inequidad distributiva del suelo urbano; que es el territorio o el espacio físico producido (urbanizado), donde se asientan las personas y las actividades de las urbes. El mismo tiene un ordenamiento específico por actividades (zonificación), venido de la producción social de la ciudad y que cuando es normado se lo denomina urbanismo.

El precio del suelo, en las sociedades mercantilizadas, es una condición básica para definir el tipo de actividades, personas y servicios que se asientan en cada zona; así, por ejemplo, la centralidad urbana cuenta con funciones centrales de punta y los de las zonas residenciales, con funciones de vivienda y servicios afines (recreación, comercio). La diferenciación entre los territorios residenciales (barrios, vivienda) y los de la centralidad de la ciudad, son claras muestras de la desigualdad urbana que se expresa a partir del precio del suelo.

- *Condición socioeconómica*, referida a la distribución de los ingresos y de los capitales en el territorio urbano; toda vez que las inequidades nacen de las condiciones del empleo y la inversión pública y privada. Por un lado, desde la lógica de mercado, *los ingresos definen la demanda*, como soberanía del consumidor. Desde esta perspectiva, mucho tiene que ver el trabajo (honorarios), que hoy día se encuentra precarizado, bajo modalidades informales o ilegales; además de complejizado por las brechas tecnológicas existentes.

Por otro lado, desde la lógica de la oferta, nacida de las características de producción de los servicios e infraestructuras de la ciudad, en las características *del capital*, sea de origen interno o externo, público o privado. Por eso, mayoritariamente se dirigen a la generación de las condiciones generales de la producción y menos a mejorar la calidad de vida de la población. Estos procesos son de alguna manera regulados, producidos o concesionados, según las políticas urbanas empen-

didadas por los gobiernos locales (municipios), los gobiernos intermedios (Consejos Provinciales) o los gobiernos nacionales.

Esta situación es más compleja en contextos neoliberales, porque las políticas regulatorias son mucho más débiles, los subsidios o bonos son estigmatizados y los incentivos al capital tienen mucha fuerza. Aquí se debe reflexionar sobre las reducidas posibilidades que la población de bajos ingresos tiene para acceder a los servicios e infraestructuras. Es decir, se debe preguntar cómo esta población puede acceder a la educación, salud, seguridad o movilidad, cuando hoy en día prácticamente han dejado de ser derechos, porque se han convertido en mercancías a las que se puede acceder según la capacidad de pago de los usuarios; la seguridad ciudadana incluida.

- *Condición imaginaria*, ligada a las percepciones de la población sobre la ciudad y sus partes para: habitar, recrearse, trabajar o comerciar en lugares específicos. Aquí hay dos entradas: la primera, proveniente de comunidades o grupos sociales como son, los migrantes (barrios latinos, de venezolanos) o las etnias (afros, chinos), cuando construyen *guetos* donde residir⁴. Ocurren lógicas identitarias similares con los grupos de género (Falú, 2022), con los pueblos y nacionalidades indígenas (Simbaña, 2023) y con los migrantes (Fernández, 2022).

Y la segunda, proveniente de los imaginarios urbanos y sus construcciones simbólicas (Silva, 2006). En la ciudad lo físico produce efectos en lo simbólico, tanto que terminan por definir su uso social y la concepción que se tiene de la misma. Allí aparecen las marcas, los hitos y los estigmas que configuran desigualdades complejas. En esa perspectiva se inscriben los imaginarios del miedo, que se comportan como principios urbanísticos, dando forma a desigualdades extremas como la *boutiquización* y la *foraneidad* (Carrión, 2024).

- *Condición tecnológica*, que en este siglo XXI, con la tercera Revolución Industrial (informática) y, sobre todo, con la cuarta (digitalización,

⁴ Se entiende a un *gueto* como un lugar residencial donde se concentran grupos étnicos, culturales, migrantes o religiosos, para vivir con altos grados de exclusión.

robótica), fortalece las brechas tecnológicas que se manifiestan en el territorio de la ciudad (desigualdades urbanas). El COVID, por ejemplo, develó grandes desigualdades en el acceso a las tecnologías, sobre todo porque se posicionó en la vida cotidiana de las personas en lo que se ha denominado telesalud, teleeducación, tele justicia, tele gobierno y tele política.

De igual manera, modifica la relación entre centralidades y periferias urbanas, en tanto que, las segundas tienden a crecer significativamente (Carrión & Cepeda, 2020). La pandemia mostró la existencia de grandes sectores poblacionales que no tienen internet como tampoco computadoras, evidenciando desigualdades de acceso al conocimiento, a los servicios y a las infraestructuras; es decir, produciendo grandes brechas en la ciudad.

- *Condición de las políticas públicas, en particular las urbanas*, que tienden a incrementar o disminuir las desigualdades en las ciudades, a través de tres manifestaciones: la primera, con la presencia tradicional del Estado con los procesos de regulación de los mercados (precios del transporte, usos del suelo, alturas de edificación); la segunda, con las acciones de inversión y actuación (construcción de vías, concesión de infraestructuras); y la tercera, a través de su presencia física en el territorio, recortándole de acuerdo a su jurisdicción (competencias) y a los arreglos institucionales. Situación que ocurre, por ejemplo, en las regiones urbanas de las zonas de frontera donde hay un recorte producido por la presencia de dos o más Estados y que genera importantes desigualdades urbanas desde los límites interestatales (Carrión, 2024).

O, en su defecto, dentro de una misma aglomeración urbana, por la presencia de varias unidades administrativas de distinto nivel, gracias a la condición cambiante del territorio, como ocurre en Ciudad de México con 16 alcaldías o en el Área Metropolitana de Lima con 42 alcaldías distritales. Sin embargo y desgraciadamente, no se ha dado la suficiente relevancia al estudio de los recortes territoriales producidos por la institucionalidad pública en la construcción de las desigualdades.

Los ámbitos de las desigualdades

Para comprender la desigualdad urbana es necesario señalar que el proceso de urbanización en América Latina es el más acelerado del mundo, lo cual ha conducido a que sea la región más urbanizada del planeta. Mientras en 1950 el 41 % de la población vivía en ciudades y la tasa de urbanización era de 4,6 % anual; para el año 2000, es decir, 50 años después, llegó a tener el 75 % de los habitantes concentrados en ciudades (en 2023 83 %), con una tasa de urbanización inter anual del 2,8 %.

Este proceso de urbanización en Latinoamérica se caracteriza por una desigualdad altamente polarizada, acorde con el hecho de que también es el continente más inequitativo del mundo. Existen pocas ciudades grandes y muchas ciudades pequeñas. Aquí cabe una explicación: hay una polarización en la distribución territorial de la población como consecuencia del *desarrollo desigual y combinado* del continente, expresada en el hecho de que solo el 0.35 % de ciudades cuentan con más de un millón de habitantes, las cuales albergan el 41 % del total de la población del continente. Es decir, alta concentración en pocas ciudades.

El proceso de urbanización latinoamericano es además multi escalar (Carrión, 2022). Con la forma de aglomeración o de región urbana, se produce la concurrencia de una pluralidad de instituciones de distinto nivel, sin que correspondan a la forma de la organización del territorio, provocando situaciones inéditas. Es claro que la dinámica del territorio es más acelerada que la de las instituciones, tanto que se producen efectos perversos, uno de las cuales tienen que ver con las desigualdades originadas por los recortes institucionales dentro de la ciudad; cuestión que, como se ha mencionado, ha sido poco trabajada.

Lo interurbano, es decir, las relaciones entre ciudades, tiene más peso del que tenían el campo y la ciudad y los países entre ellos (lo internacional). La ciudad es hoy global, según Sassen (1991), porque priman las relaciones entre ciudades a nivel internacional, cosa que antes se inscribían solo dentro de un Estado nacional. Hasta la década de los años ochenta del siglo pasado se tenía de forma generalizada una ciudad central inscrita en un territorio, sea rural o regional, al interior de un solo Estado. Desde entonces, el patrón de urbanización se ha modificado sustancialmente: se ha

pasado de una ciudad a una región urbana, con el formato de una ciudad de ciudades, inscrita no en un territorio contiguo (rural o metropolitano), sino en una red urbana global (Carrión, 2022).

Una situación de este tipo, es decir, de una región urbana inscrita en una red urbana global, definirá nuevas desigualdades inter urbanas, cuestión que ocurrirá bajo las siguientes expresiones:

- La que proviene del lugar que ocupe una urbe dentro de la división territorial del trabajo, en el contexto de la red urbana global, porque no todas las ciudades se encuentran posicionadas de manera igualitaria en el sistema. Aquí, aparece una primera e importante desigualdad de carácter inter urbana.
- La que nace al interior de la región urbana como consecuencia de la red urbana global, en términos de que en cada región urbana, según Sassen & Patel (1996), *el norte de las ciudades del sur se vincula con las ciudades del norte*. Con esto, en las relaciones entre ciudades se favorece la desigualdad dentro de ellas bajo nuevas condiciones y lógicas: las zonas del norte de las ciudades del sur son las que se desarrollan mientras las otras se estancan y quedan marginadas. Existe una determinación inter urbana que favorece la desigualdad a dos velocidades: una, al interior de una ciudad y otra, en la relación entre ciudades.
- La que se produce en la relación del campo con la ciudad, ya que el primero es mucho más pobre que la segunda, pero con una característica adicional: hay más pobreza en el campo, mientras en la ciudad hay más número de pobres; toda vez que, en América Latina el 83 % de la población vive en ciudades. Esta comparación muestra una cualidad interesante: la desigualdad del campo con relación a la ciudad se origina en el hecho de que en el campo la pobreza proviene de los ingresos bajos (pobreza por ingreso); mientras que en la ciudad se origina en las necesidades básicas insatisfechas; es decir, por carencia de servicios, equipamientos e infraestructuras.
- La que se origina como resultado de dos realidades diversas vinculadas al tamaño de las urbes: mientras las ciudades pequeñas son más pobres en términos de ingresos y de satisfacción de las necesidades básicas; las grandes tienen más desigualdad en su interior. Existe entonces una

diferencia sustancial en términos de que las ciudades pequeñas son más homogéneas en su interior, aunque más débiles dentro de la red urbana global, mientras las más grandes son heterogéneas en su seno, pero tienen más peso en las relaciones inter urbanas.

En otras palabras, con esta nueva lógica de las relaciones inter y trans urbanas, aparece la desigualdad urbana no solo al interior de las ciudades sino entre ciudades y esta genera, a su vez, un incremento de la desigualdad dentro de la ciudad; es decir, la desigualdad intra urbana se constituye en las relaciones inter urbanas a nivel global.

Lo intra urbano, desde la diferenciación, puede captarse a través de tres conceptos: segregación, segmentación y fragmentación. La segregación urbana se legitima desde lo que el urbanismo denomina ordenamiento territorial, ya que se refiere a los usos de suelo y a la zonificación, convertidos en puntos de partida para los planes de uso y gestión del suelo. En nada se relacionan estas propuestas con los postulados de la justicia espacial o del derecho a la ciudad, porque más bien son el resultado de políticas que se plantean en beneficio del mercado y de las condiciones generales de la producción, antes que en favor de la población.

La segmentación se refiere a los recortes provenientes de las condiciones sociales, económicas e identitarias de la población. Allí, por ejemplo, aparecen los conceptos de clases o estratos, pero también de los grupos etarios, capacidades especiales, migrantes y sin duda, de género y de las preferencias sexuales. La fragmentación, por su parte, se la entiende desde las dinámicas planteadas en la ciudad insular o el archipiélago que termina siendo la ciudad.

De esta manera, es imprescindible analizar la desigualdad urbana en las relaciones entre ciudades y en las correspondientes que existen al interior de la propia urbe. Y, entre una y otra, que se encuentran articuladas, toma fuerza la presencia del sector público en dos términos explícitos: en el diseño e intervención en el campo de las políticas urbanas, que ha sido su labor tradicional, a lo cual, debe sumarse como un punto de partida fundamental los recortes espaciales yuxtapuestos que generan los marcos institucionales dentro de la ciudad.

Desigualdad urbana en contextos de diversidad institucional

En la actualidad, como ya se mencionó, existe un proceso de urbanización multi escalar, de tipo región urbana (Carrión, 2022), donde coinciden una pluralidad de instituciones de distinto nivel, sin que haya una correspondencia entre la forma de la organización del territorio y las estructuras institucionales existentes. Esta asincronía ha creado muchos problemas, entre los cuales está el incremento de la desigualdad urbana.

La dinámica del territorio ha sido mucho más acelerada que la de la institucionalidad pública, que se caracteriza más bien por una muy lenta evolución, casi estática, tanto que no se corresponde con la flexibilidad de la organización del espacio. Y cuando intenta acercarse a la realidad lo único que ha generado ha sido su división: más municipios o alcaldías en su seno; salida que ha tendido a incrementar más el problema de la diversidad, porque fortalece la homogeneidad en su interior y potencia la heterogeneidad en la relación con otras unidades territoriales. De esta manera queda formalizada la desigualdad urbana y, lo que es más complejo, la responsabilidad de este problema recae en ellos mismos, cuando es un problema de la totalidad de la ciudad. Esta asimetría ha producido la no visibilización de la problemática, reduciendo las capacidades de corrección de las inequidades.

Sin duda, el recorte territorial provocado por las instituciones públicas genera diferencias sustanciales en las ciudades. Una situación de este tipo parte de la diferencia que existe en cada uno de los territorios, tanto por sus condiciones sociales como naturales, las cuales son reconocidas por la institucionalidad allí inscrita.

La diversidad institucional anclada en el espacio produce más desigualdad dentro de la ciudad. Allí está, por ejemplo, el caso de Santiago en Chile, donde las comunas ricas tienen muchos recursos económicos mientras las pobres cuentan con muy pocos, lo cual conduce a que unas tengan mejores condiciones para enfrentar sus problemas internos que otras, incrementando las desigualdades urbanas. Un caso singular y sui-géneris de esta problemática tiene que ver con la temperatura del ambiente: la diferencia del clima entre las comunas ricas y las pobres es tan

grande que puede llegar a 7 grados⁵. Es que en unas hay parques, arborización, jardinería y en las otras, nada.

A partir de estas consideraciones se identifican las siguientes tres instancias institucionales que provocan y originan una lógica de causación circular, referidas a que la realidad tiende a representarse en una institucionalidad que reproduce la condición del lugar.

La primera, *la verticalidad institucional*, originada en una gobernabilidad multinivel del territorio, en tanto se concentran jerárquicamente las instituciones que van desde lo nacional a lo local o viceversa. Por ejemplo, en la ciudad de Quito están localizados cuatro niveles administrativos, que van desde el más próximo a la sociedad con las administraciones zonales, luego siguen con el municipio, el consejo provincial y finalmente, con el gobierno nacional.

Lima es un caso muy complejo y excepcional. Allí se concentran el gobierno nacional, el Departamental (Gobernador delegado), la amalgama de las instituciones regionales, metropolitanas y provinciales bajo la figura del alcalde provincial y metropolitano (municipio). Además, en su seno hay 42 alcaldías distritales, que son autónomas⁶. A este proceso se suma la Provincia Constitucional del Callao, que está integrada a la Lima Metropolitana de forma conurbada y cuenta con una municipalidad provincial (capital de la Provincia), que es sede del Gobierno Regional del Callao (Prefecto de la Provincia) y que en su interior cuenta con 7 alcaldías distritales.

Este marco institucional multinivel es definido en una muy compleja lógica porque, por un lado, conduce a recortes territoriales locales, estatales o nacionales inscritos en la lógica de la verticalidad; y, por otro lado, a una confusa superposición, ensamble o yuxtaposición entre cada uno de ellos. Esto conduce a una institucionalidad de gobierno muy compleja, que en realidad hace muy difícil el funcionamiento eficiente de la ciudad. Esta realidad lleva a una baja regulación e intervención pública, porque la

5 Mirar este artículo del Diario El País (2024), denominado: "Casi siete grados centígrados de diferencia entre barrios de Santiago de Chile según la renta". <https://elpais.com/america-futura/2024-02-29/casi-siete-grados-centigrados-de-diferencia-entre-barrios-de-santiago-de-chile-segun-la-renta.html>

6 La alcaldesa de Lima Metropolitana, Susana Villarán, en su período 2011-2014, no tuvo un solo alcalde de su partido entre todos los 42 alcaldes distritales electos popularmente. Fue una complejidad más para la gobernabilidad de la ciudad en su conjunto.

sociedad puede apelar a una, a otra o a todas, según la ventaja que pueda obtener de cada una de ellas; y la institucionalidad, a su vez, puede rescindir su responsabilidad frente a las otras. Existe una disputa de competencias de manera inter institucional.

La segunda, *la horizontalidad institucional*, es decir, del mismo nivel, como es el caso de la ciudad de Montevideo que cuenta con 8 municipios o Ciudad de México con 16 alcaldías. Todos estos casos están definidos dentro del mismo nivel de gobierno, pero cada uno de ellos tiene su propia autonomía frente al otro; es decir, se representan electoralmente a partir de sus sociedades locales y se financian económicamente a través de la captación de los tributos provistos por sus contribuyentes, de acuerdo con la capacidad económica de los pobladores de cada lugar. Cabe señalar que si bien las competencias son las mismas, porque están en el mismo nivel institucional, no significa que los municipios sean iguales entre sí, debido a las características sociales y naturales de los territorios en los que se encuentran inscritos.

La tercera, *lo vertical y horizontal de la institucionalidad*, que parte de la combinación de los gobiernos del mismo nivel con los mencionados anteriormente, dan una articulación que produce un *complejo institucional*, que puede ser articulado o desarticulado. Este complejo a la larga potencia, por un lado, el problema de desigualdad en los territorios, ya que hay disputas claras entre los distintos niveles; y por otro, autonomías yuxtapuestas que tienen orígenes distintos, los cuales producen jerarquías entre los organismos, que redundan en desigualdades territoriales.

Este complejo institucional tiene organismos con políticas urbanas diferentes, a pesar de contar con competencias similares, explicable porque representan a las sociedades locales inscritas en sus respectivos territorios (jurisdicción). Por ejemplo, la administración zonal del norte de la ciudad de Quito (La Delicia) es muy distinta a la del sur (Eloy Alfaro), simplemente por la diferencia de quienes las habitan. Y debe quedar claro, que tanto la una como la otra, están sustentadas en la misma legislación.

En esta relación inter institucional compleja se estructuran las demandas y los derechos de las poblaciones; por lo que se hace mucho más complicado ejercerlos, ya que existe una multiplicidad de referencias institucionales, porque los recortes no afectan solo a las instituciones,

sino también, impactan en las sociedades y en los espacios en los que se inscriben. La diferencia de cada una de las instituciones produce nuevas desigualdades urbanas.

La nueva ciudad: la región urbana

La ciudad que actualmente existe puede concebirse como una *región urbana*, la cual se encuentra inscrita en la red urbana global. En esta perspectiva, las desigualdades se configuran de manera distinta a como lo hacían a finales del siglo pasado, sobre todo por cambios sustantivos en la sociedad, la urbanización y el Estado; y sobre todo en los marcos institucionales.

Cambio de sociedad

La nueva ciudad tiene una ciudadanía totalmente distinta. Claramente se han desarrollado nuevas opciones que tienen que ver con el apareamiento de grupos sociales provenientes de nuevas reivindicaciones e identidades. Ya no vienen solo, por ejemplo, del trabajo (proletariado), del lugar de residencia (cooperativas de vivienda) o de la demanda por los servicios (pobladores).

Cabe señalar que, hasta la década de los ochenta del siglo pasado, los movimientos sociales reivindicaban cuestiones vinculadas al trabajo (movimiento obrero) y al acceso a los servicios, infraestructuras, vivienda o movilidad (movimientos sociales urbanos); mientras que en la actualidad, las reivindicaciones son mucho más diversificadas. Ahora se originan en cuestiones identitarias alrededor del género, de la edad, de las migraciones, de las etnias, entre otros.

Por esta diversidad de la representación, el tema de los derechos se ha complejizado, tanto que se superponen: el derecho al trabajo con el derecho a la vivienda, el derecho a la ciudad con el de la justicia espacial, el derecho a la interculturalidad con el de la representación política, los derechos de género con los de la ciudad incluyente. Con ello se ha instalado el debate de la equidad desde una pluralidad de posiciones, tendientes, entre otras, a eliminar la lógica patriarcal que está detrás de la ciudad actual. De igual manera, en el caso de pueblos y nacionalidades indígenas, a reivindicar la

negación de la lógica racista existente en la ciudad, proyectando ciudades interculturales y multiculturales. En definitiva, ya no se trata de ciudades incluyentes sino de nuevas ciudades.

Situaciones similares ocurren en otros segmentos de la población, que tienen, por ejemplo, capacidades especiales; con lo cual se incorporan nuevas dimensiones que no estaban antes previstas. Todos estos elementos son originados en el cambio de la sociedad y, por lo tanto, de sus reivindicaciones y derechos. De estas mutaciones de las identidades y de los derechos, debería surgir una ciudad totalmente distinta.

Cambio del Estado

Una de las mutaciones más importantes que se ha vivido desde el período finisecular en la región ha sido la reforma del Estado. Sin duda que el énfasis puesto en el mercado ha debilitado la regulación y la acción de la institucionalidad pública, produciendo mayores desigualdades debido a que la soberanía del consumidor es la que define los accesos a los servicios, infraestructuras y al sector inmobiliario (salud, vivienda).

También se debe tener en cuenta los impactos producidos por los procesos de descentralización y desconcentración, que condujeron al apareamiento de aparatos estatales más representativos de los territorios, con más competencias y con mayores recursos económicos. En términos de descentralización del Estado, los gobiernos locales fortalecen su condición democrática y mayor autonomía. La elección popular de las autoridades locales en Latinoamérica fue determinante, porque hasta el año 1985 solamente 7 países las elegían, cosa que cambió totalmente desde 1997, ya que desde este año, todas las autoridades locales son electas mediante votación universal.

Eso provocó que, por un lado, se democratizen los territorios, gracias a una presencia política que reconoce el sentido de pertenencia dentro del territorio nacional; es decir, de la diversidad. Y, por otro lado, que se asignen más recursos y competencias a los gobiernos locales⁷, lo cual les

7 El debate sobre los censos nacionales es muy interesante, porque cada unidad administrativa territorial tiene un imaginario político de grandeza, debido a que sus resultados determinan: 1. El número de representates territoriales. 2. La cantidad de recusos de transferencia. El caso de Bolivia ha sido explícitamente uno de los más conflictivos por estas razones. Ver el artículo: “Bolivia encara un censo que amenaza inflamar la polarización política.” (El País, 2024)

permite satisfacer relativamente mejor las necesidades de las localidades. Gracias a esta doble condición, la población tendió a reivindicar su presencia en los espacios y al hacerlo, fortaleció la fragmentación desde la institucionalidad, con lo cual la ciudadanía se hizo más representativa en cada uno de los lugares.

Esta tendencia para fortalecer los gobiernos locales fragmentó los territorios, en el marco de la globalización y de una economía altamente privatizada que condujo a la *glocalización* (Robertson, 2003); esto es, al proceso simultáneo de globalización y localización (global y local). En este proceso se enmarcan por ejemplo las reubicaciones de las sedes de la administración pública fuera de la centralidad histórica tradicional hacia áreas periféricas para potenciar nuevas centralidades en las que se desarrolle el capital inmobiliario, siempre de manera desigual (Morales, 2022).

El proceso de cambio y reforma del Estado provocó que la ciudad se gobierne con marcos institucionales diversos y yuxtapuestos: mientras antes lo hacían desde un poder central originado en los vértices nacionales y municipales; ahora, se tienen poderes anclados en los territorios que introducen factores de diferenciación en las aglomeraciones urbanas. Pero también se debe tener en cuenta que la yuxtaposición de ellas provoca nuevas formas de desigualdad urbana.

La elección de las autoridades locales en los países de América Latina se profundiza al interior de los propios municipios, como extensión del proceso general. De esta manera se tiene al interior de las ciudades procesos de *desconcentración* que tienden a subdividir los territorios desde la perspectiva institucional. Allí operan, por ejemplo, las ciudades de Bogotá, que creó 20 alcaldías menores; Quito, 9 Administraciones Zonales y La Paz, 9 macro distritos. Adicionalmente, desde la *descentralización*, se profundiza este proceso en la Ciudad de México con 16 alcaldías, Lima con 42 alcaldías distritales y Santiago con 52 comunas, todas electas popularmente. Sin embargo, hay excepciones, como Caracas y su Área Metropolitana, constituida por el Distrito Capital y 4 municipios, que revirtió el proceso de elección de estos alcaldes en 2017.

De esta manera, las ciudades se gobiernan con múltiples marcos institucionales, mucho más diversos, impactando profundamente en la desigualdad urbana.

Cambio de urbanización

La urbanización ha cerrado el ciclo de la *explosión urbana*, sustentada en los procesos acelerados de migración del campo a la ciudad que incrementaron la población concentrada y el número de ciudades en la región. En su relevo se instauró la *transición urbana* (ONU-Hábitat, 2012), definida a partir del cierre del ciclo de la migración rural-urbana y de la apertura de la migración urbana-urbana pero de carácter internacional.

A este proceso demográfico se debe sumar el crecimiento vegetativo de la población como otro factor que ocasionó cambios en la tasa de urbanización. Si en 1950 la tasa de urbanización fue de 4.1 %, en 2010 llegó al 2.1 %; es decir, a una reducción de casi la mitad en un período de 60 años, lo cual ha provocado un cambio sustancial: que el problema de la ciudad en la región ya no sea el de su crecimiento sino el de su desigualdad.

Este desplazamiento de la *explosión urbana* a la *transición urbana* muestra la presencia de una ciudad totalmente distinta: se pasa de “una ciudad-un territorio-un Estado” a una región urbana dentro de un sistema trans urbano con la presencia de múltiples estados, gracias a la globalización. Esto provoca que las relaciones principales de la ciudad ya no se desarrollen en territorios circunvecinos sino más bien en territorios discontinuos que terminan por formar un sistema trans urbano, que genera una desigualdad tanto en la red como en su interior y que es absolutamente inédita y poco conocida.

Cambio de la desigualdad desde los marcos institucionales

El proceso de urbanización no solo que produjo nuevas relaciones entre las ciudades en el marco de la red urbana global, sino que además hizo que las ciudades grandes sigan creciendo bajo patrones diversos, con lo cual sus territorios se modificaron sustancialmente, tanto que hoy se puede considerar a la aglomeración urbana como una *ciudad de ciudades*.

Este nuevo patrón de urbanización muestra formas de expansión urbana, crecimiento de las periferias y nuevas conurbaciones, que en su conjunto empiezan a evidenciar una falta de correspondencia con los marcos institucionales que se asientan en esas aglomeraciones. Esta situación ha

conducido a que las regiones urbanas sean escenarios de localización de instituciones de diversa procedencia (locales, provinciales, nacionales) que segmentan los territorios de diversas formas, produciendo inéditas expresiones de desigualdad urbana.

En otras palabras, la desigualdad urbana debe ser abordada desde los impactos que produce la diversidad institucional en la ciudad, en tanto generan recortes territoriales que producen importantes cambios. Esta desigualdad hace alusión a las diferencias en el financiamiento (porque hay territorios más ricos que otros), a la representación social (porque unos tienen población más pobre que otros), como también a los ámbitos competenciales de actuación de las instituciones (atribuciones).

El componente del financiamiento tiene que ver con los ingresos diferenciales entre los territorios, los cuales conducen a que los impuestos, contribuciones y tasas dependan de la capacidad económica de los territorios. Por ejemplo, los municipios con población predominantemente pobre serán pobres⁸. Lo segundo, la representación se construye a partir de las características de la población, según las condiciones de la segregación residencial. Y lo tercero, las competencias o facultades de cada institución dependen de la estructura del Estado (nacional, intermedio, local); como también por la independencia de funciones (ejecutivo, legislativo, judicial).

Estas determinaciones son las que configuran los grados o niveles de autonomía que cada uno de estos organismos estatales tiene: económica (recursos propios), política (representación) y administrativa (competencias). Es en la relación entre cada una de estas instituciones que se van definiendo gobiernos multinivel en territorios multiescalares, produciendo efectos en la organización del espacio urbano.

A continuación se analizarán algunos casos sobresalientes de regiones urbanas con los que se ilustran estos procesos de fortalecimiento de la desigualdad urbana a partir de la territorialización de los aparatos del Estado. Se presentarán un conjunto de ejemplos bajo dos formas distintas, como son las regiones urbanas de las ciudades capitales y las ciudades de frontera.

8 Las transferencias de los gobiernos nacionales generalmente tienen tres criterios: cantidad de población, necesidades básicas insatisfechas y eficiencia administrativa.

Las regiones urbanas

Las regiones urbanas de las ciudades de capitales

En los años noventa se tiene una primera ola de fortalecimiento de las autonomías de los gobiernos de las ciudades capitales de América Latina, sustentadas en la búsqueda de una relación distinta frente a los gobiernos nacionales y de mejorar la respuesta ante los problemas de su ciudad. Allí están, entre otros, los casos de Bogotá como Distrito Capital con la Constitución que se aprueba en 1991; Quito con la Ley que crea el Distrito Metropolitano en 1993; Buenos Aires con la Constitución que la designa como provincia en 1994; y Caracas, que desde 2000 integra el Distrito Metropolitano. Todos estos casos buscan el autogobierno y la solución de los problemas que tienen sus ciudades, en el marco de una mayor proximidad intra urbana.

Luego se abre un segundo momento en que se profundizan las reformas a la institucionalización vigente, mediante el principio de las autonomías frente a los gobiernos nacionales, que son muy particulares a las ciudades capitales. Hay que dejar consignado que la autonomía de las ciudades capitales se presenta de forma distinta a la que tienen las otras ciudades, simplemente porque en las capitales se asientan los poderes estatales nacionales. Hay que resaltar los ejemplos de esta segunda etapa: Montevideo que se convierte en Departamento en 2010, Ciudad de México que aprueba su Constitución en 2017, dejando de ser Distrito Federal para convertirse en un estado especial de la federación; y Quito con su debate sobre su Estatuto de Autonomía, que se quedó trunco (Carrión & Cepeda, 2021).

La Región Metropolitana de Santiago

La Región Metropolitana de Santiago (RMS) es una de las 16 regiones que tiene Chile y cuenta con una población aproximada de 8.4 millones de habitantes. Este territorio es representado por un gobierno de totalidad extremadamente débil, si se lo mira por representación política, competencias y presupuesto. Es presidido por el denominado Gobernador de la Región Metropolitana, que es electo popularmente desde el año 2021. La fragmentación

territorial interna es muy alta, debido a que tiene 6 provincias, que a su vez están subdivididas en 52 comunas autónomas (rurales y urbanas).

La RMS es una de las expresiones más claras de la fragmentación institucional de una ciudad capital en América Latina, originada en los distintos tipos y cantidades de instituciones que actúan en simultáneo. Esta realidad se origina en la política planteada por el ex dictador Augusto Pinochet entre 1973 y 1990, que se ancló en la lógica de la *subsidiaridad estatal* (privatización)⁹ y del *divide y reinarás* (fragmentación). Así, se negó la posibilidad de un gobierno fuerte en la aglomeración urbana, anclándose en la institucionalidad fragmentada de las comunas y en ellas se encriptó las competencias de salud y educación bajo las lógicas de la privatización.

La fragmentación y la carencia de un gobierno de totalidad condujeron al fortalecimiento de las desigualdades urbanas. La ausencia de un organismo centralizado a nivel local impidió el fortalecimiento de políticas solidarias, que permitan generar políticas de redistribución económica de forma equitativa.

Un ejemplo decidor, según la nota de prensa de diario El País referenciada más arriba, muestra que en la avenida Nueva Costanera, comuna Vitacura, la línea de árboles amortigua el calor, lo mismo que la plaza Raúl Deves y el parque Bicentenario; mientras que al otro lado, en la comuna Lo Prado, las áreas verdes disminuyen y no tienen césped ni árboles, por lo que la diferencia de temperatura entre estas dos comunas es de 6.7 grados.

Aquí hay que considerar que el ejecutivo nacional de Chile tiene un nivel de poder muy fuerte, tanto que ha sido considerado como el más centralista de Latinoamérica. Pero también a que en Santiago se concentra gran parte de la economía y de la población chilena. Por eso, es muy difícil que se cuente con un organismo fuerte y representativo de la RMS, porque ello significaría contar con dos gobiernos con poderes muy fuertes en disputa permanente: el ejecutivo nacional y la Gobernación Metropolitana de Santiago.

Esta situación impide contar con una administración fuerte de la RMS. Un caso muy revelador es el que se produjo, por ejemplo, con el estallido social en octubre de 2019, generado por el incremento del pasaje del

9 Se entiende por subsidiaridad al principio de independencia de una entidad inferior respecto de otra superior. Como también, el interés de proveer los servicios de forma más próxima a la sociedad, es decir más distante de lo público.

Metro en la ciudad de Santiago. Cabe señalar que la tarifa del Metro lo determina la presidencia de la República, mediante una comisión que le pide al parlamento su opinión, por lo que la tarifa de este sistema de transporte es manejada desde el nivel nacional (ejecutivo, legislativo) y no desde el nivel local. De igual manera, la política de vivienda y las más importantes infraestructuras urbanas son originadas en el ámbito nacional.

Es decir, la RMS no tiene una administración de la totalidad de su territorio, por la marcada fragmentación existente, donde cada una de sus partes es autónoma frente a la otra y, además, frente al gobierno nacional. Esta fragmentación incrementa la desigualdad, en tanto el transporte, las infraestructuras o la vivienda, son temas manejados nacionalmente, provocando una distancia importante entre la ciudadanía y el gobierno. Aquí tenemos una yuxtaposición de instituciones de gobierno en el territorio bajo la dinámica de un complejo institucional multinivel, que está marcada desde la perspectiva de la relación nacional/local; pero con jerarquía desde la centralidad del poder en el ámbito nacional.

Como no existe una instancia fuerte de gobierno de la RMS, cada entidad de gobierno sea provincia o comuna, ejerce sus funciones, competencias y recursos en sus fragmentos jurisdiccionales, sin que haya una real redistribución solidaria de recursos económicos entre las comunas¹⁰; de tal manera de poder enfrentar la diversidad de los problemas desde posiciones más justas e integrales. Por eso, esta coexistencia de múltiples instituciones yuxtapuestas termina siendo un factor fundamental del incremento de la desigualdad urbana en la RMS y, por tanto, de la injusticia espacial.

Zona Metropolitana del Valle de México

Este probablemente sea el caso más complejo en términos de la escala y de la amalgama inter institucional. La Ciudad de México cuenta con 9.32 millones de habitantes y es considerada, desde la aprobación de su Constitución en el año 2017, un estado más de los 32 que tiene la federación mexicana. En su interior se encuentran 16 de alcaldías cuyas autoridades son electas popularmente desde el año 2000. Todas estas

¹⁰ Vitacura tiene un presupuesto municipal anual per cápita de 1.934 dólares, mientras la comuna de Lo Prado sólo 550 dólares.

forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que cuenta además con dos Estados (Hidalgo y Estado de México) y con un total de 60 municipios.

Por su parte, la gran Megalópolis concentra 5 estados en su interior y 173 municipios (Iracheta, 2017). Esto hace que el peso que tiene esta región urbana sea muy alto dentro de México; como también lo tiene la Ciudad de México, que es la tercera parte de toda la conurbación en términos poblacionales y es la que concentra al ejecutivo, al legislativo y a la justicia de la federación.

Aquí hay que hacer una diferenciación entre lo real y lo simbólico, ya que la Ciudad de México tiene la primacía en términos simbólicos, pero no cuenta con un gobierno de la totalidad del territorio. La implementación de una instancia de gobierno de la totalidad de la megalópolis tiene sus dificultades por las disputas de las autonomías que existen en su interior. Esto porque se gobierna en varios niveles competitivos entre sí: el local, con las alcaldías de la Ciudad de México y los municipios de los otros estados conurbados; los propios estados conurbados y lo relativo a los órganos propios de la federación; y, finalmente, las instancias privadas (corporaciones) y públicas (Estados) provenientes de la globalización. Esto significa, que en su interior, coexisten cuatro niveles de gobierno en constante interacción.

Las regiones urbanas de las ciudades de frontera

Las ciudades de frontera, en el contexto de la globalización, superan el estrecho sentido de la lógica del *nacionalismo metodológico* para construir una *región urbana multinacional*, como un espacio común de intermediación estatal. El paisaje urbano resultante es el de una sola ciudad que se despliega en varios estados nacionales, lo cual hace que el *límite* se convierta en una *centralidad urbana longitudinal de articulación global*. Además, se despliega dentro de la ciudad como un elemento adicional de la tradicional segregación urbana, formando fronteras intraurbanas y centralidades intercambiables, según coyunturas específicas (Carión, 2024).

Pueden ser regiones urbanas conformadas entre varios Estados coincidentes, como es el caso de la triple frontera Brasil-Argentina-Paraguay que estructuran una sola aglomeración urbana fracturada en tres espacios

articulados entre sí: Puerto Iguazú (Argentina), Foz de Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay). Esta región urbana tiene un poco más de un millón de habitantes y es el eje de la articulación del sistema de las tres fronteras.

Pero los casos más generalizados se dan en términos de las ciudades constituidas de forma binacional, como ocurre en la frontera entre México y los Estados Unidos, donde existen 11 regiones urbanas formadas por las áreas correspondientes a cada país, como se describe en la Imagen No. 1. Ahí sobresalen quizás dos tipos de aglomeraciones: una, por los nombres: Mexicali (México-California) o Calexico (California-México); y dos, por el tamaño de la aglomeración urbana binacional con 2.3 millones de habitantes: Ciudad Juárez (México) y El Paso (EE. UU.).

En todos estos casos se impone el peso de la institucionalidad de los Estados nacionales para fragmentar y producir desigualdades urbanas a partir de los límites, inscritas en la lógica de que la *asimetría complementa*; esto es, de que la misma diferencia integra. Esto conduce a que el nacionalismo metodológico separe y a que la *asimetría complementaria una* (Beck, 2006).

Este límite entre dos Estados genera una fragmentación que ha sido interpretada por académicos y actores políticos como si fueran dos o más ciudades: una aquí y otra allá. Por eso tienen tres denominaciones, primero

Imagen No. 1. Regiones urbanas en la frontera México-Estados Unidos



Fuente y elaboración: <https://laverdadjuarez.com/2019/02/02/candados-fiscales-traban-zona-libre/>

en Brasil se las llama *ciudades gemelas*, segundo en México *ciudades espejo* y tercero, que se distancia de las dos anteriores al señalar que no son iguales definiéndolas como *ciudades pares*. Sin embargo, en la realidad no son varias ciudades (gemelas, espejo) sino una misma ciudad, aunque fracturadas por la superposición de los estados colindantes, lo cual hace pensar que se tratarían de ciudades diferentes. La desigualdad, al ser tan fuerte daría lugar a creer que se tratarían de ciudades diferentes; pero no, porque es una misma ciudad altamente segregada o fragmentada por la institucionalidad pública inter estatal.

El nacionalismo metodológico las visualiza como si fueran dos o más ciudades distintas a partir del límite inter estatal, porque el marco institucional fragmenta y pretende posicionar la idea de que son ciudades disímiles. Cuando en realidad se trata de una misma región urbana fronteriza binacional, trinacional o multinacional, integrada, incluso, gracias a la región urbana que opera como un *complejo urbano* de integración de la región fronteriza.

Un ejemplo interesante es el que ocurre en la frontera Chile-Perú, entre Arica y Tacna, donde, a pesar de la distancia física entre la una y la otra, opera un sentido complementario de integración de las dos en una sola. Aquí, el marco institucional fragmenta el territorio de los dos países a partir de la lógica que tiene el límite, en tanto define hasta dónde llega un Estado y desde dónde se origina el otro. Esto produce una fragmentación que genera una desigualdad muy fuerte dentro de la aglomeración urbana, que mantiene la tendencia a considerarlas como si fueran dos ciudades distintas.

En las urbes de frontera actúa con mucha fuerza el nacionalismo metodológico constituido por los propios ciudadanos, además de las autoridades representativas de las respectivas instituciones nacionales y locales. Sin duda, la fuerza que tiene el límite inter estatal es fundamental, tanto que justifica la separación, cuando en realidad lo que hace es integrar a los distintos.

Caben señalar dos situaciones particulares que tienen las ciudades de Tacna (Perú) y Arica (Chile). La primera, la distancia física entre los dos componentes de la región urbana es de alrededor 38 km, lo cual no ha significado una ruptura en su conformación unitaria, como tampoco

de su unidad, dado que existe absoluta complementariedad. Y, hay un tema adicional de distancia física que tampoco aísla: existe una diferencia temporal entre ellas, porque Chile establece su horario desde la lógica de la centralidad de la Región Metropolitana de Santiago, provocando que existan una o dos horas de diferencia entre las dos ciudades, según la época. Esto hace que las administraciones públicas y privadas de la aglomeración urbana se encuentren, en unos casos, con siete y en otros, con solo seis horas de actividades complementarias. A pesar de esta condición temporal, la lógica unitaria perdura.

Una situación adicional de distancia es la que proviene de la tecnología, específicamente con lo relacionado al uso de la telefonía celular, ya que existen distintas operadoras de los celulares móviles en cada país y bajo condiciones diferentes, las cuales no aseguran la continuidad del servicio en el espacio de Tacna y Arica, porque cuando se traspasa el límite inter estatal el servicio se hace internacional.

Los temas económicos e institucionales también potencian las grandes diferencias que conducen a la asimetría entre los dos espacios de la región urbana, profundizando las desigualdades, por ejemplo, cuando se convierten en espacios de atracción comercial, sin que haya las eliminaciones de las restricciones provenientes de los sistemas aduaneros y de las políticas diferenciales en cada lado. Esto ha conducido a que la integración comercial fluya mediante formas ilegales, como son el contrabando y los tráfico.

Por lo expuesto, se constata que en la relación de las ciudades de frontera hay una yuxtaposición institucional marcada por el tema inter-estatal, que hace que en una misma región urbana fronteriza la presencia de los Estados termine por fragmentarla. Sin duda, el marco institucional proveniente de Estados diferentes produce fracturas sustentadas bajo el sentido de la soberanía territorial. Un punto de partida tan fuerte como este hace que las ciudades conurbadas actúen como si fueran distintas, cuando en la realidad operan como una misma aglomeración urbana, pero con alta desigualdades urbanas en su interior.

La lógica presupuestaria de las unidades administrativas intra urbanas: tres ejemplos

Es muy interesante cuando se comparan los presupuestos de las entidades intra urbanas de tres de las ciudades más grandes de América Latina: Santiago, Lima y Ciudad de México. Las tres tienen una población relativamente parecida: Lima 9.7 millones de habitantes, le sigue Ciudad de México con 9.3 y en tercer lugar se encuentra Santiago con 8.4. Esto significa que la diferencia de población entre la primera y la tercera es de 1.3 millones de habitantes.

Según el Cuadro No. 1, la urbe que tiene mayor peso presupuestario es la Ciudad de México con 12 mil millones de dólares estadounidenses (USD), la que cuenta con menos es Santiago con 195 millones de USD y la que está en el medio de las dos es Lima con 344 millones de USD. La diferencia presupuestaria de Ciudad de México con respecto a Santiago es abismal: 62 veces; lo cual podría señalar que la debilidad del gobierno de la totalidad de Santiago se expresa frente al centralismo del Estado nacional y frente las comunas que concentra. Es la ciudad con la más alta fragmentación institucional y la que menos población tiene de las tres.

Un elemento adicional de la fortaleza de la entidad administrativa de la aglomeración urbana es la comparación del presupuesto de cada uno de los ejecutivos de las naciones con el que cuentan las ciudades capitales: el gobierno de la federación mexicana tiene un presupuesto de 428 mil millones de dólares, el cual representa 35 veces al de Ciudad de México. El gobierno nacional del Perú tiene un presupuesto de 56 mil millones que es 162 veces

Cuadro No. 1. Presupuestos de los gobiernos de la Región Metropolitana de Santiago, Lima Metropolitana y Ciudad de México; y del total de sus unidades autónomas, 2023

Presupuestos 2023 - En Millones De Usd					
Región Metropolitana de Santiago		Lima Metropolitana		Ciudad de México	
Gobierno regional	195.87	Municipalidad de Lima	344.06	Jefatura de Gobierno	12,228.23
Total comunas	4,517.82	Total distritos	990.34	Total Alcaldías	2,354.75

Fuente: Cuadro No. 2

Elaboración: propia

mayor al de Lima. Y el Gobierno de Chile cuenta con un presupuesto de 81 mil millones de dólares, por lo que el de la Gobernación Regional de Santiago es 415 veces menor.

El tema presupuestario evidencia la fortaleza de los niveles institucionales en cada una de las tres ciudades: la Jefatura de la Ciudad de México ostenta un poder relevante, más si se tiene en cuenta que se inscribe en un Estado Federal, mientras las otras dos ciudades capitales son relativamente débiles dentro de Estados unitarios. Si se analiza esta primera aproximación de los recursos presupuestarios por persona, lo de Lima y Santiago es aún más preocupante y lo de Ciudad de México más interesante.

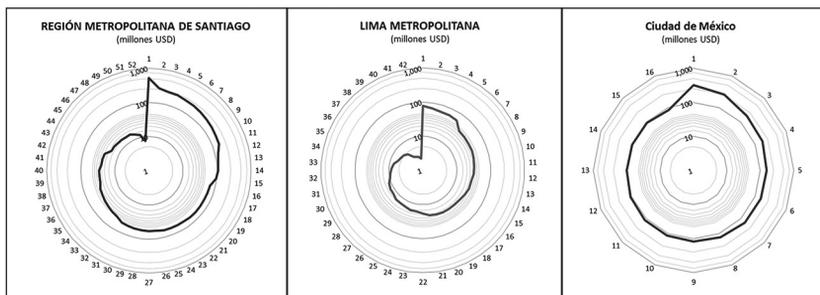
La suma de los presupuestos de las unidades administrativas autónomas con los del gobierno de la totalidad de cada aglomeración muestra que: la Ciudad de México tiene un presupuesto de 14.582 millones de USD, Santiago 4.713 y Lima 1.334. Si se hace relación de estos presupuestos con cantidad de población de cada ciudad, Lima sigue siendo la de más bajo presupuesto y Ciudad de México la del más alto.

Por otro lado, la suma de los presupuestos de las comunas de Santiago es la más alta de las tres ciudades; cuenta con 4.517 millones de dólares, le sigue Ciudad de México con 2.354 millones, y al último Lima con 990 millones. Eso supondría una mayor autonomía financiera de las comunas de Santiago frente a las otras dos ciudades, pero es relativa, porque la desigualdad intra urbana tiene su expresión en los presupuestos de las unidades autónomas.

De esta comparación se pueden extraer conclusiones como las siguientes: la ciudad que tiene la distribución más equitativa de los recursos presupuestarios es Ciudad de México y las más inequitativas son, en este orden, las de Santiago y Lima, tal como se puede apreciar en el Gráfico No. 1. En Ciudad de México la diferencia presupuestaria entre la que más presupuesto tiene, Iztapalapa, y la que menos tiene, Milpa Alta, es de 4 veces. En cambio en Santiago, entre Las Condes y San Pedro se alcanza la cifra más alta: 70 veces. Y en Lima la alcaldía distrital de Santiago de Surco tiene 35 veces más que la de María del Mar, que es la de presupuesto más bajo.

De la comparación de los presupuestos descentralizados en las tres ciudades mencionadas en el Cuadro No. 2 se puede colegir que mientras más unidades descentralizadas exista, la desigualdad tiende a ser mayor. Ciudad de México tiene 16 alcaldías, Lima 42 distritos y Santiago 52 unidades

Gráfico No. 1. Comparación de los presupuestos de las alcaldías menores: 52 comunas de la Región Metropolitana de Santiago, 42 distritos de Lima Metropolitana y 16 alcaldías de Ciudad de México; 2023



Fuente: Cuadro No. 2
Elaboración: propia

auténomas. Lo interesante: la desigualdad, en este caso presupuestaria, es directamente proporcional al número de unidades autónomas.

Con respecto a las asignaciones presupuestales per cápita de estas tres ciudades, como se ve en el Gráfico No. 2; se concluye que de igual manera, la ciudad que tiene la distribución más equitativa de las asignaciones presupuestales per cápita es Ciudad de México y las más inequitativas son, en este orden, las de Lima y Santiago. En Ciudad de México la diferencia de asignación presupuestaria entre la que más tiene, Milpa Alta, y la que menos tiene, Iztapalapa, es de 3 veces. Aquí cabe señalar que, con respecto a los presupuestos de las alcaldías, sucede justamente lo contrario: Iztapalapa es la que más presupuesto tiene y Milpa Alta la que menor presupuesto tiene asignado; esto ratifica la desigualdad urbana, ya que si bien la asignación presupuestal considera los indicadores de pobreza y densidad poblacional, aún no se alcanza una distribución equitativa del gasto público. En cambio en Lima, entre María del Mar y San Martín de Porres se alcanza la cifra más alta que es de 39 veces. Cabe señalar aquí que justamente, María del Mar es el distrito que tiene menor presupuesto y es el de menor población, por lo que su mayor asignación per cápita evidencia también la desigualdad en la asignación de los recursos. Y en Santiago, la comuna de Alhué tiene 12 veces más que la de Puente Alto, que es la de asignación presupuestal per cápita más baja.

**Cuadro No. 2. Presupuestos de las alcaldías menores de la Región Metropolitana de Santiago, Lima Metropolitana y Ciudad de México;
y sus asignaciones per cápita – 2023**

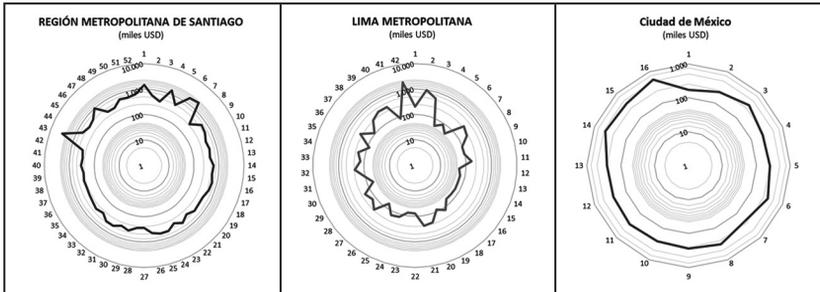
PRESUPUESTOS EN MILLONES DE USD Y PER CAPITA EN MILES DE USD – 2023									
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO				LIMA METROPOLITANA			CIUDAD DE MÉXICO		
No.	COMUNAS	Presupuesto millones USD	Per Cápita miles USD	DISTRITOS	Presupuesto millones USD	Per Cápita miles USD	ALCALDÍAS	Presupuesto millones USD	Per Cápita miles USD
	Gobierno Regional	195,87	23	Municipalidad de Lima	344,06	1.135	Jefatura de Gobierno	12.228,23	1.328
	Total Comunas	4.517,82	538	Total Distritos	990,34	106	Total Alcaldías	2.354,75	256
1	Las Condes	517,63	1.488	Santiago de Surco	76,66	206	Iztapalapa	317,78	173
2	Santiago	273,98	574	San Isidro	67,83	988	Gustavo A. Madero	259,16	221
3	Maipú	238,48	387	Miraflores	62,71	559	Cuauhtémoc	182,48	334
4	Providencia	235,86	1.407	San Juan de Lurigancho	62,26	53	Álvaro Obregón	173,59	229
5	La Florida	212,26	490	Ate - Vitarte	58,18	86	Coyoacán	153,79	250
6	Lo Barnechea	205,68	1.647	San Martín de Porres	37,15	50	Venustiano Carranza	151,82	342
7	Vitacura	194,86	1.934	San Borja	36,61	286	Tlalpan	148,88	213
8	Puente Alto	183,60	274	La Molina	35,52	223	Miguel Hidalgo	131,93	318
9	Pudahuel	172,93	636	Puente Piedra	35,49	95	Benito Juárez	122,36	282
10	Peñalolén	164,03	575	Chorillos	34,38	97	Xochimilco	114,96	260
11	San Bernardo	157,71	444	La Victoria	32,72	167	Iztacalco	113,57	281
12	Quilicura	122,86	495	Comas	31,35	53	Azcapotzalco	108,02	250
13	Ñuñoa	112,62	458	Villa El Salvador	28,69	65	Tláhuac	98,88	252
14	Colina	106,88	620	Villa María Triunfo	28,69	64	Cuajimalpa de Morelos	97,68	449
15	Renca	95,54	550	San Juan de Miraflores	26,27	65	La Magdalena Contreras	95,56	386
16	La Reina	70,95	648	Carabayllo	24,32	65	Milpa Alta	84,30	552
17	Huechuraba	68,39	587	Los Olivos	23,38	64			
18	Melipilla	67,56	463	San Miguel	23,19	132			
19	Conchalí	67,48	450	Lurigancho (Chosica)	22,71	83			
20	Macul	67,26	489	Lurin	22,21	220			
21	Recoleta	66,31	356	Jesús María	21,50	252			
22	Lampa	64,38	535	Independencia	18,18	76			

23	Estación Central	63,06	363	Santa Anita	16,57	75			
24	Lo Prado	62,46	550	Pachacamac	16,43	132			
25	San Joaquín	62,01	556	Surquillo	15,00	146			
26	San Miguel	59,58	468	El Agustino	14,78	66			
27	La Pintana	59,36	284	Lince	14,56	235			
28	El Bosque	57,21	298	Pueblo Libre	12,61	134			
29	Quinta Normal	55,59	428	Magdalena del Mar	12,59	185			
30	Cerro Navia	53,37	341	Rimac	11,66	59			
31	Buín	52,93	464	Breña	9,73	101			
32	Cerrillos	43,70	458	Barranco	9,03	233			
33	La Granja	41,40	301	San Luis	8,41	143			
34	La Cisterna	38,54	362	Cieneguilla	7,45	190			
35	Lo Espejo	37,02	318	Ancón	5,98	84			
36	Independencia	34,76	294	Punta Hermosa	5,44	303			
37	Pedro Aguirre Cerda	33,98	285	Chaclacayo	5,17	107			
38	San Ramón	29,21	299	Pucusana	4,41	262			
39	Peñaflor	29,19	274	San Bartolo	2,97	351			
40	Paine	29,18	340	Punta Negra	2,74	342			
41	Talagante	26,03	297	Santa Rosa	2,63	83			
42	Padre Hurtado	25,60	343	Santa María del Mar	2,21	1.955			
43	Alhué	24,93	3.279						
44	Calera de Tango	17,65	589						
45	Curacaví	17,61	458						
46	Pirque	16,23	519						
47	María Pinto	15,96	995						
48	El Monte	15,55	367						
49	Isla de Maipo	15,52	363						
50	Tiltil	13,52	593						
51	San José de Maipo	11,98	558						
52	San Pedro	7,44	648						

Fuentes: Chile, <https://ciudadano.subdere.gov.cl>, www.ine.gov.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion; Perú, www.congreso.gov.pe/Didp/presupuesto-2024/informacion, www.minsa.gov.pe/reunis/data/poblacion_estimada.asp; y México, www.congresocdmx.gov.mx/media/documentos/fbc2ad30f38b2.pdf, cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/

Elaboración: propia

Gráfico No. 2. Comparación de las asignaciones presupuestales per cápita de las alcaldías menores: 52 comunas de la Región Metropolitana de Santiago, 42 distritos de Lima Metropolitana y 16 alcaldías de Ciudad de México; 2023



Fuente: Cuadro No. 2

Elaboración: propia.

Conclusiones

Un punto de partida importante para mejorar la equidad presupuestaria y, por tanto, la igualdad en el manejo presupuestario de las distintas administraciones autónomas intra urbanas, es el contar con un gobierno fuerte para la totalidad de la aglomeración urbana. Más aún, porque en estas regiones urbanas existen dos formas institucionales: la una, relacionada a la *desconcentración* (delegación), como ocurre en Bogotá o Quito, y la otra, vinculada a la *descentralización* (autonomía), como se tiene en Ciudad de México y Santiago. La entidad supra institucional de Bogotá es la Alcaldía Mayor con 20 alcaldías menores, la Alcaldía de Quito cuenta con 9 administraciones zonales, la de Ciudad de México es una Jefatura de Gobierno con 16 alcaldías y de Santiago, una Gobernación que tiene 52 comunas autónomas.

Algunas ciudades, como Santiago o Lima, tienen una división administrativa tan fuerte en su interior que se convierte en un elemento determinante en el incremento de las desigualdades urbanas en la región urbana. Esto es aún más complejo si no se tiene una instancia fuerte de gobierno de la totalidad de la aglomeración urbana, que contenga a cada una de las unidades administrativas intra urbanas y que esté destinada

a reducir las desigualdades y a realizar proyectos para la totalidad de la ciudad (por ejemplo, un Metro).

En este sentido, ¿Por qué no pensar en una caja económica común donde se depositen los ingresos tributarios de todas las comunas o municipios distritales existentes? Si así se procede, se podría, posteriormente redistribuir los recursos económicos con criterios de justicia espacial, como pueden ser los de necesidades básicas insatisfechas, cantidad de población, riesgos ambientales, entre otros, y por cada jurisdicción.

Para que esta dinámica de la multiplicidad de las instituciones yuxtapuestas no sea perversa, es necesario fortalecer una instancia supra local que sea capaz de construir políticas de solidaridad, repartir equitativamente los recursos económicos producidos socialmente y desarrollar proyectos integradores. Así, no solo se rompe la fragmentación institucional que produce desigualdad, sino que se propende a la igualdad, toda vez que no desaparecen las comunas sino que hay una distribución distinta de los recursos económicos que generan. El caso de Ciudad de México es interesante en términos positivos y el de Santiago en negativos.

De todas formas, lo óptimo es que las acciones se manejen desde los gobiernos locales, que son los que más conocen las demandas y no desde los centrales, como ocurre en Chile con los proyectos de movilidad (Metro) y vivienda (Ministerio), entre otros. No se debe perder la gestión urbana de escala regional urbana, para lo cual hay que constituir un *complejo institucional articulado*, donde el gobierno regional sea el que articule el conjunto de las organizaciones.

En la desigualdad urbana el acceso a los servicios y a las infraestructuras depende del costo de la oferta y de la estructura de ingresos de la población (soberanía del consumidor). Para que haya equidad, las políticas urbanas deberían regular el mercado, por ejemplo, con la producción pública de los servicios y de la oferta privada de los mismos. Además de definir las calidades, los precios, los bonos o subsidios, así como los estímulos. Para el efecto, es fundamental tomar en cuenta la importancia que tiene el marco institucional cuando recorta los espacios en los cuales se asienta o se inscribe en la ciudad.

En ciudades y conurbaciones, como Lima Metropolitana, existe un nivel administrativo provincial, con las provincias de Lima y Callao

conurbadas¹¹, y distrital, con las 42 y 6 alcaldías distritales respectivamente. En otras palabras, en estas dos alcaldías provinciales (Lima, Callao) coinciden 48 alcaldía distritales, unas y otras concebidas bajo las lógicas de la descentralización. Las primeras frente al gobierno nacional y las segundas ante las dos administraciones provinciales, que cuentan con gobiernos electos popularmente, recursos propios y ejercen competencias específicas. En este caso, las municipalidades provinciales y distritales peruanas ejercen la competencia de seguridad ciudadana en cooperación con la Policía, lo cual ha conducido a que los municipios con mayores recursos económicos cuenten con mejor seguridad ciudadana, con respecto a los municipios más pobres (Muñoz, 2009)¹².

En otros casos, como Bogotá, La Paz y Quito, las entidades administrativas de menor escala son desconcentradas porque no tienen autonomía; es decir, son unidades cuyas autoridades son designadas por el alcalde o alcaldesa mayor. Así mismo, existen ciudades donde sí existe descentralización intra urbana, como ocurre en Lima (alcaldías distritales), Santiago (comunidades) y Ciudad de México (alcaldías), con autoridades electas popularmente.

También aparecen casos donde se han producido una conurbación múltiple, administrativa y territorial, como es el de Ciudad de México. En esta conurbación existe una subdivisión interna de entidades administrativas, como las 16 alcaldías que existen en su seno desde el año 2018 (anteriormente eran delegaciones). Pero también están las que coexisten con otros niveles de gobiernos como: la Jefatura de Gobierno de ámbito estadual y las entidades de la Federación (ejecutivo, legislativo, judicial). A ello se deben añadir las entidades que provienen de la conurbación conformada al interior de la Zona Metropolitana del Valle de México, en la que están otros estados y otros municipios. De allí que, se conforme un continuo territorial multi escalar e institucional multinivel, donde se producen y fortalecen las desigualdades.

11 El Callao es donde se ubica el aeropuerto de la Región Metropolitana. Tiene seis alcaldías distritales mientras Lima cuenta con 42, una y otra están conurbadas porque forman parte de la misma aglomeración metropolitana.

12 “Desde el punto de vista del nivel de presupuesto destinado a seguridad ciudadana, indiscutiblemente se observa que los distritos más acaudalados son los que destinan más recursos a esta política, mientras que los distritos más precarios y con mayores problemas de inseguridad ciudadana son los que destinan menos recursos a ésta” (Muñoz, 2009).

Otro caso, es el referido a la ciudad de frontera, en la que aparece una urbanización de regiones urbanas marcadas por el peso del límite y de la frontera inter estatal. En este caso se forman regiones urbanas de frontera con fronteras intra urbanas, donde coexisten las instituciones nacionales y las locales o intermedias (provincia, estado, departamento), que son determinantes en la ruptura más extrema de la unidad urbana. Esto genera muchas más desigualdades, sobre todo cuando hay una relación compleja y distante como la que ocurre, por ejemplo, en la frontera entre Estados Unidos y México.

En general, frente a las transformaciones de los patrones de urbanización, que incluyen los cambios en las formas de organización del territorio se constata que no existe una correspondencia con la velocidad de la mutación de los marcos institucionales. Lo que sucede es justamente lo contrario, el nivel de cambio que tienen los marcos institucionales es absolutamente rígido y complejo, frente al que viven los territorios, que presentan una fuerte dinámica de transformación. El desafío actual es responder a cómo producir una igualdad en esta inadecuación de las transformaciones entre las formas de organización del territorio, que son flexibles, con los marcos institucionales, que son absolutamente rígidos.

En este sentido, lo que ocurre es que se está pasando de las formas de urbanización nucleares (una ciudad-un territorio-un Estado) a los sistemas trans urbanos localizados en una región y dentro de un sistema urbano global. En esta perspectiva, aparecen desigualdades urbanas inéditas, como la que surge justamente de la yuxtaposición de distintas instituciones que tienen autonomías diversas, tanto en competencias como en recursos; y que terminan recortando el territorio y fortaleciendo la desigualdad urbana. Esta es una óptica que no se ha trabajado en América Latina pero que es absolutamente necesaria.

Esta perspectiva exige construir marcos institucionales multinivel y yuxtapuestos, no sobre condiciones de jerarquía sino de adecuación a los territorios, de tal manera que se pueda generar justicia espacial. Para esto se requieren políticas urbanas que surjan de estos marcos institucionales diversos y que permitan una mejor redistribución de los ingresos y generación equitativa de oportunidades. También se necesitan políticas de producción de infraestructuras que no se conciban exclusivamente para

solventar las condiciones generales de la producción sino también para mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población. Es decir, la expansión urbana tiene que ser asumida dentro de esta perspectiva.

Finalmente, cabe remarcar que las ideas aquí expuestas pretenden incorporar esta perspectiva de que la fragmentación de los marcos institucionales en los territorios genera grandes desigualdades urbanas y es justamente esta fragmentación la que se expresa territorialmente yuxtaponiéndose a la ciudad actual. Así, por ejemplo, el diseño institucional presupuestario, con asignaciones a los territorios y per cápita indistintamente; genera más desigualdades socioespaciales y de cierta manera nuevas inequidades referentes a la ciudad región. Esta es una nueva dimensión que debe ser considerada, debido a que generalmente se reivindica la presencia de mayores unidades administrativas dentro de las grandes ciudades o de las ciudades capitales de América Latina.

Bibliografía

- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2015). *Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados*. En *El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficantes de Sueños
- Castells, M. (1999). *La era de la información*. Barcelona: Siglo XXI.
- Castells, M. (2014). *El poder de las redes*. Vanguardia Dossier, No. 50.
- Carrión, F. & Cepeda, P. (2020). *Las ciudades de plataforma: ¿nuevo paradigma urbano?* Córdoba: Café de las Ciudades.
- Carrión, F. & Cepeda P. (2021). *Ciudades capitales en América Latina: capitalidad y autonomía*. Ed. FLACSO-IIS-UNAM. Quito
- Carrión, F. (2022). *Nuevos patrones de urbanización en América Latina, nueva ciudad en América Latina*. En J. Borja et al, *Ciudades para cambiar la Vida*. Córdoba: Café de las Ciudades.
- Carrión, F. (2024). *Ciudad de frontera: espacio común de intermediación estatal*. Quito: CAE-P.

- Di Virgilio, M., & Perelman, M. (2014). Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia. Buenos Aires: CLACSO.
- Duhau, E. (2001). Las metrópolis latinoamericanas en el siglo XXI: de la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público. *Cadernos IPPUR*, Año XV (1), 56-79
- Duhau, E. & Giglia, A. (2008). Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli. México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)- Azcapotzalco/Siglo XXI.
- Falú, A. (2022). El derecho a la ciudad de las mujeres. *Revista Critica Urbana*, Vol. 5, N.º 23.
- Fernández, C. (2022). *Living Little Habana: a memoir of Miami's Cuban Ghetto*. Ed. Windward Press, Miami.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review* (53), 23-39.
- Iracheta, A. (2017), "Metropolización y política urbana en la Ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque" en I. Kunz (comp.), *Planeación metropolitana, México: Siglo XXI*.
- Lefebvre, H. (2013). La producción del espacio. Madrid: Capitán Swing.
- Lefebvre, H. (1969). *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona: Península.
- Morales, L. (2022). Entre el espacio público y la centralidad: estructura, forma y función de las nuevas sedes gubernamentales de Querétaro y Quito. Tesis Doctoral. México: UNAM.
- Muñoz, A. (2009). Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú. En F. Carrión, & M. Dammert, *Economía Política de la Seguridad Ciudadana*. Quito: FLACSO.
- ONU-HABITAT (2012). Estado de las Ciudades de América Latina y El Caribe 2012, hacia una nueva transición urbana. Kenia: ONU-HABITAT.
- Robertson, R. (2003). Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. En J. C. Monedero, *Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*. Madrid: Trotta.
- Sabatini, F. (2006). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (disponible en <https://publications.iadb.org/es/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>).

- Sassen, S. (1991). La ciudad Global: Nueva York, Londres, Tokio. Buenos Aires: Eudeba.
- Sassen, S. & Patel, S. (1996). Las ciudades de hoy: una nueva frontera. *Era Urbana*, 4(1). PGU.
- Secchi, B. (2015). La ciudad de los ricos, la ciudad de los pobres. Madrid: Catarata.
- Segura, R. (2020). Repensar las desigualdades: Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Silva, A. (2006). Imaginarios urbanos. Bogotá: Arango Editores.
- Simbaña, F. (2023). Constitucionalismo y derechos colectivos, ciudades y comunidades indígenas. En: Carrión, F. et al. Constitucionalismo urbano. Ed. FLACSO-SUR, Quito.
- Soja, E. (2014). En busca de la justicia espacial. México: *Tirant to Blanch*.
- Wirth, L. (1988). El urbanismo como modo de vida. En M. Bassols, et al, *Antología de Sociología Urbana*. México: UNAM.

SECCIÓN III
Dinámicas políticas,
movimientos sociales
y desafíos urbanos

Orden y gestión. Las derechas políticas y las ciudades

Gabriel Vommaro¹

Introducción

Tras el fin del ciclo autoritario en los años 1980, en buena parte de América Latina las derechas políticas tuvieron dificultades para ser competitivas². Aunque el consenso neoliberal de los años 1990 trajo vientos favorables a estos grupos, ese ciclo llegó a su fin de manera desordenada y algo conflictiva, creando nuevamente un terreno árido para los sectores conservadores³. Además, buena parte de las reformas neoliberales de esos años fueron llevadas a cabo por partidos de origen popular, como el peronismo conducido por Carlos Menem en Argentina o el Movimiento de Izquierda

- 1 EIDAES/UNSAM-CONICET. Gabriel Vommaro es doctor en sociología por la EHESS de París, profesor de sociología política en la Universidad Nacional de San Martín (EIDAES) e investigador de Conicet. Trabaja sobre organizaciones partidarias y activismo, relaciones Estado/sectores populares y comunicación política. Es autor de numerosos artículos y ensayos de investigación publicados en compilaciones y revistas de ciencias sociales (entre ellas, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, *Party Politics*, *Latin American Politics and Society*, *Journal of Latin American Studies*, *Estudios Sociológicos* y *Politix*). Sus últimos libros son *Conservatives Against the Tide: The Rise of the Argentine PRO in Comparative Perspective* (Cambridge University Press, 2023) y *El sueño intacto de la centroderecha* (Siglo XXI, 2023, en coautoría con M. Gené). En 2019 recibió el Premio Houssay al investigador de la Nación en ciencias sociales otorgado por el Ministerio de Educación de Argentina.
- 2 Con el término derechas políticas nos referimos a partidos, movimientos y vehículos personalistas que actúan en la arena electoral. Restringimos así nuestro análisis a este terreno, a sabiendas de que las derechas tienen otras vías políticas de influencia no electorales, así como otros soportes organizativos para hacerlo, como los *think tanks* –o usinas de pensamiento– y las organizaciones religiosas. Sobre las vías electorales y no electorales de influencias de las derechas, cf. (Luna y Rovira Kaltwasser, 2014).
- 3 Aunque no se trata de conceptos exactamente equivalentes, aquí utilizaremos “derecha” y “conservador” de manera indistinta. Para una discusión de ambos conceptos, cf. (Gibson, 1996; Luna y Rovira Kaltwasser, 2014; Loxton, 2021; Vommaro, 2023).

Revolucionaria (MIR) de Jaime Paz Zamora en Bolivia, en un proceso de “neoliberalismo por sorpresa” (Stokes, 2001). La sombra de las dictaduras generaba dudas sobre el futuro de las derechas, y su dificultad para modernizarse representaba un obstáculo severo en la arena electoral. Incluso en casos en los que el ciclo autoritario legó partidos de derecha robustos, como en Chile, era el centroizquierda de la Concertación quien dominaba la escena, aún si eso implicaba mantener la ortodoxia económica de los años de Augusto Pinochet. Así, Manuel Antonio Garretón señalaba para el caso chileno que en los años noventa los partidos de derecha carecían de un proyecto de modernización claramente democrático y que sus vínculos con el régimen militar y su defensa a ultranza del legado institucional y político de las fuerzas armadas los condenaba a la condición de minoría electoral de largo plazo (Garretón, 2000).

A inicios del siglo XXI, con el llamado “giro a la izquierda” en la región, otra vez el panorama parecía poco favorable para las derechas políticas (Luna & Rovira Kaltwasser, 2014). Sin embargo, en ese contexto adverso algunas fuerzas políticas lograron hacer pie en el terreno electoral y hasta llegar al poder (Vommaro, 2023). Entre ellas, se destacan el partido Propuesta Republicana (PRO) en Argentina y la Unión Democrática Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) en Chile. Se trata de partidos que lograron crecer electoralmente a partir de sus gobiernos locales en las capitales de los dos países y que desde allí apuntalaron un proceso de crecimiento electoral nacional. En Argentina, PRO logró formarse a pesar de que los partidos de derecha históricamente eran débiles (Di Tella, 1972; Gibson, 1996) y de que, desde la transición democrática, habían sido absorbidos por los partidos tradicionales (Vommaro, 2019). Para ampliar su electorado, PRO abandonó una definición doctrinal fuerte, que había dominado la estrategia de los partidos de derecha anteriores, y construyó una marca de partido pragmática y orientada a la gestión, basada en la resolución de problemas, a partir de asumir el gobierno local en la ciudad de Buenos Aires (Vommaro & Morresi, 2014). En Chile, en tanto, en 2009 el candidato de RN Sebastián Piñera logró ganar las presidenciales luego de casi dos décadas de dificultades de la derecha para adaptarse a las demandas sociales cada vez más amplias de democratización política y cultural. Tiempo antes, Joaquín Lavín, dirigente de la UDI, perdió por un

margen estrecho en la segunda vuelta de las presidenciales de 1999 frente al socialista Ricardo Lagos. Lavín había sido alcalde de la rica comuna de Las Condes entre 1992 y 1999, y de la más popular comuna de Santiago entre 2000 y 2004. En ambos casos desplegó una política basada en la gestión municipal y en la movilización de una perspectiva de “mano dura” en temas de seguridad, que luego fue retomada por Piñera en las presidenciales de 2009. En definitiva, es a partir de elaborar una perspectiva propia de la vida en la ciudad que estas derechas lograron volverse competitivas en contextos adversos. Estos modelos de ciudad propusieron —a través de políticas públicas (*policies*), discursos y acciones (*politics*)— perspectivas sobre la vida en común —lo que la teoría política llama *polity*⁴— que buscaron despolitizar los conflictos asociados a la distribución de recursos, así como redefinir el rol del Estado como facilitador de la actividad privada antes que como regulador de la misma. En este sentido, las derechas políticas, en su crecimiento a partir del nivel local, elaboraron una idea de un orden legítimo que reposa sobre un principio de justicia asociado a la gestión y la seguridad de los bienes y las personas, a la manera de lo que Luc Boltanski llama “ciudadelas” o “cités”.⁵

En esta línea, argumento aquí que la competencia electoral en grandes ciudades fue una vía de crecimiento fundamental para las derechas políticas. Primero, porque el énfasis en cuestiones urbanas permitió a las derechas encontrar temas “vacantes” desde los que construir discursos atractivos para electorados amplios. En el mismo sentido, estos nuevos tópicos habilitaban a las derechas a alejarse de los lugares comunes de los discursos conservadores, que las confinaban a núcleos electorales pequeños. Es el caso de la seguridad y de la idea de la “eficacia

4 Para una elaboración de la idea de ciudad como *polity*, puede consultarse el trabajo de David Held (2013). Este concepto alude a la distribución del poder y la organización del gobierno de la ciudad.

5 Las *cités*, para Boltanski, son regímenes de justificación basados en un bien común: un principio de grandeza y de equivalencia entre las personas y entre las personas y las cosas, que permite establecer un régimen de distribución y redistribución en base a principios de legitimidad. Este principio de equivalencia funciona así como “equivalente general”, un orden de magnitud (grandeza) entre las personas y los argumentos. Según Boltanski, este orden de magnitud no es arbitrario. Es justo en función del principio de legitimidad que define un bien común, por eso existen diferentes *cités*.

gestionaría”⁶. Segundo, la opción de comenzar a construir una opción electoral a partir de la competencia en grandes ciudades permitió a las derechas acceder a gobiernos locales poderosos para desde allí obtener recursos para la expansión partidaria. Los recursos más importantes que las derechas obtuvieron y construyeron en sus gobiernos locales son los ideacionales –una marca partidaria con atributos definidos que distingue al partido de sus competidores (Lupu, 2016)– y los organizativos –cuadros, activistas y bases sociales organizadas (Cyr, 2017), incluso redes clientelares. A partir del acceso a gobiernos de ciudades importantes del país, en especial en el caso de las ciudades capitales, las derechas políticas pudieron fortalecer un proceso de nacionalización, en el caso de Argentina, o bien crecer como opciones nacionales, en el caso de Chile, que las llevó al gobierno de sus países. En definitiva, el gobierno de las ciudades fue una vía fundamental para el crecimiento de las derechas políticas (*politics*). Esta vía local implicó también que las derechas ofrecieran modelos de habitar la ciudad que desafiaron a las fuerzas progresistas, que habían crecido también a partir de políticas de participación democrática (una definición de *polity*) y de expansión del gasto público y de los servicios del Estado a nivel local (un tipo de *policy*), en casos como el Partido de los Trabajadores en Brasil o el Frente Amplio en Uruguay (Baicocchi, 2001).

Para ilustrar este proceso de crecimiento de las derechas a partir de una política enfocada en el gobierno de las ciudades y en la construcción de dos recursos principales para su crecimiento electoral –un programa atractivo para amplios sectores y recursos para la nacionalización de la oferta electoral– nos ocupamos de estos dos casos de partidos de derecha latinoamericanos: el PRO en Argentina y la UDI-RN en Chile.⁷ En las páginas que siguen, tras presentar los dos casos, establecemos similitudes

6 Como sostiene Alisha Holland, “el creciente secularismo, el colapso soviético y las políticas económicas neoliberales han desacreditado muchos aspectos programáticos conservadores. La necesidad de ampliar el electorado natural de la derecha crea incentivos para orientar la competencia programática lejos de la política distributiva” (2013: p. 52).

7 Otro caso relevante es el de ARENA, en El Salvador. Allí, las propuestas políticas de mano dura sirvieron no sólo para renovar los programas de la derecha, cuando estaban debilitados o en retroceso tanto en lo económico como en lo moral, sino también para atraer a nuevos votantes: “el delito es un tema poco frecuente de importancia nacional que trasciende las líneas de clase e ideológicas” (Holland, 2013: p. 45). En el caso salvadoreño, ARENA “explotó la frustración popular con el crimen para asegurar mayorías electorales y unir al partido” (Ibídem).

y diferencias entre ellos con el objeto de establecer una reflexión general sobre las derechas y la concepción de ciudad (en sus tres dimensiones de *politics*, *policy* y *polity*), así como sobre las diferencias identificadas hasta el momento con las extremas derechas que más recientemente llegaron a competir con estas derechas mainstream.⁸

El PRO y la vida urbana sin conflicto

Nacido en un *think tank*⁹ en el contexto de la crisis argentina de 2001-2002, el PRO se constituyó en torno a Mauricio Macri, heredero de una de las principales corporaciones empresariales del país y que había sido presidente del popular club de fútbol Boca Juniors. A diferencia de otros partidos conservadores nacidos en ese contexto, como Recrear, el PRO pronto adquirió una impronta pragmática. Desde el principio, se planteó como un vehículo para alcanzar el poder político y optó por empezar su camino a nivel local y construir a partir de ahí un partido competitivo a nivel nacional. Su epicentro fue la ciudad de Buenos Aires, terreno fértil para el crecimiento de los partidos de centroderecha y, al mismo tiempo, el distrito en el que tanto los partidos tradicionales como los nuevos partidos surgidos en los años noventa –como el Frepaso– sufrieron un mayor debilitamiento (Lupu, 2016). El PRO incorporó dirigentes de distintas procedencias y organizó el partido en cinco grupos (Vommaro & Morresi, 2014): los tres primeros grupos estaban formados por políticos de larga data, provenientes del peronismo, la Unión Cívica Radical y las fuerzas tradicionales de derecha. Los otros grupos estaban formados por políticos nuevos, procedentes de ONG y fundaciones profesionales o internacionales, por un lado, y del mundo de los negocios, por el otro. Estos últimos dos grupos son los que

-
- 8 Desde el ascenso de Jair Bolsonaro a la presidencia en Brasil, diferentes opciones de extrema derecha crecieron en América Latina; éstas cuestionaron consensos entre fuerzas progresistas y derechas mainstream en materia cultural –con posiciones ultraconservadoras– en materia de derechos civiles –con posiciones autoritarias– y en materia de concepción de la comunidad política –con posiciones racistas o nativistas. Sobre la diferencia entre extremas derechas y derechas mainstream puede consultarse (Bale, 2003).
- 9 Se trata de centros de pensamiento, diseño de políticas públicas y formación de cuadros técnicos para la gestión. Cf. sobre este punto (Cociña & Toro, 2009).

mantuvieron el control del partido, de la marca partidaria y de los principales puestos de gobierno en la ciudad de Buenos Aires.

Macri propuso un liderazgo pragmático y de gestión. La presentación del PRO como un partido pro-mercado centrado en la “eficiencia” y la “gestión” más que en la ideología fue compatible con la estrategia de empezar el camino electoral a nivel de gobierno local y desde ahí construir una opción competitiva a nivel nacional. La política local es un espacio propicio para plataformas políticas basadas en la resolución técnica de problemas concretos, y la ciudad de Buenos Aires, como arena política, estuvo históricamente marcada por esta impronta “municipalista” (Landau, 2018). Asimismo, al resolver problemas concretos, PRO incorporó elementos de tradiciones políticas ajenas a la derecha argentina, como la promoción de la ecología –asociada especialmente al reciclaje de residuos– y políticas públicas culturales –espectáculos públicos, teatros– vinculadas al progresismo. Esto lo hizo en virtud de no discontinuar algunas políticas ya fuertemente instaladas en el distrito. Privilegiar la capacidad general de resolución de problemas fue para el PRO una forma de evitar posiciones doctrinarias fuertes y, a través de la gestión local, construyó un atributo positivo –“Haciendo Buenos Aires”, como rezaba uno de sus slogans de gobierno– para la marca del partido (Vommaro & Morresi, 2014).

El énfasis en la resolución de problemas estaba anclado además en el tipo de cuadros que PRO había reclutado fuera de la política tradicional. Provenientes del mundo de los negocios y de las ONGs de élite, estos cuadros se presentaban como representantes de la eficiencia del sector privado volcada al mundo público (Vommaro, 2017), movilizando un *ethos* político que el partido buscó trasladar a sus políticas públicas en la ciudad de Buenos Aires. En buena parte de las políticas públicas, lo público fue construido como una prolongación del mundo privado, formato compatible con un partido que quiere atraer a los grupos sociales menos politizados y que confía en los recién llegados a la política los resortes de su vida interna (como dijimos, son los cuadros que provienen del mundo de la empresa y de las ONG los que ocupan los principales puestos en el partido). Buena parte de las políticas públicas llevadas a cabo en la ciudad de Buenos Aires se vinculan con este encuadre, en términos goffmanianos. La construcción de un sello asociado a la ecología (“Buenos Aires Verde”),

al uso de transportes no contaminantes, al reciclaje de basura, las ferias de comidas orgánicas, construyeron una concepción de la ciudad cosmopolita y a la vez que buscaba desterrar el conflicto distributivo, que el principal adversario del PRO, el peronismo kirchnerista de centroizquierda, movilizaba por entonces (Vommaro, Morresi & Belloti, 2015). Este encuadre que reivindicaba un mundo sin conflictos, por otra parte, al contrastar con el discurso kirchnerista, contribuyó a la conquista de un electorado mayoritariamente contrario a las opciones peronistas.

Además, al anclarse en el nivel local, el PRO construyó un discurso sobre la seguridad que, sin abrazar directamente la idea de la “mano dura”, hizo de la lucha contra la delincuencia uno de sus principales ejes de política pública. Los líderes del PRO encontraron en la seguridad un tema no asumido o abandonado por su principal competidor. Como en buena parte de América Latina, la seguridad fue un tema que las izquierdas tuvieron dificultades para tratar, en buena parte porque su coalición socio-política estaba conformada por actores que defendían derechos civiles amenazados por las fuerzas de seguridad, y por tanto contrarios a políticas favorables a aumentar el poder de acción de estas últimas; asimismo, el discurso progresista suele estar basado en explicaciones sobre el aumento de la delincuencia basadas en la desigualdad, por lo que sus discursos sobre la seguridad suelen estar relacionados con cuestiones distributivas¹⁰. En este contexto, y frente al aumento de la delincuencia en Argentina así como en buena parte de América Latina, el PRO comenzó a apropiarse del tema de la seguridad, a propiciar la formación de una policía propia para la ciudad de Buenos Aires y a buscar, a través de la creación de esta policía, constituirse en una referencia nacional de lucha contra la delincuencia, movilizando discursos vecinos a los de la mano dura utilizados en otros contextos latinoamericanos (Holland, 2013). La seguridad se volvió así “propiedad” de esta derecha mainstream que buscaba crecer en un terreno político adverso.

En definitiva, a partir de estos dos componentes, la resolución de problemas concretos con una lógica gestionaria y la seguridad, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires terminó de establecer los componentes que

10 Uno de los países en los que las políticas de seguridad generaron mayor controversia ha sido sin duda El Salvador. Cf. sobre el punto (Wolf, 2017).

definieron la marca PRO a partir de entonces. El “hacer” (eficiencia) y la innovación se convirtieron en elementos centrales de la estética visual del partido y de la plataforma partidaria. Las ideas pro-mercado se enmarcaron en los valores de la eficiencia y la innovación. Pero también se convirtió poco a poco en un partido del orden y la mano dura. La llegada al gobierno nacional en 2015 terminó de consolidar este atributo con la promoción de un discurso de orden público que buscaba también enfrentar a las manifestaciones y las movilizaciones sociales de protesta. Se llevó a cabo lo que podemos llamar una despolitización de la ciudad –en el sentido de restringir la participación en la *polity*– que combinó entonces eficiencia, innovación y desincentivo de la acción colectiva.

El enfoque programático de PRO fue exitoso a nivel electoral, pero también ha sido fundamental para la construcción del partido a partir de componentes heterogéneos (empresarios y profesionales sin experiencia política y militantes, cuadros y líderes de la UCR, el PJ y de los partidos liberal-conservadores que se acercaron al proyecto de PRO desde sus comienzos). Con el fin de aglutinar a estos actores disímiles y presentarse –al mismo tiempo– como un nuevo tipo de organización, el partido de Macri rechazó abiertamente la división tradicional entre izquierda y derecha y propuso, en su lugar, un enfoque que diferenciaba entre la “gestión PRO” (nueva, cercana, eficaz y honesta), de un lado, y “la política” (vieja, lejana, ineficiente y corrupta), del otro (Vommaro & Morresi, 2014). Viejos y nuevos políticos se amalgamaron en un programa poco exigente en términos ideológicos pero muy elaborado en términos de presentación pública, de marca partidaria y de encuadres de las políticas de gobierno. Pronto se volvió sencillo diferenciar la estética, la manera de hablar y hasta el tipo de políticas promovidas por el PRO en la ciudad de Buenos Aires, como ventana de promoción hacia el resto del país.

La vía subnacional permitió al PRO iniciar el árido proceso de construcción partidaria en un distrito con competidores débiles y partidos tradicionales en crisis. La apuesta de construir un partido competitivo a nivel local como plataforma para construir un partido nacional fue realizada por Macri y su círculo cercano en contra de las opciones de algunos de sus socios, así como de otras agrupaciones conservadoras nacidas en el mismo contexto, como Recrear (Vommaro, 2023). A partir del acceso al gobierno

de la ciudad de Buenos Aires en 2007, el PRO pudo acceder a valiosos recursos públicos para la construcción partidaria: cargos para repartir entre dirigentes y militantes, financiamiento de campaña, recursos clientelares y de patronazgo para distribuir entre sus bases. Con estos recursos, el PRO estableció una base ideacional y organizativa para su nacionalización, pero también construyó un bastión subnacional. Como señala la literatura sobre partidos, los bastiones son importantes porque permiten echar raíces, reclutar militantes y construir recursos organizativos, lo que debería permitir la supervivencia en el tiempo (Tavits, 2013; Van Dyck, 2017). Los partidos deben ser capaces de superar derrotas electorales circunstanciales. Así, los bastiones subnacionales sirven para construir los cimientos de los partidos (Cyr, 2017). En tiempos adversos para las derechas como fueron los años de surgimiento del PRO, afincarse a nivel local se volvió un recurso fundamental de supervivencia partidaria. Inclusive, más adelante, cuando el partido sufrió derrotas en las presidenciales de 2019 y de 2023, el control de la ciudad capital de Argentina le permitió mantenerse vital.

Abandonar el nicho: la derecha chilena del municipio al país

Tras la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988, los años de transición democrática representaron un desafío para los partidos de derecha en Chile, fuertemente asociados al pasado autoritario. El clivaje autoritarismo/democracia organizó la vida política chilena durante al menos una década (Tironi & Agüero 1999) y en ese marco las fuerzas de derecha tuvieron magros resultados electorales, en comparación con la alianza Concertación de partidos de izquierda y centroizquierda que sólo excluyó al Partido Comunista y que dominó cómodamente las elecciones presidenciales hasta 1999 (Rovira Kaltwasser, 2019). El triunfo de la Concertación en las elecciones presidenciales de 1989 inauguró una década de primacía de la centroizquierda, lo que da cuenta de los problemas de legitimidad que enfrentaron los grupos políticos identificados con la dictadura. Estos problemas de legitimidad estuvieron asociados a las posiciones frente a

las violaciones a los derechos humanos, ya que las diferencias entre las dos principales coaliciones en torno a los grandes asuntos sobre cómo organizar la sociedad tendieron a disminuir a lo largo del nuevo ciclo democrático, y fueron significativamente menores en comparación con las diferencias que existían antes de 1973 (De la Maza, 2010). Así, aunque la UDI era un partido disciplinado y con relativamente alto desarrollo organizativo, lo que por otra parte lo distinguía de las más lábiles RN, tenía dificultades para crecer electoralmente.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los años 1990, con la aparición de nuevos líderes y una renovación programática de la derecha chilena, su competitividad mejoró notablemente. Esta renovación tuvo que ver con una estrategia de la derecha asociada al gobierno local. Esto es muy claro en el caso de la UDI. En efecto, el ascenso de la UDI se debe en gran medida a una estrategia clara de inversión política y organizativa en las comunas, que fue impulsada por algunos líderes partidarios como Joaquín Lavín, con vocación de distanciar al partido de sus raíces pinochetistas a partir de una política anclada en la gestión municipal (Huneeus, 2001). Esta estrategia se expandió en el gobierno de Lavín en la comuna de Las Condes en 1996 y fue logrando más amplitud en los años siguientes. En 1999, Lavín fue el candidato presidencial de la derecha chilena y logró inquietar por primera vez a la gobernante Concertación. En esas elecciones, el candidato de la UDI obtuvo el 47,51 % de los votos, frente al 47,96 % de su competidor, el socialista Ricardo Lagos, lo cual obligó a definir las elecciones en una segunda vuelta que ganó Lagos por estrecho margen (51,31 %, frente al 48,69 % obtenido por Lavín). Estos resultados fueron los mejores de la derecha chilena en mucho tiempo, y lograron superar la votación a favor de Pinochet en el plebiscito de 1988.

Como señala Emmanuelle Barozet, “en términos de estrategia política, la eficiente ‘nacionalización de los problemas locales’ en la campaña presidencial de Lavín, permitió ganar un gran número de electores y despolitizar la postura de la UDI, en especial respecto al legado de la dictadura, uno de los puntos problemáticos en su posicionamiento hacia el centro político” (2003: p. 42). La UDI se había propuesto desde sus orígenes llevar a cabo una estrategia de arraigo popular para competir con la izquierda por el voto de esos sectores (Luna, 2010; Alenda, 2014). Esta estrategia

era afín al *ethos* católico de ese partido. La política local fue la vía propicia para llevar a cabo esa tarea. Lavín hizo de su gobierno en Las Condes una suerte de laboratorio de esta renovación de la derecha, anclado sin embargo en esta tradición católica. Allí desplegó una estrategia de política local que promovía tanto la modernización como la resolución de problemas cotidianos de sectores populares, en ambos casos con un encuadre asociado a la gestión y con bajos componentes ideológicos, pero sin abandonar la idea de la “misión” de las élites de ayudar a los sectores populares (Alenda, 2014). A partir de 2000, llevó el experimento a Santiago, la comuna más poblada de la zona metropolitana. En esas elecciones, además, la UDI obtuvo una amplia victoria en otras comunas populares como Huechuraba, Recoleta, Renca, Conchalí, Estación Central, Maipú, La Florida y San Miguel, donde antes había gobernado la Concertación. Como señala Evelyn Arriagada Oyarzún, la UDI “fomenta otros liderazgos de similares características, utilizando inteligentemente el espacio de los medios de comunicación masivos. Aparecen entonces Pablo Zalaquett en La Florida, Gonzalo Cornejo en Recoleta, Carolina Plaza en Huechuraba, Jacqueline Van Rysselberghe en Concepción, y tantos otros con ‘espíritu juvenil’, emprendedores y buena onda, dispuestos a resolver ‘los problemas concretos de la gente’, repartiendo regalos, inaugurando piscinas, consultorios, etc.” (2004: p. 59). El crecimiento de la UDI en este período hizo que en las elecciones parlamentarias de 2001 ese partido fuera el más votado del país, logrando elegir 36 diputados (de un total de 120) y 11 senadores (de un total de 38).

Asimismo, a partir de esta estrategia local la UDI consolidó su implantación territorial, en especial su anclaje en los sectores populares, a partir de redes clientelares de provisión de bienes y servicios (Barozet, 2003). Estas redes clientelares se sumaban los vínculos estrechos que la UDI –y RN– mantenían con los sectores empresarios a partir de los canales que proveían diferentes *think tanks* y fundaciones financiadas por el mundo de los negocios. Desde los años 1980, los empresarios estaban convencidos de la necesidad de apoyar a los partidos políticos para proteger el legado económico de los años de Pinochet. Así, financiaron la creación de *think tanks* para perseguir este objetivo, como la Fundación Libertad y Desarrollo. Otros *think tanks* se propusieron además proporcionar tecnócratas y programas a los partidos de derechas para colaborar en su aprendizaje del juego

democrático, especialmente en el ámbito legislativo (Cociña y Toro, 2009). Es el caso del Instituto Libertad, ligado a RN, y el Instituto Jaime Guzmán, creado para promover las ideas del fundador de la UDI y formar cuadros comprometidos con esas ideas (Alenda, 2014). Con estas conexiones hacia arriba y hacia abajo del mundo social, la UDI logró establecer raíces políticas de las que carecían muchos de sus competidores, en un sistema político que tendía a alejarse crecientemente de sus bases sociales y a tener cada vez más dificultades para agregar intereses (Luna & Altman, 2011).

El otro componente de la renovación programática de la derecha chilena fue, como en el caso argentino, su discurso sobre la seguridad. Comprometidos con la defensa de los derechos humanos, los partidos de la Concertación tuvieron dificultades a principios de los noventa para adoptar un componente de seguridad en sus programas de gobierno, tanto a nivel nacional como local. En esta área, los partidos de derecha encontraron un terreno fértil para desarrollar un programa que potencialmente pudiera atraer el apoyo de amplios sectores de la población, más allá de su núcleo electoral. En esta estrategia, la UDI y Lavín jugaron un papel fundamental (Álvarez Vallejos, 2014). La UDI se propuso explícitamente desarrollar, a nivel municipal, un enfoque de campaña centrado en la lucha contra la delincuencia. Con ello, la UDI logró llevar a cabo un discurso de “mano dura” que no estaba emparentado directamente con el período militar, y por tanto podía eludir la acusación de autoritarismo (Álvarez Vallejos, 2014: p. 180). El crecimiento de Lavín se debió también a esta estrategia. Así, cuando fue postulado a la presidencia en 1999, la lucha contra la delincuencia se convirtió en un tema clave de su programa. Este ya era un tema central en el debate público y los candidatos de la Concertación debieron incorporar propuestas de seguridad en su programa.

El modo en que se conformó la oferta política en Chile en las primeras décadas tras el período autoritario hizo que las innovaciones llevadas a cabo por una de las fuerzas de cada coalición tuvieran impacto en las demás. En la coalición de derecha, la competencia entre UDI y RN hacía que tuvieran que adaptarse mutuamente a las estrategias de sus socios, en especial cuando eran exitosas, para no perder terreno. Así, en 2005, cuando Piñera de RN desafió a Lavín, tomó el tema de la seguridad como uno

de los puntos destacados de su programa (Gamboa & Segovia, 2006: p. 98). En 2009, con el eslogan “Delincuentes, se acabó la fiesta”, Piñera puso el tema de la seguridad en el centro de su campaña (Castiglioni, 2009: p. 238) y, posteriormente, de su presidencia. Durante el período 2010-2014, así, propuso un Plan de Seguridad Pública, llamado Chile Más Seguro, que funcionó como un compendio de las medidas que la derecha había tomado hasta entonces a nivel municipal.

Conclusiones

Los dos casos analizados corresponden a derechas de distinto tipo, nacidas en contextos también diferentes. El PRO nació en un país en el que las derechas habían sido históricamente débiles. La UDI y RN, en cambio, son herederas de un período autoritario y de una más arraigada tradición conservadora. Aunque la diferencia de recursos de partida con que contaban los partidos en ambos casos es notoria, tanto en Argentina como en Chile estas derechas debieron buscar estrategias de crecimiento en tiempos poco propicios para las fuerzas conservadoras. La construcción de programas que buscaron borrar marcas ideológicas autoritarias y que se anclaron en la gestión local, por un lado, y en la seguridad, por el otro, dan cuenta de esta renovación de las derechas a partir de una política de la ciudad. Esta renovación no significa pura novedad. Al contrario, se explica en buena parte por la capacidad de los partidos y sus líderes para movilizar clivajes políticos preexistentes, en especial para reencauzar posiciones autoritarias fuera del ámbito del clivaje democracia-autoritarismo, y llevarlas al terreno de la lucha contra el delito. El PRO utilizó las cuestiones de seguridad para conectar con los votantes de clases medias y bajas. Se trataba de una cuestión que el principal competidor del PRO no abordaba o a la que se refería de forma problemática, sin ofrecer soluciones a los votantes. El mismo fenómeno se observa en Chile, donde, desde 1999, la derecha hizo campaña en torno al tema de la seguridad. El anclaje en la gestión llevó a las derechas a evitar definiciones ideológicas marcadas, al mismo tiempo que movilizaban una concepción de la ciudad sin conflicto y volcada hacia el mundo privado. Estas renovaciones

también fueron consistentes con el *ethos* dominante en cada partido: un *ethos* emprendedor en el PRO, uno católico de élite en la UDI. Las derechas salieron de este proceso más moderadas en algunos aspectos y sin duda más competitivas. Como derechas mainstream, se volvieron atractivas para electorados cada vez más amplios, en especial con el cansancio y las demandas sociales acumuladas tras el fin del auge de las materias primas que impulsó las políticas redistributivas del giro a la izquierda.

Pero estas políticas de moderación también mostraron sus límites. Y con el relativo fracaso de las derechas mainstream se abrió un nuevo tiempo histórico en el que la relación entre las derechas y la política de la ciudad parece estar en mutación. El último lustro es el del ascenso de las extremas derechas. En definitiva, los tiempos poco propicios para las derechas terminaron. Desde la llegada de Jair Bolsonaro al poder en 2018, nuevos líderes como José Antonio Kast en Chile y Javier Milei en Argentina irrumpieron en la escena política en sus países. Recientemente, Milei logró una sorpresiva victoria en las presidenciales de Argentina. La sorpresa radica en buena parte en su carácter de outsider y en la carencia de buena parte de los recursos políticos que se consideraban necesarios para participar en una contienda con chances: estructura partidaria, militancia, etc. Esta extrema derecha surgió en buena parte como reacción frente a las derechas mainstream, y por tanto también contra su estrategia de reducir el conflicto a partir de una política de la gestión local. Las extremas derechas tienen menos interés en las ciudades, pero son más ideológicas en sus posturas. Hasta el momento no tienen una idea de vida urbana en común fuerte, más allá de su reacción a los avances progresistas en materia cultural y de una defensa de radicalidad variable de los principios del libre mercado. En cambio, son herederas de las políticas de mano dura en materia de seguridad que ya iniciaron las derechas precedentes. En cierta medida radicalizan esa perspectiva, al identificar como amenaza cualquier interrupción del flujo económico urbano. Esta perspectiva exclusivamente securitaria de la vida urbana en común da una idea bastante aproximada del abandono de una idea más compleja de ciudad por parte de las extremas derechas. La simplificación en orden y mercado, sin duda, representa un problema para las democracias latinoamericanas, amenazadas desde ya por el crimen organizado y la violencia. No es entonces casualidad que estas extremas

derechas hayan elegido despojarse de buena parte de las estrategias de neutralización de la politización de la vida para apoyarse en una más agresiva y llana politización reaccionaria de todos los ámbitos de la vida.

Bibliografía

- Alenda, S. (2014). “Cambio e institucionalización de la nueva derecha” Chilena (1967-2010)”. *Revista de Sociología e Política*, 22, 159-180.
- Alvarez Vallejos, Rolando. (2014). “La nueva política en el Chile postdictatorial: ¿Pasividad ciudadana o clientelismo desde abajo? (1990- 1996)”. *Estudios Ibero- Americanos*, 40(1): 169-189.
- Arriagada Oyarzún, E. (2004). “UDI:¿ Partido Popular o Partido Populista? Consideraciones sobre el éxito electoral de la UDI en los sectores populares”. *Revista Nêmesis*, (4), 41-66.
- Baiocchi, G. (2001). “Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory”. *Politics & Society*, 29(1), 43-72.
- Bale, T. (2003). “Cinderella and her ugly sisters: the mainstream and extreme right in Europe’s bipolarising party systems”. *West European Politics*, 26(3), 67-90.
- Barozet, E. (2003). Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 23(1), 39-54.
- Boltanski, L. (1990). *L’amour et la justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l’action*. París: Métailié.
- Castiglioni, Rossana. (2010). “Chile y el giro electoral: ‘La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser’”. *Revista de ciencia política* 30(2): 231-248.
- Cociña, M. & S. Toro. (2009). “Los think tanks y su rol en la arena política chilena”. In Mendizábal, E. & K. Sample (editores), *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. IDEA Internacional & ODI, Perú, pp. 98-126.
- Cyr, J. (2017). *The fates of political parties: Institutional crisis, continuity, and change in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

- De la Maza, Gonzalo. (2010). "La disputa por la participación en la democracia elitista chilena". *Latin American Research Review* 45(Special Issue): 274-297.
- Di Tella, T. S. (1971-1972). "La búsqueda de la fórmula política argentina". *Desarrollo Económico*, 11 (42/44): 317-325.
- Gamboa, Ricardo & Carolina Segovia. (2006). "Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Chile, diciembre 2005-enero 2006". *Revista de ciencia política* 26(1): 84-113.
- Garretón, M. A. (2000) "Atavism and Democratic Ambiguity in the Chilean Right". In Middlebrook, K. J. (ed.) *Conservative parties, the right, and democracy in Latin America* (pp. 53-109). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. L. (1996). *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Held, D. (2013). *Political theory and the modern state*. John Wiley & Sons.
- Holland, A. C. (2013). "Right on crime?: Conservative party politics and mano dura policies in El Salvador". *Latin American Research Review*, 48(1), 44-67.
- Huneus, C. (2001). "Derecha en el Chile después de Pinochet: el caso de la Unión Demócrata Independiente". *Working Paper N° 285*, Centro de Estudios Miguel Enríquez.
- Landau, M. F. (2018). *Gobernar Buenos Aires: Ciudad, política y sociedad, del siglo XIX a nuestros días*. Buenos Aires: Prometeo.
- Loxton, J. (2021). *Conservative party-building in Latin America: Authoritarian inheritance and counterrevolutionary struggle*. New York: Oxford University Press.
- Luna, J. P. (2010). Segmented party-voter linkages in Latin America: The case of the UDI. *Journal of Latin American Studies*, 42(2), 325-356.
- Luna, J. P., & Altman, D. (2011). "Uprooted but stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization". *Latin American Politics and Society*, 53(2), 1-28.
- Luna, J. P., & Rovira Kaltwasser, C. (Eds.). (2014). *The resilience of the Latin American right*. Baltimore: John Hopkins University Press.

- Lupu, N. (2016). *Party brands in crisis: Partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rovira Kaltwasser, C. (2019). “La (sobre)adaptación programática de la derecha chilena y la irrupción de la derecha populista radical”. *Colombia Internacional*, 99: 29-61.
- Stokes, S. C. (2001). *Mandates and democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tavits, M. (2013). *Post-communist democracies and party organization*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tironi, E., & Agüero, F. (1999). ¿ Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?. *Estudios Públicos*, (74), 151-168.
- Van Dyck, B. (2017). The Paradox of Adversity: The Contrasting Fates of Latin America’s New Left Parties. *Comparative Politics*, 49(2), 169-192.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos: la construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vommaro, G. (2019). “De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del ‘giro a la derecha’ en Argentina”. *Colombia Internacional* (99): 91-120.
- Vommaro, G. (2023). *Conservatives against the Tide: The Rise of the Argentine PRO in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Vommaro, G. & S. Morresi. (2014). “Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA”. *Revista SAAP* 8(2): 375-417.
- Vommaro, G., S. Morresi & A. Bellotti. (2015). *Mundo PRO*. Buenos Aires: Planeta.
- Wolf, S. (2017). *Mano dura: The politics of gang control in El Salvador*. Houston: University of Texas Press.

La izquierda en los gobiernos locales de América Latina. ¿Qué significan y qué aportes han generado?

Lucía Álvarez Enríquez¹

Introducción

La reciente expansión de “la izquierda” en América Latina desde las últimas décadas del siglo XX ha tenido lugar de una manera multidimensional, quizás inesperada en el marco cada vez más acotado por el decidido asiento del modelo neoliberal en la región y por la hegemonía de la globalización. La oleada izquierdista desplegada en el subcontinente cubre un amplio abanico y remite a muy distintos tipos de actores, de expresiones políticas y a organizaciones de diverso tipo (sociales, civiles, gremiales, religiosas); pero incluye también a procesos e iniciativas ciudadanas, a partidos políticos y a gobiernos nacionales y locales

En términos generales, podemos decir que se reconocen dentro del campo de “la izquierda” corrientes políticas e ideológicas tan diversas que van desde los/as partidarios de la democracia política y social de raigambre liberal (la democracia electoral, defensa del Estado de derecho y de los derechos universales), hasta las agrupaciones radicales antisistémicas y antineoliberales que aspiran al derrocamiento del régimen hegemónico; también aquellas que se inscriben en la socialdemocracia, los/as defensores/as de la soberanía nacional y la autonomía política y quienes que enarbolan el Estado social de derecho.

¹ Investigadora Titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, de la UNAM

Otro conjunto de actores identificados como “de izquierda” se inscribe en el marco sistémico vigente, pero promueven la apertura del propio sistema hacia el reconocimiento y acreditación de la pluralidad social y el reconocimiento de los derechos de la diversidad social: étnica, cultural, sexo-genéricas y de clases. En otra vertiente se ubican quienes de manera explícita avanzan contra los fundamentos del orden sistémico: el régimen de exclusiones, la concentración del poder, la inequidad y la segregación social y, dentro del marco del orden establecido, promueven la coexistencia de formas alternas de articulación estatal, de gestión social (economía social y solidaria, autogestión, etc.) y de distribución del poder y de los bienes sociales.

Este catálogo expresa apenas una parte de las mil y una variantes que, al menos en América Latina, se identifican hoy como parte de la izquierda. Por sí mismo, este panorama es un indicador de la dificultad que representa en la actualidad mantener el singular del referente identitario, y obliga a reconocer la pluralidad, amplitud y multidimensionalidad de este campo, es decir, obliga a dejar de hablar de *la izquierda* y aludir de manera más certera a *las izquierdas* (Álvarez, 2008).

Pero ¿qué tienen en común y por qué, pese a sus notables diferencias, las identificamos como parte de un mismo campo político-ideológico? Esto lleva a interrogarse sobre lo que hipotéticamente podemos presumir que lo caracteriza, a los contenidos que le dan sentido y a los posibles contornos que lo distinguen de “otros campos”. Aunque de manera breve, esta reflexión resulta pertinente en este trabajo, en el que interesa analizar los aportes de los gobiernos locales latinoamericanos que, por autoadscripción o por la orientación explícita de sus políticas, se han ubicado en el campo de la izquierda.

Para lograr lo anterior, el texto consta de 3 apartados; en el primero, se aborda de manera breve una reflexión teórico-política en torno al contenido y significado que históricamente y en la actualidad se ha otorgado a *la izquierda* y al *ser de izquierda*, así como a la diversidad de ámbitos en que ésta se expresa. En el segundo apartado, se desarrolla un análisis somero acerca de cómo se ha puesto de manifiesto la identidad de izquierda en distintos gobiernos locales de América Latina, así como los principales ejes en torno a los cuales éstos gobiernos han implementado sus políticas. En el tercer apartado se presenta una valoración general de las experiencias de estos gobiernos latinoamericanos, poniendo de relieve, por una parte, los

aportes y contribuciones generados en sus distintos periodos y, por otra parte, las limitaciones de sus gestiones desarrolladas en el marco de un modelo hegemónico neoliberal.

Una rápida mirada sobre la izquierda y el ser de izquierda:

La alusión a “la izquierda” ha estado presente en muy diversos círculos y circunstancias desde hace al menos dos siglos. Desde el memorable episodio en la Asamblea Constituyente francesa de 1789 en donde a la derecha del rey se ubicaron los representantes de los defensores del *ancien regime*, y a la izquierda de éste Robespierre, representante jacobino defensor del *nuevo orden*. Desde entonces izquierda y derecha quedaron instituidas como referentes, como emblemas o, si se quiere, como acepciones, con connotaciones básicamente políticas, que distinguieron dos campos políticos confrontados.

A partir de este suceso, *la izquierda* fue identificada con las *fuerzas transformadoras* del viejo orden monárquico, y con el *espíritu renovador* que se propuso sustituir a éste con uno nuevo, anclado en un Estado que fuera expresión de la sociedad y garante de sus derechos, en un régimen político republicano fundado en un pacto social (la Constitución), en un poder político regulado por el derecho, y en el reconocimiento de los ciudadanos, como sujetos de derechos y como hombres libres e iguales ante la ley. La izquierda representa entonces la tendencia ascendente del cambio frente a la estabilidad, de la renovación del *status quo* frente a la conservación del mismo, expresada por las fuerzas de la derecha (los conservadores), defensoras del régimen monárquico.

En perspectiva histórica, el otro referente ineludible para aludir a “la izquierda” es sin duda el marxismo, cuyos creadores asumen por principio la necesidad de la transformación radical de la sociedad como su emblema. El marxismo tiene un posicionamiento declaradamente anticapitalista, sustituye la lucha contra el antiguo régimen por la lucha contra el régimen de dominación, la lucha por los derechos liberales por la lucha de clases, el cambio de régimen político por la construcción de un nuevo tipo de

sociedad, la lucha por el ascenso al poder de una nueva clase social por la sociedad sin clases y la lucha contra el Estado por la abolición del Estado.

La visión marxista suscribe los principios de libertad, igualdad y fraternidad (traducida esta última como solidaridad social), pero añade a éstos los de justicia social, sociedad sin clases, emancipación y compromiso colectivo. De aquí derivaron los componentes de la izquierda marxista que constituyeron en adelante los referentes base de la “cultura socialista”: la transformación social, el progreso como filosofía de la historia, la revolución social, la identificación de un protagonista base del cambio social (sujeto revolucionario): el proletariado; el destino del cambio social: la sociedad sin clases; y la promoción de ciertos valores y principios como la solidaridad (de clase y de partido), el compromiso colectivo, la igualdad, la libertad y la justicia social.

La izquierda derivada del marxismo estableció así los parámetros base dentro de los cuales caben y adquieren identidad un amplio conjunto de agrupaciones, partidos, movimientos revolucionarios y sociales, corrientes políticas, etc. que en la segunda mitad del siglo XIX y durante todo el siglo XX formaron parte del escenario político, principalmente en occidente. Tales parámetros sirvieron para *nominar en adelante* a numerosas expresiones ideológicas y políticas como integrantes *legitimados de la izquierda*.

En la segunda mitad del siglo XX, la izquierda marxista también se diversificó al interior y amplió su perspectiva y su ámbito de influencia; sin embargo, el mantener la adscripción al marxismo y al núcleo de referentes que se sostuvieron hasta entonces, generó un poderoso cerco político-ideológico, que dejó fuera de esta identidad a un amplio conjunto de actores y expresiones sociales, las cuales, sin definirse declaradamente como “marxistas” desempeñaron un papel relevante en los escenarios locales, nacionales y regionales, en defensa de la igualdad, la justicia social y la inclusión, y en contra de la concentración del poder, de la alienación y de la opresión de las mayorías. El monopolio que virtualmente ejercieron las corrientes marxistas sobre la identidad de la Izquierda se convirtió así, de manera progresiva, en una camisa de fuerza y en un criterio de exclusión (Álvarez 2008).

De este modo, las numerosas iniciativas, movilizaciones y acciones protagonizadas por múltiples grupos de la sociedad encauzadas contra gobiernos autoritarios, dictaduras militares, el imperialismo, los regímenes

de exclusión, los sistemas corporativos, los partidos de la derecha, o aquellas posicionadas en demandas gremiales y defensa de derechos cívicos, políticos, culturales o laborales, no fueron claramente reconocidas como parte de la Izquierda. Los actores de estas iniciativas tuvieron que abrirse camino y reivindicar su pertenencia a este campo para romper el cerco y ampliar los horizontes de esta identidad. “La Izquierda” derivó en un campo de disputa entre las tendencias marxistas y las que no se reconocían propiamente en esta identidad, pero que se ubicaban claramente en la perspectiva anticapitalista, en la lucha contra la desigualdad y los abusos del poder y contra el régimen de opresión.

Como campo de pertenencia y como ámbito identitario, la izquierda ha variado de manera importante en el transcurso de las últimas décadas; en relación a los años 70’s la noción ha ampliado su abanico y sin duda se ha enriquecido con la diversidad de fenómenos, prácticas, actores, sentidos y orientaciones que hoy le dan contenido. El referente ha sido crecientemente expropiado a las corrientes hegemónicas (marxistas) y ha sido apropiado por una amplia variedad de intelectuales, políticos/as y actores/as que de muchas maneras y en ámbitos muy diversos mantienen un posicionamiento crítico, diferenciado, activo y/o pasivo, ante la hegemonía capitalista/neoliberal, ante la sociedad mercantil y, en general, ante orden sistémico en vigencia. De aquí que los rasgos distintivos de “la izquierda” o de “las izquierdas” en las últimas décadas han trascendido en sentido estricto la necesaria adscripción al marxismo, aún cuando en muchos casos permanezcan ciertas posturas y principios coincidentes.

Uno de estos ámbitos en los que se han manifestado las visiones de izquierda en América Latina es en la orientación adoptada por los gobiernos nacionales y, en muchos casos también, por los gobiernos locales y urbanos. Particularmente en las dos primeras décadas del presente siglo han sido ya numerosos los casos en que los partidos de izquierda (o asumidos dentro de esta identidad político-ideológica) han logrado llegar al poder por la vía de las urnas (Brasil, Bolivia, Uruguay, Argentina, Ecuador, México, Colombia, Perú, Venezuela, entre otros), sumándose a aquellos que lograron posicionarse al frente de sus países por otras vías, como es el caso de Cuba y Nicaragua.

En otro plano, también han logrado arribar al poder algunos partidos inscritos dentro de la izquierda a gobiernos locales específicos, sean estos

municipales o urbanos, que no necesariamente se han constituido como tales (gobiernos locales de izquierda) dentro de un marco nacional coincidente presidido por un gobierno con esta adscripción. Resulta interesante observar en este caso, el hecho de que la existencia de un gobierno federal de izquierda no es ni ha sido condición necesaria ni suficiente para posibilitar y/o garantizar la institución de gobiernos locales afines. Son numerosos los gobiernos locales adscritos a la izquierda que han sido constituidos en contextos de predominio político de la derecha y, viceversa, han existido y existen actualmente gobiernos locales claramente posicionados en la derecha que prosperan en el marco de un país gobernado por la izquierda.

De este modo, la política “de izquierda” de los gobiernos locales en América Latina ha caminado muchas veces de la mano de los gobiernos federales, pero también frecuentemente lo ha hecho a contracorriente de éstos, haciendo frente a un segundo nivel de dificultad. Es importante hacer esta mención para poder contextualizar los alcances y limitaciones a los que se han enfrentado y se enfrentan tanto la acción como las políticas impulsadas por los gobiernos locales de izquierda. De igual manera, es importante para valorar las condiciones efectivas de posibilidad en las que se han prosperado las políticas de estos gobiernos, así como el por qué estas políticas han privilegiado ciertos ámbitos del desarrollo local y no otros. Son numerosas las problemáticas que están inmersas en esta circunstancia (afinidad/discordancia entre lo nacional y lo local) y que, sin duda, se encuentran fuertemente condicionadas por ella; trataré de abordar algunas de éstas en las reflexiones finales de este texto.

La izquierda en los gobiernos locales latinoamericanos contemporáneos

De acuerdo con Godfrank (2015), el auge de los gobiernos de izquierda en las dos últimas décadas del siglo XX en los ámbitos locales, sean municipales o urbanos, obedeció a tres variables: a) la descentralización política en los gobiernos nacionales democráticos, b) las crisis urbanas que propiciaron la competencia de los partidos de izquierda por los gobiernos urbanos y c) la

transformación político-ideológica de la izquierda que dio cabida a políticas progresistas y atrajo con mayor ímpetu a los electorados locales. A estas variables, yo añadiría al menos otras tres: la expansión de las megaurbes y la complejización de los escenarios metropolitanos (aumento de las desigualdades, la polarización social y la fragmentación territorial), la intensificación de las políticas neoliberales en las ciudades (predominio de la financiarización, los procesos de despojo y los desplazamientos obligados de población, la privatización de los bienes urbanos), y el acaparamiento del suelo urbano por el mercado inmobiliario y por la construcción de los megaproyectos. Los nuevos entornos urbanos de fin de siglo han dado lugar, sin duda, a la exacerbación de las históricas contradicciones inherentes a la ciudad capitalista, donde predomina la mercantilización de los bienes urbanos y donde se han intensificado por ello las disputas por estos bienes entre sus habitantes (clases, actores y grupos sociales); de aquí que las ciudades se han potenciado como virtuales arenas de lucha (económica, territorial, política, social, ambiental y cultural) donde las izquierdas han sido conminadas a intervenir.

En este marco, en términos generales, es posible distinguir ciertos signos de *la izquierda* que han estado presentes en la política de los gobiernos locales latinoamericanos de las últimas cuatro décadas; éstos no son inherentes a todos los gobiernos adscritos a esta corriente en la región y tampoco se han puesto de manifiesto con el mismo énfasis, sin embargo, considero que se trata de tendencias más o menos coincidentes con orientaciones compartidas que se han construido en distintas versiones. Quizás uno de estos signos compartidos más recurrente ha sido la apuesta por *gobernar de una manera diferente* con responsabilidad social y preponderancia de *lo público*, a través de orientar la política gubernamental y el presupuesto local hacia prioridades que favorecen a las mayorías, hacia el logro de un mejor equilibrio socio-económico y hacia la construcción de un régimen de inclusión. Esto se ha traducido de maneras muy distintas en políticas específicas orientadas a disminuir las desigualdades sociales y territoriales, combatir las condiciones de desigualdad, acotar el predominio del capital privado en la inversión y en la concentración de la riqueza.

Por otra parte, en la política de estos gobiernos destacan también la generación de iniciativas encaminadas a disminuir la concentración de la toma de decisiones en las élites políticas, impulsando estrategias para la

distribución del poder a través de prácticas expresas de participación social y ciudadana. De igual manera, se aprecia en el horizonte de su actuar, la generación de políticas de inclusión social, hacia el reconocimiento de la pluralidad política y la diversidad social y, también, tendientes a acreditar y garantizar los derechos ciudadanos; en algunos casos, se ha puesto el acento igualmente en la defensa de “lo común” y de la vida colectiva.

¿Cómo han asumido y puesto en práctica los gobiernos locales el “ser de izquierda”?

Retomando los aportes de Carrión y Godfrank (2015), podemos identificar algunas de las tendencias más presentes en las políticas de los gobiernos locales de izquierda en América Latina. Éstas se han inscrito en distintos planos; en los años 80’s, Carrión destaca dos tendencias manifiestas en la política urbana: la presencia de una estructura político-partidaria que sostiene el proyecto de izquierda (fortalecimiento desde el Estado y de la institucionalidad democrática), y las políticas urbanas orientadas a consolidar a la sociedad civil y al *empoderamiento ciudadano*. Estas tendencias se observaron en un primer periodo en los 80’s en Lima, Porto Alegre, Montevideo y Rosario; posteriormente, ya en el siglo XXI, en Bogotá (2012) y Quito (2009). En periodos posteriores, el sello de la izquierda en los gobiernos locales (principalmente en los urbanos) se ha expresado, por una parte, en el ámbito económico, en la implementación de una política económica más incluyente, basada en políticas redistributivas (tanto de los ingresos como del presupuesto y en el acceso a los servicios y bienes públicos) y apoyos a las economías populares; por otra parte, en el ámbito político, se ha observado en la democratización de los gobiernos locales, con nuevos diseños institucionales, la instrumentación de políticas participativas, el fomento a la organización social y ciudadana y una creciente acreditación de los derechos ciudadanos.

Lo anterior tuvo énfasis específicos en los distintos gobiernos locales de la región y aterrizó en políticas particulares que a veces fueron replicadas en otros contextos. En el caso de **São Paulo**, por ejemplo, fue persistente la promoción de la participación ciudadana en distintas áreas y niveles; destacaron los ejercicios de Presupuesto participativo, las prácticas

deliberativas y la intervención de la ciudadanía en la decisión sobre las prioridades a atender y en el control del gasto público. De igual manera, se dio prioridad a la política social (Centros Educativos Unificados) y de manera muy especial a la política urbana: programas territoriales de urbanización de favelas, atención a áreas degradadas y empobrecidas, regulación y asesoría jurídica y urbanística, generación de nuevos espacios habitacionales, inversión en saneamiento urbano y creación de nuevos instrumentos, procedimientos y marcos regulatorios para la gestión urbana (Maricato, 2015). También destacaron otras políticas orientadas a la transparencia administrativa, la gestión empresarial eficaz y las alianzas con diversos sectores (Magalhanes, 2015).

En el caso de **Lima**, a lo largo de dos periodos (80's y 2010), se sostuvo la necesidad de la gestión urbana con participación ciudadana, así como una política social novedosa (Programa del Vaso de Leche) (Incio y Dammert, 2015). En **Porto Alegre** (80's) destacó por su originalidad y capacidad de incidencia la política del *Presupuesto participativo*, sostenida con una clara voluntad política por parte de los gobernantes y con una fuerte proyección hacia otros gobiernos locales (Fedozzi, 2015). Otro caso relevante fue el de la ciudad de **Rosario**, en Argentina, donde se puso especial atención en la política urbana a partir de la planeación estratégica y la recuperación de los espacios públicos; se impulsó la descentralización administrativa, la política de Participación Ciudadana (con Presupuesto Participativo) y una política social con énfasis en la atención a la salud, la infancia y la cultura (Madorery, 2015).

En **Montevideo**, la capital uruguaya, en congruencia con la política nacional del Frente Amplio se impulsaron importantes prácticas de descentralización participativa, el redireccionamiento del gasto público y la relación concertada con otros niveles de gobierno (Magri, 2015). **Bogotá** fue otro caso interesante y controvertido en el conflictivo contexto político nacional de Colombia, donde a lo largo de tres administraciones sucesivas se impulsaron políticas de izquierda inscritas en una política nacional con este signo, pero con prioridades diferenciadas: Diálogo abierto con la ciudadanía y los trabajadores e impulso a la política social y urbana (“Bogotá sin hambre” y “Bogotá sin indiferencia”), con Garzón; combate a la posesión de armas en espacios públicos y por la construcción de condiciones

para la seguridad pública, así como esquemas novedosos en el tratamiento de la basura, con Petro (García, 2015). En el gobierno de **Quito**, la política de izquierda implementada tuvo lugar en el marco del ascenso de una administración del mismo signo a la presidencia de Ecuador (Rafael Correa, en 2007), y en consonancia con esta tendencia nacional, la política del gobierno de **Quito** mantuvo una lógica antielitista, al mismo tiempo que amplió los espacios de la representación política, avanzó hacia el fortalecimiento de “lo público” en “lo local” como eje de la gestión de gobierno; promovió políticas de cohesión y equidad social, así como la construcción de ciudadanía con democracia participativa; adoptó la perspectiva del “buen vivir”, la cual se deslinda de la lógica capitalista al poner por delante principios y valores como la solidaridad, la equidad, la justicia y la sustentabilidad (Burbano, 2015).

Sobre el caso de la **Ciudad de México** hago especial mención por el hecho de que lo conozco más de cerca y le he dado un mayor seguimiento. La política de izquierda –a veces identificada más bien como de “centro izquierda”– que ha caracterizado al Gobierno de la Ciudad de México durante las últimas 5 administraciones (de 1997 a 2024) ha sido sostenida por 2 partidos identificados de manera general por esta corriente político-ideológica: el de la Revolución Democrática (PRD) y el denominado Movimiento de Renovación Nacional (MORENA). En este periodo la orientación “de izquierda” en las distintas administraciones se ha hecho manifiesta principalmente en dos campos prioritarios específicos: la tendencia democratizadora del régimen político local (reforma política institucional, construcción de una gobernanza democrática y política de democracia participativa; y en la política social (políticas redistributivas y de inclusión social orientadas a la construcción de ciudadanía). A esto se añaden importantes avances logrados en materia de reconocimiento y garantía de derechos civiles, sociales, políticos y de cuarta generación.

Estas políticas han ratificado, con distintos matices, el perfil de izquierda del gobierno capitalino, y para sostenerlas, las distintas administraciones han debido hacer frente a importantes desafíos de regulación, derivados de la inserción del desarrollo de la ciudad en los procesos globales. La promoción de políticas incluyentes y distributivas ha mantenido una tensión permanente con la expansión en la urbe de las fuerzas del mercado y con

las aspiraciones de elevación de la competitividad de la capital del país. En esto cabe mencionar que la mercantilización del espacio, el aumento de la productividad, la privatización de bienes comunes y del espacio público, son fenómenos que han cobrado fuerza en las últimas décadas, y han sentado una abierta disputa por los bienes urbanos (Álvarez, 2014).

No obstante, lo anterior, han sido reconocidos importantes derechos para la ciudadanía capitalina. En términos generales, puede decirse que las tres primeras administraciones de gobierno: la de Cuauhtémoc Cárdenas-Rosario Robles, la de Andrés Manuel López Obrador-Alejandro Encinas y la de Marcelo Ebrard, impulsaron respectivamente, con distintos énfasis, los derechos políticos, los derechos sociales, y los derechos civiles y de cuarta generación. Y ha sido en la última administración, de Claudia Sheinbaum, donde han tenido cabida otro tipo de derechos más específicos principalmente en el ámbito de lo social.

En materia de los derechos de cuarta generación (derechos colectivos), durante la administración de Marcelo Ebrard tuvo lugar la firma de la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. Este documento puso de relieve el derecho formulado por Henri Lefebvre en 1968, según el cual los habitantes de las ciudades tienen el derecho de tomar en sus manos el sentido del desarrollo de la ciudad en oposición al sentido mercantil otorgado por las fuerzas capitalistas. Y ratificó también lo estipulado por David Harvey como “el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas”.²

En esta perspectiva, en la última década, se han puesto en marcha un conjunto de **políticas sociales urbanas** que han logrado un paulatino mejoramiento de la calidad de vida de amplios sectores populares. Estas políticas apuestan tanto a la creación de condiciones de equidad social como a promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, a partir del diseño de políticas que de manera adicional fomenten la participación de diferentes actores sociales, civiles y académicos (Ziccardi, 2009). Se trata de acciones universales de inclusión social a través de las cuales se han mejorado las condiciones de la vivienda social popular y la dotación de

2 Ver David Harvey en el Foro Social Mundial, 2009: *El derecho a la ciudad como alternativa al neoliberalismo*, conferencia para la apertura del Seminario sobre Reforma Urbana del Forum Social Mundial do Belem do Para, Brasil.

infraestructura social, así como los equipamientos básicos en los barrios. En este marco destacan algunas políticas sociales instrumentadas desde la Secretaría de Desarrollo Social, como el programa de Mejoramiento de Vivienda, el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCBM), el Programa de Atención a las Unidades Habitacionales y el de Rescate del Espacio Público; también otras políticas sociales más recientes implementadas desde el Gobierno Central y desde algunas Alcaldías como: Fomento al trabajo digno, Seguro de desempleo activo, Atención y Prevención de la violencia de Género (LUNAS), Mi beca para empezar, los Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes (PILARES) y las Unidades de Transformación y Organización para la Inclusión y la Armonía Social (UTOPIAS), entre otros.

Esto ha sido complementado con el apoyo y fortalecimiento a otras áreas de la vida urbana, como la movilidad: subsidio al transporte público (particularmente al metro y al metrobús), creación de nuevas modalidades de este tipo de transporte (trolebús elevado, cablebús, la Ruta de Transporte Público (RTP), etc.). Igualmente han sido promocionados y reconocidos diversos derechos que han fortalecido la condición ciudadana y han ampliado los espacios de inclusión social: la pensión alimentaria para adultos mayores, la gratuidad en los medicamentos, el derecho a la participación, la despenalización del aborto, las becas escolares y el reconocimiento a los matrimonios del mismo sexo.

En lo que refiere a la democratización del régimen político local, han sido notables los cambios en la relación Gobierno – Sociedad. En el trayecto de las últimas tres décadas podemos reconocer entre otras cosas: 1. La creación de una política y un ámbito específico de participación ciudadana, antes prácticamente inexistente, que se manifiesta en: diseño institucional, instrumentos y mecanismos expresos, legislación y políticas públicas; 2. El reconocimiento legal de la participación ciudadana como un *derecho* y en la apertura de la gestión pública a la intervención ciudadana en distintas instancias; 3. La instrumentación de las prácticas de participación ciudadana en distintos planos y niveles; por una parte, en lo territorial, lo sectorial y lo temático, y por otra, en lo relativo al ámbito de gobierno, en distintas dependencias (Secretarías), niveles de gobierno (central y local) y programas; 4. Las prácticas explícitas de *gobierno abierto*;

y 5. La implementación de la planeación participativa mandatada por la Constitución Política de la Ciudad de México.

Es en la Constitución local donde mayor reconocimiento se ha otorgado a las prácticas participativas y donde se ha consolidado de manera más tangible como derecho y práctica institucional. Aquí se ofrece una visión más integral, abierta y consistente de la PC y se hace explícito el reconocimiento al ejercicio de la participación en tres dimensiones: representativa, directa y participativa; y se conjugan elementos, componentes y atribuciones antes dispersas en las distintas leyes en la materia.

En esta Carta Magna se consolidan la mayor parte de los instrumentos antes existentes: *consulta ciudadana*, *rendición de cuentas*, *contraloría ciudadana*, *audiencias públicas*, *asamblea ciudadana*, *observatorio ciudadano* y *presupuesto participativo*, y se introducen tres nuevos instrumentos: *iniciativa ciudadana*, *revocación de mandato* y *consulta popular*. En referencia explícita a las Alcaldías se introduce la figura del *Cabildo*, como instancia de contrapeso para el gobierno local, con un instrumento novedoso: la *silla vacía*, que puede ser ocupada en cada sesión del Cabildo por ciudadanos de a pie, bajo ciertos procedimientos.

Otra cualidad que destaca en términos de la participación ciudadana, es el de la *integralidad*, el cual resulta novedoso con respecto a lo anterior y subsana algunas de las restricciones prevalecientes. Ésta se expresa en distintos planos: el reconocimiento explícito a distintos tipos de organización y de prácticas participativas: 1. Institucionalizada y autónoma, que da cabida a las prácticas y actores no institucionalizados y, por tanto, independientes; 2. Territorial, sectorial y temática, que diversifica los sujetos de la participación (trabajadores, mujeres, comerciantes, estudiantes, informales, artistas, profesionales, taxistas, etc.), antes muy centrados en “los vecinos”, y abre también el espacio a la intervención de actores inscritos en problemáticas específicas (cultura, medio ambiente, salud, feminismo, diversidad sexual, etc.); 3. Individual, colectiva y comunitaria, que reconoce al mismo tiempo a intelectuales, periodistas y ciudadanos de a pie, que a sujetos colectivos constituidos; e incluso se establece el reconocimiento a “otros” tipos de participación no estipulados que puedan hacerse presentes. En otro registro, existe también un reconocimiento específico a las prácticas emanadas de los usos y costumbres de las comunidades y pueblos originarios inscritos

en el ámbito local. Esto último hace extensivo el esquema participativo a la *diversidad* socio-cultural constitutiva de la Ciudad de México.

Como telón de fondo de la política de PC, se establece la instrumentación de procedimientos y formas de *Gobierno abierto* que dan por sentada, en principio, la vocación de la institución gubernamental hacia una mayor cercanía y vínculo con la población. Igualmente, se establece la exigencia de *obligatoriedad* referida a los poderes públicos con respecto a la Participación Ciudadana, en el sentido de “informar, consultar, realizar audiencias y rendir cuentas a los ciudadanos” (artículo 26).

Es necesario destacar que mucho de lo contenido en esta materia en la Constitución capitalina ha sido producto de la gestión social, la interlocución y la concertación que ha tenido lugar en las últimas décadas entre el gobierno capitalino, el Congreso de la Ciudad de México y muy diversos actores de la vida política local; de aquí que, en gran medida, se trata de conquistas e innovaciones que han emanado precisamente de las prácticas participativas de numerosos grupos de la población.

Reflexiones finales. Balance general: avances tangibles y limitaciones inevitables

Intentar obtener un balance de la experiencia acumulada por los *gobiernos de izquierda* en América Latina resulta sin duda un desafío ambicioso y que entraña también importantes riesgos. Me refiero con esto a que las distintas experiencias vividas en cada caso han estado inmersas, como mencioné antes, en contextos y procesos políticos a veces muy distintos y por lo mismo han estado atravesadas por variables que difícilmente se emparentan. A esto se añade la problemática expresa que ha significado la propia definición “de izquierda” para cada uno de estos gobiernos locales, la manera en que han construido esta identidad dentro de sus marcos de actuación y, en suma, las distintas modalidades experimentadas para su autoadscripción a este campo.

Tomando en cuenta esas dificultades, no es propósito de este texto incursionar en cada una de las variables mencionadas y menos aún pretender obtener conclusiones definitivas sobre el ser y el actuar de estos gobiernos

en nuestra región. Lo que me interesa primordialmente es sugerir algunas líneas de reflexión en torno a los llamados gobiernos locales de izquierda en América Latina y a lo que éstos han podido aportar, o no, con sus definiciones político-ideológicas, sus modalidades propias de encauzar una política “de nuevo tipo” en el ámbito local, y de manera muy especial sobre los alcances que han conseguido y las limitaciones (políticas, económicas e ideológicas) en las que han tenido lugar sus experiencias.

Un primer punto a destacar bordea en torno a la pregunta sobre el ¿Qué se debe de considerar como “de izquierda”?; y ¿Cuáles son los indicadores clave para reconocer y validar una política “de izquierda” en estos casos? Sobre esto, retomo brevemente lo mencionado en el apartado 2 de este texto en torno a la definición de lo que podemos entender hoy por “izquierda” o “izquierdas”, y me interesa insistir primordialmente en que desde la perspectiva que aquí propongo lo que actualmente remite a este campo político-ideológico no se circunscribe a aquellas prácticas, postulados y expectativas político-económicas que tienen necesariamente un arraigo en el marxismo o un parentesco explícito con éste.

Como he comentado antes, el marxismo ha constituido una matriz básica que ha dado sentido y orientación a la vertiente de izquierda, y que ha puesto la pauta para la transformación radical de la sociedad capitalista y la construcción de una sociedad alternativa a ésta; sin embargo, de ella han emanado otras variantes con énfasis puestos en campos confluyentes pero distintos al económico, como es el caso de la diversidad e igualdad (cultural, sexo-genérica, étnica, etc.), la construcción de un régimen político democrático e incluyente (descentralización política, participación social y ciudadana e inclusión en la toma de decisiones) y la garantía de los derechos humanos y ciudadanos. De la misma manera, se han construido otras modalidades posibles para avanzar hacia una transformación social, que sin descartar la viabilidad de eventuales procesos revolucionarios generan cierto tipo de realidades alternas (economía social y solidaria, prácticas participativas, ámbitos comunitarios, etc.), de contrapesos sociales, económicos y políticos, de áreas de inclusión (políticas territoriales y de bienestar, justicia espacial), y de formas de acceso y usufructo de los bienes públicos (espacio/territorio, recursos naturales, patrimonio cultural y ambiental, entre otros).

Como se ha visto en la revisión de las experiencias de los gobiernos locales, muchas de estas prácticas y políticas han estado presentes haciendo frente al despliegue de la avalancha mercantilizadora, a la centralización del poder, a la privatización de los bienes públicos y a distintas formas de opresión social, al mismo tiempo que abriendo espacio al predominio de *lo público*. Estas tendencias representan, sin duda, importantes indicios de una transformación social que de ningún modo se pretende *totalizadora* o *integral*, pero que de muchas maneras avanza en una dirección “de izquierda”, al contener, atemperar o combatir a veces abiertamente los pilares de la sociedad capitalista y neoliberal.

Un **segundo punto**, muy vinculado con el anterior, va en el sentido de interrogarnos acerca de las posibilidades y la viabilidad de impulsar y consolidar una política de izquierda, en el marco hegemónico neoliberal que prevalece actualmente en la región. En esta línea de reflexión ¿A qué tipo de “izquierda podemos aspirar”?; ¿Cuál es hoy la izquierda posible en los gobiernos locales latinoamericanos?

El acercamiento a una posible respuesta a esto tiene que ver con asumir que por numerosas razones en la mayor parte de las latitudes del planeta se ha desechado o hecho de lado la idea de concebir que una transformación social, radical, de la sociedad pasa necesariamente por la toma del poder político por la vía revolucionaria. Esto representa desde mi perspectiva un punto clave en la reflexión sobre las izquierdas de hoy y muy en particular sobre sus alcances, el cual por su relevancia no es posible analizar a profundidad en este trabajo. Sin embargo, es importante mencionarlo principalmente para poner de relieve a partir de aquí que las perspectivas de una transformación radical de la sociedad se han diversificado y han apostado a nuevas modalidades, inclusive pacíficas y democráticas. Esto ha sido impulsado por numerosos procesos políticos electorales desde los partidos de izquierda (o desde los partidos-movimiento), y también desde iniciativas emanadas de la sociedad civil (“Otro mundo es posible”).

En este sentido, es importante reconocer que actualmente se han validado vías hacia la transformación social (incluso radical) que se conciben de manera paulatina, a través de reformas, y por “aproximaciones sucesivas”, en el entendido de que no se presupone una “toma del poder político” y de que se llevan a cabo a través de procesos de largo y mediano plazo, que

tienen lugar en el seno de un marco hegemónico capitalista y/o neoliberal. Con esto como referente, considero que los alcances de los procesos de izquierda están en principio siempre limitados por el régimen hegemónico prevaleciente, y no cuentan por tanto con lo que se podría considerar “condiciones idóneas” para llevar a cabo “la transformación social de alto calado” a la que se aspira. El condicionamiento que imponen de suyo las fuerzas del capital y el predominio del régimen mercantil es sin duda un potente factor que acota por principio los alcances de los procesos de transformación de las izquierdas; de aquí que los cambios y reformas que se puedan implementar en el sentido antes identificado como “de izquierdas”, aun cuando sea de manera fragmentaria y provisional, serán siempre valiosos más allá de las limitaciones que los acompañen.

Por lo anterior, el propósito de esta reflexión se centra en destacar la relevancia de los avances y reformas que los gobiernos locales identificados como *de izquierda* en América Latina han podido concretar en distintas dimensiones (políticas, sociales, económicas, culturales, territoriales, administrativas, de gestión pública, etc.), abriendo brecha hacia posibles transformaciones de más largo aliento en la misma dirección. Esto es así, más allá de los numerosos errores tácticos y estratégicos que de manera específica se les puedan imputar, de las distorsiones políticas que hayan cometido y de las prácticas condenables a las que hayan acudido (corrupción, discrecionalidad, clientelismo, etc.). En esta perspectiva, considero que los aportes brindados por la mayor parte de los gobiernos locales de izquierda son, en general, valiosos en distintos campos y han generado una experiencia acumulada que representa en muchos sentidos un punto de partida para ampliar el horizonte de transformación en la región.

En otra dimensión, la respuesta de estas cuestiones pasa necesariamente también por preguntarnos acerca de si ¿Es posible, y hasta dónde, un gobierno de izquierda “local” en un contexto nacional presidido por un gobierno nacional conservador, o de derecha? Sobre este último punto, ya se ha comentado la existencia de ciertas evidencias que confirman tal posibilidad, a pesar de que esta condición represente también importantes limitaciones. Un caso reconocido al respecto es el de la Ciudad de México que he comentado antes, donde la experiencia local se gestó, tuvo continuidad y se mantuvo bien posicionada, a contracorriente de los gobiernos

nacionales (federales) de derecha, durante poco más de 20 años, y a lo largo de cuatro administraciones. Este caso muestra que la no concordancia del perfil político entre lo local y lo nacional no es necesariamente impedimento para el logro de importantes avances de la política de izquierda en los gobiernos locales, e incluso en la posibilidad de su continuidad.

Una **tercera reflexión**, apela a destacar, por una parte, algunos de los logros tangibles que han emanado de estos gobiernos, y que han aportado a la construcción de mejores condiciones de vida para las sociedades locales, así como a la política en un sentido progresista en el subcontinente; por otra parte, apela también a identificar cuáles han sido las limitaciones internas, propias de estos gobiernos que han acotado sus experiencias y distorsionado el sentido original de sus políticas. De manera puntual, con relación a los logros, se pueden destacar entre otros: asunción de la responsabilidad social y el predominio de lo público sobre lo privado; gestación de un régimen de inclusión social con políticas sociales redistributivas, ampliación de los servicios y bienes públicos y construcción de derechos; combate a las desigualdades socio económicas, sexo-genéricas, étnicas y territoriales; reconocimiento de la diversidad social y cultural; democratización del gobierno y las instituciones, ampliación de los espacios y ámbitos de participación social y ciudadana; desarrollo urbano con planeación participativa, y reforma político-administrativa, con descentralización, eficiencia en la gestión pública, transparencia y fortalecimiento de lo local. En la contraparte, las limitaciones y déficits más notables se pueden puntualizar en los siguientes: fuertes desequilibrios entre el desarrollo de la política social y la política urbana; desarrollo urbano con alcances limitados y fuertemente subordinado a las reglas y dinámicas del mercado; ausencia de reforma fiscal para financiar las políticas sociales y los servicios; participación ciudadana acotada a ejercicios consultivos y colaborativos sin incidencia efectiva en procesos decisorios; prácticas de corrupción en la administración pública; ausencia de visión metropolitana en política urbana, servicios públicos y movilidad.

Bibliografía

- Álvarez, Lucía (2008) “Las mudanzas de la izquierda”, en Pérez, Germán y León J.C (coordinadores), *El léxico de la política en la globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*, Ed.Miguel Ángel Porrúa / UNAM, México, pp.309-328
- (2014) “La política de derechos del Gobierno del Distrito Federal”, *Revista Acta Sociológica*, No.64, mayo-agosto 2014, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, pp.35-70
- (2021) “Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)”, en Carrión, F y Cepeda, P, *Ciudades capitales en América Latina: capitalidad y autonomía*, Ed. Flacso Ecuador, Quito, pp.209-234
- Burbano, Felipe (2015), “La izquierda en el gobierno de Quito: cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación”, en Carrión, F y Ponce, P (coordinadores) *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, Ed. ILDIS-FES/ Quinta Avenida Editores, Ecuador, pp.291-332.
- Carrión, Fernando (2015) “Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina”, en Carrión, F y Ponce, P (coordinadores) *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, Ed. ILDIS-FES/ Quinta Avenida Editores, Ecuador, pp.21-56
- Constitución Política de la Ciudad de México*, Congreso de la Ciudad de México, Ciudad de México
- Fedozzi, Luciano (2015) “Porto Alegre: participación contrahegemónica, efecto-demostración y deconstrucción del modelo”, en *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, Ed. ILDIS-FES/ Quinta Avenida Editores, Ecuador, pp. 179-2012
- García, Sergio (2015) “Gobiernos de izquierda en Bogotá: retos del fenómeno político”, en *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, Ed. ILDIS-FES/ Quinta Avenida Editores, Ecuador, pp.265-290
- Godfrank, Benjamín (2015) “Una mirada panorámica a la primera ola local de la izquierda”, en *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, Ed. ILDIS-FES/ Quinta Avenida Editores, Ecuador, pp.57-80

- Inicio, José Luis y Dammert, Manuel (2015) “La izquierda política en las elecciones subnacionales de Lima Metropolitana, en *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, Ed. ILDIS-FES/ Quinta Avenida Editores, Ecuador, 153-178
- Magalhaes, Lina (2015) “El avance y la consolidación de la izquierda brasileña en el escenario político del pos-85. Un breve análisis de la trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT), en los gobiernos locales de Brasil”, en *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, Ed. ILDIS-FES/ Quinta Avenida Editores, Ecuador, pp. 81-100
- Maricato, Erminia (2015) “La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al *impasse*”, en *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, Ed. ILDIS-FES/ Quinta Avenida Editores, Ecuador, pp. 400-437
- Ziccardi, Alicia (2009) “políticas de inclusión social en la Ciudad de México”, en Baraba, Carlos (Compilador), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Ed. CLACSO, Buenos Aires, pp.237-257
- y Álvarez, Lucía (2015) “Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México”, en Carrión, F y Ponce, Paul (coordinadores), *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*, Ed. ILDIS-FES/ Quinta Avenida Editores, Ecuador, pp.367-406.

Movimentos sociais e cidades na periferia do capitalismo: o caso Brasil¹

Erminia Maricato² y Carina Serra Amancio³

Reprodução da força de trabalho nas cidades: a outra forma da luta de classes

A literatura que trata da luta de classes nas sociedades urbanizadas nem sempre destaca a importância do espaço urbano na vida da força de trabalho. O cotidiano da classe trabalhadora nas cidades revela muitos conflitos que extravasam a exploração decorrente das relações de trabalho. Os debates sobre economia costumam dominar a literatura sobre a luta de classes ignorando que a produção do ambiente construído opõe claramente interesses dos capitais envolvidos nessa produção e interesses da força de trabalho. Não estamos falando apenas da força de trabalho envolvida na construção civil, mas de toda a força de trabalho que vive nas cidades.

-
- 1 Este texto se baseia em extensa bibliografia, mas teve como base especialmente dois trabalhos: Serra (2022). (Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo em 2023) e Maricato (2023) (capítulo do livro *A história do petismo de Fontes e Pomar*).
 - 2 Arquiteta e urbanista, professora emérita da Universidade de São Paulo. Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano da cidade de São Paulo (1989/1992), autora da proposta de criação do Ministério das Cidades no primeiro governo Lula onde foi Ministra Adjunta (2003/2005), Prêmio FPAA- Federação Panamericana de Associações de Arquitetos.
 - 3 Arquiteta e urbanista, mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2022) e doutoranda pela mesma universidade. Faz parte da coordenação nacional da rede BrCidades. Desde 2022 faz parte do Conselho Editorial do Projeto Brasil Popular na TV B247. Conselheira do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do estado de São Paulo.

Como lembra Harvey (2005, p. 166):

Com muita frequência, ... o estudo da urbanização se separa do estudo da mudança social e do desenvolvimento econômico, como se o estudo da urbanização pudesse, de algum modo, ser considerado um assunto secundário ou produto secundário passivo em relação a mudanças sociais mais importantes e fundamentais.

A disputa pela riqueza produzida socialmente sob a forma de lucro, juros e rendas pelos capitais envolvidos na produção da cidade –capital de construção, capital financeiro imobiliário, capital de incorporação e proprietário da terra e ou imóveis–, opõem a classe trabalhadora ao conjunto desses capitais específicos. Para uns a cidade tem valor de troca e para outros tem valor de uso, isto é, está ligada às condições de vida.⁴

O fato de exigir um pedaço de terra, ou mais exatamente, um pedaço de cidade, para cada nova produção, torna a habitação uma mercadoria muito especial. A terra urbanizada, ou seja, a terra que já foi objeto de investimento (pavimentação, rede de água e esgoto, iluminação pública, transporte coletivo, obras de drenagem, equipamentos públicos e privados, etc.), tem preço diferenciado de acordo com certas características que dependem de sua localização, as quais se prestam à dinâmica rentista especulativa (Villaça, 2001). Além das características de urbanização a valorização da terra ou imóvel construído depende ainda da legislação de uso do solo, das características de vizinhança entre outras variáveis. Essa condição define a segregação social e territorial em qualquer cidade capitalista, seja nas periferias sem Estado da cidade do Rio de Janeiro, seja nas banlieues de Paris. Mas nos países periféricos a propriedade formal ou legal é privilégio de menos da metade da população em grande parte das metrópoles. As detalhadas leis ou regras que cercam a propriedade privada de terra ou

4 A partir de 1968 a “Escola Francesa de Urbanismo” aplica a teoria marxista ao estudo das cidades, influenciando pesquisas acadêmicas em vários países do mundo, incluindo o Brasil e América Latina. (Castells, 1981). Outro grupo importante de pesquisadores que fizeram esse percurso se reuniu em torno da Bartlett International Summer School que aproximou principalmente europeus, latino americanos e africanos. Os encontros anuais que tinham como título geral *The Production of the Built Environment* tiveram início em 1979 e aconteceram em vários países durante 17 anos. Disponível no link: <https://search.worldcat.org/pt/title/The-production-of-the-built-environment--proceedings-of-the-Bartlett-Summer-School-1979/oclc/30003171>

imóveis, as leis que instituem o planejamento urbano e as leis que regulam o uso e ocupação do solo constituem verdadeiro ardid utilizado para exclusão das camadas populares da “cidade do mercado”, ou “cidade oficial”, que frequentemente repete modelos da Europa ou dos EUA. A dimensão ou extensão da ilegalidade urbana generalizada nas periferias dispersas, e relativamente invisíveis para a mídia hegemônica e elites dominantes, constitui uma espécie de pacto para manter privilégios e exclusão social. Excluída do acesso à moradia legal pelo mercado capitalista e pelas políticas públicas, grande parte da força de trabalho constrói seu próprio bairro em áreas desprezadas pelo mercado imobiliário formal, sem documento de propriedade da terra, sem arquitetos, sem engenheiros, sem financiamento público ou privado, sem leis. Essa condição de ilegalidade urbana parece fornecer base para toda uma vida sem lei e sem direitos. Frequentemente a regra é exceção e a exceção é a regra. Não é incomum a ocorrência de loteamentos promovidos pelas milícias ou pelo crime organizado em áreas ambientalmente frágeis, sob as quais incidem leis de proteção ambiental não cumpridas. São as terras que, desprezadas pelo mercado imobiliário, “sobram” para os que não cabem no mercado ou nas políticas públicas.

Quando a classe trabalhadora é excluída das melhores localizações ela é excluída do chamado *direito à cidade*. Essa forma de ver a luta de classes nas cidades se aplica aos países do capitalismo central ou periférico. Lefebvre lembra o antagonismo entre a classe trabalhadora e o “direito à cidade” na Paris dos anos 1968 (Lefebvre, 1968). Milton Santos lembra o “exílio na periferia” nas metrópoles do chamado mundo subdesenvolvido onde a dificuldade de superar as distâncias por meio dos transportes coletivos impõe uma mobilidade precária (Santos, 1993). Mas como lembramos acima questões históricas/estruturais vinculadas à produção do ambiente construído e não apenas de graus de desigualdade urbana separa os trabalhadores das metrópoles do capitalismo central dos trabalhadores da periferia do capitalismo.

A importância da vida nas cidades como modo de reprodução da força de trabalho ficou evidente a partir do chamado *welfare state*, o capitalismo dos “trinta anos gloriosos” (1945 a 1975), como denominam diversos autores⁵.

5 Essas décadas de prosperidade econômica e social combinaram aumento da produtividade, aumento dos salários e aumento do consumo, além de direitos sociais e trabalhistas. Ver Piketty (2014) e também Hobsbawm (1994).

Nos países centrais, o capitalismo do Estado do Bem Estar Social e das políticas públicas praticamente universalizou o emprego, os direitos trabalhistas, a previdência social, o acesso à moradia, à saúde e à educação. Quanto ao padrão de consumo, o Estado do Bem Estar Social expandiu o consumo da classe trabalhadora incluindo até os bens de consumo duráveis. Na periferia do capitalismo –também chamada de países do sul, países emergentes, países subdesenvolvidos ou países em desenvolvimento– essas conquistas universais abrangeram apenas uma parte dos trabalhadores: o operariado da indústria fordista. Mas é preciso reconhecer que o chamado desenvolvimentismo, vigente ali após a segunda guerra mundial, também permitiu a relativa expansão do consumo pelas camadas populares durante o processo de urbanização/industrialização. No entanto, a relação de dependência econômica internacional manteve desigualdades estruturais entre os países capitalistas. O acesso à moradia formal, como produto do mercado capitalista residencial, não é acessível nem mesmo à totalidade do operariado fordista nesse período. A maior parte da população trabalhadora apela para a prática da autoconstrução da moradia –uma forma de produção pré moderna– como já destacado aqui.

Com a globalização neoliberal, o que parecia caminhar para um fim com a conquista da soberania nacional por muitos países periféricos, nos anos 1950, apresentou retrocesso. Após a reestruturação produtiva, a partir de 1980, a política neoliberal, com a ajuda de seus seus *think thanks*, promoveu ataques aos direitos trabalhistas, sociais e humanos, conquistados com muita luta após a segunda guerra mundial. A classe trabalhadora viveu regressão generalizada em sua condição de vida. Os sindicatos se enfraqueceram. Ampliou-se o desemprego e a informalidade com o avanço tecnológico. A própria democracia burguesa é atacada. Além disso, o capital financeiro improdutivo conquista uma condição quase hegemônica.

Nos países periféricos do capitalismo, tem lugar um “novo imperialismo” (Harvey, 2003). Além das articulações dos países centrais em torno das mudanças que enfraquecem o Estado social soberano, um forte movimento de religiões pentecostais e o fortalecimento de estruturas do crime organizado ou de milícias tomam conta do espaço de moradias do que podemos chamar de proletariado: as periferias urbanas ilegais e desurbanizadas. O crescimento da violência ficou evidente no aumento de homicídios

(a partir dos anos 70), dentre os quais predominam as mortes, pela polícia, de jovens negros moradores da periferia. A polícia violenta, que mata e morre, é, frequentemente, a única presença de um Estado que se ausenta desse território sem lei (Maricato, 1996).

Essa descrição sucinta e genérica pretende conformar o quadro geral onde vamos localizar os movimentos sociais na história recente do Brasil, isto é, a partir da urbanização da sua população. Além disso, pretendemos destacar a importância **da luta de classes entre capital e trabalho nas cidades**, devido ao impacto que esta promove nas condições de vida da classe trabalhadora além da predação ambiental, o que é frequentemente esquecido (Maricato, 2017).

A construção da profunda desigualdade urbana no Brasil

Mais de 46 % de africanos escravizados que tomaram o destino das Américas vieram para o Brasil, somando mais de 4 milhões de pessoas.⁶ Os escravos cumpriam um papel de patrimônio privado, usado em hipotecas ou garantia de financiamento. A terra, abundante no Brasil, de propriedade da Coroa portuguesa, não tinha valor. A propriedade privada da terra é instituída em 1850 e no mesmo ano é aprovada lei que proíbe o tráfico de escravos. A libertação da mão de obra escrava aconteceu em 1988. Essa disputa se deu durante quase todo o século XIX, mas podemos dizer que até os dias de hoje a classificação jurídica das terras brasileiras carece de ordem, em especial as chamadas “terras devolutas”. Estas deveriam retornar para a propriedade da coroa ou do governo republicano, quando não estivessem sendo utilizadas (ou seja, tendo função social), pois essa era a condição legal para seu uso privado até 1850 e, depois dessa data, para confirmar a propriedade privada.

Como destacou Martins (2010), a libertação da mão de obra se deu concomitantemente com a “escravização da terra”. Essa condição garantiu a continuidade da oligarquia agrária no poder e a exploração e a

⁶ Ver a respeito <https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/negros>. Dados sobre população africana que tomou rumo das Américas. Censo do IBGE.

subserviência da população negra, que nada recebeu como compensação no Brasil, por ocasião da libertação jurídica, diferentemente do que aconteceu em parte dos Estados Unidos.

Outra condição que contribuiu com a desigualdade racial, após a libertação dos escravos, foi a medida governamental de incentivo à imigração da população branca europeia no final do século XIX. Parte desses imigrantes, que vieram principalmente para o sul e sudeste do Brasil, teve acesso à terra para se instalar, medidas que mostram um tratamento completamente diferente do que os negros tiveram (Maringoni, 2011).

A sociedade brasileira se tornou predominantemente urbana apenas na metade do século XX. O país viveu sob hegemonia agroexportadora durante mais de 400 anos, a maior parte desse tempo sob domínio colonial (322 anos) e com força de trabalho predominantemente escravizada (350 anos aproximadamente). O processo de urbanização foi rápido, intenso e concentrado. Em 1910, apenas 10 % da população brasileira (17,4 milhões de habitantes) morava em cidades. No fim do século XX essa porcentagem estava acima dos 80 % , ou seja, aproximadamente 140 milhões de habitantes.⁷ Além de intenso, o movimento migratório campo/cidade se deu de forma concentrada em algumas regiões metropolitanas, especialmente na região sudeste.

Esta região concentrou o desenvolvimento industrial brasileiro após o ciclo de produção do café que ali teve lugar. O crescimento migratório gerou a maior metrópole do país e uma das maiores cidades do mundo, São Paulo, sobre a qual vamos concentrar parte das nossas reflexões sobre os movimentos sociais urbanos.

O crescimento urbano, portanto, se deu no século XX e foi decorrente principalmente da migração campo-cidade atraída pela oferta de emprego industrial.⁸ O processo de industrialização esteve fortemente ligado ao processo de urbanização. A classe trabalhadora que criou o Partido dos

7 Em 2022 essa porcentagem era de aproximadamente 85 %, ou seja acima de 162 milhões de habitantes morando nas cidades.

8 Lembremos que apesar da abundância de terras o Brasil não fez Reforma Agrária até os dias atuais em que pese essa proposta constar da Constituição Federal de 1988. Como foi apontado a propriedade da terra tem ocupado um papel muito importante nas relações de poder e de construção da desigualdade no Brasil. Ver a respeito Costa Neto (2018).

Trabalhadores – PT não pode ser entendida senão nesse contexto histórico. Entre 1940 e 1980, o PIB brasileiro cresceu 7 % ao ano – um dos maiores desempenhos desse indicador no mundo –, o que parecia trazer a promessa de superação do subdesenvolvimento com o fortalecimento do mercado interno.

O assentamento da população nas cidades foi marcado pela formação de bairros construídos pelos próprios moradores, como foi mencionado anteriormente. Destacando o impacto desse processo no barateamento da força de trabalho, Francisco de Oliveira cunhou a expressão “industrialização de baixos salários” para caracterizar a economia brasileira entre os anos 1930 a 1970. Sob sua inspiração, denominamos esse processo de crescimento urbano “a urbanização de baixos salários” (Oliveira, 2015). A evolução migratória do rural para o urbano em uma escala nunca vista antes, somada às condições de exploração do trabalho e segregação territorial urbana permitiram a extração de excedente econômico notável, promovendo a concentração de renda e a desigualdade urbana.

O crescimento vertiginoso do capital sobre o espaço urbano restrito à cidade “oficial”, provocou grandes transformações urbanas em diversas cidades do país e em curtos períodos, como foi o caso de São Paulo. Na década de 1950, a capital paulista alcançou uma taxa de crescimento anual geométrico de 5,6 %. Nas décadas seguintes, de 1960 a 1980, a população residente aumentou mais de duas vezes e meia. No mesmo período, o aumento relativo da região metropolitana foi ainda maior. Em números absolutos, o município de São Paulo tinha, em 1950, 2 milhões de habitantes e passou a ter, em 1980, 8 milhões.⁹

O deslocamento da população residente para as margens da cidade não estava vinculado com o esgotamento da capacidade demográfica da capital de São Paulo, mas com o alto preço dos aluguéis decorrentes das dinâmicas de produção do espaço. O processo de expulsão dos trabalhadores, que não podiam mais pagar os preços cobrados, é característico do padrão periférico de urbanização.

9 <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/25089-censo-1991-6.html?edicao=25091>

No contexto da ditadura militar, surgem novos movimentos sociais urbanos – anos 1970 e 1980

Seguiremos um roteiro sintético dos movimentos sociais a partir de meados do século XX, quando o Brasil se torna um país de população predominantemente urbana.

No início dos anos 60, houve um momento de mobilização social no país em torno das chamadas Reformas de Base. A conjuntura progressista na América Latina era inspirada, em grande parte, no ideário da revolução comunista. De todas as campanhas pelas reformas de base (agrária, administrativa, eleitoral, bancária, tributária, universitária...), a de Reforma Agrária era a de maior apoio social, tendo inclusive a participação de uma base popular camponesa, e a de Reforma Urbana era uma das mais novas e desconhecidas. Ela foi divulgada por meio de um Seminário Nacional que aconteceu na cidade de Petrópolis, próxima ao Rio de Janeiro, em 1963. Os profissionais da área de arquitetura foram os principais protagonistas dessa reunião nacional, que contou com a presença de outros profissionais. O documento resultante desse encontro, de caráter exclusivamente reformista, voltado ao universo legal e institucional, inspirou leis e organismos de políticas públicas durante as décadas seguintes. O documento da Reforma Urbana se concentrou em projetos de lei e organismos de políticas públicas de financiamento para moradia e acesso à terra.

O golpe de 1964, que instituiu uma ditadura civil/militar no Brasil, tinha característica desenvolvimentista e investiu fortemente na área de habitação, mas seu acento autoritário –que incluiu forte repressão aos militantes de organizações de esquerda, trabalhadores, artistas, estudantes e professores universitários– eliminou qualquer possibilidade de reforma incluyente e democrática.

Entretanto, foi durante o Regime Militar que surgiram movimentos sociais numa escala absolutamente nova no Brasil, conseguindo conquistar o fim da ditadura em 1985 e um ciclo democrático para os 30 anos seguintes. As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por expressivas mobilizações sociais, que lançaram na arena política novos personagens, dentre os quais podemos citar a Central Única de Trabalhadores (CUT),

o Partido dos Trabalhadores (PT), e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). O Partido Comunista do Brasil (PCdoB) saiu da clandestinidade, mas o que destacamos aqui é o surgimento dos Movimentos Sociais Urbanos, que atuavam em torno das precárias condições de vida urbana apoiados pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica (CEBs), que se inspiravam na chamada Teologia da Libertação. Interessa identificar as características que tornaram essas mobilizações sociais paradigmáticas para os estudos sociais e urbanos, bem como as características que traçaram um novo sujeito político, com particularidades discursivas e práticas renovadas que deram base para sua projeção na cena pública, tornando-o capaz de derrotar a ditadura brasileira (1964-1985). As mobilizações daquelas décadas não marcaram a história das lutas sociais do Brasil apenas pelas formas de ação ou organização, mas, sobretudo, pela capacidade de influenciar a opinião pública e criar de novos espaços de exercício na política. Espaços onde, naquele momento, a política institucional ainda não circulava: os da experiência do cotidiano popular. Esses levantes foram capazes de articular diferentes discursos, que se originaram em locais distintos, em uma mesma arena política, criando condições para o exercício da democracia (Sader, 2007).

Frente às experiências do autoritarismo, o discurso de autonomia em relação à esfera estatal ganhou força dentro dos movimentos sociais, criando uma profunda desconfiança sobre o universo institucional e a valorização das práticas de auto-organização. Foi justamente no empenho de manter essa autonomia que a noção de política se alargou, ressignificando as esferas do cotidiano dos sujeitos inseridos nessas organizações. Muitos foram os movimentos formados, bem como diferentes foram as produções de identidades e reivindicações: movimentos de bairro lutavam pela regularização dos loteamentos irregulares, pela abertura de creches, postos de saúde e escolas, por melhorias nos transportes públicos; oposições sindicais e os grupos operários reivindicavam direitos trabalhistas e legitimidade dos operários nas decisões de poder dentro das fábricas, formando greves e campanhas salariais; o movimento negro e o movimento feminista organizava ações coletivas baseadas na convivência social e solidariedade, com protestos e revoltas; mobilizações de sanitaristas, com técnicos preocupados com a prevenção social das enfermidades e com as condições precárias

nas periferias, propunham táticas de formação da sociedade sobre os serviços de saúde como um direito da população (Amancio, 2022).

As diversas bandeiras que emergiram em torno da melhoria das condições de vida urbana evidenciaram que a produção do espaço não é secundária em relação à contradição fundamental entre capital e trabalho. Se as cidades são espaços socialmente construídos, além do principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho, é através do cotidiano que as contradições do capital são percebidas.

A evolução dessas forças progressistas e de esquerda avançou em direção a uma nova Constituição Federal que, com o protagonismo de um legislativo progressista, foi promulgada em 1988. Destaque deve ser dado às “Emendas Constitucionais de Iniciativa Popular” elaboradas pelos movimentos sociais e operários, com a assinatura de milhares de eleitores, para dar sugestões à Assembleia Nacional Constituinte sobre temas diversos. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana se mobilizou para apoiar a inserção do tema das cidades na Constituição Federal Brasileira, pela primeira vez na história do país. Mas o principal destaque e realização desse período deve ser atribuído à experiência das chamadas prefeituras democráticas e populares.

O ciclo virtuoso da política urbana, promovido pelas denominadas Prefeituras Democráticas e Populares, projetou o Brasil internacionalmente. Seu programa mais conhecido, o Orçamento Participativo, que teve origem na Prefeitura de Porto Alegre durante o governo de Olívio Dutra, foi replicado em todo o Brasil e em mais de 4 mil cidades do mundo (Vainer, Maricato & Arantes, 2000). Num ambiente de austeridade fiscal e ausência de investimentos federais significativos nas cidades, a democracia direta, que só pode ser local, garantiu políticas públicas e investimentos orientados por critérios de justiça social. Criatividade, inovação, ineditismo e eficiência orçamentária marcaram esse ciclo de gestões locais.

O ciclo das Prefeituras Democráticas e Populares reuniu experiências de vários partidos, mas o PT foi o seu principal protagonista, bem como o mais reconhecido nacionalmente. O “modo petista de governar” foi muito bem sucedido, vencendo uma batalha ideológica, historicamente contrária às forças de esquerda, e foi um dos grandes propulsores para a chegada de um operário à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em

um país tão conservador como o Brasil. Movendo-se contra a corrente mundial de enfraquecimento dos partidos de esquerda e da retração do Estado provedor, o Brasil dos anos 80 mostrava um quadro contrastante. Enquanto a economia apresentava uma queda acentuada e o governo federal seguia a cartilha do Fundo Monetário Internacional (FMI), os movimentos sociais e operários, ao mesmo tempo em que lutavam contra o governo ditatorial, elaboravam plataformas para a mudança política com propostas programáticas.

A criação do PT serviu de canal de drenagem e, portanto, de unificação das organizações de trabalhadores (não sem muita disputa pela hegemonia política no movimento operário) e dos movimentos sociais urbanos diversificados e fragmentados nos locais de moradia, nas igrejas, nas escolas, nas praças. Logo após a fundação do Partido dos Trabalhadores, foi criado, em São Paulo, o Conselho de Políticas Públicas do PT. Tratava-se de uma plenária na qual um conjunto de especialistas discutiam, com as lideranças partidárias, programas de governo de forma transversal, abrangendo temas como saneamento, energia, meio ambiente, educação, saúde, segurança alimentar, transportes coletivos, habitação, entre outros. A utopia da construção de um projeto democrático para o Brasil, a interdisciplinaridade e o rompimento dos feudos técnicos e acadêmicos e o engajamento na realidade social e territorial alimentavam e renovavam a militância profissional e intelectual. Das propostas debatidas e formuladas por esse conselho, aquelas referentes ao poder local e à política urbana ganharam concretude mais rapidamente.

Com o fim da ditadura e a volta da eleição direta para prefeitos das capitais, essa forma inovadora e participativa de governo local se multiplicou por todo Brasil. Os governos municipais que inauguraram gestões inovadoras seguiam a “inversão de prioridades” na discussão do orçamento público e a participação social em todos os níveis. As propostas eram criativas e efetivas, respondendo com originalidade aos problemas colocados pela realidade local. Nesse sentido, o “passivo urbano” (cidade ilegal, autoconstruída e precariamente urbanizada) ganha importância, posto que sempre fora ignorado pelo urbanismo do *mainstream*, dominado pelo mercado privado e pelas teses europeias. Por isso, os programas de governo se dividiam entre os que buscavam recuperar a cidade

informal consolidada e os que orientavam-se para a produção de novas moradias com protagonismo social (Maricato, 2017).

Os principais programas relacionados à política urbana eram os seguintes: Orçamento Participativo (debate sobre investimento do orçamento público com representantes eleitos nos bairros); urbanização de favelas e áreas precárias periféricas; produção de novas moradias com participação social no projeto e gestão da obra e assistência técnica de arquitetos e engenheiros; prevenção de desastres ambientais e ocorrência de enchentes e epidemias; expansão das redes de educação, cultura, esportes e atividade artística nas periferias urbanas para crianças e adolescentes; corredores de ônibus ou BRT (Bus Rapid Transit, que tiveram origem no Brasil nesse período), integração modal, tarifa social e tarifa zero para idosos; conselhos participativos nas áreas de saúde, educação, mobilidade, entre outros (Lebauspin, 2000). Assim, durante esse período, foi desenvolvido importante conhecimento técnico na área de projetos de arquitetura e engenharia, além de avanços na organização e gerenciamento de obras. Completando essas obras destinadas a levar “cidade” para áreas degradadas e sem urbanização, estavam os programas pelos quais os movimentos sociais haviam lutado muito, como a regularização urbanística e jurídica da moradia.

Os cortiços nas áreas centrais também constituíam um passivo social que exigia atenção. Além de fazer exigências legais sobre as condições de higiene e segurança, as prefeituras garantiram assistência jurídica gratuita para a população de baixa renda. Essa assistência jurídica também se dedicava à defesa contra os despejos e a buscar novas formas de posse de imóveis que se encontravam em áreas públicas.

A lista é longa e inclui experiências inéditas em saúde, educação, alimentação, resíduos sólidos, trabalho e renda, e não é o caso de esgotá-la aqui. Mas, apesar de bem sucedida, a memória dessa experiência aguarda o resgate necessário para subverter o movimento histórico de esquecimento das experiências sociais e políticas exitosas do país. É notável como o acúmulo de avanços técnicos e experimentos inovadores vividos podem desaparecer da história dos processos sociais nos países de passado colonial.

O Partido dos Trabalhadores no Governo Federal

Como já foi destacado, o ciclo das prefeituras democráticas contribuiu muito para a primeira eleição de Lula, em 2003. Muitas lideranças que haviam passado pelos governos municipais e estaduais ou pelos legislativos foram convidadas a fazer parte do governo federal.

É preciso reconhecer o legado dos governos federais petistas sob o comando de Lula e Dilma numa das sociedades mais desiguais do mundo, para, então, fazermos as ressalvas em torno da política urbana praticada. Os avanços sociais e democráticos dos governos federais petistas (2003 a 2016) são indiscutíveis, e alguns estão entre feitos inéditos na história do país. A exclusão do país do Mapa da Fome da ONU-FAO, o aumento real do salário mínimo, o programa Bolsa Família, a geração de 23 milhões de empregos formais são alguns exemplos. A formalização da relação de trabalho passou de 45,7 % em 2003 para 57 % em 2014. A redução da desigualdade de renda foi a maior na história do país, quando medida pelo Coeficiente Gini. Ao todo, 36 milhões de pessoas saíram da classificação de pobreza extrema, e outras 42 milhões ascenderam socialmente. A queda da mortalidade infantil se acelerou, declinando 50 % entre 2002 e 2015. Na área de educação, o orçamento aumentou 206 %. Nas universidades públicas, houve um aumento de 3,4 para 8 milhões de matrículas, com a inclusão de negros e brancos pobres graças às políticas de cotas e bolsas de estudo. A diversidade das políticas inclusivas foi notável com os programas: Luz Para Todos, Médico de Família, Um milhão de Cisternas, Programa Nacional de Agricultura Familiar (PNAF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a lista é longa (Mercadante, 2018). .

Em relação à política urbana, após décadas de baixo investimento definido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo Lula dá início a uma forma de plano desenvolvimentista destinado a criar empregos. Em 2007 foi lançado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e em 2008 foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O primeiro se destinava à construção de infraestrutura urbana (social,

logística, energética, mobilidade, saneamento) e o segundo à produção de moradias para as camadas de baixa renda.

Se a primeira versão do PAC (2007) bebeu da experiência virtuosa anterior – do “modo petista de governar” –, promovendo a urbanização de favelas e a regularização fundiária, bem como garantindo inserção social, saúde e segurança física, a segunda versão do PAC (2009) e o PM-CMV – talvez devido à pressa de responder à crise internacional de 2008 –, foram, em alguma medida, capturados por interesses patrimonialistas muito conhecidos na história do Brasil: proprietários de terra, grandes empreiteiras e incorporadores imobiliários tiveram forte protagonismo na definição das obras. O Subprograma MCMV Entidades, inspirado na experiência muito bem sucedida de construção habitacional com gestão de movimentos sociais iniciada nas prefeituras democráticas, respondeu por apenas 1,3 % das moradias contratadas e 2,2 % dos subsídios oferecidos no PMCMV (Alas, 2023).

Se, pela primeira vez na história da política habitacional brasileira, as faixas de mais baixas rendas receberam subsídios significativos para ter acesso à casa própria, o outro fator central para a política pública de moradia – a terra urbana –, se manteve fora do controle público. Ao contrário, a legislação municipal foi frequentemente flexibilizada, com a extensão do perímetro urbano, nas Câmaras de vereadores dos municípios que receberam os investimentos. Isso explica por que grande parte dos empreendimentos se deu nas franjas urbanas, fora da cidade consolidada. Com essa operação, incluíram no perímetro urbano vastas terras vazias que, com isso, mudaram de preço, afetando todo o mercado fundiário nas cidades onde os investimentos foram feitos.

Entre 2009 e 2018, foram contratadas mais de 5,4 milhões de unidades habitacionais, o maior número já produzido no país, resultando em investimentos de mais de R\$560,00 bilhões. A maior parte dos recursos, incluindo os subsídios que totalizaram mais de R\$200 bilhões nesse período, foi contratada entre 2010 e 2013, e beneficiava a faixa 1, a mais baixa faixa de renda dentre os mutuários do programa. Foi, portanto, o período de maior investimento do PMCMV. Os recursos da poupança privada (SBPE – Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo) somaram mais de R\$900 bilhões entre 2009 e 2018. Esse programa contra-cíclico ou

desenvolvimentista, que manteve a taxa de desemprego em níveis baixos, teve como externalidade um aumento exponencial do preço dos imóveis e dos aluguéis. Entre janeiro de 2008 e dezembro de 2018, em São Paulo, o preço de venda dos imóveis subiu 236,5 %, enquanto o de aluguel teve alta de 93,3 %. No Rio de Janeiro, essas altas foram de 227 % e 85,5 % no mesmo período. São curvas muito acima da inflação. Os estudiosos do mercado imobiliário (ou da produção do ambiente construído) entendem essa aparente contradição que não é muito acessível a todos: diferentemente de outras mercadorias a moradia não diminui de preço, necessariamente, com o aumento da produção. E essa característica se dá devido à condição extraordinária da necessidade de uma nova parcela de solo urbano (algo não reproduzível) a cada novo processo de produção de moradias.

O governo não enfrentou a necessária reforma fundiária para garantir o direito à cidade, além do direito à moradia. Considerando a importância central da propriedade da terra nas relações sociais no Brasil, caberia perguntar se o governo petista teria poder político para enfrentar essa questão histórica relacionada à elite patrimonialista que domina o país há séculos. Ao lado do aumento do preço dos imóveis o transporte coletivo também apresentou aumento de preço gerando muita insatisfação.

Além da atração exercida pelos cargos eletivos no executivo e legislativo, e também nos numerosos conselhos participativos setoriais federais, estaduais e municipais que dominava o universo das lideranças sociais, ganha prioridade, entre os técnicos e profissionais, um novo arcabouço urbanístico, legal e institucional. Podemos citar a Medida Provisória 2.220, de 2001, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas; a Criação do Ministério das Cidades e a instituição das Conferências Municipais, Estaduais e Federal das Cidades, em 2003; a criação do Conselho Nacional das Cidades e do Programa Nacional de Regularização Fundiária, em 2004; a Lei 11.124, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005; a Lei 11.445, que dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento Básico, em 2007; a Regularização Fundiária de Interesse Social, em 2009; a Lei 12.305, que criou a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2010; a Lei 12.587, que cria a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em 2012; e a Lei 13.089, que cria o Estatuto da Metrópole, em 2015 (Maricato & Magami, 2021).

Além dessa legislação e dos marcos institucionais de gestão política, houve também, nesse período, uma produção significativa de Planos Diretores Participativos financiados pelo Governo Federal. Os Planos Diretores, que haviam perdido prestígio após o Regime Militar devido à produção de numerosos planos sem qualquer efetividade, voltaram a ocupar a centralidade da luta dos movimentos sociais urbanos. Os Conselhos Participativos institucionais também ganharam centralidade junto às forças sociais, o que não é irrelevante, mas insuficiente.

O grande problema foi o declínio da participação social capilarizada da sociedade civil no território no início do XXI. Pouco a pouco, o Estado engoliu a todos, incluindo também os partidos de esquerda. A participação popular disseminada nos bairros das periferias urbanas perdeu o vigor. Há uma mudança crescente na correlação de forças. Passadas duas décadas de vigência do Estatuto da Cidade, e após a formulação de muitos planos diretores participativos, é possível afirmar que o internacionalmente festejado Estatuto da Cidade teve sua implementação amplamente ignorada pelos governos municipais no Brasil. O nó da terra persiste, renovado, na nova conjuntura de aprofundamento da globalização neoliberal.

A conjuntura internacional certamente teve papel determinante na mudança da correlação de forças no Brasil, como destacamos anteriormente. Mas a acomodação das lideranças políticas de esquerda ao espaço formal de poder, o distanciamento em relação à nova realidade social, política e econômica, e até uma certa resistência à necessária renovação geracional das entidades e instituições certamente completam esse quadro com as variáveis internas ao país.

Em que pesem os avanços das prefeituras democráticas e populares dos anos 80 e 90, os avanços institucionais e legais relacionados à política urbana, os avanços sociais do governo petista e os significativos investimentos feitos nas cidades entre 2008 e 2015 por meio do PAC e do PMCMV, as condições de vida urbana apresentaram regressões especialmente nas áreas de habitação e transporte (Maricato, 2017).

Globalização neoliberal: as mudanças sociais, econômicas e ambientais são profundas

Com o advento da globalização neoliberal, a partir de 1980, o Brasil passa a se desindustrializar. Como vimos, em alguns momentos, graças ao protagonismo dos movimentos sociais e dos governos petistas, o país avança nas políticas sociais, na contracorrente da economia política internacional que enfraqueceu a social democracia na Europa. Entretanto, esses esforços não lograram contrariar a tendência de avanço da ultradireita e aprofundamento da desigualdade social no mundo ocidental, incluindo, a América Latina e o Brasil. Em 2016, a presidenta Dilma Roussef sofre um golpe que a depõe do poder. Em 2018, um candidato de extrema direita ganha as eleições presidenciais. Os principais programas sociais e ambientais são atingidos e evidentemente a crise urbana se aprofunda ainda mais. No entanto, para quem acompanhava as cidades e, em especial, a desigualdade na produção do espaço urbano, o mal estar nas cidades se fazia anunciar alguns anos antes.

A mudança nas práticas políticas das forças progressistas e de esquerda não permitiu que elas acompanhassem a deterioração nas condições de vida urbana entre 2009 e 2015, decorrente, em grande medida, do aumento exponencial no custo da moradia e dos aluguéis, além do aumento do tempo e custo das viagens diárias nos transportes, entre outros impactos. Essa esquerda tampouco foi capaz de perceber que outros agentes passaram a dominar as periferias – locais de moradia da classe trabalhadora, profundamente transformada pela desindustrialização do país. Originadas nos sindicatos operários e nos movimentos sociais urbanos, essas forças, antes inovadoras e capilarizadas no território, afastaram-se desses espaços que passaram conviver crescentemente com a presença de religiões pentecostais¹⁰ e também pelo crime organizado ou pela milícia.¹¹ Com a desindustrialização e retomada do crescimento das atividades mineradora e agroexportadora há uma mudança no processo de urbanização com a queda no

10 Nessas periferias sem Estado, a maior parte das igrejas oferece um importante apoio social objetivo e subjetivo.

11 As milícias são organizações que têm ligações com diversas instituições do Estado, sobretudo com corporações militares no Brasil. Elas dominam e exploram territórios urbanos de ocupação irregular.

crescimento das metrópoles da região sudeste e aumento do crescimento das metrópoles das regiões norte e centro oeste. Há um retorno do protagonismo conservador e ambientalmente predatório na política nacional.

A acomodação das forças progressistas ao espaço institucional e ao calendário eleitoral, além da ampliação das alianças que buscavam garantir a governabilidade diante das crises políticas, explicam uma parte desse descompasso. Daí a surpresa causada pelos protestos – episódios promovidos à direita e à esquerda, até hoje mal digeridos – que, deflagrados pelo aumento da tarifa do transporte público, levaram 1,5 milhões de pessoas às ruas do país em 2013; e a incompreensão sobre outros tantos levantes contra o megaevento da Copa do Mundo que tiveram lugar no Brasil em 2014.¹² Essas manifestações massivas, que reuniam especialmente jovens, com forte participação de negros, num primeiro momento, foram sucedidas por manifestações que trouxeram às ruas a extrema direita e militantes brancos com mais idade.¹³ A sequência de acontecimentos que se seguiram a essas manifestações carecem de mais explicações, em que pese a significativa bibliografia já publicada sobre o assunto. Vítima de um processo de *law fare*, Lula permaneceu preso ao longo de 580 dias durante o governo conservador de Jair de Bolsonaro Saiu da prisão ao ter sua inocência reconhecida num controverso processo judicial e ganha as eleições presidenciais por curta margem de votos, em 2022.

A análise da conjuntura nacional é indispensável, evidentemente, mas insuficiente, para explicar todos os acontecimentos. A perplexidade que cerca o aparecimento de forças de extrema direita, com características fascistas, na cena política; a eleição de figuras histriônicas para os cargos de Presidente da República nos EUA, Brasil e Argentina, por exemplo; declarações públicas que contestam a ciência e a lógica são ocorrências de difícil compreensão presentes em vários países do mundo. O novo efeito da comunicação em redes e a Inteligência Artificial promovem uma mudança profunda que atinge a subjetividade além da vida material. Há um evidente fortalecimento do individualismo que é resultado ou acompanha

12 Grandes obras de infraestrutura foram construídas em várias cidades do país gerando altos investimentos que contrastaram com as péssimas condições de vida urbana. Ver a respeito Sanchez *et al.* (2014). Essas ideias estão desenvolvidas em Maricato (2023).

13 Ver a respeito Nunes (2023).

o enfraquecimento dos sindicatos de trabalhadores devido às novas relações de trabalho. O enfraquecimento dos estados nacionais convive com a disputa geopolítica global e como se não bastasse, a crise climática põe o planeta em risco.

Os alertas de diagnósticos científicos e técnicos, a partir do primeiro relatório do IPCC – Intergovernmental Panel of Climate Change – em 1990, indicam a necessidade de mudança profunda no modo de vida humano, especialmente no modo de explorar a natureza. Mas, apesar dos acordos internacionais em torno do tema as mudanças nesse sentido são muito frágeis.

Que fazer? Quando nos pomos a visualizar como será o futuro próximo surgem mais perguntas do que respostas, por isso vamos nos restringir a deixar apenas uma hipótese para o debate. Em meio a tantas dúvidas, resta uma certeza: o protagonismo da organização capilarizada no território, no poder local, nas cidades, na luta de classes especialmente a partir da reprodução da nova força de trabalho, e de um novo papel do Estado no cenário global. As experiências de democracia participativa das Prefeituras Democráticas e Populares no Brasil fornecem um material muito rico sobre o engajamento de mulheres, jovens e crianças na construção de propostas para seus bairros e cidades a partir do seu cotidiano. Outro exemplo interessante vem de experiências mais recentes realizadas em cidades portuguesas por meio daquilo que estudiosos chamam de “democracia de proximidade”. Em territórios delimitados discute-se o futuro urbano por meio de um movimento de baixo para cima com ajuda de Laboratórios Cívicos Urbanos (Mota, 2023). É tempo de mudanças profundas, dentre as quais um novo lugar social para as mulheres, para a pluralidade de identidades (a questão racial no Brasil é central) e para os povos originários, sem ignorar a concepção tradicional da luta de classes mas sem absolutizá-la. Renovar as organizações sociais é tão importante quanto erradicar a fome, porque a esperança do ativismo presencial é fundamental para romper com o poder que usa a narrativa como instrumento de dominação.

Bibliografia

- Alas, P. (2023). *O peso da terra: habitação, terra pública e rentismo no Programa Minha Casa, Minha Vida*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. DOI:10.11606/T.16.2023.tde-11122023-113016. Recuperado em 2024-06-13, de www.teses.usp.br
- Castells, M. (1981). Posfácio à questão urbana. *Revista Espaço e Debates. Ano 1*(1). São Paulo, SP: Cortez/Neru
- Costa Neto, J. de B. (2018). *A complexidade da questão fundiária nos parques e estações ecológicas do Estado de São Paulo*. Instituto Florestal.
- De Oliveira, F. (2015). *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. Boitempo.
- Fontes, P. & Pomar, V. (Orgs). (2023). *A História do Petismo*. ELAHP. Fundação Perseu Abramo & Fundação Friedrich Ebert. (Orgs). (1996). *Classes? Que classes?*. FPA/FFE.
- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Edições Loyola.
- Harvey, D. (2005). *A Produção Capitalista do Espaço*. Annablume.
- Hirata, D. V., & Grillo, C. C. (2017). Sintonia e amizade entre patrões e donos de morro: perspectivas comparativas entre o comércio varejista de drogas em São Paulo e no Rio de Janeiro. *Tempo social*, 29, 75-98.
- Hobsbawn, E. (1994). *Age of extremes*. Vintage Books.
- Kohara, L. & Comaru, F. (2023). *A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua*. CRV.
- Lebauspain, I. (2001). Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. In *Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil* (pp. 102-102). Vozes.
- Lefebvre, H. (1968). *Le Droit à la ville*. Anthropos.
- Maricato, E. & Magami, D. (2021). Aspectos estruturais da produção do espaço urbano no Brasil e a proposta de regularização fundiária. In *Locatelli, P. et al. (Orgs.). REURB, regularização fundiária urbana, aspectos teóricos e práticos*. MPRJ/IERBB/ABRAMPA/MPSC.
- Maricato, E. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo*. Hucitec.
- Maricato, E. (2017). The future of global peripheral cities. In *Angotti, T. (Org.). Urban Latin America*. Rowman & Littlefield.

- Maricato, E. (2023). Política urbana nos governos petistas-do ciclo das prefeituras democráticas ao neodesenvolvimentismo anti-urbano. In Fontes, V. & Pomar, V. *História do petismo*. ELAHP.
- Maringoni, G. (2011). O destino dos negros após a Abolição. *Revista desafios do desenvolvimento*, 8, 70.
- Martins, J. de S. (1979). *O cativo da terra*. Ciências Humanas.
- Mercadante, A. & Zero, M. (Orgs). (2018). *Um legado para o futuro – governos do PT*. Fundação Perseu Abramo.
- Mota, J. C. & Ataíde, A. (2023). Civic Innovation in Portugal: The potential and limitations of citizen labs to experiment new urban futures. *Scopio Magazine Architecture, Art and Image*, 1(1), 130–149. https://doi.org/10.24840/1647-8274_2023-0001_0001_7
- Nunes, P. (2023). Sobre junho de 2013 e o movimento negro contemporâneo. In Altman, B. & Carlotto, M. (Orgs). *Junho de 2013 a Rebelião Fantasma*. Boitempo.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap Press.
- Sader, E. (2007). Quando novos personagens entram em cena. Paz e Terra
- Sanchez, F., Bienenstein, G., Oliveira, F. L. & Novais, P. (2014). *A Copa do Mundo e as Cidades*. Editora da UFF.
- Santos, M. (1993). *A urbanização brasileira*. HUCITEC.
- Secco, L. (2023). Prefácio de livro. In Siqueira Reis, T. & Oliveira, M. P. *Lutas e movimentos sociais no tempo presente* (Vol. 2). Editora UFRR.
- Serra A., C. (2022). *Quando a periferia entra em cena: movimentos sociais urbanos na região metropolitana de São Paulo entre 2000-2018*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. DOI: 10.11606/D.16.2022.tde-29062023-113947. Recuperado em 2024-01-08, de www.teses.usp.br.
- Singer, A. (2018). *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. Companhia das Letras.
- Vainer, C., Maricato, E. & Arantes, O. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Vozes.
- Villaça, F. (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil*. Studio Nobel.

Quito, desafíos de la plurinacionalidad e interculturalidad en la ciudad actual

Freddy Simbaña Pillajo¹

Introducción

La ciudad de Quito está ubicada a una altitud de 2850 msnm. Fue fundada en el siglo XVI y se erigió sobre vestigios de estructuras sociales y culturales preincas. Actualmente, la ciudad cuenta con una población de 2'679.722 habitantes² y está dividida en 9 administraciones zonales, 32 parroquias urbanas y 33 parroquias entre rurales y suburbanas.

La trama urbana de la ciudad de Quito se asienta sobre la base de un orden ortogonal, característico de la época colonial. La ciudad histórica se distribuyó espacialmente a manera de damero o malla, en donde las áreas señoriales constituidas por iglesias, plazas, calles y delineamiento de barrios de españoles se diferenciaban de los barrios de indios donde la población indígena vivía recluida. Esta forma de organización fue establecida desde la misma fundación de la ciudad, pasando por el periodo republicano y, con sus matices, hasta la actualidad. Parafraseando a Kingman (2006), este tipo de ciudad ortogonal está constituida sobre las bases de relaciones jerárquicas, fuertemente corporativas y estamentales, pero que daban lugar a un cruce constante de bienes y servicios entre distintos estamentos sociales (pág. 44).

1 Simbaña Pillajo, Freddy. Antropólogo kichwa ecuatoriano, pertenece a la comuna Chilibulo Marcopamba La Raya, de Quito, filial del pueblo Kitu Kara de la nacionalidad kichwa del Ecuador. Doctor en antropología Social y cultural. Investigador en la Universidad Intercultural de los Nacionalidades y Pueblos Amawtay Wasi. freddy.simbana@uaw.edu.ec

2 Datos obtenidos del último censo de población y vivienda realizado en el Ecuador en el año 2022.

A partir de 1900, la ciudad de Quito inicia, lo que se puede denominar, una primera modernidad, juntamente con un crecimiento poblacional y el aumento de capas populares urbanas, productos de las migraciones campo-ciudad hacia el sector sur y norte de esta. En otras palabras, la reordenación de las ciudades y la presencia de planes urbanísticos dieron lugar a los nuevos escenarios de la vida moderna que modificaron la actividad y la forma de vida de las poblaciones. Siendo que, al final, la ciudad se constituyó como moderna tratando de eliminar su pasado indígena, pero manteniendo su estatus de ciudad señorial y patriarcal.

Constitución de la ciudad moderna

Lo urbano tiene muchas facetas y por ello mismo es difícil su caracterización y definición. Para Capel (2003), desde el modelo clásico, la *civitas* se refiere al ciudadano y la *urbs* a lo material.

Como la necesidad de pensar e imaginar la ciudad en su conjunto, de manera integrada, teniendo en cuenta todas las dimensiones que hay en la ciudad y a las que hemos aludido, es decir su carácter de *urbs*, de *civitas*, de *polis*. Eso es lo que falta, urbanización, ciudadanía y política. La construcción de una ciudad mejor no es solo urbanismo (la construcción de un entorno habitable), es también ciudadanía (espacios públicos-comunitarios-privados, educación, escuela, solidaridad,) y política (igualdad social, democracia, participación, ejercicios de administración pública democráticamente elegida). Es la ciudad en su triple dimensión de *urbs*, de *civitas* y de *polis*; y, abordar los problemas de la ciudad significa referirse a la vez a dimensiones físicas, sociales y político-administrativas (pág. 3).

La transformación e incorporación de la ciudad a su modernización se realizó actuando de modo civilizatorio, como una forma de destruir el pasado (al que hay que olvidar), sus formas de convivencia y formas de relacionamiento. En el fondo, la historiografía sobre el tema confluye en un momento reciente y fundamental: el conflicto urbano y el protagonismo de los actores sociales que se disputan la apropiación y el control sobre la producción y la ultimación del espacio.

El derecho a participar sobre las decisiones que atañen a la ciudad se encuentra hoy demasiado restringido, en la mayoría de los casos, a una reducida élite política y económica. Dado que el proceso urbano es un canal esencial de uso del excedente por parte del capital; instituir una gestión democrática constituye el derecho a la ciudad.³ La posibilidad de resistir y enfrentar el interés pasa por la organización y la articulación de demandas en torno al control democrático sobre la producción y utilización del espacio urbano.

No podemos olvidar que fue la mano de obra de las periferias —que en su mayoría eran de ascendencia indígena (Kingman, 2006)— la que trabajó para la transformación de la ciudad de Quito. El aseo de las calles fue encomendado de manera expresa a los pobladores indígenas de Zámbez, a cambio del tributo y se mantuvo bajo la responsabilidad de ellos tras ser suprimida en 1859. Luego, los migrantes de los pueblos de las provincias, especialmente de la sierra centro, llegaron para cubrir la mano de obra necesaria para la edificación de la infraestructura del Quito moderno. En este sentido, no es casual que indígenas, campesinos y migrantes provenientes del sistema hacendatario se encuentren habitando en este territorio, hecho que obedece a un ordenamiento de la ciudad con criterios de eficiencia capitalista, de exclusión económica y étnica de la población.

Esta distribución data de los años cuarenta, cuando llegó a la capital el famoso arquitecto uruguayo Jones Odriozola para hacer el Plan de Desarrollo de la Ciudad de Quito. La visión que este arquitecto tenía de la ciudad era la de una urbe moderna, en la cual todo estuviera ubicado en su sitio.

3 Siguiendo las pistas a Lefebvre en el Derecho a la ciudad (1976) (1968), Harvey (2013) analiza la centralidad de lo urbano en los procesos de conformación y cambio social. En lugar de proletariado con conciencia para sí y poder de organización, el sujeto que observa en la actualidad sería más bien un precarizado de trabajadores organizados y mal pagados, sometidos a un medio creciente deteriorado, desprovisto y hostil.

Harvey, estrechamente vinculado al pensamiento marxista, analiza el advenimiento del neoliberalismo y su impacto sobre las diferentes regiones del mundo. El creciente predominio del capital financiero, en una alianza con los estados centrales y un sector concentrado transnacional, daría lugar a una “nueva” forma de imperialismo, la cual se despegaría sobre el espacio urbano a través del doble principio de acumulación por capital que combina la generación de plusvalía con la desposesión de bienes comunes. Más concretamente, se manifestaría en la destrucción creativa de su geografía, el “desarrollismo” en manos del sector privado, así como la privatización de la ciudad y los instrumentos anteriormente utilizados por los estados para garantizar ciertos niveles de bienestar de las poblaciones.

[...] en la unión del Centro Histórico [...] y el norte de la ciudad, serán construidos el centro cívico del gobierno [...] que reunirá las funciones públicas de decisión a excepción del poder legislativo, y el centro cultural, que reunirá los museos, las bibliotecas, las bellas artes...; el norte acogerá el centro universitario, el centro deportivo y el centro hospitalario [...]; en el sur se ubicará el centro cívico del gran distrito del sur destinado a los barrios obreros, el centro de transportes y de flete y la zona industrial (Godard, 1992, cit. Maximi & Peyronnie, 2002, pág. 30).

Según esto, la organización de la ciudad incide también en la toma de decisiones sobre la gestión y realización de obras. Así, el norte tiene una estética que es visualmente más parecida a una ciudad moderna. Mientras que el sur y las periferias carecen de obras que ayuden a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En barrios como la Ferroviaria, Llano Grande o Llano Chico, hay muchas vías que se encuentran en muy mal estado y que no han sido intervenidas en años. Por lo cual gran variedad de colectivos sociales, generalmente de los mismos barrios, concentran demandas de distinto tipo en torno a la cuestión urbana, los cuales exigen obras que mejoren su calidad de vida y ayuden en la disminución de la inseguridad en sus barrios.

De acuerdo con Harvey, en los próximos años veremos seguir una posición creciente del sentido anticapitalista de estas luchas. Las mismas que se presentan en el doble sentido de forzar al Estado a garantizar más mejoras de bienes públicos, así como la auto organización de las poblaciones para generar y complementar esta oferta con bienes comunes que se extiendan más allá de la mercantilización (Zanotti, 2014, págs. 103-104).

Harvey (2008, 2013) retoma la tesis sobre la centralidad de los procesos de urbanización para la reproducción del capital y analiza las ciudades ubicadas en diferentes regiones del planeta y Latinoamérica. Se trata de un mundo en el que “la ética neoliberal de un intenso individualismo posesivo y su correspondencia retirada políticas de las formas de acción colectiva se convierte en el modelo de la socialización humana” (Harvey, 2008, pág. 31). Advierte que en todas partes se evidencia que la calidad de la vida humana, como las ciudades mismas, se han convertido en una mercancía (Harvey, 2008).

La última oleada de transformación de las ciudades marcada por el neoliberalismo tuvo consecuencias negativas en términos de polarización, fragmentación y aumentos de la conflictividad incrementadas desde el poder racista, colonial y patriarcal; el papel de la cultura y la ideología en la dominación y la resistencia; y la práctica política de los movimientos que han enfrentado la explotación y violencia cotidiana en sus geografías. Hoy se traza un camino hacia la ciudadanía de género enmarcados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con mucho énfasis en los derechos colectivos en las ciudades.

Derechos colectivos y la función humana

Históricamente los derechos colectivos pertenecen a un tercer grupo de derechos humanos. Surgen luego de los derechos civiles y políticos (primera generación) y de los derechos económicos, sociales y culturales. “Algunos derechos de tercera generación son el derecho al desarrollo, a la paz, al patrimonio artístico y cultural, a un medio ambiente sano, los derechos de los pueblos indígenas y los de los consumidores” (Grijalva, 2009, pág. xv).

Dentro de esta lógica, los derechos colectivos son derechos humanos específicos de ciertos grupos, como los pueblos indígenas, los afroecuatorianos y pueblo montubio, de los consumidores o de los defensores de los derechos humanos, de la naturaleza y de la ciudad. Los derechos colectivos son indivisibles, diversos y no son opuestos a los derechos individuales, sino que se complementan y son interdependientes entre sí. Estos derechos plantean desafíos para su efectiva comprensión y protección integral y para el fortalecimiento de todas las garantías constitucionales, la creación de leyes, la difusión y educación con enfoque en derechos y una generación garantista de derechos de la política pública. En este caso, el derecho a la ciudad es un derecho colectivo con el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

El derecho de autodeterminación en los derechos colectivos se articula con todos los otros derechos colectivos como el derecho a la ciudad y el

derecho al territorio, que reconoce que las poblaciones indígenas o ancestrales tienen una relación especial con la tierra, los recursos naturales y la diversidad biológica que les rodean. Hoy en día este derecho se ve amenazado por la expansión de la ciudad hacia las comunas y comunidades ancestrales y originarias. Tenemos el caso de Lumbisí, que de a poco se ha visto inundada por varios proyectos inmobiliarios de empresas constructoras, aun teniendo en cuenta que se trata de un territorio ancestral y comunal. Un caso que no se puede dejar de lado es el de la Comuna Santa Clara de San Millán que tras perder su categoría de barrio, junto con sus tierras comunales, ahora es parte de la ciudad de Quito debido al crecimiento de la urbe. Del mismo modo, más recientemente, el traslado de la terminal aeroportuaria hacia el oriente de la ciudad determinó en la especulación de precios de la tierra debido al alto plusvalor que significa la cercanía al aeropuerto de la ciudad.

Otra consecuencia que acarrea el rápido avance de la ciudad tiene que ver con la autodeterminación es el del autogobierno (derechos políticos y de participación). Estas poblaciones tienen derecho de ser consultados y reparados ante cualquier actividad externa que les afecte, esto es obligación del Estado y particulares, lo cual no sucede en todos los casos ya que comunidades, colectivos –también barrios– tienen que ver cómo sus territorios son destruidos. Por ejemplo en el Valle de Tumbaco, debido a la construcción de varios complejos de apartamentos y residencias, así como de centros comerciales, han ocasionado contaminación y destrucción del cerro Ilaló y sus quebradas.

Estas poblaciones tienen derecho a buscar su propio desarrollo económico y político según su cosmovisión; practicar su derecho propio y consuetudinario; y al respeto a todos los elementos de su identidad e integridad cultural (lengua, vestimenta, salud, educación, espiritualidad, gobierno.) y no discriminación. Estos derechos les permiten a las poblaciones vivir en las ciudades de acuerdo con sus preceptos culturales. Además, estos derechos también les otorgan a los pueblos y comunidades indígenas un papel importante en la toma de decisiones que afectan sus vidas y comunidades tanto urbanas y rurales. No obstante, esto aún debe trabajarse por parte de las entidades estatales en todos sus niveles ya que sus técnicos siguen inmiscuyéndose en sucesos como la elección de autoridades comunales, aun cuando el derecho a la autodeterminación y autogobierno implica que se

deban respetar y trabajar con las autoridades que se elijan, pero en la práctica los técnicos ponen trabas a estos procesos ya sea por desconocimiento de la legislación o por falta de voluntad política.

Quito, ciudad patrimonial

En 1972, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), realizada en París, aprobó la “Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural”, con la finalidad de cuidar el patrimonio de calidad que existe a nivel mundial, mediante la catalogación, la preservación y la difusión de sus valores culturales y naturales, para herencia común de la humanidad. En correspondencia con este mandato, el Comité de Patrimonios de la UNESCO el 16 de septiembre de 1978, inscribió por primera vez siete sitios naturales y cinco culturales excepcionales espaciales, entre los cuales estuvo la ciudad de Quito, primera ciudad Patrimonio Cultural de la Humanidad.

En este contexto, a partir de los estudios realizados por Henry Lefebvre, conceptualmente, la categoría interpretativa *espacio* es definida desde la dialéctica del mapa discursivo de los conflictos por el uso del espacio entre la dominación y la resistencia. Para Lefebvre:

espacio no es un objeto científico separado de la ideología o de la política; siempre ha sido político y estratégico. Si el espacio tiene apariencia de neutralidad de indiferencia frente a sus contenidos, por eso parece ser puramente formal y el epítome de abstracción racional, es cuyas huellas no son siempre evidentes en el paisaje. El espacio ha sido formado y modelado por elementos históricos y naturales; pero esto ha sido un proceso político. El espacio es político e ideológico. Es un producto literariamente lleno de ideologías. (Lefebvre, 1976, pág. 31).

Tomamos como referente el análisis que hace Ulrich Oslander (2010) sobre la obra de Lefebvre, en particular los tres “momentos” interconectados en la producción del espacio: 1) Prácticas espaciales; 2) Representaciones del espacio; 3) Espacios de representación. Esta conceptualización

evidencia la presencia de conflictos en el uso del espacio, frecuentemente articulados por movimientos sociales en el campo político, económico y de la sociedad civil (pág. 99).

Por otra parte, se apreciarán diferentes estudios sobre los procesos de reurbanización en los centros históricos que han pasado a ser una de las prioridades de las autoridades dentro de las agendas de políticas públicas establecidas (Casgrain, A; Janoschka, M, 2013). En las últimas décadas hemos vivido un cambio en la urbanización en la que se pasa de una tendencia exógena y centrífuga a una endógena y centrípeta. Es decir, las políticas urbanas pasan de centrarse en la expansión de la ciudad a focalizar su mirada en la ciudad consolidada (Carrión, 2005, pág. 91).

Tras un repaso bibliográfico sobre estudios relacionados con los centros históricos y sus reordenamientos urbanos en Latinoamérica, vemos que el concepto gentrificación se ha acuñado como uno de los elementos teóricos esenciales para estudiar dichos procesos y que pueden complementar teóricamente la metodología presentada por Lefebvre.

Cosgrain y Janoschka establecen cuatro premisas esenciales para que se produzca la gentrificación, desde una visión centrada en las ciudades latinoamericanas: 1) Reinversión del capital en un espacio definido y un alza correspondiente del valor del suelo. 2) Llegada de agentes con mayor capacidad de pago que los usuarios establecidos en este espacio. 3) Cambios en las actividades y en el espacio urbano controlados por los grupos que ingresan al territorio en cuestión. 4) Desplazamiento directo, o la presión indirecta para el desplazamiento, de grupos sociales de ingresos más bajos de los que entran (Casgrain, A; Janoschka, M, 2013, pág. 24).

Todos estos elementos se recogen en el discurso de “rehabilitación” o “renovación” urbana en el CH Quito, esconden una legitimación de las políticas neoliberales basadas en la acumulación de capital (Harvey, 2008) que transforma el espacio en una lógica de flujos en que todo pasa a ser volátil y se desechan los valores, estilos de vida, relaciones estables, apego a las cosas, edificios, lugares y formas de hacer y ser.

En este proceso de acumulación, el centro histórico toma un papel fundamental como espacio público por excelencia y articulador de la ciudad suponiendo un motor de aceleración de capital indispensable. Concretamente, esto lo podemos observar en barrios tradicionales

agonizantes y obligados al cambio en la cotidianidad del barrio y del vecindario de la zona; y la inevitable transformación y abandono del vínculo de pertenencia sobre el espacio en pos de un nuevo consumo cultural en el territorio. No obstante, aún cuando Quito, “ciudad patrimonial”, es una de las más visitadas en el país tanto por nacionales como extranjeros, no solo es un lugar para hacer turismo, sino también un lugar de disputas y de luchas, en donde han sucedido gran variedad de hechos que han determinado e influido en el curso de la vida social y política del país entero.

Quito, lugar de prácticas culturales y de resistencia

Lefebvre entiende por prácticas espaciales “las formas en que nosotros generamos, utilizamos y percibimos el espacio.” (Oslender, 2010, pág. 5). La cotidianidad del barrio, marcado por el pequeño comercio informal y las relaciones sociales de cercanía en donde prevalece la memoria histórica en el imaginario colectivo, se puede visualizar en los oficios populares que han permanecido y actuado en el tiempo y en el espacio. A esto se suma las modificaciones y restauraciones, planificadas o no, en la historia de los barrios quiteños.

Este discurso también refleja la apuesta política de las autoridades por (re)conquistar las áreas centrales y consolidadas de las ciudades por el poder económico. Esto podría incorporar en cierto contexto “la apropiación de esos espacios por parte de los agentes inmobiliarios privados y sus operaciones de capitalización de renta de suelo (...) y dominación de las clases pudientes sobre los procesos de reproducción de la vida social.” (Casgrain, A; Janoschka, M, 2013, pág. 21).

Así, el día a día de las personas se ve afectado a través de una gentrificación simbólica centrada en nuevas actividades turísticas y culturales que cambian el consumo de la producción cultural del barrio, sin posibilitar espacios de diálogo y negociación entre los vecinos y las autoridades. Así pues, la vecindad se ve limitada por no contar con recursos humanos y financieros para enfrentarse a los agentes públicos municipales que no cumplen con las normas jurídicas fundamentales y los Convenios internacionales, sino que anteponen el paisaje y ornato de la ciudad ante las necesidades de la gente.

En diálogo con lo que Lefebvre llama los tres momentos de producción del espacio, que involucra, como hemos dicho, las prácticas espaciales, las representaciones del espacio y los espacios de representación, consideramos pertinente introducir en la reflexión el concepto *topofilia*. Para el geógrafo Yi-Fu Tuan, la *topofilia* se define como “el lazo afectivo entre las personas y el lugar o el ambiente circundante.” (Tuan, Yi-Fu, 2007, pág. 13). Este concepto es relevante para el caso que nos encontramos estudiando, pues habla de la importancia de la relación con el espacio (es decir, en el fondo, con la tierra), y arroja luz sobre la naturaleza de esta, y cómo sería afectado ese lazo por la expropiación, como sigue siendo el caso de barrios que en corto y largo plazo sufrirán procesos de regeneración urbana en el Centro Histórico de Quito.

En este momento, la intervención urbana puede inspirarse en modelos de referencia y programas que han producido efectos:

Los evidentes efectos positivos de la regeneración urbana en Barcelona no deben confundir ni ocultar paralelos procesos de exclusión y segregación urbanas difícilmente visibles en el espacio público. No podemos prescindir ni alterar la hoja de ruta del ideal de una regeneración urbana realmente equitativa, no podemos renunciar a la construcción de una ciudad más justa en la que los ciudadanos, ya sean de origen extranjero o autóctono, puedan acceder a una vivienda digna y a ser parte activa de nuestra ciudad (Tapada & Arbac, 2011).

Además, es plausible que al mismo tiempo la comunidad consolide su organización de manera tal que le permita hacer frente a otros problemas o situaciones que contravengan sus intereses e, incluso, mantener ese espacio como una posibilidad de contacto y de construcción propositiva de la vida comunitaria.

En los Andes, la cultura es un conjunto de interacciones simbólicas que hace posible a su vez interacciones sociales que orientan el sentido de la vida. El ser humano no vive solo en el mundo, sino que da sentido a ese mundo mediante representaciones simbólicas. Quito no es ajena a este aspecto. La urbe ecuatoriana es el hogar del pueblo *kitu kara*, pueblo que se distribuyó por todo el largo y ancho de la zona que actualmente ocupa Quito y sus valles. Los descendientes de este pueblo habitan hoy

en día las periferias de la ciudad, algunos en comunas urbanas y otras en territorios convertidos en barrios.

Según datos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2012), existen 75 comunas en el área metropolitana. Las comunas son entidades territoriales de continuidad histórica vigentes desde antes de la constitución de la república y, por génesis histórica, adscritos al pueblo Kitu Kara de la nacionalidad kichwa del Ecuador. Han sido ellos mismos quienes han tomado en sus propias manos la revitalización y recuperación de sus antiguas costumbres, previo a ser casi eliminadas por los procesos de colonización y posterior modernización de la ciudad. A lo cual se suma la pérdida de gran parte de sus territorios ancestrales y originarios, los cuales fueron, de a poco, siendo absorbidos por el rápido crecimiento de la ciudad. Esto abre la posibilidad de mirar la realidad desde otras dimensiones: simbólicas, holísticas y trascendentes. Así, en las ciudades andinas las celebraciones son acciones culturales sobre la esfera pública, pero también de un tipo de prácticas vinculadas a lo “sagrado”, acciones que tienen que ver con los comportamientos de las gentes, con sus sentidos del gusto y que, de un modo u otro, se inscriben en los cuerpos (un ejemplo es realizar ofrendas, pagos, permisiones y rituales) para ambientar la posibilidad de permisividad en el campo de saberes y prácticas en sitios sagrados que permitan desarrollar la adquisición de artefactos y técnicas de uso en el oficio de escudriñar las memorias colectivas humanas y no humanas.

Lefebvre define este momento de la producción del espacio como aquel donde los espacios son vividos, se producen y modifican en el curso del tiempo. Representan formas de conocimientos locales y menos formales, como son las dinámicas simbólicas y saturadas con significados. Estos espacios están articulados en las vidas cotidianas y constituyen lo que Lefebvre llama “sitios de resistencia”. En estos encontramos una gran variedad de contradiscursos presentados por actores que se niegan a reconocer y a aceptar el poder hegemónico (Oslender, 2010).

Como sitio de resistencia, la ciudad de Quito ha sido el escenario, como se mencionó anteriormente, de varias marchas y manifestaciones encabezadas, en muchos casos, por la población indígena del país. El más recordado el de los noventa liderado por indígenas que marcharon para exigir el reconocimiento del Ecuador como Estado plurinacional,

solución a los inconvenientes de la Reforma Agraria, obras para las comunidades indígenas, entre otras. Más recientemente, en 2019 el mismo sector indígena lideró una gran marcha a nivel nacional, la cual se dirigió hacia la ciudad de Quito para reclamar y poner de manifiesto su rechazo al decreto 883 –aprobado por el expresidente Lenin Moreno–, principalmente por el aumento de los precios de combustible, que en el Ecuador tienen subsidio.

Aquella marcha paralizó el país entre el 2 de octubre y el 13 de mismo mes, en donde se observó la presencia de varias comunidades y nacionalidades que llegaron a la capital para unirse a la marcha. El fin era llegar al Palacio de Carondelet, casa de gobierno del Ecuador. Sin embargo, este fue cercado para evitar daños en la infraestructura del Centro Histórico de la ciudad. Lo mismo se repitió en 2022, cuando el presidente de ese entonces, Guillermo Lasso, intentó nuevamente elevar los precios del combustible.

Del mismo modo, podemos considerar como práctica de resistencia a las fiestas de raigambre indígena que toman lugar en la ciudad. Estas deben leerse y verse como espacios en donde las personas ponen de manifiesto y nos recuerdan que la ciudad tiene un pasado indígena. El caso de la fiesta de la yumbada de la Magdalena (Simbaña, 2018), es un claro ejemplo de cómo las poblaciones indígenas de la ciudad tienen su propia interpretación de esta ciudad que habitan. Para ellos, mediante la celebración del rito de cacería de la yumba infiel, se purgan los males que aquejan a la gente, toman lugar en el espacio público y profano para sacralizarlo con toda la simbología que contiene el rito de los yumbos; es un espacio de encuentro y compartir, pero también la oportunidad perfecta para apropiarse, aunque sea de manera momentánea, de un territorio que fue arrebatado por el avance de la ciudad moderna, pero que le han sobrevivido aquellos que velan por mantener vivas estas tradiciones y costumbres que permiten un escape a la contaminación del alma que ocasiona el estrés de vivir en una ciudad con problemas sociales, ambientales, demográficos y de seguridad.

Interculturalidad en la ciudad moderna

La interculturalidad pretende recuperar al sujeto (*nosotros*). En la pedagogía andina el conocimiento se aprende de manera colectiva y por uno mismo; hay muchos códigos y uno escoge los que le sirven. El conocimiento se entiende desde la cultura y se aprende por temporalidades, se entiende el mundo desde los mitos, en el caso de la muerte, los familiares dan la vuelta a la casa y siempre en contrarios a las manillas del reloj, y de igual manera, los cerros son una evolución espiritual humana.

La interculturalidad, en su sentido pleno, camina hacia la transformación de las relaciones de poder, más allá del diálogo y en constante construcción desde la gente. Más allá de un concepto es un proceso de autorreconocimiento de la diversidad con dignidad complementaria; es un espiral de autoconocimiento para superar el racismo, baja autoestima y para edificar el trato con dignidad. La interculturalidad promueve expresiones e ideas de otros (diálogo con horizontalidad), no solo con la verdad única sin comprensión mutua, sino con enriquecimiento, con resonancia, empatía y sinergia. En el encuentro entre diversos pero iguales se obtienen resultados colectivos, ricos en valores y complementariedad.

Desde lo relacional, alude a la forma elemental y general del intercambio entre culturas, es decir, entre personas, prácticas, saberes, valores y tradiciones culturales distintas, y que puede darse en condiciones de igualdad o desigualdad. Desde la funcionalidad, la interculturalidad es precisamente “funcional” al sistema existente, no aborda las causas de la asimetría y desigualdad social y cultural, sino que se limita a promover el diálogo, la convivencia y el respeto con el fin de incluir al diferente en la estructura social establecida, sin cuestionarla y manteniendo las condiciones que producen la exclusión social.

Por su parte, la interculturalidad –asumida críticamente– parte desde las problemáticas de la estructura social que causan la asimetría y la desigualdad entre personas y grupos culturales y que ubican a unos por encima de otros. Apunta entonces a la transformación tanto de relaciones entre personas y grupos culturales como a la de instituciones, estructuras y condiciones que generan y mantienen la injusticia, la inequidad, la “inferiorización” y la discriminación. Es decir, pretende superar la homogeneización

de la cultura y reconocer su diversidad, ya que, de lo contrario, esto solo perpetuaría situaciones y espacio de dominación. Apunta a la construcción de condiciones de ser, de estar, de pensar, de enseñar y de aprender desde el reconocimiento, la justicia, la equidad, la igualdad y la dignidad (Franco-Ch, F, & Orozco- V, M., 2014, pág. 29).

Propuesta del Estado Plurinacional e Intercultural

Dentro del escenario político, social e histórico del Ecuador de los últimos cuarenta años, cobran fundamental importancia los movimientos sociales y, en particular, el indígena, que a partir de los años noventa del siglo XX pasa a convertirse en el actor social más importante –condición que la tienen hasta la actualidad–.

Tras años de lucha y marchas masivas en 2008 sucedió el reconocimiento jurídico de los derechos colectivos en la Constitución. En el Art. 1, la Asamblea reconoce al país como plurinacional e intercultural (Asamblea Nacional, 2008). Otro avance fue que se reconocieron derechos a la naturaleza como un elemento esencial de la vida humana y social del planeta; y además se reconoció al Sumak Kawsay como componente transversal de la visión constitucional ecuatoriana. El Buen Vivir “representó un cambio de paradigma que incluyó y consolidó la visión ancestral en el sistema legal ecuatoriano, para la consecución de un desarrollo sostenible” (Figuera & Cujilema, 2017, pág. 51) o un desarrollo que pone énfasis en el ser humano y en la naturaleza. De esta manera, se reconoce la importancia del régimen democrático, de la ciudadanía y de las comunidades para el ejercicio de los derechos y responsabilidades para su ejercicio y disfrute.

Así, para Floresmilo Simbaña (2023)⁴, la concepción teórica y política de la plurinacionalidad parte de la combinación de una doble dimensión: la de clase y la de cultura. Estas dos formas de entender la realidad son indispensables para entender como el movimiento indígena concibe los derechos colectivos: por un lado, la realidad económica o de pobreza y de despojo que han vivido la mayoría de los ecuatorianos y particularmente de la población

4 Entrevista concedida para Danny Lamiña

indígena; y, de discriminación racial y cultural que han sufrido las poblaciones indígenas en las épocas coloniales y republicanas, por el otro.

Para Altmann, quien cita varios documentos de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (2012), la plurinacionalidad es un concepto que implica “[un] punto final de lucha decisiva por la liberación política y económica” (CONAIE, cit. Altmann, 2012, pág. 134) “de los indígenas y del pueblo, en el sentido que garantiza una verdadera democracia y el fin del eurocentrismo y del etnocentrismo” (Altmann, 2012, pág. 134). Es decir, implica reconocer a las diferentes nacionalidades indígenas como sujetos de derecho, con sus propias formas de vida, organización social, política y económica, dentro del marco del Estado ecuatoriano. Esta idea busca superar la concepción de un Estado homogéneo y promover el respeto a la autonomía y autodeterminación de las nacionalidades indígenas.

Así, el Estado Plurinacional se basa en tres líneas: la construcción de una sociedad intercultural, la transformación del Estado y de la economía en el sentido de una democratización e inclusión de la diversidad, y la construcción del Estado de abajo, desde los gobiernos territoriales comunitarios que manejan los territorios de las nacionalidades indígenas y no-indígenas del país (CONAIE, 2007, cit. en Altmann, 2012, pág. 135).

La discusión de la plurinacionalidad no es una cuestión étnica o meramente cultural que reconoce el peso de las comunidades, sino que es un concepto que cuestiona las bases del poder estatal a favor del poder social. En la teoría clásica liberal del Estado, el mismo Estado tiene sus contrapoderes (ejecutivo, legislativo, judicial), pero desde la visión del movimiento indígena, esta división de poderes son el mismo Estado, es por ello por lo que debe existir un contrapeso o un contrapoder directo a ese Estado nacional, que serían los gobiernos comunitarios.

Luego de la proclamación de la Constitución en el año 2008, se han dado una serie de avances y retrocesos en el cumplimiento de los derechos colectivos y en la construcción de un Estado plurinacional. Para Simbaña (2023) existen dos grandes ámbitos en la concreción de los derechos colectivos luego del 2008. El primero es el ámbito judicial y el segundo es el de administración en todos los niveles del Estado (gobierno

central, prefecturas, municipios y juntas parroquiales) en donde no se han cumplido los preceptos constitucionales ni de los tratados internacionales de derechos colectivos.

Para Gonzáles (2007), la interculturalidad no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un propósito superior y es el de construir una sociedad más justa y equitativa, sin beneficios para pequeñas élites y grupos de poder. Tal vez el establecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) haya sido un gran paso en miras a dicha sociedad soñada, pero ¿En realidad se trata de un logro? Pensemos en cómo se ejecuta el currículo de EIB. Este está dirigido solamente para personas de procedencia u origen indígena, no más. Si en realidad fuese intercultural debería estar dirigido para toda la población del país. Entonces, queda esa duda, aunque muchos ya se habrán cuestionado esto, y es que la EIB es en realidad otra manera más de dominación.

En la arena política tal vez es en la que más haya avanzado el proyecto de interculturalidad. Se destaca que una de las experiencias de manejo plurinacional e intercultural y de aplicación de derechos colectivos las han llevado a cabo las alcaldías ganadas electoralmente por el Movimiento Plurinacional Pachakutik, como sucedió en gobiernos autónomos descentralizados como: Cotacachi, Cañar, Guamote, Colta y posteriormente el Municipio del cantón Cayambe. En este último, se aplicaron los derechos colectivos como una aplicación directa de la Constitución, pero no se creó una normativa jurídica para respaldarla. Sin embargo, construyeron una ordenanza municipal para regular la inscripción de las sentencias comunitarias en el registro del régimen de propiedad de tierras comunitarias, para que estas puedan ser ejecutadas como si fueran las sentencias de los jueces nacionales. La propiedad colectiva y comunitaria tiene vigencia en Ecuador y se enmarca en preceptos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, concnientes a Ciudades y comunidades sostenibles.

En el momento actual del movimiento indígena existen dos posiciones alrededor de los derechos colectivos, y que giran en torno a la autodeterminación y la plurinacionalidad. Una de las corrientes manifiesta que la plurinacionalidad establece una especie de autonomía comunitaria general o parcial, en la que es suficiente informar al Estado central de las decisiones tomadas. Otra corriente dice que la autodeterminación significa

una democracia combinada, en la que el Estado y las comunas tienen cada uno su rol. Aquí, la autodeterminación significa que se debe buscar la cooperación y coordinación no solo en la justicia, sino en todo el campo de la acción política.

Como podemos observar, en ambas perspectivas el Estado debería hacer grandes cambios estructurales, tanto en el Estado central como en todos los gobiernos seccionales. El Municipio de Quito, como capitalidad, tendrá que convertirse en un referente de aplicabilidad de la plurinacionalidad e interculturalidad a corto, mediano y largo plazo. Esto permitirá ejercer la plurinacionalidad e interculturalidad para la cohesión social, asumiendo la importancia de los sujetos de derechos y promoviendo el compromiso de la ciudadanía para constituirse como ciudadanos activos y actores sociales por el derecho a la ciudad.

Conclusiones

La interculturalidad estrechamente vinculada con la identidad supone una dialéctica entre identidades y alteridades, lo cual requiere tener muy en claro conceptos sobre pertenencia, diferencia y otredad, ya que ha de reconocerse que no somos seres homogéneos, sino diversos, sin que eso signifique que seamos antagónicos. En otras palabras, el proyecto intercultural en la ciudad moderna trata de superar las prácticas y acciones que perpetúan el racismo imperante en la urbe y, en cambio, toma en consideración todas las posturas y opiniones de los distintos grupos que en ella habitan. Al incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones y fiscalización del trabajo de las autoridades.

La propuesta del modelo de ciudad plurinacional e intercultural en la ciudad de Quito deberá construirse desde todos los territorios y sus niveles de gobierno, fortaleciendo la organización barrial, ciudadana y comunal. El Municipio de Quito deberá garantizar los derechos humanos y colectivos, lo cual debe escalar a nivel del Estado central y régimen descentralizado, junto con sus deberes primordiales (respetar, proteger y promover los derechos colectivos) sin ningún tipo de discriminación. El papel del Estado deberá prevalecer con los derechos humanos en

contextos de injusticias y desigualdades, para asegurar una vida digna a las personas y colectivos. La interculturalidad y plurinacionalidad no solo deben quedar en papel, en la Constitución, sino que se deben transformar en procesos reales, creando espacios de diálogo, de intercambio y de transmisión de conocimientos y experiencias de los distintos grupos humanos que habitan en la ciudad, pues no solo debe estar dirigido a colectivos y/o comunidades indígenas, sino al público en general. Del mismo modo, se debe reconocer y garantizar el ejercicio de ejecución de derechos colectivos de comunas y comunidades indígenas de la ciudad, especialmente su derecho a autogestión y autodeterminación, siendo que todos los niveles de gobierno deben respetar este derecho constitucional. Con esto se pretende que los gobiernos respeten el territorio y formas de organización locales de estas poblaciones.

Esta apuesta por la interculturalidad crítica se fundamenta epistémicamente en el diálogo de saberes, que critica de manera profunda los monólogos hegemónicos de todo tipo y que busca la construcción de horizontes diversos por el bien común, es decir, respetando las especificidades de cada grupo poblacional. Lo cual nos permite pensar la interculturalidad como resultado de conocimiento y autoconocimiento en situaciones de respeto y complementariedad, como un territorio de paz, con proyectos de vida para imaginar y soñar y, por qué no, para ejecutar proyectos interculturales que promuevan la cohesión social.

Bibliografía

- Altmann, P. (2012). Interculturalidad y plurinacionalidad como conceptos decoloniales. En *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*.
- Ansión, J. (1994). La interculturalidad como proyecto moderno. Obtenido de <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/La%20interculturalidad%20como%20proyecto%20moderno.pdf>
- Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Capel, H. (2003). A modo de introducción: los problemas de las ciudades. *Urbs, civitas y polis*. En H. Capel. *Ciudades, arquitectura y espacio urbano, Colección Mediterráneo Económico*.

- Carrión, F. (2005). El centro histórico como proyecto y objeto de deseo. *EURE*, 93, (págs. 89-100).
- Carrión, F. (2005). Planificación de la ciudad de Quito. *Mundo Diners*.
- Casgrain, A; Janoschka, M. (mayo-agosto de 2013). Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile Andamios. (U. A. México, Ed.) *Andamios Revista de Investigación Social*, 10(22), págs. (19-44).
- Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. (1991). OIT.
- De Maximy & Peyronnie, K. (2002). *Quito Inesperado*. Quito: Ediciones Abya Yala. Quito.
- Estrella, S. (18 de julio de 2020). La doble conciencia: el purgatorio del mestizo. *El Comercio*, pág. 6. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/doble-conciencia-purgatorio-mestizo-ecuador.html>
- Figuera C., & Cujilema, K. C. (2017). El sumak kawsay desde la perspectiva del sistema jurídico ecuatoriano. *Justicia* (23), págs. 51-70.
- Franco- Ch, F, & Orozco- V, M. (2014). Experiencia de interculturalidad y uso de tecnologías de la información y la comunicación en la mediación pedagógica. 15(31), 2 Retrieved February 26, 2024, from <http://www.scielo. InterSedes>, 15(31), 8-35.
- Godar, H. (1998). *Quito, Guayaquil: Evolución y consolidación en ocho barrios populares*. Quito: IEFA-CIUDAD.
- González Ortiz, F. (2007). Crítica de la interculturalidad: la construcción de un proceso en el marco de la modernización. En *Cuadernos Interculturales*, No. 7, 85-94.
- Grijalva, A. (2009). Introducción ¿Qué son los derechos colectivos? En M. P. Avila Ordóñez, & M. B. Corredores Ledesma, *Los Derechos Colectivos. Hacia su efectiva comprensión y protección* (págs. xv-xviii). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Harvey, D. (2008). “ El derecho a la ciudad” en *New left review*, No. 53, 23-39. Obtenido de <https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.

- Kingman, E. (2006). *La ciudad y los otros Quito 1860-1940 Higienismo, ornato y policía*. FLACSO.
- Lefebvre, H. (1976, 1968). *El derecho a la ciudad*. Península
- Lefebvre, H. (1983). La ilusión urbanística. En *La Revolución urbana* (págs. 156-169). Madrid: Alianza.
- MDMQ. (2011). *Informe primer encuentro de Comunas y Comunidades ancestrales de Quito*.
- MDMQ. (2022). Ordenanza No. 038-2022. Obtenido de: <https://zonales.quito.gov.ec/wp-content/uploads/ORD-038-2022-Participacion-Ciudadana.pdf>
- Oslender, U. (2010). La búsqueda de un contra-espacio: ¿hacia territorialidades alternativas o cooptación por el poder dominante? (E. Complutenses, Ed.) *Geopolítica(s)*, 1, 95-114. Obtenido de Banco de la República. Recuperado el 1 de mayo de 2014.
- Radcliffe, S., & Westwood, S. (1999). *Rehaciendo la Nación, lugar, identidad y política en América*. Quito: Abya Yala.
- Simbaña, F. (2005). Plurinacionalidad y derechos colectivos. El caso ecuatoriano. En P. Dávalos, *Pueblos indígenas, Estado y Democracia* (págs. 197-215). CLACSO.
- Simbaña Pillajo., (2018). *La danza de la yumbada de la Magdalena*. Quito: Abya Yala
- Tapada, T., & Arbac, S. (2011). Proyectos de regeneración urbana en Barcelona contra la segregación socioespacial (1986-2009): ¿Solución o mito? *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, Año 6, núm. 17, 187-222.
- Tuan, Yi-Fu. (2007). *Topofilia: un estudio de las percepciones, actitudes y valores sobre el entorno*. Melusina.
- Zanotti, A. (2014). La cuestión urbana en el pensamiento de Manuel Castells y David Harvey. Aportes a la discusión. *Urbanismo estratégico y separación clasista. Instantáneas de la ciudad en conflicto*.

Mujeres, familias y cuidados

Dolors Comas d'Argemir¹

La importancia social del cuidado²

Denominamos cuidado a las actividades vinculadas a la gestión y mantenimiento cotidiano de la vida, de la salud y del bienestar de las personas. La familia es la principal institución asistencial, a la que la sociedad delega la protección y bienestar de sus miembros y son las mujeres las principales responsables de cuidar, tanto si se hace en la familia de forma no remunerada como en los empleos de cuidados.

Joan Tronto aporta una definición de cuidado que va más allá de la intimidad del hogar para incorporar la mayoría de las actividades en que nos involucramos los seres humanos para mantener la vida. El cuidado, nos dice, es la “actividad característica de la especie humana que incluye todo lo que hacemos con vistas a mantener, continuar o reparar nuestro ‘mundo’, de manera que podamos vivir en él lo mejor posible. Este mundo incluye nuestros cuerpos, nuestras individualidades y nuestro entorno, que buscamos tejer juntas en una red compleja que sostiene la vida. (Tronto, 1993: 103). Dos ideas retener: 1) el cuidado no solo mantiene la vida, sino que también proporciona bienestar; 2) el cuidado se asienta en vínculos sociales, construye sociedad.

1 Catedrática de antropología social y cultural, Departamento de Antropología, Filosofía y Trabajo Social, Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España). Correo: dolors.comasdargemir@urv.cat

2 Este artículo se basa en dos proyectos de investigación. El primero es “El compromiso de los hombres con los cuidados de larga duración. Género, generaciones y culturas del cuidado”, Proyectos I+D+I del Ministerio de Economía y Competitividad. (FEM2017-83517-R). El segundo “El cuidado importa. Impacto de género en las cuidadoras/es de mayores y dependientes en tiempos de la Covid-19”, Fondo Supera COVID-19 Santander-CSIC-CRUE.

En la cotidianidad predomina que nos cuidemos los unos a los otros, y es en lo que consiste el autocuidado en palabras de Eduardo Menéndez (1992). Pero en las situaciones de enfermedad, discapacidad o pérdida de autonomía, así como también en el caso de la infancia, se requiere que terceras personas intervengan para resolver las necesidades básicas de la vida diaria. Es lo que Mary Daly y Jane Lewis denominan cuidado social, que definen como “el conjunto de las actividades y las relaciones que intervienen en la satisfacción de las necesidades físicas y emocionales de las personas adultas dependientes y de los niños, y los marcos normativos, económicos y sociales en los que aquellas se asignan y se desarrollan” (2000: 284). Además de la familia, como principal institución asistencial, el cuidado es provisto también desde los servicios públicos y los que proporciona el mercado. La necesidad de incorporar el sector comunitario a este esquema hace que se sustituya el triángulo del bienestar por el diamante del cuidado, como representación de la arquitectura institucional de provisión de cuidados (Razavi, 2007). Familia, Estado, mercado y comunidad son pues los agentes de provisión de cuidados. El papel de cada uno de ellos depende de la fortaleza que tengan las políticas públicas, de manera que los países con políticas de cuidado débiles han de recurrir más a la solidaridad familiar e intergeneracional (Saraceno, 2010).

El cuidado no solo es existencialmente importante; también lo es en términos cuantitativos: la mayor parte del trabajo humano es el de cuidado (sea remunerado o no) y la mayor parte de él lo hacen mujeres. Las mujeres son quienes cuidan en las familias, y las mujeres son claramente predominantes en los trabajos relacionados con la salud, el trabajo social, el cuidado social y la educación. Y cabe destacar que con independencia del nivel de cualificación y de instrucción que se requiera, el trabajo consistente en ocuparse de otras personas se minusvalora y entraña menor remuneración que otras actividades (Razavi & Staab, 2010).

El cuidado ha sido abordado desde distintas disciplinas académicas, pero subrayaré las aportaciones de la economía feminista, porque contribuyeron visibilizar lo invisible y esto supuso un importante empuje académico. Todo este cuidado cotidiano que se da en el día a día es la parte sumergida del iceberg, que es la metáfora que sirve para representar el conjunto del sistema económico y social. El cuidado se encuentra

en esta parte del iceberg que no vemos, es lo que no se nombra como trabajo, aunque ocupe tiempo, es lo que no se cuenta en los presupuestos, lo que no se remunera (pero que sí hemos de pagar si lo compramos en el mercado). Está en la base y aguanta el sistema, pero no se politiza porque se envuelve en obligaciones morales y afectivas (Carrasco et al., 2011: 72). Como muestra de ello: en la actualidad, y a pesar de las políticas públicas existentes, el mayor peso en cuidar recae en las familias, y solo aparece en la punta del iceberg el cuidado que se transfiere a servicios del Estado o del mercado (sin que las familias pierdan ni su responsabilidad ni el control).

La literatura académica reciente sobre cuidados, con importantes aportaciones desde América Latina, que se centra en los campos de la teoría política (Tronto, 2013), la economía feminista (Carrasco, 2006; Durán, 1988, 2018; Esquivel, 2011; Pérez-Orozco, 2006, 2014), la sociología (Araujo & Hirata, 2021; Batthyány, 2015; Faur, 2014; Federici, 2013; Mandell, 2010), o la antropología (Comas-d'Argemir, 2020; Esteban, 2017; González & Guizardi, 2021; Thelen, 2015), nos proporciona conceptos y teorías novedosas que subrayan las injusticias de género y las injusticias sociales subyacentes al modo en que se organizan los cuidados, atravesados por desigualdades de género, clase, raza y extranjería. Debido a su trascendencia, el cuidado es hoy un componente fundamental para la equidad de género y para la justicia social nacional y transnacional.

La crisis de los cuidados

El actual modelo de cuidados basado, en gran parte, en la familia y, sobre todo, en el esfuerzo de las mujeres, plantea a día de hoy serias dificultades y comienza a chocar con cambios de gran calado producidos en la estructura social y en las expectativas y comportamientos sociales. Los grandes procesos sociodemográficos, por un lado, junto con profundos cambios sociales y culturales, por otro, nos abocan a un replanteamiento de las condiciones en las que hasta ahora se han desenvuelto la solidaridad intergeneracional y las relaciones de género en el marco de los cuidados. Es lo que la literatura académica ha identificado como “crisis de los cuidados”

(Pérez-Orozco, 2006, Benería, 2008) y que refleja la tensión entre el capital, el empleo, la reproducción humana y los cuidados.

El incremento de la longevidad junto a la disminución de la natalidad provocan un cambio sustancial en las dinámicas demográficas. Hemos pasado de un régimen de alta mortalidad y alta natalidad, a otro en que se invierten las variables anteriores: se reduce la mortalidad (especialmente entre los mayores de 55 años) y disminuye la natalidad. En otras palabras: vivimos más tiempo y hacemos menos hijos.

Efectivamente, la esperanza de vida al nacer se ha incrementado sustancialmente en muy pocos años en todos los países del mundo. Comparando los años 1960 y 2019, comprobamos que Argentina pasa de los 65,1 años de esperanza de vida a los 76,7; Brasil, de los 54,2 a los 75,9; Chile, de los 57,3 años a los 80,2; Colombia de los 57,2 a los 77,3; Ecuador, de los 53 a los 77; México, de los 57,1 a los 75,1.³ En España se comenzó el siglo XX con tan solo 34 años de esperanza de vida al nacer, situándose en 69,1 años en 1960 y en 83,6 años en 2019, siendo uno de los países más aventajados del mundo en este terreno (García, 2015). Esta disminución de la mortalidad, que es un triunfo histórico y una democratización de la supervivencia, tiene a su vez importantes desafíos relacionados con las necesidades de cuidados, que se alargan durante más años y tienen mayor complejidad. Y esta es una de las vertientes demográficas que incide en la crisis de los cuidados.

La otra vertiente es la disminución de la natalidad, que también se ha producido a escala mundial. El índice de fecundidad de España en el 2019 fue tan solo de 1,2 hijos por mujer, muy alejada de la tasa de reemplazo de la población (2,1 hijos por mujer). También están por debajo de esta tasa de reemplazo países como Brasil (1,7); Chile (1,6) y Colombia (1,8), rozándola en México (2,1) y Argentina (2,2).⁴ Aunque en algunos países esta reducción se ha debido a políticas específicas, la baja natalidad es una expresión de la crisis de los cuidados, por las dificultades de hacer compatible la maternidad con las actividades sociales, laborales y políticas (Esteve et al, 2016). Como señaló Alva Myrdal, Premio Nobel de la Paz, “lo que debe protegerse no es tanto el derecho al trabajo de las mujeres casadas como el derecho de

3 Datos del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN>

4 Datos del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.TFRT.IN>

las mujeres trabajadoras a casarse y tener criaturas”, apelando a unas lógicas de conciliación que no solucionan estas cuestiones (Torns, 2005).

Estos cambios demográficos han venido acompañados de cambios sustanciales en las familias que contribuyen a disminuir su potencial cuidador: cada generación tiene menos hijos que la anterior; los hogares se han hecho más pequeños y la familia extensa se ha reducido considerablemente. Las mujeres reclaman igualdad en los comportamientos familiares, participan en el mercado de trabajo y no desean abandonarlo, por lo que tienen menor disponibilidad para cuidar. Los hombres, por su parte, se han incorporado tímidamente al cuidado de hijos e hijas y en menor medida al de personas mayores y dependientes (Comas-d’Argemir y Soronellas, 2019). A ello hemos de añadir la diversidad de formas de convivencia existentes hoy (familias recompuestas, monoparentales, parejas de hecho, parejas homosexuales...) que modifica el contenido de los vínculos de parentesco y las obligaciones asociadas a ellos (Roigé y Soronellas, 2018). También han cambiado substancialmente las formas de la solidaridad familiar intergeneracional, como fruto de la longevidad y del deseo de autonomía económica y personal tanto de las personas mayores como de las más jóvenes (Conlon et al., 2016; Soronellas et al., 2020).

A pesar de estos cambios demográficos y culturales que hacen inviable un sistema de cuidados basado en el modelo tradicional, en que el cuidado se sitúa puertas adentro de los hogares (Durán, 1988), la familia continúa siendo el referente sobre el que se asienta la organización social del cuidado. Es cierto que en muchos países se han desarrollado políticas públicas de cuidado, para subministrar prestaciones y servicios (públicos o privados) y para subministrar tiempo (políticas de conciliación). Sin embargo, son políticas que complementan lo que la familia hace.

La crisis de los cuidados, que se basa en esta centralidad de la familia en el cuidado y sus dificultades para poder proveerlo, ha propiciado que se recurra a empleadas de hogar, cuyos bajos salarios y falta de derechos reconocidos, las convierte en una opción viable para muchos hogares. La creciente globalización y mercantilización del cuidado de mayores y de niños y niñas en los hogares ha reavivado dinámicas de inferiorización, racialización y explotación laboral de mujeres migrantes (Anderson, 2000; Glenn, 2000; Bofill-Poch y Márquez, 2000; López Estrada, 2021). En el marco de

la feminización de las migraciones a nivel global y de una nueva división internacional del trabajo reproductivo (Sassen, 2003), la externalización del cuidado mediante este tipo de contratación, más que resolver, conlleva una transnacionalización de la crisis de los cuidados en base a ejes de poder.

Familia y cuidados. Las obligaciones morales tienen género

Género y parentesco se configuran como variables significativas en la atribución de las responsabilidades de cuidado. La literatura académica ha subrayado el papel del género, y ha mostrado ampliamente la responsabilidad de las mujeres en los cuidados y sus efectos en las desigualdades de género, así como la variabilidad de respuestas, negociación y agencia de las mujeres que se producen en el contexto de los cambios generacionales y de las condiciones socioeconómicas en su intersección con la edad, las clases sociales o la etnia. Pero el cuidado es también parentesco. Las mujeres que cuidan no solo lo hacen por el hecho de ser mujeres, sino en su calidad de madres, esposas, hijas, o incluso como parientes políticos (suegras, nueras, cuñadas). Las familias jerarquizan a sus miembros a partir de una estructura según la cual el género, la posición genealógica y la generación se combinan para distribuir las responsabilidades de cuidado entre sus miembros. Son relaciones que generan afecto, obligaciones, solidaridades, pero también conflictos, tensiones y explotación.

Las normas de género y de parentesco contribuyen a marcar las obligaciones, el comportamiento que se considera socialmente “apropiado” (Finch, 1989). No somos solo mujeres u hombres, madres o padres, sino que nos comportamos como tales. Es “hacer género” y “hacer parentesco” (Comas-d’Argemir y Soronellas, 2019) desde una concepción performativa de ambos conceptos. Y subrayo lo de “ambos” conceptos porque, a diferencia del género, el parentesco ha sido muy poco tenido en cuenta en los análisis sobre cuidados, se da por supuesto y se naturaliza.

Las relaciones de parentesco, como las de género, son construcciones sociales. Tienen como elemento distintivo respecto a otro tipo de relaciones sociales el factor de la moralidad a partir de la cual se establece el deber,

la obligación y la responsabilidad de cuidar. Es lo que Sahlins (2013) ha denominado *mutuality being*, este vivir, sentir y morir a través de los demás (*relatives live each other's lives and die each other's deaths*).

Tal como he desarrollado en otro lugar (Comas-d'Argemir, 2017a), en el contexto familiar conviven tres regímenes morales en relación a los cuidados: el cuidado como don, el cuidado como reciprocidad y el cuidado como mercancía. a) El cuidado tiene las características del don, ya que implica dar sin esperar nada a cambio, aunque sí lo haya, pues, si recordamos la lógica del don (Mauss, 1991), el hecho de dar se vincula al de recibir y devolver, generando así vínculos sociales. Los objetos de la donación son las actividades para cubrir las necesidades de la persona cuidada y el tiempo necesario para realizar estas actividades. b) La reciprocidad es el don diferido en el tiempo. Dar, recibir y devolver cuidados se inscribe en un circuito de reciprocidad intergeneracional. La circulación de cuidado entre familias y entre generaciones está conectada con los cambios sociales de alcance más amplio que modifican las formas de cuidar y de recibir cuidados. c) El cuidado es también una mercancía cuando se delega a otras personas y se paga por cuidar. Esta delegación se basa en la división conceptual entre las actividades técnicas o instrumentales del cuidado (vestir, alimentar, higiene personal, movilidad, etc.) y las dimensiones emocionales, afectivas y morales desde las que se asume la responsabilidad de cuidar (acompañar y gestionar). Esta dualidad permite que se puedan delegar las ayudas técnicas y pagar a otra persona para que las realice, mientras que la responsabilidad del cuidado y el afecto se consideran propios del ámbito familiar.

Así, pues, en el trabajo de cuidados se intercambian dones y salarios, pero ambas dimensiones, la moral y la económica no actúan necesariamente por separado. El cuidado es trabajo tanto si es remunerado como si no y puede ser considerado un don incluso cuando se cobra por ejercerlo. Cuidar en el entorno familiar, tiene una fuerte carga emocional y subjetiva que contribuye a esencializar el cuidado interpretándolo bajo el código moral del parentesco que obliga (a las mujeres principalmente) a “cuidar por amor”. Esto constituye un mecanismo eficaz para invisibilizar el cuidado como trabajo, para ocultar su dureza y las situaciones de desigualdad que entraña, para desproveerlo de su lógica económica y para seguir vinculándolo a un determinado tipo de feminidad.

Las bases morales de los cuidados tienen significados distintos para hombres y mujeres y reflejan su posición en la división sexual del trabajo y en el ciclo vital. Regalar, o donar, no se hace libremente. Tiene que ver con lo que se considera apropiado desde las bases morales del género y del parentesco. Es por ello que afirmamos que el don y la reciprocidad tienen género cuando se trata de cuidar.

¿Quién hace qué en los hogares?

Cuidar de niños y niñas, y cuidar de personas mayores en situación de dependencia es muy demandante en actividades y tiempo, condicionan la vida de las familias, modifican el espacio doméstico y cambian el lugar del trabajo remunerado y del cuidado en las vidas de mujeres y hombres, con especial incidencia en las mujeres. Nos centraremos a continuación en cómo se distribuye el trabajo doméstico y de cuidados en los hogares entre hombres y mujeres, tomando en consideración que en el cuidado intervienen, además, otros agentes, dependiendo del grado de externalización de las actividades de cuidado, la disponibilidad de servicios públicos o privados para cuidar, y las facilidades que suministran las ciudades como espacios donde se concentran los servicios y equipamientos. Haremos especial hincapié hasta qué punto los hombres se incorporan al cuidado en los hogares, pues expresa las dinámicas cambiantes que se producen en la actualidad (Comas-d'Argemir, 2016).

Familia, mercado, Estado y comunidad son los agentes que intervienen en el cuidado social, tal como hemos señalado más arriba. El ensamblaje de recursos que proceden de estos cuatro agentes es complejo y puede ser una auténtica filigrana encajarlos (se han de hacer malabarismos, señala Leonor Faur, 2014). Conforman lo que hemos denominado un “mosaico de recursos de cuidado”, que es el conjunto de apoyos y servicios que se utilizan para cuidar, sean de tipo familiar, comunitario, prestaciones públicas, empleadas en el hogar, así como servicios de cuidado públicos o privados (Soronellas et al., en prensa). La capacidad para movilizar recursos depende del capital económico, social y cultural de las familias. En la disponibilidad de servicios, también marca diferencias vivir en una zona urbana o rural. La

atención a la infancia o a adultos dependientes tiene dinámicas diferenciadas, aunque en ocasiones convergen en un mismo contexto familiar.

Cuidar a niños y niñas: distribución del trabajo

Para la infancia tiene gran importancia el cuidado familiar, el tiempo que se le puede dedicar y su distribución entre mujeres y hombres. Las encuestas realizadas en España (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2017) muestran que el ideal de familia es que padres y madres tengan trabajos remunerados similares y que hay que repartir las tareas domésticas y los cuidados. Pero cuando se contabiliza quiénes hacen las distintas tareas en los hogares, la balanza se inclina en las mujeres y las diferencias respecto a los hombres aumentan cuando se tienen hijos. Como expresa Sandra Escapa (2021), “el espejismo de la igualdad desaparece al tener hijos”. Hochschild (1989) bautizó como revolución estancada al aumento de mujeres con doble jornada (laboral y doméstica) que no está acompañada por un aumento equivalente de la participación de los varones en la esfera doméstica.

Las mujeres son pues quienes de forma mayoritaria se encargan de las tareas de crianza, tal como se ha constatado en numerosos estudios (Durán, 1988; Esquivel et.al., 2012; Faur, 2014; Julià y Escapa, 2014; Wainerman, 2007). La implicación de los padres ha crecido en los últimos años, y se sabe que es beneficiosa para el bienestar de los hijos. Sin embargo hay variaciones entre países y entre grupos sociales, por lo que podemos señalar que existe esta tendencia pero no podemos generalizar. Son relevantes las investigaciones realizadas en Latinoamérica que se han focalizado en las nuevas formas de paternidad y el cuidado de la infancia (Aguayo et al., 2016; Lorena, 2007; Olavarría, 2005; Rebolledo, 2008; Salguero, 2007; Salguero & Pérez, 2008), reflejando la tendencia de que poco a poco aumentan las familias en que la implicación de los padres es mayor. Hay que tener en cuenta, además, que las familias tienen actualmente una gran diversidad de formas de convivencia que inciden en las distintas pautas de cuidado. Así, entre las familias recompuestas a causa del divorcio, la distribución del cuidado puede modificarse en determinados días de la semana o del mes, según sean los acuerdos de la custodia infantil. Las familias monoparentales, por su parte, concentran la responsabilidad del cuidado en la progenitora, con la dificultad que ello supone.

Podemos distinguir tres modelos de conciliación entre hombres y mujeres:

- Roles tradicionales, en que los padres tienen poca implicación. En este caso, las mujeres hacen menos horas de trabajo remunerado o lo abandonan, al considerarlo una ocupación secundaria.
- Mayor implicación de los padres, aunque las mujeres dedican más tiempo al cuidado. En este caso los hombres no cambian su vida sustancialmente ni ponen en peligro su trabajo. Huyen de los conflictos y “ayudan” a cuidar, especialmente en las actividades interactivas, relacionadas con el ocio y el deporte.
- Tendencia a una elevada corresponsabilidad, en que los padres son intercambiables con las madres. Esta mayor implicación masculina no hace disminuir la dedicación de las mujeres, que se mantiene elevada también, pues esto ocurre cuando ambos comparten la importancia de la parentalidad positiva (Julià y Escapa, 2014).

Así como la implicación de la madre en el cuidado aparece como obligatoria, la del padre es una opción, depende de la voluntariedad. En la investigación que realizamos al respecto (Comas-d'Argemir, 2017b), pudimos mostrar que es muy importante la actitud de las mujeres a la hora de negociar estas cuestiones e impulsar la participación masculina. Suele jugar en contra el entorno, especialmente el laboral, pero también el de las propias amistades masculinas.

Sí pudimos observar, en todo caso, una generalizada tendencia entre los padres jóvenes a no querer reproducir la figura del padre ausente y autoritario, pero, a diferencia de las mujeres, no tienen referentes en los que reflejarse. Los hombres han sido enseñados en las tareas domésticas y de cuidado por sus parejas mujeres, pasando a menudo de una prohibición de realizar estas actividades por parte de sus madres a una obligación por parte de sus parejas, a quienes atribuyen el conocimiento y experiencia en los trabajos domésticos y de cuidados. Los acuerdos de pareja y las facilidades por parte de las empresas facilitan una mayor participación de los hombres en el cuidado de la infancia (Abril et al., 2015; Bogino et al., 2021; Scambor & Gärtner, 2021). También los permisos parentales iguales e intransferibles impulsan esta mayor implicación masculina,

(Castro-García, 2016; Castro-García & Pazos-Morán, 2015). Su reciente implantación en España no permite evaluar todavía su impacto en la distribución de responsabilidades.

Para el cuidado de la infancia, las familias acostumbran a contar con apoyos de la familia extensa, entre los que el papel de abuelos y abuelas es protagonista. El estudio *Grandparenting in Europe* (Glaser et al., 2020) afirma que en España el 17 % de los abuelos se encarga del cuidado intensivo de sus nietos/as, que se hace sin retribución alguna, a partir de la obligación moral de ayudar a sus hijos e hijas. Pero en los países donde la población emigra en búsqueda de trabajo y se conforman familias transnacionales el papel de las abuelas se refuerza todavía más. Cuando emigran las madres, la cuidadora substituta por excelencia es la abuela, sobre todo la materna, en la que se confía plenamente a partir de los principios de género y parentesco y por haber mostrado ya su capacidad cuidadora. De acuerdo con Gail Mummert (2019) este es un fenómeno frecuente en América Latina, donde confluyen estas migraciones de las madres y una arraigada práctica de circulación de niños y niñas entre parientes

Además de las horas que niños y niñas pasan en los centros escolares, hemos de añadir otros apoyos externos para cuidar: los arreglos comunitarios de tipo informal (entre amistades, vecindario), las actividades extraescolares, las actividades de ocio y de deporte

En el caso de la infancia, predomina el cuidado suministrado por la familia, por la familia extensa y por las redes comunitarias, mientras que el empleo para cuidar es minoritario, pues se reduce a las familias con más recursos (*nannies*), o bien es una práctica puntual y esporádica (*au pairs*, o *canguros*).

Cuidar de personas mayores y dependientes: distribución del trabajo

Afrontar las necesidades de cuidado de las personas mayores es un reto para las sociedades actuales (Buch, 2015; Tobío et al., 2011). Como señala Sílvia Federici (2015), el cuidado en la vejez, a diferencia del de la infancia, tiene el estigma de no aportar valor. El modelo de atención está altamente centrado en la familia y específicamente en el rol de las mujeres. Los hombres asumen este cuidado cuando tienen disponibilidad para conciliar con el trabajo,

están jubilados o no les queda alternativa. Además del género, la proximidad residencial también predispone al cuidado familiar, así como la soltería o el hecho de ser hijo o hija únicos (Comas-d'Argemir y Soronellas, 2019).

Cuidar a una persona dependiente en el hogar puede llegar a ser absorbente, tensionante, totalizador, especialmente cuando se prolonga varios años y la persona requiere cada vez más atención. Pero, además, se hace con recursos escasos y las piezas del mosaico de recursos son difíciles de encajar. Se necesita ayuda externa y las situaciones de gran complejidad demandan conocer una tecnología y unos saberes específicos. En el caso de España, los servicios de atención domiciliaria, cumplen estas funciones, con personal profesionalizado y preparado para tratar estas situaciones, pero estos servicios, cuando son públicos, resultan totalmente insuficientes. El apoyo de la familia extensa y el apoyo comunitario, aunque puedan ser puntuales, resultan esenciales también. Así como la utilización de la teleasistencia y, especialmente, de los centros de día, que no solo son beneficiosos para las personas que los utilizan, sino que, además, proporcionan respiro a la persona cuidadora. Los centros residenciales aparecen como el último recurso para el cuidado de personas adultas en situación de dependencia. No es una opción deseada, pero sí necesaria cuando se llega a situaciones que no se pueden atender en el hogar. La falta de servicios públicos de cuidados y el elevado coste de los privados ha sido una constante en España, lo que ha propiciado el empleo de mujeres migradas para cuidar en los hogares, con salarios y condiciones laborales muy precarias, lo que ha estado potenciado por las políticas migratorias, al suponer un considerable ahorro en gasto social, aunque ello implique elevados costes personales (Anderson, 2012).

En el caso de la participación masculina en los cuidados de mayores y dependientes, podemos distinguir tres situaciones, a partir de la investigación que realizamos en España (Comas-d'Argemir y Soronellas, 2019):

- Maridos que cuidan de sus esposas. Son el grupo masculino que más cuidado directo realiza, aunque esto se halla muy invisibilizado. Esta situación se produce cuando hombres y mujeres envejecen en pareja. En estos casos, la implicación masculina aumenta con la edad y los hombres con más de 80 años se implican en un 52 % más que las

mujeres, tal como ha mostrado una encuesta realizada en Barcelona (Julià, 2021). El hecho de estar jubilados posibilita esta dedicación, a pesar de que estos hombres no fueron socializados para cuidar.

- Hijos que cuidan de sus padres, ya sea porque ambos necesitan cuidados, o porque falta uno de ellos. Son todavía minoría, puesto que los varones tienden a delegar en sus hermanas el cuidado directo, aunque se negocia, ya que no se da por supuesto, como también se negocia con las parejas, menos dispuestas actualmente a ocuparse de los suegros. Debido a estar en el mercado de trabajo, tienden a externalizar el cuidado directo y asumen su responsabilidad en forma de gestión y supervisión. En los nuevos modelos de familia, las relaciones intergeneracionales se han modificado profundamente, como también los roles de género que cuestionan la distribución tradicional del cuidado.
- Padres que cuidan de hijos/as adultos en situación de dependencia por razones de discapacidad o de trastorno mental. En este caso, la figura del hombre cuidador prácticamente desaparece, siendo las mujeres quienes no desfallecen ante unas situaciones que son tensionantes y difíciles de gestionar. Los hombres suelen refugiarse en el trabajo y, en el caso de asumir cuidados, lo hacen desde la participación en entidades o asociaciones que defienden los derechos de estas personas con vulnerabilidad.

Pandemia y cuidado en las familias

La pandemia ha puesto de relieve hasta qué punto la familia continúa siendo una pieza clave en la provisión de cuidados. Mientras que el Estado ha asumido la parte sanitaria de la pandemia, ha atribuido a los hogares el resto de la lucha contra ella (Durán, 2021). El confinamiento, que obligó a no salir de casa, ha comportado una sobrecarga para las familias y ha exigido a las personas, especialmente a las mujeres, un esfuerzo y una dedicación que ha comportado un esfuerzo extraordinario. De hecho, la familia ha sido el pilar que ha atendido la pandemia aunque no se ha formulado en estos términos. Cuidar corresponde a unos principios morales y afectivos, y los poderes públicos han sido conscientes de que estos principios funcionarían de forma eficaz y no dudaron en cerrar escuelas y servicios de

cuidado. El cuidado se rehogariza y refamiliariza y han sido las mujeres las que han absorbido el shock pandémico, sin poder contar con los apoyos externos para cuidar.

El impacto de la pandemia sobre las actividades de cuidado ha provocado la reorganización del cuidado y la recomposición de los mosaicos de recursos existentes. Las familias tuvieron que absorber los trabajos domésticos y de cuidados que en las últimas décadas habían ido externalizándolos. Esta sobrecarga, en muchos casos, ha resultado asfixiante, estresante y angustiante, especialmente si coincidía tener que cuidar a niños y niñas y a personas mayores dependientes.

Los estudios realizados sobre el reparto del trabajo no remunerado en época del confinamiento revelan que la mayor carga ha recaído sobre las mujeres, por lo que, salvo en algunas excepciones, no se ha avanzado en la corresponsabilidad ni en la revalorización de las tareas domésticas. Cuando se ha podido hacer teletrabajo, las mujeres han sobrellevado la situación con el ejercicio de una doble presencia simultánea y largas jornadas laborales llenas de interrupciones, mientras que los hombres han mantenido su disponibilidad laboral, resultando ser más productivos y sin percibir las interferencias del ámbito doméstico (Borrás y Moreno, 2021).

Hay quienes han podido hacer teletrabajo. Si había menores en casa, se sumaba el telestudio, acompañar y orientar las tareas escolares, comprar y preparar comida para toda la familia, entretener a las criaturas. Se interrumpieron las redes de apoyo, remuneradas (empleadas de hogar, canguros) y no remuneradas (abuelas, familiares, amistades), con una absorción de trabajo extra por parte de las mujeres. Las personas mayores, si antes eran un soporte en el cuidado de sus nietos/as, pasaron a ser una fuente de preocupación por el riesgo en el que les colocó la pandemia (Jabbaz, 2020).

En el caso de tener que atender a personas mayores en situación de dependencia, la situación en las familias ha sido dramática. En el caso de España, se suspendieron los apoyos de la Administración (como la atención domiciliaria y los centros de día) y entre la mayoría de las cuidadoras familiares este trabajo extra se tomó como algo natural y se asumió, a pesar de que se quitaran recursos a los que se tenía derecho. Pero las situaciones más duras se produjeron por la rehogarización de las personas que estaban en residencias. Hay familias que decidieron llevarse al familiar casa, y esto

les cambió la vida. Pero si el familiar permaneció en la residencia prevaleció el sufrimiento por no poderlo visitar, ni atender, así como el miedo a no poder despedirse si llegaba el final de vida.

El cuidado que proporciona la comunidad desapareció también. Los grupos de apoyo a las personas cuidadoras, las visitas de amistades, el contacto con el vecindario, las actividades realizadas en talleres, las compras y paseos por el pueblo o el barrio, cesaron de repente y provocaron un deterioro físico y cognitivo importante de las personas cuidadoras y de las cuidadas. Se han producido con ello cansancio y malestares emocionales provocados por el aislamiento y la sobrecarga del cuidado.

Cuidados, género y ciudad

¿Qué tienen que ver los cuidados con las temáticas urbanas que centran la atención de esta publicación? Finalizaré el artículo con una breve reflexión al respecto y que otros textos analizan con más detalle. El vínculo es sencillo de establecer: los cuidados se efectúan principalmente en los hogares y la ciudad es el contexto que los alberga. Así es pertinente preguntarnos por el tipo de ciudad que tenemos y hasta qué punto facilita o dificulta las tareas de cuidado. En otras publicaciones he desarrollado las principales ideas asociadas a estas dimensiones (Comas-d'Argemir, 2017c; 2021 en prensa)

Para facilitar las actividades de cuidado necesitamos infraestructuras de apoyo a la vida cotidiana, unos entornos públicos seguros, unos servicios amigables y unos patrones de movilidad que tengan en cuenta las facilidades de acceso y el tiempo urbano. La distinta implicación de hombres y mujeres en los trabajos de cuidados es una de las principales diferencias que afecta al uso del espacio urbano. Las mujeres son usuarias clave de la ciudad en su función de gestoras de la vida cotidiana y son también productoras clave de entornos residenciales en su función de liderazgo comunitario y de organización de redes vecinales. Por ello, sus experiencias y perspectivas resultan indispensables en el planeamiento y desarrollo urbano orientados a promover una ciudad inclusiva.

¿De qué modelo de ciudad nos debemos alejar, porque no facilita el bienestar cotidiano? El enemigo de los cuidados es la ciudad neoliberal,

dispersa o con fuerte segregación espacial y grandes distancias entre centros urbanos y áreas periféricas, en que los trayectos son unifuncionales y a menudo dependientes del transporte privado (coche), por lo que el tiempo que debe destinarse a los desplazamientos resulta exagerado. La relación entre movilidad, transporte y pobreza se conjuga dramáticamente en las grandes ciudades latinoamericanas, pues las menores posibilidades de movilidad en las áreas periféricas más alejadas de los centros urbanos hacen que los sectores más desfavorecidos no sólo tengan mayores dificultades para acceder a los servicios de cuidado, sino también para insertarse en la vida social y laboral (Redondo, 2013). De ahí que el desarrollo social se vincule actualmente a la accesibilidad y el tiempo urbano (Hernández y Rossel, 2012).

La ciudad compacta, en cambio, es más favorable para el bienestar, pues en ella se encuentran integradas las funciones de trabajo, comercio, vivienda, cuidados y ocio, que permite una mayor accesibilidad y autonomía gracias a la proximidad de los espacios en donde se han de realizar las actividades de la vida cotidiana. Facilita, a su vez, que en un mismo recorrido puedan satisfacerse distintos objetivos, y permite ahorrar tiempo. Más todavía, en las grandes ciudades esto puede concretarse en los barrios, donde tengamos los servicios que necesitamos, y podamos acceder a ellos con facilidad. Es hacer ciudad dentro de la ciudad (Horelli, 2006).

Por ello, propuestas relacionadas con la construcción de “ciudades cuidadoras”, resultan interesantes porque nos sitúan en el ámbito de unas ciudades que proporcionan bienestar, facilitan la vida cotidiana y favorecen los cuidados. El proyecto ‘*La Ville Du Quart d’Heure*’ (La ciudad en un cuarto de hora), por ejemplo, fue una propuesta de la actual alcaldesa de París, Anne Hidalgo, para reorganizar la ciudad con dos objetivos: favorecer las actividades de la vida cotidiana y disminuir la contaminación ambiental. La premisa es “tener todo lo que necesitamos a menos de 15 minutos de casa” sin tener que utilizar el coche para ello. La propuesta fue elaborada por el investigador franco-colombiano Carlos Moreno, quien apuesta por una ciudad de proximidad basada en el concepto del cronourbanismo y muestra en algunos de sus textos de difusión ejemplos pioneros en la aplicación de este modelo: Ottawa, Melbourne, Portland, Barcelona, Milán, Nantes y Mulhouse (Garnier y Moreno, s.d.). La búsqueda de una ciudad más humana y sostenible se ha planteado como un reto de urgente

necesidad a partir de las consecuencias de la Covid19, y esta ciudad del cuarto de hora basada en el cronourbanismo se configura como una de las propuestas más interesantes y novedosas para conseguirlo (Mardones-Fernández, et al., 2020), modelo que, por cierto, se había planteado ya desde el urbanismo feminista (Muxí et al, 2011; Valdivia, 2018).

Una de las enseñanzas de la crisis del coronavirus es que ha mostrado nuestra vulnerabilidad e interdependencia en tanto que seres humanos, al tiempo que ha revelado que los trabajos de cuidados, que el sistema invisibiliza e infravalora, son fundamentales. La restitución de la centralidad social que le ha sido negada a los cuidados es, hoy más que nunca, necesaria, urgente e ineludible (Moré, 2020). Otra de las enseñanzas de la covid es que necesitamos ciudades democráticas e inclusivas, que faciliten el bienestar de la ciudadanía y los cuidados.

Bibliografía

- Abril, P., Amigot, P., Botía–Morillas, C., Domínguez-Folgueras, M., González, M. J., Jurado–Guerrero, T., Lapuerta, T., Martín-García, T., & Seiz, M. (2015). Ideales igualitarios y planes tradicionales: análisis de parejas primerizas en España. *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 150, 3-22.
- Aguayo, F., Barker, G. & Ekimelman, E. (2016). Paternidad y cuidado en América Latina: Ausencias, presencias y transformaciones. *Masculinities and Social Change*, 5(2), 98-106.
- Anderson, B. (2000). *Doing the dirty work?: The global politics of domestic labour*. London: Zed Books.
- Anderson, B. (2012). ¿Quién los necesita? Trabajo de cuidados, migración y política pública. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 30(1), 45-61.
- Araujo Guimarães, N. & Hirata, H. (eds.) (2021), *Care and Care Workers. A Latin American Perspective*, Springer Nature.
- Batthyány, K. (2015) *Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales*. Naciones Unidas. CEPAL.
- Benería, L. (2006). Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación. *Nómadas*, 24, 8-21.

- Beneria, L. (2008). The Crisis of Care. International Migration and Public Policy. *Feminist Economics* 14(3): 1-21.
- Bofill-Poch, S. & Márquez, R. (2020). Indefensión, injusticia y merecimiento en el colectivo de trabajadoras del hogar: análisis de casos judicializados. *Etnográfica. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia*, 24(1), 225-244.
- Bogino, V., Jurado, T., Botía-Morillas, C., Monferrer, J. & Abril, P. (2021). ¿Cómo interactúan la orientación personal, los acuerdos de pareja y la cultura organizacional en el logro de paternidades cuidadoras? *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 51, 125-152.
- Borràs Català, V.; Moreno Colom, S. (2021). La crisis de la covid-19 y su impacto en los trabajos: ¿una oportunidad perdida? *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, 7, 187-209.
- Bush, E. (2015). Anthropology of aging and care. *Annual Review of Anthropology* 44, 277-293.
- Carrasco, C. (2006). La paradoja del cuidado: necesario pero invisible. *Revista de Economía Crítica*, 5, 39-64.
- Carrasco, C.; Borderías, C. & Torns, T. (Eds.) (2011). *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. Madrid: Catarata.
- Castro García, C. (2016). Potencialidad género-transformativa de las políticas públicas. El caso de los permisos por nacimiento en Europa. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 1 (1), 108-140
- Castro-García, C., & Pazos-Moran, M. (2015). Parental leave policy and gender equality in Europe. *Feminist Economics*, 22(3), 51-73.
- Comas-d'Argemir, D. & Soronellas, M. (2019), Men as Carers in Long-Term Caring. Doing Gender and Doing Kinship. *Journal of Family Issues*, 40(3), 315-339.
- Comas-d'Argemir, D. (2016). Hombres cuidadores: barreras de género y modelos emergentes. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 15(3), 10-22.
- Comas-d'Argemir, D. (2017). El don y la reciprocidad tienen género: las bases morales de los cuidados. *Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia*, 22(2), 17-32.
- Comas-d'Argemir, D. (2017b). La democratització dels treballs de cura. Per què la implicació dels homes en la cura?”, en el cicle d'activitats

- Homes cuidadors. Barreres de gènere i models emergents*. Barcelona: Palau Macaya, 15/11/2017.
- Comas-d'Argemir, D. (2017c), "Cuidados, género y ciudad en la gestión de la vida cotidiana", en: Ramírez Kuri, P. (coord.) con la colaboración de C. Valverde y K. Suri, *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal*, México. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 59-90.
- Comas-d'Argemir, D. (2021, en prensa). De la ciudad neoliberal a la ciudad cuidadora. Lecciones de la Covid-19, en Carrión, F. (ed.), *Ciudad y coronavirus: una visión glocal*, FLACSO Ecuador.
- Comas-d'Argemir, D. (2020). Cuidados, derechos y justicia, en Aramburu, M. & Bofill, S. (eds.), *Sentidos de injusticia, sentidos de crisis: tensiones conceptuales y aproximaciones etnográficas*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona.
- Conlon, C., Timonen, V., Carney, G. & Scharf, T. (2014). Women (re) negotiating care across family generations: Intersections of gender and socioeconomic status. *Gender & Society*, 8, 729-751.
- Daly, M. & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *The British Journal of Sociology*, 51(2), 281-298.
- Durán, M.A. (2018). *La riqueza invisible del cuidado*, Valencia: Universitat de València.
- Durán, M.A. (2021) Pandemia y cuidados. Conferencia impartida en el Palau Macaya el 21/01/2021, en el ciclo *Envelliment i necessitats de cura. Una qüestió social i política*, organizado por la Universitat de Barcelona y la Universitat Rovira i Virgili.
- Durán, M.A.(dir.) (1988). *De puertas adentro*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Escapa, S. (2021), Intervención en la jornada ¿Quién hace qué dentro de casa? La redistribución del trabajo y los tiempos de la vida cotidiana. Barcelona, Fundació La Caixa, Palau Macaya. 26/04/2021.
- Esquivel, V. (2011). *La economía del cuidado en América Latina. Poniendo los cuidados en el centro de la escena*. Panamá. PNUD.
- Esquivel, V., Faur, E. & Jelin, E. (Eds.) (2012), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires: IDES,

- Esteban, M.L. (2017). Los cuidados, un concepto central en la teoría feminista: aportaciones, riesgos y diálogos con la antropología. *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*, 22(2), pp. 33-48.
- Esteve, A., Devolder, D. y Domingo, A. La infecundidad en España: tic-tac, tic-tac, tic-tac!!!. *Perspectives*, 1, 2016, pág.1-4
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una Sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de Sueños,
- Federici, S. (2015) Sobre el trabajo de cuidado de los mayores y los límites del marxismo. *Nueva Sociedad*, 256, 45-62.
- Finch, J. (1989). *Family obligations and social change*. Cambridge: Polity Press.
- García, J. (2015): *La transformación de la longevidad en España de 1910 a 2009*, Madrid: CIS.
- Garnier, N. y Moreno, C. (s.d.), *La ville du ¼ d'heure. Du concept a la mise en œuvre*. URL: <http://chaire-eti.org/wp-content/uploads/2020/11/Livre-blanc-ville-du-quart-d-heure.pdf>
- Glaser, K, Price, D., Ribe, E., di Gessa, G. & Tinker, A. (2013). *Grandparenting in Europe: family policy and grandparents' role in providing childcare*. Dondon: Grandparents Plus.
- Glenn, E.N. (2000). Creating a caring society. *Contemporary Sociology*, 29(1), 84-94.
- González Torralbo, H. & Guizardi, M. (Eds) (2021). *Las trincheras del cuidado comunitario. Una etnografía sobre mujeres mayores en Santiago de Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Hernández, D. & Rossel, C. (2012). *Tiempo urbano, acceso y desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Uruguay.
- Hochschild, A. R. (1989). *The Second Shift. Working Families and the Revolution at Home*. Nueva York: Avon Books.
- Horelli, L. (2006). La gestión del tiempo y el espacio de la vida cotidiana en el contexto nórdico, en *Urbanismo y género. Una visión necesaria para todos*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

- Horelli, L. (2006). La gestión del tiempo y el espacio de la vida cotidiana en el contexto nórdico, en *Urbanismo y género. Una visión necesaria para todos*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Jabbaz, M. (2020). ¿Por qué el teletrabajo no es sinónimo de conciliación laboral? *El Mercantil Valenciano*, 01/06/2020.
- Julià, A. & Escapa, S. (2014). Mares sobrecarregades. Factors que causen més dedicació de les mares en el treball domèstic. *Papers*, 99(2), 235-259.
- Julià, A. (2021), factors associats als tipus de cures domiciliàries de les persones en situació de dependència funcional a Barcelona. *Arxiu d'Et-nografia de Catalunya*, 22, 19-42.
- López Estrada, S. (2021., Afectos, emociones y relaciones sociales en el trabajo transfronterizo de cuidados en la región Tijuana–San Diego, en Comas-d'Argemir, D. & Bofill, S. (eds.) (2021), *El cuidado de mayores y dependientes: avanzando hacia la igualdad de género y la justicia social*. Barcelona: Icaria.
- Lorena, O. (2007). Criar a los hijos y participar en las labores domésticas sin dejar de ser hombre: un estudio generacional en la ciudad de México, en Amuchástegui, A. & Szasz, I. (Eds.). *Sucede que me canso de ser hombre. Relatos y reflexiones sobre hombres y masculinidad en México*. México: El Colegio de México.
- Mandell, B.R. (2010). *The crisis of caregiving. Social welfare policy in the United States*. New York: Palgrave Macmillan,
- Mardones-Fernández de Valderrama, N., Luque-Valdivia, J. y Aseguinolaza-Braga, I. (2020). La ciudad del cuarto de hora, ¿una solución sostenible para la ciudad postCOVID-19? *Ciudad y Territorio*, vol LII, n. 205, 653-664.
- Mauss, M. (1991 [1923-24]) Ensayo sobre los dones. Motivo y forma del cambio en las sociedades primitivas, en Mauss, M. *Sociología y antropología*, Madrid: Tecnos.
- Menéndez, E. (1992). Modelo hegemónico, modelo alternativo subordinado, modelo de autoatención. Caracteres estructurales, en Menéndez, E. *La Antropología Médica en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Moré, P. (2020). Cuidados y crisis del coronavirus: el trabajo invisible que sostiene la vida. *Revista Española de Sociología (RES)*, 29(3): 737-745.
- Mummert, G. (2019). «La segunda madre»: La naturalización de la circulación de cuidados entre abuelas y nietos en familias transnacionales latinoamericanas. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 14(3).515-540.
- Muxí, Z.; Casanovas, R.; Ciocchetto, A.; Fonseca, M. & Gutiérrez Valdivia, B. (2011). ¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo? *Feminismo/s*, 17, 105-129.
- Olavarría, J. (2005). ¿Dónde está el nuevo padre? Trabajo doméstico: de la retórica a la práctica. En Valdés, T. & Valdés, X. (Eds.). *Familia y vida privada. ¿Transformaciones, tensiones, resistencias y nuevos sentidos?* Santiago: FLACSO-Chile, CEDEM, UNFPA.
- Pérez Orozco, A. (2006). Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico. *Revista de Economía Crítica*, 5, 7-37.
- Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Razavi, S. & Staab, S. (2010). Mucho trabajo y poco salario. Perspectiva internacional de los trabajadores del cuidado. *Revista Internacional del Trabajo*, 29(4), 449-467.
- Razavi, S. (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. (Gender and Development Programme, Paper numer 3). United Nations Research Institute for Social Development.
- Rebolledo, L. (2008). Del padre ausente al padre próximo. Emergencia de nuevas formas de paternidad en el Chile actual, en Araujo, K. & Prieto, M. (Eds.). *Estudios sobre sexualidades en América Latina*, Quito: FLACSO.
- Redondo, S.P. (2013). Movilidad, transporte y pobreza en el área metropolitana de Buenos Aires: ¿pensando en la inclusión? *Meridiano. Revista de Geografía*, 2, 209-224.
- Redondo, S.P. (2013). Movilidad, transporte y pobreza en el área metropolitana de Buenos Aires: ¿pensando en la inclusión? *Meridiano. Revista de Geografía*, 2, 209-224.

- Roigé, X. & Soronellas-Masdeu, M. (2018). Vieillissement, divorce et recomposition familiale. Nouveaux défis dans les relations d'aide aux personnes âgées. *Ethnologie française*, 171, 465-478.
- Sahlins, Marshall. 2013. *What kinship is - and is not*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Salguero, A. & Pérez, G. (2008). La paternidad en los varones: Una búsqueda de identidad en un terreno desconocido. Algunos dilemas, conflictos y tensiones. *La manzana. Revista Internacional de estudios sobre masculinidades*, 3(4): 1-18.
- Salguero, A. (2007). Preguntarse cómo ser padre es también preguntarse cómo ser hombre: reflexiones de algunos varones, en Amuchástegui, A. & Szasz, I. (Eds.). *Sucede que me canso de ser hombre. Relatos y reflexiones sobre hombres y masculinidad en México*. México: El Colegio de México.
- Saraceno, C. (2010). Social inequalities in facing old-age dependency: A bigenerational perspective. *Journal of European Social Policy*, 20(1):32-44.
- Sassen, S. (2003), *Contra-geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid: Traficantes de Sueños.
- Scambor, E. & Gärtner, M. (2021). «Why Should I Care?» Men as Agents and Beneficiaries of a Gender Equal Division of Care, en Comas-d'Argemir, D. & Bofill, S. (eds.) (2021), *El cuidado de mayores y dependientes: avanzando hacia la igualdad de género y la justicia social*. Barcelona: Icaria.
- Soronellas, M.; Chirinos, C.; Alonso, N. & Comas-d'Argemir, Dolors (en prensa), "Hombres, cuidados y ancianidad: un bricolaje de ayudas, un mosaico de recursos de cuidados", en Contreras, R. & Pérez Castro, A.B. (eds.), *Ganarse la vida: la reproducción social en el mundo contemporáneo*. México, UNAM.
- Soronellas, M.; Comas-d'Argemir, D. & Roigé, X. (2020). New families, new aging, new care. Rethinking kinship through the involvement of men in family care, en Sarcinelli, A.S., Duysens, F. & Razy, E. (ed), *Plural kinship spaces: qualitative approaches of contemporary public and intimate (re)configurations*, Louvain-la-Neuve,: Academia-L'Harmattan.
- Thelen, T. (2015), Care as social organization: Creating, maintaining and dissolving significant relations. *Anthropological Theory*, 15(4), 497-515.

- Tobío, C.; Agulló, M.; Gómez, S.; Victoria, M.; Martín, M.T. (2011). *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*, Barcelona: Fundació la Caixa.
- Torns, T. (2005). De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23(1), 15-33.
- Tronto, J. C. (2013). *Caring democracy: Markets, equality, and justice*. New York: NYU Press.
- Tronto, J.C. (1993). *Moral Boundaries: A political argument for an ethic of care*. London: Routledge.
- Valdivia, B. (2018). Del urbanismo androcéntrico a la ciudad cuidadora. *Hábitat y Sociedad*, 11, 65-84
- Wainerman, C. (2007). Conyugalidad y Paternidad ¿Una revolución estancada?, en Gutiérrez, M.A (Ed.). *Género, familias y trabajo: Rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*. Buenos Aires: CLACSO.

