

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



# DERECHO A LA CIUDAD: UNA EVOCACIÓN DE LAS TRANSFORMACIONES URBANAS EN AMÉRICA LATINA

*Fernando Carrión Mena  
y Manuel Dammert-Guardia [Editores]*







**Derecho a la ciudad:  
una evocación de las transformaciones  
urbanas en América Latina**



Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina / Fernando Carrión - Manuel Dammert-Guardia [*et al.*];

1a ed. - Lima: CLACSO, Flacso - Ecuador, IFEA 2019.

ISBN: 978-612-4358-05-0

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

**Colección Grupos de Trabajo**

**Derecho a la ciudad:  
una evocación de las transformaciones  
urbanas en América Latina**

Fernando Carrión Mena  
Manuel Dammert-Guardia  
(Editores)

Jordi Borja  
Alicia Ziccardi  
Julio Calderón Cockburn  
René Coulomb  
Thierry Lulle  
Magela Cabrera Arias  
Fernando Carrión  
Joan Subirats  
Lucía Álvarez Enríquez  
Clarice de Assis Libânio  
Jérémy Robert  
Carlos de Mattos  
Alfredo Rodríguez  
Paula Rodríguez  
Ximena Salas  
Viktor Bensús  
Marta Vilela



**IFEA**

INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS

UMFRE 17 MEAE/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA



**CLACSO**



**FLACSO**  
ECUADOR

Primera edición

*Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*

(Lima: IFEA, Clacso, Flacso - Ecuador noviembre de 2019)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-14558

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

ISBN 978-612-4358-05-0

Autores (compiladores)

© Fernando Carrión Mena

© Manuel Dammert-Guardia

Editado por

© IFEA

**Instituto Francés de Estudios Andinos**

UMIFRE 17 MEAE/CNRS USR 3337 AMÉRICA LATINA

Jirón Batalla de Junín 314, Lima 4 - Perú

Teléf.: (51 1) 447 60 70

E-mail: IFEA.direction@cnrs.fr

Pág. web: <http://www.ifea.org.pe>

Este volumen corresponde al tomo 47 de la colección «Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines» (ISSN 1816-1278)

© CLACSO

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

© 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](http://www.flacso.edu.ec)

Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en noviembre de 2019 en:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5 - Perú

Diagramación y carátula: Antonio Mena (FLACSO Ecuador)

Edición: CLACSO

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# Índice

|                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Introducción</b>                                                            |            |
| <b>El Derecho a la Ciudad: una aproximación . . . . .</b>                      | <b>9</b>   |
| <i>Fernando Carrión M. y Manuel Dammert-Guardia</i>                            |            |
| <br><b>I. DERECHO A LA CIUDAD</b>                                              |            |
| <br><b>Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales.</b>                  |            |
| <b>O la Democracia versus el Derecho . . . . .</b>                             | <b>25</b>  |
| <i>Jordi Borja</i>                                                             |            |
| <br><b>Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. . . . .</b>      | <b>61</b>  |
| <i>Alicia Ziccardi</i>                                                         |            |
| <br><b>El derecho a la ciudad en América Latina</b>                            |            |
| <b>y los enfoques sobre la ciudad informal . . . . .</b>                       | <b>95</b>  |
| <i>Julio Calderón Cockburn</i>                                                 |            |
| <br><b>II. GENTRIFICACIÓN Y ÁREAS CENTRALES</b>                                |            |
| <br><b>Renovación urbana, políticas habitacionales y procesos</b>              |            |
| <b>de gentrificación en el centro histórico de la ciudad de</b>                |            |
| <b>México: mitos, conceptos y realidades . . . . .</b>                         | <b>113</b> |
| <i>René Coulomb</i>                                                            |            |
| <br><b>Diversificación de la población del centro de Bogotá</b>                |            |
| <b>y diferenciación de los espacios de vida cotidiana . . . . .</b>            | <b>137</b> |
| <i>Thierry Lulle</i>                                                           |            |
| <br><b>Gentrificación del Casco Antiguo de Ciudad de Panamá,</b>               |            |
| <b>una historia de codicia y ausencia de gestión urbana democrática. . . .</b> | <b>163</b> |
| <i>Magela Cabrera Arias</i>                                                    |            |

|                                                            |     |
|------------------------------------------------------------|-----|
| El espacio público es una relación no un espacio . . . . . | 191 |
| <i>Fernando Carrión</i>                                    |     |

### III. POLÍTICA Y GESTIÓN

|                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Políticas urbanas e innovación social.<br>Entre la coproducción y la nueva institucionalidad.<br>Prácticas significativas en España. . . . . | 223 |
| <i>Joan Subirats</i>                                                                                                                         |     |

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Derecho a la Ciudad y acceso a los bienes urbanos<br>en la Ciudad de México.<br>El movimiento urbano popular . . . . . | 249 |
| <i>Lucía Álvarez Enríquez</i>                                                                                          |     |

|                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| O fim das favelas? Direito à cidade, participação<br>cidadã e remoção de famílias em Belo Horizonte, Brasil . . . . . | 279 |
| <i>Clarice de Assis Libânio</i>                                                                                       |     |

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Derecho a la Ciudad bajo la mirada del acceso<br>a la salud en Lima . . . . . | 301 |
| <i>Jérémy Robert</i>                                                          |     |

### III. FINANCIARIZACIÓN Y MERCADO INMOBILIARIO

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| En una encrucijada frente a los impactos críticos<br>del crecimiento urbano bajo la financiarización. . . . . | 321 |
| <i>Carlos de Mattos</i>                                                                                       |     |

|                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Cómo se pierde el valor de uso de la ciudad y de la vivienda:<br>tendencias de edificación en Santiago, 1990-2011 . . . . . | 359 |
| <i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas</i>                                                                    |     |

|                                                                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| La mercantilización del desarrollo urbano en el<br>Área Metropolitana de Lima. Mercado inmobiliario formal<br>y gestión de la densidad urbana 2008-2012 . . . . . | 381 |
| <i>Viktor Bensús y Marta Vilela</i>                                                                                                                               |     |

# **Introducción**

## **El Derecho a la Ciudad: una aproximación**

Fernando Carrión M. y Manuel Dammert-Guardia

### **Antecedentes**

Uno de los rasgos más relevantes en las últimas décadas en América Latina es el posicionamiento del derecho a la ciudad como categoría analítica, de movilización política, de debate público y de principio normativo o jurídico. Lo que Lefebvre (1968) propuso como un concepto para discutir el sistema capitalista y el rol de lo urbano en el proceso de acumulación del capital a fines de los sesenta, hoy forma parte del discurso de un conjunto bastante amplio de organismos internacionales, académicos, tecnócratas y movimientos sociales urbanos bajo distintos significados y matices. El derecho a la ciudad ha logrado situarse como marco de referencia en distintos ámbitos (político, académico, pública urbana), pero con la consecuencia de convertirse en un eslogan general, y un discurso en disputa, una categoría polisémica.

La tarea, en este escenario, parece ser doble. Por un lado, avanzar en el debate académico sobre el derecho a la ciudad como marco de referencia analítica para comprender la actual coyuntura urbana, así como sus implicancias políticas. Y, por otro lado, resituar los procesos centrales de reconfiguración de la coyuntura urbana. En este contexto se ubica este libro, en tanto se inscribe en los distintos debates en América Latina –en los dos caminos indicados– al incorporar tanto una discusión sobre el derecho a la

ciudad en sí mismo, cómo de aquellos procesos que son relevantes para el estudio de las ciudades de nuestra región.

El libro es resultado del Seminario Internacional “El derecho a la ciudad en América Latina: Lo político de las políticas urbanas” (agosto de 2014, Lima, Perú), en el marco de las actividades realizadas por el Grupo de Trabajo (GT) de CLACSO “El derecho a la Ciudad en América Latina”, el cual tuvo como propósito discutir y reflexionar sobre los contenidos teóricos y las experiencias desarrolladas en torno a esta temática en América Latina y el Caribe. El evento contó con más de 60 exposiciones, y fue el resultado del esfuerzo institucional de la PUCP, Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) y CLACSO, con la participación de otras instituciones nacionales como la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), el Instituto de Vivienda Urbanismo y Desarrollo Sostenible de la Universidad Ricardo Palma (URP) y el Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CI-DAP). Además, esta publicación debe entenderse como parte del proceso que lleva a cabo el Grupo de Trabajo El Derecho a la Ciudad de CLACSO y que se inició en el I seminario del grupo realizado en CDMX y que fuera publicado en un libro en el año 2016 (Carrión & Erazo, 2016).

Con esta publicación también se busca ahondar y destacar los procesos y rasgos centrales de la actual coyuntura urbana en la región, de tal manera de situar y valorizar el debate sobre el derecho a la ciudad.

## **Algunas ideas del derecho a la ciudad**

Es importante partir mencionando algunas ideas claves, a manera de contexto sobre el debate del derecho a la ciudad. Primero: ¿Derecho a qué ciudad? El concepto del derecho a la ciudad interpela de entrada respecto a cuál ciudad hace referencia. Generalmente se plantea el derecho a la ciudad de forma abstracta, sin hacer referencia a los modos de producción y de reproducción de un tipo particular de ciudad: la ciudad capitalista, que es una máquina productora de exclusión, diferenciación y desigualdad. Por eso se trata de una categoría que es simultáneamente de comprensión de

una realidad urbana específica (analítica) y de reivindicación de lo que se aspira: un proyecto urbanístico distinto (utopía). Se trata de una categoría política, no jurídica, aunque si de legitimidad, que se presenta bajo dos aproximaciones coincidentes y complementarias: la de Lefebvre que hace referencia a la producción de la misma en un contexto capitalista y la de Harvey que extiende esta idea de la producción al ámbito de las utopías; es decir, a la ciudad deseable.

Segunda idea: el derecho a la ciudad posee una historicidad, y debe situarse en el marco de la coyuntura urbana a la cual hace referencia. Así, el primer paso es reconocer cuáles son los atributos y relaciones que se quieren interpretar a partir del derecho a la ciudad, y desde donde se sitúa su importancia como reclamo moral, demanda social o utopía política. Gran parte del debate sobre el Derecho a la Ciudad recupera la importancia de los trabajos de H. Lefebvre como el punto de origen de esta “categoría”. Al respecto habría que hacer precisiones de dos tipos. Por un lado, Lefebvre escribe desde y para un contexto específico: la Francia convulsionada por la irrupción de movimientos estudiantiles y luego obreros que reclamaban un viraje en la actuación de los sectores políticos tradicionales y en la orientación del Estado a lo que se ha denominado *mayo 1968*. Este contexto está directamente vinculado con la propuesta del autor del traslado de las disputas y conflictos de los espacios de producción (como es el caso de las fábricas y, por lo tanto, de la condición obrera) a los espacios de reproducción como es el consumo, la vida cotidiana, propios de la vida urbana.

Por otro lado, al pronosticar lo “urbano generalizado”, Lefebvre anunciaba las condiciones dominantes de producción del espacio urbano, las cuales estaban vinculadas al modelo de acumulación capitalista. Así, señalaba que el espacio urbano era el resultado de la interacción asimétrica (en términos de relaciones de poder) del espacio concebido, practicado e imaginado. Así, se suele reconocer que Lefebvre propuso algunas premisas fundamentales para el debate urbano contemporáneo (lo urbano generalizado, la producción social del espacio urbano, entre otros), sobre todo luego que el autor adquiriera nuevamente relevancia desde la década los noventas a partir del trabajo de autores críticos como Harvey o Soja. La



pregunta fundamental a la hora de comprender los alcances del derecho a la ciudad en la actualidad es sobre cuáles son los rasgos centrales de la coyuntura urbana.

Tercera idea: el derecho a la ciudad se ha convertido en un concepto en disputa. Como se señaló, en la actualidad el derecho a la ciudad está presente en distintas esferas: académica, política y normativa. Esta situación expresa la multiplicidad de significados que se le otorgan en las distintas coyunturas, en las cuales actúa como parte de un ideario de demanda sobre la ciudad o lo urbano, o cómo intento para describir esa misma realidad urbana. Es decir, el derecho a la ciudad –en tanto concepto, idea y “*slogan*”– se moviliza entre distintos marcos discursivos, sin adquirir un principio de equivalencias legible en cada uno de estos traslados o préstamos. Quizás, el punto en común es la afirmación de que el derecho a la ciudad es un intento por modificar las condiciones “actuales” de producción de lo urbano, y generar condiciones que permitan un acceso equitativo o “justo” sobre este proceso y los bienes valiosos que produce. Pero para entender esto también es necesario comprender cómo se han dado los procesos que llevaron a esta idea –desde las arenas de demandas políticas– a convertirse en marco normativo o principio jurídico.

Para delimitar este proceso, se pueden considerar tres niveles de discusión sobre el derecho a la ciudad en la esfera pública y política. En primer lugar, se encuentran los movimientos sociales: grupos organizados en torno a distintas demandas urbanas, con especial predominancia en los temas de vivienda, suelo, infraestructura y –desde la última década– en el acceso al espacio público o a la seguridad ciudadana. En general, es posible identificar como en distintos contextos nacionales o de ciudades específicas la “sociedad civil” (a través de organismos, movimientos populares, organizaciones sociales, entre otros) ha incorporado el derecho a la ciudad en su plataforma de demandas políticas y ha sido uno de los principales promotores de que el derecho a la ciudad adquiera presencia en cartas constitucionales o normativas específicas.

La incorporación del derecho a la ciudad en el repertorio discursivo de las organizaciones sociales está lejos de ser homogénea. Por el contrario, se pueden identificar distintos casos en los que el derecho a la ciudad es mo-

vilizado con diferentes sentidos. Quizás el más generalizado tenga que ver con aquellos casos donde el derecho a la ciudad opera como un paraguas general que involucra distintas demandas urbanas socialmente no satisfechas. Es decir, que incorpora un abanico muy amplio de demandas que van desde temas sobre movilidad y seguridad, hasta vivienda y suelo. Luego se encuentran aquellas organizaciones que han realizado un ejercicio por tratar de delimitar las demandas sobre derecho a la ciudad como un discurso respecto a un acceso equitativo a la producción y apropiación de la ciudad; es decir, una visión más estructural. Y posteriormente, en un punto medio, se localizan los discursos que se ubican en el ámbito de la garantía universal de los derechos humanos, uno de los cuales sería el derecho a la ciudad.

Es necesario hacer una mención especial a organismos internacionales desde el ámbito de la sociedad. El ejemplo más importante es la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés) que posee una historia que inicia con la realización de Hábitat I en el año 1976 y que se ha encargado de promover plataformas de intercambio y visibilidad del derecho a la ciudad en distintas partes del mundo. Es una organización vinculada principalmente a organizaciones sociales de vivienda. Respecto al derecho a la ciudad posee una aproximación vinculada a dos temas: por un lado, al acceso equitativo a la ciudad; y, por otro, a asociar el derecho a la ciudad a los derechos humanos.

En el caso de México, destaca la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010), firmada por el gobierno de la ciudad y organizaciones sociales. En este caso,

El Derecho a la Ciudad es el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, socia-

les, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. (Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2010: 15)

En segundo lugar, se encuentran aquellos casos institucionales de ámbito público, nacional o de ciudades, que han incorporado el derecho a la ciudad en el ámbito normativo y/o jurídico. La experiencia más importante en este nivel es la de Brasil (Fernandes, 2007; Friendly, 2013; 2017). Desde el retorno a la democracia a inicios de la década de los ochentas, el derecho a la ciudad se convirtió en un elemento importante de la demanda de sectores populares urbanos y grupos que promovieron el debate sobre una agenda urbana. En el caso de Brasil, esto se manifestó en la presión que pudieron ejercer los movimientos populares urbanos para la inclusión de temas urbanos y en particular el del derecho a la ciudad en la constitución de 1988. En un contexto de apertura del sistema político, la constitución incorporó demandas urbanas (provenientes del Foro Nacional de Reforma Urbana, creado en 1987 que agrupaba a distintas organizaciones sociales), principalmente vinculadas a la transferencia de recursos y competencias a los gobiernos locales (en ámbitos como la planificación, vivienda, entre otros); proceso que a su vez generó nuevos incentivos para el fortalecimiento de los movimientos urbanos. En esta constitución se incluirán dos temas fundamentales: los artículos 182 y 183 referidos a la función social de la ciudad y la función de la propiedad, los cuales establecieron las “bases de un nuevo orden jurídico urbanista” (Fernandes, 2011). El debate sobre la función de la propiedad poseía un lugar central en la discusión pública. En el marco de la tradición basada en el derecho a la propiedad, el referirse a la función social involucraba reconocer que la propiedad debía cumplir un rol social, no ser objeto de actividades especulativas y/o usos ociosos, y que se debía buscar un espacio de deliberación sobre cómo definir estos “usos y funciones públicas”. El resultado -con aciertos y limitaciones- fue colocar las decisiones sobre la función social de la propiedad como parte de las directivas establecidas por cada gobierno local (bajo la figura de plan director). Esto otorgo a los gobiernos locales mayores competencias. Sin embargo, al no existir

una normatividad clara que precise lo señalado por la constitución, se dejó a criterio de los gobiernos locales la implementación (o no) de estos “principios”, así como establecer sus particularidades.

Por estos motivos se impulsó el Estatuto de la Ciudad (2001) y luego la creación del Ministerio de las Ciudades, en el año 2003, constituyendo un hito fundamental en América Latina en términos de la inclusión del derecho a la ciudad en la normativa y política pública.

Un segundo ejemplo se encuentra en la constitución del Ecuador, promulgada el año 2008, esto es 20 años después de la Constitución brasileña. Como parte de un proceso de reestructuración del Estado y del enfoque de las políticas sociales (que en el caso del Ecuador se frasearon como uno de los ejes de la “revolución urbana”). La Constitución incorporó algunos elementos importantes sobre el Derecho a la Ciudad. Específicamente, estas se encuentran expresadas en el artículo 31, que señala lo siguiente:

Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía. (ANC, 2008)

En este caso, el derecho a la ciudad incorpora tres dimensiones que vale la pena reconstruir: a) gestión democrática de la ciudad; b) función social y ambiental de la propiedad y la ciudad; c) ejercicio pleno de ciudadanía. Una de las principales limitaciones en este caso es que esta apuesta constitucional no se ha visto reflejada en normativas y leyes específicas que guíen la acción de los municipios.

El tercer ejemplo se encuentra en la constitución de la ciudad de México, promulgada en febrero de 2017, y donde el artículo 12 incorpora directamente el tema de derecho a la ciudad de la siguiente manera:

1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios

de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza 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.

Además, el artículo 15 (de los instrumentos de la planeación del desarrollo): “Esta Constitución garantiza el derecho a la ciudad a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad”.

Finalmente, el tercer nivel en la generalización del derecho a la ciudad ha sido su inclusión en la nueva agenda urbana promulgada por Naciones Unidas el año 2016, y firmada –sin que posea un rasgo vinculante– por los países miembros. La NUA es un documento que busca establecer los lineamientos de política pública y comprensión de lo urbano y las ciudades a nivel mundial en un período de 20 años. El documento fue el resultado de un proceso de formulación que involucró tanto informes nacionales, regionales y temáticos, que a la hora de dotarlo de la forma final, lo más importante fue la negociación entre los distintos actores involucrados, internacionales y nacionales, con pesos específicos diferenciados. Así, uno de los elementos centrales en el debate –y que se expresó con mayor claridad en los informes regionales o en los borradores previos a la promulgación de la NUA– fue la inclusión o no del derecho a la ciudad. Desde instancias como la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad o la Coalición Internacional del Hábitat (HIC) se logró impulsar la inclusión del derecho a la ciudad, el cual quedó redactado en la NUA de la siguiente manera:

Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, se-

guros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas. (UN Habitat, 2016: s/f)

La NUA ha recibido distintas críticas, las cuales pueden agruparse en torno a los siguientes temas: a) existe una falta de evaluación respecto a las metas alcanzadas en los períodos previos de Hábitat I (1976) y Hábitat II (1996). Es decir, existe la necesidad de incorporar una visión crítica de los “avances” alcanzados luego de Hábitat I y Hábitat II;<sup>1</sup> b) existe una crítica respecto a los actores que participaron de la reunión y que tuvieron la capacidad de generar incidencia directa sobre la elaboración de la NUA. Así, se propone que seguir ubicando a los Estados como los únicos interlocutores legítimos —en desmedro de los gobiernos subnacionales— es una limitación importante.

Sin embargo, es necesario proponer dos lecturas adicionales sobre la importancia de la NUA. Por un lado, es un documento que se debe ubicar en el creciente interés (o, mejor dicho, renovado) por incorporar lo urbano como un asunto de política pública. Hecho que se expresa en que por primera vez existan “objetivos” globales sobre lo urbano y las ciudades, cómo se puede ver en el Objetivo para el Desarrollo Sostenible N° 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”. Este renovado interés se debe entender por el imparable proceso de urbanización de regiones como Asia y África, y por la cada vez mayor consolidación urbana en América Latina.

Por otro lado, recordar los alcances de este documento: la NUA expresa una serie de principios que sirven de guías para la elaboración de material normativo y legislativo a nivel nacional y local; y para cierto tipo de intervenciones y aproximaciones que se tiene sobre los procesos de urbanización. En este sentido, es importante limitar las expectativas que se tengan sobre este documento en términos de su capacidad de redirigir un proceso

---

1 En Hábitat II se aprobó el derecho a la vivienda, que luego sirvió para que se desarrollen las políticas de vivienda más ambiciosas y generalizadas, pero bajo un enfoque neoliberal, que fue el signo económico de esos tiempos.

de urbanización que sigue profundizando las desigualdades socio-espaciales, los mecanismos de exclusión y marginalidad, y la debilidad del Estado para ocupar un rol directivo en la producción del espacio urbano.

En base a lo expuesto, se puede afirmar que, pese a los avances en América Latina, el derecho a la ciudad posee distintas particularidades en contextos nacionales y locales. El uso del derecho a la ciudad en distintas esferas (desde movimientos sociales hasta organismos internacionales, pasando por instancias normativas y jurídicas) ha generado una banalización del concepto y de su capacidad reivindicativa. Se puede señalar que al eliminar los actores en conflicto que disputan y producen ciudad, el derecho a la ciudad se convierte en un discurso que no tiene un actor claro que lo asuma, ni un marco explicativo sobre su importancia para reorganizar el actual modelo de producción urbana. Además, al trasladarse la discusión al campo jurídico y/o normativo, se pierde de vista un debate urgente sobre la justicia espacial.

## **El libro y su estructura**

En base a las dos ideas expuestas previamente, es importante señalar tres tensiones que recorren el conjunto del libro y que deben ser entendidas a la luz de la actual coyuntura. En primer lugar, casi todos los textos sobre derecho a la ciudad –incluido este que presentamos– inician la discusión señalando la definición de Lefebvre. Así pareciera se genera una discusión sobre cuáles discursos sobre el derecho a la ciudad están más lejos o cerca del trabajo realizado por Lefebvre. Según el punto de partida de Lefebvre no es posible identificar un corpus teórico y/o político delimitado sobre el derecho a la ciudad. Por el contrario, lo que se encuentra es una propuesta teórica sobre la producción del espacio social, la vida cotidiana y la articulación entre Estado-actores. De esta manera, el primer reto o tensión que se debe enfrentar es sobre cómo generar un discurso sobre el derecho a la ciudad que supere la propia discusión planteada por Lefebvre.

La segunda tensión tiene que ver con las consecuencias que tiene el discutir el derecho a la ciudad desde un enfoque de derechos. Por un lado, la demanda de derechos muchas veces es planteada desde instancias in-

dividuales. Esto expresa una de las tensiones fundantes de la coyuntura basada en la igualdad (de derechos asociados a la idea de ciudadanía) y la desigualdad generada por la participación de estos individuos en el mercado y en la distribución de bienes valiosos que produce la sociedad. Por otro lado, el reclamo por derechos aparece reforzando una tensión institucional a mayor individualización.

La tercera tensión tiene que ver con un tema que no es abordado en este libro y que requiere especial atención en el futuro. El derecho a la ciudad –propuesto en términos de un derecho colectivo– supone la acción de sujetos organizados. Es decir, supone un actor colectivo. Sin embargo, un rápido examen de las condiciones organizativas y de acción colectiva en América Latina demuestra que, salvo importantes excepciones y coyunturas, los actores colectivos vinculados a temas como la vivienda y el suelo no presentan hoy las mismas características que poseían en el pasado.

Siguiendo con los objetivos del seminario, con las ideas sobre el derecho a la ciudad y las tensiones inherentes, el presente libro tiene la siguiente lógica expositiva, estructurada a partir de las siguientes secciones. La primera sección del libro, “Derecho a la ciudad”, discute cuatro ejes centrales que acercan a la comprensión del derecho a la ciudad. Por un lado, Jordi Borja propone situar los alcances y rasgos centrales del debate sobre el derecho a la ciudad más allá de su uso actual y su aparente vulgarización. Lo que realiza es un recorrido que permita reconocer el derecho a la ciudad en referencia a los conflictos urbanos, a los sectores sociales o clases sociales y a los distintos mecanismos de redefinición de aquello que se define como ciudadanía. El segundo eje lo presenta Alicia Ziccardi, quien asume una reflexión sobre la relación de ida y vuelta entre políticas urbanas y derecho a la ciudad; señalar cómo el debate sobre derecho a la ciudad debe ser articulado en el marco de las transformaciones que ha experimentado la política pública y las políticas urbanas. Julio Calderón propone un camino que va desde los enfoques para comprender la ciudad informal en América Latina para luego señalar cómo se ha ido articulando al desarrollo del debate sobre derecho a la ciudad en nuestra región. Finalmente, Carlos de Mattos desarrolla uno de los rasgos fundamentales en la configuración de la ciudad actual: los procesos de financiarización y su relación con las transformaciones urbanas.



La segunda sección de la publicación, “Gentrificación: áreas centrales y espacio público”, parte con el trabajo de René Coulomb sobre el Centro histórico de CDMX para plantear una importante reflexión sobre lo que el autor llama mitos y conceptos en su comprensión. Thierry Lulle sigue con su aproximación al caso de Bogotá para mostrarnos que no es un área homogénea y que en su interior se producen notables desigualdades sociales y urbanas. Y le tercer caso es el de ciudad de Panamá, trabajado por Magela Cabrera, quién nos propone una realidad ineludible: la erosión del sentido de lo público en la gestión urbana. Finalmente, se presenta el trabajo de Fernando Carrión sobre el espacio público, entendido más como una relación que como un espacio; esto es, como “un lugar” que condensa la historia, las infraestructuras y la ciudadanía.

La tercera sección, “Política y Gestión”, inicia con un texto de Joan Subirats en que nos muestra los rasgos de la política y gestión vinculadas a nuevas formas de institucionalidad, donde se muestra críticamente la posibilidad de enfrentar la administración con un enfoque de innovación social. En seguida viene el trabajo de Lucía Álvarez, que muestra como en Ciudad de México, A pesar de los gobiernos de izquierda la fragmentación se ha incrementado en Ciudad de México se han desarrollado experiencias populares de gestión colectiva, que además de enfrentar las grandes inequidades construye comunidad o de ciudadanía urbana. Clarice de Assis Libânio coloca una importante discusión respecto del derecho a la ciudad a partir de la expulsión de familias en una favela de Belo Horizonte. ¿La gestión nace en el mercado o en la planificación? Jérémy Robert cierra el capítulo con un interesante trabajo sobre el derecho a la ciudad enfocado desde la perspectiva del acceso a los servicios de salud.

La última sección es “Mercado inmobiliario y grandes proyectos urbanos”. Abarca las características principales del mercado inmobiliario como entrada fundamental para comprender la configuración de las urbes latinoamericanas, y situar aquellos procesos que producen ciudad con la permisividad o promoción del Estado y con poca capacidad de los sectores sociales de intervenir. Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas ilustran este debate en el contexto de Santiago, una ciudad neoliberal: la estructura física y socioeconómica de una ciudad dependen de un merca-

do desregulado en los sectores inmobiliario y de la construcción. Y Víctor Bensús y Marta Vilela llegan a la misma conclusión cuando afirman que las gestiones locales abandonaron la planificación para concentrarse en atraer inversión inmobiliaria, con lo cual la lógica del mercado es la que prima en los cambios de la estructura urbana del Área Metropolitana de Lima.



# I. Derecho a la ciudad



# Ciudadanía, derecho a la ciudad y clases sociales. O la Democracia versus el Derecho

Jordi Borja<sup>1</sup>

## Introducción. El derecho a la ciudad: contra su banalización<sup>2</sup>

El consumismo intelectual y académico no es menos voraz que cualquier otro, sea el vestir o los lugares a los que “hay que ir”. Los conceptos se banalizan, se manipulan y se pervierten. “Desconfiad de las palabras” leí en un muro de Belleville (barrio popular de París). De repente un concepto, casi siempre suficientemente vago o polisémico, se pone a la moda. En algunos casos conceptos útiles y precisos se utilizan con una cierta perversidad, mediante transferencia a otro campo de conocimiento. Por ejemplo “competitividad”. De su uso en la economía de mercado se pasa a las características del territorio humanizado. Lo cual legitima un uso depredatorio y particularista del mismo. O “resiliencia”. De ser usado con rigor en física, su uso a las “ciencias sociales” se convierte en un mensaje de los organismos internacionales hacia las poblaciones pobres vía ONG que puede traducirse “arréglense como puedan pues ni los Estados ni nosotros podemos

---

1 Profesor Emérito y Presidente del Comité Académico del Máster universitario de Ciudad y Urbanismo de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Doctor en Geografía e Historia por la Universidad de Barcelona y Geógrafo urbanista por la Université de Paris-Sorbonne.

2 El autor ha desarrollado el concepto de “derecho a la ciudad” en sus obras “La ciudad conquistada” (2003) y “Revolución urbana y derechos ciudadanos” (2013), publicados por Alianza Editorial y Café de las Ciudades. Un conjunto de textos del autor relativos a esta cuestión se encuentra también en “Revolución urbana y derecho a la ciudad”, publicado por Olachi, Quito, en una colección dirigida por Fernando Carrión.

ayudarles”. Otras veces el concepto es en sí mismo confuso o engañoso como “producto interior bruto” o “cohesión social”. El PIB se basa en las transacciones monetarias, mide por lo tanto los valores de cambio, no de uso. La cohesión social es en sí mismo un concepto confuso, que cada uno construye arbitrariamente y que se utiliza para no expresar la igualdad/desigualdad social. En otros casos se trata de conceptos de uso generalizado, de contornos no siempre muy precisos, complejos o multidimensionales, que todo el mundo utiliza y aplica a realidades muy diversas y con frecuencia contradictorias. Por ejemplo “Estado de derecho” o “ciudad” o “espacio público”. El Estado de derecho se confunde frecuentemente con democracia, lo cual conlleva a que unas normas procedimentales legitimen políticas públicas contrarias a la libertad y a la igualdad. La ciudad se confunde con la urbanización, cuando en el mejor de los casos es una etapa embrionaria de aquella, y en otros es la negación de la ciudad (por ejemplo, los barrios cerrados o las colonias marginales). El espacio público es en sentido estricto un concepto a la vez urbano y ciudadano, pero se utiliza en muchos casos de forma reductora o especializada, las zonas verdes o el espacio dedicado a la circulación y servicios básicos, o bien el que es de dominio de las administraciones públicas en sentido jurídico.

El derecho a la ciudad, como el lector puede fácilmente deducir, se presta mucho a su difusión y a ser objeto de usos confusos y banales. El derecho a la ciudad aparece en el siglo XIX, pero para combatirlo. La emergencia de las clases trabajadoras en las revoluciones democráticas urbanas de 1848 y, sobre todo, el impacto de la *Commune* (París, 1871) sobre las clases medias y altas generó una reacción social anti-obrera: las clases trabajadoras son consideradas “clases peligrosas”.<sup>3</sup> Desde la segunda mitad del siglo XIX, estas clases eran confinadas en los espacios periurbanos descualificados, “*banlieues*” o barrios-gueto *slumizados*. La exclusión social de la clase obrera no fue solo resultado del mercado capitalista que no ofrecía suelo y vivienda

---

3 Título del libro *Classes laborieuses et Classes dangereuses* (París, 1958) del historiador y demógrafo Louis Chevalier. La obra de Henri Lefebvre, *Le droit à la ville* (1968) es hoy considerada como seminal. Sin embargo, tuvo que pasar más de un cuarto de siglo para que el concepto del derecho a la ciudad fuera gradualmente asumido por sectores de la intelectualidad urbanística y de diversas organizaciones sociales.

accesibles en la ciudad formal, dotada de los servicios urbanos básicos. También había una “estrategia de clase”, en términos lefebvrianos, para excluir al proletariado industrial del “derecho a la ciudad”, es decir del ejercicio de la ciudadanía. El resultado fue un “déficit de derechos” para un sector de la población urbana, excluida o de acceso limitado a los bienes y servicios urbanos, también se la desposeía de la cultura ciudadana. La segregación social y territorial no solo excluía el derecho a la ciudad, también suprimía la conciencia de ciudadanía. Vivían en “otra ciudad” (las *Dos Ciudades* de Dickens), en los “cinturones rojos” de las ciudades industriales, donde la ciudad cambia de nombre.<sup>4</sup> No es un buen signo de progreso social la actualidad de la literatura social del siglo XIX y primeras décadas del XX. Como escribió François Giroud “siempre fui escéptica respecto al progreso moral de la humanidad, pero sí que he creído en el progreso social... ahora dudo mucho también de este”. Lamentablemente, acertó al hacer esta pesimista previsión.

El derecho a la ciudad fue pues un concepto teórico e implícito. En aquellas ciudades de base industrial y obrera, el conflicto urbano se ha planteado como una forma de lucha social o de clases que corresponde a la confrontación capital-trabajo pero mediatizado por el gobierno local. La cuestión no era (o es) el derecho a la ciudad “burguesa” sino conquistar los derechos sociales urbanos en “la otra ciudad”. En ciudades con importantes sectores medios y relativa mixtura social que incluye las clases trabajadoras, o una parte significativa de ellas, el conflicto se hace “ciudadano”. Las reivindicaciones urbanas adquieren carácter político y sin perjuicio de que se obtengan mejoras importantes en los barrios populares en muchos casos la hegemonía política corresponde a los sectores medios. Ante esta fractura el concepto de “derecho a la ciudad” aparece explícitamente cumpliendo una función integradora. La experiencia histórica nos dice que las clases trabajadoras o populares aspiran y necesitan hacerse “ciudadanas”, pero para ello deben formar parte de un bloque democratizador político que incluya las aspiraciones igualitarias.

El derecho a la ciudad, sin embargo, se ha banalizado a la vez por exceso propositivo y por reducción de profundidad. Se reclaman muchos derechos,

---

4 Título del documento-novela del escritor barcelonés de origen proletario, Francisco Candel, (1958). La frase de F. Giroud es de sus memorias *On ne peut pas être heureux tout le temps* (2001).



individuales y colectivos, sociales y políticos, urbanísticos y culturales, etc., pues el “derecho a la ciudad” es complejo, integra muchos derechos. Pero en muchos casos sus portavoces o intérpretes no se sitúan en el proceso histórico concreto, no explicitan los mecanismos socio-económicos y político-ideológicos causales y no denuncian el rol de los agentes públicos y privados que de iure o de facto actúan contra el reconocimiento o el ejercicio de los derechos que se reclaman. Sin embargo, el derecho a la ciudad tiene un potencial fundamental: es a la vez una clave interpretativa crítica de la ciudad y de la urbanización y además es una base teórica para elaborar estrategias y desarrollar procesos socio-políticos transformadores de las sociedades urbanas.

## **El derecho a la ciudad y algunas de sus bases histórico-teóricas.**

No pretendemos hacer una historia exhaustiva del concepto del “derecho a la ciudad”. Solamente exponer algunos momentos de su por ahora breve historia. Se pueden encontrar referencias a la ciudad como ámbito de la ciudadanía y a los derechos, como expresión de la sociedad inscrita en el espacio, como metáfora de la organización de la vida social y política. Pero esta historia nos llevaría muy lejos, a Platón y Aristóteles, que consideraba al individuo aislado como “idiota”. La concepción del ciudadano como sujeto relacionado con los otros, el “conciudadano”,<sup>5</sup> como vemos viene de lejos. Esquilo declaró “la ciudad es la gente”, fórmula que retomó Shakespeare y muchos otros. En la Baja Edad Media muchas ciudades, especialmente en la Europa central, proclamaban “el aire de las ciudades os hará libres”. A partir de las revoluciones americana y especialmente la francesa la ciudadanía se desvincula gradualmente de la ciudad. Es el Estado-Nación el que atribuye derechos y deberes y formaliza el status de ciudadano. Sin embargo, el uso actual del término tiene en cuenta la relación entre el ámbito local, territorio/ciudad e institución/políticas públicas, con los derechos de los habitantes. O dicho de otra forma: el derecho a la ciudad integra el conjunto de

---

5 Conciudadano es el término que usa Étienne Balibar (2013).

derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos que se ejercen, o se debería que así fuera, en el marco de la ciudad. Unos derechos que se ejercen tanto colectiva como individualmente en la ciudad y en parte dependen de las políticas públicas de los gobiernos locales.

El precursor inmediato del uso actual del “derecho a la ciudad” es, sin duda, Henri Lefebvre a partir de su obra citada que popularizó el título convertido en concepto.<sup>6</sup> La obra de Lefebvre se convirtió en un referente de la sociología urbana y sus ideas se difundieron mezcladas con muchas otras en la efervescencia cultural que emergió en 1968 y la década siguiente: situacionistas, ecologistas, autogestionarios, marxistas críticos con el estatismo, urbanistas que reaccionaron contra el uso y abuso del funcionalismo, etc. “El derecho a la ciudad” quedó sumergido en esta baraúnda<sup>7</sup>. Y por descontado no fue asumido en las prácticas sociales populares ni en el debate político. Recuerdo que en el Foro Urbano Mundial de Naciones Unidas (Estambul, 1996) hubo algunas referencias al “derecho a la ciudad” en los encuentros entre organizaciones sociales, es decir los “no gubernamentales” pero no consiguieron mucho eco, los activistas sociales estaban centrados en el “derecho a la vivienda”.<sup>8</sup> Los representantes de los

6 Después de *El derecho a la Ciudad* Henri Lefebvre publicó cinco obras más, entre 1968 y 1974: “De lo rural a lo urbano; La revolución urbana; El pensamiento marxista y la ciudad; Espacio y política y La producción del espacio”. Todas existen en castellano. La última citada ha sido publicada recientemente por Capitán Swing (2013). Lefebvre fue fundador y primer director de la revista *Espace et Sociétés*. Entre los autores influidos por Lefebvre en Estados Unidos se encuentran Richard Sennett (ver una de sus primeras obras, *Vida urbana e identidad personal*, 1970) y más explícitamente Edward Soja. Y el ya citado David Harvey, especialmente en sus últimas obras.

7 En la década del noventa, sin embargo, florecieron numerosas Cartas de derechos ciudadanos, urbanos, sociales, emergentes, etc., en Europa y en América latina.: Carta urbana europea (Consejo de Europa, 1993), Carta europea de ciudadanía (Red europea de ONG, 1996), Carta de las eurociudades (1996), las Declaraciones del Movimiento de Reforma Urbana de Brasil, Carta de los derechos humanos en la ciudad (Foro Social de Porto Alegre, 2000 y ratificada por Saint Denis-Paris y Barcelona), etcétera.

8 Recuerdo únicamente la referencia al derecho a la ciudad del urbanista mexicano Enrique Ortiz, presidente de Habitat International Coalition (HIC), y otra del autor de este texto. Ambos proponíamos asumir el derecho a la ciudad para evitar segmentación de derechos interdependientes en el ámbito ciudadano. HIC, impulsado por Ortiz, elaboró a finales de los noventa un *dossier* con documentos sobre el derecho a la ciudad, incluido un texto de J. Borja. Por cierto, Borja escribió un documento a debatir y especificaba los derechos urbanos, sociales, económicos, políticos y culturales que integraban el derecho a la ciudad. Probablemente entonces, en la década de los noventa, era una novedad pero fue rechazado por la *Revista Mexicana de Sociología* por considerar que no tenía interés

Estados, y en especial los gobiernos nacionales, no querían saber nada de citar derechos. Sin embargo, a partir de finales de siglo el concepto de “derecho a la ciudad” empezó a difundirse entre las organizaciones sociales y ONG, especialmente en América latina y por medio de *Habitat International Coalition*.

Hay que destacar el potente trabajo teórico y difusor sobre el derecho a la ciudad de David Harvey y otros autores ubicados en Nueva York (El grupo de lecturas sobre el “*Right to the City*” y Peter Marcuse, Neil Smith, Tom Angotti, etcétera). Harvey, con su escrito sobre El derecho a la ciudad (2008) y textos posteriores ha sido el principal difusor en los medios académicos e intelectuales del mundo anglosajón.<sup>9</sup> En el otro extremo del continente norteamericano hay que destacar la obra de Mike Davis, *La City of Quartz* y otras, aunque en esta temática nos interesa especialmente “El urbanismo mágico: los latinoamericanos salvarán las ciudades norteamericanas” (2012). La relación entre derecho a la ciudad y espacio público es clave y en muchos casos se tratan a parte.

### Un debate sobre el derecho a la ciudad y las contradicciones del capitalismo especulativo (con inclusiones personales)

En septiembre 2012 se celebró una sesión de debate sobre un libro colectivo: *Las ciudades, una ecuación imposible*.<sup>10</sup> En su intervención de conclusiones, Beatriz Cuenya contrapuso los textos de David Harvey y Jordi

---

académico. Unos años después, una versión ampliada fue publicada por la Fundación Alternativas (Madrid, 2004). HIC publicó mas tarde una obra colectiva: *Ciudades para todos, experiencias y propuestas sobre el derecho a la ciudad* (2010), coordinado por Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (en inglés, francés y castellano). También HIC-México promovió la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la ciudad* (2010).

9 Sus principales textos sobre la cuestión se encuentran reunidos en “Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana” (2012, en inglés, 2013 editado en España y en Argentina).

10 Editores: Mireia Belil, J. Borja y Marcelo Corti. Publicado por Icaria en Barcelona y Café de las Ciudades en Argentina (2012). La obra incluye dos largos textos de David Harvey y Jordi Borja que fueron objeto del debate citado. El libro incluye también contribuciones de Michael Cohen, José Manuel Naredo, Ada Colau, Alfredo Rodríguez, François Ascher, Jean Louis Cohen, Graciela Silvestri, Fernando Carrión, Lucía Dammert y otros/as.

Borja (el autor de este trabajo). Me permito interpretar su exposición y añado lo que me sugieren sus reflexiones. En síntesis, tal como lo entendí, Cuenya consideró que el punto de partida de ambos autores era (o pareciera) opuesta. Según ella, David Harvey era un teórico revolucionario y Jordi Borja era un práctico reformista. El primero partía de la premisa que la ciudad no podrá sobrevivir si no se acaba primero con el sistema capitalista: “el capitalismo puede crear ciudades, pero no puede mantenerlas”. Por su parte, Borja escarba en las contradicciones de la ciudad actual y en las dinámicas sociales y culturales confrontadas lo cual permite abrir brechas en el sistema. La posición de Harvey es ante todo estructural, parte de una lectura original y creativa de Marx y de *El Capital*. Considera el poder político local o es agente del sistema económico o bien sus políticas bienintencionadas son pervertidas por el citado sistema. Borja parte de posiciones historicistas, también marxistas, más próxima a Gramsci y al citado Lefebvre. Y considera que el poder político local articulado con los movimientos sociales objetivamente anticapitalistas en la actual versión especulativa genera posibilidades transformadoras, aunque sean parciales. Cuenya terminó su intervención con una (aparente) paradoja. Harvey mantiene unas posiciones radicales pero generales, en cambio sus propuestas concretas son en general poco concretas. En cambio, Borja se concentra en las críticas concretas, menos sistémicas, a la ciudad actual, pero en cambio expone actuaciones concretas de carácter radical y que no parecen imposibles, como es yugular la especulación urbana y establecer un control estricto sobre la propiedad del suelo por parte de los poderes locales y organizaciones sociales. En resumen, más que confrontación hay complementariedad.

O en todo caso no se trata de una confrontación simétrica sino de una diferenciación asimétrica. El análisis estructural es tenido en cuenta por el pensamiento crítico norteamericano, latinoamericano y europeo (el autor incluido). Pero se complementa con el juego de los actores, públicos y privados, políticos y culturales y profesionales, económicos y sociales<sup>11</sup>. Cuando el análisis se orienta hacia la intervención sobre los procesos de ur-

---

11 Ver Borja y su contribución a “Las ciudades una ecuación imposible”, *op. cit.*, y del mismo autor *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona* (2011).

banización y las actuaciones sobre la ciudad el derecho a la ciudad se convierte de clave interpretativa en instrumento estratégico. O dicho de otra forma, sin el análisis teórico-crítico, y Havery ha sido uno de los que ha usado muy bien a Marx y ha llevado más lejos sus trabajos en sus trabajos, difícilmente las propuestas de política urbana alternativa tendrían una base sólida. En nuestro caso la reflexión del autor ha sido relativamente simple y más coyuntural que estructural. A finales de los años sesenta, regresé a Barcelona después de casi 7 años de residencia forzada y feliz en París. Entonces me vinculé a los nacientes movimientos populares urbanos, en Nou Barris (antes de que tuvieran este nombre unificador).<sup>12</sup> Las condiciones de vida en estos barrios eran tan escandalosas como injustas. Sus habitantes, familias trabajadoras, muchos de ellos procedentes de otras partes de España, tenían unas necesidades y demandas concretas, individuales y colectivas, casi siempre urgentes, Y consideraban que correspondían a derechos que como ciudadanos se les negaban. El marco político y legal no se les reconocía ni el derecho que ejercer o satisfacer lo que era su derecho ni tan solo expresarlo. La consecuencia lógica era colectivizar la demanda y movilizarse en un marco alega pero percibido como legítimo. Para ampliar la audiencia de la ciudadanía y limitar la previsible represión de los gobiernos se requería que las demandas correspondieran a necesidades entendibles y justas ante la opinión pública. Y en consecuencia se podrían conseguir apoyos en otros medios sociales, en algunos medios de comunicación y especialmente entre sectores profesionales, culturales y religiosos. En estos movimientos está presente además no solo la reivindicación social y la exigencia de ser reconocido por las instituciones políticas. También está presente una aspiración más o menos explícita, con frecuencia latente, a la justicia, a la igualdad entre los ciudadanos, el derecho a tener derechos.

El esquema de interpretación y explicativo que propuse se basaba en trasladar la contradicción capital-trabajo a la ciudad. La ciudad es una estructura compleja basada en la cooperación entre diversos actores económicos, políticos y sociales. Es un macro aparato productivo que depende

---

12 Nou Barris es un conjunto de barrios del norte de Barcelona que se convirtió en la principal referencia de la lucha popular urbana de la década previa a la democracia. Y aún hora es un ejemplo de vida asociativa y capacidad reivindicativa, propositiva y creativa.

de un conjunto de servicios externalizados en sus entornos (infraestructuras, comunicaciones, servicios urbanos básicos, formación de la fuerza de trabajo, etcétera). Y es también el ámbito de la reproducción social: vivienda, transportes colectivos, protección social, salud, enseñanza, etc. Los gobiernos ejercen en teoría arbitrajes entre ambas funciones, pero en muchos casos actúan al servicio de los poderes económicos. La lógica capitalista, es decir de los dueños de la producción, procura maximizar los beneficios, por lo tanto, pretende y en gran parte consigue no financiar las funciones externalizadas que le proporciona el entorno urbano. Además, utiliza la ciudad como una gran oportunidad de acumulación mediante la inversión en suelo y viviendas, el comercio, la gestión de servicios de naturaleza pública, etc. Y en muchos casos mediante la especulación.

Por otra parte, la ciudadanía recibe un “salario indirecto” financiado por la vía fiscal o mediante contribuciones aportadas por los que se benefician de las externalidades urbanas. El objetivo es que todos los ciudadanos tengan acceso a los bienes y servicios de interés general. Forman parte del salario indirecto el agua y la energía, las viviendas subvencionadas o sociales, la formación escolar y profesional, la asistencia sanitaria y social, los transportes colectivos, los espacios públicos y equipamientos culturales, la seguridad ciudadana, etc. Es decir, necesidades colectivas e individuales indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo y, ante todo, necesidades humanas universales en cada momento histórico. Las minorías que participan de los beneficios de la acumulación urbana de capital no contribuyen como corresponde al salario indirecto mediante la fiscalidad. También se apropian de las zonas de la ciudad más calificadas, fruto del trabajo colectivo acumulado y de las atenciones que reciben de los poderes públicos.

En cambio, una parte de los sectores medios y la gran mayoría de los sectores populares reciben un “salario indirecto” muy inferior a sus necesidades y muy desequilibrado respecto a su aportación a los beneficios del capital, bien como fuerza de trabajo y de reproducción social (en muchos casos las mujeres) o como ejército de reserva de mano de obra. En resumen, la ciudad es un ámbito de acumulación de capital, en parte productivo y en parte especulativo. Las mayorías sociales sufren de una relativa explotación, siendo los que obtienen menos ingresos mediante el salario directo también

reciben un salario indirecto mínimo en comparación con otros sectores sociales. En la ciudad se generan plusvalías que se apropian las minorías con mayor poder económico y en bastantes casos también las elites políticas e incluso culturales. La contradicción existe, el conflicto social también.<sup>13</sup>

### ¿El conflicto es ciudadano o de clase? La ambigüedad del concepto de ciudadanía

Las clases populares o trabajadores asalariados son los que sufren un déficit de ciudadanía, reclaman derechos básicos, exigen participación política y están movidos por una aspiración a una sociedad más libre y justa. Construyen, o se empoderan, y se convierten en una fuerza social con amplios apoyos y legítimas razones. Reclaman derechos, y políticas públicas que los hacen posibles, de carácter universal, es decir para todos los ciudadanos/as. Lo cual les facilita alianzas o coincidencias con sectores medios los cuales, más vinculados a las elites políticas, en muchos casos son los que resultan especialmente beneficiados pues están mejor posicionados en la ciudad. Los movimientos urbanos tienen una base clasista pero cuanto más fuertes son el movimiento deviene más ciudadano. Se consiguen mejoras en los barrios populares, pero en el ámbito político la presencia de los intereses y los valores de las clases medias pueden llegar a ser hegemónicos. En estos casos las cuestiones estructurales que exigen modificaciones radicales, como la cuestión de la propiedad del suelo o la regulación de los alquileres para que cubran a toda la población, son casi siempre dejadas de lado.<sup>14</sup> Sin

13 Disponía de una cierta base cultural marxista adquirida en la militancia y en mis años de estudiante en París. Pero en mis inicios en los movimientos populares barriales y ciudadanos no llevaba el esquema marxista preparado para aplicarlo a la realidad. Fue el análisis crítico del urbanismo entonces vigente el que me llevó a deducir que las dinámicas y políticas urbanas resultaban muy funcionales a la acumulación de capital. Y participando en los nacientes movimientos sociales percibí que se trataba de un conflicto en defensa de la reproducción social que correspondía garantizarla a las políticas públicas, lo cual no hacían. De lo cual se derivaban conceptos útiles como plusvalías, explotación, coste de reproducción de la fuerza de trabajo, las dinámicas destructoras de la ciudad por parte del capitalismo poco o mal regulado, fiscalidad regresiva, políticas públicas no redistributivas, etcétera.

14 El colega y sin embargo amigo Manuel Delgado, con su brillante afán demoledor de las ideas ajenas y a veces de las propias, dispara contra el uso del concepto de ciudadanía, considerando que es

embargo, la dualidad entre clases populares y medias tiende a confundirse pues más que dos bloques claramente diferenciados constituyen un magma formado por fragmentos que constituyen un continuum. Las diferencias entre los extremos son rotundas, pero entre ellos hay distintos tipos de asalariados, profesionales, pequeña burguesía, etc. ¿Pueden tener intereses comunes y compartir el derecho a la ciudad, muy vinculado al concepto de ciudadanía, sectores populares y medios?

En este texto se mueve entre referentes relativamente distintos: América latina y Europa. Pero si bien las distancias sociales son mayores en América latina “gracias a la crisis” tienden a aproximarse, por lo menos en la Europa del Sur. Hay una tendencia a la “proletarización” de las clases medias y por otra parte hay comportamientos sociales y culturales de sectores populares similares al sector medio: individualización, propiedad de la vivienda, afán de viajar, talante liberal en la vida privada, nivel educativo en muchos casos similar, incluso pocas diferencias de ingresos y de hábitos de consumo en bastantes casos. Seguramente esta proximidad es más propia de Europa que América latina. En las ciudades latinoamericanas hay (parcial) segregación pura y dura entre las clases medias y los sectores populares que corresponde a la división entre la ciudad formal e informal, pero las políticas públicas de los últimos años se traducen en una situación inversa: sectores populares se formalizan y sectores medios se segregan, encerrados en los barrios cerrados. Véase la versión norteamericana que expone Mike Davis en la obra citada anteriormente.<sup>15</sup> A pesar de estas diferencias nos parece que es posible generalizar el concepto de “derecho a la ciudad” y la opción ciudadana como clave analítica y propuesta estratégica.

---

un procedimiento destinado a evacuar “la lucha de clases”. Una parte de razón tiene si nos encerramos en una visión estática de la “ciudadanía” como ocurrió en la revolución francesa. Cuando se quiso integrar la universalidad de la “Déclaration des droits de l’homme” se añadió “les droits des citoyens”, se mantuvo la libertad y se le añadió el derecho de resistir a la opresión” pero no la igualdad y la fraternidad, que fueron sustituidas por “la propiedad y la seguridad”. Pero sería desarmar políticamente a los sectores populares en su lucha por derechos políticos y sociales si prescindimos de un conjunto de derechos ya establecidos o legitimados como ocurre con el estatus de ciudadano. En todo caso, a pesar del estilo de Mike Davis, con un punto excesivo de provocación que no facilita su aceptabilidad, nuestras posturas son más próximas de lo que parecen.

15 *Urbanismo mágico, op. cit.* (2012).



El derecho a la ciudad cumple una función integradora y estratégica como habíamos apuntado anteriormente. Los derechos sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos que integran la ciudadanía están codificados en diversas Cartas de derechos.<sup>16</sup> La cuestión está resuelta a nivel conceptual y legitimación social. Incluso se pueden concebir las políticas públicas que permiten ejercer estos derechos, pero hay fuerzas políticas, socio-económicas e ideológicas que lo obstaculizan. Por ejemplo muchos de los derechos urbanos que integran el derecho a la ciudad (vivienda, centralidades, movilidad, compacidad, etc.) requieren un protagonismo público en la gestión del suelo y la financiación de la urbanización que afecta a la propiedad privada y a los intereses financieros, es decir los actores parásitos o “*fainéants*”.<sup>17</sup> Por lo tanto se requiere una fuerza política muy mayoritaria para modificar las reglas del juego. Las clases populares solas pueden conseguir mejoras en sus hábitats, pero no conquistarán solas la ciudad, el ámbito de la ciudadanía. Se requiere un bloque social que incluya sectores medios productivos y profesionales y culturales. ¿Existen hoy en nuestras ciudades bases para que se construya esta alianza?

La crisis reciente ha sido reveladora en muchos aspectos. Uno de ellos y de los más visibles ha sido la función perversa del capital financiero en su intervención en el territorio. La urbanización sin ciudad y la exclusión social reductora de los derechos ciudadanos han afectado principalmente a los sectores populares, pero también a los medios. Se han multiplicado los beneficios especulativos de los bancos y fondos de inversión y los operadores urbanos (propietarios del suelo y promotores, empresas constructoras y de servicios básico principalmente) y la ciudad y la urbanización han sido en estos años el principal ámbito de acumulación de capital. La inevitable complicidad de los poderes públicos ha dado lugar a una corrupción generalizada. Lo cual ha afectado a la reproducción social de una amplia mayoría de la población urbana y ha deslegitimado al marco político y jurídico existente. La corrupción político-económica ha sido un factor importante de la indignación de los sectores medios, especialmente jóvenes, tanto por

---

16 Véanse las referencias en las notas a pie de página 6 y 7.

17 Término utilizado por Saint Simon en su famosa parábola que distingue entre productivos y “*fainéants*”, los inútiles o que no hacen nada. Incluye a los rentistas, los especuladores y los usureros.

razones morales o culturales como porque les afectan directamente: empleo y frustración formativa, privatización de servicios universales como la sanidad y la educación, acceso a la vivienda, etc. Se ha hecho visible la interdependencia de los derechos que configuran el derecho a la ciudad y a la vez se han ido detectando las políticas públicas que pueden contrarrestar las actuales dinámicas perversas. El derecho a la ciudad puede ser hoy la base de una estrategia destinada a reconstruir una concepción ampliada del status ciudadano. En un pasado reciente los sectores populares no tenían de hecho los derechos que las instituciones formalmente consideraban componentes de la ciudadanía. Hoy el déficit de ciudadanía afecta también a los sectores medios mediante las privatizaciones y los ajustes presupuestarios. Proliferan campañas mediáticas destinadas a fragmentar y confrontar a las mayorías ciudadanas mediante las ideologías del miedo y de la seguridad, de la diferencia y de la distinción, del retorno a la naturaleza y del individualismo. Pero la realidad es más resistente que las campañas manipuladoras. Existe una base ciudadana potencial y amplia que exige la vez cambios políticos e institucionales y transformaciones socio-económicas y ambientales. La cuestión ya no es teórica, es política: ¿cómo se conquistan los derechos ciudadanos?

### **La conquista de los derechos ciudadanos: algunas referencias históricas**

En sociedades clasistas las clases trabajadoras, ya antes de la sociedad industrial, en tanto que dependientes de los propietarios de los bienes de producción y sometidos a poderes políticos absolutistas, siempre lucharon por que se les reconociera sujetos con derechos “naturales”. Es interesante tener en cuenta el caso de Inglaterra que desde la Baja Edad Media hubo una legislación que reconocía a los sectores populares que vivían con ingresos mínimos una relativa protección social. Además de la Carta Magna (1215)<sup>18</sup> y la Declaración de derechos fundamentales (1689) hubo una

---

18 Sobre la Carta Magna, el uso que se ha hecho de ella y la comparación con la Carta del Bosque, ver de Peter Linebaugh *El Manifiesto de la Carta Magna. Comunes y libertad para el Pueblo* (2013).

legislación más específica de protección a los sectores populares. Nos referimos a las Leyes de pobres que fueron gradualmente ampliadas (las más importantes en 1349, 1463 y 1790) y se aplicaban principalmente en épocas de penuria. Las autoridades locales, agentes de la pequeña aristocracia casi siempre, debían garantizar unos ingresos básicos y alguna asistencia social (alimentos, ante todo). Incluso la jurisprudencia consideraba legítima la resistencia o rebelión popular frente a los abusos de los propietarios o autoridades y en época de penuria se reconocía el derecho a tomar lo indispensable, aunque fuera por la fuerza. Pero la legislación no era de estricto y obligado cumplimiento. Su aplicación dependía mucho de la voluntad y del criterio de los jueces. Las leyes tenían un carácter moral que reconocían una cierta legitimidad a los derechos de las clases populares. Los jueces o jurados podían dar la razón al pueblo alegando razones de justicia y de libertad. Pero no se partía de un reconocimiento de igualdad de toda la población. Por otra parte, las autoridades debían combatir la “holgazanería del pueblo” y se exigían contraprestaciones. En resumen: no se reconocían derechos y deberes básicos iguales para todos ni se especificaban las medidas para que las normas genéricas se concretaran en medidas activas y posibles sanciones. Pero hay que reconocer que Inglaterra fue el primer país (occidental) que reconoció algunos derechos básicos a los sectores populares. Esta tradición fue recuperada por el movimiento obrero naciente en el siglo XIX por el sindicalismo denominado “cartista”. El movimiento obrero británico siempre ha combatido por derechos políticos y sociales como parte de la acción sindical.<sup>19</sup>

La concepción actual de los derechos emerge con las revoluciones del siglo XVIII, la americana y la francesa. Se proclaman derechos humanos (o del hombre) universales, abstractos e individualistas. No son derechos vinculados a un territorio, ni tampoco tienen en cuenta la situación social y económica de los ciudadanos. Todos los ciudadanos son formalmente

---

19 Ver de Eric Hobsbawm “La clase obrera y los derechos humanos”, texto de una conferencia de 1982, publicada en castellano en *El mundo del trabajo. Estudios sobre la formación y evolución de la clase obrera* (1987). Ver también las obras de G. Rudé, E. P. Thompson, Barrington Moore y C. Hill, citadas por Hobsbawm. Hay que tener en cuenta que los sindicatos construyeron y dirigieron un gran partido político, Labour Party, hasta el auge del neoliberalismo a finales del siglo XX.

iguales.<sup>20</sup> Los “derechos” morales como las Leyes de pobres inglesas eran concretas y atendían a situaciones colectivas. Los derechos “naturales” o humanos su aplicación de hecho era arbitraria y se referían a individuos genéricos, inexistentes, puesto que no se tenía en cuenta la desigualdad entre los individuos. Sin embargo, las declaraciones de derechos humanos, al reconocer como principios fundamentales la igualdad y la libertad de todas las personas, legitimaron posteriormente las movilizaciones de la clase obrera. La fuerza organizada de los trabajadores en la sociedad industrial consiguió en bastantes casos hacer en parte reales estos principios. Los derechos políticos derivados de las Constituciones liberales fueron una base de apoyo para conquistar derechos sociales y económicos y hacer relativamente reales los principios político-jurídicos.<sup>21</sup>

Es interesante analizar la cuestión de los derechos como se planteó en los primeros años de la Revolución Francesa. Por una parte, la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano” proclamaba los principios de libertad e igualdad de todos: “los hombres nacen y se desarrollan libres e iguales” de 1789. La Constitución de 1791, con hegemonía revolucionaria moderada y liberal precisa que los derechos básicos de los ciudadanos son “la libertad, la propiedad, la seguridad y el derecho a resistir a la opresión”. Posteriormente la Convention (Asamblea Nacional) liderada por Robespierre elabora una Constitución radicalmente democrática con vocación igualitaria y que propugna un Estado dirigista de la economía. A finales de 1794, una vez eliminado Robespierre, se restaura la hegemonía liberal. Estas contradicciones han dado lugar a dos lecturas de la Revolución, una de carácter popular, colectivista e igualitaria y otra “burguesa”,

20 Es interesante la polémica entre Tom Paine y el redactor principal de la Constitución de los Estados Unidos y su cuarto presidente, Madison. Paine critica la concepción abstracta de los derechos del hombre, universales e individualistas que no son ni efectivos ni justos para los no propietarios. Paine también criticó la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de Francia. Véase la obra clásica de Paine *Los derechos del hombre* (1985) que introduce los “derechos económicos” y las políticas redistributivas. Cole la llamó “la Biblia de los pobres”. Su lema: “mi patria, el mundo; mi religión hacer el bien”.

21 “Fue el movimiento obrero que rompió la camisa de fuerza individualista y político-jurídica que limitaba los derechos humanos y ciudadanos de la Declaración de los derechos del hombre y de los ciudadanos de la Revolución Francesa y de la Constitución de los Estados Unidos” (E. Hobsbawm, *op. cit.*). Marx, en unas notas en su texto sobre “la cuestión judía”, apunta ya una crítica al individualismo abstracto de la *Déclaration des droits de l'homme* citada.

liberal e individualista. Ambas forman parte de la Revolución. La primera ha arraigado en el “pueblo”, la segunda hegemoniza el Estado. La lectura radical, social y proletaria, ha alimentado el pensamiento revolucionario hasta nuestros días, incluida la revolución de 1917. La lectura liberal en nombre de la libertad, pervertida por los propietarios, prohibió la huelga y las organizaciones de trabajadores y los gremios y estableció el derecho a la propiedad privada de los bienes de producción y la libertad absoluta del comercio.<sup>22</sup> Lo cual explica la dualidad entre los derechos universales y abstractos (de los que se derivan teóricamente políticas públicas igualitarias) y los derechos de los ciudadanos estrictamente político-jurídicos e individualistas.<sup>23</sup> A pesar de lo cual los principios de la Revolución francesa han inspirado las revoluciones democráticas y nacionales y los avances sociales de las clases populares.<sup>24</sup>

Como se puede deducir de lo expuesto sintéticamente las dos tradiciones históricas (europeas) fueron recuperadas y superadas por el movimiento obrero a partir de la segunda mitad del siglo XIX. El sindicalismo obrerista, inspirado por el cartismo, el anarquismo y el socialismo, recuperó la legitimidad de los derechos y los combates sociales, estuvieran o no pro-

---

22 La ley Le Chapelier (1791) prohibía las asociaciones de trabajadores y de artesanos, comerciantes, agricultores y las formas de acción colectiva. Pero no se aplicaban a las organizaciones patronales. Desde inicios del siglo XIX se empezaron a crear asociaciones obreras que se denominaron “sindicatos” pero no se legalizaron hasta mediados o finales de siglo, como el derecho de huelga. Medio siglo más tarde Marx escribió una dura crítica a la ley Le Chapelier y a la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de la Revolución francesa en sus “Notas sobre la cuestión judía”. Marx sin embargo fue siempre un defensor incondicional de las libertades políticas, desde sus crónicas en la *Gaceta Renana* y en sus posteriores textos políticos. Exaltó la *Commune* como ejemplo de democracia ciudadana. Más tarde Engels, Marx ya había muerto, defendió el marco político democrático representativo como medio para “La revolución de la mayoría”, pensamiento político que un siglo más tarde asumió el “comunismo democrático”.

23 La nueva clase dominante, la burguesía, exaltó las libertades económicas pero muy poco las políticas. A lo largo del siglo XIX y XX los derechos políticos de los trabajadores y otros sectores de bajos ingresos fueron limitados o negado a amplios mediante normas excluyentes: no tener propiedad, analfabetismo, las mujeres, los que no tenían domicilio o cambiaban periódicamente de residencia. Y actualmente a los “inmigrantes” (residentes con otra nacionalidad). En España, en la segunda mitad del siglo XIX, el Partido democrático que preconizaba el sufragio universal, se le reprimió, era considerado antisistema.

24 Un dato simbólico: la “Marsellesa” ha sido un himno internacional de los movimientos de liberación nacional y de las luchas de los trabajadores.

clamados o autorizados formalmente y específicamente por las leyes. Las revoluciones liberales por su parte establecieron en sus constituciones la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos. Las leyes y las políticas públicas no tuvieron en cuenta las desigualdades sociales y las condiciones de trabajo y durante mucho tiempo se resistieron a legalizar las organizaciones obreras. Pero el marco político constitucional o cultural de una explícita o implícita legitimaba el conflicto social. En ambas tradiciones los derechos políticos mediante el sufragio universal activo fueron una conquista esencial para lograr avances sociales. Sin embargo, el voto para los hombres se obtuvo a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX pero no en todos los países europeos. Para las mujeres hubo que esperar al siglo siguiente, como en Francia, que no obtuvieron el derecho al voto hasta 1945, al terminar la segunda guerra mundial.

Llama la atención la incapacidad o mala voluntad de los gobiernos “liberales” de reconocer una plenitud de derechos. Los franceses y los norteamericanos desarrollaron los derechos políticos (no todos) pero se resistieron a aceptar los derechos sociales a lo largo del siglo XIX. La burguesía inglesa abandonó las tradicionales formas de protección social y ya no reconocía “el derecho a sobrevivir”. A mediados del siglo XIX los “cartistas” ingleses consiguieron concesiones parciales, pero raramente se aprobaban leyes generales. Mientras tanto en Prusia, y luego Alemania, Bismark implantó la seguridad social, pactó con los sindicatos, pero mantuvo el carácter autoritario de su gobierno. Los trabajadores organizados fueron el motor de la conquista de derechos para todos. A costa de hambre, largas huelgas, intervención de agentes provocadores, violencia policial y muertos. Especialmente violenta fue la represión política (policial, judicial y legislativa), de la patronal y de los medios de comunicación en Estados Unidos.<sup>25</sup> Los sindicatos norteamericanos convocaron una jornada de huelga general para el primero de mayo de 1886. Objetivo: la jornada de 8 horas, seis días a la semana. A partir del primero de mayo de 1890 los trabajadores de Europa y América celebraban este día en recuerdo de

---

25 Los mártires de Chicago, Spies, Fisher, Engel y Parsons, fueron los líderes anarcosindicalistas organizadores de la jornada del primero de mayo de 1886. Fueron condenados a ser ahorcados. La sentencia se ejecutó en 1887. Otros muchos fueron condenados a penas de cárcel.

los mártires de Chicago y de los derechos sociales. La jornada de 8 horas progresivamente se fue implantando en grandes empresas a partir de 1886. Pero en Estados Unidos solo hasta 1938 se estableció en toda la Unión. En los otros países fue también un proceso largo y duro hasta hoy.

En resumen, los derechos universales establecidos a finales del siglo XVIII y en el XIX fueron una legitimación moral y legal como “derechos naturales” pero sin efectos directos inmediatos sobre las condiciones de vida de los sectores populares y sobre las legislaciones y los programas gubernamentales. Esta legitimidad ya existía en la sociedad desde mucho tiempo antes pues para gran parte de la población estos derechos corresponden a necesidades básicas de todos los seres humanos. Los derechos, constitutivos del estatus de ciudadano, entendido como sujeto de derechos y deberes, les hace iguales a todos los que viven en el mismo territorio. Lo cual influye sobre las políticas públicas y dio lugar a las leyes y programas de gobierno en materias laborales, de acceso a la vivienda, de protección social, de salario mínimo, educativos, de salud pública y asistencia sanitaria, de pensiones y de jubilación, etc. Siempre a partir de las movilizaciones sociales y el combate de las organizaciones sindicales.

La conquista de estos derechos requiere una fuerte presión social sobre las instituciones políticas. También hay que contar con la presión política, económica e ideológica de signo contrario por parte de los poderes económicos y sus medios de comunicación. La legislación favorable a los sectores populares, a los “subprivilegiados” (como los denominó Roosevelt), a los pobres, etc., siempre ha despertado fuertes reacciones en contra considerando que es una agresión a la libertad de los patronos (sobre contratación, salarios, condiciones de trabajo, etcétera). Históricamente los ricos, incluidos rentistas y especuladores, consideran un expolio tener que pagar al Estado en función de su patrimonio y de sus ingresos. Para ellos, los gobiernos si quieren financiar programas sociales que busquen otros medios y no admiten, incluso actualmente aunque utilicen argumentos más sofisticados, que se les imponga una fiscalidad específica o progresiva.<sup>26</sup> La histo-

---

26 Actualmente se utilizan argumentos economicistas. Por ejemplo, reducir fuertemente los impuestos de los ricos generara inversiones, empleo, demanda solvente, más consumo, etc. Una falacia grosera, aunque la utilicen economistas y políticos, a veces incluso algunos considerados “progresistas”.

ria de los dos últimos siglos no es solo una historia de progreso, también lo es de odio y desprecio de clase de la clase capitalista hacia los trabajadores. Los cuales han pagado muy caro las conquistas y los derechos sociales.<sup>27</sup>

Los derechos se conquistan por medio de las movilizaciones sociales, la construcción de organizaciones sindicales, asociaciones, cooperativas, entidades culturales y educativas, etc., y de organizaciones políticas que representen a la población trabajadora en las instituciones políticas. La fuerza de los trabajadores es su capacidad de auto-organización y de agregación de las mayorías sociales. Constituyen una fuerza de clase que rechaza ser subprivilegiada y no quiere privilegios, ni para ella ni para nadie. Conquista los derechos sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales para todos los ciudadanos. Así deviene “clase universal” o libertadora.

Sin representación política no se conquistan los derechos y su desarrollo mediante leyes y programas de gobierno. La experiencia histórica nos indica que en épocas de renovación y ampliación de derechos se precisa un alto nivel de movilización y organización sociales y de una fuerza política que pueda estar presente e influyente en las instituciones.<sup>28</sup> Así fue en los inicios del “*welfare state*” en el Reino Unido en los años veinte y treinta cuando el Labour Party tuvo una fuerte presencia parlamentaria, y en algunos casos representantes en el gobierno. En Estados Unidos, a inicios de los treinta, cuando los efectos de la crisis de 1929 radicalizaron el movimiento sindical, el nuevo presidente, Roosevelt, promovió un vasto programa de reformas sociales y de reconocimiento de derechos. La socialdemocracia

---

En la mayoría de casos los ricos no invierten en actividades productivas sino en especulación, inversiones al exterior, consumo ostentatorio, etcétera.

27 La convicción de la patronal de que los trabajadores no tenían otros derechos que los que les concedían los propietarios lo simboliza el incendio de una fábrica textil de New York (en el Village) el 25 de marzo de 1911. Las obreras, inmigrantes la mayoría y de edades entre 14 y 23 años, ocuparon la fábrica ante la negativa de la patronal a negociar nada. Reivindicaban la jornada de 8 horas y un salario digno. Los responsables de la fábrica desde el exterior cerraron puertas y ventanas para impedir su salida. Se produjo un incendio por causas desconocidas y murieron 123 mujeres. En su honor, el 8 de marzo, Día Internacional de la mujer, se les rinde recuerdo y homenaje.

28 Hay que tener en cuenta el impacto de la revolución rusa de 1917 y el temor que el comunismo se impusiera al mundo liberal capitalista. Se puede debatir sobre las virtudes y vicios, los avances sociales y los crímenes de Estado en la Unión Soviética y sus zonas de influencia. Pero hay que reconocer que el miedo que inspiraba el comunismo a los gobiernos occidentales y a los capitalistas favoreció en gran manera a los derechos de las clases trabajadoras occidentales.



escandinava y austríaca desarrollaba políticas sociales ejemplares como la vivienda en Viena la Roja. En 1936 con los triunfos de los frentes populares en especial en Francia y la ocupación de las fábricas por los obreros se consiguieron aumentos de salarios, vacaciones pagadas y protección social. A pesar del clima que anunciaba la guerra estas conquistas influyeron mucho en los países europeos. En los años de resistencia durante la guerra en el Reino Unido se formó un gobierno de “unión nacional” en el que los laboristas tenían ministerios importantes. En Francia e Italia (países ocupados y gobiernos cómplices con los nazis) los Consejos Nacionales de Resistencia (Francia) y de Liberación (Italia) con participación de liberales, democristianos, socialistas y comunistas. Se elaboraron programas que promovían transformaciones económicas y derechos sociales. En 1945, al finalizar la guerra las clases populares exigieron un conjunto de reformas socio-económicas a partir de los programas elaborados en los años de resistencia: nacionalizaciones de grandes empresas y principales bancos, seguridad social, educación y sanidad públicas, programas masivos de vivienda, fiscalidad progresiva, planificación económica y territorial, etc.<sup>29</sup> Así se inició un largo período de desarrollo de los derechos ciudadanos a pesar de la guerra fría (o quizás en parte por ello) y de la exclusión de los comunistas de los gobiernos (pero no del sindicalismo, de los poderes locales y de las fuerzas de la cultura). Incluso se puede considerar el 1968 como un nuevo avance de los derechos ciudadanos. Fue una revolución más cultural que política o socio-económico pero que instaló en la escena política y social nuevos derechos como la cuestión del género o derechos de la mujer, los derechos ambientales, la calidad de la vida urbana, el funcionamiento participativo de las instituciones, la autogestión, la democratización de la cultura y otros ámbitos de la vida social.

La conquista de los derechos es un proceso gradual con momentos críticos fuertes. Es la lógica inherente a la democracia. El marco político-jurídico está sometido permanentemente en cuestión. Cuando la exigencia

---

29 Véase el excelente filme de Ken Loach, *El espíritu de 1945*. A pesar de haber liderado la resistencia contra los nazis Churchill perdió las elecciones poco después de terminada la guerra y se formó un gobierno laborista que sentó las bases de un “*welfare state*” avanzado, en asistencia sanitaria, protección social, educación y vivienda.

de nuevos derechos o de exigencias mayores respecto a su eficacia real se acumulan y el Estado de derecho no las asume y ni satisface entonces, y en nombre de la democracia, la ciudadanía o el “pueblo” tienen derecho a la insurrección. Se produce una crisis política que puede derivar en una revolución democrática para establecer nuevos derechos, nuevos procedimientos y nuevas políticas públicas. La crisis actual ha revelado cambios profundos en las estructuras económicas y en las dinámicas sociales. Los derechos existentes se han pervertido, las desigualdades aumentan, la dinámica económica excluye a una parte de la ciudadanía, las instituciones han perdido gran parte de la confianza de la sociedad. Es una nueva época que replantea los derechos ciudadanos y las políticas públicas. Estas reflexiones nos llevan a las dos últimas partes de este trabajo.

### **La nueva era de derechos frente al Estado de derecho: un desafío democrático<sup>30</sup>**

La democracia es un proceso que tiende a “extender la esfera de la igualdad” (Balibar, 2013)<sup>31</sup> como condición de la libertad para todos. La democracia exige siempre “reclamar el derecho a tener derechos” según la expresión muy citada de Hannah Arendt. O como escribió Julie Butler “quien dice derecho dice rebelión”. Pues el Derecho libera primero, luego oprime. Los derechos que configuran el status de “ciudadano” son la garantía teórica de poder ejercer estos derechos. El Estado de Derecho materializado

---

30 Nos referimos no al Estado de derecho como figura ideal sino al marco político-jurídico de los Estados actuales de “democracia liberal o representativa”. El amigo Gerardo Pisarello me indicó que convenía hacer esta precisión que agradezco. Obviamente el Estado de derecho en abstracto es una condición de la democracia. Aunque Goethe prefería el orden a la justicia el Derecho es una condición de justicia para las clases sin poder. Para lo cual se requiere un modelo de Estado que organice poderes y contrapoderes o límites, derechos garantizados y exigibles para todos, etc. En la práctica el Estado realmente existente puede devenir excluyente y represivo, pero busca su legitimación enarbolando la bandera del Estado de derecho. En el caso de España y del Gobierno del Partido Popular es muy evidente, ha degradado a los conceptos de democracia y de Estado de derecho.

31 El autor ha reelaborado diversos textos, artículos y conferencias la mayoría en inglés, producidos entre 2005 y 2010. En esta última parte de nuestro trabajo hemos tenido en cuenta estos textos, así como una de sus obras principales y reciente *Citoyen-sujet et autres essais* (2012) y algunas entrevistas posteriores.

por la Constitución y las leyes fundamentales consensuadas formalizan la democracia en un momento dado y el desarrollo normativo y las políticas públicas materializan el ejercicio de los derechos. Pero también el Estado de derecho establecido se convierte gradualmente, y en ciertas coyunturas radicalmente, en una limitación de la democracia. Con frecuencia deriva en un proceso de desdemocratización, limita o anula los derechos, autonomiza el Estado de la ciudadanía, niega la demanda de nuevos derechos que respondan a las nuevas necesidades y practica unas políticas contrarias a los intereses de amplios sectores ciudadanos. Ocurre cuando el Estado está secuestrado por los poderes económicos y por una elite política y burocrática (o militar). El Estado asume el monopolio de la Nación, este Estado-nación se substituye a la Nación-pueblo y promueve consensos pasivos o utiliza la “*autoritas*”, es decir los poderes políticos jurídicos y policiales, para reprimir a la ciudadanía.

Hoy el Estado, seguramente más en Europa que en América Latina, está orientado por la ideología y la política “neoliberal”. Todo es mercancía, el trabajo y la ciudad, el consumismo individual para los que poseen demanda solvente y la privatización sistemática de lo que se considera por su propia naturaleza “bienes comunes”. En estos casos, el Estado se refuerza su vocación “policial o gendarme”. Los poderes políticos y económicos, los mediáticos y buena parte de las elites académicas asumen que la única realidad posible es la que hay. Se niega de facto la existencia de una comunidad (“la sociedad no existe, existen solo los individuos” declaró la líder conservadora británica, la señora Thatcher), se rechaza la existencia de las clases sociales y de las crecientes desigualdades<sup>32</sup> y se reprimen incluso mediante la violencia legal y preventiva las expresiones, manifestaciones, conflictos o ideas que denominan “antisistema”. Una de las formas que ha tomado la desdemocratización en los países teóricamente democráticos desarrollados es la práctica de la exclusión y la represión preventivas, se reprimen

---

32 En muchos departamentos de Universidades europeas y norteamericanas y en los jurados europeos se rechazan las propuestas de tesis o los proyectos de investigación que hacen referencia a las clases sociales y en general al pensamiento crítico, incluido el marxismo. Se priorizan los estudios formalistas, modelos que elaboran realidades ficticias y trabajos que en ningún caso cuestionen el sistema socio-económico y político-jurídico existentes.

men no solo a los individuos, también a colectivos sociales, étnicos o culturales, catalogados como peligrosos para el sistema. Inmigrantes, pobres, jóvenes, desempleados... y también activistas sociales y militantes políticos.

Primero se señalan a la opinión pública los grupos peligrosos y se estimulan los miedos urbanos. Se excluye de los espacios públicos y de la ciudad formal y acomodada a estos colectivos. Se les aplican normas de “civismo” o de “seguridad ciudadana” o similares, lo cual genera una persecución sistemática. Ya son delincuentes potenciales y susceptibles de ser reprimidos. Más aún si los catalogados como “peligrosos” se expresan a favor de sus derechos o contra las políticas antisociales o la degeneración democrática, si organizan o participan en actos de protesta, se manifiestan o se concentran en un espacio público, son reprimidos violentamente, aunque los actos sean políticos y pacíficos. Las instituciones y partidos gobernantes utilizan las leyes contra los colectivos agentes de cambios democratizadores, la extensión de la igualdad y de la libertad. El Estado en nombre del derecho condena preventivamente a los portadores del derecho a tener derechos.<sup>33</sup> Los ciudadanos quedan de facto despojados del derecho de expresar su voluntad política de cambio, de alternativa. La democracia pierde su sentido si no se puede cambiar el sistema político y socio-económico. La alternancia conservadora entre partidos sistémicos es a la larga radicalmente antidemocrática. Sin alternativa no se conquistan o se renuevan los derechos.

La desdemocratización se acentuó en Europa y Estados Unidos con ocasión de la crisis de los últimos años y la utilización de la radicalización islamista. En España ha sido especialmente visible.<sup>34</sup> Estamos pues ante

33 Ver Borja (2011). Una versión distinta se encuentra en “El derecho a la ciudad” (2011), libro colectivo editado por el Institut de Drets Humans de Catalunya y Observatorio DESC (derechos económicos, sociales y culturales). La bibliografía sobre este tema es numerosa. Destacamos los trabajos de Loïc Wacquant, *Los parias urbanos* (2001) y *Punir les pauvres* (2004) y Mike Davis, *Control urbano. La ecología del miedo* (2001). Citamos estas obras pues muestran como la ofensiva contra los sectores populares urbanos ya estaba en marcha antes de la crisis.

34 Se ha endurecido el código penal y se ha complementado con una ley de “seguridad ciudadana” que conculca derechos elementales como los de expresión, manifestación, opinión, etc. Las sanciones, muy duras mediante multas exorbitantes y represión administrativa, las impone directamente el ministerio del Interior, sin intervención de los jueces. Ver sobre el caso español los libros de Gerardo Pisarello y Jaume Assens *No hay derecho(s)* (2011) y *La bestia sin bozal* (2014). G. Pisarello es autor de una obra teórico-histórica relevante sobre esta última parte: *Un largo Terremoto. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático* (2013) y *Procesos constituyentes* (2014).

una ofensiva antidemocrática, excluyente socialmente y que genera una regresión moral. El Estado está corrompido y corrompe a la sociedad y destruye los lazos de la conciudadana. Los derechos políticos formales se pervierten o se vulneran. Los derechos sociales (laborales, de protección social, acceso al empleo y la vivienda, etc.) se anulan. Los bienes públicos se subastan o a se dan bajo precio mediante la complicidad público-privada. Los servicios públicos que corresponden a derechos fundamentales como el agua, la energía, la sanidad, la educación, etc., se privatizan. Este derecho será ejercitable según la solvencia económica de cada uno. La sociedad existe, pero las políticas neoliberales la fragmentan, la degradan, la atomizan, la someten a los poderes económicos en muchos casos invisibles, la desprotegen. Sin derechos y sin poder. No es del todo una realidad, pero sí una muy fuerte tendencia. Aunque sabemos que tendencia no es destino. Quieran o no los gobernantes actuales estamos en una nueva era que exige nuevos derechos.

La edad de los derechos.<sup>35</sup> Es hoy un gran desafío a la humanidad. Un desafío político. Los Estados de derecho actuales son deficitarios de derechos, incluso los más formalmente democráticos. En primer lugar, hay uno derechos efectivos o reales, principalmente derechos políticos y civiles. Aunque no para todos. Es el caso de los inmigrantes, en realidad son residentes a los que no se les reconocen derechos básicos (*capitis diminutio*). Como hasta hace pocos años ocurría con las mujeres e incluso ahora con los jóvenes. En bastantes países, la edad penal se aplica a jóvenes que en cambio no tienen derechos políticos. Además, estos derechos son en la práctica discriminatorios. Los sistemas electorales atomizan a la ciudadanía, no representan correctamente a la ciudadanía (por ejemplo, en las grandes ciudades) y favorecen a los que disponen de grandes medios finan-

---

35 Este título corresponde a Norberto Bobbio: *L'età dei diritti*, Einaudi (1990). Se trata de un recorrido histórico sobre los derechos desde la Antigüedad hasta la Declaración de derechos humanos de Naciones Unidas, 1948. Una obra muy actual, extensa e intensa es *Il diritto di avere diritti*, de Stefano Rodotà. El título como es conocido, corresponde a una expresión muy característica de Arendt, ya citada en este texto. Pero en la obra, excelente, de Rodotà solamente se cita a Arendt dos veces entre varias centenas de referencias, pero no se indica el origen del título. Además de las obras citadas anteriormente nos parece interesante un pequeño libro, *Manifiesto de Derechos Humanos*, de Julis Wark (2011). La autora expone con numerosos ejemplos cómo los países considerados democráticos y defensores de los derechos humanos vulneran sistemáticamente estos derechos.

cieros. No hay mecanismos de control o de sanción a los representantes y determinadas opciones no son admitidas (los “antisistema” por ejemplo). Más importante aún: las elecciones y los partidos integrados en el sistema político-jurídico monopolizan el conjunto de aparatos del Estado. Aunque se proclame la importancia de la participación ciudadana los mecanismos establecidos son inexistentes (por ejemplo, la revocación de los cargos públicos), inoperantes por la dificultad de conseguir los objetivos propuestos (por ejemplo, la iniciativa legislativa popular) o ineficaces por estar planeados únicamente como tribunales de la plebe (por ejemplo, comparencias de tarde en tarde de entidades ciudadanas ante las instituciones).

En segundo lugar, hay derechos “universales” pero que en realidad dependen de políticas públicas que no se desarrollan de forma tal que sean derechos efectivos para una parte, a veces mayoritaria de la población. El agua, la energía, la vivienda, el trabajo, la asistencia sanitaria, la educación, el transporte, etc. Son derechos que en muchos casos se han convertido en mercancías y el acceso a ella depende de la disposición de recursos económicos. Los “bienes comunes” que rigieron en las sociedades preindustriales ahora son objeto de negocio y se acepta que sectores importantes de la población no puedan acceder a ellos.<sup>36</sup>

En tercer lugar, aparecen los derechos emergentes, aquellos que en muchos casos no están codificados, o muy escasamente, pero que responden a necesidades de la ciudadanía. Es el caso de los derechos ambientales, el derecho a las nuevas tecnologías de información y comunicación, los

---

36 Ver Hobsbawm, *op. cit.* Recientemente ha aparecido una voluminosa y completa obra sobre “lo común” de Pierre Dardot y Christian Laval (2015). Ver también la referencia a la Carta Magna y su uso posterior en la nota 16. Otras referencias bibliográficas. Ugo Mattei: *Beni Comuni* (2011). Es muy importante tener en cuenta la perspectiva feminista puesto que las privatizaciones muchas veces representan un doble trabajo para las mujeres pues aún hoy las funciones vinculadas a la reproducción social (alimentos, cuidado de niños, ancianos y discapacitados, atención los enfermos, etc.) recaen principalmente en ellas. Véase: *Calibán y la Bruja* de Silvia Federici (2012). La brutal política privatizadora desde los años ochenta del siglo XX equivalente a la que se produjo a los inicios de la revolución industrial ha afectado especialmente a “bienes comunes” lo que ha significado un empobrecimiento de los no-propietarios ni no-poderosos: agua, energía, suelo, educación, sanidad, protección social, vivienda, transportes, etc. Lo cual ha provocado una multitud de reacciones sociales, de alternativas a pequeña escala, de renacimiento de formas de propiedad o de gestión de carácter cooperativo o asociativo, etc. Las redes sociales en los últimos años han dado un nuevo impulso a la innovación social, cultural y económica. Y también política.

derechos de las minorías sexuales, religiosas o culturales, los derechos al autogobierno de los territorios históricos o de fuerte identidad cultural, etc. Con frecuencia estos derechos han sido asumidos por la sociedad mucho antes que por parte de los Estados.

Obviamente estos derechos solamente serán efectivos si se promueven transformaciones socio-económicas y culturales. Para lo cual se precisa una revolución política democrática. Las elites políticas que se alternan en las instituciones no pueden ni quieren hacerlo: están comprometidas con los poderes económicos y mediáticos y difícilmente pueden modificar el sistema político establecido que es el que les ha favorecido para instalarse y reproducirse en el actual marco político-jurídico.

La paradoja democrática. En nombre de la democracia se crea un marco político-jurídico que garantiza los derechos políticos y el estatus de ciudadanos libres e iguales. Pero al mismo tiempo legitima la demanda de nuevos derechos en base a los principios de igualdad y libertad y en consecuencia también legitima el conflicto social que cuestiona o no acepta el marco legal y socio-económico establecido. Una paradoja o contradicción aparente, solo lo es si se considera como una relación estática. Los derechos como hemos expuesto son formales, pero no materiales (faltan las políticas públicas), o son insuficientes, o aparecen necesidades y derechos nuevos. Existe siempre la tensión entre democracia del pueblo (los que no tienen poder) y la ciudadanía formal (entendida como status político-jurídico asignado y delimitado por el Estado mediante la nacionalidad). La democracia es un proceso permanente constituyente, se ejerce con más o menos dificultades para formalizar y ejercer los derechos legítimos. La ciudadanía en sentido restrictivo o formal es estática, está regulada por un poder, el Estado, que de facto está por encima de la voluntad popular. Se puede argumentar que el Estado de derecho, incluso más formal que material, ofrece medios para promover las transformaciones necesarias o para ejercer la protesta hasta conseguirlas. Y también es cierto e importante que la ciudadanía integra en su conciencia derechos no contemplados o no efectivos pero que las mayorías sociales pueden considerar derechos legítimos como poder ejercer o acceder al empleo o la renta mínima, la vivienda, el transporte público, la energía, el agua, la pensión o jubilación,

la pureza del aire o los derechos de las minorías, la protección social, etc. Es cierto, pero no suficiente.

Los derechos por muy legítimos que lo consideren ciertos sectores o aparatos del Estado (por ejemplo, algunos gobiernos locales o una parte de la judicatura) y una gran parte de la opinión pública si son insuficientes o inaccesibles a colectivos sociales significa que el poder político gobernante tiene otras prioridades y prioriza a otros grupos sociales o económicos, minoritarios pero más poderosos. Por lo tanto, cuando ocurre esto, como en la actual coyuntura global y local, hay una escandalosa dejadez o no reconocimiento de derechos para una parte importante y en muchos casos mayoritaria de la población. En este caso, y en nombre de la democracia, la ciudadanía activa debe confrontarse con el “Estado de derecho realmente existente”, que niega derechos básicos de la ciudadanía y rechaza sus demandas. El sistema político y económico vigente menosprecia los derechos de los ciudadanos y reprime a los ciudadanos que los exigen y pretende ejercerlos. Por ejemplo, ocupando viviendas vacías o fábricas que despiden a trabajadores a pesar de obtener beneficios, bancos cuyas prácticas fraudulentas han afectado a ciudadanos incluso de bajos ingresos. O tomando las sedes desde donde se organiza y se ejecuta la acción represora, sea la judicatura o los cuerpos armados del Estado. El “pueblo”, los ciudadanos sin poder, están legitimados para practicar la desobediencia civil. Pacífica si es posible, pero insurrección ciudadana, tan necesaria como justa.<sup>37</sup> Lo cual nos lleva de nuevo al “derecho a la ciudad” y a la vocación de las clases populares y amplios sectores empobrecidos a conquistar el nivel de “ciudadanía” que corresponda a sus derechos considerados legítimos. El derecho a la ciudad es una vía para democratizar la democracia.

---

37 Véase E. Balibar (2013). Se refiere a la obra *La Paradoja de la Democracia* de Chantal Mouffe (2003). Ver también *La société du mépris*, de Axel Honneth (2006). El autor es el actual director del Instituto de Estudios Sociales de Frankfurt. La Escuela de Frankfurt que fundaron y dirigieron Horkheimer y Adorno tuvieron entre sus miembros y colaboradores Fromm, Marcuse, Habermas, Benjamin, Bloch, Arendt, Wittfogel, etcétera.



## El derecho a la ciudad, entre la Revolución democrática y el Estado de derecho pervertido<sup>38</sup>

¿Podrán sobrevivir nuestras ciudades? Empecemos por el reto que nos plantea la ciudad. La pregunta que se hizo Sert<sup>39</sup> en los años cuarenta es más actual que nunca. Las ciudades viven dinámicas autodestructoras, En sus entornos se generan procesos urbanizadores sin ciudad. Se impone un uso depredador del patrimonio natural, social y cultural. La ideología del miedo y la obsesión de la seguridad disuelve la convivencia ciudadana y reduce los espacios públicos. La ciudad de calidad se vuelve excluyente, la especulación prioriza el valor de cambio sobre el del uso, la arquitectura de los objetos substituye al urbanismo integrador. Cuando la ciudad es mercancía dejar de ser ciudad, la especulación produce dinero que produce dinero.<sup>40</sup> El capitalismo financiador de la urbanización puede crear una apariencia de ciudad, pero no podrá mantenerla. Al contrario: nos lleva a las crisis inmobiliarias y financieras, a la insostenibilidad ambiental y energética, a acentuar la segregación y la desigualdad sociales, a la atomización de la ciudadanía y a su impotencia o rebeliones esporádicas.<sup>41</sup> Los gobier-

38 Esta última parte se basa en la reflexión del autor en su libro “Revolución urbana y derechos ciudadanos” (Alianza Editorial 2013 y Café de las Ciudades, Buenos Aires 2014). Este trabajo original puede considerarse como una continuación de la obra citada. Es muy recomendable la obra de José Manuel Naredo y para esta parte del trabajo es preciso citar un breve e interesante texto reciente: “Economía, poder y política” (2013).

39 Josep Lluís Sert, vicepresidente del CIAM (Congreso Internacional de Arquitectura Moderna. Asumió el libro que recogía la reflexión del CIAM a lo largo de la década del treinta. *¿Podrán las ciudades sobrevivir?* se publicó en 1942 y al terminar la guerra mundial fue difundido por Naciones Unidas y orientó la reconstrucción de muchas ciudades europeas y también influyó en grandes proyectos urbanos en las ciudades americanas.

40 Marx escribió en *El Capital*: si el dinero produce dinero a medio plazo los salarios bajan, los beneficios obtenidos no han producido ningún valor que no sea valor de cambio... hasta que la ruleta se para y la pirámide se derrumba.

41 La atomización de la ciudadanía en las periferias urbanas sin ciudad da lugar a revueltas sin futuro, la llamada conflictividad asimétrica. El conflicto social es una explosión desesperada de los que claman por ser “reconocidos”, un movimiento “expresivo” (Pizzorno). No es una confrontación con el adversario que representa el poder establecido (Mounier diría “el desorden establecido”). Es simplemente un grito que llegue a los otros, como los jóvenes de las zonas suburbanas que queman autos o centros cívicos de su propio barrio. Pero los barrios populares consolidados y con conciencia de ciudadanía ofrecen resistencia social y capacidad de proponer y a veces imponer alternativas.

nos locales por debilidad o complicidad no asumen la representación y las demandas de la ciudadanía despojada de sus derechos. La confusión, opacidad y anacronía de las instituciones locales no conectan con los nuevos proletarios y reserva de fuerza de trabajo. La urbanización sin ciudad es hoy una política perversa de los gobiernos y de los organismos internacionales al servicio de la economía capitalista-especulativa.<sup>42</sup> La especulación reduce en muchas ciudades la economía productiva, aumenta la desocupación de trabajadores, técnicos y profesionales y crece empleo de servicios (limpieza, hostelería, turismo, etc.) no calificado, mal pagado y precario. La ciudad como ámbito de la ciudadanía se pierde en el magma de la urbanización, los lazos de la ciudadanía se deshacen y es creciente el sentimiento de desposesión y desprotección de amplios sectores de la población.<sup>43</sup>

El malestar urbano es creciente y la resistencia ciudadana se expresa. Las promesas de la ciudad, de la gran ciudad especialmente, no se han cumplido. Algunos derechos conquistados se han perdido, otros no son lo que eran. La vivienda no es del que la compró, ahora es de los bancos o la amenaza de desahucio acecha. Los barrios populares que fueron rehabilitados y renovados ya no son para sus antiguos ocupantes, no hace falta expulsarlos por la fuerza, lo hace el mercado. Y los que no fueron mejorados o están fuera del perímetro de calidad se degradan aceleradamente. El espacio público en las zonas privilegiadas tiende a ser excluyente, en el resto o bien se difunde la ideología del miedo o bien son espacios pobres y monopolizados por colectivos específicos. Los inmigrantes se refugian en la privacidad o en zonas que han colonizado. Aumentan los jóvenes del *ni-ni*, ni trabajo ni formación y se puede añadir ni esperanza. Sin embargo, la ciudad no deja de ser el espacio de la esperanza y el ámbito donde los lazos se crean o se reconstruyen. Existe arraigado el sentimiento de ser ciudadano, la vocación de ser libre, la conciencia de que en la calle todos somos iguales. A medida que las ciudades son excluyentes y la urbanización sin ciudad, de guetos y barrios cerrados, la dialéctica social genera anticuerpos,

42 En su Informe anual de 2009 el Banco Mundial consideraba como uno de los principales indicadores de “desarrollo” la urbanización sin ciudad. No solamente no habían previsto una crisis que se había iniciado dos años antes, sino que además mantenían y legitimaban las peores políticas

43 El autor analizó el sentimiento de desposesión en *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*.

aparecen focos de resistencia, se proponen alternativas (incluidas políticas), se generan iniciativas solidarias o formas múltiples de cooperación y se reivindican derechos legítimos, pero no reconocidos. Las fuerzas políticas y económicas dominantes reconocen cada vez menos a grandes sectores de la población pero estas a su vez los rechazan. Las clases que sufren exclusiones son también las que tienen más razones y más demandas compartidas para reivindicar sus derechos.

Derechos de ciudadanía y clases sociales. Hay que reconsiderar la relación entre igualdad y libertad. Los derechos humanos son universales, incluyen la libertad y la igualdad. Pero en la práctica los derechos humanos en el mejor de los casos sirven para legitimar reivindicaciones sociales, pero no para hacerlos efectivos. El status de ciudadanía en cambio garantiza realmente derechos civiles y políticos vinculados al principio de libertad, pero no garantiza concretamente la aspiración igualitaria. La tradición liberal considera la igualdad como una utopía peligrosa pues estimular las tendencias hacia la igualdad conduce a la opresión, además de conducir a la mediocridad y pobreza generalizadas. En la tradición popular o socialista los derechos formales liberales son ficticios puesto que al no tener en cuenta la situación social y económica y la posición en el territorio de las clases “subprivilegiadas” estas sufren un déficit de ciudadanía.<sup>44</sup> Los derechos liberales que poseen formalmente no los pueden ejercitar del todo (por ejemplo la participación política) y los derechos sociales en la práctica aún menos (por ejemplo tener garantizado acceder a un empleo o a la vivienda).<sup>45</sup>

---

44 Nos referimos a la exclusión o marginación en el territorio. La urbanización sin ciudad que en muchos casos incluye conjuntos de vivienda social supone una pérdida considerable de derechos ciudadanos pues no solo hay déficits de infraestructuras, servicios y equipamientos con los consiguientes costes sociales. También se genera atomización social, desconexión de las áreas centrales psicológicamente integradoras, dificultad de participación política, etc. Ver de Borja *La Revolución urbana y derechos ciudadanos*; la reciente obra de B. Secchi: *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres* (2015); y de Neil Smith, *Nueva frontera urbana* (2012).

45 Tocqueville, aristócrata liberal, fue uno de los más brillantes analistas de los procesos políticos generados por las revoluciones americana y francesa. Plantea a su manera la “paradoja democrática”. La libertad supone la igualdad de los derechos políticos, pero al establecer sistemas representativos la mayoría social tenderá a la igualdad opresora de la masa en perjuicio de las minorías cultas y emprendedoras. Asume la contradicción entre liberalismo político y democracia social.

¿La cuestión: libertad e igualdad tienden a la confrontación o hacia la complementariedad? Unos debates modernos que se iniciaron con las revoluciones de Norteamérica y de Francia y que es también pertinente en la actualidad. ¿La ciudadanía es patrimonio de las clases altas y medias y excluye a las clases populares? ¿El derecho a la ciudad es la alternativa popular al concepto “burgués” de ciudadanía? De todo lo expuesto hasta ahora y de cómo entendemos el proceso histórico se pueden apuntar algunas conclusiones. Los derechos ciudadanos han sido reivindicaciones populares cuya conquista fue compartida, pactada y formalizada por los grupos sociales más fuertes. Desde la Carta Magna (1215) hasta hoy. Estas conquistas políticas pero limitadas han permitido a las clases trabajadoras no solo disfrutar de derechos civiles y políticos efectivos aunque insuficientes, también han facilitado la lucha para conquistar derechos sociales.<sup>46</sup> Sin embargo, las clases dominantes han pervertido los conceptos de libertad e igualdad al hacer un uso interesado del concepto de libertad en detrimento de la igualdad. El análisis lógico de los conceptos y su realidad práctica histórica nos demuestran que sin un alto grado de igualdad la libertad no es real. Y también que sin un alto grado de libertad la igualdad no existe, se imponen los más fuertes.<sup>47</sup> El derecho a la ciudad emerge como propuesta de renovar la ciudadanía mediante la integración de derechos tanto sociales, económicos, culturales y ambientales con los políticos, nacionales y civiles. El derecho a la ciudad un es un medio de complementar igualdad con libertad, y viceversa. No hay oposición entre lucha de clases y ciudadanía. Hay al contrario una relación dialéctica.

De la democracia a la ciudadanía: el derecho a la ciudad. Ya nos hemos referido a la tensión entre el ideal democrático y la materialización del Estado de derecho en sistema político-jurídico hegemonizado por las oligarquías políticas y económicas. En síntesis, la democracia legítima entendida por los ciudadanos se confronta se con la democracia pervertida por las leyes y las po-

46 Ver E. Habsbawm, *op. cit.*

47 E. Balibar utiliza el concepto de “*egaliberté*”: máxima libertad compatible con la igualdad y máxima igualdad compatible con la libertad. Ver su obra reciente *La proposition de l'Égalité* (2012) y “Droits de l'homme et droits du citoyen. La dialectique moderne de l'égalité et de la liberté” en la obra colectiva *Liberté, Égalité, Différences* (1990).

líticas públicas. La ciudadanía aparece como un concepto ambivalente: para los ciudadanos principalmente de los sectores populares es una conquista en gran parte pendiente. Pero el marco político-legal es lo que hay, es decir, lo que hay no es suficiente para las aspiraciones democráticas. El derecho a la ciudad aparece como un concepto mediador. Este derecho se construye a partir de cómo se entiende en un momento histórico determinado la democracia y más concretamente en sociedades urbanizadas como son especialmente las europeas y las americanas. No es aquí necesario exponer el conjunto de derechos que integran el derecho a la ciudad que han sido objeto de Cartas de derechos (ya citadas anteriormente) además de numerosas publicaciones. A título de recordatorio citamos los estrictamente urbanos (vivienda, movilidad, centralidad, visibilidad, espacio público significativo, equipamientos, servicios urbanos básicos, mixtura social, compacidad urbana, etc.), los socio-económicos (empleo, formación continuada, renta básica, protección social, educación, asistencia sanitaria, seguridad, etc.), los ambientales, los culturales (diferencias e identidades individuales y colectivas) y los políticos (participación política, gestión cívica, instituciones transparentes y adecuadas al territorio social real, rendimiento de cuentas, etcétera). Estos derechos requieren poderes públicos radicalmente democráticos y que asuman las competencias necesarias y los medios legales y financieros públicos para hacer efectivos los derechos (suelo, banca, enseñanza, sanidad, etcétera).

De lo cual se deduce que el derecho a la ciudad no es un paraguas que integra derechos existentes, pero no siempre efectivos. Es una clave interpretativa y crítica para expresar los déficits de ciudadanía. Y en consecuencia el derecho a la ciudad es también la base de una estrategia para hacer efectivos los derechos que configuran el derecho a la ciudad. Todos los derechos ciudadanos son necesarios a la vez, son interdependientes y dependen de las políticas públicas y de la participación activa de la ciudadanía. Pues los derechos y las políticas no nacen de la inspiración de políticos, expertos o líderes sociales sino de las necesidades colectivas e individuales expresadas, de las conquistas políticas conseguidas o reivindicadas y de las aspiraciones explícitas o latentes de las mayorías sociales. El derecho a la ciudad es un medio para completar la ciudadanía y especialmente para que los sectores populares adquieran plena y realmente la ciudadanía, ser libres e iguales todos.

No hay pleno derecho a la ciudad sin cambio político “antisistémico”. El presidente Eisenhower en su discurso de despedida al finalizar su mandato (17 de enero de 1961) expresó su gran preocupación respecto al “complejo industrial-militar que condicionaba fuertemente a las instituciones políticas democráticas y al conjunto de la sociedad”. Actualmente el Estado ha sido secuestrado por un complejo financiero-político/burocrático (incluye a judicatura, ejército, etc.) y excluye al pueblo, clases populares y medias. O si lo prefieren el 1% acumula la mayor parte del poder y del dinero frente al 99% como expresaron los ocupantes de Wall Street. En nuestras sociedades y sistemas institucionales y económicos complejos no parece que pueda darse una revolución convencional como las consideradas clásicas como la francesa de 1789 o la rusa de 1917. La revolución democrática solo puede ser procesual, aunque haya momentos fuertes. Como escribió Lefebvre “la revolución será urbana o no será”. ¿La ciudad puede ser el medio de la transformación política y en consecuencia la socio-económica, cultural y ambiental?

La ciudad ha sido históricamente el lugar y el momento de la innovación cultural, de los cambios políticos y de la movilización social. Obviamente los cambios triunfaban si se extendían a todo el país o fracasaban. Como fue el caso de la *Commune* (París, 1871), el referente de “revolución social urbana” o en el caso de España el cantón de Cartagena (1873). Hoy vivimos en países y continentes altamente urbanizados y organizados por redes de ciudades y que incluyen entre el 80 y el 90 % de la población. La tensión democracia y marco político-legal solo se puede superar mediante la “insurrección ciudadana”,<sup>48</sup> pacífica, masiva, organizada, a partir de la ocupación de las instituciones existentes y con el consenso de la mayoría de la ciudadanía. Puede ser una insurrección rampante, con momentos de confrontación y otros de negociación. Pero como anunció Salvador Allende en sus últimas palabras antes de morir el día del golpe militar “mucho más temprano que tarde, de nuevo se abrirán las grandes alamedas por donde pase el hombre libre, para construir una sociedad mejor”. No vivimos un golpe anacrónico como el de Chile, sufrimos unos Estados que

48 Balibar, en sus últimas obras, concluye que solamente la insurrección ciudadana salvará la democracia hoy falseada y manipulada. Ver *Ciudadanía*.

excluyen a las mayorías sociales. Desde hace unas décadas estamos sometidos a un proceso golpista gradual, también llamado desdemocratización. Parece lógico y necesario invertir el proceso, redemocratizador, lo cual exige algo más que elecciones y consultas por sufragio universal. Se requieren momentos fuertes de desobediencia civil, de ocupación de instituciones, de invención de iniciativas alternativas, de boicot a las empresas públicas o privadas (bancos, de servicios de interés general, etc.) que niegan derechos básicos a colectivos sociales, etc. Los derechos se conquistan cada día. El derecho a la ciudad se conquista políticamente. La ciudadanía no se pide, se construye y se ejerce.

## Bibliografía

- Balibar, E. 2013 *Ciudadanía* (Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora)
- Bobbio, N. 1990 *L'età dei diritti*, Einaudi (Torino: Einaudi Tascabili).
- Borja, J. 2011 *Luces y sombras del urbanismo en Barcelona* (Buenos Aires: Café de las Ciudades)
- Borja, J. 2013 *La Revolución urbana y derechos ciudadanos* (Madrid: Alianza Editorial)
- Chevalier, L. 1958 *Classes laborieuses et Classes dangereuses* (París: Plon)
- Dardot, P. y C. Laval 2015 *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI* (Barcelona: Gedisa)
- Davis, M. 2001 *Control urbano. La ecología del miedo* (Barcelona: Virus Editorial)
- Federici, S. 2012 *Calibán y la Bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria* (Madrid: Traficantes de Sueños)
- Honneth, A. 2016 *La société du mépris* (París: La Découverte)
- Lefebvre, H. 1968 *Le droit à la ville* (París: Anthropos)
- Linebaugh, P. 2013 *El Manifiesto de la Carta Magna. Comunes y libertad para el Pueblo* (Madrid: Traficantes de Sueños)
- Mattei, U. 2011 *Beni Comuni* (Roma: Gius. Laterza & Figli)
- Mouffe, C. 2003 *La paradoja de la Democracia* (Barcelona: Gedisa)
- Naredo, J.M. 2013 *Economía, poder y política* (Madrid: Diaz & Pons)

- Paine, T. 1985 *Los derechos del hombre* (Madrid: Orbis)
- Pisarello, G. 2013 *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático* (Madrid: Trotta)
- Pisarello, G. 2014 *Procesos constituyentes* (Madrid: Trotta).
- Rodotá, S. 2015 *Il diritto di avere diritti* (Bari: Laterza)
- Secchi, B. 2015 *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres* (Madrid: Catarata)
- Smith, N. 2012 *Nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación* (Madrid: Traficantes de sueños)
- Wark, J. 2011 *Manifiesto de Derechos Humanos* (Barcelona: Barataria)
- Wacquant, L. 2001 *Parias urbanos* (Buenos Aires: Manantial)
- Wacquant, L. 2004 *Punir les pauvres* (París: Agone)





# Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad

Alicia Ziccardi<sup>1</sup>

## Introducción

Este trabajo aborda el tema de las políticas urbanas y sus vínculos con la noción del derecho a la ciudad como una apelación colectiva que históricamente ha ido cambiando su contenido, pero que en lo fundamental alude a una profunda transformación urbana protagonizada por movimientos sociales con la intención de contrarrestar los procesos capitalistas generadores de desigualdad socio-espacial y de segregación urbana, y producir mejores condiciones de vida para el conjunto de la ciudadanía.

Por ello en cada período interesa analizar quiénes son los principales sujetos sociales capaces de impulsar este cambio social y urbano, cuáles son sus demandas y qué tipo de acciones colectivas desarrollan para lograr modificar el rumbo de las políticas urbanas que se diseñan y aplican privilegiando los intereses del capital privado en los procesos de ocupación y uso del suelo urbano.

Esta perspectiva de análisis de los procesos urbanos se focaliza en lo político, en tanto capacidad transformadora que pueden ejercer distintos actores de la sociedad para modificar la realidad (Echeverría, 2011). Cabe decir que han sido muchos los estudiosos que desde la sociología urbana han adoptado esta perspectiva al construir un marco de análisis conceptual

---

1 Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

para las ciudades y lo urbano. Lefebvre, Castells, Borja, Topalov, Rodríguez, Carrión, Yujnovsky, Subirats, Machado, Ziccardi desde la década de los años setenta del siglo XX analizaron teóricamente el papel de los movimientos sociales urbanos en la transformación de las ciudades y de la vida social.<sup>2</sup> Pero en años recientes han surgido otros tipos de movimientos sociales que tienen como principal escenario las ciudades que suelen originarse en la indignación ciudadana que genera la realización de alguna obra pública que garantiza el logro de los intereses empresariales afectando la vida comunitaria. Son precisamente estos nuevos movimientos sociales los que han llevado a resignificar la noción del derecho a la ciudad.

Pero debe decirse que estos procesos han significado también profundas mutaciones en las políticas urbanas de las ciudades entre los cuales los más importantes son el debilitamiento de la planeación urbana y una confluencia de intereses entre las elites políticas y económicas por lo cual cobra gran relevancia el papel de lo político en el análisis urbano.

Por ello en este artículo partimos de considerar las transformaciones de la política urbana en el marco de las políticas públicas y en el contexto de la adopción de políticas económicas neoliberales que han transformado la imagen urbana y las relaciones sociedad-territorio. En segundo lugar, revisaremos históricamente los contenidos de la noción sobre el derecho a la ciudad como apelación contestataria de estas transformaciones que en la actualidad ha generado nuevos movimientos sociales que haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación logran movilizar a la ciudadanía para contrarrestar estas acciones y garantizar una mejor calidad de vida para todos aquellos que habitan la ciudad.

---

2 Un análisis de estas diferentes aportaciones conceptuales y teóricas se encuentra en: Ziccardi (1989).

## Las políticas urbanas: proyecto asociativo de las elites técnicas y económicas.

Conviene comenzar introduciendo el tema de las políticas urbanas en el marco conceptual de las políticas públicas definiendo a estas últimas como un conjunto de acciones y omisiones sobre problemas, socialmente reconocidos; los cuales demandan atención y recursos, tanto gubernamentales como sociales. Según Oszlak y O'Donnell de esta intervención puede inferirse “una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Oszlak & O'Donnell, 1976: 21).

Para Luis Aguilar las acciones que emanan de las políticas públicas tienen cuatro componentes. Se caracterizan por ser: i) intencionales, es decir, que están orientadas al interés o beneficios públicos; ii) causales, desarrolladas de manera idónea y eficaz para resolver un problema o conseguir un propósito; iii) con una intencionalidad y causalidad definida por el tipo de interlocución entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía, que en un contexto democrático se sustentan en una normatividad y una legislación y requieren de la construcción de consensos; iv) se configuran en un *nuevo un patrón de comportamiento* entre el gobierno y la sociedad que en un contexto democrático intenta ser colaborativo (Aguilar, 2010: 29).

En un escenario ideal, este patrón debe mantenerse durante todas las etapas de las políticas públicas “necesariamente consecutivas –diseño, operación o gestión, seguimiento y evaluación–, en las cuales pueden y es deseable que participen no solo actores gubernamentales sino otros actores sociales” (Ziccardi, 2008: 128). La formulación del tipo de política, la definición de sus objetivos y su operación responden a la forma como los diferentes grupos económicos y sociales se posicionan en la sociedad y en el ámbito particular de la vida pública.

Es importante señalar que en el caso de las políticas públicas urbanas, estas poseen un alto grado de pragmatismo y conflictividad por la naturaleza misma de los bienes de la ciudad los cuales concentran un alto valor monetario en su producción y consumo. Ante ello, suele existir, en el interior del aparato gubernamental y en el conjunto de la sociedad, posiciones

abiertamente contradictorias, producto de las tensiones que encierran los bienes urbanos por ser a la vez valor de uso y valor de cambio.

En este sentido, para atender las necesidades o demandas de vivienda y servicios públicos de los sectores populares las políticas urbanas deben ser “distributivas”, entendiendo por tales, las acciones que generen la distribución o asignación de recursos (materiales, humanos, financieros) en beneficio de los sectores de menores ingresos; por ejemplo: subsidios, subvenciones, tarifas diferenciadas en los servicios e impuestos, políticas de acceso al suelo y a la vivienda de bajo costo. De acuerdo a Lowi:

Las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general [...] Son políticas en las que el favorecido y el desfavorecido, el perdedor y el beneficiario, no necesitan enfrentarse directamente. De hecho, en muchos casos de política distributiva, los desfavorecidos no pueden ni siquiera identificarse como una clase, porque siempre se puede satisfacer los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor desagregación de los beneficios. (Lowi, 1992: 102)

Por su parte, los sectores económicos que poseen intereses para valorizar su capital a partir de la producción y uso de los bienes urbanos, intentan incidir para que se diseñen las políticas urbanas “regulatorias” que regulen conductas a partir de incentivos, prohibiciones o prescripciones. Según Lowi (1992), este tipo de políticas atienden problemas que en su raíz son conflictos entre ciudadanos o entre grupos de ciudadanos, dado que los efectos de las conductas de unos perjudican las propiedades y libertades de otros. Un ejemplo de este tipo de políticas es precisamente la regulación urbanística según niveles socioeconómicos que habitan en el espacio, los derechos diferenciados en el pago de los servicios públicos y el agua. “Las políticas regulatorias se distinguen de las distributivas porque la decisión regulatoria involucra una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo” (Lowi, 1992: 102).

Debe decirse que uno de los principales cambios que se advierten en las políticas urbanas en el marco de las políticas económicas neoliberales es el

debilitamiento de la normatividad e inclusive la desregulación de la acción urbana. Esto facilita la actuación del capital inmobiliario y de la industria de la construcción que actúa principalmente con criterios de rentabilidad económica, lo cual se traduce por un lado en la redensificación de áreas centrales que exige que el gobierno deba readecuar los servicios públicos e infraestructuras que requieren estas transformaciones urbanas y por otro, en la expansión de las ciudades hacia zonas periféricas donde el precio del suelo es inicialmente más barato pero exige una acción gubernamental aún más costosa en dotación de servicios e infraestructuras. Ambos mecanismos permiten que el capital privado se apropie de los excedentes generados por los procesos de urbanización de la ciudad.

De esta manera, la conflictualidad y las tensiones generadas dentro de las políticas urbanas, se dirimen en la capacidad de movilizar recursos e influencias políticas en favor de unas u otras políticas y precisamente en ello radica la dimensión política y transformadora de la política urbana.

En el caso de las políticas urbanas, lo político hace referencia a la capacidad de generar procesos de acumulación del capital y sobre todo de apropiación privada del excedente que se crea a partir de las actividades urbanas. Pero también, lo político está vinculado a los sectores que apelan a la reproducción social de la vida urbana con calidad para todos. En consecuencia, lo político no es unidireccional, es una lucha de poder y es considerado aquí como la capacidad de transformar los procesos de ocupación y uso del suelo y de acceso y calidad de los bienes urbanos.

Pero lo que predomina actualmente en nuestras ciudades de América Latina es una acción pública protagonizada por instituciones del sector gubernamental y promotores privados que definen en los hechos los usos del suelo y donde la autoridad al introducir infraestructura y equipamientos, se aparta en muchos casos de la normatividad vigente. Como ha señalado Roberto García Ortega (2001) son los recurrentes reclamos de la iniciativa privada nacional para desregular todas las actividades productivas lo que explica también el desprestigio del marco normativo urbano vigente, ya que existe un manifiesto interés en algunos grupos económicos privados por desacreditar el referido marco para su beneficio.

Asimismo, es importante mencionar que en el escenario actual existe una oferta creciente de capital inmobiliario internacional, altamente especulativo y crecientemente oligopolizado, que se valoriza apropiándose de la tierra urbana (De Mattos, 2002). Dejando, por ahora, de lado la cuestión de su procedencia que muchas veces no es clara ni legal, lo que interesa destacar es que los capitales buscan asegurar precondiciones para el crecimiento de la ciudad e inciden en el diseño y aplicación de políticas urbanas con el propósito de expandir la economía local y acumular riqueza. De tal forma, el capital inmobiliario ha cobrado una mayor importancia en la definición del desarrollo metropolitano, impulsando grandes megaproyectos privados que transforman la estructura urbana y el paisaje de la ciudad emergente, generando una oferta masiva de empleos de baja calificación y bajos salarios y reforzando una dinámica de producción de la ciudad cada vez más fragmentada (Cuenya, 2012).

A estos macrodesarrollos se suma otra actividad vinculada a los procesos de apropiación y uso del espacio que incide fuertemente en las economías y que en México por ejemplo es de central importancia, como es el caso de la política de vivienda que ha presentado en las últimas dos décadas un auge y al mismo tiempo ha sido la causa de crisis financieras que se han detonado en años recientes, tanto en EUA como en España (Ziccardi, 2009). Esta producción masiva de vivienda en México, se ha sustentado principalmente en la liberalización de las restricciones de incorporación de suelo rural y de tenencia comunitaria (particularmente ejidos) permitiendo su conversión a usos urbanos y comprometiendo en muchos casos la sustentabilidad ambiental. Lo fundamental es que los organismos de vivienda<sup>3</sup> han generado un mercado protegido en el que actúan importantes grupos económicos, de promotores y desarrolladores inmobiliarios, que obtienen cuantiosas ganancias principalmente por la apropiación de plusvalías generadas con el cambio de uso del suelo de rural a urbano (PUEC-UNAM,

---

3 Nos referimos a la política de vivienda de México impuesta desde los primeros años de este siglo y diseñada y operada por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y los organismos de vivienda federales (el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares) así como organismos de vivienda estatales y municipales.

ONU-Habitat, CONAVI, 2012). La magnitud de la demanda de vivienda popular y de nivel medio, el acceso a un subsidio otorgado por el gobierno federal para ofertar vivienda a precios accesibles a sectores de menores ingresos, la debilidad de los gobiernos locales para aplicar las regulaciones y la normatividad, son complejos procesos que han facilitado la acción de las empresas constructoras y los desarrolladores inmobiliarios sin garantizar que se produjera vivienda de calidad (PUEC-UNAM, ONU-Habitat, CONAVI, 2012). Por el contrario, esta actividad gubernamental ha llevado a que los usuarios abandonen masivamente estas viviendas localizadas en la periferia lejana, generándose graves problemas urbanos y sociales.

En contrapartida, debe reconocerse que más allá de las demandas empresariales existe consenso entre los propios urbanistas y en algunos sectores de la ciudadanía sobre la necesidad de mejorar los procesos de planeación del territorio y la calidad de las regulaciones urbanas ya que las actuales no facilitan las actividades económicas generadoras de empleo e ingresos, ni promueven la cohesión social y la vida comunitaria. La falta de instrumentos de planeación adecuados y actualizados, además, es poco útil para el ejercicio de gobierno de los funcionarios honestos y alimenta las prácticas políticas clientelares y corruptas que existen en el ámbito local, particularmente en relación con las autorizaciones sobre usos del suelo. (Ziccardi, 2009).

## **Los movimientos sociales y el derecho a la ciudad**

Frente a esta capacidad transformadora de las élites técnicas y gubernamentales asociadas al capital inmobiliario han surgido auténticos movimientos sociales urbanos que reivindican el derecho a la ciudad y que han contribuido a resignificar la noción acuñada por Henri Lefebvre en el siglo XX. Pero si bien los contenidos que ha adquirido el derecho a la ciudad en diferentes momentos históricos en diferente el mismo conserva desde su creación a la actualidad una fuerte apelación movilizadora de la ciudadanía y transformadora de la realidad urbana y social.



## Los orígenes del derecho a la ciudad en *Henri Lefebvre*

Debe recordarse que, a finales de los años sesenta, en el marco de la crisis urbana que se vislumbraba en Europa, en especial en Francia, se origina un movimiento que produce la renovación de los estudios urbanos. Sin duda, el pensador pionero de esta revisión conceptual es el filósofo Henri Lefebvre quien publica el libro *Le Droit à la ville*<sup>4</sup> en el cual hace un análisis y una crítica a una realidad urbana que según este autor conducía a la desintegración de la ciudad como proyecto colectivo. Frente a ello, se recuperaba el valor social y humano del barrio y de la calle, el derecho a la ciudad.

Uno de los elementos que Lefebvre desarrolla en ese libro es la idea de que la ciudad es producida social e históricamente y la distingue de lo urbano, al considerar que la primera es una “realidad presente, inmediata, dato práctico sensible, arquitectónico”, mientras que lo urbano es “una realidad social compuesta por relaciones a concebir, a construir y a reconstruir por el pensamiento” (Lefebvre, 1978: 67). En este sentido, el derecho a la ciudad para Lefebvre “no puede concebirse como un simple derecho de visita o retorno hacia las ciudades tradicionales” sino que debe “formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada” (Lefebvre, 1978: 138).

Este derecho es considerado por Lefebvre más que en su acepción jurídica, como una exigencia. Pero lo fundamental es el lugar que le atribuye al decir que:

El derecho a la ciudad se manifiesta como una forma superior de los derechos: derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente al derecho de propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad. (Lefebvre, 1978: 159)

Lefebvre analiza la realidad urbana de la época apuntando que “todo lo que ha constituido la vitalidad de la ciudad, en tanto que obra, ha desaparecido

---

4 La edición original francesa fue publicada en París, en 1968, por *Editions Anthropos*. La versión consultada en este artículo es la traducida al español por Ediciones Península, en su cuarta edición de 1978.

ante la generalización del producto” (Lefebvre, 1976: 67). En esta dinámica el suelo también se convirtió en mercancía.

Asimismo, desarrolla la idea de que existe “una política del espacio, porque el espacio es política” (Lefebvre, 1976: 52). Este espacio político estará supeditado, a decir del autor, a dos críticas, ambas dirigidas a la burocracia y la intervención estatal: por un lado, la crítica de las derechas dirigidas hacia aquéllas acciones que obstaculicen la iniciativa privada, los capitales; mientras que la crítica de las izquierdas está dirigida a las intervenciones que no tengan en cuenta a los usuarios, los ciudadanos (Lefebvre, 1976: 49). En consecuencia, “la crítica de derechas augura el fin de los centros, la dispersión de las actividades y de la población y, por tanto, tarde o temprano una acentuación o segregación de las poblaciones” (Lefebvre, 1976: 54). Por su parte, a la izquierda le corresponderá demostrar que “la centralidad es una parte constitutiva de la vida urbana, que si no hay centralización ya no hay vida urbana, que la práctica urbana se ve herida en pleno corazón por la dislocación de la centralización” (Lefebvre, 1976: 54). De esta manera Lefebvre introduce un tema actualmente relevante en el análisis urbano, en particular de las ciudades de América Latina: la segregación y la precariedad de las condiciones de vida, que se registraba ya en las periferias urbanas de París donde se construían los conjuntos habitacionales para la clase obrera.

Para Lefebvre, el proceso de mercantilización del espacio produjo la expulsión de esta clase obrera del centro hacia las periferias, precarizando sus condiciones de vida. Por ello únicamente el proletariado puede realizar una actividad social y política en favor del derecho a la ciudad, aunque la precarización de las condiciones de vida alcance otras clases sociales. Más específicamente este autor afirma que:

La clase obrera sufre las consecuencias del estallido de las antiguas morfologías. Es víctima de una segregación, de la estrategia de clase que este estallido permite. Esta es la actual forma de la situación negativa del proletariado. La antigua miseria proletaria, en los grandes países industriales, se atenúa y tiende a desaparecer. Una nueva miseria se extiende, que alcanza al proletariado sin perdonar otras capas y clases sociales: la miseria del hábitat, la del habitante sometido a la cotidianidad organizada (en y por la sociedad de consumo dirigida). (Lefebvre, 1969: 166-167)

El derecho a la ciudad se constituye entonces para la “clase obrera” “desposeída de la ciudad”, como una estrategia de lucha y un horizonte de posibilidad. De acuerdo con Harvey “Al invocar a la ‘clase obrera’ como agente del cambio revolucionario a lo largo de su texto, Lefebvre sugería tácitamente que la clase obrera revolucionaria estaba constituida por trabajadores urbanos de muy diversos tipos y no solo de fábrica [...]” (Harvey, 2013: 11). Pero el derecho a la ciudad para Lefebvre también representaba los intereses de toda la civilización.

Para la clase obrera rechazada de los centros hacia las periferias, desposeída de la ciudad, expropiada así de los mejores resultados de su actividad, este derecho tiene un alcance y una significación particulares. Para ella representa un medio y un objetivo, un camino y un horizonte; pero esta acción virtual representa también los intereses generales de la civilización y los intereses de todas las capas sociales de “habitantes”, para quienes la integración y la participación se hacen obsesivas sin que consiga tornar eficaces esas obsesiones. (Lefebvre, 1968: 167)

Laurence Costes afirma que Henri Lefebvre fue el primer pensador crítico que abordó la urbanización funcionalista desde su dimensión política y que previó que “la dimensión funcional predominaría en detrimento de las dimensiones sociales y en beneficio de la propiedad y la urbanización. A partir de lo que planteó que «la crisis de la ciudad amenaza a la sociedad en su conjunto», y por ende «la toma democrática de la ciudad permitiría superar la crisis de la sociedad capitalista” (Costes, 2012: 90, 91).

Así, el derecho a la ciudad, para Lefebvre, “legitima el rechazo a dejarse apartar de la realidad urbana por una organización discriminatoria, segregativa [...] Estipula igualmente el derecho a encontrarse y reunirse; los lugares y objetos deben responder a determinadas ‘necesidades’ por lo general no tenidas en cuenta, a determinadas ‘funciones’ menospreciadas y, por cierto, transfuncionales como la ‘necesidad’ de vida social y de un centro, la necesidad y la función lúdicas, la función simbólica del espacio [...]” (Lefebvre, 1972: 19).

En este contexto, uno de los elementos que coloca como necesarios es la existencia de una “planificación urbana” orientada hacia las necesidades sociales, que sea acompañada de una fuerza social y política que la ponga

en marcha. Por ello, de acuerdo a Lefebvre, “solo la asunción de la planificación por la clase obrera y sus mandatarios políticos puede modificar profundamente la vida social” (Lefebvre, 1968: 167).

Esta identificación de la clase obrera como sujeto colectivo transformador de la ciudad y de las políticas urbanas surge del análisis marxista de la época que privilegiaba el momento de la producción. Sin embargo, para otros autores de la sociología urbana francesa, discípulos de Louis Althusser y Nicos Poulantzas, como Castells (1974) y Borja (1975) son, ya en los años sesenta y setenta, otros los actores transformadores de la ciudad y la realidad política y social: los llamados movimientos sociales urbanos. Estos autores desafiando el pensamiento marxista tradicional de la época, situaron su análisis en la esfera del consumo reconociendo y analizando la potencialidad social y política de los movimientos sociales urbanos, que reivindicaban los bienes colectivos de la ciudad.

Cabe señalar que en esta época, América Latina pasó a ser un peculiar laboratorio para discutir la teoría de los movimientos sociales urbanos y muchos sociólogos urbanos estudiaron en sus respectivas ciudades, las características de los movimientos que surgían de los barrios populares, favelas, villas miserias, callampas, ranchos, mismos que compartían el estar constituidos por una base social de origen popular que reivindicaban bienes y servicios urbanos, en especial de acceso al suelo y a la autoconstrucción de una vivienda.

Además, se comenzó a investigar los vínculos de estos movimientos con los partidos políticos de izquierda, la mayoría y salvo Chile del presidente Salvador Allende, operando fuera de la vida política institucional dada la imposición de regímenes militares que cancelaron la vida democrática e impusieron un férreo control social sobre los sectores populares (Ziccardi, 1983). Estos movimientos que surgieron en los años setenta del siglo XX en Chile, Argentina y Brasil y, posteriormente, en México y otros países de América Latina, demostraron que la mejora de las condiciones de vida de los sectores populares y en una pequeña proporción de obreros, dependía de su capacidad de organización y que eran movimientos con características muy diferentes a los sindicales.<sup>5</sup> Estos análisis se alimentaron de los

---

5 Véase, entre otros, Alicia Ziccardi (1980: 29-40); Luis Antonio Machado da Silva y Alicia Ziccardi (1981: 1345-1413; 1983); Tilman Evers, Clarita Muller-Plantenberg y Stefanie Spessart

desarrollos teóricos sobre los movimientos sociales urbanos y demostraron los puntos de encuentro y las diferencias que tenían respecto a los protagonizados por los sectores populares de la sociedad y las ciudades europeas, particularmente de Francia y Cataluña (Ziccardi, 1989: 275-306).

Lo importante entonces es que en la realidad latinoamericana surgieron numerosos actores transformadores de la ciudad que tenían en su base reivindicaciones urbanas –principalmente vivienda– que se sumaron a las luchas que se generaron en los años setenta y ochenta del siglo XX para lograr la democratización de las ciudades y los países de la región.

### **Las nuevas concepciones del derecho a la ciudad**

Actualmente, las concepciones del derecho a la ciudad han sido resignificadas y uno de los autores que tiene gran influencia es el geógrafo marxista David Harvey, quien se ha encargado de señalar que el resurgimiento de esta idea en los últimos años, no es un legado intelectual de lo que Lefebvre reseñó y analizó en los años sesenta del siglo pasado, sino que es resultado de las acciones colectivas que se han desarrollado en años recientes en las calles de muchas ciudades del mundo. Pero lo importante, según Harvey (2013), es que estos hechos tienen una gran relevancia social y política:

la idea del derecho a la ciudad no surge primordialmente de diversas fascinaciones y modas intelectuales (aunque también las haya, evidentemente), sino de las calles, de los barrios, como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados. (Harvey, 2013: 10)

Lo que ha venido sucediendo en las calles, entre los movimientos sociales urbanos, es mucho más importante. El hecho, por ejemplo, de que la extraña confluencia entre neoliberalización y democratización en Brasil durante los noventa diera lugar a cláusulas en la Constitución brasileña de 2001 que garantizan el derecho a la ciudad, debe atribuirse al poder e im-

---

(1982: 703-756); Pedro Jacobi (1984: 191-20); Samuel Jaramillo y Martha Schteingart (1983: 11-28); Gilma Mosquera Torres (1984: 127-144); Edison Nunes (1986: 73-86); Manuel Perló y Martha Schteingart (1984: 105-125).

portancia de los movimientos sociales urbanos, en particular con respecto al derecho a la vivienda, en la promoción de la democratización. El hecho de que ese momento constitucional contribuyera a consolidar y promover un sentido activo de ‘ciudadanía insurgente’ (como la llama James Holston) no tiene nada que ver con el legado de Lefebvre y sí en cambio con las luchas que siguen desarrollándose sobre quiénes deben configurar las cualidades de la vida urbana cotidiana. (Harvey, 2013: 8)

Para este autor, el derecho a la ciudad es un derecho colectivo para configurar la ciudad de acuerdo a nuestras necesidades y deseos, más allá del acceso individual a los recursos que la ciudad almacena o protege. Sin embargo, reconoce que hoy este derecho lo ostenta una pequeña élite política y económica, por lo que la única manera de lograr su ejercicio es exigiendo un control democrático sobre la producción y uso del excedente de capital (Harvey, 2013:20). Sin duda, esta es una de las principales aportaciones de Harvey quien afirma que:

El derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. (Harvey, 2013: 20)

Pero lo fundamental es su llamado de atención sobre la relación que existe entre las elites económicas y los actores gubernamentales; señalando que cada vez más se observa la coincidencia de estos actores en muchas ciudades “nuevos sistemas de gobierno integran los intereses del estado y de las empresas, y mediante la aplicación del poder del dinero aseguran el control sobre el desembolso del excedente en la configuración del proceso urbano mediante el aparato estatal favorezca al gran capital y a las clases altas” (Harvey, 2013: 46).

Por lo tanto, “el aumento de la proporción del excedente bajo control estatal solo servirá de algo si se reforma el propio Estado poniéndolo bajo el control democrático del pueblo” (Harvey, 2013: 47). Es decir, la principal idea que subyace en este análisis es que las ciudades requieren que

parte del excedente de capital que se genera en la producción, se aplique a la transformación del espacio urbano, a la creación de infraestructura, equipamiento, vivienda social, o a generar condiciones urbanas y ambientales adecuadas.

Para explicar lo anterior, introduce la noción de *acumulación por desposesión*, la cual refiere a la continuación de las prácticas de acumulación que planteaba Marx, con el objetivo de mantener el sistema capitalista, a partir de mercantilizar lo que no era mercancía y remercantilizar lo que había dejado de ser. De tal modo, analiza el rol de la urbanización en la absorción de excedentes de capital y las consecuencias sociales que originan al desposeer a las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad.

La urbanización ha desempeñado un papel crucial en la absorción de excedentes de capital, y lo ha hecho a una escala geográfica cada vez mayor, pero a costa de impetuosos procesos de destrucción creativa que implican la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad. Periódicamente esto da lugar a rebeliones [...] que pretendían parecidamente definir un modo de vida urbana diferente al que les estaban imponiendo los promotores capitalistas y el estado. (Harvey, 2013: 45)

De tal forma, advierte que es en el espacio urbano donde se expresan las corrientes más profundas de lucha política. Por un lado, nuevas estrategias de rebelión urbana surgen de los movimientos políticos. Pero también, el poder político actúa en el territorio; sus características y la reorganización física, social y funcional de este, también funcionan como *armas de lucha política* (Harvey, 2013: 174). De manera que, en algunas ocasiones, el poder político intenta “reorganizar las infraestructuras y la vida urbana” (Harvey, 2013: 173).<sup>6</sup> Frente a esto, subraya que: “todos aquellos cuyo trabajo está dedicado a producir y reproducir la ciudad tienen el derecho colectivo, no solo a disponer de lo que producen,

---

<sup>6</sup> Es importante mencionar que recientemente se ha realizado un registro pormenorizado de diferentes acciones colectivas y movimientos sociales y se han asumido como espacios de transformación urbana que incluyen los intereses de los sectores populares. Uno de los esfuerzos en este sentido, desde la academia es el que se ha llevado a cabo desde el grupo de CLACSO del Derecho a la ciudad que coordinan Fernando Carrión y Cristina Cravino.

sino también a decidir qué tipo de urbanismo se debe producir, dónde y cómo” (Harvey, 2013: 201).

Así, propone la elaboración de distintos instrumentos democráticos alternativos, entre ellos, asambleas populares que revitalicen la vida urbana y la reconstruyan fuera de las relaciones de clase dominante, donde se erradique la pobreza y la desigualdad social y se revierta la degradación medioambiental (Harvey, 2013: 201).

Sin duda, los llamados movimientos sociales urbanos juegan un papel importante en esta reconfiguración. Para Harvey, el reclamo de la ciudad es una parte central en la lucha anticapitalista y al igual que lo antes señalado no debe centrarse únicamente en el proceso de producción sino en el de la reproducción.

Las prácticas de acumulación por desposesión, la apropiación de rentas por diversos ex tractores de dinero y beneficia, son causa de la pesadumbre de buena parte de la población con respecto a la calidad de la vida cotidiana. Los movimientos sociales urbanos suelen organizarse precisamente en torno a esas cuestiones, derivadas de las manifestaciones del poder de clase en torno a la forma de vida, y no solo a la explotación del trabajo; pero eso no les quita su contenido de clase, aunque se articulen primordialmente en términos de derechos, ciudadanía y protesta contra las penalidades asociadas a la reproducción social. (Harvey, 2013: 189-190)

Y agrega que:

El hecho de que esas protestas se manifiesten en la esfera de la circulación del dinero y las mercancías más que en el de la producción no importa [...]

[...] la propia urbanización es el resultado de una producción en la que participan millones de trabajadores generando valor y plusvalor. ¿Por qué no centrarse pues en la ciudad más que en la fábrica como lugar primordial de la producción de plusvalor? (Harvey, 2013: 190)

De tal modo, este autor sentencia que: “la revolución de nuestra época tiene que ser urbana o no será” (Harvey, 2013: 49).



Los presupuestos participativos de Porto Alegre, programas ecológicamente sensibles o campañas por el salario mínimo vital en muchas ciudades estadounidenses parecen reformistas (y bastante marginales) [...] Pero a medida que se extiende su influencia, iniciativas de ese tipo sacan a la luz capas más profundas de posibilidades para concepciones y acciones más radicales a escala metropolitana. Una retórica revitalizada que se va extendiendo (nacida en Brasil en la década de 1990, pero que desde allí se transmitió a Zagreb, Hamburgo o Los Ángeles) sobre el derecho a la ciudad, por ejemplo, parece sugerir que podría estar dando lugar a algo más revolucionario [...] Del mismo modo que Marx calificó las restricciones a la duración de la jornada de trabajo como una primera etapa en una vía revolucionaria, reivindicar el derecho de todos a vivir en un domicilio y un entorno de vida decentes puede verse como una primera etapa hacia un movimiento revolucionario más general. (Harvey, 2013: 200-201)

### Los movimientos sociales en red y el “tercer espacio de la autonomía”

Frente a la situación de apropiación de considerables ganancias por parte del sector privado existen diferentes expresiones que han logrado poner algunos límites a estas sobreganancias facilitadas por la aplicación de políticas urbanas de corte neoliberal que facilitan la acción de las empresas privadas en la construcción de los bienes de la ciudad. Estas acciones ciudadanas han dado origen a nuevos movimientos que exigen redefinir las intervenciones y las políticas públicas urbanas.

Para Manuel Castells los movimientos sociales han sido y continúan siendo agentes del cambio social, generando en las ciudades innovadoras formas y usos del espacio con las que contradicen “la reproducción de la estructura urbana heredada de la dominación institucional” (Castells, 2014: 59).

En el siglo XXI se atestigua la emergencia de una nueva época protagonizada por los movimientos sociales *en red* (Castells, 2013, 2014). De acuerdo al autor, las relaciones de poder *constituyen la base de la sociedad*. Dicho poder es ejercido desde las instituciones a partir de la coacción o de la construcción de significados. Es en este último escenario donde los actores sociales libran una batalla fundamental por el poder (Castells, 2013: 22).

Comienzo con la premisa de que las relaciones de poder constituyen el fundamento de la sociedad porque los que ostentan el poder construyen las instituciones de la sociedad según sus valores e intereses. El poder se ejerce mediante la coacción (el monopolio de la violencia, legítima o no, por el control del estado) y la construcción de significados en las mentes a través de la manipulación simbólica. Las relaciones de poder están incorporadas en las instituciones de la sociedad, y especialmente en el estado. Sin embargo, como las sociedades son contradictorias y conflictivas, donde quiera que haya poder hay también contrapoder, que considero como la capacidad de los actores sociales para desafiar al poder incorporado en las instituciones de la sociedad con el objetivo de reclamar la representación de sus propios valores e intereses. (Castells, 2013: 22)

Con las modernas tecnologías de la comunicación se ha facilitado la transmisión de mensajes e imágenes de forma masiva, lo que ha potenciado la capacidad de los actores sociales para desafiar al poder político y económico, reclamando la incorporación de sus intereses y valores en la construcción de las instituciones. Por ello, los movimientos en red, que son principalmente urbanos, inician precisamente en las redes sociales de internet, ya que se presenta como un espacio de autonomía y alternativa frente a los canales de comunicación tradicionales controlados por el gobierno y las corporaciones. Desde la seguridad de este espacio público virtual, los actores sociales comparten ideas y denuncias construyendo una unidad que los hace superar el miedo y con ello, personas de todas las edades, género y clase social deciden ocupar el espacio público de los lugares, construyendo también aquí territorios de autonomía (Castells, 2013: 20).

Empezó en las redes sociales de Internet, que son espacios de autonomía en gran medida fuera del control de gobiernos y corporaciones que, a lo largo de la historia, han monopolizado los canales de comunicación como cimiento de su poder. Compartiendo dolor y esperanza en el espacio público de la red, conectándose entre sí e imaginando proyectos de distintos orígenes, los individuos formaron redes sin tener en cuenta sus opiniones personales ni su filiación. (Castells, 2013: 20)

Los movimientos sociales en red se han convertido así en una fuerza transformadora y democratizadora del espacio público tanto físico como social; empoderando actores sociales y ejerciendo el contrapoder en el territorio urbano. En este sentido, Manuel Castells identifica –sobre la base de estudios realizados por él y otros investigadores (Willmott, 2010)– una estrecha relación entre empoderamiento, autonomía, e incremento de la sociabilidad, con la práctica de conectarse en red, a través del internet (Castells, 2013: 223).

Entre los rasgos que identifican a estos movimientos, Castells señala que poseen una cualidad dual al ser locales y globales ya que, aunque se originan en el espacio de los flujos, se transforman en movimientos sociales una vez que ocupan el espacio público urbano. Esta relación entre el espacio de los flujos y el espacio de los lugares constituye un tercer espacio, el de la autonomía, lugar de los movimientos sociales en red (Castells, 2013: 212-213).

Si bien estos movimientos suelen comenzar en las redes sociales de Internet, *se convierten en movimiento al ocupar el espacio urbano*, ya sea mediante la ocupación permanente de plazas públicas o por las manifestaciones continuadas. El espacio del movimiento se hace siempre mediante interacciones entre el espacio de los flujos de Internet y las redes de comunicación inalámbricas, y el espacio de los lugares ocupados y de los edificios simbólicos objetivo de las acciones de protesta. Este híbrido de ciberespacio y espacio urbano constituye un tercer espacio que yo llamo el *espacio de la autonomía*, como nueva forma espacial de los movimientos sociales en red. (Castells, 2013: 212-213)

Asimismo, aunque nacen de problemáticas locales, se conectan, solidarizan y aprenden de otros movimientos en el mundo a través de las redes sociales del internet y la comunicación inalámbrica, haciendo uso de las mismas para propagar y contagiar su mensaje de manera viral.

Estos movimientos surgen de manera espontánea como crítica ante la falta de representatividad y la corrupción de las instituciones políticas, financieras y del poder mediático; reivindicando frente a ello, la dignidad de las personas y la coordinación horizontal. “El derecho a la ciudad se convierte

en afirmación de la dignidad mancillada” (Castells, 2014: 62). De tal modo, impactan los valores de la sociedad, proponiendo nuevas formas de articulación del espacio, de información y de lugares. Por ello, Castells afirma que “son la fuente del cambio social y, por tanto, de constitución de la sociedad”; son los “precursores del cambio social del siglo XXI” (Castells, 2013: 29, 34).

Todos los movimientos han surgido como resultado de un sentimiento colectivo e individual a la vez de indignación por la injusticia y los abusos cotidianos de los detentores del poder político, económico y mediático [...] El funcionamiento en red permite la coordinación horizontal de las acciones del movimiento mediante procesos interactivos, haciendo innecesarios en términos operativos los liderazgos formales y la organización vertical. (Castells, 2014: 59 y 60)

Sus efectos han sido diversos y en algunos casos han destruido regímenes políticos (Egipto y Siria), en “muchos otros casos, obtuvieron importantes victorias reivindicativas, como en las políticas de vivienda en Israel y España, las políticas de transporte y servicios urbanos en Brasil, la paralización de la destrucción de espacio público en Turquía o el cambio de la política educativa en Chile” (Castells, 2014: 60-61). Pero, sobre todo, destaca Castells, el legado de estos movimientos tiene que ver con las ideas y experiencias de un nuevo tipo de democracia. “El legado de los movimientos sociales en red habrá sido vislumbrar la posibilidad de reaprender a vivir juntos. En una democracia real” (Castells, 2013: 233).

Es decir, son movimientos que tienen una dimensión urbana, no solo porque es en las ciudades donde estos surgen con mayor fuerza sino por sus reivindicaciones políticas. Pero también porque “los movimientos sociales en red se originan en buena parte a partir de configuraciones espaciales y contradicciones urbanas y, en su desarrollo, influyen la transformación de los procesos urbanos y las formas espaciales” (Castells, 2014: 61).

## La ciudadanía y la democracia local

Jordi Borja destaca la importancia del espacio público, no solo territorial sino social, en la construcción de la democracia local. De igual modo, enfatiza la potencialidad de las políticas urbanas desde lo local para “asaltar”, transformar, el Estado en un sentido amplio. La ciudadanía se convierte entonces en el vínculo entre la ciudad, la política y la democracia, poniendo de relieve su capacidad transformadora.

En el capitalismo financiero se ha utilizado a la urbanización en favor de los procesos de acumulación y concentración de capital, lo que ha estimulado procesos disolutorios de formas de ciudad compacta, dando por resultado “grandes regiones urbanizadas de geometría variable y límites confusos” (Borja, 2011b: 283). Lo anterior, al mismo tiempo, ha puesto en cuestión la existencia del *ciudadano* ya que la ciudad no solo implica una realidad física sino un sistema de relaciones, el cual también se ha reconfigurado y polarizado.

El marco global de un capitalismo financiero desregulado y de un entorno político y económico que ha hecho de la urbanización especulativa su forma principal de acumulación, han estimulado dinámicas disolutorias de la ciudad compacta creada por la sociedad industrial. El resultado han sido grandes regiones urbanizadas de geometría variable y límites confusos, espacios lacónicos que no transmiten sentido alguno, barrios cerrados o marginales, dispersión del hábitat, atomización social, insostenibilidad ambiental. (Borja, 2011b: 282)

Sin embargo, para este autor el “porvenir de la democracia y los principios de libertad, igualdad y solidaridad están vinculados a la ciudad, a sociedades que integren por medio de derechos básicos compartidos, de marcos conflictuales simétricos que permitan exigir y conseguir que estos derechos sean reales para todos y a un entorno físico que haga visible la existencia de la ciudadanía y la creación colectiva y cotidiana de la ciudad” (Borja, 2011b: 286).

La condición de ciudadano se construye entonces, exigiendo, conquistando y ejerciendo sus derechos (Borja, 2011a: 323). Por ello, se ha colocado como sujeto de la política urbana, a partir de su intervención en

la construcción y gestión de la ciudad. “El marginal se integra, el usuario ejerce derechos, el residente modela su entorno. Todos adquieren autoestima y dignidad aceptando y respondiendo a los desafíos que les plantean las dinámicas y las políticas urbanas” (Borja, 2011a: 333).

Entre las contribuciones de los movimientos ciudadanos de los últimos treinta años hacia la gestión de la ciudad y el urbanismo, para este autor merecen citarse tres: i) la revalorización del ‘lugar’, del espacio público, ii) “la exigencia de la democracia ciudadana, de la concentración y de la participación en los planes y proyectos, de programas integrados, la gestión de proximidad y la recuperación del protagonismo de los gobiernos locales en la política urbana”, iii) “la creación del concepto de ciudadano como sujeto de la política urbana, quien ‘se hace’ ciudadano interviniendo en la construcción y gestión de la ciudad” (Borja, 2011a: 333).

De esta manera el derecho a la ciudad del siglo XXI “no se limita a reivindicar elementos básicos para sobrevivir en el entorno urbano” (Borja, 2011b: 291). Va más allá, “Propone un concepto de ciudadanía para la ciudad de hoy y mañana. Entiende a la ciudadanía como igualdad de derechos sociales, políticos, económicos y culturales y los concreta en su relación con la ciudad como marco físico, en el que se ofrecen mediante las políticas públicas un conjunto de bienes y servicios” (Borja, 2011b: 291). Pero, además, el derecho a la ciudad parte del principio que este conjunto de derechos forman un todo; “si no se tienen todos a la vez incluso aquéllos que se consiguieron, dejan de ser derechos reales” (Borja, 2011b: 292).

El derecho a la ciudad incluye un conjunto de derechos que podríamos llamar específicamente “urbanos”, como vivienda, espacio público y equipamientos de igual calidad, centralidad, movilidad, visibilidad, integración en el tejido urbano, a residir en el lugar que se ha elegido y a mantener en él, calidad ambiental, etc. Y también derechos de naturaleza cultural, socioeconómicos o políticos que condicionan o hacen reales los anteriores: conocimiento de la lengua y cultura del lugar, mantenimiento de la identidad cultural originaria, empleo, formación continuada, renta básica o salario ciudadano, participación en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, igualdad político-jurídica de todos los residentes en un mismo territorio, etc. El derecho a la ciudad parte del principio que este

conjunto de derechos forma un todo; si no se tienen todos a la vez, incluso aquéllos que se consiguieron, dejan de ser derechos reales. La vivienda sin movilidad, o sin empleo, o sin conocimiento de la lengua y la cultura del lugar, no permite ejercer como ciudadano. (Borja, 2011b: 292)

## **Los movimientos sociales por la movilidad y la justicia espacial**

En los últimos años, en Estados Unidos se ha presenciado la emergencia de una importante conflictualidad urbana y de movimientos sociales urbanos en las grandes ciudades, particularmente en Los Ángeles donde la justicia espacial es una noción que Edward Soja ha desarrollado para analizar sus alcances y las consecuencias de los movimientos urbanos que buscan mejores condiciones de vida. En sus planteamientos identifica la existencia de “una estrategia espacial de solidaridad laboral, de organización social, o de enfoques territoriales acerca del desarrollo comunitario”, que el autor califica como un “regionalismo comunitario de base” (Soja, 2010b: 75). Este autor afirma que:

Aunque obviamente podrían analizarse muchos otros lugares, creo que los ejemplos que voy a tratar están en Los Ángeles y no en Chicago, Nueva York, París o Barcelona, porque en los últimos 20 años esta ciudad ha concentrado el mayor grupo de estudiosos dedicados al pensamiento espacial de todo el mundo. En muchos de ellos ha habido una voluntad explícita de que este saber académico se filtrase hacia el “mundo real” y el dominio público: sindicatos de trabajadores, asociaciones de vecinos, movimientos comunitarios, gente de clase obrera de los barrios periféricos, etc. Es así, por ejemplo, como desde el departamento de urbanismo de la UCLA (y mucho menos desde el de geografía), se ha propiciado que en Los Ángeles haya existido una estrategia espacial de solidaridad laboral, de organización social, o de enfoques territoriales acerca del desarrollo comunitario. Se trata de algo así como un “regionalismo comunitario de base”. (Soja, 2010b: 75)

Soja señala que tanto la justicia como la injusticia (cualquiera que fuera su definición) tiene consecuencias geográficas. Es decir, inmerso en lo que él ha denominado el giro espacial, le interesa demostrar tanto las posibilida-

des analíticas de este enfoque, como el hecho de que existe una “influencia mutua y una relación formativa entre las dimensiones social y espacial de la vida humana”, una dialéctica socio-espacial (Soja, 2014: 36).

Existe una influencia mutua y una relación formativa entre las dimensiones social y espacial de la vida humana, cada una dando forma a la otra de manera similar. En esta noción de dialéctica socio-espacial, como la llamé hace un tiempo, se percibe la espacialidad de cualquier tema como dando forma a las relaciones sociales y al desarrollo de la sociedad, casi tanto como los procesos sociales configuran y dan sentido a las geografías o espacialidades humanas en las que vivimos. (Soja, 2014: 36)

De tal modo, es importante señalar que tanto el concepto del Derecho a la Ciudad (en su versión *lefebveriana*) como el de justicia espacial son “dos versiones de lucha por la geografía”. El autor rescata sobre todo la perspectiva espacial de los planteamientos hechos por Lefebvre, colocando el derecho a la ciudad como parte del desarrollo de una teoría espacial de la justicia (Soja, 2014: 39). Sostiene que:

el concepto original de Lefebvre estaba lleno de potentes ideas sobre la geografía emergente de la vida urbana y la necesidad por parte de los más afectados por la condición urbana de tomar un mayor control sobre la producción social del espacio urbano. La lucha por el derecho a la ciudad vista de esta manera, como una reivindicación de mayor control sobre cómo los espacios en que vivimos son producidos socialmente estén donde estén, se transforma virtualmente en sinónimo de búsqueda de justicia espacial.

En los últimos años, el derecho a la ciudad ha sido revivido políticamente por movimientos sociales globales, nacionales, regionales y urbanos, que han estimulado una convergencia mutuamente reforzada entre estas dos versiones de lucha por la geografía: la lucha por la justicia espacial y por los derechos democráticos al espacio urbano. (Soja, 2014: 38)

De acuerdo a Soja (2014: 123), la construcción de esta teoría espacial de la justicia tiene como punto de partida las crisis urbanas de los años sesenta que visibilizaron las injusticias presentes en los espacios urbanos. A partir



de aquí, surgen tres corrientes de pensamiento que trataron los aspectos sociales y espaciales de la *(in) justicia*. La primera inicia con la noción de justicia territorial, la cual alude a una distribución equitativa de servicios públicos atendiendo no solo al tamaño sino a las necesidades de la población en la década de los años 60 del siglo XX. Esta idea después es desarrollada desde dos perspectivas: la liberal basada en los estudios geográficos de la desigualdad y el bienestar social y geográfica marxista con los estudios críticos de la urbanización de la injusticia. La segunda corriente de pensamiento surge de Henri Lefebvre con el derecho a la ciudad y la tercera corriente hace referencia a la justicia espacial como tal, a partir del equilibrio entre la causalidad social y espacial (en la que él mismo se inscribe) (Soja, 2014: 107-157).

Un punto de inicio más bien pragmático para la conceptualización de la justicia espacial en lengua inglesa proviene de un urbanista social galés, Bleddyn Davies, quien publicó en 1968 *Social Needs and Resources in Local Services*, un libro en el que acuñó el término “justicia territorial”. Davies presentó esta nueva idea como una meta normativa para los urbanistas locales y regionales, una búsqueda de resultados de las acciones del gobierno en las que el reparto de los servicios públicos y las inversiones ligadas a ellos entre las distintas unidades territoriales, no reflejaban simplemente el tamaño de la población, sino que atendían las verdaderas necesidades sociales. (Soja, 2014: 124)

Aunque Soja plantea una relación estrecha entre el derecho a la ciudad *lefebveriano* y la justicia espacial (la causalidad, al igual que Harvey, hace una distinción entre el significado que encerraba esta noción y el que actualmente tiene, afirmando que:

En los años 60, el derecho a la centralidad en París era distinto al de ahora, en una época de urbanización regional y con el crecimiento de las ciudad-región policéntricas y globalizadas. Cada vez más, los derechos a la ciudad se están convirtiendo por todas partes en derechos a la ciudad-región como conjunto, a todos los recursos generados por la red de aglomeraciones urbanas que forman la economía regional metropolitana y que amplían su alcance a escala mundial. (Soja, 2014: 145)

Asimismo, es importante señalar que los planteamientos de Soja no tienen como objetivo “simplemente impedir la globalización y el capitalismo flexible sino encontrar maneras de que sus continuos impactos sociales y espaciales sean más democráticos y justos” (Soja, 2010c: 229). Por lo que sugiere que las luchas por el derecho a la ciudad deben enfrentar otros determinantes que configuran las geografías injustas (étnicos, religiosos, de género) y no solo reducirse a la lucha contra el capitalismo, pues estos producen discriminaciones sociales y espaciales.

La acción social y la movilización política en Los Ángeles, han situado a esta ciudad como uno de los principales centros para la acción de organizaciones comunitarias innovadoras en términos de justicia espacial y derecho a la Ciudad.

Uno de los movimientos que más logros ha alcanzado en esa ciudad es el que se sustenta en las demandas que, en los años noventa aglutinó a una coalición de organizaciones, entre las que destacan la *Bus Riders Union* y el *Labor / Community Strategy Center*, interpuso contra la Autoridad Metropolitana de Transporte de los Ángeles, en Estados Unidos –*the Metropolitan Transit Authority (MTA)*–, por discriminación espacial de la inversión, ya que sus planes para la creación de un multimillonario sistema de carril fijo que serviría principalmente a población suburbana de mejores condiciones socioeconómicas, se hacía a expensas de las necesidades más urgentes de los trabajadores pobres de la ciudad central, que dependían de la red de autobuses que es un medio de transporte que responde mejor a sus necesidades de traslado de sus hogares a sus múltiples empleos. Este movimiento social exigió dar prioridad presupuestaria a la compra de nuevos autobuses, la reducción de la delincuencia en las paradas de autobús y mejoras en las rutas y en los tiempos de espera. Pero también en los debates se expusieron al público en general el significado de las diferencias raciales, de clase y de lugar de residencia que permeaban la planificación pública de esta ciudad (Soja, 2014: 26).

El autor señala que la victoria de este movimiento sentó un precedente importante en la historia urbana de los Estados Unidos en términos de la lucha contra la injusticia racial y la discriminación basada en el lugar de residencia:

Al mismo tiempo, constituía también una expresión inspiradora para el movimiento por la justicia ambiental, para la lucha contra la injusticia racial y la discriminación basada en el lugar de residencia, reafirmando la visión de que el lugar de residencia podía tener consecuencias negativas sobre aspectos importantes de la vida diaria y de la salud. (Soja, 2014: 20)

Frente a ello, la Autoridad Metropolitana de Transporte de los Ángeles (MTA) tenía un concepto de equidad basado en criterios territoriales y administrativos y de acuerdo a Soja este movimiento reveló los prejuicios que permeaban la planificación no solo del transporte urbano de esta ciudad, sino a prácticamente todas las agencias de planificación de ese país.

Este movimiento social y urbano fue un ejemplo para las luchas urbanas ya que alcanzó un importante éxito alcanzado en términos de justicia racial, ambiental y espacial y no solo por el logro alcanzado en materia de transporte (Soja, 2010: 32). La actualidad de estos planteamientos radica en que en 2014, se realizaron nuevas manifestaciones ante la propuesta por parte de la MTA de aumentar las tarifas tanto del metro como de los autobuses, sin embargo estas no lograron detener su aprobación.<sup>7</sup>

## La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

En los diferentes contextos nacionales de América Latina existen algunas tendencias comunes que enmarcan estos procesos de conflictividad urbana que han dado lugar a nuevos movimientos sociales urbanos. La aplicación de modelos y políticas económicas neoliberales y los intentos por avanzar en la profundización de los procesos de democratización de la gestión local eran un contexto propicio para el surgimiento de estos movimientos.

Las organizaciones y los movimientos sociales urbanos en América Latina han colocado la necesidad del reconocimiento del derecho a la ciudad

---

<sup>7</sup> Ver, entre otros: Nelson Laura (2014, 19 de febrero), “Bus riders protest proposed transit system fare hikes”, *Los Angeles Times*. Nelson, Laura (2014, 22 de mayo), “Metro fares will increase despite protests of low-income riders”, *Los Angeles Times*. Nelson, Laura (2014, 12 de septiembre), “MTA bus and train fares to rise Monday”, *Los Angeles Times*.

como respuesta estratégica a la exclusión social y a la segregación espacial. Un amplio número están articulados dentro de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), en la que participan también organizaciones no gubernamentales, académicos y activistas, quienes elaboraron la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como un instrumento para promover que sociedad civil, gobiernos nacionales y locales y organismos internacionales, asuman compromisos y tomen medidas para construir “ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables”, donde las personas puedan vivir con dignidad. De acuerdo Enrique Ortíz (2008) el proceso para la construcción de esta carta se inició como parte de las actividades preparatorias de la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente realizada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.<sup>8</sup>

Entre otros instrumentos que antecedieron a la construcción de la Carta están el Tratado sobre Urbanización “Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables” y la “Carta de Derechos Humanos en la Ciudad”, antecedente del “Estatuto de la Ciudad” que en el año 2001 se promulgaría en Brasil. Pero en América Latina, es a partir del 1º Foro Social Mundial, en 2001, y en los siguientes encuentros anuales de los Foros Social Mundial y Social Regional que se ha ido construyendo la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Ortiz, 2008: 17-18).

En este instrumento, el derecho a la ciudad se define “como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado” (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad). En el artículo 2 de la Carta se establecen ocho principios que la rigen: 1) gestión democrática de la ciudad, es decir, que todos los ciudadanos “tienen derecho a participar a través de formas directas y representativas en

---

8 Existen esfuerzos desde la academia por reflexionar sobre la posibilidad de traducir, en términos jurídicos concretos, el “derecho a la ciudad” para su disfrute, incluyendo la posibilidad de su justiciabilidad. Una propuesta que se ha planteado es a partir del ejercicio de algunos derechos que pueden ser asociados a él (Ugalde, 2014).

la elaboración, definición y fiscalización de la implementación de las políticas públicas en las ciudades”; 2) la función social de la ciudad de garantizar a todas las personas a todas las personas el “usufructo pleno de la economía y de la cultura de la ciudad” y el bienestar de todos y todas “en armonía con la naturaleza, hoy y para las futuras generaciones”; 3) la función social de la propiedad que implica que “los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los ciudadanos deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental”, y que los ciudadanos tengan el derecho a participar de las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública o del Estado; 4) garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía; 5) el principio de la igualdad y la no discriminación; 6) la protección especial de grupos y personas en situación vulnerable a través de políticas de afirmación positiva para superar los obstáculos que impidan su pleno desarrollo; 7) que las ciudades promuevan un compromiso social del sector privado; y 8) impulso de una economía solidaria y políticas impositivas progresivas.

Dentro de los derechos relativos a la gestión de la ciudad, la Carta establece que las ciudades deben promover un desarrollo urbano equitativo y sustentable que impida la segregación y la exclusión territorial, y priorice la producción social del hábitat y el cumplimiento de la función social de la ciudad, promoviendo una ciudad integrada y equitativa. Tomando especial cuidado en la rehabilitación de hábitat degradados o marginales. Así como incluir como atributo del espacio público la seguridad. Además, los servicios públicos deben permanecer en calidad de bienes públicos, impidiendo su privatización, estableciendo sistemas de control social sobre su calidad y determinación de tarifas (art. 3). Otros derechos sobre la gestión de la ciudad son participar en el diseño del presupuesto de la ciudad (art. 4), transparencia en la gestión de la ciudad (art. 5), y derecho a la información pública (art. 6).

Pero la Carta también incluye “derechos civiles y políticos de la Ciudad”: libertad e integridad, participación política, derecho de asociación, reunión, manifestación y uso democrático del espacio público urbano; derecho a la justicia, a la seguridad pública y a la convivencia solidaria y multicultural. En cuanto a los derechos económicos sociales, culturales y ambientales las ciudades deben garantizar: el acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos, transporte y movilidad públicos,

viviendas que reúnan condiciones de habitabilidad, estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan; en el mismo sentido, las ciudades se comprometen a inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización. Asimismo, las ciudades deben garantizar la educación elemental y fomentar la educación para adultos; implementar políticas afirmativas para democratizar la educación superior, y aumentar los niveles de ciudadanía. Sumado a lo anterior, se debe promover el pleno empleo, el desarrollo de una vida cultural urbana y espacios públicos para el esparcimiento, y garantizar el derecho a la salud y al medio ambiente.

De acuerdo con Enrique Ortiz (2008), la hechura y difusión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, originalmente se concibió “como un documento político que sirviera para movilizar a amplios sectores sociales” orientándose principalmente a “organizaciones civiles y movimientos sociales”. Pero posteriormente se han ido incorporando distintos actores públicos y privados, locales e internacionales, teniendo como fin último:

construir un instrumento a la vez universal y compacto que pueda ser adoptado por el Sistema de Naciones Unidas, los sistemas regionales de derechos humanos y los gobiernos, como instrumento jurídico o al menos como referente básico en la definición y adopción del Derecho a la Ciudad como un nuevo derecho humano. (Ortiz, 2008: 20)

En este sentido, gobiernos de todos los niveles han desarrollado instrumentos que incorporan este derecho, entre ellos, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, el Estatuto de la Ciudad de Brasil, la Carta de derechos y responsabilidades de Montreal y la Carta de la ciudad de México por el derecho a la ciudad. Además de que en las Constituciones de Ecuador y Bolivia se incluye el derecho a la ciudad (Ortiz, 2008: 18-19)

## Consideraciones finales

En nuestras ciudades las políticas urbanas han pasado de estar predominantemente vinculadas o, inclusive, ser una parte importante de las políticas sociales, a ser un soporte de las políticas económicas de corte neoliberal, es decir, políticas en las que predominan criterios para mercantilizar los bienes y servicios de la ciudad. Esto se da no solo produciendo las infraestructuras y equipamientos que requieren los procesos de refuncionalización de las ciudades para integrar su economía a las redes globales, particularmente el segmento relacionado con los servicios avanzados –bancarios y de finanzas, tecnologías de la comunicación y la información, etc.–; sino que también organizando la demanda de bienes y servicios acordes a los nuevos estilos de vida y la capacidad de consumo de los sectores gerenciales de la modernidad que se localizan en contextos territoriales exclusivos. Pero, además, debe mencionarse la necesidad de vivienda de colectivos de menores ingresos que ha llevado a que se diseñen originales mecanismos de obtención de elevadas ganancias a través de la producción masiva de vivienda social como ha ocurrido en México desde hace más de una década.

Lo anterior, implica un conjunto de cambios en la forma de reclutamiento de los cuadros técnicos y de quienes ocupan las posiciones del más alto nivel con la finalidad de garantizar, de manera directa y sin intermediarios políticos, que las decisiones que se tomen en relación con la cuestión urbana respondan a diferentes intereses empresariales. De esta manera, mientras que las políticas sociales cumplen un papel redistributivo las políticas urbanas están orientadas a promover la mercantilización de los bienes de la ciudad, en particular del suelo urbano, garantizando altas tasas de ganancia que por lo general son apropiadas privadamente. Cabe mencionar también que por lo general estos procesos se complementan con una política urbano-residual (por ejemplo, programas de mejoramiento de vivienda y barrios) dirigida a los sectores populares para la cual se destinan comparativamente escasos recursos y donde suele incorporarse la participación de la ciudadanía.

Pero debe concluirse este trabajo señalando que en varias ciudades latinoamericanas, la confluencia de políticas económicas neoliberales y el avance de la democratización del sistema político en el ámbito local, ge-

neraron un escenario propicio no solo para la aparición de movimientos urbanos contestatarios y transformadores de la realidad urbana, sino que también se crearon condiciones para generar una arquitectura institucional que promueve experiencias puntuales de innovación social y que contempla espacios e instrumentos de participación ciudadana con la finalidad de: i) enriquecer y legitimar las decisiones públicas; ii) mejorar la eficacia de las políticas públicas; iii) y en algunos casos, cuando el partido en el gobierno pretende profundizar procesos de democratización de la gestión pública, estas experiencias son generadoras de una cultura democrática.

## Bibliografía

- Aguilar, L. 2010 (comp.) *Política pública* (México: Escuela de administración pública del D. F.; Siglo XXI).
- Benach, N.; Albet, A. 2010 *Edward W. Soja. La perspectiva posmoderna de un geógrafo radical* (Barcelona: Icaria, Espacios Críticos).
- Borja, J. 1975 *Movimientos sociales urbanos* (Buenos Aires: SIAP).
- Borja, J. 2011a *Revolución urbana y derecho a la ciudad* (Quito: OLACCHI).
- Borja, J. 2011b “El fin de la anticiudad posmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas” en Belil, M.; Borja, J.; Corti, M. (eds.) *Ciudades, una ecuación imposible* (Barcelona: Icaria; Fundación Fòrum Universal de les Cultures).
- Borja, Jordi 2012 *Revolución urbana y derechos ciudadanos: claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual* (Barcelona: Universitat de Barcelona) Tesis doctoral.
- Castells, M. 1974 *La cuestión urbana* (Madrid: editorial Siglo XXI).
- Castells, M. 2013 (2012) *Redes de indignación y esperanza* (Madrid: Alianza).
- Castells, M. 2012 “La región metropolitana en red como forma urbana en la era de la información: de la descripción a la información” en Ziccardi, A. (coord.) *Ciudades 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (México: PUEC/UNAM).
- Castells, M. 2014 “Espacio y Movimientos Sociales en Red” en *Revista Ciencia. Ciudades Sustentables* N° 4(65) (México: Academia Mexicana de las Ciencias), octubre-diciembre.



- Costes, L. 2011 “Del ‘derecho a la ciudad’ de Henri Lefebvre a la urbanización moderna”, *Urban* N° 2 (Madrid: Universidad Politécnica de Madrid) pp. 89-100, sept.-marzo.
- Cuenya, B. 2012 “Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina” en Cuenya, B.; Novais, P.; Vainer, C. (comps.) *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña* (Buenos Aires: Café de las Ciudades).
- De Mattos, C. 2002 “Transformación de las ciudades latinoamericanas, ¿Impactos de la globalización?” en *Revista EURE* N° 85(28) (Santiago de Chile) sept.-marzo.
- De Queiroz, L. C. 2014 “Derecho a la ciudad en las transformaciones contemporáneas”. Ponencia presentada en el *11º Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente*, La Plata, Argentina.
- Echeverría, B. 2011 “Lo político en la política” en *Bolívar Echeverría. Ensayos políticos* (Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados).
- García Ortega, R. 2001 “Asentamientos irregulares en Monterrey, 1970-2000. Divorcio entre planeación y gestión urbana” en *Revista Frontera Norte* N° 13 (México: El Colegio de la Frontera Norte) diciembre.
- Germani, G. 1967 “La ciudad como mecanismo integrador” en *Revista Mexicana de Sociología* N° 3(29) (México) julio-septiembre.
- Gomà, R.; Subirats, J. (coords.) 1999 *Políticas públicas en España* (Barcelona: Ariel).
- Harvey, D. 2013 *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana* (Madrid: Akal).
- Harvey, D. 2003 *Espacios de esperanza* (Madrid: Akal).
- Habitat International Coalition 2004 *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (Quito;Barcelona: Habitat International Coalition).
- Lefebvre, H. 1978 (1968) *El derecho a la ciudad* (Barcelona: Ediciones Península).
- Lefebvre, H. 1976 (1972) *Espacio y política: El derecho a la ciudad II* (Barcelona: Ediciones Península).

- Lowi, T. 1992 (1964) “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política” en Aguilar, L. 1992 (ed.) *La hechura de las políticas* (México: Miguel Ángel Porrúa).
- Machado da Silva, L. A.; Ziccardi, A. 1983 *Notas para una discusión sobre los movimientos sociales urbanos* (Quito: Ciudad).
- Núñez, A. 2009 “De la alienación al derecho a la ciudad. Una lectura (posible) sobre Henri Lefbvre” en *Theomai* N° 20, pp. 34-48.
- Ortiz, E. 2008 “Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” en *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate* (México: HIC-Habitat), pp. 17-25
- Sánchez Mejorada, C.; Ferniza, M. 2013 “El sentido de la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad” en Ramírez Kuri, P. 2013 *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa* (México: UNAM-MA; Porrúa).
- Soja, E. W. 2009 “The city and spatial justice” en *Justice spatial* N° 1, septiembre.
- Soja, E. W. 2010 *Seeking spatial justice (Globalization and community series 16)* (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- Soja, E. W. 2010b “Entre la compulsión por conocer el mundo y la construcción de un pensamiento espacial crítico: una conversación con Edward Soja”. Entrevista realizada por Benach, N.; Albet, A. en *Edward W. Soja. La perspectiva posmoderna de un geógrafo radical* (Barcelona: Icaria/Espacios Críticos).
- Soja, Ed. W. 2010c “Tensiones urbanas: globalización, reestructuración económica y transición postmetropolitana” en Benach, N.; Albet, A. (comp.) *Edward W. Soja. La perspectiva posmoderna de un geógrafo radical* (Barcelona: Icaria; Espacios Críticos).
- Soja, E. W. 2014 *En busca de la justicia especial* (Valencia: Tirant Humanidades).
- Subirats, J. 2014 “Innovación social y políticas urbanas. El debate sobre lo público en la ciudad”. Ponencia presentada en el Seminario internacional *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, 24-25 de febrero, Ciudad de México.

- Ugalde, V. 2014 “Derecho a la ciudad: traducción jurídica y justiciabilidad”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional *El Derecho a la Ciudad en América Latina: visiones desde la política* (México: CLACSO; PUEC-UNAM).
- Ziccardi, A. 1980 “Formas organizativas de los asentamientos humanos y política estatal” en *Revista Interamericana de Planificación* N° 54(14) (México: SIAP) pp. 29-40.
- Ziccardi, A. 1983 “Villas Miseria y Favelas” en *Revista Mexicana de Sociología* N° 1(45) (México. UNAM) pp. 159-181.
- Ziccardi, A. 1984 “El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)” en *Revista Mexicana de Sociología* N° 4(46) (México. UNAM) pp. 145-172.
- Ziccardi, A. 1989 “De la ecología urbana al poder local (cinco décadas de estudios urbanos)” en *Revista Mexicana de Sociología* (México) N° 51(1) pp. 275-306.
- Ziccardi, A. 2008 *Las políticas sociales en las ciudades del siglo XXI* (Barcelona: UOC).
- Ziccardi, A. 2012 “Espacio Público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la ciudad de México” en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. temático (México: CIDE) pp. 187-226.
- Ziccardi, A. 2013 “Desigualdad urbana, espacio público y participación ciudadana” en Cohen, T. (org.) *Reinacção da democracia na América Latina* (Brasil: Letra Capital).

# El derecho a la ciudad en América Latina y los enfoques sobre la ciudad informal<sup>1</sup>

Julio Calderón Cockburn<sup>2</sup>

## Introducción

A fines de la década del sesenta, Henry Lefebvre propuso el concepto del derecho a la ciudad, el cual debe ser entendido al interior de su planteamiento sobre la urbanización completa de la sociedad. En la “sociedad urbana” (Lefebvre, 1976), además de los conflictos laborales organizados en torno a la producción, surgirían necesidades de lugares cualificados, lugares de simultaneidad y encuentros, lugares en que el cambio suplantaría al valor de uso, al comercio y al beneficio (Lefebvre, 1978: 124). Estas necesidades serían derechos que concretarían los derechos del hombre y el ciudadano inscritos en el frontal de la democracia, los derechos de las edades y los sexos, un derecho a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y de cambios, al uso pleno de los momentos y lugares. El derecho a la ciudad no solo era formar parte de una distribución equitativa de los recursos urbanos sino también ejercer poder sobre el proceso de producción de una injusta geografía urbana (Soja, 2010: 83).

Actualmente en América Latina, se levanta un derecho a la ciudad desde las calles, los vecindarios, los movimientos sociales y los intelectuales (Harvey, 2013). Se trata de un derecho a la ciudad surgido de fuente pro-

---

1 Exposición en el II Seminario Temático Continuo “El derecho a la ciudad en América Latina: Visiones desde la política”, del grupo de trabajo El Derecho a la Ciudad del Consejo Latinoamericano de ciencias Sociales (CLACSO), Lima 21 y 22 de agosto de 2014.

2 Doctor en Sociología. Profesor Investigador de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) de Perú.

pia. Los elementos que integran este derecho a la ciudad se vinculan a un modo nuevo de hacer política (ejercicio pleno de la ciudadanía, gestión democrática de la ciudad), a cambios en las estructuras urbanas (función social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad), a la producción democrática de la ciudad y en la ciudad, el manejo sustentable de los bienes comunes naturales, patrimoniales y energéticos en la ciudad y el disfrute democrático y equitativo de la ciudad (Zárate, 2011).

Esta ponencia busca en los enfoques sobre el proceso de urbanización informal e ilegal<sup>3</sup> de América Latina las fuentes sociales e intelectuales que aportan a la construcción del derecho a la ciudad en América Latina, concepto vinculado a la ciudadanía, la gestión democrática, la función social de la tierra y de la propiedad.

## Los enfoques

América Latina ha sido una región por décadas dirigida por gobiernos que han transitado entre dictaduras y democracias representativas y entre modelos económicos de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el camino de la desregularización desde la década del ochenta. Desde esa década, en el contexto de demandas de democratización desde la sociedad civil, los movimientos sociales y ciudadanos han formulado propuestas de democracia participativa. Estas propuestas se han expresado a través de diversos instrumentos gestionados por los gobiernos locales o municipalidades de Lima, México, Sao Paulo, etcétera; tales como presupuestos participativos, planes de desarrollo participativos, fiscalización, mecanismos de democracia directa (revocatorias y referéndums). La instauración en Brasil en el 2001 del derecho a la ciudad fue un momento alto de la llamada insurgencia ciudadana.

Para entender las fuentes intelectuales del derecho a la ciudad en América Latina hay que remontarse a la crisis del paradigma de la teoría del desarrollo en la década de 1960, la incursión de las ciencias sociales en la

---

3 Lo ilegal son prácticas, colectivas o individuales, que trasgreden los códigos existentes, e informal son actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en un medio ambiente social en que actividades similares están reguladas (Calderón, 2005, 311-32).

**Tabla 1**  
**Enfoques sobre la ciudad informal, principales características**

| Enfoque                                                                   | 1960                     | 1970                                                                                 | 1980                                                           | 1990                                                            | Siglo XXI                                              |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Desarrollo progresivo/ libertad para construir                            | Turner, Abrams.          | Autoconstrucción asistida<br>Seguridad de tenencia<br>Mejoramiento Lotes y servicios |                                                                |                                                                 |                                                        |
| Estructuralismo                                                           | Teoría de la dependencia | Ciudad del capital<br>Economía política                                              | Estado social                                                  | Estado social                                                   | Derecho a la ciudad y crítica al neoliberalismo        |
| Democrático autonomista                                                   | Teoría de la dependencia | Autoconstrucción y empoderamiento                                                    | Producción social del hábitat (PSH)<br>Participación ciudadana | Producción social del hábitat (PSH).<br>Participación ciudadana | PSH<br>Derecho a la ciudad y crítica al neoliberalismo |
| Neoliberalismo, derechos de propiedad. Programas de mejoramiento integral |                          |                                                                                      | Derecho de propiedad. Desregulación                            | De Soto<br>Titulación<br>Apoyo multi-lateral                    | Titulación                                             |
|                                                                           |                          |                                                                                      |                                                                | Participación comunitaria y eficacia.                           | Programa de Mejoramiento Integral                      |

Fuente y elaboración: Julio Calderón.

planificación urbana y el surgimiento de diversos enfoques respecto a los procesos de urbanización de la región.<sup>4</sup> Entre esas corrientes y enfoques la teoría de la dependencia, que luego tuvo influencia en otras regiones del mundo, la “nueva sociología urbana”, la “marginalidad”, la “libertad para construir” y la “informalidad”. Todos estos enfoques, surgidos de América Latina, o adaptados a ellas desde otras premisas teóricas y epistemológicas,

<sup>4</sup> Entiendo a los enfoques como procedimientos que se adoptan ante un problema o proyecto, y que implican una manera de valorarlo y considerarlo.

hacían referencia, en un grado u otro, a un fenómeno social y económico que acompañaba a la urbanización en el “tercer mundo”: el surgimiento de asentamientos ilegales precarios.<sup>5</sup> Los enfoques distinguían entre los factores explicativos causales de la realidad a la que aludían y el planteamiento de propuestas normativas de políticas.

## Desarrollo progresivo y libertad para construir

En la década del sesenta, más allá de los aportes de la Teoría de la Dependencia, y cuando las ciencias sociales entraron a tallar en los asuntos del urbanismo, se desarrollan en Occidente enfoques sobre la ciudad informal, en base a la pionera obra de Charles Abrams y John Turner con propuestas de desarrollo progresivo, seguridad de tenencia y mejoramiento urbano. Estos enfoques constituirán una fuente de inspiración para parte del pensamiento latinoamericano sobre la intervención en la ciudad ilegal e informal.

Se trató de un discurso de planificadores del mundo industrializado hablando sobre los países “en desarrollo”, apoyados, financiados y difundidos por agencias de ayuda bilateral y multilateral (Qadeer, 2012). Su propuesta epistemológica era que los propios pobladores (pobres) hacían bastante por ellos mismos y que era la hora que los Estados dejen atrás una política represiva, un abordaje desde la salubridad y/o de vivienda construida para las clases medias y, planifiquen e integren, la “marginalidad”. La narrativa suponía que las barriadas eran una solución antes que un problema. El enfoque buscaba comprender el propio mundo de sentido que los pobladores otorgaban a sus vidas y, así, objetivaban las realidades.

El Estado debía dejar de invertir en vivienda pública construida, formulados desde sistemas cerrados y jerárquicos, y promover políticas de desarrollo progresivo como autoconstrucción asistida, seguridad de tenencia, lotes y servicios, autoayuda, entre otros. El discurso se centró en la relación hombre y medio (los pobladores son pobres que buscan emplazamiento,

---

5 Los asentamientos precarios e informales predominan en el mundo. Hábitat Naciones Unidas estima que el porcentaje de la población habitando en informalidad urbana llega al 56% en Asia, al 60% en África y al 40% en América Latina (Naciones Unidas Hábitat, *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*).

seguridad de tenencia y abrigo) y en las limitaciones que imponen los costos de las leyes pensadas para otros contextos sociales. Los costos explican que las prácticas de los pobladores ocurran por fuera de la ley y esto los lleve a recurrir a la autoayuda y ahorros propios. La autoconstrucción permitía a la gente construir su vida; y la vivienda y el barrio construidos eran vehículo de integración y desarrollo familiar. En un plano que lo aproximaría a enfoques actuales, y de la que es indudable precursor, Turner plantea entre el Estado y los pobladores un sistema democrático y pluralista (no jerárquico) en el que se ayude a la gente. Este relato fue parcialmente asumido por urbanistas y gobiernos generando una corriente de “seguidores”, lo cual en su época podía entenderse como “progresista”.

Es conocida la crítica, subrayada tantas veces, a los planteamientos de Turner (Pradilla, 1983) efectuados desde una perspectiva estructural. El enfoque de la “libertad para construir”, aunque partiendo de una crítica acertada a las políticas públicas de vivienda, reduce su visión del sistema de relaciones al individuo y el objeto (la vivienda) sin considerar adecuadamente todo el proceso social de producción de la vivienda (Pradilla, 1983: 45). Esta visión crítica, desarrollada en América Latina (aunque también en Europa, por ejemplo, Rod Burgess), toma en cuenta factores estructurales vinculados al desempleo, explotación y dominación.

El enfoque de desarrollo progresivo o de “libertad para construir”, por otro lado, no se planteó una aproximación desde los derechos y, mucho menos, desde algún supuesto derecho a la ciudad. Planteó, antes bien, un discurso basado en libertades, en una especie de “dejar hacer” a los marginales, aunque sin dejar de reconocer la necesidad de un apoyo público (tierras, créditos). En esencia se fundamentó en un argumento liberal, ratificado por el propio John Turner en el año 2000 cuando interrogado sobre su concepto de libertad explicó que el éxito económico y social depende de la libertad de la gente para hacer sus propias decisiones. La libertad se entiende “como la libertad de tomar decisiones, pero dentro de ciertos límites, y esos estaban implícitos en lugar de explicados. Los límites a la acción de vivienda, que deben estar debidamente regulados, deben ser aquellos que permitan a las personas tomar las decisiones que los benefician sin costo para los demás” (Chávez, 2000: 45, traducción).



## Enfoque latinoamericano

En cuanto a la producción intelectual latinoamericana, como ha sido destacado (Duhau, 1998), se tiene un enfoque estructural influenciado por el neomarxismo y el enfoque “democrático autonomista” con influencia de John Turner.

### Aproximación estructural

En América Latina, la Teoría de la Dependencia surgió en debate con las teorías desarrollistas que entendían las causas de la formación de los asentamientos ilegales como un aspecto transitorio en el paso de la sociedad tradicional a la moderna y como elementos al margen de la estructura social. Los autores de la dependencia, más bien, observaban a los asentamientos precarios como resultado de un proceso de urbanización dependiente, expresión de una sociedad dependiente que, a la vez que generaba “masas marginales” disfuncionales (mano de obra excedente, “ejército industrial de reserva”), establecía un estrato nuevo dentro del cuerpo entero de la sociedad que producía necesariamente formas de relación, de comunicación, de normas de comportamiento y de modos de percepción de la realidad (Quijano, 1977: 194).

A esta fuente hubo de sumarse en la década del setenta la influencia del estructuralismo marxista (Castells, Topalov), con su enfoque desde la economía política, el cual dio pie en América Latina a un enfoque teórico, aunque diferenciado de sus fuentes occidentales, crítico de la crítica (Pradilla, 1984; Kowarick, 1979). El enfoque estructural, desde el conocido principio que existen estructuras independientes de la conciencia y de la voluntad de los agentes, las cuales son capaces de orientar o restringir sus prácticas o representaciones; asume que los asentamientos precarios, y el tipo de relaciones a los que da lugar, deben ser entendidos como la consecuencia de un sistema (capitalismo dependiente), expresado en una urbanización (dependiente) y en ciudades marcadas por contradicciones y dificultades de planificación sistémicas. La ciudad ilegal e informal, en la que

se desenvuelven los auto-constructores, se incrusta con el sistema y con sus crisis económicas y urbanas y con los problemas de legitimidad del Estado.

Los avances posteriores en los esfuerzos estructuralistas latinoamericanos se orientaron desde el concepto de producción de las ciudades, vinculado también a la propuesta de Lefebvre de la producción del espacio, buscando al mercado inmobiliario como el eslabón intermediario entre la estructura económica y la ciudad. Esfuerzos recientes, en América Latina, tratan de superar la perspectiva universalista de la lógica de acumulación del capital a través de los conceptos de régimen y modos de regulación urbanos que permitirían relativizar, temporal y espacialmente, las nociones universalizadoras de industrialización y urbanización (Abramo, 2011: 45).

En los autores estructuralistas latinoamericanos, vinculados a las luchas sociales por la democracia en la región, se fue perfilando un derecho a la vivienda (y hoy diríamos a la ciudad), el cual debía ser garantizado, como ocurría en Occidente y en los países del “socialismo realmente existente”, por un Estado social (keynesiano o socialista) y que desarrollara fuertes políticas de vivienda social. El estructuralismo de distanció de la glorificación de la informalidad y procuró no elevar las estrategias de supervivencia de los pobres a la categoría de solución.

### **Corriente democrático autonomista**

De manera casi paralela, fue surgiendo una segunda propuesta latinoamericana, especialmente asentada en los Organismos No Gubernamentales y los programas de extensión social de las universidades, que ha sido denominada como corriente democrático autonomista. Uno de sus puntos de partida admite un dato de la realidad: la fuerte presencia de la ciudad ilegal, formada por muchos barrios ilegales autoconstruidos e incluso autogobernados y administrados por millones de personas (Hardoy, 1989). La urbanización popular es, pues, un componente fundamental en la producción de las ciudades y plantea el desafío de incorporar esta realidad en las normas relativas a la propiedad del suelo y a la regulación del desarrollo urbano (Duhau, 1998: 47). El fuerte énfasis en la inadecuación de los marcos legales a la

realidad social había sido ya subrayado por Turner (1976) en la década de 1960 y lo sería aún más por De Soto (1986) en la década de 1980.

La corriente democrático-autonomista converge con la aproximación estructural latinoamericana en la explicación de las causas de la urbanización popular (sociedades dependientes, políticas públicas discriminadoras de los sectores de menores ingresos y clasistas); aunque en sus propuestas de políticas se inspira en la perspectiva turneriana (Duhau, 1998), la cual podría ser observada como una “teoría intermedia”. Por ejemplo, se opone a la “tendencia mercantil y burocrática de crear sistemas cerrados, programas prediseñados, modelos estáticos de intervención y normas rígidas de control” (Ortiz, 2012: 18), una argumentación parecida a la de Turner. La corriente se fue forjando entre las décadas de 1970 y de 1980 a través de experiencias de vivienda social en México o programas de estudios en vivienda como los de la Universidad Nacional de Colombia en Medellín, y ha sido sostenida por la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), los Organismos No Gubernamentales (ONG) y los movimientos sociales quienes han reclamado el reconocimiento por el Estado de la Producción Social del Hábitat (PSH).

Por Producción Social del Hábitat (PSH) se entiende los procesos individuales y colectivos “espontáneos” u organizados de autoproducción sin fin de lucro, realizados por pobladores de bajos ingresos para mejorar sus hábitats y condiciones de habitabilidad (producción o mejoramiento de vivienda, infraestructura urbana, servicios públicos), en los cuales se manifiestan valores de solidaridad, democracia, equidad, participación y organización ciudadana (Munera, 2013: 39). La PSH es complementaria y convergente, y no alternativa, a la producción habitacional de mercado. Su propuesta de política es que el Estado, antes de criminalizar, apoye las iniciativas populares mediante un sistema horizontal, no jerárquico. Su expresión más acabada son las cooperativas de vivienda de Uruguay y Brasil, los programas comunitarios de producción y gestión social del hábitat en México y en algunas comunidades peruanas (como Villa El Salvador).

La vivienda es concebida como un derecho humano, por lo cual se opone a la vivienda solo definida por el mercado, reconociendo sistemas de producción pública, privada y social de vivienda, esta última sin fines de lucro y bajo control de los auto-productores. Con ocasión de la Conferencia Hábitat

II en Estambul en 1996, HIC promovió el reconocimiento internacional del derecho a la vivienda y, en los últimos tiempos ha propuesto el derecho a la ciudad, enfatizando la dimensión colectiva de la urbanización popular, cuestionando la aplicación del modelo neoliberal y asumiendo las demandas sociales por democracia participativa que han atravesado la región.

Aunque ambas corrientes latinoamericanas compartan un marco explicativo estructural común y sean críticos de los marcos jurídicos y políticas restrictivas a los intereses de la sociedad, así como que compartan el derecho a la ciudad y a la vivienda, sus propuestas de políticas públicas pueden inclinarse, según el caso, a una mayor injerencia del Estado social o a propuestas como la Producción Social del Hábitat. Mientras los estructuralistas apuntan a garantizar la intervención pública en la resolución de las necesidades y la igualdad y se inclinan hacia propuestas de viviendas terminada, aunque no en la línea de las políticas neoliberales actuales, los democráticos autonomistas, sin descartar lo anterior, plantean también un compromiso del Estado no solo a través de una vivienda terminada sino apoyando la producción social del hábitat en la urbanización popular.

Ambas corrientes, desde el punto de vista epistemológico, comparten un pensamiento post colonial, una explicación estructural, son críticos de las políticas neoliberales de vivienda que no hacen ciudad y, sobre todo, abogan por la democracia, la ciudadanía y los derechos sociales. Plantean un enfoque de participación y desarrollo comunitario de una relación de horizontalidad entre el Estado y los pobladores y denuncian un estado de cosas caracterizado por maniobras dilatorias, represión, falsedad (promesas incumplidas) y atención selectiva y clientelar de la demanda por parte del Estado. Los enfoques se encuentran vigentes y tienen influencia académica y política en otros lugares del mundo como Europa (Santos, 2004; Roy, 2011).

## Neoliberalismo y derechos individuales

En el curso de las acciones y movimientos sociales en procura de un derecho a la vivienda y a la ciudad, desde una perspectiva latinoamericana, a partir de la década de 1980 surgieron las políticas neoliberales de la mano

de la crisis fiscal y de la crisis del modelo de acumulación en el capitalismo central. Las políticas neoliberales promovieron la privatización y la reducción del Estado al tiempo que favorecían fuertes derechos de propiedad individual, el imperio de la ley y de las instituciones de libre mercado y el libre comercio. De este modo, se propuso un enfoque de derechos individuales, antes que sociales, y centrados en la propiedad privada. A su vez, tras una revisión de las políticas urbanas, las propuestas neoliberales propusieron, a su manera, un enfoque de participación comunitaria. En ambos aspectos estas propuestas difirieron de aquellas que los autores latinoamericanos venían configurando.

De la mano de la economía neoclásica, y del neoinstitucionalismo económico, se acentuó el discurso de los costos institucionales que el Estado generaba en el desempeño económico. La fórmula es por demás conocida y se aplica para explicar tanto el surgimiento de asentamientos precarios como el empleo en la informalidad. El Estado impone demasiados costos, requisitos, trámites, burocracia y obliga a los sectores de menores ingresos a burlar las leyes. Las cosas irían mejor si se reduce el Estado y los costos institucionales sobre los agentes económicos y, en tanto que las soluciones deben venir del mercado y de la “sociedad”, la institución de la propiedad debe ser la llave maestra para resolver los problemas, incluso de los pobres (De Soto, 2000).

En el mundo oficial, el discurso del derecho de propiedad reemplazó al derecho de la vivienda que ya estaba consagrado en diversas constituciones. Argentina y Perú estuvieron entre los países que retiraron el derecho a la vivienda en la década del noventa, a la vez que emprendían políticas sociales para fortalecer los derechos de propiedad privada. La propiedad era considerada el resorte que en los países del “tercer mundo y que han salido del socialismo” resolvería los problemas de la pobreza. Los organismos multilaterales crearon instancias para defender estas políticas y muchos programas de titulación se desplegaron por el mundo.

También en la década de 1990 surgió un enfoque de participación comunitaria, suscrito por la cooperación multilateral. El Banco Mundial abogó por la participación y el BID publicó un *Libro de consulta sobre la participación* (Perales, 2014). El relato se direcciona hacia lograr la eficiencia de los

proyectos (Cohen, 1983), antes que a un enfoque de derechos, definiéndose la participación como la capacidad de la población de influenciar respecto a la localización de recursos, formulación e implementación de políticas (Imparato & Ruster, 2003: 20). La participación sería una garantía virtual de éxito de los proyectos en desarrollo mediante la provisión, gestión y mantenimiento de bienes y servicios públicos y oponiéndose a los métodos de gestión burocráticos, paternalistas y autoritarios del Estado.

La política neoliberal ha acentuado su intervención a través de programas de desarrollo de la propiedad urbana y de regularización de tenencia de la tierra (Perú, México, Bolivia, Honduras, El Salvador, Argentina) y los programas de mejoramiento integral (Brasil, Chile, Argentina, Colombia) junto a los proyectos de vivienda social nueva. La glorificación de la informalidad urbana y laboral ha sido un elemento ideológico que ha contribuido a estas políticas. Roy (2011: 229) los denomina “populismo neoliberal” y parte de esta glorificación se expresa en los recorridos turísticos a la favela Rocinha en Río de Janeiro o a Dharavi en Bombay, muy famosa en razón de la premiada película *Slumdog Millionaire*, en los cuales los visitantes pueden apreciar el espíritu creativo y emprendedor de sus habitantes.

La propuesta neoliberal, lejos de un enfoque de derechos, promueve la eficiencia en la labor del Estado, desde una visión minimalista, un tratamiento tecnocrático y gerencial, una mejor comunicación y eficiencia con el “*ciudadano-cliente*” y ubica a la sociedad civil como el “tercer sector” (junto al Estado y el mercado). Se trata de un pensamiento abismal, en la definición de Boaventura dos Santos, debido a que se erige sobre el saber técnico, no dialoga con nadie.<sup>6</sup> Aunque es evidente que parte de su discurso, aunque no confrontado en público, marca sus distancias con el pensamiento latinoamericano y saca a la pobreza del ámbito de la ciudadanía, la justicia y la igualdad. (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2014). Por otra parte, los impactos de las políticas neoliberales sobre la ciudad y las políticas urbanas han sido muy criticados y denunciados (Pradilla, Harvey, Marcuse y muchos más).

---

6 El enfoque se constituye en un cuerpo de reflexión propio, sin entrar en debate ni citar otras aproximaciones académicas o políticas. Podría ser considerado parte del pensamiento abismal ya que navega en sus propios términos, se asegura la “exclusividad” del tema y excluye otras voces.

## Conclusiones

El concepto del derecho a la ciudad en América Latina se ha venido construyendo desde procesos de insurgencia ciudadana que, en su desarrollo, han cuestionado el propio modo en que se producen las ciudades, confrontando la estructura urbana, la segregación espacial, la propiedad del suelo, las políticas de vivienda, el predominio del valor de cambio, entre otros. La ciudad ilegal e informal, estructuralmente, conforma una unidad con la ciudad legal y formal.

El derecho a la ciudad se encuentra teñido de demandas de nueva ciudadanía civil, social y política, nacidas de una lucha por la democratización de la sociedad y el Estado. Esta impronta marca una singularidad con las demandas de justicia espacial que se observan en otros lugares. Como es sabido, América Latina, a diferencia de Europa, no atravesó por un histórico proceso gradual de constitución de la ciudadanía civil, política y social (Marshall) ni atravesó por las experiencias de la Revolución Francesa o el Estado de bienestar. Si el Estado es una construcción, también lo es la ciudadanía y no hay un principio universal que pueda dictar sus contenidos, los cuales dependen de los marcos institucionales y de la visión política que resulte dominante (Nun, 2000: 65). La democracia y la ciudadanía en América Latina por lo común han sido demandas de la sociedad civil (movimientos sociales, organizaciones sociales de base, sindicatos, iglesias) y, en ese camino, se ha reivindicado la democracia participativa junto a la democracia representativa.

La construcción novedosa de la ciudadanía en América Latina expresa el propio contenido de las demandas de derecho a la ciudad (Zárate, 2011) y su diferencia con otras posturas de justicia espacial. Por ejemplo, en Occidente la justicia espacial se plantea desde una historia en que han jugado un papel las instituciones de la democracia liberal y el fordismo (Fainstein, 2011). Esta autora, en su estudio comparativo de New York, Ámsterdam y Londres sobre la ciudad justa, ubica sus planteamientos desde la configuración histórica del período fordista de 1945-1975 y la convergencia de esfuerzos estatales locales y nacionales que produjeron políticas de bienestar social y de vivienda social, aunque con aspectos regresivos también.

Es evidente que estas condiciones son diferentes a las de América Latina (a pesar que algunos autores afirmen un “fordismo latinoamericano” o un “Estado Keynesiano en Colombia”).

El derecho a la ciudad en América Latina se plantea desde la presencia de la ciudad ilegal e informal la cual, en las causas que le dan origen, podría ser vista como la negación primaria de un derecho a la vivienda y al hábitat. El hecho que la mitad de la población de las grandes urbes viva en asentamientos precarios expone la inexistencia de un Estado social, una geografía de la desigualdad (distribución de equipamientos en el espacio y de viviendas precarias) y una cotidiana violación del derecho a la vivienda y a la ciudad, respecto a la cual los Estados han suscito tratados internacionales, aunque no todos consagren dicho derecho en sus constituciones.

No obstante, buena parte de la discusión latinoamericana y de los movimientos sociales, incluyendo aquellos que emergen en los asentamientos precarios (la agencia), reivindican el derecho a la ciudad y a la vivienda desde el punto de vista de estas poblaciones. No lo hacen obviamente avallando esta situación de marginación, miseria y segregación; ni tampoco asumiendo una postura “realista” del tipo de “están allí” y hay que apoyarlos. Lo hacen desde el rescate de valores y del ejercicio colectivo y autónomo que dichas poblaciones muestran.

¿Cómo levantar un derecho a la ciudad desde esta realidad de informalidad que no quede atrapado en la trampa de la aceptación de la miseria? ¿Cómo promover solo un Estado social eludiendo la incrustación de la ciudad ilegal e informal en la estructura urbana? Son dos preguntas que se pueden formular a las dos ramas del pensamiento latinoamericano. Convendría, en todo caso, precisar que los asentamientos precarios no son contradictorios, opuestos y menos alternativos a la ciudad formal. En realidad, son su “correlato” (Roy, 2011), la otra cara de la medalla de una misma estructura y de una misma figuración. Pero, como indica Elias (1995), desde la perspectiva de quienes integran las instituciones, estos no cumplen solo una función para el “sistema” sino también una función para esos mismos hombres.

Junto a las consideraciones de la forma y el significado urbano, hay aspectos más amplios de la experiencia urbana como la percepción y la



representación (imaginario) que deben ser tomados en cuenta. La forma urbana refiere a la eterna discusión si la vivienda popular y los barrios populares con el paso del tiempo se asemejarán a las áreas de la clase media y se integrarán a la ciudad formal (como sostenía Turner y sostienen los glorificadores de la informalidad). El significado urbano remite a las causas estructurales que la producen la informalidad (desarrollo desigual del territorio, migraciones, oportunidades laborales, rentas del suelo, entre otras) y su papel dentro del sistema.

La percepción y la representación, por su parte, al estar articuladas a la experiencia y a las historias de vida de las poblaciones que habitan la ciudad informal, convocan la temática del tiempo y del espacio. El tiempo es el tiempo de la vida a las familias pobres al que la estructura urbana niega derechos y que se mide en los años que tienen para “integrarse” a la ciudad. El tiempo de los sectores de menores ingresos, como lo demuestran muchos análisis demográficos, es constreñido estructuralmente por la clase y la familia, que la gente no maneja y que los determina. Aunque hay mucha riqueza en el autogobierno de los asentamientos precarios, también conviene recordar que hay *habitus*<sup>7</sup> que tienden a perpetuar, en la representación de las alternativas posibles inscritas en las mentes de muchas familias, la ciudad ilegal e informal en el espacio y su negación del derecho a la ciudad.

La construcción del derecho a la ciudad en América Latina debe superar la perspectiva limitada que le imponen la estructura urbana y los *habitus*. Lo cual implica clasificar situaciones existentes (la ciudad ya hecha y la ciudad por hacer) e insertar el derecho a la ciudad desde la producción privada, pública y social de la vivienda.

---

7 *Habitus* “es un sistema de esquemas adquiridos que funcionan en estado práctico como categorías de percepción y de apreciación o como principios de clasificación al mismo tiempo que como principios organizadores de la acción” (Bourdieu, 1996: 26).

## Bibliografía

- Abramo, P. 2011 *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana* (Quito: OLACHI).
- Bourdieu, P. 1996 *Cosas dichas* (Barcelona: Gedisa).
- Calderón C. J. 2005 *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX* (Lima: UN-MSM).
- Cohen, M. 1983 *The challenges of replicability. Toward a new paradigm for urban shelter in developing countries* (Washington: World Bank).
- Chávez, R. 2000 *Interview of John F.C. Turner* (Washington: World Bank).
- Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. 2014 *Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático participativo*. En <www.bibliotecavirtualclasco.org>.
- De Soto, H. 2000 *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo* (Lima: El Comercio).
- De Soto, H. 1986 *El otro sendero* (Lima: ILD).
- Duhau, E. 1998 *Hábitat popular y política urbana* (México: UAM).
- Elias, N. 1995 *Sociología fundamental* (Barcelona: Gedisa).
- Fainstein, S. 2011 *The just city* (New York: Cornell University Press).
- Hardoy, J. 1989 “Reflexiones sobre la ciudad latinoamericana” en Lungo, M. *Lo urbano: teoría y métodos* (San José de Costa Rica: EDUCA).
- Harvey, D. 2013 *Rebel cities. From the right to the city to the urban revolution* (Londres: Verso).
- Imparato, I. y Ruster, J. 2003 *Slum Upgrading and Participation* (Washington World Bank).
- Kowarick, L. 1979 *A espoliação urbana* (San Pablo: Paz e Terra).
- Lefebvre, H. 1978 *El derecho a la ciudad* (Barcelona: Ediciones Península).
- Lefebvre, H. 1976 *La revolución urbana* (Madrid: Alianza Editorial).
- Munera, C. 2013 *Escuela territorial ciudadana para la construcción social del hábitat* (Medellín: Universidad Nacional de Colombia).
- Nun, J. 2000 *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Ortiz, E. 2012 *Producción social de la vivienda y el hábitat, Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales* (México: HIC).

- Perales Arretxe, I. 2014 *Poder local y democracia participativa en América Latina*. En <www.rebelion.org/docs>.
- Pradilla, E. 1983 “La ideología burguesa y el problema de vivienda” en *El problema de la vivienda en América Latina* (Quito: Ciudad).
- Qadeer, M. 2012 “Urban development” en Sanyal, B.; Vale, L.; Rosan, C. *Planning ideas that matter* (Cambridge: MIT).
- Quijano, A. 1977 *Imperialismo y “marginalidad” en América Latina* (Lima: Moca Azul Editores).
- Roy, A. 2011 “Slumdog cities: Rethinking Subaltern Urbanism” en *International Journal of Urban and Regional Research* (Oxford) N° 2(35), pp. 223-38, marzo.
- Santos, B. de S. (coord.) 2004 *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa* (México: Fondo de cultura Económica).
- Soja, E. 2010 *Seeking spatial justice* (Minnesota: University of Minnesota Press).
- Zárata, L. 2011 *El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir* (s/d: Multicopiado).

## II. Gentrificación y áreas centrales



# Renovación urbana, políticas habitacionales y procesos de gentrificación en el centro histórico de la ciudad de México: mitos, conceptos y realidades

René Coulomb<sup>1</sup>

## La gentrificación: ¿efecto ineludible de la renovación habitacional?

En el transcurso de los últimos años han empezado a multiplicarse los trabajos investigativos en torno al llamado proceso de *gentrificación*<sup>2</sup> que podrían estar generando los procesos de “rescate”, “revalorización” o “renovación urbana” de los barrios y centros históricos en ciudades latinoamericanas.<sup>3</sup> Utilizando la tesis de uno de los autores anglosajones que está impactando los debates en torno al tema, la interrogante es la de saber ¿hasta qué punto las ciudades latinoamericanas no están entrando ya en una estrategia urbana global, la de la “gentrificación generalizada” (Smith, 2003: 59), encubierta detrás del eufemismo de la “regeneración urbana” de las áreas de más antigua

---

1 Área de sociología Urbana de la UAM AZCAPOTZALCO, México.  
Correo: <rene.coulomb@gmail.com>.

2 Se suele reconocer que fue Ruth Glass quien utilizó primero el término de “*gentrification*” en su obra *London: Aspect of change* (Centre for Urban Studies & MacGibbon and Kee, London, 1964) para definir el cambio de la estructura social del mercado habitacional en los barrios céntricos de renta baja de Londres. Sin embargo, el enfoque del análisis utilizado por Glass se inscribe en la línea de los trabajos de la llamada “Escuela de Chicago”, cuatro décadas atrás, y la utilización de los conceptos de “*succession*”, “*domination*” e “*invasión*” para analizar el crecimiento de la ciudad, en el caso de Ernest W. Burgués, o bien los cambios en la organización social de una determinada comunidad urbana, por ejemplo de Roderick D. McKenzie.

3 Véase los trabajos de Daniel Hiernaux (2006), Hidalgo y Janoschka (2014), López Morales (2008), Vergara (2013).

urbanización; estrategia global que, según el mismo Neil Smith, consagra la victoria de las visiones neoliberales de la ciudad? (Smith, 2003: 69).

Dada la regla ordenadora del territorio que es la renta del suelo, todo proyecto de regeneración urbana no podría desembocar más que en la revalorización mercantil de los espacios en donde se aplica, y en el consecuente cambio del perfil socio económico de la población, en detrimento de los hogares residentes de bajos ingresos.

En el caso de los centros históricos de América Latina, mayormente habitados por una población que se encuentra sumida en la pobreza, a veces en la indigencia, pareciera entonces utópico pensar que una revalorización de sus espacios pueda llevarse a cabo en su beneficio, en vez de provocar su desplazamiento por grupos sociales económicamente más acomodados, como lo hizo la “regeneración” o la “renovación” urbanas en las ciudades norteamericanas y europeas. La renovación urbana sería sinónimo de segregación, expulsión y *gentrificación* y por lo tanto un proyecto de regeneración urbana que pretendiera ser socialmente incluyente, haciendo de las comunidades de habitantes “las destinatarias prioritarias de las acciones de preservación de los centros históricos” (IAPH, 1999: 13), sería una mera utopía, una *ou-topos*; que no es estrictamente hablando un “no lugar”, sino un lugar al que se aspira, una suerte de “objeto de deseo” (Carrión, 2005).

Las aseveraciones anteriores son discutibles, es decir, no solo pueden, sino que deben ser discutidas, a la luz de la teoría, claro está, pero también mediante su confrontación con los procesos concretos. Del lado teórico, es incontrovertible la necesidad de alejarse de lo que sería una adopción acrítica del término inglés de *gentrification*, una suerte de importación conceptual que no tendría en cuenta las especificidades de los procesos de urbanización latinoamericanos (Janoschka et al., 2013). En este sentido, no es mal traduciendo al español la palabra inglesa (por “aristocratización”, “elitización” o “aburguesamiento”) que se estaría “tropicalizando” el concepto y, menos, de entender dichos procesos.

Del lado de los procesos concretos, es de reconocer que la investigación urbana latinoamericana ha producido todavía escasos trabajos en torno a la pregunta de si los procesos de transformación de las áreas centrales de las ciudades, en particular de sus centros históricos, se caracterizan por procesos de re-

calificación socio espaciales económica, social y culturalmente excluyentes. Las páginas siguientes se proponen algunos elementos de respuesta a esta interrogante, desde los distintos planes y programas de renovación habitacional que conoce el centro histórico de la ciudad de México desde hace casi seis décadas.

## **Heterogeneidad socio-espacial de la ciudad histórica fundacional**

¿Cuál es este llamado “centro histórico” que distintas políticas públicas y distintos actores económicos y sociales pretenden “rescatar”, “revitalizar” o “regenerar”? En primer término, conviene recordar que el centro histórico es una construcción social. Por lo general, su delimitación espacial es producto de una definición de lo que se entiende por patrimonio cultural urbano, y se sanciona por un Decreto. En el caso del Centro Histórico de la ciudad de México, se definieron un Perímetro “A” patrimonial, y un Perímetro “B” concebido como zona de protección del corazón patrimonial. Esta definición del territorio patrimonial no es una cuestión banal pues es probable que esté determinando tanto las políticas de renovación urbana y habitacional, como la evaluación que pueden hacerse de las mismas. Es probable, por ejemplo, que hoy en día sea más difícil actuar sobre la problemática habitacional del núcleo fundacional de la ciudad histórica, que en el área del ensanche de esta ciudad originaria que se produjo en varias ciudades a finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

El otro elemento que explica la estructuración diferencial del territorio estriba en que, en un momento de la historia urbana, lo que llamamos hoy “el centro histórico” fue la ciudad toda. Como se sabe, una característica de una ciudad es *la heterogeneidad de los usos del suelo*, vinculados a las distintas funciones urbanas: habitacional, comercial y de servicios, administrativa, recreativa y de esparcimiento, simbólica, política y de encuentro entre sectores y grupos de edad, de niveles socioeconómicos, de expresiones culturales o políticas diferentes.

Pero, a su vez, este “centro histórico-que-fue-ciudad” está estructurado sobre la base de una diferenciación espacial de sus distintas funciones urba-



nas. Es decir, en cuanto que *ciudad* histórica, el actual *centro* histórico presenta una estructura urbana heredada de los procesos históricos sucesivos de diferenciación socio espacial de sus usos del suelo y funciones urbanas. No (re)conocer este hecho puede llevarnos a equivocarnos a la hora de analizar la geografía actual de la división social del espacio del centro histórico, atribuyendo a un proceso de *gentrificación* lo que en realidad remite a la consolidación de una ciudad histórica socio espacialmente segregada.

Una segunda característica de toda ciudad, y por lo tanto, de “el centro histórico-que-fue-ciudad”, refiere a la pluralidad socioeconómica y cultural de sus habitantes, la cual se expresa en particular a través de sus distintos tipos de hábitat y de las diferentes localizaciones de los mismos dentro del espacio urbano. En el caso de la ciudad de México, en su (re)fundación colonial: en el centro, el “primer cuadro” de los españoles y en las periferias, los arrabales de los indios; pero también una diferenciación entre el norte y el este, popular, artesano y comerciante, y el sur poniente y el poniente, conocido como “la ciudad de las Palacios”.

Tenemos aquí una suerte de “ordenación del territorio” urbano, es decir, de división social del espacio, “segregación”, que permea todavía la estructura socio-espacial actual del centro histórico. Este reconocimiento de la historia urbana del centro histórico, plasmada en sus estructuras físicas, es imprescindible, aunque poco utilizada por la investigación urbana no histórica, para un correcto análisis de los territorios particulares de la gentrificación; para la construcción de lo que podríamos denominar una “geografía de la gentrificación”.

De forma complementaria, pero no menos estratégica, conviene interrogarnos en torno a cuáles son las escalas de nuestros análisis: ¿la cuadra, la manzana, el barrio, la ciudad histórica en su conjunto? En efecto, dependemos mucho de la agregación de la estadística disponible, en particular de los censos de población y vivienda, o de los censos económicos. No es lo mismo analizar los cambios en el perfil socioeconómico de la población a nivel de una unidad administrativa como el municipio, que hacerlo disponiendo de la información censal para cada manzana. Este sesgo estadístico hace que podamos apreciar un proceso de gentrificación de un área urbana de cierta dimensión, cuando en realidad se está dando a nivel de una sola manzana; o al revés.

## Dinámica urbana y habitacional del centro histórico de la ciudad de México

El centro histórico de la ciudad de México (CH)<sup>4</sup> reúne, en 9,7 km<sup>2</sup> un conjunto complejo de problemáticas: desempleo y subempleo, marginalidad y exclusión social, inseguridad y violencia, drogadicción, congestión vial y contaminación, economía excesivamente centrada en el comercio al mayoreo y medio-mayoreo, bajos niveles educativos de la población, déficits habitacionales, conflictos entre sectores sociales, etc. En el transcurso de los últimos treinta años, el centro histórico perdió casi la mitad de su población.<sup>5</sup> La competencia por el control del espacio urbano tiende a resolverse a favor de los usos más rentables, fundamentalmente el comercial, en detrimento del uso habitacional (Morales, 2010). En este proceso, actúa también la falta de congruencia entre el marco normativo para la conservación del patrimonio y el de la planeación urbana y de la construcción de vivienda. La pérdida progresiva de la función habitacional tiende a convertir al centro histórico en un desierto nocturno. Por otra parte, el sistema de vialidad, transporte y estacionamiento se encuentra obsoleto frente a la enorme atracción que ejerce la actividad comercial y la oferta turístico-cultural concentrada en el Centro histórico, cuestionando fuertemente la función de centralidad y accesibilidad que todo centro debe de cumplir, y generando condiciones ambientales críticas.<sup>6</sup>

Por otra parte, las crisis económicas recurrentes han convertido al centro histórico en un territorio estratégico para para la sobrevivencia de decenas de miles de hogares, a través de las más diversas actividades económicas, en donde sobresale el comercio en la calle, pero también la mendicidad disfrazada en servicios a la población flotante, la prostitución y otro tipo de prácticas más

---

4 El CH de la ciudad de México fue declarado, por decreto presidencial del 11 de abril de 1980, “zona de Monumentos Históricos”, subdividida en dos perímetros concéntricos, el perímetro “A” con una superficie de 3.2 km<sup>2</sup> que es el área de mayor concentración de edificios catalogados (alrededor de 1.500) y el perímetro “B” con una superficie de 6,5 km<sup>2</sup> (el cálculo reciente de estas superficies no corresponde exactamente con las señaladas por el Decreto). El 11 de diciembre de 1987 fue inscrito por el Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO en la lista del patrimonio mundial.

5 En el 2010, el centro histórico tenía una población de alrededor de 140.000 habitantes.

6 La población flotante estimada que acude diariamente al centro histórico es de 1,2 millones de personas.

o menos vinculadas con la delincuencia organizada. Una proporción importante de los sectores sociales más vulnerables (indígenas, indigentes, minusválidos, niños de la calle, personas de la tercera edad) constituyen los principales grupos que ocupan los edificios insalubres y de alto riesgo de la zona. El deterioro físico y social de los antiguos barrios populares del centro histórico, el abandono de sus espacios públicos convertidos en espacios de nadie, coadyuvaban al desarrollo de conductas antisociales y de la violencia urbana.

La gestión pública en el centro histórico, por su parte, tiene que enfrentar la regulación y conciliación de intereses encontrados (comerciantes establecidos *versus* comerciantes ambulantes, población residente *versus* población flotante, propietarios *versus* inquilinos, etc.), mediante la intervención desarticulada de más de 20 instituciones gubernamentales, locales o federales. La falta de congruencia y unidad de acción a nivel administrativo y de gobierno dificulta la gestión de los más elementales aspectos de orden urbano y convivencia social. Pero los innegables déficits de gobernabilidad son también el reflejo, no solo de una pérdida de identidad social y cultural de los habitantes del centro histórico, sino también del progresivo abandono (des-apropiación) de su “*patrimonio*” histórico y cultural por parte de la mayoría de los ciudadanos de la metrópoli.

## Seis décadas de renovación urbana y habitacional

Desde la mitad de los años cincuenta, la erradicación del “tugurio” fue uno de los argumentos más frecuentemente utilizados como justificación de las operaciones de renovación urbana en áreas de más antigua urbanización en la ciudad de México. El urbanismo higienista promovido por Charles Édouard Jeanneret-Gris (*Le Corbusier*) y su propuesta de “máquina de habitar” orientó los estudios realizados por el entonces Instituto Nacional de Vivienda (INV) en la denominada “Herradura de Tugurios” por la forma en que los barrios de inquilinato de bajo costo rodeaba el “primer cuadro” histórico de la ciudad.<sup>7</sup>

---

7 Esta investigación, publicada en 1958, define al “tugurio” como la vecindad de cuartos redondos alrededor de un patio central y con servicios comunes. Según el estudio, el 45% de las viviendas eran construcciones que debía demolerse y conservables solamente alrededor de un 25%.

## La “renovación bulldózer”

En el transcurso de la década de los años cincuenta, la “renovación bulldózer” inspirada en la “*unité d’habitation*” de la “*cit   radieuse*” de Le Corbusier, se propuso erradicar las condiciones de degradación, hacinamiento e insalubridad en cuanto que factores de riesgo no solamente para los habitantes sino para el conjunto de la sociedad (Coulomb, 1983).

Este enfoque se materializó con la construcción, a lo largo de los años sesenta, de los conjuntos habitacionales de Nonoalco-Tlatelolco, Morelos Soldominios (910 departamentos) y Candelaria de los Patos (998 departamentos). El conjunto de Nonoalco-Tlatelolco concretaba lo que Carlos Monsiváis llam  o “la utopía del México sin vecindades”: 11.916 departamentos y 2.323 cuartos de servicio en 102 edificios con 688 locales comerciales y 6 estacionamientos cubiertos con 649 cajones. Además, fueron incluidas 22 escuelas (11 preprimarias, 8 primarias y 3 secundarias), guarderías, 6 hospitales y clínicas, 3 centros deportivos, 12 edificios de oficinas administrativas, una central telefónica, 4 teatros y un cine. El conjunto fue inaugurado el 21 de noviembre de 1964 por el presidente Adolfo López Mateos.

En medio del exitoso impacto urbanístico y financiero que provocó en la sociedad capitalina el recién inaugurado Conjunto Urbano Nonoalco-Tlatelolco, un conjunto de urbanistas y arquitectos que laboraban en el INV propuso un proyecto de renovación del Centro Histórico. Según se consigna en el documento *Renovación Urbana México* publicado por el INV en 1970, el propósito central del proyecto era cumplir con la política señalada por el Presidente de

encontrar formas para resolver el grave problema de la vivienda... mediante la construcción de un *anillo de renovación urbana* del centro de la ciudad de México, aprovechando las zonas centrales bien situadas, con servicios municipales y (evitando) el deprimente espectáculo de la *herreradura de tugurios* que envuelve al núcleo urbano... ofrecer mayor atractivo al *turismo nacional y extranjero* (y en fin) [...] colocando urbanísticamente a México a la altura de los países más desarrollados. (INV, 1970; énfasis propio)

El INV planteó la demolición de 15,104 viviendas, sobre una superficie de casi 2 km  , previo “desplazamiento técnico de la población afectada”,

y la construcción de 23.286 departamentos, en “supermanzanas” que sustituirían el tejido urbano existente, con amplias áreas verdes sembradas de conjuntos habitacionales con 4 niveles de altura. Este megaproyecto se quedó al estado de maqueta, pero inspiró una segunda etapa de renovación habitacional más puntual, pero con un impacto sin embargo significativo sobre el hábitat popular de los barrios centrales.

### **La renovación “suave” y el desplazamiento de la población residente**

Aunque con una escala de operación más reducida, la política de eliminación de lo insalubre y de desalojo de la gran mayoría de la población residente se mantuvo hasta los sismos de 1985. Todos los programas que se llevaron a cabo enunciaban su intención de beneficiar a la población residente. En el caso del Conjunto Tlatelolco se planteó incluso el alquiler subsidiado de los nuevos departamentos, perspectiva que se abandonó antes incluso de terminarse las edificaciones. La realidad es que, entre 1960 y 1985, *fueron desalojadas decenas de miles de familias* no solo de sus viviendas, sino de su entorno socio urbano; la gran mayoría fue expulsada hacia los nuevos conjuntos de interés social, en las periferias del sur-oriente del Distrito Federal. En consecuencia, las zonas renovadas no solamente vivieron importantes cambios en el perfil socioeconómico de la población (*gentrificación* habitacional) sino que sufrieron también la desaparición de las actividades económicas propias de los sectores de ingresos bajos (comercios y servicios de proximidad, talleres artesanales de traspatio, mercados sobre ruedas, etcétera).

Frente a una renovación habitacional construida sobre la imposibilidad de mantener en los predios renovados a la población residente y la necesidad de su expulsión forzada (COPEVI, 1977), se gestó un proceso de inconformidad y resistencia al objetivo de “limpiar de pobres al centro de la ciudad” (Massolo, 1986: 208). Dos procesos resaltan por su significación en términos de diseño de alternativas de renovación urbana, de rehabilitación habitacional y de participación socio organizativa. Uno corresponde a

la elaboración de un Plan de Mejoramiento barrial y a la promoción de dos conjuntos habitacionales sobre terrenos baldíos, por parte de inquilinos de un barrio de vecindades de la “colonia” (barrio) Guerrero, a través de una cooperativa de vivienda.

El segundo, refiere a la resistencia de las asociaciones de residentes, comerciantes y artesanos del barrio de Tepito, que se opusieron a un Plan de regeneración urbana, el denominado “Plan Tepito”,<sup>8</sup> logrando detenerlo mediante la elaboración de un Plan alternativo con el apoyo de un grupo de universitarios, el cual logró incluso ser premiado por la Unión Internacional de Arquitectos. Estas experiencias, junto con las luchas inquilinarias en distintos barrios de inquilinato céntricos constituyeron los antecedentes inmediatos de la gesta sociopolítica de los damnificados a raíz de los sismos de los 19 y 20 de septiembre de 1985.

## **El parteaguas de la reconstrucción post-sísmica**

Los sismos golpearon el corazón de la ciudad de México, causando la pérdida de alrededor de 20.000 vidas humanas y la destrucción total o parcial de alrededor de 100.000 viviendas. La catástrofe reveló que, a pesar del esfuerzo gubernamental en los años anteriores, la gran mayoría del parque de vivienda antigua en alquiler presentaba muy elevados grados de inhabitabilidad. Los sismos pusieron también en evidencia: a) la existencia de conflictos de actores e intereses en torno al futuro del hábitat popular en la ciudad central; b) la inadaptación y/o la inobservancia de la normatividades vigentes en materia de usos del suelo y de construcción; c) las enormes limitaciones de los espacios institucionalizados de participación ciudadana; y d) la ausencia de un mapeo actualizado del patrimonio edificado, de su estado físico constructivo, de su uso e intensidad de uso; e incluso de su estatuto jurídico.

Los sismos de 1985 no solo dieron pie a organizaciones de damnificados, sino también de aquellos habitantes de las zonas céntricas más

---

8 Entre 1974 y 1980 el Plan Tepito había logrado construir solamente 436 viviendas, por debajo de las 643 viviendas demolidas. Además, muchos de los tepiteños alojados en viviendas “transitorias” no tenían los ingresos suficientes para comprar los nuevos departamentos (Coulomb, 1983: 43)

vulnerables y en muy malas condiciones, que se declararon “damnificados de toda la vida” y forzaron la implementación de programas sucesivos de atención a la problemática de la vivienda popular en las áreas centrales. El primer y más importante programa fue el Programa Renovación Habitacional Popular, RHP, que rehabilitó o reconstruyó 45.000 viviendas entre 1986 y 1987. Un Programa sin precedente en América Latina por lo masivo del proceso, el corto tiempo de su realización y por la permanencia de la población residente de bajos ingresos en su barrio y, la más de las veces, en el mismo predio que habitaban antes de los sismos. Este no-desplazamiento de la población residente fue el resultado de un muy potente movimiento de resistencia de las familias damnificadas, a pesar de que, en un inicio, tanto los propietarios arrendadores como las mismas autoridades estaban esperanzados de llevar a cabo.

Dentro del centro histórico, el Programa de RHP realizó 13.562 acciones de vivienda en 796 predios, para 67.410 habitantes, es decir que impactó *la tercera parte del parque habitacional* existente en el año 2000. Este programa de renovación habitacional confirmó a su vez la dificultad de intervenir en zonas de monumentos históricos con fuerte normatividad proteccionista. En efecto, solamente el 20% de las acciones del Programa se situaron en el perímetro “A” del área patrimonial, el cual concentra el mayor número de inmuebles catalogados.

Los procesos socio organizativos que se fueron consolidando al calor de los programas de renovación habitacional o de reconstrucción post-sísmica, sumados a las luchas inquilinarias previas, fueron decisivos para forzar la definición de una política pública, *vigente hasta nuestros días*, estructurada en torno a cinco principales principios de actuación: a) la preservación de la traza urbana; b) *la permanencia de los hogares ocupantes* en el mismo inmueble (rehabilitado o reconstruido); c) la co-gestión de los proyectos entre instituciones viviendistas y organizaciones de pobladores; d) el cambio de estatuto de los habitantes de inquilinos a propietarios (adquisición del inmueble, previa expropiación o no); y e) la aplicación de subsidios diferenciados, según la importancia patrimonial de los inmuebles, y también en función de las pertenencia de los hogares a determinados “grupos vulnerables” (madres solteras, ancianos, indígenas, etcétera).

Posteriormente el proceso siguió, a un ritmo mucho más lento mediante los programas de *FASE II y Casa Propia* con un volumen de acciones muy reducido. Durante el primer gobierno electo del Distrito Federal del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000) se realizaron 5 proyectos de rehabilitación con 95 viviendas y 2 proyectos de mejoramiento habitacional con 39 viviendas con financiamiento del Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Por su parte, algunos propietarios rehabilitaron, con recursos propios, total o parcialmente 12 inmuebles, sumando 132 viviendas para una población de ingresos medios. Adicionalmente, se construyeron 579 viviendas nuevas de interés social en 10 predios con Fondos públicos subsidiados de vivienda (Delgadillo, 2012).

En el marco del *Programa de Vivienda en Conjunto*, entre 2001-2004, en el centro histórico se realizaron 1.775 viviendas en 53 predios: 92% de los predios con 1.698 viviendas (95,6%) se ubican en el perímetro B y el 8% de los predios con 77 viviendas (4,4%) en el perímetro A. Mayoritariamente se trata de vivienda nueva. Por su parte, el *Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural*, en el centro histórico de la ciudad de México se expropiaron 98 inmuebles habitados y en alto riesgo. En total, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal intervino 89 predios y realizó 2.765 acciones de vivienda, las 2/3 partes tratándose de conjuntos de vivienda nueva edificados sobre terrenos baldíos (Delgadillo, 2012).

## **Emergencia de un mercado habitacional de vivienda media**

En el año 1990, el gobierno de la ciudad impulsó la creación de un Patronato del Centro Histórico cuyo Fideicomiso (privado) se planteó como un espacio innovador de coordinación público-privada en el marco de un proyecto de regeneración urbana. En 1995, el Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México trató de impulsar un proceso de recuperación del uso habitacional en el llamado “corredor financiero” con el Programa “Vivir en el Centro” cuyo objetivo era la generación de una oferta de vivienda en renta *para sectores de ingresos medios*, en las plantas altas de dicho corredor, en donde había sido censados más de 250.000 m<sup>2</sup> desocupados.



El programa se apoyó sobre una encuesta a 280 personas, empleadas en oficinas públicas y privadas del centro histórico, para identificar las ventajas e inconvenientes percibidos por los encuestados en torno a la posibilidad de vivir en el centro histórico. El interés de una inversión inmobiliaria en una zona rehabilitada y dotada de todos los servicios, así como la proximidad del lugar de trabajo fueron argumentos favorables. Sin embargo, estas ventajas no lograban, en la opinión de los encuestados, contrarrestar la percepción negativa de la zona en cuanto a la inseguridad, el ruido, el tráfico automotor, la escasez de espacios verdes o la insuficiencia de lugares de estacionamiento.

Este primer intento por atraer al centro histórico nuevos pobladores con ingresos medios no tuvo éxito, no tanto porque no existiera una demanda real de alquiler medio dispuesta a “vivir en el centro” sino porque implica inversiones a veces importantes para el reciclamiento de edificios por parte de los propietarios, sin ofrecer incentivos fiscales suficientes y sin proponer cambios al marco regulatorio de las relaciones inquilinarias que, según los potenciales arrendadores, era demasiado favorable a los inquilinos.

El proyecto “Vivir el centro” representa sin embargo el primer antecedente de un esfuerzo por generar un mercado de vivienda de nivel medio, en renta o en propiedad, en el centro histórico. El primer proyecto exitoso se localizó, una década después, en la zona poniente del centro histórico con la edificación del conjunto “Puerta Alameda” de 624 departamentos, cuyo precio de venta por metro cuadrado era en un inicio (2004) de \$13.000 y cuya venta cerró en más de \$30.000 en el año 2012.

El mercado de la vivienda en renta, por su parte, fue impactado de forma significativo por la llegada al centro histórico en el año 2001 del Ingeniero Carlo Slim, uno de los empresarios más rico del mundo según la revista Forbes, y su grupo empresarial CARSO. Con una inversión de 60 millones de dólares y la constitución de una compañía inmobiliaria que adquirió 78 inmuebles, de los cuales 32 tienen en la actualidad uso habitacional, se generó una nueva oferta de vivienda en renta de 684 departamentos de muy distinta superficie, calidad y precio de alquiler,

*En síntesis*, a lo largo de las últimas seis décadas se llevaron a cabo más de 25.000 acciones de vivienda en el centro histórico de la ciudad de Méxi-

co, bien sea de rehabilitación o de reciclamiento de inmuebles habitacionales, bien sea de construcción o de reconstrucción, lo que en total representa *el 65% del parque habitacional existente en el año de 2010*. ¿Cómo evaluar la dinámica de este proceso de renovación del parque habitacional en el centro histórico de la ciudad de México en términos de la “geografía de la *gentrificación*” a la que hicimos mención anteriormente?

Después de tres décadas de renovación-expulsión (1955-1985), la reconstrucción post sísmica vino a imponer, a partir de 1985, una política alternativa de renovación habitacional basada sobre la rehabilitación o reconstrucción de viviendas habitadas por hogares de ingresos bajos, la permanencia de la población residente y su conversión de inquilinos a propietarios; aunque con un ritmo de intervención cada vez menor. A partir de los años noventa, empezaron a darse tímidas acciones tendientes a generar un nuevo mercado de vivienda de nivel medio, bien sea para renta, bien sea para la adquisición en propiedad. El análisis espacial de ambos tipos de acciones pone en evidencia que los dos sub-mercados —es decir, la vivienda de bajo costo, mayoritaria, y la vivienda de nivel medio, todavía minoritaria— presentan una clara *diferenciación socio-espacial*, entre el norte y nor-poniente de la “Herradura de Tugurios”, para la vivienda de bajo costo, y el poniente del “corredor financiero”, para la vivienda media.

## **Polarización socio-espacial y reduccionismo patrimonial**

En noviembre del 2001, el Fideicomiso Centro Histórico se convirtió en un organismo público, y se le asignó un presupuesto de 45 millones de dólares para llevar a cabo un nuevo programa de intervención consistente en la renovación de la infraestructura de la red hidráulica, del pavimento, del mobiliario urbano, del alumbrado público, así como en un nuevo remozamiento de fachadas en un llamado “núcleo urbano” del centro histórico, en el área poniente del “corredor financiero”.

Este núcleo de intervención representaba un escaso 10% del perímetro patrimonial total del centro histórico, y era la misma área que había sido

beneficiada por la actuación gubernamental a lo largo de más de treinta años: a) el programa de remodelación urbana de 1971-1976; b) el programa “Échame una Manita” de 1991-1994 y el programa de rehabilitación de infraestructura e imagen urbana de 2002-2005. Es decir, en esta área privilegiada del centro histórico, como se dice coloquialmente, “llueve sobre mojado” (Coulomb, 2009). Se privilegiaba así el área poniente, ya valorizada con anterioridad, pero susceptible de un todavía mayor incremento de las rentas inmobiliarias, en donde el uso habitacional, por otra parte, era prácticamente inexistente.

El llamado “centro histórico” que, se afirma, se “recuperó” se reduce en realidad a un área de 39 manzanas, de las 668 que integran el perímetro declarado. Pero este nuevo concepto de centro histórico miniaturizado está en correspondencia con el imaginario colectivo, pues se actúa en la parte monumental de la zona. En efecto, este achicamiento del centro histórico está en correspondencia con el imaginario colectivo que valoriza el centro monumental, el “primer cuadro”: la catedral, el Palacio Nacional, el Zócalo y su bandera nacional, los vestigios del Templo Mayor, y la “Ciudad de los Palacios” con su calle monumental recién peatonalizada, la calle de Madero, etc.

Lo anterior permite entender mejor como el gobierno de la ciudad de México, con el relevo de los medios masivos de comunicación, festeja “la recuperación del Centro Histórico” y, de hecho, la opinión pública, según las encuestas de aprobación de la gestión del gobierno local, está convencido de ello. Esta percepción favorable por parte de la ciudadanía no es (solamente) producto de una buena publicidad, ni del hecho de que cada vez más los ciudadanos conocen lo que pasa en la gran ciudad mediante lo que de ello dicen los medios electrónicos. Es reflejo de la visión “minimalista” que gobierno, *mass media* y población se han hecho de la enorme diversidad patrimonial que encierra el perímetro decretado en 1980 como “Zona de Monumentos Históricos”.

Es decir, asistimos a un proceso en donde la comercialización del patrimonio cultural urbano, vía su explotación inmobiliaria, turística y mediática conlleva una suerte de reduccionismo espacial y funcional del centro histórico (Coulomb, 2009). Llama la atención como las atribuciones de la recién creada Autoridad del Centro histórico se limitan al perímetro “A” que

concentra la mayor parte de los edificios catalogados como patrimoniales. Si adoptamos la hipótesis planteada por Alex Poulsen en el sentido de que los residentes de mayores ingresos tienden a residir en las áreas de mayor concentración de monumentos,<sup>9</sup> diríamos que las políticas públicas han privilegiado a lo largo de las dos últimas décadas el corazón patrimonial en detrimento de los barrios periféricos del centro histórico de la ciudad de México.

El reduccionismo espacial y funcional del área patrimonial, al privilegiar los enclaves territoriales y los usos del suelo que ofrecen un nivel apropiado de rentabilidad de las inversiones, contribuye a fortalecer la polarización socio-espacial y el desarrollo desigual de los barrios del centro histórico, coincidiendo en ello con los procesos de polarización socioeconómico y de fragmentación territorial de la metrópoli mexicana.

### **La mezcla social: ¿utopía o realidad?**

La consolidación de una estructura socio-espacial fuertemente diferenciada y polarizada entre el sector norte y oriente desvalorizado y el sector sur y sur poniente sobre valorado y concentrador de las inversiones públicas y privadas (Monnet, 1993; Suárez, 2009) se expresa con claridad en los mapas mentales analizados por los antropólogos. Una conclusión de sus análisis es que si bien la nueva política de recuperación del centro histórico, al atraer una población distinta de sectores medios con sus propios estilos de vida y de consumo, impulsa una suerte de mezcla social de las clases medias con los residentes tradicionales del centro histórico, se observa más diferenciación que mezcla social, tanto en las representaciones del lugar como en las prácticas de uso de este territorio (De Alba, 2009).

Una de las áreas en donde puede leerse esta tensión socio espacial se localiza en el sur-poniente del perímetro “A”, un conjunto de unas diez manzanas, estructurada por la calle de Regina recién peatonalizada, que el propio Ingeniero Slim planteó hace una década querer convertir en una

---

9 Hipótesis avanzada por Alex Poulsen para el caso de Santiago de Chile en su trabajo “Negocios inmobiliarios, cambio socioespacial y contestación ciudadana en Santiago Poniente”, en Hidalgo y Janoschka (2014: 88).

réplica del *Soho* londinense y que es objeto de múltiples tesis de maestrías y doctorados. Una de estas “lecturas” resume bastante bien el estado de la evaluación de la investigación social sobre la problemática de esta área:

se analiza la ambigua posición de artistas, estudiantes y jóvenes profesionales que se han establecido en el Centro Histórico de la Ciudad de México en el contexto del proyecto de “rescate” que impulsan los gobiernos federal y local, junto con la iniciativa privada. Asimismo, se investiga cómo esta ambigüedad es reflejada en la re-creación de fronteras sociales y de clase [...] incluyendo las violencias materiales y simbólicas que lo acompañan. (Leal, 2007: 27)

Y también:

la transformación física del sur-poniente del Centro Histórico y la concomitante presencia de nuevas formas de vida que resultan excluyentes para una buena parte de la población local y, en última instancia, el encarecimiento del valor del suelo. En otras palabras mi trabajo analiza cómo estas violencias atraviesan la vida y los lugares de aquellos que *colonizan* el Centro Histórico, haciendo posible y a la vez desestabilizando su apropiación de esta zona como un espacio residencial. (Leal, 2007: 37)

Es cierto que nadie enuncia, o muy pocos, una voluntad de *gentrificación* para el centro histórico, por lo menos en su efecto de desplazamiento y “expulsión” de la población residente. Sin embargo, en este propósito de asegurar la permanencia de la población de bajos ingresos en el centro histórico, la vinculación entre la acción en vivienda y el desarrollo económico y social de la población residente se vuelve una condicionante de la sostenibilidad de un proceso de regeneración urbana incluyente. En efecto, una de las causas principales del deterioro tanto físico como social del centro histórico es justamente la escasez de recursos, el desempleo y/o la precariedad del empleo que padece la población residente.

La dinámica reciente de la vivienda popular en la ciudad de México demuestra que su permanencia en el centro histórico depende en gran parte, no solo de estrategias institucionales sino, sobre todo, de la existencia de una importante movilización social. Las rentas congeladas tuvieron

como efecto, no solo la no inversión privada en vivienda, y su progresivo deterioro, sino que significaron también cierta congelación del mercado inmobiliario y de los cambios del uso del suelo. Desaparecidas las rentas congeladas, la permanencia de la vivienda requiere de una movilización social por parte de la población residente, suficientemente fuerte y duradera para soportar una acción colectiva en defensa de la función habitacional del centro histórico. Sobre esta afirmación, la investigación de la *Housing Internacional Coalition* es de la más convincente (Audefroy, 1999; HIC, 1998). Dicho de otro modo, la posibilidad de que el proceso de regeneración de un centro histórico no sea excluyente, sino que se está dando en beneficio de sus actuales habitantes requiere de la creación de nuevas formas de producción del espacio habitable, tanto a nivel técnico como económico financiero y socio organizativo.

### **Necesidad de ir más allá de la sola “gentrificación” habitacional**

El hecho de que la acción habitacional pública y privada haya seguido una suerte de “división espacial del trabajo”, y que en consecuencia un nuevo mercado inmobiliario para sectores de clase media se esté desarrollando sin desplazar a una población residente de menores ingresos puede conducir a una conclusión algo errónea, a saber: que *no* existe en el centro histórico proceso alguno de gentrificación, o más bien, como algunos investigadores han propuesto, que se está dando un proceso de “gentrificación positiva”; en el sentido de que la llegada de residentes más acomodados tiene la bondad de volver económicamente más sostenible el desarrollo futuro del centro histórico, que si estuviera exclusivamente poblado por hogares de ingresos bajos.

El centro histórico de la ciudad de México concentra (todavía) múltiples funciones urbanas: la función de centralidad simbólica dada por los sitios de valor patrimonial y la concentración de actividades vinculadas a la creación cultural, al ocio y la recreación del espíritu; las funciones relacionadas con el poder político y la administración pública; la importante función comercial, sobre todo la del comercio popular para las mayorías de bajos ingresos, y –todavía aunque no como con la misma densidad que en el pasado– la función habitacional.

Sin embargo, cuando nos preguntamos en torno a un posible proceso de “*gentrificación*” de esta ciudad histórica tenemos tendencia a centrarnos sobre una de una sola de estas funciones, la habitacional. Son escasos los estudios que se han interesado en los cambios en el perfil, por ejemplo, de las actividades económicas o de las expresiones y equipamientos culturales. Esta limitación de la investigación urbana vuelve difícil el poder responder a una pregunta central que, por otra parte, estructura una de las vertientes teóricas del análisis de los procesos de “*gentrificación*”, a saber: en qué medida distintas funciones propias de la centralidad urbana y/o de la centralidad histórica pueden coexistir con la función habitacional, la cual por otra parte las políticas públicas pretenden querer preservar, o rehabilitar, para el centro histórico.

Podríamos plantear de forma esquemática la tensión generada por esta voluntad ampliamente compartida de mantener centros habitados:

- vivienda *versus* actividad económica,
- rentas habitacionales relativamente bajas *versus* las elevadas rentas generadas por la actividad económica del comercio y de los servicios,
- los intereses de la población residente *versus* los de los usuarios foráneos.

En los procesos de revitalización de las áreas centrales se enfrentan objetivos distintos y en unos casos, antagónicos. Es decir, se está dando una tensión entre un objetivo endógeno, mejorar las condiciones habitacionales de la población residente en el centro histórico, y un propósito exógeno: que este espacio siga guardando funciones de centralidad para el conjunto de los habitantes de la gran ciudad. Un centro histórico para sus habitantes, por un lado, y un centro histórico para la ciudad, por el otro.

En el caso del centro histórico de la ciudad de México las políticas públicas han oscilado entre una recuperación de los valores culturales, de la identidad histórica y de la imagen de la ciudad, por una parte, y las acciones dirigidas, como en el caso particular de la función habitacional, al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la población residente. Estos distintos objetivos se encuentran diseminados en leyes,

reglamentos y programas, sin que esté claro si son compatibles entre sí, con qué estrategias e instrumentos. En este sentido, es difícil poder afirmar que existe un proyecto para el centro histórico, y menos que este proyecto sea el de su *gentrificación*.

En lo cotidiano de las prácticas sociales presentes en el centro histórico, está vigente esta tensión. El uso habitacional compite en el mismo espacio, con el comercio establecido y con los vendedores en vía pública, con el museo y sus visitantes, con la disco y sus sonidos hasta las tres de la mañana, con las manifestaciones y las protestas políticas. Una pregunta es la de saber bajo qué condiciones pueden convivir en un mismo espacio estas dos intencionalidades: el centro para sus habitantes (función habitacional) y el centro para la ciudad (funciones de centralidad)

## **Distintos territorios de la renovación urbana y habitacional y de la *gentrificación***

Podemos afirmar, por lo menos como hipótesis de trabajo que el concepto de “gentrificación”, tal como se ha definido en ámbitos académicos anglosajones y adoptado de forma no siempre crítica en varios ámbitos universitarios latinoamericanos, no es del todo pertinente para interpretar las transformaciones socio-espaciales del centro histórico de la ciudad de México.

Las hipótesis interpretativas surgidas de nuestras investigaciones investigativas refieren más bien a:

- una revalorización selectiva de enclaves, vinculada a un reduccionismo espacial del territorio patrimonial;
- que promueve una imagen positiva del CH y posibilita un exitoso marketing político por parte de los distintos niveles de gobierno;
- apoyándose sobre un “higienismo” excluyente aplicado al rescate del espacio público, y;
- que tiende a consolidar un proceso de getoización insular en áreas históricamente sumidas en la tugurización espacial y pobreza social;



- fortaleciendo así una polarización socio espacial del proceso de renovación urbana y habitacional.

## Colofón

Los centros antiguos cumplen hoy en día la función de alojar a una población de escasos recursos, gracias a los bajos niveles de renta de dichas zonas, derivados a su vez del deterioro urbano y habitacional. Su regeneración habitacional y urbana integrales debe apoyarse entonces, en primer lugar y de forma prioritaria, sobre estrategias dirigidas a elevar el nivel y la calidad de vida de la población residente. Ello implica contraponer la utopía de la inclusión social, de la heterogeneidad y de la pluralidad a la pseudo fatalidad de la exclusión, de la creación de zonas homogéneas y segregadas, que parece imponer –como “orden” urbano– la ley del mercado inmobiliario y de la renta del suelo.

Por otra parte, es tiempo ya que se tome en cuenta que existen unos actores clave, aunque marginados tanto de las políticas públicas como de nuestros propios análisis: los propietarios del suelo y de los inmuebles. Un actor social mucho tiempo estigmatizado, con muy escasas o nulas evidencias empíricas, como “especulador” o latifundista urbano. En el mejor de los casos, se ignora, cuando –por otra parte– los diagnósticos suelen atribuir a este actor estratégico los procesos de abandono, deterioro físico o cambio de uso de los inmuebles.

Son los propietarios que deciden vender o no sus inmuebles, seguir rentándolos o no, darles o no otro uso. Y, sin embargo, se conocen muy poco. Muchas veces el único contacto que se tiene con ellos es al momento de la expropiación, para negociar el precio de la misma. Hasta tenemos dificultades en actualizar el catastro y en conocer, siquiera burocráticamente, quién es dueño de qué propiedad en los barrios céntricos.

Esta falta de toma de conciencia de la importancia estratégica de la propiedad privada en el centro histórico (Caraballo, 2001:335) si bien coincide con cierta sobrevaloración de la “racionalidad” del capital inmobiliario y financiero en la renovación urbana, lleva a no entender el estancamiento del proceso de rehabilitación de un centro histórico, fuera de algunos enclaves de renovación o “reciclaje”.

## Bibliografía

- Audefroy, J. (coord.) 1999 *Vivir en los Centros Históricos. Experiencias y luchas de los habitantes para permanecer en los Centros Históricos* (México, D.F.: Habitat International Coalition, MOST).
- Casgrain, A. y Janoschka, M. 2013 “Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile” en *Andamios* N° 22(10) (México, D.F.: UACM).
- Caraballo Perichi, C. 2001 “Centro histórico y actores sociales. Sustentabilidad versus imaginarios” en Carrión, F. (ed.) *Centros Históricos de América Latina y el Caribe* (Quito: UNESCO; BID; FLACSO; Ministerio de Cultura de Francia).
- Carrión, F. 2005 “El centro histórico como proyecto y objeto de deseo” en *EURE* N° 93(31) (Santiago de Chile).
- Connolly, P.; Duhau, E. ; Coulomb, R. 1991 *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la ciudad de México* (México: CENVI; UAM-A).
- Contrucci Lira, P. 2000 “Repoblamiento del casco central de Santiago de Chile: articulación del sector público y el sector privado” en Carrión, F. (ed.) *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos* (Quito: FLACSO).
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. 1974 *Documento sobre Regeneración Urbana*, Dinámica Habitacional, Suplemento A.2 (México).
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento 1977 *La producción de vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, vol. II (México: COPEVI).
- Coulomb, R. 1983 “Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la ciudad de México (1958-1983)” en *Iztapalapa* N° 9 (México: UAM-IZTAPALAPA).
- Coulomb, R. 1991 “El impacto urbano del Programa “Renovación Habitacional Popular” en Connolly, P., Coulomb, R.; Duhau, E. *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la ciudad de México* (México: CENVI; UAM-A).

- Coulomb, R. 2009 “Reduccionismo cultural y territorial del patrimonio urbano” en *Centro-H*, núm. 3 (Quito: OLACCHI).
- Coulomb, R. 2010 “La planeación y la gestión urbana frente a la utopía de la ciudad incluyente” en Álvarez, Sánchez Mejorada y San Juan (coord.) *La gestión incluyente en las grandes ciudades* (México: UNAM; UAM-A), pp. 131-152.
- Coulomb, R.; Monterrubio, A. 2009 “De la reconstrucción post-sísmica al programa de vivienda de alto riesgo. Buenas prácticas y desafíos por enfrentar en el centro histórico de la ciudad de México”, ponencia presentada en el VIII Encuentro Internacional sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos *Vulnerabilidad, riesgos y mitigación en situaciones de emergencia* (La Habana), 1-3 de diciembre.
- De Alba González, M. 2009 “Memoria y representaciones sociales del Centro Histórico de la Ciudad de México: experiencias de nuevos y viejos residentes” en *Memoria del Seminario Permanente Centro Histórico de la Ciudad de México* (México: PUEC).
- Delgadillo Polanco, V. 2005 “Centros históricos de América Latina, riqueza patrimonial y pobreza social: la rehabilitación de vivienda en Buenos Aires, ciudad de México y Quito, 1990-2003”, tesis de doctorado en urbanismo (México: UNAM).
- Delgadillo Polanco, V. 2008 “Repoblamiento y recuperación del Centro Histórico de la ciudad de México, una acción pública híbrida” en *Economía, Sociedad y Territorio* N° 28 (México: El Colegio Mexiquense).
- Delgadillo Polanco, V. 2012 “Centro histórico: riqueza patrimonial y pobreza social”, ponencia presentada en el Seminario Permanente Centro Histórico de la ciudad de México, 19 de abril (México: PUEC; UNAM).
- Duque, R. 2010 “La difusión del concepto *gentrification* en España: reflexión teórica y debate terminológico” en *Biblio 3W*, Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales, N° 875(15) (Barcelona: Universidad de Barcelona).
- Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México 2001 *Programa de Regeneración habitacional para el Centro Histórico de la ciudad de México 2002-2006* (México).

- Giglia, A. 2013 “Entre el bien común y la ciudad insular: la renovación urbana en la Ciudad de México” en *Alteridades* N° 23 (México: UACM).
- Harms, H.; Ludeña, W.; Pfeiffer, P. (eds.) 1996 *Vivir en el “centro”. Vivienda e inquilinato en los barrios céntricos de las metrópolis de América Latina* (Hamburgo: Technische Universität Hamburg).
- HABITAT INTERNATIONAL COALITION 1998 *Estrategias populares en los centros históricos* (Padova: HIC; Unione Inquilini).
- Hiernaux, D. 2006 “A Reapropriação de Bairros da Cidade do México Pelas Classes Médias: em Direção a uma Gentrificação?” en Bidou, C.; Hiernaux, D.; Rivière, H. (eds.) *De Volta à Cidade: dos Processos de Gentrificação às Políticas de “Revitalização” dos Centros Urbanos* (São Paulo: Annablume).
- Hidalgo, R.; Janoschka, M. (eds.) 2014 *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico 1999 *Indicadores para la evaluación del estado de conservación de Ciudades Históricas*, Junta de Andalucía & Comares (eds.) (Granada, España).
- Instituto Nacional de la Vivienda 1958 *Herradura de tugurios: Problemas y soluciones* (México)
- Instituto Nacional de la Vivienda 1970 *Reestructuración urbana* (México, D.F.)
- Janoschka, M.; Sequera, J. 2014 “Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista” en Micheli, J. J. (ed.) *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina* (Madrid: Catarata).
- Leal Martínez, A. 2007 “Peligro, proximidad y diferencia: negociar fronteras en el Centro Histórico de la Ciudad de México” en *Alteridades* N° 17(34) (México: UACM).
- López-Morales, E. 2013 “Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria” en *Revista de Geografía Norte Grande* N° 46.
- López-Morales, E. 2008 “Destrucción creativa y explotación de brecha de renta: discutiendo la renovación urbana del peri-centro sur poniente de Santiago de Chile entre 1990 y 2005” en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* N° 270(12).

- Massolo, A. 1986 “¿Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda!” en *Revista Mexicana de Sociología* N° 58(2) *Sismo: desastre y sociedad en la ciudad de México* (Méxic: IIS-UNAM).
- Mesías, R.; Suárez Pareyón, A. (2002) *Los Centros Vivos. Alternativas de hábitat en los Centros Antiguos de las ciudades de América Latina. La Habana, Lima, México, Montevideo* (La Habana / Ciudad de México: Red XIVb Viviendo y Construyendo, CYTED).
- Morales Schechinger, C. 2010 “Confrontación de intereses inmobiliarios en el centro histórico de la ciudad de México” en Coulomb, René (coord.) *México: centralidades históricas y proyectos de ciudad* (Quito: OLACCHI).
- Moreno García, J. R. 2001 “La vivienda en los centros históricos” en Carrión, F. (ed.) *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina* (Quito: FLACSO).
- Paz Arellano, P. (coord.) 1988 *La rehabilitación de la vivienda: una alternativa para la conservación de los centros históricos* (México: INAH, Colección Divulgación).
- Pradilla Cobos, E., (coord.) 1996 *Vulnerabilidad, sismos y sociedad en la ciudad de México. 1985 y el futuro* (México: UVDY; CIES; Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal).
- Smith, N. 2008 “Gentrificación generalizada: de la anomalía local a la ‘regeneración urbana’ como estrategia global urbana” en *Ciudades en (re)construcción: necesidades sociales, transformación y mejora de barrios* (Barcelona: Diputación de Barcelona), pp. 31-48.
- Vergara Constela, C. 2013 “Gentrificación y renovación urbana. Abordajes conceptuales y experiencias en América Latina” en *Anales de Geografía* N° 33(2).

# Diversificación de la población del centro de Bogotá y diferenciación de los espacios de vida cotidiana<sup>1</sup>

Thierry Lulle

## Introducción

El centro de Bogotá reúne hoy una gran diversidad de tipos de actividades, empleos, habitantes y visitantes cotidianos, tejidos físico-espaciales, edificios y viviendas, transporte. A lo largo de su historia este centro ha sufrido múltiples y variadas dinámicas (De Urbina, 2011; Lulle y De Urbina, 2011; Jaramillo, 2013): llegadas, permanencias, salidas de actividades y habitantes de todas las clases sociales, hibridación progresiva de lo construido, degradación social y física y distintas formas de recuperación, en especial de sus espacios públicos; también ha sido objeto de discursos o imaginarios colectivos a veces contradictorios, los “estigmatizantes” (Jaramillo, en proceso editorial) acerca de lo popular que lo hubiera invadido (no solo a través de la presencia de habitantes de bajos recursos sino de actividades asociadas, en especial las comerciales) o los “valorativos” acerca de su modernidad o, al revés, su patrimonio cultural (Lulle, 2006). Varios trabajos (en especial Dureau, Piron & Salas, 2013; Dureau, Le Roux & Piron, en

---

1 Otra versión de este texto está en proceso editorial: “Heterogeneización de la población del centro de Bogotá y espacios de vida cotidiana multi-escalares” en Contreras Y.; Lulle T.; Figueroa O. (eds.) *Cambios socio-espaciales en las ciudades latinoamericanas: ¿pertinencia de la gentrificación?* (Bogotá, Universidad Externado de Colombia). Por otro lado, se presentará una ponencia en el II Seminario Internacional de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana (Medellín, Universidad Nacional de Colombia, febrero de 2015) titulada: “¿Hacia nuevas dinámicas socio-espaciales en las metrópolis latinoamericanas? Diversificación de la población y sus espacios de vida cotidiana en el centro de Bogotá”. Los dos textos y la ponencia se refieren a resultados de la misma investigación.

proceso editorial; Alfonso, 2013) muestran a partir de los últimos censos y otras fuentes cómo la población del centro vive cambios complejos, pues resaltan distintas dinámicas simultáneas: por un lado, socioeconómicas desde el empobrecimiento hasta la llamada “gentrificación”<sup>2</sup> pasando por la permanencia de varios sectores de clase media; por el otro, sociodemográficas con el envejecimiento, así como la llegada de nuevos perfiles de habitantes como estudiantes (ya no solo como usuarios), miembros de minorías étnicas, residentes no permanentes incluyendo a turistas, etc. En un área relativamente reducida<sup>3</sup> se observa una diversidad social creciente con contrastes cada vez más marcados configurando el centro como un verdadero “mosaico” social (Dureau, Le Roux & Piron, en proceso editorial).

El actual gobierno del D.C., ve en el centro una clase de laboratorio adecuado para experimentar y desarrollar –no sin suscitar una fuerte polémica– un nuevo modelo de sociedad más equitativo, basado en la “mezcla” social y funcional, en contra del modelo tradicional de la “segregación”. Para ello, se pretende no tanto frenar o, por lo menos, controlar la gentrificación, sino facilitar la llegada o retorno de población de bajos recursos con la ampliación de la oferta de vivienda social, y valorar la diversificación de las actividades propia del centro. Es un objetivo que *a priori* parece legítimo en un contexto urbano y social donde la segregación siempre ha sido

---

2 En otros ámbitos hemos discutido en torno a la pertinencia del concepto de “gentrificación” en Latinoamérica. Inicialmente se entiende la gentrificación como la sustitución de población de bajos recursos por otra de recursos superiores. En el caso de Bogotá, hay que matizar puesto que, por un lado, pudo ser una sustitución de personas de clase media de cierto perfil por otras también de clase media pero con otro perfil (Jaramillo, en proceso editorial) y, por el otro, hubo retorno de algunos representantes de estas clases medias y altas, en la medida en que hasta los años 1950 vivían en el centro ciertas elites que se habían ido al pericentro y periferia norte. También hay que señalar que minorías de estas mismas elites o de sus herederos pudieron haber permanecido pero muy pocas. Este fenómeno inició hace varias décadas y se desarrolló en distintos momentos y zonas del centro.

3 Generalmente la delimitación del centro corresponde al conjunto de las dos localidades (el Distrito Capital –D.C.– de Bogotá tiene 19 localidades urbanas más una rural) de La Candelaria (la cual corresponde al centro histórico) y Santa Fe que bordea por los lados norte, occidental y sur a La Candelaria; es la que tenemos en cuenta en este texto. Considerando el conjunto de las dos localidades, su población representa en 2005 aproximadamente el 1,9% de la población total del D.C., y su área urbana el 2,2% del área urbana del D.C. Existen otras delimitaciones dependiendo del período o del actor institucional: por ejemplo, en el Plan Zonal del Centro se ha incorporado la localidad de Mártires y parte de la de Teusaquillo. Con la expansión de la ciudad se tiende a considerar un área céntrica cada vez más extensa, incluso se habla de “centro ampliado”.

fuerte. No obstante, los análisis tanto de estas dinámicas socio-espaciales como de este tipo de políticas públicas, subrayan la gran complejidad de las primeras y las dificultades y a veces confusiones en el diseño e implementación de las segundas. En efecto, desde distintos enfoques y en contextos muy variados, se ha demostrado cómo, por un lado, la proximidad espacial de los distintos grupos sociales no garantiza la reducción de la distancia social (Chamboredon & Lemaire, 1970) y, por el otro, el papel del sector público en esta tensión es a menudo ambiguo y poco exitoso, inclusive equivocado al jugar más sobre el cambio espacial que social. El caso de Bogotá ha sido poco estudiado desde estas perspectivas, mientras el debate sí se ha vuelto muy intenso.

En este texto consideramos los espacios de vida cotidiana de estos mismos habitantes con el fin de entender si, precisamente, esta situación de mosaico o aparente mezcla social del centro propicia el uso compartido de mismos lugares y, por lo tanto, interacciones sociales. Entendemos por espacios de vida cotidiana aquellos que se construyen al frecuentar desde la vivienda varios lugares de la ciudad, cercanos o no (Lindón, 2006; Salazar, 1999), a través de las actividades diarias o semanales, no solo el trabajo o el estudio, sino también las de otra clase como el consumo, la diversión y recreación, los trámites, así como las relaciones afectivas (con familiares y amigos), las prácticas religiosas, etc.<sup>4</sup> Se trata de prácticas socio-espaciales cotidianas que pueden ser muy barriales (Guérin Pace, 2003) y/o locales y/o metropolitanas. Se entienden mejor a la luz de las representaciones de la ciudad que tienen los habitantes del centro, dado que ellas evidencian cuáles son, en términos de “topofilia” y “topofobia”, los lugares considerados como atractivos, placenteros o, al contrario, peligrosos, temibles. Son representaciones variables según las distintas características de los habitantes (su género, generación, ciclo de vida, nivel educativo, ingresos, lugar de residencia, etc.) y sus experiencias urbanas, pocas o numerosas, antiguas o recientes (Duhau y Giglia, 2008; Dorier et Gervais-Lambony, 2005). Subyacente a estas prácticas y representaciones está el sentido de pertenencia a los lugares conocidos en el pasado y en el presente.

---

4 Es diferente del “espacio de vida” definido como el conjunto de los lugares que un individuo frecuenta a lo largo de su vida.



Nos referimos aquí de forma casi exclusiva a datos y resultados del programa de investigación Metal<sup>5</sup> (Dureau et al., 2011; Dureau et al., 2014).<sup>6</sup> Más precisamente a dos tipos de datos: por un lado, los datos recolectados cuantitativamente a través de encuestas aplicadas en 2009 en 12 zonas de Bogotá y su área metropolitana, dos de ellas llamadas centro y centro norte ubicadas en las dos localidades del centro La Candelaria y Santa Fe (ver figura 1), a 175 hogares (80 en la centro norte y 95 en la centro), es decir a un total de 553 individuos (230 en la centro norte y 323 en la centro). Cada zona ha sido diferenciada en sub-zonas o “estratos Metal”<sup>7</sup> (3 en la centro norte, 4 en la centro), cada una con ciertas características específicas, y el conjunto de ellas permitiendo de restituir la diversidad poblacional y físico-espacial de las zonas. El fenómeno de gentrificación se presenta claramente en algunos de estos estratos Metal: en los 1 y 2 de la zona centro norte (principalmente las Torres del Parque y el barrio La Macarena) y en el 1 de la zona centro (parte del centro histórico y el conjunto Nueva Santa Fe). Y, por otro lado, nos referimos a datos recolectados cualitativamente a través de entrevistas a profundidad realizadas con el 10% de los encuestados (un total de 16 entrevistados, 8 en cada zona). En los cuestionarios se recolectó una información sobre los desplazamientos cotidianos y semanales (no solo el lugar dependiendo del motivo de desplazamiento –trabajo, estudio, otros–,

---

5 El proyecto METAL (*Métropoles d'Amérique latine dans la mondialisation: reconfigurations territoriales, mobilité spatiale, action publique*, desarrollado entre 2008 y 2011 bajo la dirección de F. Dureau y financiado por la ANR y la AIRD, el trabajo sobre el caso de Bogotá contó también con el apoyo de la Universidad Externado de Colombia) es una investigación comparativa entre Bogotá, Santiago de Chile y São Paulo. El objetivo era estudiar las reconfiguraciones socio-espaciales en curso en las metrópolis de América Latina desde los años 1980, en particular la evolución del poblamiento y las nuevas formas de diferenciación social al interior del espacio urbano. El enfoque comparativo se apoya en una metodología común a las tres ciudades: en cada una de ellas, un análisis a la escala metropolitana está articulado a estudios de caso sobre barrios ilustrativos de las mutaciones en curso.

6 Vale la pena señalar que este trabajo se desarrolló posterior y simultáneamente a otras dos investigaciones en torno a las prácticas y representaciones del patrimonio en el centro histórico de Bogotá, las cuales interfieren a algunos aspectos. Se trata de “Prácticas y representaciones del patrimonio cultural y natural en Bogotá” (Páris y Palacio, 2006) y “El patrimonio de uso residencial en el centro histórico de Bogotá” (Lulle y De Urbina, 2011), ambas apoyadas por Colciencias y la Universidad Externado de Colombia.

7 Al no confundir con los seis estratos socioeconómicos definidos y actualizados desde los años 1980 por la administración distrital con el fin de fijar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de forma equitativa.

sino también la duración y el modo de transporte usado). En las entrevistas se profundizó la información recolectada mediante las encuestas sobre la trayectoria residencial, tratando de aclarar las estrategias subyacentes a los cambios, las prácticas de la vivienda, el barrio y la ciudad, así como las representaciones de las dinámicas socio-espaciales en estos entornos; además, 12 de estos entrevistados (6 en cada zona) han aceptado elaborar un dibujo de “lo que para ellos es Bogotá”, procurando lo que llamamos “mapas mentales” y una fuente de información muy valiosa como se ha mostrado en otros estudios (De Alba, 2007). Asimismo, se pudieron cruzar estos datos de distinta índole con las características de los encuestados/entrevistados (principalmente el sexo, la edad, los ingresos, la sub-zona de encuesta).

Figura 1

Las dos zonas de encuesta METAL - 2009 Centro y centro norte en las localidades La Candelaria y Santa Fe y su división en estratos



Fuente: G. Le Roux a partir de una imagen *Google Earth*.

Presentamos en una primera parte las prácticas espaciales de los encuestados, lo cual permite perfilar paulatinamente distintos espacios de vida cotidiana, de los más reducidos, auto-centrados en el barrio, hasta los más dispersos y metropolitanos. En una segunda parte, aunque aludimos a ellas desde la primera parte, abordamos más detalladamente las representaciones que tienen algunos de los entrevistados acerca del barrio y la ciudad mediante sus expresiones verbales y gráficas, lo cual permite enriquecer el análisis de las prácticas y vivencias socio-espaciales.

## Los espacios de vida desde las prácticas espaciales cotidianas

Vamos a identificar la configuración de estos espacios de vida cotidiana desde el lugar central que es la vivienda hasta los distintos lugares frecuentados por los habitantes encuestados, yendo diariamente al trabajo o al estudio, y desplazándose semanalmente por cualquier otro motivo.

### Ir a trabajar

Evocamos anteriormente el caso de quienes trabajan en casa pero la mayoría de los encuestados sale de su casa para ir a trabajar. Como ya lo señalamos, el centro concentra muchos empleos y de toda clase. Aunque la tendencia general es ir a trabajar cerca, existe una leve diferencia entre las dos zonas de encuesta, la cual se relacionaría con los perfiles laborales de los encuestados; los de la zona *centro norte* son más bien profesionales con cierto nivel educativo y de ingresos, y los de la zona *centro* son más bien sub- o desempleados o tienen empleos informales. Es así como los encuestados de la primera zona van a trabajar bastante en el centro mismo (36%) y en el pericentro norte (22%), cuando los de la segunda zona van un poco menos al centro (32%), menos al pericentro norte (15%) y más a la periferia oeste (6%). En la zona *centro*, entre los encuestados que van a trabajar en el centro, la proporción de mujeres es netamente superior (40%) a la de los hombres (25%), en la zona *centro norte* se encuentra una

misma tendencia, pero menos marcada y con menos diferencia entre los dos sexos (el 38% de ellas, el 33,5% de ellos).

Para una mayoría de encuestados este desplazamiento se hace a pie: en la zona *centro* una gran proporción de encuestados (hombres y mujeres) va a trabajar a pie (41%), mientras el 43% usa el transporte público; los peatones trabajan en el centro o, si bien es más lejos, en el pericentro. En la zona *centro norte*, dado que los ingresos son generalmente más altos, los modos de desplazamiento son más diversificados: el 25% va a pie, el 27% usa el transporte público, el 11,5% el vehículo particular, el 20% otro sistema y el 14% combina el transporte público y otro sistema.

### Ir a estudiar

Son varios los criterios de diferenciación en el sistema educativo: el nivel (primaria, secundaria, universitario) y el tipo (público o privado). La educación pública es bastante presente en el centro a todos los niveles, en cambio la privada lo es menos, en especial la de los primeros dos niveles, la cual no se ubica en el centro, sino en el pericentro y sobre todo la periferia norte. Las universidades quedan en el centro, pericentro norte u occidental y más puntualmente en la periferia norte; pero la mayoría en el centro (Los Andes, América, Autónoma, Rosario, La Salle, La Gran Colombia, Externado, Tadeo Lozano, Central, Distrital), siendo casi todas privadas, entre estas varias de alto reconocimiento y, por lo tanto, de costo elevado; las de los pericentros son en mayoría privadas, aunque la pública (Nacional) es la más importante del país.

En primaria, la mayoría de los niños de la zona *centro* va a un establecimiento ubicado en la misma localidad (36%), es decir Santa Fe o La Candelaria, también se pudo contestar “en el centro” (43%). Pocos van al pericentro (16% al pericentro sur), muy pocos al pericentro norte, las periferias. En cambio, en la zona *centro norte* el 47% va a primaria en el centro, el 21% en el pericentro y el 31% en la periferia norte, lo cual es bien superior con respecto a la zona *centro*. Constatamos nuevamente esta diferenciación de clase bastante marcada entre las dos zonas. En se-

cundaria, se observa una tendencia más afirmada que en primaria: en la zona *centro* casi todos (95%) van a un colegio de la misma localidad o del centro, en cambio en la zona *centro norte* el 48% va a un colegio del centro y el 52% a uno del pericentro norte. En el caso del nivel universitario, en ambas zonas más de la mitad de los encuestados universitarios frecuentan un establecimiento del centro o de la misma localidad (el 48% para la zona *centro* y el 57% para la zona *centro norte*), los demás van a universidades del pericentro (el 47% para la zona *centro* y el 43% para la zona *centro norte*), lo cual no sorprende dado la gran oferta existente.

En estas condiciones, considerando en conjunto todos los niveles educativos, una mayoría de desplazamientos se hace a pie: el 79% en el caso de la zona *centro*, lo cual es bien superior al promedio de todas las zonas Metal (58%), y una repartición entre a pie (44%) y en transporte escolar (29%) en el caso de la zona *centro norte*.

A través de los datos sobre estas dos actividades diarias principales (trabajo y estudio) se configuran tres primeros tipos de espacios de vida cotidiana muy relacionados con el perfil de los habitantes y sus modos de vida:

- Un espacio de vida cotidiana bastante reducido tanto para los padres como para los hijos, los primeros trabajando a veces en casa o en todo caso en el centro y los segundos estudiando en el barrio o el centro; también es el caso de la gente mayor que sale poco de su casa.
- Un espacio de vida cotidiana un poco más abierto sobre todo para los padres que salen del centro para ir a trabajar, los hijos estudiando en el centro, son representativos de una cierta nueva clase media que logró pasar de una situación económica informal a formal tanto en el trabajo como en la vivienda.
- Un espacio de vida cotidiana abierto donde los padres trabajan en el centro o pericentro, mientras los hijos salen del centro para ir a estudiar; pueden ir más lejos los hijos que los padres, son ellos de hogares de clase media con recursos para asumir el costo de un colegio privado; en cambio, las mujeres salen menos lejos o tienen trayectos más cortos y rápidos. En este grupo se ubican principalmente los gentrificadores.

## Desplazarse por otros motivos

La información acerca de los otros desplazamientos –extra-laborales y extra-estudiantiles– de los encuestados del centro permite identificar mejor sus espacios de vida cotidiana. Un primer dato muy general se refiere al número de salidas durante la semana anterior (tabla 1). A priori no encontramos mayor diferencia en el número de salidas semanales entre las dos zonas. En la zona *centro norte* el 43% de salidas semanales son de 10 a 19, y el 28% de 5 a 9; en la zona *centro* los encuestados salen un poco más frecuentemente que en la zona *centro norte*: el 46% sale de 10 a 19 veces y el 29% de 5 a 9 veces, pero la diferencia es mínima. Ahora bien, estos datos son variables según el sexo (los hombres salen más que las mujeres) y más claramente los ingresos: en la zona *centro norte* el número de salidas es menor para los encuestados de bajos ingresos mientras es mayor para los encuestados de ingresos altos. También influye la edad siendo determinante el ciclo de vida en el modo de vida: el número de salidas (desde el más bajo al más alto) es más repartido entre los jóvenes y los mayores que entre los adultos. Entre estratos Metal se notan diferencias más leves: en el 3 de la zona *centro norte* (La Perseverancia), se tiende a salir más que en los otros estratos (el 27% de los encuestados de este estrato sale más de 20 veces, cuando es el 17% del estrato 1) y en los 1 y 2 se tiende a salir menos (en el 1 el 38% y en el 2 el 41% menos de 9 veces). En la zona *centro*, se observa tendencias parecidas a las de la primera zona: los hombres salen más que las mujeres (lo cual es aún más marcado que en la zona *centro norte*), a mayores ingresos se saldría menos pero no se destaca una tendencia clara en ingresos bajos. En cambio, los mayores salen poco, netamente menos que los de la otra zona. Comparando los estratos Metal entre ellos, se constata que en el estrato Metal 3 (barrios de autoconstrucción) hay salidas numerosas (el 24% en el rango de más de 20 veces), mientras en el estrato Metal 4 (conjuntos de VIS) el 53% está en el rango de menos de 9 veces. Se confirmaría aquí la hipótesis de que las personas más activas laboralmente salen menos por tener menos disponibilidad y viceversa, siendo esta tendencia común a ambas zonas.

**Tabla 1**  
**Número de salidas durante la semana anterior según sexo, ingresos, edad y estrato Metal en las dos zonas de estudio**

| Zona                                                             | Centro norte |       |       |       |        |       | Centro             |       |       |       |             |       |
|------------------------------------------------------------------|--------------|-------|-------|-------|--------|-------|--------------------|-------|-------|-------|-------------|-------|
| Número de salidas                                                | > de 5       | 5-9   | 10-19 | 20-29 | 30 y + | Total | Me-<br>nos<br>de 5 | 5-9   | 10-19 | 20-29 | 30 y<br>más | Total |
| Repartición en %<br>de las salidas por<br>rangos en cada<br>zona | 9,82         | 27,78 | 42,29 | 14,58 | 5,52   | 100   | 7,82               | 29,15 | 46,34 | 9,47  | 7,22        | 100   |
| <b>Sexo</b>                                                      |              |       |       |       |        |       |                    |       |       |       |             |       |
| Hombre                                                           | 10,24        | 26,92 | 42,64 | 15,70 | 4,51   | 100   | 7,73               | 20,39 | 55,05 | 11,44 | 5,40        | 100   |
| Mujer                                                            | 14,31        | 34,47 | 37,11 | 10,25 | 3,86   | 100   | 7,89               | 35,86 | 39,67 | 7,97  | 8,61        | 100   |
| <b>Ingresos*</b>                                                 |              |       |       |       |        |       |                    |       |       |       |             |       |
| < 250.000                                                        | 31,88        | 0     | 68,12 | 0     | 0      | 100   | 0                  | 72,43 | 27,57 | 0     | 0           | 100   |
| 250.000 – 500.000                                                | 10,89        | 11,43 | 59,46 | 13,13 | 5,10   | 100   | 13,08              | 20,52 | 40,88 | 13,77 | 11,75       | 100   |
| 500.000 – 1<br>Millón                                            | 5,58         | 20,63 | 45,62 | 23,77 | 4,41   | 100   | 6,58               | 25,09 | 47,16 | 12,63 | 8,54        | 100   |
| 1 Millón – 2.5<br>Millones                                       | 7,57         | 23,20 | 47,10 | 9,02  | 13,11  | 100   | 5,30               | 31,61 | 63,09 | 0     | 0           | 100   |
| > 2.5 Millones                                                   | 12,57        | 44,27 | 27,29 | 13,37 | 2,50   | 100   | 0                  | 57,80 | 42,20 | 0     | 0           | 100   |
| <b>Edad</b>                                                      |              |       |       |       |        |       |                    |       |       |       |             |       |
| 18 - 29                                                          | 10,72        | 19,44 | 46,34 | 11,00 | 12,49  | 100   | 0                  | 34,72 | 40,74 | 16,44 | 8,10        | 100   |
| 30 - 39                                                          | 20,65        | 61,22 | 6,00  | 4,56  | 7,56   | 100   | 10,05              | 20,76 | 52,04 | 3,15  | 13,99       | 100   |
| 40 - 49                                                          | 5,57         | 28,33 | 42,91 | 23,19 | 0      | 100   | 1,96               | 28,42 | 66,54 | 3,08  | 0           | 100   |
| 50 - 59                                                          | 7,37         | 18,84 | 73,79 | 0     | 0      | 100   | 6,49               | 34,96 | 33,63 | 18,44 | 6,49        | 100   |
| 60 y más                                                         | 11,15        | 26,64 | 30,83 | 24,03 | 7,35   | 100   | 41,11              | 19,12 | 29,20 | 0     | 10,57       | 100   |
| <b>Estrato Metal</b>                                             |              |       |       |       |        |       |                    |       |       |       |             |       |
| Estrato Metal 1                                                  | 7,66         | 31,78 | 43,90 | 13,59 | 3,07   | 100   | 8,93               | 11,02 | 66,82 | 13,23 | 0           | 100   |
| Estrato Metal 2                                                  | 10,07        | 30,48 | 38,78 | 13,97 | 6,71   | 100   | 4,21               | 23,91 | 60,40 | 5,31  | 6,18        | 100   |
| Estrato Metal 3                                                  | 14,20        | 15,65 | 43,30 | 17,51 | 9,33   | 100   | 7,79               | 33,63 | 35,00 | 13,63 | 9,95        | 100   |
| Estrato Metal 4                                                  | -            | -     | -     | -     | -      | -     | 15,52              | 37,48 | 42,59 | 0     | 4,41        | 100   |

\* En 2009, año de realización de la encuesta, un salario mínimo equivalía a \$ 500.000 pesos colombianos, o US\$ 250 dólares.

Fuente: Encuestas Metal 2009; procesamiento de los datos de G. Le Roux.

**Tabla 2**  
**Número de salidas por tipo de motivo y lugar de destino**  
**según zona de encuesta**

| Zona                     | Centro norte                                 |                          |              |                |            | Centro                                       |                          |              |                |            |
|--------------------------|----------------------------------------------|--------------------------|--------------|----------------|------------|----------------------------------------------|--------------------------|--------------|----------------|------------|
| Motivo de desplazamiento | Repartición del total de salidas por motivos | Tipo de lugar de destino |              |                |            | Repartición del total de salidas por motivos | Tipo de lugar de destino |              |                |            |
|                          |                                              | Mismo barrio             | Otro barrio  | Otra localidad | Total      |                                              | Mismo barrio             | Otro barrio  | Otra localidad | Total      |
| Trámite administrativo   | 9,21                                         | 12,71                    | 58,85        | 28,45          | 100        | 5,63                                         | 9,90                     | 30,15        | 59,96          | 100        |
| Compra alimentos         | 49,4                                         | 78,37                    | 13,76        | 7,88           | 100        | 60,1                                         | 93,83                    | 2,51         | 3,66           | 100        |
| Otras compras            | 2,02                                         | 0                        | 4,87         | 95,13          | 100        | 0,67                                         | 10,93                    | 0            | 89,07          | 100        |
| Restaurantes, bares      | 10,71                                        | 34,78                    | 5,61         | 59,61          | 100        | 7,18                                         | 71,58                    | 3,30         | 25,12          | 100        |
| Actividad cultural       | 2,4                                          | 28,03                    | 27,42        | 44,54          | 100        | 1,33                                         | 46,31                    | 16,86        | 36,83          | 100        |
| Práctica deportiva       | 5,42                                         | 34,98                    | 29,47        | 35,55          | 100        | 6,41                                         | 56,60                    | 15,40        | 28,00          | 100        |
| Práctica religiosa       | 3,04                                         | 31,38                    | 16,12        | 52,50          | 100        | 5,91                                         | 59,00                    | 23,22        | 17,78          | 100        |
| Visita de amigos         | 13,08                                        | 46,56                    | 2,69         | 50,74          | 100        | 2,91                                         | 61,10                    | 10,88        | 28,02          | 100        |
| Visita de parientes      | 6,78                                         | 45,73                    | 10,33        | 43,94          | 100        | 6,53                                         | 63,05                    | 8,34         | 28,62          | 100        |
| Otro motivo              | 3,88                                         | 43,32                    | 11,88        | 44,80          | 100        | 3,33                                         | 60,28                    | 3,92         | 35,80          | 100        |
| <b>Total</b>             | <b>100</b>                                   | <b>55,24</b>             | <b>17,01</b> | <b>27,75</b>   | <b>100</b> | <b>100</b>                                   | <b>53,28</b>             | <b>11,46</b> | <b>35,26</b>   | <b>100</b> |

Fuente: Encuestas Metal 2009; procesamiento de los datos de G. Le Roux.



Tenemos esta misma información discriminada por motivo de salida y lugar de destino<sup>8</sup> (tabla 2). Si se mira el número total de desplazamientos por lugar de destino, a priori las diferencias entre zonas no son muy marcadas; sin embargo, se afirman más según el motivo de salida. El motivo más corriente es la compra de alimentos, “hacer el mercado”. En la zona *centro* se sale sobre todo para la compra de alimentos (el 60% de las salidas) y muy lejos atrás para ir al restaurante (7%), visitar a parientes (7%), hacer deporte (6%), tener una práctica religiosa (6%), hacer trámites (6%), visitar a amigos (3%). En cambio, en la zona *centro norte* se sale menos para hacer el mercado (49%) y un poco más por algunos de los otros motivos: ir al restaurante (11%), hacer trámites (9%), visitar amigos (7%), parientes (7%), hacer deporte (5%), tener una práctica religiosa (3%) y tener alguna actividad cultural (2%). Sin lugar a dudas se reflejan aquí los modos de vida y el nivel de ingresos (podríamos decir de “capitales”, no solo económico, sino social y cultural) de los encuestados: los más pobres compran su mercado diariamente y no gastan en otras salidas, los más ricos compran menos diariamente pero tienen salidas más diversas.

Para precisar mejor la configuración de los espacios de vida de estos diversos habitantes, tenemos en cuenta el lugar de destino de estas salidas<sup>9</sup> (tabla 2). Al considerar la repartición de cada tipo de salida por tipo de lugar de destino, se constata poca diferencia entre las dos zonas, pues la mayoría de las salidas se hace en el mismo barrio (el 55% de salidas de *centro norte* y el 54% de *centro*), luego en otra localidad (el 28% de *centro norte* y el 35% de *centro*) y finalmente en otro barrio (el 17% del *centro norte* y el 11% de *centro*). Ahora bien, si examinamos más detalladamente el motivo de desplazamiento, se destacan diferencias marcadas: en la zona *centro* el 94% de las compras de alimentos se hacen en el mismo barrio mientras en

---

8 La zona *centro* tiene una parte en la localidad La Candelaria y otra en la de Santa Fe, de tal forma que hay que matizar las respuestas que se refieren a un lugar de destino ubicado “en otra localidad”. Esta “otra” puede ser la vecina: Santa Fe para La Candelaria y al revés. Recordamos que Santa Fe bordea por todos los lados urbanizados a La Candelaria.

9 Obviamente un elemento muy determinante en esta configuración es la proximidad o no de los equipamientos, servicios sociales, etc. que se frecuenta. Aunque se notan algunas diferencias de una zona a la otra, y más todavía de un estrato Metal al otro, globalmente el conjunto de estos estratos está bastante bien dotado por estar ubicados en el centro.

el *centro norte* es el 78%. Y en esta última zona, los desplazamientos para ir al restaurante, tener una práctica religiosa, visitar amigos, hacer otras compras, se hacen en mayoría en otra localidad. Al revés de lo que pasa en la zona *centro*. De tal suerte que se perfilan con más claridad las distintas escalas evocadas anteriormente, coexisten más escalas en el caso de la zona *centro norte* y menos en el caso de la zona *centro*.

Al examinar ahora los datos por estrato Metal, se confirma esta tendencia. En la zona *centro norte* es bien interesante ver las diferencias entre estratos Metal: en el caso del estrato Metal 1 (principalmente las Torres del Parque) se hace las compras alimentarias y se practica deporte en el barrio, pero se hace las otras compras, se va al restaurante, se tiene una práctica religiosa, se visita a amigos y más todavía a familiares, en otra localidad. Los habitantes del estrato Metal 2 (La Macarena) tendrían un espacio de vida un poco más local pues en el barrio la gran mayoría de ellos hace sus compras alimentarias, sino también la mitad de ellos o más visita tanto a amigos (pero la otra mitad en otra localidad) como a familiares y va a restaurantes; pero todos van a otra localidad hacer deporte y la gran mayoría tener una práctica religiosa. Finalmente, para los habitantes del estrato Metal 3 (La Perseverancia) todas las prácticas espaciales son aún más locales: para casi todos es en el barrio que se hace el mercado, visita a los familiares, a los amigos, para la mitad se tiene actividades culturales; es en otro barrio que se hace los trámites, deporte, y en otra localidad que se va al restaurante. Es así como tenemos tres situaciones bien distintas en la zona *centro norte*.

En el caso de la zona *centro*, se constata un anclaje bastante fuerte compartido por la mayoría de los estratos Metal. En efecto, casi todos los habitantes del estrato Metal 1 (centro histórico) se quedan en el barrio mismo para muchas actividades: las compras alimentarias, ir al restaurante, tener actividades culturales, y un poco menos tener una práctica religiosa o hacer deporte; en cambio, mucho menos visitar a amigos más de la mitad en otra localidad) y familiares (todos en otra localidad). De tal forma que el argumento de haber venido a vivir en el centro histórico para aprovechar de una “vida de barrio” invocado por parte de quienes entre ellos son gentrificadores, se comprueba en las prácticas cotidianas, pero las relaciones familiares se mantienen por fuera del barrio. Encontramos algo parecido en el caso de

los habitantes del estrato Metal 1 de la zona *centro norte*, a pesar de algunas diferencias, pues el anclaje en lo cotidiano sería más fuerte en el centro histórico; sin embargo, hay que tener en cuenta que la población de este estrato no es tan homogénea socioeconómicamente como la del estrato Metal 1 de la zona *centro norte*. En el estrato Metal 2 de esta misma zona *centro* (Belén, Las Cruces) se constata un importante anclaje también: en el barrio por orden decreciente se hacen las compras, se va al restaurante, se hace deporte, se tiene una práctica religiosa, se visita a amigos; en cambio, la gran mayoría de las visitas a familiares se hace en otra localidad. En el estrato Metal 3 (barrios auto-construidos), ciertas actividades son más ancladas todavía en el barrio pues todas las compras alimentarias se hacen en él, así como muchas de las visitas a los amigos y a los familiares. Es el porcentaje más alto de todos, lo cual podría explicarse por la historia misma de estos barrios autoconstruidos con presencia de redes familiares y sociales todavía fuertes. En este mismo estrato Metal se hace deporte y se tiene una práctica religiosa también en el barrio. En el estrato Metal 4 (conjuntos de VIS), como se podía esperar por el perfil y las trayectorias residenciales de sus habitantes (Dureau, Le Roux & Piron, en proceso editorial), encontramos un poco menos anclaje: si bien es en el barrio que se hace las compras alimentarias y se tiene una práctica religiosa (68%), las demás actividades se hacen por fuera.

Es relevante centrarnos aquí sobre uno de los motivos de salida: la visita a familiares. En la zona *centro norte*, cuando la visita a los familiares se hace en otra localidad (es el caso especialmente del estrato Metal 1), se trata de localidades donde dominan más bien los estratos medios y altos. En la zona *centro*, como lo vimos, son más dispersos los lugares de residencia de los familiares de encuestados: viven en localidades del sur, occidente y norte, es decir correspondiendo a una cierta variedad en términos socioeconómicos.

Al comparar las prácticas entre las dos zonas, se resalta cómo no solo la residencia en sectores de la ciudad, sino el uso mismo de la ciudad es muy segregado: por vivir en tal sector de la ciudad, se frecuenta zonas que por cierto se encuentran cerca pero que además responden mejor a los modos de vida o expectativas de cada clase social. Tendríamos casos extremos como el estrato Metal 3 en la zona *centro*, marcado por la pobreza, donde se vive como en un “enclave”.

## Los espacios de vida cotidiana desde las narrativas gráficas y verbales sobre las vivencias de la ciudad

La comprensión de la diversidad de estas prácticas espaciales se enriquece al tener en cuenta las representaciones de estos mismos habitantes acerca de su barrio, el centro y la metrópoli, las cuales se expresaron gráfica y verbalmente durante las entrevistas.

### Las narrativas gráficas

Con respecto a la expresión gráfica nos centramos aquí sobre los mapas mentales que una parte de los encuestados han aceptado dibujar durante la entrevista. En la mayoría de los casos los tipos de mapas mentales reflejan los tipos de espacios de vida cotidiana y de perfiles de habitantes. En estas representaciones gráficas de Bogotá (imagen 1) se evidencian tres escalas, la reducida del vecindario o barrio, la local del centro dentro de la ciudad y la abierta metropolitana:

- Una ciudad limitada a unas manzanas del centro, la habitada y las vecinas, donde se hallan tanto lugares de lo cotidiano (tendero, panadero, etc.) como lugares monumentales, dado que la dibujan personas mayores residiendo en el centro desde hace muchos años (incluso pueden estar viviendo en la misma casa desde la pequeña infancia y haber heredado de ella a la muerte de los padres, de tal forma que la relación con la vivienda y el barrio es muy fuerte); es un universo reducido, a veces muy detallado, debido a un anclaje y apego fuertes. Es el caso de los mapas de Pablo, Gloria y Marina. En el mapa de Pablo, habitante de La Perseverancia desde hace décadas y fuertemente involucrado en dinámicas culturales barriales, se manifiesta un conocimiento muy fino de “su” barrio: él ubica con precisión no solo los lugares de su vida cotidiana, sino también zonas inseguras detallando tanto las del pasado como las del presente. Al mismo tiempo, niega la presencia de La Macarena, el barrio vecino gentrificado, pues deja en su lugar un espacio

en blanco. Los mapas de Gloria y Marina, ambas residentes del centro histórico o al borde de él, muestran fragmentos del tejido urbano, algunas manzanas y/o elementos urbanos (edificios, iglesia, parque), de un vecindario de donde muy poco salen.

- Una ciudad limitada al centro (ampliado), la cual se representa con la agrupación de edificios de toda clase y de altura muy variable, algunos elementos del paisaje representado corresponden a verdaderos “íconos” de Bogotá como los cerros, casi siempre Monserrate y a veces Guadalupe, y un fragmento de la malla vial con la presencia de los buses, incluyendo al Transmilenio<sup>10</sup> que, si bien los encuestados en general y estos mismos entrevistados en particular dicen no usarlo o muy poco, sí saben que hace parte de los íconos contemporáneos del distrito. Los autores de estos mapas (Mauricio y Laura) son más jóvenes que los anteriores, no son nativos de Bogotá, pero como migrantes han tenido experiencias diversas de la capital, y han luchado bastante para poder comprar su apartamento en un conjunto de VIS. Sus espacios de vida cotidiana son más bien limitados al centro, pero un centro más amplio que el de los casos anteriores, y marcado por su modernidad.
- Una ciudad completa con gran parte de sus límites e incluso más allá con lugares de la sabana de Bogotá, su malla vial, algunos puntos de referencia importantes en el imaginario colectivo (como los cerros) o que, por ser frecuentados por entrevistados gentrificadores, son lugares de la mitad norte y occidental de la ciudad a donde van a trabajar, estudiar, consumir, visitar sus familiares, o en algunos casos donde ellos mismos han vivido anteriormente. Es así como el centro aparece inmerso dentro del área metropolitana pero, al mismo tiempo, conectado no solo con todos los lugares figurados, sino con el mundo, pues se muestra el aeropuerto y la avenida 26 que lo conecta al centro; hay que precisar que los autores de estos mapas (Julia y Simón) son personas que han tenido experiencias de migraciones internacionales (ella ha vivido en

---

10 El Transmilenio es un sistema de transporte BRT que ha sido implementado en Bogotá en 2000. En ese entonces ha solucionado en gran parte el grave problema de transporte masivo que tenía la ciudad. Luego de alguna manera ha sido víctima de su éxito y ha presentado serias dificultades; sin embargo, gracias a varias intervenciones de *marketing* urbano ha adquirido fama a nivel internacional.

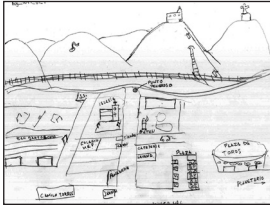
EE.UU. cuando era niña con sus papas y luego a Barcelona cuando se fue a estudiar un postgrado, también se ha movido dentro de Bogotá; él es estadounidense casado con una colombiana que conoció en EE.UU. y con quien se ha venido a vivir en Bogotá, ambos siendo docentes en la Universidad de los Andes, es decir muy cerca de su apartamento de las Torres del Parque).

Terminaremos con dos casos un poco marginales. En el mapa de Felipe, estudiante gentrificador, se ve algunos elementos de su entorno cotidiano entre su casa y la Universidad de Los Andes. Entre ellos figura La Perseverancia y su plaza de mercado, a donde él dice ir de vez en cuando. Sin embargo, se entiende en la misma entrevista que esta visita tiene alguna connotación “exótica”, la que puede sentir alguien de una clase social superior, mientras algunos elementos simbólicos de la gentrificación en La Macarena no tendrán esta misma connotación para los habitantes de La Perseverancia (incluso vimos que en el mapa de Pablo La Macarena desaparece); así que estos dos barrios que son dos mundos muy próximos físicamente pero muy distantes social y culturalmente. Ilustraremos esta constatación con otro mapa mental, a la vez muy simple y atípico pero bastante impactante: se trata del dibujo de Sandra, una joven quien había vivido toda su infancia y adolescencia al borde sur del centro histórico hasta pocos días antes de la entrevista; este dibujo consiste en un esquema abstracto de la segregación socio-espacial de Bogotá: un cuadro dividido en cuatro partes idénticas, los ricos en una, los pobres en otra, los indigentes en la tercera, la cuarta siendo vacía (¿el lugar de ella misma o el resto de la ciudad en su conjunto?).

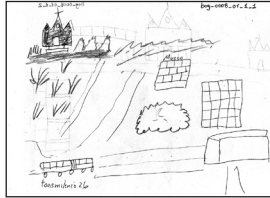
Thierry Lulle

Imagen 1  
Mapas mentales de entrevistados de las dos zonas

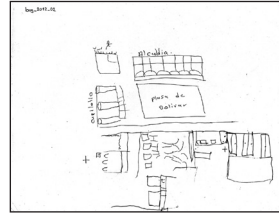
*Los anclados (La Perseverancia y el centro histórico)*



Pablo

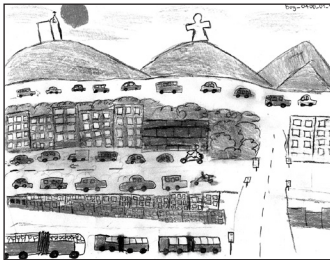


Gloria

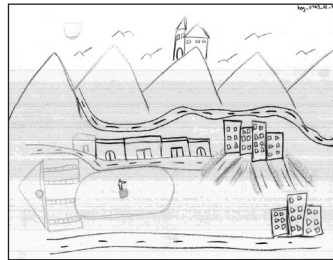


Marina

*Los habitantes recientes en VIS del sur de Candelaria*

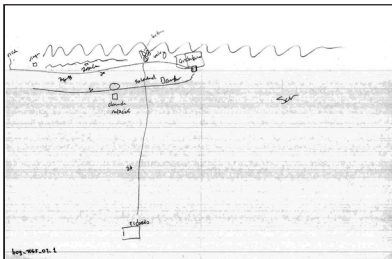


Muricio

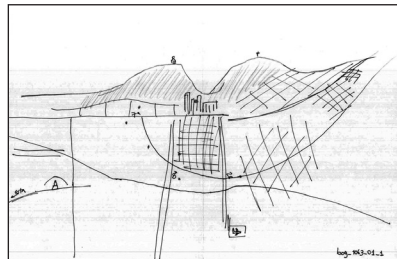


Laura

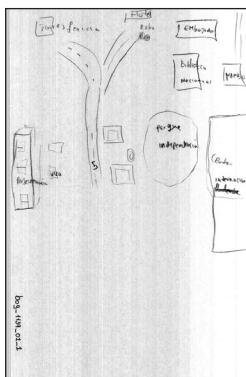
*Los gentrificadores*



Simón



Julia

*Dos estudiantes: un gentrificador y una de clase popular*

Felipe



Sandra

Fuente: Entrevistados Programa METAL.

**Las narrativas verbales**

Sin lugar a dudas, la generación, el género, el tipo de hogar, el nivel educativo, la actividad, la antigüedad residencial en el centro, el modo de llegada al barrio, son variables que determinan no solo las prácticas, las experiencias del espacio metropolitano, sino también sus representaciones. Sin embargo, la que parece ser particularmente determinante es la socioeconómica. En efecto, si bien casi todos los entrevistados hablan de una relación fuerte con el barrio y/o el centro (dicen que no irían a vivir a otra parte, incluso si algunos casos dicen que les pesa la inseguridad), algunos matices o incluso oposiciones entre gentrificadores y anclados de clase popular aparecen con respecto a varias dinámicas del centro:

- Los motivos por los cuales se valora el barrio: para los gentrificadores, importa mucho “tener todo al lado”, el carácter “distintivo” del centro, más todavía del centro histórico, el ambiente “pueblerino”, la “vida de barrio”, estos últimos aspectos siendo invocados sobre todo por quienes



han vivido en ciudades europeas; en cambio, los habitantes muy anclados en su barrio (a veces por su condición de pobreza) dicen también que es una ventaja “tenerlo todo a la mano” refiriéndose no solo a las oportunidades de sobrevivencia que les ofrece el centro, sino también a la presencia a proximidad de redes de apoyo.

- Las delimitaciones del barrio y el centro: para los mismos gentrificadores los lugares frecuentados en este sector son unos entre varios en la ciudad e incluso más allá, mientras para los habitantes de bajos ingresos el barrio constituye en sí un universo, aunque pudieron conocer otros lugares en el pasado o los conocen hoy a través de las experiencias de algunos familiares cercanos (hermanos, hijos que han migrado, por ejemplo).
- Los cambios que se presentan en el centro: son más bien positivos para los gentrificadores y gente de clase media pues los ven como mejorías (especialmente cuando se trata de las comunicaciones) pero sin detallar mucho; es implícito que para ellos frente a un cambio negativo es más fácil tomar la decisión de trastearse. En revancha, los cambios son percibidos como negativos por las clases populares pues temen mucho las amenazas que traen a menudo tanto la gentrificación y sus efectos como los procesos de degradación física y social. Importa señalar que, a pesar de la existencia de espacios comunitarios tradicionales como las Juntas de Acción Comunal (JAC) donde se puede expresar estas preocupaciones y organizarse para resistir mejor o elaborar contra-propuestas, muy pocos dicen recurrir a ellos.
- La economía, diferenciando dos de sus manifestaciones, si bien son sobre todo los más desamparados que se refieren a ellas. Primera, el mercado de la tierra y su posible valorización preocupan mucho a los anclados de bajos recursos (obviamente no se conoció la opinión de quienes hubieran “aprovechado” de ellos por haberse ido), la valorización siendo asociada a la presencia de extranjeros y/o “nuevos ricos”. Segunda, el comercio, las clases medias juegan entre el local de la tienda de la esquina y el globalizado de los centros comerciales de la metrópoli, las clases populares cuentan sobre todo con el local; los entrevistados de la *zona centro* dicen ir de vez en cuando al supermercado, pero la mayoría de ellos prefiere ir a la tienda no solo por su cercanía, sino por

encontrar en ella precios más baratos y la posibilidad de un préstamo negociable con el tendero.

- La accesibilidad: para los gentrificadores el centro está muy bien conectado; como lo vimos, algunos se refieren al Transmilenio, aunque no lo usan. Para las nuevas clases medias bajas, quienes sí usarían el mismo Transmilenio (incluso lo muestran en su mapa mental) si tuvieran mejor acceso a él gracias a alimentadores, esta insuficiente accesibilidad los lleva a desarrollar algunas estrategias en sus desplazamientos cotidianos.
- La inseguridad: si bien es cierto que todos se refieren al tema diciendo haber aprendido cómo superarla, cómo no “dar papaya” según la expresión colombiana, son experiencias, habilidades y estrategias distintas dependiendo del barrio. Por otra parte, para los gentrificadores la inseguridad puede ser asociada con la proximidad de las clases populares percibidas como “pobres”, vistas a veces como fuentes de potenciales delincuentes, mientras que para estos mismos la llegada y presencia de “ricos” significan en ellas mismas una amenaza por lo menos para quienes lo expresan, es decir que puede haber otros para los cuales no es una amenaza, sino una fuente de oportunidades varias.
- Un último tema importante, relativo no solo al centro sino a la ciudad en su conjunto, es la percepción y vivencia de las diferencias socio-espaciales. La mayoría expresa una fuerte conciencia de la organización segregada de la ciudad. Ahora bien, los gentrificadores hablan más bien de “mezcla social”, “suavizando” de alguna manera la situación, cuando las clases populares usan términos más fuertes para referirse a la “segregación” pero no este mismo término. Los primeros asocian esta supuesta “mezcla” a algo “exótico”, aluden a relaciones de vecindario pero de forma superficial, en revancha los segundos (los “exotizados” por los primeros) más bien niegan este tipo de relaciones, muy pocos hablan de los gentrificadores (ni siquiera los de La Perseverancia cuando los conocen como compradores en la plaza), o, si lo hacen, se refieren a una relación de dependencia, servicio, incluso a la “estigmatización” de la cual se sienten víctimas.

## Conclusión

En el centro de Bogotá la proximidad espacial entre grupos sociales distintos, propiciada por las características actuales de su heterogeneización socioeconómica y su configuración en mosaico en un área reducida, no garantiza la reducción de la distancia social. Podría haber en este centro (como en otros) bastantes probabilidades de interacciones sociales, los habitantes siendo llevados no solo a residir los unos al lado de los otros, sino también a usar y frecuentar los mismos espacios públicos y, por tanto, a compartir problemáticas comunes. Sin embargo, los espacios de vida cotidiana de cada grupo social coinciden parcialmente, incluso en algunos casos son separados. Algunos habitantes viven como en un “enclave”, mientras otros, en especial cierto tipo de “gentrificadores”, se mueven entre esferas muy variadas, a escalas distintas. Lo que les diferencia socio-económicamente, poco o nunca se “compensaría” en interacciones en espacios públicos, en los lugares de sociabilidad, pues de hecho estos no parecen ser tan compartidos. De tal suerte que estamos frente a una coexistencia más que una convivencia. Obviamente habría que también observar y analizar lo que pasa en estos espacios públicos, al observar tanto un evento cultural o político en la plaza Bolívar como la rutina cotidiana en una panadería o tienda de barrio, pasando por la carrera séptima recientemente peatonalizada bajo la administración distrital, etc., siendo estos los escenarios de posibles interacciones, (in)civilidades, mientras los servicios sociales y los modos de transporte son muy diferenciados por su tipo de gestión o uso (público o privado).

Es importante destacar cuánto el reto de las políticas públicas es muy grande, más aún si se limita a una sobrevaloración de las virtudes de los cambios en lo espacial en detrimento de las intervenciones en lo social. Se requiere diseñar intervenciones innovadoras en espacios públicos, en dinámicas barriales y de vecindario. Los barrios populares céntricos disponen de ciertas ventajas, pues su ubicación les facilita el acceso a varios tipos de oportunidades (probablemente más que en el caso de barrios periféricos), pero vimos cómo pueden ser también verdaderos enclaves. Ahora bien, existen también ciertas formas de organización social y solidaridad que,

a la vez, provienen de y contribuyen al anclaje de la población; al no ser apoyadas, estas fortalezas pueden debilitarse con el riesgo de que se aislen más todavía dichos barrios. En un contexto en el cual no dejan de agudizar las brechas entre clases sociales y la segregación socioespacial, estos intentos tienen que ser reforzados pero también constantemente evaluados.

## Bibliografía

- Alfonso R., O. A. 2013 “El centro tradicional de Bogotá: valor de uso popular cosmopolita y metropolitano” en: Alfonso O. (comp.) *El centro tradicional de Bogotá. Valor de uso popular y patrimonio arquitectónico de la ciudad* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Chamboredon, J. C.; Lemaire, M. 1970 “Proximité spatiale et distance sociale: les grands ensembles et leur peuplement” en *Revue Française de Sociologie* (Paris) N° 11(1).
- De Alba, M. 2007 “Mapas imaginarios del centro histórico de la ciudad de México. De la experiencia al imaginario urbano” en Arruda, A.; de Alba, M. (coords.) *Espacios imaginarios y representaciones sociales. Aportes desde Latinoamérica*. (Rubí, Barcelona: Anthropos – México: UAM Itzapalapa).
- De Urbina, A. 2011 “El Centro Histórico hasta los años 80” en Lulle, T.; De Urbina, A. (eds.) *Vivir en el centro histórico de Bogotá. Patrimonio construido y actores urbanos* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia /Colciencias).
- Duhau, E.; Giglia, A. 2008 *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli* (México: Siglo XXI editores - UAM Azcapotzalco).
- Dureau, F. (con la colab. de Córdoba, H.; Flórez, C. E.; Le Roux, G.; Lulle, T.; Miret, N.) 2011 *Encuestas movilidad espacial Bogotá METAL 2009: metodología de las encuestas*. Documento CEDE (Bogotá: Universidad de los Andes), N° 23.
- Dureau, F.; Gouëset, V. 2011 “Formas de poblamiento y desigualdades en los desplazamientos. La evolución de la movilidad cotidiana en dos periferias populares de Bogotá: Soacha y Madrid (1993-2009)” *Territorios* (Bogotá: U. Rosario y ACIUR) N° 25, agosto-diciembre.

- Dureau, F.; Le Roux, G.; Piron, M. (en proceso editorial) *Changement social, trajectoires résidentielles et ancrages territoriaux des habitants du centre de Bogotá (1993-2009)* en Contreras, Y.; Lulle, T.; Figueroa, O. (eds.) *Cambios socio-espaciales en las ciudades latinoamericanas: ¿pertinencia de la gentrificación?* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Dureau, F.; Piron, M.; Salas, A. 2013 “La mezcla social en los barrios céntricos de Bogotá: una realidad con múltiples facetas” en Beuf, A.; Martínez, M. E. (coords.) *Colombia. Centralidades históricas en transformación* (Quito: Olacchi).
- Dureau, F. (coord.); Contreras, Y.; Cymbalista, R.; Le Roux, G.; Piron, M. 2014 “Evolution de l'intensité et des échelles de la ségrégation résidentielle depuis les années 1990: une analyse comparative” en Dureau, F.; Lulle T.; Souchaud, S.; Contreras, Y. (dirs.) *Mobilités et changement urbain. Bogotá, Santiago et São Paulo* (Rennes: PUR).
- Dorier A., E.; Gervais-Lambony P. 2005 *Vies citadines* (París: Belin).
- Guérin-Pace F. 2003 “Vers une typologie des territoires urbains de proximité” *L'Espace géographique* (París) 2003/4 tome 32.
- Jaramillo, S. 2013 “Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro y del centro histórico de Bogotá” en Alfonso, O. (comp.) *El centro tradicional de Bogotá. Valor de uso popular y patrimonio arquitectónico de la ciudad* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Jaramillo, S. (en proceso editorial) “¿Gentrificación en Bogotá?” en Contreras, Y.; Lulle, T.; Figueroa, O. (eds.) *Cambios socio-espaciales en las ciudades latinoamericanas: ¿pertinencia de la gentrificación?* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Lindón, A. 2006 “Geografías de la vida cotidiana” en Hiernaux, D.; Lindón, A. (dirs.) *Tratado de geografía humana* (Rubí, Barcelona: Anthropos).
- Lulle, T.; De Urbina, A. 2013 “Rasgos físico-espaciales y usos en el Centro Histórico” en Lulle, T.; De Urbina, A. (eds.) *Vivir en el centro histórico de Bogotá. Patrimonio construido y actores urbanos* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Colciencias).
- Lulle, T. (en proceso editorial) “Heterogeneización de la población del centro de Bogotá y espacios de vida cotidiana multi-escalares” en Con-

- treras, Y.; Lulle, T.; Figueroa, O. (eds.) *Cambios socio-espaciales en las ciudades latinoamericanas: ¿pertinencia de la gentrificación?* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Parias, A.; Palacio, D. C. 2006 *Construcción de lugares patrimonio. El centro histórico y el humedal Córdoba en Bogotá* (Bogotá: Colciencias – Universidad Externado de Colombia).
- Salazar C., C. E. 1999 *Espacio y vida cotidiana en la ciudad de México* (Ciudad de México: El Colegio de México).



# Gentrificación del Casco Antiguo de Ciudad de Panamá, una historia de codicia y ausencia de gestión urbana democrática

Magela Cabrera Arias<sup>1</sup>

## Introducción

El Casco Antiguo de Ciudad de Panamá fue durante los primeros años de su existencia una ciudad heterogénea, mezcla de culturas, cruce de caminos, colmada de relatos de historias de vida y aventura, de llegadas y despedidas y, en ocasiones, de crónicas de paso hacia otras tierras que prometían mayor fortuna. Por tanto, expresaba la cabalidad, la forma en que se van constituyendo las ciudades que son, en esencia, la consecuencia de procesos naturales, culturales y socioeconómicos, que mucho más que ser la suma de sus edificaciones representan el conjunto de valores y costumbres de quienes las habitan y construyen.

Sus condiciones socio-económicas determinaron que, para el siglo XIX, el mercado inmobiliario se había desarrollado y establecido, convirtiendo la propiedad de la tierra en un factor esencial de dominio para los sectores económicos más poderosos. Desde entonces, el modelo de aprovechamiento mercantil de suelo urbano alejado de procesos de planificación ha determinado la evolución de la ciudad, incluido el Casco Antiguo.

---

1 Arquitecta, Doctoranda en la Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universidad Oberta de Catalunya; profesora titular en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá, investigadora asociada del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) Justo Arosemena <http://www.salacela.net/>. Conferencia presentada en el II Seminario Internacional, El Derecho a la Ciudad en América Latina, Lo político de las políticas urbanas, 21 y 22 de agosto, 2014 (Lima, Perú), Pontificia Universidad Católica del Perú.



Actualmente, la Ciudad de Panamá es conocida internacionalmente como la quinta ciudad de América Latina por su enorme atractivo para los negocios, según afirma la *Revista América Economía* en su *ranking de ciudades* (*América Economía*, 2014). Su modelo de urbanización especulativa orientada por el mercado ciertamente contribuye a esa calificación. Datos de los últimos años sitúan a Panamá como un país con las tasas de crecimiento más altas e impresionantes del continente, en el que el aporte, en porcentaje, del sector de la construcción al Producto Interno Bruto (PIB) exhibe la importancia de la actividad. Según Kelly (2012) en el año 2006 fue del 22,1%, en el 2008 alcanzó un 31,2%. Datos de la Cámara de la Construcción ratifican la tendencia, según se observa en la Fig. N° 1.

Fig. N° 1  
Crecimiento, aporte y participación anual del sector de la construcción en Panamá<sup><2></sup>  
En millones de dólares y porcentaje

| Año       | PIB construcción | Variación relativa (%) | Aporte (%) en el crecimiento | Participación anual del sector |
|-----------|------------------|------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| 2011 (R)  | 1489,10          | 18,90                  | 10,39                        | 6,40                           |
| 2012 (P)  | 1922,10          | 29,08                  | 17,44                        | 7,46                           |
| 2013 (E)  | 2500,00          | 30,07                  | 28,62                        | 9,00                           |
| 2014 (PE) | 2000,00          | 16,00                  | 23,19                        | 9,83                           |
| 2015 (PE) | 3000,00          | 3,45                   | 5,63                         | 9,59                           |

Fuente: Cámara Panameña de la Construcción, 2013.

El análisis del espectacular auge de la industria de la construcción muestra al sector inmobiliario capitalista avanzado afincado en el apoyo del Estado, particularmente a través del financiamiento a la demanda. Esta situación indica, tal como se ha señalado en otros países, que la naturaleza de las políticas públicas de vivienda ha sido dirigida primordialmente a estimular a las empresas constructoras y a favorecer a los intereses inmobiliarios, priorizando esos objetivos sobre cualquier otro, incluyendo la disminución del déficit habitacional (Nuñez, Pradilla y Schteingart, 1982).

Es precisamente ese carácter cambiante de las ciudades lo que nos ad-

vierte sobre la amenaza de que el patrimonio urbano se fragmente y deteriore debido al actual modelo de crecimiento acelerado y desenfrenado que transforma las zonas urbanas y sus entornos (UNESCO, 2011). El modelo de desarrollo urbano especulativo y depredador que se ha extendido en Ciudad de Panamá también se expande aceleradamente en el Casco Antiguo de Panamá, donde se evidencia la subordinación de la acción pública a los agentes del mercado.

Actualmente es una zona que enfrenta desafíos tales como la pobreza social y el deterioro de la calidad de vida manifestada en espacios tugurizados, edificaciones deterioradas, inseguridad y degradación del espacio público, y que, simultáneamente, atraviesa una etapa de restauración y puesta en valor con una creciente actividad comercial y de servicios.

La multiplicación desequilibrada de actividades turísticas en desmedro del desarrollo de actividades de desarrollo local, ha provocado resultados adversos en términos de pérdida de la identidad debido a la migración de la población originaria que, al marcharse, quebranta la memoria del barrio; lo que conduce aceleradamente a que se convierta en un Casco Histórico vaciado de sociedad (Carrión, 2013). El proceso de gentrificación del Casco Antiguo niega a su población sus Derechos Culturales; así como el disfrute de derechos urbanos, tales como Derecho al Lugar, a la Identidad colectiva, a la Belleza y al Espacio Público y la Monumentalidad (Borja, 2013).

Comprender el proceso de transformación del Casco Antiguo y sus consecuencias pasa por acoger lo afirmado por la UNESCO en su Recomendación sobre el Paisaje Urbano Histórico,<sup>2</sup> con el que se pretende unificar una visión para identificar, conservar y gestionar los bienes en los entornos urbanos reconocidos como patrimonio mundial –incorporándolos todos: el material, el inmaterial, el natural y el cultural– y considerando, además, los elementos

---

2 “Se entiende por paisaje urbano histórico la zona urbana resultante de una estratificación histórica de valores y atributos culturales y naturales, lo que trasciende la noción de ‘conjunto’ o ‘centro histórico’ para abarcar el contexto urbano general y su entorno geográfico; [...] incluye otros rasgos del sitio, principalmente su topografía, geomorfología, hidrología y características naturales; su medio urbanizado, tanto histórico como contemporáneo; sus infraestructuras, tanto superficiales como subterráneas; sus espacios abiertos y jardines, la configuración de los usos del suelo y su organización espacial; las percepciones y relaciones visuales; y todos los demás elementos de la estructura urbana. También incluye los usos y valores sociales y culturales, los procesos económicos y los aspectos inmateriales del patrimonio en su relación con la diversidad y la identidad” (UNESCO, 2011).

territoriales, paisajísticos ambientales y sociales (UNESCO, 2011).

Desde luego, existen múltiples aproximaciones al concepto de patrimonio. Por ejemplo, Carrión (2013) sostiene que el patrimonio es una relación social de conflicto en la que un segmento de la sociedad transfiere a otra una propiedad —el patrimonio— (término compuesto por los vocablos latinos *patri* —padre— y *onium* —recibido—). Por tanto, la definición de patrimonio no debe señalar únicamente los atributos de un objeto, sino que debe ser comprendido como un proceso complejo que suscita conflictos.

En ese sentido, Carrión sostiene que el patrimonio establece y delimita ámbitos donde se producen conflictos entre actores sociales por determinar sus derechos; así, en las ciudades surgen enfrentamientos entre propietarios del suelo, inquilinos y comerciantes. La ciudad engloba patrimonios de valores distintos: valor de uso, valor de historia, valor de cambio; es precisamente la retención de esos valores lo que origina el conflicto. En algunos casos los ciudadanos proponen formas de defender el patrimonio cultural y natural y luchan por mantener los lugares de la memoria y el patrimonio de los trabajadores y de los pueblos originarios. Es precisamente en esos enfrentamientos cuando se pretende definir formas de representación y de participación; es decir, deberes y derechos (Cabrera Arias, 2015).

## Génesis, evolución y abandono

El Casco Antiguo muestra diversas influencias coloniales y su valor radica no solo en la presencia de estructuras de orígenes y épocas diversas, sino en lo que representa como un conjunto de carácter único. Su primera época como ciudad de traza española dio paso a mediados del siglo XIX a una mixtura de influencias estadounidense, francesa, caribeña y colombiana. Ya en el siglo XX, con los trabajos de construcción del Canal de Panamá, el predominio de la presencia estadounidense se profundizó dejando sus trazos especialmente a través de la Zona del Canal.

La primera ciudad de Panamá —conocida actualmente como Panamá La Vieja—, ocupó aproximadamente unas 50 has., fue emplazada en 1519 por el gobernador Pedrarias Dávila y se reconoce como la primera ciu-

dad española fundada en la costa del Pacífico.<sup>3</sup> Se mantuvo ampliamente vinculada por vías terrestres y fluviales con su homóloga ciudad terminal en el mar Caribe Nombre de Dios primero y, posteriormente, Portobelo –donde florecieron las famosas Ferias de Portobelo en su bahía protegida por fortalezas militares– (Osorio, Katti, 2012). Siglo y medio después, el 28 de enero de 1671, el pirata Henry Morgan atacó la ciudad de Panamá que luego fue quemada hasta las cenizas por orden de su Capitán General De Tierra firme, Juan Pérez Guzmán.

Dos años más tarde, el 21 de enero de 1673, el nuevo gobernador Antonio Fernández de Córdoba y Mendoza ordena el traslado de la población –casi 300 personas– al nuevo emplazamiento a aproximadamente unos ocho kilómetros al suroeste, a las faldas del cerro Ancón. Se inició así el proceso de reconstrucción de la nueva ciudad de Panamá –ahora conocida como Casco Antiguo–, el cual siguió puntualmente lo establecido en las Ordenanzas de Nueva Población y Gobierno de Felipe II, de 1573, que reglamentaban el desarrollo urbanístico en América (Mena García, 2013).

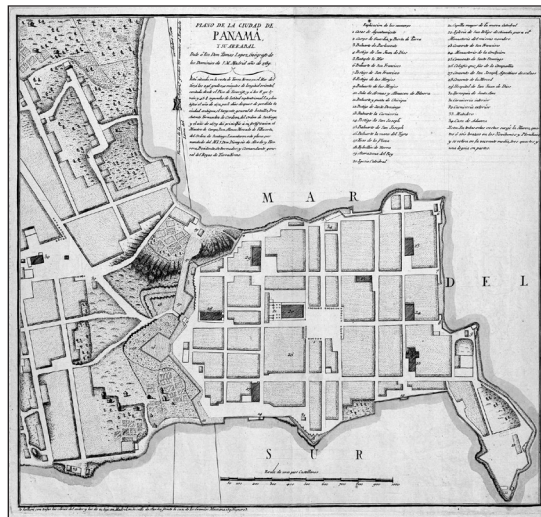
Fernández de Córdoba determinó que la superficie edificable fuese de casi 16 has., área pequeña que, sin embargo, permitió eventualmente dar cabida a cuatrocientas casas, así como a iglesias y conventos. Ordenó además que la ciudad estuviese encerrada en un perímetro fortificado que, si bien la protegería de posibles ataques de los piratas, imposibilitaba gravemente la expansión de la población. Lo cierto es que la demanda de tierra era superior a la oferta, lo que de cierta forma explica que en extramuros, a espaldas de la ciudad, en un espacio vacío fue surgiendo sin planificación alguna y de forma espontánea –el arrabal de Santa Ana– que originalmente fue el sitio dedicado al cultivo de alimentos y donde en ranchos de paja y viviendas improvisadas se fue asentando una población creciente que resultó en una “ciudad” fuera de otra ciudad, mucho más populosa, pues ya en 1675, a tan solo tres años de sus inicios, superaba en un tercio a la población intramuros, mientras que un siglo más tarde disponía de más de

---

3 Desde esta ciudad partían las primeras expediciones hacia el Imperio Inca del Perú en 1532, y se constituyó en la escala obligada de las rutas comerciales de América relacionadas a las ferias de Nombre de Dios y Portobelo –en el Atlántico– por donde pasaba el oro y la plata que los españoles explotaban en América. En 1671, la ciudad fue destruida por ataques del pirata Henry Morgan.

20.000 personas, y con edificaciones tan dignas que suscitaba el asombro de cuántos la visitaban (Mena García, 2013: 394).

Imagen 1  
Plano de Panamá y su arrabal en 1789



Fuente: <http://www.bne.es/es/Micrositios/Guias/12Octubre/MapasAmerica/GaleriaMapas/DetalleImagen23.html>

Durante la época colonial, el Casco Antiguo se destacó por ser una ciudad densa, funcional y diversa socialmente, las residencias de la elite incluían áreas de vivienda en los pisos superiores y comercio en la planta baja que eran alquiladas a las clases populares.

En 1905, al inicio del segundo intento de construcción del Canal de Panamá por los norteamericanos, la mayoría de la población urbana vivía dentro de los límites del casco colonial y en Arrabal de Santa Ana. La construcción del Canal de Panamá (1904-1914) y la creación de un territorio aledaño –la Zona del Canal<sup>4</sup> bajo jurisdicción norteamericana– determinó que la ciudad de Panamá se expandiese longitudinalmente, siguiendo la

<sup>4</sup> Su límite hacia el sureste quedó a un costado del Casco Antiguo, entre El Chorrillo y las faldas del cerro Ancón.

línea de la costa, dejando el centro histórico en el extremo occidental de la región urbana, marginándolo geográficamente y funcionalmente.

La demanda de vivienda proveniente de los miles de obreros llegados al país para trabajar en la construcción del Canal de Panamá, indujo a las elites económicas a construir grandes casas de madera con cuartos de alquiler y baños comunes, no solo dentro de los límites del Casco Antiguo, sino además en las zonas aledañas hacia el Norte y el Oeste, construyendo los barrios para obreros de El Chorrillo y el Marañón, Santa Cruz y San Miguel.

En los años veinte del siglo pasado, el Casco acogía a las clases medias y a los inmigrantes rurales en viviendas de alquiler; a partir de esos años la elite económica empezó a abandonar el Casco Antiguo hacia los nuevos barrios de residencias unifamiliares con jardín en los barrios de La Exposición y Bella Vista. Para 1950 el éxodo había terminado dejando al Casco Antiguo como un barrio de inquilinato donde habitaban clases populares y clase media. El proceso de deterioro y abandono afectó con mayor intensidad a los corregimientos de Santa Ana y El Chorrillo más que a San Felipe; así la infraestructura básica, las propiedades privadas y los edificios civiles se fueron perdiendo.

En 1973 una legislación<sup>5</sup> –expedida por gobierno populista de General Omar Torrijos– congeló los arriendos provocando que el alquiler de cuartos dejara de ser un buen negocio, induciendo a que los propietarios de los inmuebles suspendieran el mantenimiento o simplemente los abandonaran. Ello abrió el camino a un mercado informal de cuartos y a la ocupación de hecho, incluso con apoyo del Estado que decidió usar los edificios abandonados para acomodar a damnificados de los frecuentes incendios que destruían las viviendas en los barrios populares. La ley agudizó el incumplimiento del pago del alquiler y estimuló invasiones en la zona donde predominaba la vivienda alquilada; así, en menos de una década, un número significativo de viviendas en Santa Ana y El Chorrillo habían sido invalidadas y, eventualmente, se deterioraron hasta el punto de constituir una amenaza para sus habitantes.

Así, desde mediados del siglo XX, el Casco Antiguo involucionó de

---

5 Ley 93 de 1973.

centro urbano multifuncional y se convirtió en una zona de vivienda de inquilinato segregada económica y socialmente, con una exigua vitalidad proveniente de los escasos edificios gubernamentales –la Presidencia de la República– el Instituto Nacional de Cultura (INAC) y el Ministerio de Gobierno, que permanecieron allí a diferencia de la mayoría que se trasladaron hacia el Este, hacia la nueva centralidad.

## Las políticas públicas y el aburguesamiento del Casco Antiguo

A finales de los años 90 y en gran parte como reacción al título de Patrimonio de la Humanidad, se inicia un lento pero sostenido proceso de gentrificación que se ha intensificado recientemente. En efecto, en diciembre de 1997 el Casco Antiguo fue inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad como bien cultural, de acuerdo a los criterios ii, iv, y vi que definen su Valor Universal Excepcional (VUE)<sup>6</sup> bajo la denominación de “Distrito Histórico de la ciudad de Panamá con el Salón Bolívar”.

Los criterios indican: ii. Testimoniar un importante intercambio de valores humanos a lo largo de un período de tiempo o dentro de un área cultural del mundo, en el desarrollo de la arquitectura o tecnología, artes monumentales, urbanismo o diseño paisajístico; iv. Ofrecer un ejemplo eminente de un tipo de edificio, conjunto arquitectónico, tecnológico o paisaje, que ilustre una etapa significativa de la historia humana; y vi. Estar directa o tangiblemente asociado con eventos o tradiciones vivas, con ideas o con creencias, con trabajos artísticos y literarios de destacada significación universal.<sup>7</sup>

El Conjunto monumental Casco Antiguo Ciudad de Panamá comprende 44 hectáreas y 940 edificios (Espino, 2007: 39) y fue declarado Patrimonio Mundial por la UNESCO en 1997.<sup>8</sup> Sus edificios que no son

6 “Valor Universal Excepcional significa una importancia cultural y/o natural tan extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales y cobra importancia para las generaciones presentes y venideras de toda la humanidad. [...] El Comité define los criterios de inscripción de los bienes en la Lista del Patrimonio Mundial” (WHC, 2008: 16).

7 Para entender cómo se aplican estos criterios del Comité del Patrimonio Mundial, leer Osorio Katti, 2012.

8 Unesco declara a sitios específicos Patrimonio Mundial confirmados para su inclusión en

de la época colonial –puesto que gran parte fue destruido en tres grandes incendios durante siglo XVIII–, muestran las arquitecturas francesas y norteamericana de entre 1850 y 1930, cuando se construyeron el ferrocarril transístmico y el Canal de Panamá. Su arquitectura se caracteriza, a diferencia de otros centros históricos hispanoamericanos en que los edificios religiosos e institucionales son comparativamente sencillos, mientras que la doméstica es de gran diversidad (Tejeira Davis, s/f).

**Imagen 2**  
**Museo del Canal Interoceánico<sup>9</sup>**



**Imagen 3**

---

la lista administrado por el Comité del Patrimonio de la Humanidad, compuesto por 21 Estados miembros.

9 Este edificio fue construido por el empresario alsaciano George Loew, para ser utilizado como hotel y, en 1881, fue adquirido por la Compagnie Universelle du Canal Interocéanique, la empresa francesa que inició la construcción del Canal de Panamá y que luego cediera los derechos de explotación y construcción de esta a los Estados Unidos.



Salón Bolívar<sup>10</sup>

Actualmente el casco mantiene su traza original, una retícula ortogonal que se extiende a partir del centro –la Plaza de la Catedral– y los remanentes de una de sus murallas –el baluarte “Mano de Tigre”– que separaba la ciudad de intramuros de los llamados “arrabales” de Santa Ana y El Chorrillo, dividiendo socio-espacialmente la elite económica del pueblo llano.

## Lo político de las políticas

Las políticas públicas son conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que el Estado ejecuta para satisfacer las demandas de la sociedad y para solucionar los problemas considerados prioritarios. También puede decirse

10 En la Sala Capitular del Convento de San Francisco, se celebró el Congreso Anfictiónico de Panamá, convocado por el Libertador Simón Bolívar el 22 de julio de 1826. En honor al Libertador y a su significado histórico es llamado Salón Bolívar y fue declarado Monumento Histórico Nacional mediante Ley 63 de 1914.

que son una concatenación de decisiones y acciones intencionalmente coherentes, asumidas por actores institucionales a fin de alcanzar un objetivo. Con esto en mente, se analizan las acciones y la normativa legal aplicada en el Casco Antiguo, para precisar cuál ha sido su objetivo estratégico.

No es hasta finales de los años setenta que el Estado amplía su comprensión del patrimonio para concebirlo como patrimonio cultural urbano y define un marco legal que incluye el concepto de “conjunto monumental” y promulga leyes para su protección, conservación y restauración.

El interés por la conservación del patrimonio del Casco Antiguo se manifestó inicialmente a través de los proyectos gubernamentales aislados dirigidos a obras que, por ley, habían sido declaradas como Monumentos Nacionales, tales como iglesias y fortalezas. La promulgación de la Ley 91 en 1976 define por primera vez los “Conjuntos Monumentales Históricos”, entre ellos, al Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá y encarga al Instituto Panameño de Turismo (IPAT) su custodia y conservación; con ello se inicia un sostenido vínculo entre el patrimonio y las políticas de turismo (Coulomb, 2009). Además, fijó como su límite el Corregimiento de San Felipe, hasta las calles 12, Oeste y Este; no obstante, la ley no aseguró que los esfuerzos planificadores que se iniciaban se inscribieran dentro de un plan de conjunto, gestión que no se lograría sino hasta el año 2000. Y, por primera vez, otorgó exenciones fiscales para la restauración de los inmuebles.

Pocos años después, en 1982, la Ley N° 14 encarga la custodia y conservación del Patrimonio Histórico a una nueva dependencia, la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico (DNPH), con el apoyo de un órgano asesor<sup>11</sup> y bajo el paraguas institucional del Instituto Nacional de Cultura (INAC).

En 1990, recién recuperada la democracia en el país después de veinte y dos años de régimen militar, se renueva el interés en el Casco Antiguo y una comisión interministerial presenta un Plan de Acción y ejecuta proyectos específicos, como la peatonalización de la avenida central, la regulación de la densidad poblacional y la rehabilitación del Palacio de Justicia. Cinco años después, se logra financiamiento del BID para el diseño del “Plan de Revitalización para el Casco Viejo de la Alcaldía de Panamá”.

---

11 Conformada por cinco instituciones de educación superior, dos Ministerios y dos Direcciones Nacionales.

En 1997, con la Ley N° 9,<sup>12</sup> se incluye como parte del Conjunto Monumental Histórico “aquellas partes del arrabal que aun mostraban un paisaje arquitectónico y urbanístico coherente” (Tejeira, 2001); ello implica que los límites del conjunto monumental histórico se extendieron hasta las calles 14 y 15 en los corregimientos de Santa Ana y El Chorrillo. Asimismo, un aspecto fundamental del Decreto-Ley 9, fue su plan para fomentar la inversión inmobiliaria con incentivos fiscales.

Pocos meses después, en el mismo año, el Casco Antiguo es inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad como bien cultural. Y en 1998, en respuesta a requerimientos de UNESCO con el Decreto Ejecutivo 84 se crea una “Comisión de Alto Nivel para la Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Monumental del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá”<sup>13</sup> con la misión de diseñar un Plan de Manejo Integral para la rehabilitación para el Casco Antiguo.

En el año 2000, el Decreto ejecutivo 192 transformó la institución en la “Oficina para la Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá”, cuyas siglas es OCA, integrada por representantes de la Alcaldía de Panamá y de los ministerios de la Presidencia y de Vivienda y dos institutos el IPAT y el INAC (OCA, s/f). Un año después, la OCA presentó el Plan Maestro de la rehabilitación y Restauración del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, actualmente vigente.<sup>14</sup>

La más reciente ley aprobada, la Ley 136 de 2013, fortalece las políticas que favorecen un proceso de valorización del suelo y la creación de plusvalía urbana a favor de propietarios privados, es decir la política impulsada incide en la formación de la renta y no rescata plusvalía para reinvertir en el Casco. Para facilitar el análisis y una visión integral se destaca en el Cuadro N° 1, Marco legal relativo al Casco Antiguo, aquellos aspectos que favorecen la especulación inmobiliaria y la expulsión de las clases populares.

---

12 Promulgado por el presidente Ernesto Pérez Balladares.

13 Con representantes de dos diversos ministerios Presidencia, Vivienda y dos institutos: IPAT, INAC.

14 El sitio web de la OCA, define como su visión “Elaborar, desarrollar, implementar y controlar estrategias para conservar, proteger y promover el patrimonio del Centro Histórico de la Ciudad de Panamá, mediante un modelo de gestión integral e innovador sustentado en una red de actores públicos y privados, nacionales e internacionales”.

**Cuadro 1**  
**Marco legal relativo al Casco Antiguo**

| Marco Legal/                                                                                       | L. N° 91<br>1976 | D. Ley N° 9<br>1997                                                             | Ley. N° 4<br>2002                                                                           | Ley. N° 136<br>2013                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Exoneración Impuesto</b>                                                                        |                  |                                                                                 |                                                                                             |                                                                                        |
| Inmueble o predial                                                                                 | De 5 a 10 años   | Hasta<br>Año 2003                                                               | Hasta<br>Año 2007                                                                           | Por 30 años                                                                            |
| Transferencia<br>Bienes Inmuebles                                                                  | si               | si                                                                              | si                                                                                          | por 2 años                                                                             |
| Sobre Renta por<br>Actividades comer-<br>ciales                                                    | no               | por 2 años                                                                      | por 5 años                                                                                  | Por 10 años                                                                            |
| “Préstamos Hipote-<br>carios<br>preferenciales<br>para Restauración”<br>3% menor tasa pro<br>medio | no               | si                                                                              | si                                                                                          | si                                                                                     |
| Impuesto equipos<br>y materiales                                                                   | no               | Si                                                                              | si                                                                                          | no                                                                                     |
| Capacitación                                                                                       | no               | Si                                                                              | si                                                                                          | no                                                                                     |
| Indemnización<br>Por desahucio<br>Años de residencia/<br>Dinero                                    | no               | Monto en<br>dólares equi-<br>valente<br>A un mes de<br>Arriendo por<br>cada año | 40 años \$5<br>mil<br>30-40 \$4 mil<br>20-30 \$3 mil<br>10-20 \$2,5<br>mil<br>0-10 \$ 2 mil | 40 años \$12<br>mil<br>30-40 \$ 10<br>mil<br>20-30 \$ 8 mil<br>10-20 \$ 6 mil<br>5 mil |
| Rembolso crédito<br>fiscal                                                                         | no               | no                                                                              | no                                                                                          | si                                                                                     |
| Desahucio<br>Plazo máximo                                                                          | no               | 1 mes por<br>cada año<br>de residir                                             | 1 mes por<br>cada año<br>de residir                                                         | Seis meses                                                                             |
| Multa por<br>Incumplimiento<br>Restaurar                                                           | no               | \$ un mil a<br>\$ 10 mil                                                        | A partir de<br>5 años,<br>Morosidad<br>tributaria                                           | \$ 50 mil a<br>\$150 mil                                                               |

Fuente: elaboración propia con base en análisis del marco legal promulgado para Casco Antiguo y publicado por la Asamblea Nacional.

La exoneración del pago del Impuesto Predial se establece en la Ley 91 de 1976 por primera vez, con un período variable de entre cinco y hasta

diez años según la restauración del inmueble fuese parcial o total. A partir de allí cada vez que se ha modificado la legislación se ha mantenido la dispensa por períodos similares, excepto en la ley más recientemente promulgada que lo determinó por un período llamativamente largo de treinta años.

La exención del pago por Transferencia Bienes Inmuebles se estableció desde el inicio en todas las leyes con períodos variables, excepto en el más reciente cuyo período es significativamente más corto (dos años). La Exoneración del pago del Impuesto Sobre la Renta por actividades comerciales se incluye en todas las leyes excepto en la primera de 1976, con la única variación de que se ha ido incrementado su período de aplicación desde dos a cinco y actualmente a diez años.

Los Préstamos Hipotecarios Preferenciales para Restauración (con un tramo preferencial no mayor de 3% inferior al promedio de la tasa de los bancos hipotecarios locales) son establecidos por primera vez en el Decreto Ley N° 9 de 1997 y desde entonces se ha mantenido. La dispensa de Impuesto por importación de equipos y materiales existió en el 1997 y el 2002.

En cuento a los programas para la capacitación laboral de los residentes del Casco, únicamente se establecieron en las leyes de 1997 y el 2002. En lo relativo a los plazos de aplicación y en el monto de las indemnizaciones por desahucio varían, entre uno y seis meses. Y en relación a las multas por incumplimiento de la orden de restaurar, únicamente en la ley más reciente, Ley 136, se incrementan notablemente.

## **La Cinta Costera III y su impacto**

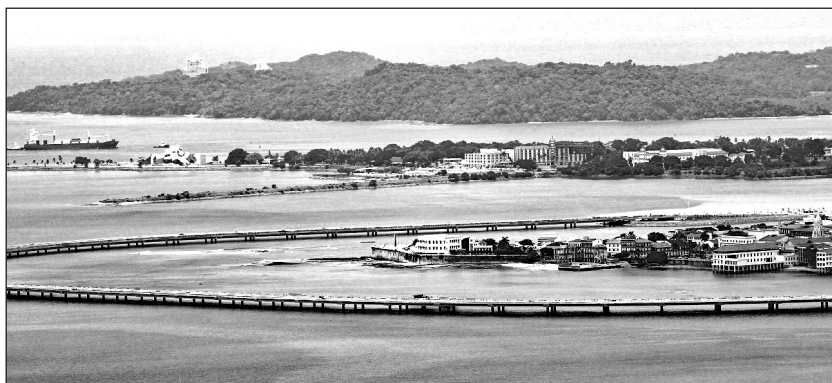
Las decisiones de construir o no infraestructura son una de las formas más evidentes del tipo de decisiones políticas que impulsa un gobierno, así como de favorecer la formación de renta en sectores específicos de la ciudad. En el caso que nos ocupa, la construcción de un viaducto marino llamado Cinta Costera III, el argumento del gobierno de turno fue que la obra era necesaria para favorecer la conectividad de las primeras dos etapas de la obra –Cinta Costera I y II– con la avenida de Los Mártires, y para integrar a los barrios de El Chorrillo, Barraza, San Felipe y Santa Ana con el desarrollo de la ciudad. A pesar de que

la propuesta original era la construcción de un túnel que resultaba más económica y que fundamentalmente no tendría el impacto estético y cultural desastroso que tiene el viaducto a seis carriles, esta última fue la opción seleccionada.

Durante el período previo a su inauguración en abril de 2014, hubo agrias polémicas entre diversos grupos, particularmente debido a las consecuencias sobre el Valor Universal Excepcional del Casco Antiguo de Panamá. Las razones se concentran en que el viaducto encierra y separa al Casco Antiguo de Panamá de su entorno marino, alterando así una de las condiciones por las cual se le designo patrimonio.

#### Imagen 4

Cinta Costera Fase III rodeando y encerrando al Casco Antiguo



Fuente: © Magela Cabrera Arias.

Las protestas fueron lideradas por la elite económica, preocupadas por los posibles efectos que sobre sus inversiones orientadas al turismo tuviese el retiro del Casco Antiguo de la Lista del Patrimonio Mundial. Paulatinamente, se sumaron al rechazo sectores académicos y organizaciones de arquitectos<sup>15</sup> que previamente habían manifestado su enfado por el incumplimiento de las normas de restauración que han afectado la integridad del Casco Antiguo.<sup>16</sup> Además, en el año 2011, surgió una singular pugna entre los oposito-

---

15 Fundación Calicanto, Asociación ICOMOS de Panamá, Alianza Pro Ciudad, entre otros.

16 Obras como el PH Independencia y la restauración del antiguo Hotel Central se han detenido.

res a la Cinta Costera, con intereses inmobiliarios en el Casco y un grupo de moradores de El Chorrillo, aupados y financiados por el gobierno de turno. Ambos grupos organizaron manifestaciones simultáneas que culminaron con enfrentamientos verbales en la Plaza de la Independencia.

Debido a la construcción de la Cinta Costera III y sus afectaciones sobre el Casco, la UNESCO solicitó cambiar los límites y presento al país tres opciones que aún están bajo análisis: 1) Eliminar al Casco Antiguo de este patrimonio mundial, dejando únicamente al sitio arqueológico de Panamá La vieja y su zona de amortiguamiento; 2) La opción 1 más un área reducida del Casco Antiguo donde sobrevivan valores universales, definida como zona de amortiguamiento; y 3) una re nominación completa bajo criterios diferentes de Valor Universal Excepcional enfocados al sistema mayor de intercambio interoceánico e intercontinental existente en el istmo de Panamá en el curso de cinco siglos.

Un primer balance sobre las acciones estatales en el Casco Antiguo permite afirmar que, a partir de 1995, aumentó la inversión pública en la restauración de edificios institucionales, culturales y religiosos<sup>17</sup> que, aunque insuficientes, le han otorgado un cierto lustre. No obstante, esta inversión pública no ha sido acompañada de iniciativa privada que ejecute auténticas obras de restauración, a pesar de que desde 2004 existen regulaciones que clasifican a las edificaciones según cuatro grados de conservación y valoración patrimonial; y establecen niveles de intervención arquitectónica y paisajística, además de un régimen de incentivos especiales para impulsar la puesta en valor y la rehabilitación.<sup>18</sup> Por el contrario, se construyen pastiches dejando las fachadas históricas adornos y/o se incumplen las normas.

---

17 Tales como: El Museo del Canal Interoceánico, la Casa Góngora (museo y galería), la Casa Obarrio (sede de la OCA), la Cancillería, San Felipe Neri, Teatro Nacional y, excepcionalmente, estructuras para la vivienda popular como la Casa Boyacá (2005-2009).

18 Decreto Ejecutivo N° 51, del 22 de abril de 2004, “por medio del cual se aprueba un Manual de Normas y Procedimiento para la Restauración y Rehabilitación del Casco Antiguo de Panamá”.

Imagen 5  
Propiedad a la espera del incremento del precio del suelo



Fuente: © Magela Cabrera Arias.

Imagen 6  
Reunión de (AMSAFEL)



Fuente: © Magela Cabrera Arias.

Más aún, lo más grave es que el Estado permite la especulación al dejar que decenas de edificaciones permanezcan en ruinas mientras sus propietarios esperan que el precio del suelo se incremente. El análisis más reciente, elaborado en el 2010 por la Oficina del Casco Antiguo, orientado a conocer el estado de los inmuebles en el Casco Antiguo, esclareció que 79 lotes estaban baldíos, 224 estaban en mal estado aunque ocupados por residentes. Otros 151 estaban en mal estado y desocupados. Unos 38 inmuebles



estaban en construcción y otros 339 se presentaban en buen estado o ya habían sido restaurados (OCA, 2010).

La gestión de la OCA, desde su creación en el año 2000, ha seguido un sendero zigzagueante en el que se reconocen varias características. En primer lugar, ausencia de integralidad de los planes. Además, una persistente vinculación entre promoción del turismo y conservación de patrimonio histórico, combinación no siempre oportuna ni eficaz para los fines de conservación patrimonial. Y, muy particularmente, ausencia de consideraciones sociales dirigidas a la clase popular. Si bien se reconoce un corto período en la administración 2005-2009 en la que se ejecutaron algunos programas de inclusión social y fortalecimiento de la identidad y modestos proyectos de vivienda social, esos programas no han sido sostenibles ni se han replicado en otras administraciones.

Especialmente, destacamos la coherencia de acciones y el consenso tácito establecido desde hace muchos años entre el gobierno y el sector privado para lograr un objetivo claro: expulsar a los residentes de las clases populares y aburguesar y comercializar la zona con locales especialmente dirigidos al turista, proceso que ha seguido de cerca el modelo de las ciudades de San Juan en Puerto Rico y Cartagena en Colombia; y que se inició con la promulgación del Decreto-Ley 9 de 1997 que suspendió las normas de protección de los invasores de viviendas.

## **La población y su organización**

Para poner en contexto la situación económica de la vieja población del Casco, es imperativo recordar que desde su construcción ha sido una zona de tensiones que actualmente se agudizan por el creciente conflicto entre el proceso de gentrificación, los intereses inmobiliarios y la persistente pobreza de las clases populares que lo habitan. A lo anterior se añaden dos escenarios particulares, el primero que el espacio habitacional desde su inicio fue insuficiente y costoso; y el segundo que las deplorables condiciones físicas de las viviendas de inquilinato y sus conflictos inherentes forman parte de la historia del centro histórico desde su fundación.

Los indicadores económicos de pobreza en el Casco Antiguo son contundentes. Según datos del La Contraloría General de la Republica, extraídos del más reciente Censo de Población y Vivienda del año 2010, el corregimiento de San Felipe mostró una mediana de ingreso de US\$ 433.00; y junto con los corregimientos de Curundú, El Chorrillo y Santa Ana, expusieron las cifras más bajas comparativamente con el resto de corregimientos del distrito de Panamá y muy similares a las de las zonas periféricas más pobres de la ciudad. La disparidad de ingresos que este corregimiento presenta no es de extrañar considerando que Panamá es uno de los países con mayor desigualdad Económica en América Latina.

## La Asociación

Los pobladores se organizaron como una ONG con el nombre de Asociación de Moradores de San Felipe (AMSANFEL) el 18 de diciembre de 1998, precisamente como estrategia para combatir los desalojos que empezaron luego de la declaración del Casco Antiguo como Patrimonio de la Humanidad. Se han planteado tres objetivos:

- 1) Luchar por el mejoramiento integral del corregimiento y comunidad de San Felipe;
- 2) Coadyuvar a las autoridades en la concepción y desarrollo de planes o programas de turismo, vivienda o cualesquiera otros que se dirijan en el Corregimiento;
- 3) Desarrollar la asociación de manera que pueda actuar cada vez con mayor eficiencia y eficacia en cada una de las acciones, tareas o iniciativas que emprenda la Asociación de Moradores de San Felipe.

En el 2013 y 2014 entre otras acciones para detener los desalojos, la AMSANFEL organizó vigiliass en las iglesias del casco, demandando el desarrollo de proyectos habitacionales, turísticos y artesanales. La asociación se ha dirigido a varias instituciones: al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Miviot), al Banco Hipotecario Nacional e incluso a la Asam-

blea Nacional, pero, según afirman sus dirigentes, las entidades guardan silencio (AMSAFEL, 2014).

## **Especulación inmobiliaria, desalojos y urbicidio**

El análisis de los discursos relativos a la identidad y a las acciones de quienes impulsan los negocios inmobiliarios en el casco evidencia un nexo particular. Los primeros trabajos de restauración de viviendas se hicieron en el entorno de lugares icónicos del Casco: el paseo de las Bóvedas, la plaza Bolívar y la Presidencia y, en años más recientes, empiezan a avanzar hacia el corregimiento de Santa Ana. En la mayoría de los casos, los propietarios emprenden las obras de recuperación dirigidas a transformar las antiguas residencias de la elite económica en condominios o apartamentos de lujo que alquilan o venden generalmente a extranjeros.

Entre las consecuencias de la ejecución del marco legal, analizadas anteriormente, y de la gestión impulsada por la OCA está la especulación inmobiliaria. Precisamente, el título de Patrimonio de la Humanidad otorgado al Casco Antiguo, ha permitido el manejo especulativo de tierra y edificaciones y sigue provocado la exclusión y expulsión de la población con escasos recursos económicos. Los precios de la tierra han aumentado aproximadamente cuarenta veces desde la década de 1980, y los precios por metro cuadrado de viviendas terminadas compiten con los de las áreas más costosas de la ciudad como el exclusivo barrio de Punta Pacífica (Tejeira, 2012).

Una rápida búsqueda a través de internet permite constatar los precios de las propiedades ofrecidas en alquiler o venta, e incluso edificios sin restaurar. En efecto, el precio del metro cuadrado se sitúa entre los más elevados de la ciudad comparables con los existentes en la franja de litoral o a lo largo de las Cintas Costeras I y II.<sup>19</sup> Diversos promotores inmobiliarios

---

19 Ejemplos de estos precios: Apartamento 159 m<sup>2</sup> (2 Recámaras, 2 baños) Venta \$453.445; Apartamento de 201 m<sup>2</sup> (3 recamaras) Venta \$550.000; Apartamento 267 m<sup>2</sup> (3 Recámaras, 3 baños) alquiler \$3.000; Apartamento Tipo Loft 193 m<sup>2</sup> (2 Recámaras y 1 baño) alquiler \$3.500; Apartamento 178 m<sup>2</sup> (3 Recámaras 3 baños) Venta \$570.000.

actúan en el Casco Antiguo, uno de los más conspicuos explica que “es una iniciativa del sector privado para la adquisición, puesta en valor, y venta, de propiedades en el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá, con el objetivo de contribuir a la recuperación de nuestro Patrimonio Histórico, y obtener un rendimiento económico adecuado para sus accionistas” (Compañía inmobiliaria San Felipe).

En contraste, otras zonas históricas de Santa Ana y El Chorrillo, adyacentes al corregimiento de San Felipe, mantienen su carácter popular donde es frecuente ver lotes baldíos y casas abandonadas, lugares que hasta el momento no son de interés de los inversionistas.

Según Carrión (2013), el urbicidio se ejecuta a través de agresiones premeditadas usando estrategia militar, económica, cultural o política, cuyos objetivos son la destrucción de valores culturales y políticos para anular la identidad, los símbolos y la memoria colectiva concentrada en las ciudades. Se origina en la propia estructura de la sociedad que genera tensiones, por ejemplo, leyes que crean desigualdades en el acceso a los servicios públicos o afectan a diferentes personas en función de su estatus en la sociedad.

Partiendo de esa conceptualización, se puede afirmar que un proceso de urbicidio se expande en el Casco Antiguo. Las estrategias políticas para la puesta en valor han perfeccionado las maniobras para la expulsión de la población y han causado efectos perversos en la memoria colectiva y la identidad.

Ciertamente, no resulta igual vivir en el casco donde se puede disfrutar de muchos de los bienes y servicios públicos y existe una vida social intensa, que ser reubicado en una urbanización de viviendas sociales a veinte o treinta kilómetros del centro de la ciudad. Es claramente una forma de exclusión.

**Cuadro 2**  
**Decrecimiento de la población en el**  
**corregimiento de San Felipe**

| Año  | Población |
|------|-----------|
| 1950 | 11 447    |
| 1960 | 13 276    |
| 1970 | 14 145    |
| 1980 | 11 696    |
| 1990 | 10 282    |
| 2000 | 6928      |
| 2010 | 3262      |
| 2014 | 2109      |

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial

Vemos en el cuadro N° 2 cómo la población de San Felipe disminuye evidenciando una tendencia desde los años ochenta. La oferta de vivienda ha decrecido igualmente por diversas razones: incendios, demolición de casas de inquilinato inhabilitadas para ser usadas (casa condenada) y, más recientemente, por cambios de uso y los desalojos forzosos, resultado del proceso de gentrificación.

En el año 2014 la situación no ha cambiado según la presidente de la Asociación de Moradores de San Felipe, quien explicaba que las autoridades además de sacar a los residentes de sus viviendas permiten que personas sin permisos se establezcan en la zona a vender artesanías. Agrego que aún esperan respuestas del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial sobre la construcción de viviendas de interés social para residentes de escasos recursos del área. Al tiempo, la población extranjera (europeos, canadienses y estadounidenses) con mejor poder adquisitivo es cada día más numerosa.<sup>20</sup>

20 Entrevista realizada por la autora a la presidenta del ASAMFEL.

En ese marco de ideas, ciudadanos de diversa ocupación y origen expresan preocupación por la pérdida de identidad y patrimonio; conscientes de que el Casco Antiguo está sujeto como sitio habitado y de alto valor comercial a las leyes del mercado, y que en Panamá tiene mayor poder que el marco institucional, han elaborado obras como el documental *La Fábula*,<sup>21</sup> que muestra una mirada crítica sobre lo que hacen los gobernantes con los “huevos de oro” de Panamá, haciendo una analogía de los sitios de patrimonio histórico, los fuertes de San Lorenzo y Portobelo en Colón, y el conjunto monumental de Panamá Viejo y el Casco Antiguo de la ciudad de Panamá, con el cuento alemán de la gallinita de los huevos de oro.

## Conclusiones y reflexiones

Para guiar el análisis que permita comprobar la naturaleza de las políticas públicas ejecutadas en el Casco Antiguo se siguen tres de los criterios enunciados por Borja. En este caso consideramos las políticas sociales, las políticas urbanizadoras y de intervención en la ciudad, y la existencia de una cultura popular urbana alternativa.

En el caso de las políticas sociales es evidente que las instituciones vinculadas –el municipio, el MIVIOT y la OCA– no han priorizado en sus acciones y programas a los residentes populares del Casco Antiguo, que son los más necesitados y vulnerables, es decir, no se han impulsado políticas de redistribución social.

Además, es claro que no se han impulsado de forma sostenida y coherente estrategias para mantener a los residentes en el área, ni para crear un capital social, o para impulsar actividades productivas en su beneficio, consecuentemente, se mantiene el riesgo de desalojo.

Persiste, asimismo, precariedad tanto en términos del acceso a servicios básicos (salud, educación, transporte, etc.) como de la satisfacción definitiva

---

21 *La Fábula* es un documental que describe las amenazas sobre el patrimonio histórico. Los directores Guido Bilbao y Enrique Castro Ríos, señalan cómo la transformación de la ciudad conlleva profundas consecuencias en la identidad y la memoria histórica del panameño. Se Puede acceder a un video promocional en el sitio <https://www.youtube.com/watch?v=p2OE2TRZRuE>.

de la necesidad de vivienda (falencias constructivas, inseguridad en la tenencia, etc.). Por lo que se puede concluir que se refuerzan condiciones de exposición urbana (Kowarick, 1991) al expulsar a la población a áreas periféricas.

En cuanto a las políticas de intervención, el análisis determina que el Estado no impulsa una política urbana alternativa que detenga los efectos negativos de los intereses inmobiliarios, que buscan la revalorización del casco pero que provocan la expulsión de los sectores populares y solo atraen las elites económicas y a extranjeros.

De igual forma, las instituciones relacionadas a la gestión en el casco no actúan para detener la creciente mercantilización del suelo, a pesar de que existen instrumentos de gestión urbana previstos en la Ley 6 de ordenamiento territorial que establece la función social de la propiedad.

Asimismo, no se han establecido mecanismos de participación que reconozcan a la AMSANFEL y a otros colectivos sociales. Son incipientes y coyunturales los acuerdos entre las organizaciones del casco y sectores intelectuales, académicos y profesionales para exigir a los funcionarios y políticos la ejecución de políticas urbanas que impidan la exclusión y promuevan la preservación del patrimonio.

En conclusión, no existen indicios de que la OCA y sus socios institucionales pretendan resguardar el Derecho a la Ciudad de los residentes de clases populares del Casco Antiguo.

Por el contrario, están vulnerando tres derechos urbanos en particular, tal como los describe Borja (2013). El Derecho al lugar, que es el derecho de las personas a mantener su vivienda en el sitio donde ha formado sus relaciones sociales, es decir en sus entornos significantes. El Derecho al espacio público y a la monumentalidad. El espacio público facilita la integración social, otorga ciudadanía, lugar donde se es visto y reconocido por otros y, por tanto, igualitario e integrador; es un mecanismo de justicia urbana; y el Derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad, derecho que facilita la integración con espacios que permitan a los ciudadanos participar, debatir, acordar acciones colectivas y, en general, posibilitar la cohesión sociocultural de las comunidades.

El sendero hacia la ciudad democrática debe empezar por cambiar la forma en que se usa y ocupa, no solo el Casco Antiguo, sino la ciudad toda, que

algunos dirían responde a la vocación del país por la actividad comercial que busca la ganancia rápida, y se asienta en la urgencia de aprovechar el momento.

Claramente las políticas urbanas son un ejercicio de gobierno y poder y no solo técnico; solo el ejercicio del poder influido por una ciudadanía informada podría eliminar los mecanismos que inducen a la exclusión y la desigualdad para reemplazarlos por una gestión urbana participativa y democrática que detenga la expulsión de las clases populares, asegure la mixtura social, impida la mercantilización del espacio público y del suelo, impida la sacralización del principio de propiedad del suelo y haga efectivos los derechos urbanos y el derecho a la ciudad.

## Bibliografía

América Economía 2014 “Las mejores ciudades de América Latina para hacer negocios”. Disponible en <<http://rankings.americaeconomia.com/mejores-ciudades-para-hacer-negocios-2014/ranking/>>, acceso 2 de septiembre de 2014.

Antinori, M. 2012 “Para reafirmar mi indignación” en *La Prensa* (Panamá) 23 de septiembre. Disponible en <<http://www.prensa.com/impreso/opinion/%C2%B4para-reafirmar-mi-indignacion%C2%B4-marcelo-antinori/125459>>. Acceso enero de 2013.

Asamblea Legislativa

Gaceta oficial N° 23366 1997 “Decreto Ley N° 9 de 1997”. Disponible en:<[http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1990/1997/1997\\_155\\_0003.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1990/1997/1997_155_0003.PDF)> Acceso 15 febrero de 2014.

Gaceta oficial N° 24,472 2002 “Ley 4 del 17 de enero de 2002”. Disponible en<<http://docs.panama.justia.com/federales/leyes/4-de-2002-jan-17-2002.pdf>>. Acceso 4 abril 2014.

Gaceta oficial 27455 2013 “Ley 136 del 31 de diciembre de 2013”. Disponible en <[http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27455\\_A/45211.pdf](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27455_A/45211.pdf)>. Acceso 6 junio de 2014.

Asociación de moradores de San Felipe (AMSANFEL) 2014. Disponible en <<https://www.facebook.com/amsanfel/info>>. Acceso marzo de 2014.



- Borja, J. 2013 *Revolución urbana y derechos ciudadanos* (Barcelona: Alianza Editorial).
- Borja, J. 2014 “¿Se pueden hoy hacer y se hacen políticas progresistas en las grandes ciudades latinoamericanas?”. Disponible en <<http://www.plataformaurbana.cl/archive/2014/02/03/%C2%BFse-pueden-hoy-hacer-y-se-hacen-politicas-progresistas-en-las-grandes-ciudades-latinoamericanas/>>. Acceso 14 Marzo 2014.
- Cabrera Arias, M. 2015 “Patrimonio, ciudad y cultura - Derechos urbanos en peligro” en *Canto Rodado Revista especializada en Patrimonio* N° 10 (Panamá). En prensa.
- Cámara Panameña de la Construcción 2013 *Reporte Económico septiembre 2013*. Disponible en <<http://ordeccac.com/documentos/Biblioteca/Manuallegislacion/Panama/5.%20INDICADORES%20ECON%20MICOS/1.%20Reporte%20Econ%20F3mico%20CAPAC-Septiembre%202013.pdf>>. Acceso, 14 de julio de 2014.
- Carrión Mena, F. 2013 “Urbicidio o la producción del Olvido”. Ponencia presentada en el XV Seminario sobre patrimonio cultural “Patrimonio y territorio”, Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, Chile, Agosto 2013. Disponible en <<http://www.dibam.cl/seminario2013/>>. Acceso 2 de noviembre de 2013.
- Coulomb, R. 2009 “Lineamientos para la consolidación de la integralidad e inclusión social en la implementación de plan maestro del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá”. Informe de Resultados, disponible en <<http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=4799>>. Acceso 8 de julio de 2014
- Compañía inmobiliaria San Felipe s/f “¿Quiénes somos?”. Disponible en <<http://www.sanfelipe.com.pa/Default.aspx?tabid=56&language=es-PA>>. Acceso junio de 2014.
- Espino, A. 2007 “La acción del estado: recuperación del Casco antiguo de la ciudad” en *Revista de Arquitectura* N° 9 (Universidad Católica de Colombia) pp. 39-41.
- Kelly Chi, G. 2012 “Construcciones movilizan 1,428.4 millones de dólares” en *La Estrella de Panamá* 2012 (Panamá), 13 de Marzo.

- Mena García, C. 2013 “Traslado y reconstrucción de la nueva ciudad de Panamá (1673)”. Ponencia presentada en el *XII Congreso Internacional de la AEA*. Disponible en <http://personal.us.es/cmena/uploads/Publicaciones/capitulos%20de%20libros/CAPITULO%20Traslado%20y%20reconstrucion%20de%20la%20Nueva%20Ciudad%20de%20Panama.pdf>. Acceso agosto de 2014.
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) 2014 “MIVIOT, Dirección nacional de desarrollo social, departamento de investigación y análisis social, Informe del Censo realizado en el corregimiento de San Felipe, Casco Antiguo”.
- Núñez, O.; Pradilla, E.; Steighart, M. 1982 “Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina” en Pradilla, E. (comp.) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina* (Xochimilco: Editorial Universidad Autónoma Metropolitana).
- Oficina del Casco Antiguo (OCA) de Ciudad de Panamá. Información institucional, disponible en <<http://www.cascoantiguo.gob.pa/Inicio/Informaci%C3%B3nInstitucional/LeyesRegulaciones.aspx>> Acceso 4 de agosto de 2014.
- OCA 2010 “Gráfico Estado Actual de los inmuebles del Casco Antiguo 2010”. Documento elaborado por el departamento de Arquitectura e Ingeniería.
- Osorio, K. 2012 “Los atributos del Valor Universal Excepcional de una propiedad considerada Patrimonio Mundial -El caso del Sitio Arqueológico de Panamá Viejo y Distrito Histórico de Panamá”. Disponible en <[http://openarchive.icomos.org/1373/1/canto\\_rodado\\_art.1\\_%2817.12.12%29.pdf](http://openarchive.icomos.org/1373/1/canto_rodado_art.1_%2817.12.12%29.pdf)>. Acceso 13 de septiembre de 2014.
- Tejeira Davis, E. 2012 “Ciudad, patrimonio e identidad: Panamá y Colón, 2012” en *Revista Tareas* N° 140 (Panamá: Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena –CELA), enero-abril.
- El Casco Antiguo de Ciudad de Panamá, s/f. Disponible en <<http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/artpma/casco%20antiguo1.pdf>>. Acceso 24 de noviembre de 2013.
- Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) 2011 “Recomendación sobre el paisaje urbano his-

tórico, con inclusión de un glosario de definiciones”. Disponible en <[http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=48857&URL\\_DO=-DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=-DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)>. Acceso 3 de septiembre de 2013.

WHC, 2008 [1977] *Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial* (París: UNESCO World Heritage Centre). Disponible en <<http://whc.unesco.org/archive/opguide08-es.pdf>>. Acceso en octubre de 2014.

# El espacio público es una relación no un espacio

Fernando Carrión<sup>1</sup>

“La de construir una plaza pública y en torno una ciudad cerrada al campo. Porque, en efecto, la definición más acertada de lo que es la urbe y la polis se parece mucho a la que cómicamente se da del cañón: toma usted un agujero, lo rodea usted de alambre muy apretado, y eso es un cañón. Pues lo mismo, la urbe o polis comienza por un hueco: el foro, el ágora y todo lo demás es pretexto para asegurar el hueco, para delimitar ese dintorno”.  
Ortega y Gasset (2004)

*“El espacio público es la ciudad”.*  
Jordi Borja (2003)

## Introducción

El espacio público ha adquirido un significativo peso en los debates actuales de la ciudad; lo cual no es casual, porque se ha convertido en uno de los temas de mayor trascendencia social, política, cultural y económica; así como también en un elemento clave dentro de las políticas urbanas.

Esta afirmación conlleva una realidad: existe una relación histórica entre ciudad y espacio público que permite identificar cambios en el tiempo;

---

1 Académico del Departamento de Estudios Políticos FLACSO-Ecuador (fcarrión@flacso.edu.ec).

por ejemplo: que el espacio público precedió a la ciudad y que fue el punto de partida para su nacimiento. Mumford (1964: 17) ya lo alertó: “Antes de ser un emplazamiento residencial, la ciudad fue un lugar de encuentro donde los hombres se reunían periódicamente”. La ciudad se estructuró en sus inicios a partir del espacio público, tal como lo señala la Ley de Indias en el Título 7: “Y cuando hagan la planta del lugar, repártanlo por sus plazas, calles y solares a cordel de regla, comenzando desde la Plaza Mayor, y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales”. Hoy esta funcionalidad del espacio público se ha invertido: son los espacios privados los que definen la organización de la urbe. Por eso, el espacio público es lo que queda luego de definir los usos del suelo en vivienda, comercio, administración e industria, entre otros.

La relevancia actual del espacio público se prefigura desde fines de los años ochenta y principios de la década de los años noventa del siglo pasado, cuando se produce un importante giro en la ciudad latinoamericana a partir de una contradicción que se instala: el impulso del modelo de ciudad neoliberal frente a la ola democratizadora de los gobiernos de la ciudad. Este hito permite entender dos momentos claves:

- Hasta ese momento se tenía una ciudad de la cantidad y expansiva, en la que había un peso gravitante de la migración rural/urbana y del crecimiento vegetativo de la población (demografía), inscritos en el modelo de desarrollo hacia adentro (industrialización sustitutiva de importaciones), los polos de desarrollo y el estado de bienestar. En este contexto los elementos urbanos fundamentales estaban dados por las demandas sociales por localización de la población y la industria a través de la vivienda, servicios e infraestructuras. El espacio público era un tema menor suscrito a plazas-parques relacionadas al ornato y a vías vinculadas a la accesibilidad.
- Desde esta coyuntura se pasa hacia una ciudad de la calidad, abierta y difusa donde se instala la contradicción entre: la propuesta de la ciudad neoliberal –venida de la reforma del Estado en un contexto de globalización– y de la generalización del proceso de democratización de los gobier-

nos locales originada en la reivindicación de los territorios y en el retorno a la democracia luego de regímenes militares (Carrión, 2015). A partir de este momento el espacio público empieza a jugar una función estelar en la estructura de la ciudad, al extremo que se las confunde como si fueran lo mismo. El embate neoliberal hace que la ciudad se rija más por el peso del mercado que por efecto de las políticas públicas, lo cual conduce a que el espacio público, por un lado, pierda su funcionalidad original de ordenador de la ciudad y, por otro, opere como un freno para la acumulación del sector privado. Pero a su vez, con la democratización del gobierno municipal, la sociedad local tiende a expresarse no solo como demanda o reivindicación sino también con la posibilidad de influir en las políticas urbanas (Carrión, 2015). Por eso el espacio público termina siendo el ámbito más significativo del conflicto urbano, sea como asedio por parte del capital o como expresión e integración de la sociedad.

De igual manera los modelos de gestión y las políticas urbanas se expresan a través de dos perspectivas distintas: la una que busca una ciudad que tiende a profundizar la vía mercantil privada, en la que el espacio público y la administración públicas se privatizan y, la otra, que pretende dotarle de mayor organización a la ciudad desde el sentido de lo público, en su doble condición: las políticas públicas y el espacio urbano. Sin embargo, con la democratización del poder municipal por la vía electoral, se abre la posibilidad de representar a grupos más amplios en el diseño de las políticas urbanas (Carrión, 2015). En este caso hay un intento por representar el interés general por encima de los intereses específicos de los grupos económicos, lo cual pone al espacio público en un lugar destacado dentro de los programas de gobierno local, convirtiéndolo en un derecho ciudadano, en el entendido de que justamente es allí donde se construye la ciudadanía, y por lo tanto, la comunidad política que es la ciudad.

En este juego de intereses el concepto espacio público se revela, por primera vez, como un concepto que tiene varis acepciones; tanto que se podría afirmar que es un concepto polisémico; es decir, que tiene una pluralidad de significados y sentidos. La ruptura más importante viene dada por la distinción de su objeto: sea desde su condición físico-territorial o de

las relaciones sociales que la configuran. En otras palabras, se abre el debate respecto de la condición polisémica del concepto.

Por eso, con el presente artículo se busca colocar la discusión del espacio público más allá de su visión estrictamente espacial, debido a la importancia que tiene para producir ciudad, generar integración social y construir el respeto al otro (pedagogía de la alteridad).

## **El espacio público: polisemia y fetichismo**

La definición de espacio público es necesaria, al menos dentro del ámbito de este trabajo, porque su uso actual tiene algunos problemas, quizás venidos de su inscripción al debate general de la ciudad actual: por ejemplo, de la indefinición respecto de su consideración urbana en términos de si es espacio y o si es una relación. Por eso, en muchos casos pierde especificidad o, en su defecto, es tan particular que incluye un recorrido que va por la plaza, el parque, la calle, el centro comercial, el café y el estadio, así como la opinión pública, la totalidad de la ciudad o ciertas funciones urbanas.

Esta consideración lleva a pensar que el concepto se caracteriza por ser polisémico, en el sentido que –según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua (DRAE)– la polisemia hace relación a la “Pluralidad de significados de una palabra o de cualquier signo lingüístico” o a la “Pluralidad de significados de un mensaje, con independencia de la naturaleza de los signos que lo constituyen”. Esta condición del concepto espacio público proviene de los múltiples significados y mensajes que históricamente se han construido.

El primer recorte de los significados va en la línea de diferenciar las posiciones más significativas alrededor del objeto: el concepto espacio público cuenta con múltiples significados, contruidos a partir de una disyuntiva entre los que lo entienden a partir de los atributos físicos o materiales y los que lo comprenden como la relación que delimita un ámbito particular del conflicto social en la ciudad: lo público o lo privado, que según Bourdieu, se especifica porque “El espacio o, más concretamente, los lugares y los sitios del espacio social reificado, y los beneficios que procuran, son el objeto del conflicto (en los diferentes campos)”.

En la primera consideración –la que lo cosifica– claramente aparece la construcción de un concepto que encierra un fetiche, que podría entenderse como el fetichismo del espacio público, que expresa el hecho de que el espacio público aparenta tener una condición autónoma frente a la sociedad productora de la ciudad y de que, por tanto, lo que existen son –en el mejor de los casos– relaciones o funciones entre distintos espacios físicos y no como resultado de la acción colectiva de los sujetos sociales urbanos que los producen, integran y apropian en la urbe como totalidad. El espacio público es un ámbito o escenario de la conflictividad social que puede tener una función u otra, dependiendo de los pesos y contrapesos sociales y políticos.

El espacio público puede cumplir distintas funciones en la ciudad, al extremo de que es factible encontrar posiciones extremas y contradictorias que lo conciben como un espacio de aprendizaje (Joseph, Isaac), ámbito de libertad (Habermas) o lugar de control (Foucault). Y También están, entre otros, los siguientes ejemplos: la Acrópolis, el Ágora o el Foro operaron como espacios de “poder disciplinario” o de las propuestas de los ejes viales y monumentales de Haussmann en París o las de Mussolini en Roma que hicieron del espacio público un mecanismo de “control social”. Pero también existen los que lo entendieron como una “esfera pública” donde la comunidad (burguesía) se enfrenta al Estado, definiéndose como un espacio de libertad.

Esto significa que el espacio público no se agota ni está asociado únicamente a lo físico-espacial (plaza o parque), sea de una unidad (un parque) o de un sistema de espacios (trama urbana). Es, más bien, un ámbito contenedor de la conflictividad social, que tiene distintas posiciones dependiendo de la coyuntura y de la ciudad que se trate.

### **Concepciones dominantes**

Las concepciones dominantes respecto del espacio público son tributarias de las corrientes del urbanismo moderno ya que sus componentes hacen referencia exclusiva a un lugar físico (espacio) que tiene una modalidad de gestión o de propiedad (pública). Sin embargo, esta concepción se muestra



altamente restrictiva cuando se revisa la bibliografía especializada, donde existen tres concepciones dominantes sobre espacio público:

- Una primera, que proviene de las teorías del urbanismo operacional y de la especulación inmobiliaria, que lo entienden como lo que queda, como lo residual, como lo marginal después de construir vivienda, comercio o administración. En otras palabras, la estructura urbana está compuesta de distintos usos de suelo donde el espacio público tiene la función de vincular (vialidad) a los otros (comercio, administración), de crear lugares para la recreación y el esparcimiento de la población (plazas y parques), de desarrollar ámbitos de intercambio de productos (centros comerciales, ferias) o de adquirir información (centralidad) o de producir hitos simbólicos (monumentos).
- Una segunda concepción predominantemente jurídica y bastante difundida es aquella que proviene del concepto de propiedad y apropiación del espacio. Es la que hace distinción entre espacio vacío y espacio construido, espacio individual y espacio colectivo que conduce a la formación del espacio privado en oposición al espacio público. Es decir, un concepto jurídico en que el espacio público es el que no es privado, es de todos y es asumido por el Estado, como representante y garante del interés general, tanto como su propietario y administrador.
- Y una tercera, más filosófica, que señala que los espacios públicos son un conjunto de nodos –aislados o conexos– donde paulatinamente se desvanece la individualidad y, por tanto, se coarta la libertad. En otras palabras, expresa el tránsito de lo privado a lo público, camino donde el individuo pierde su libertad porque construye una instancia colectiva en la cual se niega y aliena.

De esta tercera posición surgen preguntas tales como, por ejemplo: ¿por qué en la vida cotidiana se piensa que se sale de lo privado para entrar a lo público y no al revés? O, en su defecto, ¿las fachadas de los edificios son el límite de lo privado o el umbral del espacio público? ¿La fachada pertenece al espacio público o al edificio privado? ¿Se pinta la fachada del espacio privado o del público? ¿Es el adentro o el afuera de cuál de los dos espacios?

### Concepción alternativa

El espacio público no es lo residual, tampoco una forma de apropiación y menos un lugar donde se enajena de libertad. Se trata de superar estas concepciones de espacio público para empezar a entenderlo a partir de una doble consideración interrelacionada: por un lado, de su condición urbana y, por lo tanto, de su relación con la ciudad y, por otro, de su cualidad histórica que cambia con el tiempo según su articulación funcional con la ciudad. En otras palabras, se lo debe entender históricamente como parte y en relación a la ciudad, lo cual comporta que los espacios públicos cambian por su cuenta y se transforman en relación a la ciudad.

Originalmente puede cumplir, por ejemplo, una función mercantil (ejemplo: *tianguis*), posteriormente puede asumir un rol político (ejemplo: *ágora*) y luego predominantemente estética (ejemplo: *monumento*), lo cual significa que el espacio público cambia a lo largo de la historia y que en cada momento tiene una lógica distinta. Esta condición cambiante le permite tener múltiples y simultáneas funciones que, en su conjunto, suman presente al pasado y trascienden el tiempo y el espacio

Esto supone que hay una relación entre la ciudad y el espacio público que se especifica y transforma históricamente. Por ejemplo, por un lado, que en un momento determinado el espacio público fue el eje organizador de la ciudad mientras hoy es un espacio residual y subalterno del privado (mercado). De aquella ciudad organizada desde el espacio público, a la que hoy existe hay un verdadero abismo; por ello se puede afirmar, sin temor a equivocación, que la plaza organizadora de la ciudad es un producto urbano en vías de extinción. Dentro de las nuevas corrientes de la urbanización en América Latina la plaza ha perdido funcionalidad y, con ello, estamos viviendo su forzosa desaparición.

Hoy la ciudad se organiza desde lo privado y estos espacios comunitarios —como las plazas— terminan siendo, por un lado, un desperdicio para lógica económica de la maximización de la ganancia y, por otro, un mal necesario para cumplir con las normas del urbanismo. De espacio estructurante ha pasado a ser un espacio estructurado, residual o marginal o, incluso, a desaparecer por la pérdida de sus roles o por la sustitución por

otros espacios más funcionales al urbanismo actual (el centro comercial o el club social).

Por otro lado, también cambian cada uno de los componentes o artefactos que conforman el espacio público. Así tenemos que lo que en un momento fue plaza, en otro pudo ser un lugar de comercio y posteriormente un espacio de manifestaciones políticas o simplemente un espacio de contemplación estética; o todos ellos a la vez. Pero también puede darse una mutación en el sentido de que el espacio público pase a ser un no lugar: el Zócalo en México hoy se la considera una inmensa glorieta por la cual pasan al día cientos de miles de vehículos, las Plazas Bolívar de Bogotá, la de Independencia de Quito o de la Constitución en Santiago tienen solo pasos tangenciales para los vehículos. Es decir, en cada momento histórico el espacio público tiene una lógica distinta y de cambio que se define en relación a la ciudad, que en casos extremos puede conducir a su propia negación (un no lugar).

El espacio público es el lugar donde mayor densidad de infraestructuras existe, tanto que la dotan de la base material a una ciudad; esto significa que de ellas depende el funcionamiento y la especificidad de la ciudad. La energía eléctrica, el aeropuerto, el agua potable, el transporte, el puerto y la conectividad, entre otros, forman parte del ensamble de las infraestructuras, que no solo encuentran lugar en el espacio público, sino que lo constituyen.

Si el espacio público se define en relación a la ciudad, es necesario partir –a su vez– de una definición de ciudad, para lo cual se puede recurrir a dos de los clásicos del urbanismo moderno, que señalan:

Louis Wirth (1988) plantea que “una ciudad puede definirse como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos”.

Y Gideon Sjöberg (1988) señala que “Una ciudad es una comunidad considerable magnitud y de elevada densidad de población, que alberga en su seno una gran variedad de trabajadores especializados, no agrícolas, amén de una élite cultural, intelectual”.

Se trata de conceptos de ciudad que revelan su heterogeneidad en varias de sus dimensiones: las actividades (industria, comercio) y la condición

social (ricos, pobres) y étnica (negros, blancos, mestizos). Según estos conceptos, la ciudad es el espacio que tiene la más alta densidad de heterogeneidad posible o, más aun, que es la construcción social con la mayor diversidad. Hoy estas definiciones tienen más sentido, vigencia y significado gracias al cambio que introduce la globalización en la democracia: el paso del respeto a la igualdad por el de la diferencia.

Este punto de partida es importante porque si la ciudad es el espacio que concentra la heterogeneidad social de un grupo poblacional grande y denso, se requiere espacios de encuentro y de contacto, tangibles (plazas) o intangibles (imaginarios), que permitan a los diversos reconstruir la unidad en la diversidad (la ciudad) y definir la ciudadanía (democracia). Esos lugares son justamente los espacios públicos.

En otras palabras, el espacio público es un componente fundamental para la organización de la vida colectiva (integración, estructura) y la representación (cultura, política) de la sociedad, que hace su razón de ser en la ciudad y es uno de los derechos fundamentales a la ciudad: el derecho al espacio público, como derecho a la inclusión porque es el “respeto al derecho ajeno es la paz”: la alteridad.

Si la ciudad es el espacio de la heterogeneidad es factible encontrar dos posiciones concurrentes, referidas al espacio público:

- a) El espacio público es la esencia de la ciudad o, incluso, según algunos autores, es la ciudad misma o, dicho de otra manera, la ciudad es el espacio público por excelencia (Bohigas, 2003). Y lo es porque hace factible el encuentro de voluntades y expresiones sociales diversas, porque allí la población puede converger y convivir y porque es el espacio de la representación y del intercambio. La ciudad es el espacio de la heterogeneidad y la diversidad; es decir que en la ciudad se encuentran los diversos –porque los iguales no tiene sentido que se encuentren– lo cual conduce a la posición de que la totalidad de la ciudad es espacio público
- b) Según Borja (2003), la ciudad es un conjunto de puntos de encuentro o un sistema de lugares significativos, tanto por el todo urbano como por sus partes. Es decir, que la ciudad tiene que tener puntos de encuentro

y lugares significativos operando en un sistema para que pueda existir como tal.

En otras palabras, el espacio público no existe si no es en relación a la ciudad, sea operando como un sistema o porque el conjunto de la ciudad se la entiende como tal. Adicionalmente hay que comprender que la ciudad es una comunidad política que se constituye en el espacio público, gracias a que en ella la ciudadanía adquiere existencia y a que en ella nace el pensamiento cívico o el espíritu de la ciudad.

De allí surge la necesidad de entenderlo como uno de los derechos fundamentales de la ciudadanía frente a la ciudad: el derecho al espacio público, porque permite reconstruir el derecho a la asociación, a la identidad y a la polis. Este derecho al espacio público se inscribe en el respeto a la existencia del derecho del otro al mismo espacio, porque no solo necesitamos un espacio donde encontrarnos, sino un espacio donde construyamos tolerancia, que no es otra cosa que una pedagogía de la alteridad. O sea, la posibilidad de aprender a convivir con otros de manera pacífica y tolerante.

Para que opere como espacio para la pedagogía de la alteridad deben coincidir las múltiples voces, manifestaciones y expresiones de la ciudad —porque la heterogeneidad de la urbe solo es posible que se encuentre en el espacio público— y además hacerlo armónicamente en un ámbito de tolerancia y respeto. Pero además se requiere de una institucionalidad y unas políticas (urbanas, sociales) que procesen las diferencias y construya la integración en ese contexto. Por eso, más ciudad es aquella que optimiza y multiplica las posibilidades de contacto de la población, es decir, que es aquella que tiene buenos espacios públicos.

Un ejemplo interesante de la pedagogía de la alteridad que porta el espacio público es el caso de Bogotá, donde a partir de una exitosa política frente al espacio público se ha logrado reducir de manera significativa las tasas de violencia. En otras palabras, una buena política de seguridad resulta de una buena política de espacio público, porque ahí se construye alteridad, porque hay la posibilidad de generar una pedagogía para que los distintos se encuentren y no se eliminen, y porque se inscribe en el contexto de lo que los especialistas en seguridad ciudadana llaman “prevención situacional”.

El espacio público, es una forma de representación de la colectividad y también un elemento que define la vida colectiva. En esa perspectiva, el espacio público es el espacio de la pedagogía de la alteridad por posibilitar el encuentro de las manifestaciones heterogéneas, de potenciar el contacto social y de generar identidad, por tanto, es un espacio histórico, un espacio que tiene historia.

El espacio público es “un lugar” en los términos de Augé (1998): “Si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar”. Y señala adicionalmente que “la sobremodernidad es productora de no lugares”.

Si esto es así podríamos concluir que el espacio público cumple dos funciones dentro de una ciudad:

- Es un elemento que le da sentido y forma a la vida colectiva bajo dos modalidades: La primera, mediante un tipo particular de urbanismo donde lo público define su lógica y razón de ser y no –al revés– como en el modelo vigente en que se ve a lo público como un “mal necesario”, porque tiene un costo con bajo retorno o porque se construye después que se define las actividades de vivienda, comercio e industria, entre otras. Por eso el espacio público por excelencia es la centralidad urbana, lugar desde donde se parte, a donde se llega y desde donde se estructura la ciudad.

El urbanismo se debe organizar a partir de lo público y no de lo privado, de lo colectivo y no de lo individual. Ejemplos interesantes son, por un lado, la fundación de las ciudades españolas en el Nuevo Mundo. En 1523, el Rey Carlos I de España dictó una ordenanza que determinaba que la estructura urbana debía ser definida por sus plazas, calles y solares, comenzando desde la Plaza Mayor. De allí y hacia ella convergían las calles que unían a otras tantas plazas y plazuelas, y a partir de las cuales se distribuían los solares de manera que el crecimiento de la población pudiera siempre proseguir la misma forma y lógica. En otras palabras, la ciudad se organizaba desde el espacio público, desde la Plaza Mayor, que conjuntamente con otras plazas, cumplían la fun-

ción de “centralidad” de la ciudad, gracias a las condiciones de espacio público que tenían.

Y, por otro lado, el llamado “Parque de la 93” en Bogotá, donde el espacio público le da el nombre al conjunto de las actividades de socialización que se desarrollan de manera circundante, la mayoría de las cuales son lugares de encuentro privados como cafeterías, bares, restaurantes, discotecas, etc. Este ejemplo nos ilustra cómo el espacio público organiza un conjunto de actividades privadas y cómo la actividad privada tiene la posibilidad de generar espacio público, aunque sean de carácter privado.

La segunda, mediante el uso colectivo del espacio público hay la posibilidad que la población se apropie de la ciudad, la haga suya y viva en sociedad. De allí que las ciudades que cuentan con importante espacio público y de calidad les permite tener una población que adopta el gentilicio con orgullo: ser quiteño, bogotano o limeño y lo hacen porque los espacios de representación y reconocimiento social buscan reconocer, recordar y hacerlos parte su historia y cultura, y exteriorizarlos hacia afuera.

- Elemento de la representación de la colectividad donde se visibiliza la sociedad, porque es allí desde donde se construye la expresión e identificación sociales de los diversos. La representación logra trascender el tiempo y el espacio, a través de dos formas: por un lado, de apropiación simbólica del espacio público, que permite, a partir de la carga simbólica del espacio, trascender las condiciones locales hacia expresiones nacionales o, incluso, internacionales.

Se puede ilustrar con los casos del movimiento zapatista en México, de las Madres de Mayo en Argentina o del movimiento indígena en Bolivia, que tuvieron que recurrir al espacio público para trascender el tiempo y el espacio hacia escenarios nacionales e internacionales. Aquí hay una apropiación simbólica del espacio, que no requiere de existencia de una persona que esté en ese lugar y en el mismo momento para que se represente en ese espacio y ese tiempo; porque hay un sentido de trascendencia que termina por desbordarlos, que permite superar el hoy y el aquí, el yo y el ellos para pasar al mañana y al allá del nosotros.

Pero también hay otra óptica de la apropiación simbólica del espacio público con elementos que lo identifican, como la nomenclatura. Porque este hecho, aparentemente sin mucha importancia, tiene gran relevancia para la vida de la urbe y sus gentes y produce un cambio en la percepción de los signos, significados e imaginarios urbanos, y, por lo tanto, modifica las relaciones comunicacionales de la población. En América Latina hemos pasado de una nomenclatura costumbrista, que surge de la vida cotidiana de sus habitantes y que expresa una ciudad integrada por la suma de visiones parciales y segmentadas: las partes de un barrio, de una cuadra, de una de calle, de una esquina o de una tradición. Hacia una conmemorativa, que busca recuperar la historia oficial. Es el concepto de memoria urbana que se sustenta en la urbanización de la posteridad, a través de un espacio público que legitima y oficializa eventos históricos oficiales. Representa la imposición de un cierto orden surgido, no desde la sociedad como en el período costumbrista, sino desde el poder local. Con la nomenclatura conmemorativa se legitima un orden social, gracias a que la ciudad y su espacio público son instancias de socialización fundamentales.

Y, por otro lado, de construcción simbólica, donde se diseña expresamente el espacio publica con la finalidad de representarse y visibilizarse. Tenemos los casos emblemáticos de la Plaza de la Revolución en La Habana, que se construye expresamente para generar una simbología que se multiplica y se reproduce por otras ciudades. También están los ejemplos de las plazas Cívica en Brasilia, de San Marcos en Venecia, la de San Pedro en el Vaticano o la de Chandigar de Le Corbusier diseñadas explícitamente para que haya una construcción simbólica de un poder que tiene que expresarse en un espacio público para existir.

Si el espacio público es histórico, es pertinente preguntarse respecto de la función que cumple en el contexto del nuevo urbanismo en América Latina y cuáles son sus características.



## Qué pasa con el espacio público en el nuevo urbanismo

### El contexto de la urbanización en América Latina

La ciudad en América Latina ha cambiado notablemente este último tiempo al extremo que se podría decir que estamos viviendo en otra ciudad o en otra coyuntura urbana. En América Latina el patrón de urbanización ha entrado en un franco proceso de transformación: si desde la década del cuarenta la lógica de la urbanización se dirigió hacia la expansión periférica en la actualidad lo hace hacia la ciudad existente, produciendo una mutación en la tradicional tendencia del desarrollo urbano, exógeno y centrífugo, hacia uno endógeno y centrípeta, desde una perspectiva internacional. En otras palabras, una de las características del proceso de urbanización y de globalización en América Latina es que esta introspección o el regreso a la ciudad construida, tiene como contraparte una cosmopolización e internacionalización de la ciudad. Esto es, una fase de introspección cosmopolita (Carrión, 2002) —de la que no está ausente el espacio público— que tiende a superar el tradicional concepto de ciudad como frontera a uno de ciudad abierta vinculada en red, y también permite pasar de la urbanización de la cantidad hacia una ciudad de la calidad.

Con esta vuelta de prioridad a la urbe construida en un contexto de internacionalización, el espacio público cobra un sentido diferente, planteando nuevos retos vinculados a las accesibilidades, a las centralidades, a las simbologías existentes y a las relaciones sociales que le dan sustento, así como a redefinir su capacidad de inclusión e integración social, añadiendo nuevos componentes a la crisis urbana. Las determinantes principales de este proceso tienen que ver con: los cambios demográficos; el incremento sostenido de la Pobreza; y los impactos que produce la Globalización.

### La globalización y la revolución científico tecnológica

Se vive a escala planetaria un proceso de globalización de la economía, la política y la cultura que tiene como contrapartida la localización de sus

efectos en lugares estratégicos: las ciudades (Sassen, 1999). Es decir que la globalización no es un fenómeno externo sino parte constitutivo de lo local, ya que el uno existe en la relación con el otro. En otras palabras, estamos asistiendo a un proceso de glocalización (Robertson, 1992) que, para el caso que nos ocupa, produce tres efectos significativos: primero, reduce la distancia de los territorios distantes, con lo cual los conceptos principales del desarrollo urbano se modifican –accesibilidad, centralidad, velocidad–, segundo, acelera y multiplica la historia en espacios distintos y distantes, y tercero, el espacio principal de socialización queda circunscrito al ámbito de las nuevas tecnologías de la comunicación .

En el caso concreto del espacio público este proceso de glocalización se evidencia en tres aspectos interrelacionados: en términos económicos, el espacio público es un elemento fundamental de la competitividad, porque a partir de él se desarrolla la infraestructura (servicios, tecnología), las comunicaciones (telefonía, vialidad), los recursos humanos (consumo, producción) y la administración (pública, privada). En términos culturales, es el lugar de la integración social y cultural como proyección internacional y como mecanismo de mantenimiento y fortalecimiento del sentido de pertenencia a las culturas locales. Y en términos políticos, se vive el proceso de desnacionalización identitaria por los procesos de localización y privatización, así como de internacionalización, propios de los procesos de reforma del Estado (apertura, privatización y descentralización).

### **La transición demográfica**

América Latina concentró en 1950 el 41 por ciento de la población en ciudades y en el año 2000 el 78 por ciento (HABITAT, 1999). Esta creciente concentración de la población en áreas urbanas tiene su contraparte en la reducción significativa de las tasas de urbanización, que se expresa en el hecho de que si en 1950 Latino América tenía una tasa promedio de 4.6, para al año 2000 se redujo a la mitad (2.3). Y esta disminución es lógica porque hay cada vez menos población residente en el campo y también menor decisión a la migración. Si partimos del hecho que la migración es

un proceso finito, tenemos que en 1950 había un 60 por ciento de la población potencialmente migrante, situación que en la actualidad se reduce a una cifra cercana al 20 por ciento.

Esto significa que en la región se cerró el ciclo de la migración del campo a la ciudad y del crecimiento vertiginoso de las urbes, que produjo una lógica de urbanización sustentada en la periferización y la metropolización. Y, paralelamente, se abrió un nuevo proceso migratorio, esta vez dirigido hacia el exterior de los países e, incluso, de la región: la migración internacional y con ella –según algunos autores– se regresa al nomadismo.

Hoy muchos de nuestros países tienen: demográficamente sus segundas y terceras ciudades fuera de los territorios nacionales e, incluso, continentales; económicamente la región recibe anualmente alrededor de 25 000 millones de dólares (Avalos, 2002) por concepto de remesas; políticamente la formación de “ciudadanías múltiples” ; y culturalmente la conformación –como dice Beck (1998)– de “comunidades simbólicas” configuradas en “espacios sociales transnacionales” . En términos urbanos, empieza a ocurrir un enlace de la Ciudad de México con Los Ángeles, de La Paz con Buenos Aires, de Lima con Santiago, de Quito en Murcia, porque tienden a reproducir la cultura del lugar origen en el de destino y también a establecer lazos interurbanos tremendamente significativos, que hacen repensar respecto del continuo urbano-urbano.

En esa perspectiva, el espacio público tiende a ser el lugar de encuentro del migrante con sus coterráneos, así como el enlace con su lugar de origen. El parque del Retiro en Madrid permite vincular a los ecuatorianos de afuera con los de adentro, tal cual ocurre en la Plaza de Armas en Santiago de Chile donde se reúnen los peruanos o el parque de la Merced en San José de Costa Rica donde se juntan los nicaragüenses.

Esta doble determinación demográfica –reducción de las tasas de migración rural-urbanas e incremento de las migraciones por fuera de los territorios nacionales, en un contexto de globalización de la sociedad– plantea una contradicción propia de la urbanización actual: el regreso a la “ciudad construida” o la introspección y la internacionalización (introspección cosmopolita).

## Incremento de la pobreza urbana

En América Latina la pobreza se ha convertido en una problemática fundamentalmente urbana. En la actualidad el 37 por ciento de los habitantes urbanos son pobres y el 12 por ciento indigente. A fines de los años noventa, el 61.7% de los pobres vivía en zonas urbanas, cuando en 1970 eran el 36.9%; lo cual significa que ha habido un proceso acelerado de urbanización de la pobreza que lleva a que en la actualidad haya más de 130 millones de pobres viviendo en nuestras ciudades (CEPAL, 2001).

Si esto es así, no solo que la mayoría de la población urbana es pobre, sino que las ciudades también lo son. Esto daría lugar a pensar que hemos pasado de las “ciudades de campesinos” –que nos mostrara Roberts (1978)– a las “ciudades de pobres”. Es decir, que estamos asistiendo a un proceso de urbanización de la pobreza, de incremento de la exclusión social y de la precarización del empleo, expresado en la informalización y el agravamiento de las tasas de desempleo.

Las ciudades de pobres son pobres, porque así como el Rey Midas todo lo que toca lo convierte en oro, la pobreza donde llega lo encarece y erosiona. Existen varios estudios que muestran que la pobreza resulta ser más cara que la riqueza. Ejemplos de la afirmación son: el acceso al agua potable por tanque cisterna es más costoso y de menor calidad que por la tubería del sistema formal. El abastecimiento de víveres es de peor calidad y de mayor precio en las comunidades urbanas distantes que en los supermercados. La vivienda, el transporte y el crédito también tienen un comportamiento similar. La pobreza social concentrada en el hábitat tiende a degradarlo y este hábitat erosionado se convierte –a su vez– en factor adicional de la pobreza; es decir, un círculo sin fin de la pobreza.

Las ciudades de pobres son ciudades con baja capacidad de integración social y espacios públicos muy débiles, donde estos espacios se convierten en un ámbito estratégico para el “mundo popular urbano”, tanto como estrategia de sobre vivencia como de socialización, integración y visibilización.

el espacio público aparenta tener una condición autónoma frente a la sociedad productora de la ciudad y de que, por tanto, lo que existen son –en el mejor de los casos– relaciones o funciones entre distintos espacios

físicos y no como resultado de la acción colectiva de los sujetos sociales urbanos que los producen, integran y apropian en la urbe como totalidad.

## **El acoso al espacio público**

En la actualidad el espacio público se encuentra acosado por las nuevas modalidades del urbanismo. Hay una especie de “agorafobia”, asedio, rechazo o desprecio por el espacio público, al extremo de que la población los considera peligrosos y los tiene miedo porque no protegen ni son protegidos. Es un territorio abandonado, incluso, de la disputa social. Su mantenimiento prácticamente no existe o es escaso. Se ha convertido en guarida y no en hábitat (Borja, 2003).

Resultado de este asedio al espacio público, tenemos que la ciudad pierde las posibilidades de construcción y de cohesión sociales, se reduce la participación, se restringe la ciudadanía y se ausenta el estímulo a las prácticas de tolerancia. De allí que los espacios públicos en el nuevo urbanismo de América Latina estén en peligro por:

## **Fragmentación**

La ciudad empieza a vivir una nueva forma de segregación urbana caracterizada por la fragmentación. Se hace obsoleta la segregación caracterizada por la existencia de espacios unifuncionales y estancos (usos de suelo) para la industria, el comercio, la vivienda, la administración bajo el instrumento del “*zoning*”, donde la unidad urbana no se diluye y la ciudad como totalidad no desaparece, porque las partes integran el todo. Y se desarrolla la fragmentación a través de la desarticulación de cada una de los componentes del conjunto urbano, produciendo la ruptura de la unidad urbana.

Castells (1999) llega a proponer que las ciudades son “constelaciones discontinuas de fragmentos espaciales”. De esta manera la ciudad se convierte en un mosaico de espacios inconexos y desarticulados, que tienden a diluir el sentido de unidad desde la perspectiva de las identidades, de la

funcionalidad de sus componentes y del gobierno. La fragmentación lleva al habitante de la ciudad a ser visto como extranjero, porque cuando no camina por los senderos habituales hacia el lugar de trabajo o de residencia y sale de su territorialidad (barrio), inmediatamente se le hace sentir forastero y, por tanto, se le exige identificación, como si fuera necesario un pasaporte para ir de un barrio hacia otro. Ahora nuestras ciudades no son de ciudadanos sino de extranjeros. En otras palabras, la fragmentación ha dado lugar a la foraneidad en la ciudad, así como a la pérdida de los espacios referenciales para la construcción social (espacio público). La pérdida del sentido de pertenencia abona en el sentimiento de foraneidad.

Estas constelaciones se expresan en tipos de urbanización en los lugares diferenciados de la centralidad y la periferia. En la centralidad se vive un doble fenómeno: por un lado, de gentrificación, pero no bajo el esquema clásico del reemplazo de la población de bajos ingresos por la de altos ingresos, –como ocurre en Estados Unidos o Europa– sino más bien por el recambio de la población por negocios de prestigio. Y por otro, de tugurización, a partir de la estrategia popular del pago entre muchos de los costos que la localización central demanda; o sea, mediante el hacinamiento y la densificación. Y en la periferia existen los tradicionales barrios piratas, favelas, villas miserias, pueblos jóvenes, así como los de auto segregación, que son grandes urbanizaciones cerradas y autárquicas con escuelas, supermercados y servicios públicos para los sectores de altos ingresos económicos.

## Segmentación

Ahora como nunca la ciudad se encuentra segmentada, al extremo de que el espacio público no genera el encuentro de los diversos, porque se ha llegado a la situación de que los ricos y los pobres ya no se encuentran en ningún lado, debido a que mientras los ricos viven el tiempo, los pobres lo hacen en el espacio; es decir que los pobres se localizan mientras los ricos cronometran el tiempo real.

Ilustrando la afirmación, por ejemplo, ya no hay posibilidad de que en el sistema escolar puedan encontrarse el rico con el pobre, porque la per-

sona que empezó estudiando en escuela privada terminará en universidad privada y la que empezó en escuela pública terminará universidad pública. En la salud ocurre exactamente igual, hoy con los sistemas de seguro es imposible que en una clínica particular pueda ser atendida una persona que no pague. En la fábrica tampoco se encuentran, porque la unidad productiva esta disociada de la parte gerencial. Al centro comercial solo pueden llegar los que tienen vehículo, por las autopistas urbanas circulan los que pagan peajes, a los clubes sociales y deportivos solo puede asistir los socios, a las nuevas tecnologías de la comunicación acceden los que están en red y a las urbanizaciones cerradas solo la demanda solvente. Sino como entender el conjunto de las urbanizaciones cerradas que nacen en las ciudades, el variado número de centros comerciales ubicados en las periferias o el desarrollo de clubes sociales y deportivos que recrean el espacio público en el ámbito privado.

Con esta segmentación, el espacio público queda circunscrito solo para los pobres, porque los ricos construyen sus propios espacios privados. Los espacios privados son los “espacios públicos” de los ricos. Hoy el espacio público es el espacio de expresión de lo popular. Por eso también se ve acosado.

## **Difusión**

Hoy tenemos una urbanización periférica con baja densidad, centralidades débiles y espacios discontinuos (red global de ciudades) o continuos (áreas metropolitanas), que hacen pensar que estamos pasando del espacio de los lugares al de los flujos, gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación (Castells). En la ciudad de la dispersión o expansiva se hace difícil construir el sentido de pertenencia y de reconocimiento de su unidad, porque la centralidad urbana, como espacio público, se desvanece como factor integrador debido a la dispersión periférica y a que la centralidad adopta la forma de flujo. La ciudad de la dispersión es una ciudad sin centralidad, donde existen espacios discontinuos que impiden el encuentro y donde el sentido de pertenencia se diluye de manera fuerte.

## Inseguridad

Las ciudades en América Latina se han hecho altamente inseguras. La violencia impacta a la ciudad en tres de sus condiciones esenciales: reduce el tiempo de la urbe (ciudades y sectores urbanos no de 24 horas), disminuye el espacio (lugares por donde no se puede ir) y reduce las posibilidades de ciudadanía (desconfianza, pérdida del sentido de lo colectivo). De allí que lo que exista es una población temerosa frente a la ciudad y, especialmente, de su espacio público, la proliferación de lugares cerrados (urbanizaciones, comercios), monofuncionales y especializados. Se generaliza los enclaves como búsqueda de seguridad (Giglia, 2001).

## Privatización

Se vive la gestión privada y la privatización del espacio público que se expresa, respecto de lo primero, que el uso de las calles urbanas y autopistas se los haga previo el pago de peajes o que en los parques y plazas cerradas se reserve el derecho de admisión o se permita su uso previo el pago de una tasa a empresas privadas de servicios, que son las que finalmente las administran.

En cuanto a la segunda afirmación, lo que se tiene es el tránsito hacia una cultura a domicilio que se expresa en el cine, el trabajo, la comida, los malls, las urbanizaciones y los clubes. García Canclini señala que la mayoría de los migrantes que llegan a la ciudad de México no migran para vivir la ciudad y su espacio público sino para vivir una cultura a domicilio que reproduce los mismos patrones de consumo de su lugar de origen. Hoy día tenemos una fuerte cultura a domicilio que se apoya en los mismos programas de televisión a lo largo del territorio nacional: la telenovela, las noticias y el deporte.

Proceso que, siguiendo al propio García Canclini (1997: 221), nos permite afirmar que: “El espacio público entregado a la hegemonía del mercado –formado por la concurrencia de actores privados– deviene semi-público, mientras que el espacio privado se publicita públicamente”.



## El espacio público para el nuevo urbanismo

El espacio público debe recobrar el lugar que le corresponde dentro de la estructura de la ciudad, más aún si la ciudad es sinónimo de urbe, lugar de civismo y espacio de la polis. Es un espacio de dominio público, uso social y colectivo, multifuncional, estructurador de la actividad privada y locus privilegiado de la inclusión. Es el espacio que le otorga calidad a la ciudad y el que define su cualidad, de allí que sea un eje estratégico en la nueva ciudad o el nuevo urbanismo.

Hay que defender y transformar el espacio público existente y construir un nuevo espacio público para el nuevo urbanismo, que satisfaga simultáneamente varias funciones y que sea de alta calidad estética. Lo primero es que el espacio público debe recobrar el lugar que le corresponde dentro de la estructura de la ciudad, siguiendo las cuatro condiciones que definen al espacio público: lo simbólico, lo simbiótico, el intercambio y lo cívico.

### Simbólico

Espacio que construye identidad bajo las dos formas: de pertenencia y de rol —muchas veces en contradicción. Así, por ejemplo, un residente tiene identidad de pertenencia y un inversionista de función (obtención de ganancia), lo cual puede producir —en este espacio simbólico constructor de identidades— un conflicto por el tipo de identidades, que si son procesadas adecuadamente pueden canalizar la conflictividad. Pero también simbólico de representación (lo patrimonial) múltiple y simultánea, porque es un espacio donde se representa la sociedad y es un espacio representado por ella, que permiten re-significar lo público y fortalecer las identidades más allá de su ámbito específico y del tiempo presente. De allí que el espacio público tenga, según Monnet (2001: 132) una definición “comunicacional” y otra “funcional” simultáneas, gracias a su condición de soporte múltiple de simbologías y roles.

## Simbiótico

Son espacios de integración social, de encuentro, de socialización y de la alteridad, es un lugar de “simbiosis” donde las relaciones se diversifican, la diferencia se respeta (no la igualdad, porque allí desaparece su sentido) y donde se encuentre la población. Se trata del “espacio de todos”, que le da el sentido de identidad colectiva a la población que vive más allá del lugar y del presente. Esto significa que su condición pública trasciende el tiempo y el espacio, produciéndose un legado transgeneracional y transespacial que define una ciudadanía derivada.

Las políticas de simbiosis son de transporte, de nomenclatura, de mobiliario urbano, de comunicación donde no se trata de disminuir la diferencia sino de respetar la diferencia mediante la inclusión de los diferentes. No se trata que desaparezcan las diferencias porque la ciudad como espacio de la heterogenoidad lo que hace es potenciar la diversidad mediante el encuentro.

## Intercambio

Es un espacio donde se intercambian bienes (tianguis), servicios (comercio), información (museos) y comunicación (*ratting* de sintonía). Espacio de flujos que lleven a mejorar las accesibilidades, velocidades, calidades, tecnologías (Internet). Los espacios públicos son los lugares que mayor carga simbólica tienen y en ese sentido la centralidad concentra la mayoría de los medios de comunicación y tiene una carga simbólica impresionante. A parte de eso están las bibliotecas, universidades, colegios y los símbolos del poder fundamental (político, bancario).

## Civismo

Y finalmente es un espacio Cívico, donde se forma ciudadanía, donde se forma la Polis. Las marchas y concentraciones empiezan o terminan en una

plaza pública, aunque hoy la plaza pública ha sido sustituida por la televisión. El lleno de una plaza, en las campañas electorales, no es como antes una expresión de la masividad del candidato sino una estrategia que lleva a filmar la marcha para reproducirla por la televisión, porque lo que no está en los medios no existe. De todas maneras, es un espacio de formación de ciudadanía y conciencia social que nos lleva a los ejemplos señalados del Zapatismo, las Madres de Mayo o los indígenas ecuatorianos y bolivianos.

## **La centralidad como espacio público**

Los espacios públicos son de diversa índole y tienen distinta escala (barrio, ciudad, región), funcionalidad (centralidad urbana, histórica), tecnología (TICs), siendo el más importante la centralidad urbana porque contiene la mayor escala, la mayor funcionalidad, la mayor población y la mayor conflictividad.

La centralidad urbana se ha convertido en el lugar privilegiado de la tensión que se vive en la ciudad respecto de las relaciones Estado-sociedad y público-privado. Lo es, porque se trata del lugar que más cambia en la ciudad –es decir el más proclive para adoptar mutaciones– y porque es, a nivel urbano, el espacio público por excelencia.

Se trata de un ‘espacio público’ que debe ser reconocido, no por sus partes aisladas (visión monumentalista) o por las calles y plazas (visión restringida), sino por el gran significado público que tiene como un todo para la ciudadanía. Esta condición le convierte en un espacio distinto y particular respecto del resto de la ciudad y, en algunos casos, de la humanidad.

Adicionalmente se trata del “espacio de todos”, puesto que le otorga el sentido de identidad colectiva a la población que vive más allá del centro (espacio) y más allá del presente (tiempo). Esto significa que su condición pública trasciende el tiempo (antiguo-moderno) y el espacio (centro-periferia), produciendo un legado transgeneracional y transterritorial, que produce una “ciudadanía derivada” (por herencia).

Es un espacio público por ser un ámbito de relación y de encuentro, donde la población se socializa, se informa y se expresa cívica y colectiva-

mente. Ello es factible por su condición de centralidad y por la heterogeneidad de funciones, gentes, tiempos y espacios que contiene.

La cualidad de espacio público también se explicita porque no existe otro lugar de la ciudad que tenga un orden público tan definido y desarrollado. Allí están las particularidades del marco legal compuesto por leyes, ordenanzas, códigos e inventarios particulares y las múltiples organizaciones públicas que conforman el marco institucional. Esto significa que la gestión se la hace desde lo público, a través de una legitimidad de coacción, regulación y administración colectivas.

Vivimos la época de la privatización de la gestión pública en todos sus órdenes y llega a tomar partido en el espacio público –como un todo y sus partes– más grande e importante de cada ciudad. Con la entrada del sector empresarial privado (nacional e internacional) hay una tendencia de cambio en los marcos institucionales, modalidades de gestión y políticas. Estas nuevas modalidades de gestión conducen a nuevas formas de construcción de identidades, que llevan a preguntas como las siguientes: ¿Se pulveriza el sentido de lo nacional en lo local? ¿Se fragmenta la integración social por tipos de mercados? ¿La globalización homogeniza las políticas de renovación?

Con esta tendencia, la centralidad urbana empieza a ser víctima del abandono de lo cívico y de la pérdida de su condición de espacio público. Así como también se observa la concentración de la propiedad, la penetración de capitales transnacionales en desmedro del pequeño capital nacional y la reducción del compromiso de la población con la zona; es decir, de erosión del sentido de la ciudadanía.

Las privatizaciones plantean, por primera vez, la discusión entre lo público y lo privado alrededor de la centralidad, lo cual puede llevar a fortalecer las tendencias públicas que tiene, a establecer nuevas relaciones de cooperación entre lo público y lo privado, a incentivar el significado que tiene el “pequeño patrimonio” para el capital y a definir una sostenibilidad económica y social de todo emprendimiento, entre otros. Sin embargo, justo es señalarlo, esta temática trae un núcleo de preocupaciones y discusiones muy importantes, que vinculan a las relaciones de la sociedad y el Estado, en la perspectiva de reconstruir el espacio público de la centralidad.

Por otro lado, según García Canclini (1999: 171), se vive un cambio de la ciudad como espacio público, porque es “en los medios masivos de comunicación donde se desenvuelve para la población el espacio público”. Los circuitos mediáticos ahora tienen más peso que los tradicionales lugares de encuentro al interior de las ciudades, donde se formaban las identidades y se construían los imaginarios sociales. En esa perspectiva, los centros históricos sufren un impacto significativo por la “competencia” que tienen por parte de las redes comunicacionales. Para superar esta anomalía deben actuar como uno de ellos; esto es, operar como un medio de comunicación que potencie su esencia y que, en la necesaria búsqueda de referentes que tiene la población, le lleve a acercarse a las centralidades urbanas e históricas.

La centralidad es el espacio público por excelencia. Pero se homogeniza porque queda como reducto del mundo popular. Pero desde allí se debe actuar. Así como en un momento de la historia de nuestras ciudades le dio la espalada a sus orígenes: el río, el mar, el cruce de caminos, hoy hay que darle la vuelta a la ciudad para ponerle de cara –no de espaldas a su pasado– a partir del espacio público. Y los ejemplos en la región son interesantes y aleccionadores: están las transformaciones urbanas de Guayaquil con su Malecón, Buenos Aires con Puerto Madero, Bogotá con Transmilenio, Lima con la Costa Verde.

## Conclusiones

La ciudad no es el espacio doméstico ni tampoco el espacio privado; es el espacio público. Por eso las viviendas no son la ciudad: uno no sale de la casa para ir afuera, se sale para ir adentro, para ser parte constitutivo del espacio público, para formar un pensamiento cívico. Las fachadas de los edificios no son propiamente de ellos, sino del espacio público; es más, desde el interior de la construcción ni se las ve, cosa que si ocurre desde el espacio público, porque la visión colectiva y el sentido de ciudadanía se los construye allí.

No hay que olvidar que el espacio público no es autónomo de la sociedad productora de la ciudad, sino todo lo contrario: es el resultado de la ac-

ción colectiva de los sujetos sociales urbanos y en ese proceso, se constituye la población en ciudadanía y por tanto, la ciudad en comunidad política.

En ese contexto hay que devolverle el espacio público a la ciudad para que sea un espacio público, un lugar de y para todos. La sucesión de plazas, calles, solares, centralidades, centros comerciales y trama urbana, entre otras, deberán convertirse en un sistema de lugares significativos para que le otorguen orden a la ciudad y permitan el encuentro e integración de la población. El espacio público debe volver a ser elemento estructurador de la ciudad, para que vuelva a ser la polis de siempre. Si los “griegos tomaron de donde pudieron un hueco vacío, y lo rodearon de ciudad”, es porque el espacio público organiza la ciudad, construye ciudadanía y permite forjar el pensamiento que le da coherencia a la urbe.

Hoy, desgraciadamente, es todo lo contrario: se toma una ciudad y se la perfora creando un vacío. Así el espacio vacío se hace un no-lugar porque pierde su función y su pensamiento. La plaza termina siendo lo que queda después de poner vivienda, comercio, administración; es el espacio marginal, residual; y lo más significativo: pierde el espíritu de la ciudad. Así, la plaza pública es un producto en vías de extinción dentro del urbanismo moderno. Existe agorafobia.

Producir ciudad es producir espacio público; porque si ello no ocurre, se producirán ciudades sin ciudadanos. En otras palabras, la ciudad es un espacio público, un conjunto de puntos de encuentro, un sistema de lugares significativos, donde la sociedad puede representarse y visibilizarse. Es allí donde se puede hacer más ciudad para más ciudadanos y más ciudadanos para más ciudad.

## Bibliografía

- Arraigada, C. 2000 *Pobreza en América latina: nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Ávalos, A. 2002 “Migraciones e integración Regional” (Caracas: CAF; Mimeo).
- Augé, M. 1998 *Los no lugares, espacios del anonimato* (Barcelona: Gedisa).

- Beck, U. 1998 ¿Qué es la globalización? (Barcelona: Paidós).
- Bohigas, O. 2003 “En defensa de la de la urbanidad” en Borja, J.; Muxi, Z. *Espacio Público: ciudad y ciudadanía* (Barcelona: Electa).
- Bourdieu, P. 1999 *La miseria del Mundo* (Madrid: Akal).
- Borja, J. y Castells, M. 1998 *Local y Global* (Madrid: Taurus).
- Borja, J. 1988 *Descentralización y participación* (Madrid: IAEL).
- Borja, J.; Muxi, Z. 2003 *Espacio Público: ciudad y ciudadanía* (Barcelona: Electa).
- Carrión, F. (ed.) 2015 *El giro a la izquierda en los gobiernos locales en América Latina* (Quito: Quinta Avenida).
- Carrión, F. (ed.) 2002 *El regreso a la ciudad construida* (Quito: FLACSO).
- Carrión, F. (ed.) 2001 *Centros Históricos de América Latina y El Caribe* (Quito: Ed. UNESCO/BID/SIRCHAL).
- Carrión, F. (ed.) 1994 “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana” en *Revista Pretextos* (Lima).
- Carrión, F. (ed.) s/f. “La plaza: ¿Un producto en vías de extinción?” Disponible en: [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/527](http://works.bepress.com/fernando_carrion/527).
- Castells, M. 1999 *La era de la información* (Barcelona: Siglo XXI).
- CEPAL 2001 *Panorama Social* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Ciccolella, P.; Mignaqui, I. 1999 “Prologo” en Sassen, S. *La Ciudad Global* (Buenos Aires: EUDEBA).
- Dascal, G. 2003 “Reflexiones acerca de la relación entre los espacios públicos y el capital social” (Santiago: Mimeo).
- García Canclini, N. 1997 *Culturas híbridas* (Buenos Aires: EUDEBA).
- García Canclini, N. 1999 *La globalización imaginada* (Buenos Aires: Paidós).
- Giglia, Á. 2001 “Introducción: la nueva segregación urbana”. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 19: 7-12.
- Fuentealba, V. et al. 2000 ¡Manos a la obra! Guía para la gestión participativa de espacios públicos (Santiago: Editorial Sur).
- HABITAT 1999 *La pobreza urbana: un reto mundial. La declaración de Recife* (Ciudad SI: Editorial Hábitat).

- León, S. 1997 “Conceptos sobre espacio público, gestión de proyectos y lógica Social: reflexiones sobre la experiencia chilena” en *Revista EURE* (Santiago de Chile).
- Mac Donald, J. 2003 “Expresión de la pobreza en la ciudad” (Santiago de Chile: CEPAL; Mimeo).
- Monnet, J. 2002 “Espacio público y lugares comunes en la Ciudad de México y Los Ángeles” en *Revista Perfiles Latinoamericanos* N° 19 (México).
- Mprevot, M. 2001 “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades” en *Perfiles Latinoamericanos* (México: FLACSO-México).
- Munford, L. 1964 *La ciudad en la historia* (s/d.).
- Roberts, B. 1978 *Cities of peasants. The political economy of urbanization in the Third World* (Londres: Edward Arnold).
- Robertson, R. 1992 *Globalization: Social Theory and Global Culture* (Londres: Sage).
- Sassen, S. 1997 “Las ciudades en la economía global”. Ponencia presentada en simposio: La ciudad latinoamericana y el Caribe en el nuevo Siglo (Barcelona).
- Sassen, S.; Saskia y Patel, S. 1996 “Las ciudades de hoy: una nueva frontera” en *Era urbana* N° 1 Vol. 4 (Quito: PGU).
- Sjoberg, G. 1988 *Origen y evolución de las ciudades* (México: UNAM).
- Segovia, O.; Dascal, G. 2002 *Espacio público, participación y ciudadanía* (Santiago de Chile: Ediciones sur).
- Silva, A. 2000 *Imaginarios urbanos* (Bogotá: Tercer Mundo Editores).
- Wirth, L. 1988 *El urbanismo como modo de vida* (México: UNAM).





### III. Política y gestión



# **Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Prácticas significativas en España<sup>1</sup>**

Joan Subirats<sup>2</sup>

## **Introducción. La ciudad y lo urbano en el cambio de época**

La ciudad es un ámbito esencial a la hora de intervenir y experimentar en momentos en que están en marcha grandes cambios y en los que las respuestas convencionales no parecen funcionar. El ámbito urbano es, por su condición de espacio donde la gran mayoría de las personas desarrollamos lo fundamental de nuestra existencia, el lugar apropiado para poner en marcha procesos de transformación social orientados a la modificación de ideas y de prácticas sociales alternativas. En una anterior contribución en este mismo marco del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre el Derecho a la Ciudad (ver volumen dedicado al Seminario de México de febrero de 2014), tuve ocasión de referirme a la evolución sobre el concepto de políticas urbanas y el debate sobre “lo urbano” y su especificidad.

Partíamos de la hipótesis de que no hay una definición clara de lo que se entiende por políticas urbanas. De un lado, se pueden entender las políticas urbanas como aquellas que tienen lugar en la ciudad: los problemas se explican porque surgen de un marco urbano determinado. Del otro, se entiende que los problemas se determinan alrededor de ciertos colectivos (jóvenes,

---

1 Esta contribución forma parte y se nutre de la investigación “Políticas urbanas en el escenario del 2015”, POLURB, dentro del Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental, del VI Plan de Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, en el subprograma de Investigación Fundamental no orientada (SEC CSO2011-28850).

2 IGOP-UAB.

ancianos, inmigrantes), que (“casualmente”) viven en la ciudad. Según esta lógica, los problemas típicamente urbanos (delincuencia, pobreza, etc.) no son fruto de la ciudad sino de otras dinámicas generales que sobrepasan los límites urbanos, pero se expresan con mayor intensidad en las ciudades. La globalización ha conllevado un “renacimiento” de las ciudades como actores económicos y también en los ámbitos culturales y políticos. Sin embargo, con la paradoja de que esa revalorización no siempre viene acompañada de los recursos necesarios para hacer frente a dinámicas de grandes actuaciones e intereses que se escapan de su capacidad de control. En el escenario del gobierno multinivel y en momentos que podemos calificar como de cambio de época, parece necesario repensar las fórmulas de gobernabilidad general.

En recientes investigaciones sobre la realidad urbana en España (Cucó, 2013; Iglesias et al., 2012; Subirats-Martí, 2014), se han constatado los límites de una concepción estrictamente urbanística, exclusivamente institucional y estrechamente local de las políticas urbanas. Así, entendemos que cuando hablamos de políticas urbanas de nuevo tipo, pretendemos contribuir al análisis y conformación de políticas que encuentran su objeto en la esfera territorial en la que se desarrollan, y en la concatenación y articulación de políticas sectoriales que se despliegan en ese territorio, y en el solapamiento de las políticas e intervenciones procedentes de distintas esferas de gobierno (supraestatal, estatal, autonómica y local).

En resumen, las políticas públicas locales en España se han configurado en estos últimos treinta años alrededor de los ejes de desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas, añadiendo una dimensión transversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos las transformaciones han sido muy grandes. El problema es su excesiva dependencia de una esfera de gobierno caracterizada por su bajo nivel de recursos y por su posición periférica en un entramado de gobierno multinivel. Por ello, nuestra hipótesis es que es necesario reforzar y repensar las políticas urbanas como marco donde situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel, buscando dinámicas de sostenibilidad compleja, en línea con lo que ha ido denominándose resiliencia urbana (Batty & Cole, 2010; Coaffee, 2010; Jones & Mean, 2010). Todo

ello, además, aderezado por los evidentes efectos que Internet genera en la vida cotidiana de personas y organizaciones y por las perspectivas, inciertas pero muy significativas, que su aplicación en la gestión urbana puede implicar (Caragliou, Del Bo & Nijkamp, 2009).

## **¿Cómo afrontan las ciudades la crisis y el cambio de época?**

Las ciudades no quedan al margen del cambio de época (Baumann, 2000; Subirats, 2011). Puede comprobarse cómo en toda Europa y más específicamente en España, la estructura urbana, donde vive ya la gran mayoría del país (76% según datos IVIE-BBVA, 2010) se ha visto muy afectadas por el contexto de crisis y de cambio de época en el que se encuentran inmersas desde hace algunos años. De entrada, las primeras reacciones apuntaban a una situación episódica, pero en la práctica la situación ha ido tornándose estructural, y está obligando a modificar muchos de los parámetros sobre los que se había ido funcionando desde el advenimiento de la democracia a finales de los años setenta (de crecimiento continuo y de incrementalismo en los presupuestos de las instituciones públicas) (Subirats & Martí-Costa, 2014). Los cambios sociales generados por los efectos de la globalización económica y de la revolución tecnológica (deslocalizaciones de industrias, sustitución empleo, entre otros), junto con el fin de la burbuja inmobiliaria tras la crisis financiera mundial, se hicieron notar rápidamente en las ciudades españolas. Las estructuras sociales y familiares se han ido tornando más frágiles, crecen las vulnerabilidades, y empiezan a decaer las capacidades de los poderes públicos para compensar esas situaciones de riesgo y exclusión. La falta de políticas públicas de vivienda en España ha sido una constante, como lo fue la política de incentivos fiscales para la compra privada de las viviendas (López-Rodríguez, 2010). El aparente buen momento económico y las facilidades financieras para el acceso al crédito, condujo a muchas personas a hipotecarse. La pérdida de empleo, la reducción de salarios, ha ido generando una gran oleada de desahucios, incrementando así la problemática social, ya que, como es bien sabido, el tema de la vivienda es clave para evitar situaciones de exclusión.

Los gobiernos locales, por otra parte, habían ido asumiendo problemas, temas o demandas que no encajaban en su repertorio tradicional de servicios de atención básica o primaria, aprovechando una coyuntura económica favorable. La agenda urbana se tornó más compleja, incorporando nuevas iniciativas en temas educativos, culturales, sociales o de salud comunitaria. A medida que fuimos avanzando en el nuevo siglo y los efectos de la crisis fueron dejándose sentir con más fuerza, aumentaron las tensiones entre una dinámica de crecimiento en la complejidad de los problemas urbanos, con una mayor densidad en la articulación entre políticas en el ámbito local, y las dificultades de los gobiernos locales de proveer los recursos necesarios para asumir esas nuevas tareas y compromisos. Los gobiernos locales fueron así enfrentándose con la dura realidad de una agenda de servicios a las personas mucho más extensa, un gran aumento del desempleo, una fragilidad social y familiar notable por la gran generalización del endeudamiento hipotecario, unas exigencias de cobertura de servicios básicos en municipios que habían crecido significativamente, y, en cambio, con capacidades de obtención de recursos cada vez más limitadas.

En este escenario, los gobiernos locales españoles han adoptado distintas estrategias y relatos sobre cómo afrontar la crisis (Subirats & Martí-Costa, 2015). Algunos, tratan simplemente de capear el temporal, esperando que finalmente puedan recuperarse las estrategias tradicionales de gasto público y de legitimación popular de su gestión. Otros quieren aprovechar la coyuntura, reforzando las estrategias neoliberales que se anidan en las dinámicas de austeridad que propicia la Unión Europea. En otras podemos observar una mezcla de esas estrategias, y se combina todo ello con la tolerancia o incluso con la incentivación institucional de las iniciativas de innovación social surgidas desde la ciudadanía, cuando tratan así de responder de manera más o menos autónoma a las necesidades colectivas que desde los poderes públicos no logran satisfacerse.

No es extraño pues que, ante la imposibilidad de seguir manteniendo la lógica de “*politics as usual*” en el escenario local, hayan ido creciendo los debates sobre nuevos temas como la ya mencionada resiliencia urbana (Ahern, 2011), las alternativas de la economía cooperativa y social (Catani, Coraggio & Laville, 2009), sobre las potencialidades de las “*smart*

*cities*” (Nam & Pardo, 2011), sobre el concepto de lo común (Gidwani & Baviskar, 2011) o, más en general, sobre la necesidad de innovar, buscando nuevos formatos de decisión y participación democráticas. Las agendas urbanas se han hecho más plurales y complejas. Y en respuesta a ello, las políticas urbanas han asumido una mucha mayor extensión y urdimbre en estos últimos años. Ya no basta el urbanismo para abordar los problemas urbanos. Sino una estrategia de políticas urbanas propia, sin procesos de implicación social, los gobiernos locales pueden ver sometidas sus dinámicas por parte de agentes externos que acaban dictando proyectos y estableciendo ritmos.

## ¿Innovación social urbana? Criterios de significatividad

En este contexto, desde múltiples instancias, se ha propiciado la innovación social. Este no es el espacio para tratar en profundidad un tema que acumula una gran cantidad de material y de controversia (Gurrutxaga, 2013; Moulaert et al., 2013). Nos limitaremos a incorporar algunos elementos analíticos antes de entrar en lo que más nos interesa aquí: la innovación social urbana y sus manifestaciones más significativas en el escenario de las grandes ciudades españolas.

Un primer y significativo precedente en temas de innovación es Schumpeter (Schumpeter, 1974), quien proponía que, ante la recurrencia de las crisis económicas en el modelo capitalista, un factor de renovación esencial es algún elemento (mercancía, proceso productivo, nuevos mercados o nuevas materias primas) que permita inaugurar un nuevo ciclo. La innovación y las personas o colectivos capaces de propiciarla (emprendedores) serían factores clave de renovación productiva y económica. No es pues extraño que, en la actual situación de cambio de época, hayan reaparecido con fuerza ese tipo de planteamientos y se busque en la idea de “innovación social” un factor de cambio que antes podía encontrarse más fácilmente en la esfera estatal o estrictamente mercantil (Mulgan, 2006; 2007).

En la ingente literatura que se ha ido acumulando en los últimos años al respecto, aparece un cierto consenso en definir la innovación social



como los procesos sociales que tratan de responder a problemas o demandas sociales. Este es el planteamiento de la OCDE o la Unión Europea en sus últimos documentos (OCDE, 2011; European Commision, 2010), para quienes la innovación social se da cuando se identifican y generan la provisión de nuevos servicios que mejoren la calidad de vida de personas y comunidades; identificando y generando nuevas esferas de trabajo, nuevas formas de participación, tanto desde la perspectiva de la producción como del consumo. En este tipo de planteamiento se asume que se trata habitualmente de nuevos procesos que tratan de satisfacer necesidades no cubiertas por el mercado, o no disponibles para las poblaciones afectadas, y tampoco son cubiertas de manera suficiente por las instituciones públicas.

En efecto, desde planteamientos desde la literatura económica y del *management*, las propuestas de innovación se han vinculado a otros significados, más complejos y poliédricos, calificados como “*wicked-problems*” (Brugué, Blanco & Boada, 2014; Ritter & Webber 1973; Waagenar, 2007; Weber & Khademian, 2008); esto es, bloqueos o insuficiencias de los planteamientos más convencionales en el campo de las políticas públicas. Así, se ha incorporado prácticas sociales de carácter voluntario, procesos de cooperación ciudadana surgidos fuera de la lógica mercantil, y que adoptan una lógica “pública” (aunque no forzosamente institucional) (Martínez, 2012; Nesta, 2009). De esta manera, la innovación social se sitúa en el espacio de interrelación entre Estado, mercado y sociedad civil. Se asocian así a esa lógica de innovación social elementos como la gobernanza, los partenariados público-privados, el fomento de emprendedores vinculados a servicios o prestaciones sociales, experiencias y prácticas de gestión ciudadana o iniciativas de los movimientos sociales en los escenarios locales. En esa línea han aparecido muchas iniciativas y espacios de formación e incentivación de esas nuevas prácticas de emprendeduría e innovación social en centros y escuelas de formación empresarial o en entidades y organismos multilaterales.<sup>3</sup>

¿Son aplicables estos elementos básicos al campo más específico de la innovación social urbana? Entendemos que sí, ya que en los últimos

---

3 Por ejemplo, BID.

años comprobamos como las iniciativas de los organismos multilaterales, de empresas de servicios y de operadores tecnológicos en el campo de las políticas y las estructuras urbanas no dejan de proponer e incentivar estrategias de este tipo (Gerometta et al., 2005; Moulaert et al., 2005; Moulaert & Sekia, 2003)

Nuestro planteamiento aquí no es seguir ese filón de iniciativas, sino más bien tratar de explorar hasta qué punto podemos analizar y sistematizar procesos de innovación social urbana que van más allá de los planteamientos más contemporaneizadores con las estrategias neoliberales propiciadas desde los organismos multilaterales o desde planteamientos como los de *Big Society* (Gran Bretaña) o “Sociedad Participativa” (Holanda) (Subirats, 2014; Martínez, 2012). Para ello proponemos establecer primero una serie de parámetros que nos permitan diferenciar las experiencias que nos interesan, para luego tratar de contrastar esos criterios con las experiencias recogidas en nuestra investigación en cinco grandes ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Bilbao).

¿Cómo podemos definir innovación social en políticas urbanas? Según “Civersity”,<sup>4</sup> puede considerarse una práctica como significativa si: a) surge como respuesta a una vulnerabilidad social detectada en la ciudad; b) propone una nueva definición social de la situación urbana (*re-framing*); c) aspira a lograr tanto reconocimiento social (acumulación de fuerzas) como expresión institucional (orientación reformadora/transformadora); d) incorpora a su diagnóstico y a su propuesta el posible impacto que los mismos puedan tener sobre otras escalas espaciales, sin considerar tales impactos como externalidades.

---

4 “Propuesta para la identificación de prácticas significativas”, de Civersity-UPV/EHU, 4 de julio de 2013. Borrador en el marco de POLURB 2015 (ver nota 1), una investigación que dirige un equipo del IGOP liderado por Joan Subirats y en el que participan diversas universidades españolas: Universidad del País Vasco, Universidad Pablo Olavide de Sevilla, Universidad de La Rioja, Universidad de Valencia, Universidad de Murcia, Universidad de Zaragoza, y en la que se analizan las diez ciudades más pobladas del país. La investigación, tras dos años de análisis de datos y de entrevistas a los principales actores políticos, económicos y sociales de las ciudades mencionadas, está en curso de finalización, incorporando experiencias innovadoras surgidas de los movimientos sociales urbanos, con o sin la complicidad institucional. Pueden verse primeros resultados en Subirats-Martí (2014; 2015) en <http://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=factoriaideas&id=216&cat=2&ti=1&cidm=>>.

Desde otras perspectivas (Lauritzen, 2013; Young Foundation, 2012), se define como ejemplos de innovación social “nuevas soluciones (productos, servicios, modelos, procesos, etc.) que simultáneamente sirven de respuesta a necesidades sociales (de manera más efectiva que las hasta entonces existentes) y que encaminan hacia nuevas o superiores capacidades y relaciones, y hacia mejores usos de las disponibilidades y recursos”. Las innovaciones sociales serían pues beneficiosas tanto por sus resultados para la sociedad en su conjunto como por el hecho de aumentar la capacidad de actuación autónoma de los actores sociales en el escenario urbano. Se ha mencionado asimismo desde miradas más críticas (Martínez, 2012; 2013), la importancia de incorporar criterios de mejor inclusión social de los grupos excluidos en diversos ámbitos de la sociedad, modificando así las dinámicas de las relaciones sociales, incluyendo las relaciones de poder. Insistiendo, de esta manera, en la necesidad de incorporar criterios de cambio institucional efectivo en las dinámicas o ejemplos de innovación.

A partir de todos estos elementos, nuestra investigación (ver nota 1) ha partido de la definición de ciertos criterios básicos que desde nuestro punto de vista, debería cumplir una experiencia determinada para poder ser considerada como una “práctica significativa de innovación social en políticas urbanas”. Estos criterios son los siguientes:

- Novedad. Uno de los ejes vertebradores de una práctica significativa para ser considerada como tal sería la incorporación (o el rediseño profundo) de las temáticas o la metodología de forma creativa, original y/o novedosa. Cabe señalar que la innovación no solo se refiere a los procedimientos y soluciones, sino también a las problemáticas, los grupos o personas afectadas, el ámbito territorial elegido, etcétera.
- Estrategia. La perspectiva u orientación estratégica se puede caracterizar, por un lado, como aquella acción que tiene como objetivo la debilitación de los factores que provocan situaciones de vulnerabilidad (económica, ambiental, social, relacional o política). Se trata por tanto de ir más allá de dinámicas estrictamente reactivas o circunstanciales. Por otro lado, la orientación estratégica puede conllevar procesos de capacitación o empoderamiento de los colectivos o personas en situación de vulnerabilidad.

- Integralidad o transversalidad. Consideraríamos aquí el hecho de generar o producir transformaciones estructurales o, en su caso, actuaciones coyunturales que traten de evitar su aislamiento. Partiendo de la idea de que la perspectiva de vulnerabilidad adoptada en nuestra investigación quiere incorporar una mirada multifactorial, este requisito se refiere a la necesidad de que toda práctica significativa aborde al menos dos grandes campos de vulnerabilidad en este cambio de época. Es decir, si entendemos que las situaciones de creciente vulnerabilidad urbana están provocadas por la acumulación de distintos factores (del hábitat urbano, de la subsistencia económica, de la exclusión social o de la falta de respuesta institucional y de participación ciudadana), una acción significativa sería aquella que abordase de forma suficientemente integral el conjunto o una buena parte de los factores que intervienen en la configuración de dicha situación.
- Efectividad. La producción de impactos sociales tangibles, positivos y no circunstanciales que mejoren la situación previamente existente. Una práctica significativa debería perseguir tanto la consecución de los objetivos marcados, como la sostenibilidad en el tiempo del impacto que se produce (tanto si ello conlleva la continuidad de la práctica como si no). No se trata solo de tener buenas ideas, sino de llevarlas a la práctica.
- Participación y empoderamiento social. Una intervención significativa, en la perspectiva adoptada, debería estructurarse implicando a los actores sociales en el diseño, implementación y/o evaluación de la práctica mediante procedimientos y/o mecanismos que fortalezcan y (re) establezcan vínculos y redes comunitarios. Sería importante considerar como han variado las relaciones de poder previamente existentes y hasta qué punto esa práctica genera un afianzamiento de las capacidades generales de agencia social.
- Fundamento y respuesta a vulnerabilidades. Necesariamente, la significatividad de la práctica será mayor si parte de criterios explícitos sobre el diagnóstico, la implementación y la evaluación de las acciones emprendidas. Ello implica disponer de un diagnóstico de las necesidades, elaborado teniendo en cuenta a los actores implicados y la consistencia

entre ese diagnóstico y la elaboración de la acción (diagnóstico, diseño e implementación).

- Transferible. En la medida en que uno de los sentidos de este trabajo de sistematización de prácticas significativas de innovación social en políticas urbanas es examinar el grado en que se está produciendo un cambio en las políticas urbanas en España a partir del cambio de época en el que estamos inmersos, la replicabilidad o transferibilidad de tales prácticas parece un elemento importante a tener en cuenta. En efecto, la capacidad de acumulación de las acciones es en sí mismo significativo. Los casos deberían ser, por lo tanto, transferibles y adaptables. Deberían ser experiencias acumulables, que puedan servir de referencia en el propio ámbito territorial o social en el que han surgido, y en otros contextos. Para ello, conviene analizar si disponen de documentos o de otros instrumentos que permitan un seguimiento de la práctica en todas sus fases.
- Pluralismo. Un elemento fundamental de la acción social en el campo de las políticas urbanas es la consideración del conflicto y la diversidad como elementos consubstanciales de los procesos urbanos y sociales, que pueden constituir fuentes importantes de creatividad e innovación. Los casos seleccionados no deberían pretender, por lo tanto, evitar u ocultar dichos conflictos, sino gestionarlos y positivarlos. Ello implica habitualmente ajustar la acción a la diversidad de posiciones, intereses, perspectivas, etc., yendo más allá de la homogeneización de planteamientos o soluciones.
- Escalabilidad. Los procesos de vulnerabilidad generaos por la crisis y el cambio de época y analizados en la investigación, apuntan a su multidimensionalidad, en un escenario crecientemente globalizado. Desde esta perspectiva, una práctica significativa sería aquella capaz de involucrar distintas escalas de conflicto y de acción, implicando actores en distintas esferas territoriales y de gobierno que tengan que ver con el tema objeto de la acción, fortaleciendo el debería emprender acciones implicando al máximo de agentes (departamentos, áreas, entidades, instituciones, etc.) que trabajan en el trabajo en red.

Estos criterios, con su mayor o menor presencia en las experiencias, podrían constituir los rasgos fundamentales que permitirían identificar prácticas significativas, que permitan hablar de innovación en las políticas urbanas en este cambio de época.

Al margen de estas características generales, podemos asimismo incorporar otros criterios a tener en cuenta, como podrían ser su surgimiento desde la iniciativa social, o su capacidad de generar nuevos relatos, su énfasis en las lógicas de reciprocidad o de mutualismo, que podrían considerarse asimismo como elementos a considerar en nuestro análisis. Estos aspectos podrían considerarse como complementarios, y por tanto servirían para reforzar la significatividad política y social, incorporando más grosor analítico al conjunto de prácticas que acaben tomándose en consideración.

## **Algunas experiencias significativas analizadas**

A partir de estos criterios, se detectaron un conjunto de ocho experiencias en las cinco ciudades consideradas (Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia y Bilbao). Nos limitaremos aquí a explicar brevemente esas experiencias, entendiendo que se trata de una investigación aún en curso y que este constituye un avance de lo ya analizado.<sup>5</sup>

### **Barcelona. Can Batlló**

Can Batlló es un antiguo y gran espacio industrial que al paralizar su actividad fue objeto de recalificación urbanística. Se permitía así que parte de su superficie fuera dedicada a la construcción de viviendas para personas de alto nivel adquisitivo, mientras que otra parte se dedicaría a equipamientos públicos. La crisis inmobiliaria del 2007 y la falta de recursos públicos paralizaron ambas iniciativas. Los vecinos, que llevaban reclamando esos

---

<sup>5</sup> Se utiliza aquí la información recogida por los distintos equipos que participan en POLURB (ver notas 1 y 2), y que está pendiente de publicación: Subirats-Martí, “Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades” (2015).

espacios desde hacía muchos años, junto con nuevos activistas surgidos del movimiento okupa, del movimiento cooperativista y del 15M (Indignados), aprovecharon la proximidad de las elecciones municipales, y fijaron una fecha (11 de junio de 2011) en la que ocuparán el espacio si no obtenían respuestas a sus reivindicaciones. Llegó la fecha y el nuevo gobierno municipal pactó con la propiedad del espacio y con el movimiento vecinal y cedió una parte del espacio. En estos casi cuatro años “Can Batlló” aparece como una práctica comunitaria que hace aflorar un espacio de nueva institucionalidad. En efecto, uno de los puntos clave es el referido a las formas de gobernar y de gestionar la ciudad. Can Batlló se sitúa en el marco de la autogestión, marcando un campo de juego en el que las dinámicas de intermediación y control por parte de las instituciones resultan más complicadas de mantener, lo que genera desasosiego por parte institucional y mantiene al colectivo en la tensión de tener que ir asumiendo los nuevos retos que se les plantean. El caso es asimismo relevante por su capacidad de expresar nuevos escenarios de vinculación entre los movimientos vecinales de largo recorrido, y los nuevos movimientos sociales urbanos, incorporando además contenidos técnicos muy relevantes, en el campo de la economía social y en el campo de la arquitectura y de diseño urbano. Este entramado confiere a la experiencia un rasgo de “referente”, que la propia evolución de los hechos corrobora, en el sentido de sistematización, documentación y capacidad de análisis de su propio recorrido (ver Video “Como un gigante dormido. Can Batlló y las ciudades imaginadas” en <http://www.lacol.org/?p=2913>). Can Batlló es ya ahora un referente de innovación social urbana en Barcelona y en muchas otras ciudades catalanas y españolas.

### **Barcelona. Plan Buits**

El Plan BUIITS (Vacíos urbanos con implicación territorial y social) es una iniciativa impulsada por el Ayuntamiento de Barcelona desde 2012. Esta política municipal tiene como objetivo dinamizar y reintegrar solares o espacios vacíos urbanos a la ciudad a través del desarrollo de actividades y usos

temporales favoreciendo la participación y la implicación ciudadana en la definición y gestión de esos espacios. La iniciativa se desarrolló a partir de un concurso abierto a las entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro para que propusiesen actividades y usos temporales. Una entidad podía presentarse sola o de forma conjunta con otras organizaciones. Las bases del concurso preveían que las actividades y usos de los 19 solares de propiedad municipal que se ponían a disposición, podían ser de diferentes ámbitos: educativo, deportivo, lúdico o recreativo, y cultural o artístico, ambiental o paisajística, social o comunitario. Condiciones clave del proyecto eran la condición que las actividades debían ser temporales (un máximo de tres años) y autosuficientes con infraestructuras fácilmente desmontables. Al final, sobre los 19 emplazamientos propuestos, 30 organizaciones sin ánimo de lucro presentaron un total de 42 proyectos para gestionar y proponer usos y actividades temporales en los solares vacíos. La Comisión de evaluación cedió la gestión de 12 solares vacíos. Los otros 7 quedaron finalmente desiertos porque no se habían presentado entidades o los proyectos propuestos no respetaban los requisitos o eran insuficientes para dinamizar el espacio. Una gran mayoría (+60%) plantearon crear huertos urbanos o incorporan este tema en sus actividades. En la mitad de los proyectos está presente la Asociación de Vecinos de la zona, siempre en conexión con otros colectivos. Los proyectos parten todos ellos de la implicación vecinal, de tal manera que se pueda pasar del “espacio concebido” (jerárquicamente por autoridades/expertos), al “espacio vivido” (pensado y puesto en funcionamiento por los vecinos y sus aliados, desde cero). La experiencia, aún en marcha, ha puesto de relieve la significación que tiene la existencia de una red social pre-existente que pueda impulsar la iniciativa o sumarse a ella, para asegurar que en poco tiempo este tipo de experiencias puedan tener ciertos frutos. Y muestra también las diferencias y tensiones entre los impulsores políticos de la iniciativa “Pla Buits” y la estructura y el funcionamiento administrativo ordinario que no logra encajar esa nueva “pieza” en su estructura ordinaria. El proyecto Plan Buits se erige como un espacio intermedio entre la gestión tradicional de espacios gestionados por la administración y espacios gestionados al margen de la administración. Es también representativa de un urbanismo del “mientras tanto” (a la espera de la recuperación económica).



## Madrid. La PAH

Surgida de las luchas en torno a una vivienda digna que tuvieron lugar durante los años 2006 y 2007, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) nació como respuesta a la emergencia habitacional planteada por el impago de hipotecas de aquellos sectores sociales afectados más duramente por el estallido de la burbuja inmobiliaria y el programa de ajuste estructural impuesto por los sucesivos gobiernos españoles, de distinto color político, en coordinación con la Unión Europea. En febrero de 2009, finalizado el ciclo inmobiliario expansivo, se produjo en Barcelona la fundación de la PAH. Los impulsores fueron un grupo de activistas procedentes, básicamente, del “Movimiento V de vivienda” que desde 2006 venían movilizándose en torno al problema del acceso a la vivienda. En la actualidad, la PAH cuenta con más de 200 plataformas repartidas por todo el Estado español. Nos centramos aquí en la experiencia de la PAH de la ciudad de Madrid.

Las dimensiones del problema habitacional generado en España son fácilmente perceptibles si se atiende a las más de 500.000 ejecuciones hipotecarias que, de acuerdo a las estimaciones de la PAH, han tenido lugar desde 2008 hasta mayo de 2014 (PAH, 2014). La PAH orientó su actuación hacia la modificación de la legislación hipotecaria. Pero, ante las dificultades de transformación del sistema financiero, la PAH amplió la tipología de sus actuaciones priorizando la respuesta a las necesidades más urgentes de la población afectada:

- La presión sobre las entidades financieras en la búsqueda de una solución para las personas desahuciadas o en riesgo de serlo.
- El establecimiento de vínculos institucionales orientados a forzar a la administración a actuar apoyando a las personas afectadas.
- El asesoramiento a los afectados (jurídico y de acción).
- La difusión internacional, desplegando ante diversos organismos una actividad intensa de denuncia y divulgación de la situación de vulneración del derecho a la vivienda en el Estado español.
- Las prácticas activistas/organizativas: defensa in situ de los sectores afectados en el momento del desalojo (campaña Stop Desahucios),

creación de redes de solidaridad en torno a la defensa del acceso a la vivienda, campaña de escraches, recuperación de edificios, etc. En este sentido, resulta muy significativa la creación en 2011 de lo que se denominó “Obra Social de la PAH” centrada en el realojamiento de personas desahuciadas o en riesgo de serlo.

Indudablemente, la PAH se ha visto impulsada por el 15M y, especialmente en Madrid, resultaría imposible entender su nacimiento y devenir sin la referencia a dicho movimiento. Hoy la PAH, junto a las movilizaciones por la defensa de la sanidad y educación públicas, forma parte de esa ola creciente de descontento y movilización sociopolítica que se ha ido articulando paulatinamente dando lugar, al mayor ciclo de manifestaciones y acciones de protesta en España desde el final del franquismo. Por tanto, si bien la razón de ser de la PAH responde a la lucha por el derecho a la vivienda y la conquista de un nuevo modelo de ciudad, sin embargo en su actuar hay una evidente vocación transversal, en la medida que se entiende que la respuesta satisfactoria a estas demandas solo podrá producirse en un marco de profunda transformación económica y política. De ahí su incorporación a otras luchas y su confluencia con otros movimientos sociales (Colau-Alemany, 2012).

### **Valencia. Huertos vecinales de Benimaclet**

Aunque no se trata de un fenómeno exclusivo de Valencia, lo cierto es que no es fácil encontrar ejemplos de grandes concentraciones urbanas donde el espacio agrícola haya tenido una relevancia tan grande en la propia identidad urbana como la Huerta de Valencia. La huerta ha sido la gran damnificada del gran proceso inmobiliario y urbanizador de los últimos veinte años, a la vez que se ha convertido en un espacio disputado por movimientos sociales que proponen otro modelo de desarrollo para la ciudad. Desde luego, las relaciones entre el espacio agrícola y el creciente afán expansionista del urbanismo valenciano no han sido armónicas, sino todo lo contrario, pues hemos asistido en las últimas décadas a una pre-

sión sobre los terrenos agrícolas que no ha podido sobrevivir a la fiebre urbanizadora, con la desaparición de una parte significativa de la actividad agraria y de los propios terrenos de huerta Sin embargo, desde hace aproximadamente cuatro años, el área metropolitana de Valencia experimenta el crecimiento de una forma relativamente nueva de hacer agricultura. Se trata de los huertos colectivos que se desarrollan por doquier y conviven con otras formas de agricultura urbana y periurbana, que se dan tradicionalmente en la ciudad tanto en su forma comercial como espontánea. El término compuesto “huerto urbano” se ha ido imponiendo frente a otros más precisos para referirse a una diversidad de experiencias de agricultura colectiva tanto urbana como periurbana e incluso metropolitana. Pero lo que parece cierto es que todas las experiencias denominadas así responden a tres características:

- Son colectivos. Se trata de una o varias parcelas unitarias que han sido divididas en subparcelas de entre 20 y 150, adjudicadas en uso y nunca en propiedad a los diferentes huertanos. Esta cesión puede ser en alquiler o gratuita, con fines lucrativos, con fines sociales o lúdicos. Además, cuentan con zonas comunes y servicios comunitarios. La propiedad de estas puede ser privada (terrenos alquilados o cuyo propietario ha organizado los huertos para alquilarlos con fines lucrativos) o pública.
- El cultivo no tiene una finalidad comercial. El cultivo es la actividad de los huertos, pero este se destina al autoconsumo. La finalidad de los huertos urbanos es social, lúdica e incluso formativa, pero los cultivos no se destinan a la venta salvo excepciones.
- Son urbanos en sentido amplio. Se emplazan dentro de la ciudad o en zonas agrícolas a pocos minutos de un núcleo de población. Ello es porque el destinatario de las iniciativas es el vecino de la urbe, que no se dedica a la agricultura profesionalmente, y que encuentra la actividad como una práctica saludable y entretenida.

En este sentido, se trata de una actividad productiva desarrollada más o menos autónomamente, que plantea un modelo diferente de ciudad y, por extensión, de sociedad.

La iniciativa de los Huertos Vecinales de Benimaclet surgió de la Asociación de Vecinos para promover y difundir la agricultura como herramienta de conocimiento y respeto del medio local y global; poner en valor el saber de la agricultura tradicional y la agricultura ecológica; potenciar el contacto e intercambio intergeneracional y el conocimiento y respeto a las diferencias; y acercar a los vecinos del barrio la posibilidad de cultivar sus propios alimentos y mantener el uso agrícola tradicional de lo que queda de la huerta de Benimaclet. Supone, además, un ejemplo de alternativa al modelo de desarrollo urbano que ha seguido Valencia en las últimas décadas (ver <<http://www.huertosurbanosbenimaclet.com/>>).

### Sevilla. Corrala La Utopía

Esta experiencia surge de la combinación de dos elementos interrelacionados: por una parte, el impacto de la crisis económica en el acceso al derecho de la vivienda, que ha generado impagos y desahucios, y por otra el acompañamiento del activismo ciudadano desarrollado a partir del 15-M (Indignados). Los sujetos involucrados en la ocupación identifican como factor facilitador de la práctica, el crecimiento de la población con dificultades graves para asegurar una vivienda (fundamentalmente relacionadas con impagos de hipoteca) y el crecimiento del parque inmobiliario sin adjudicación ni venta a consecuencia de la crisis inmobiliaria. Las primeras familias llegaron al espacio de la Corrala en mayo de 2012. Progresivamente se fueron ocupando las 36 viviendas del edificio, propiedad de una constructora y que llevaba casi dos años terminado. A las pocas semanas de su ocupación la propiedad del inmueble vuelve a Ibercaja, la entidad bancaria que financió su construcción. Entre los vecinos eran mayoría las mujeres, casi todas desahuciadas de sus viviendas o con orden de desahucio.

Un doble argumento explica la ocupación, en primer lugar, la particular necesidad de vivienda de cada una de las ocupantes. En segundo lugar, la ocupación se explica como un acto reivindicativo del derecho a la vivienda, una estrategia de ocupación unida a un mensaje político claro y coordinado con grupos y colectivos pertenecientes a movimientos sociales como el 15-M.

La corrala Utopía logra convertirse en referente inexcusable de la vida política de la ciudad, no solo por la densa red de apoyos que se teje en torno a ella, en la que se cuenta con organizaciones institucionales como sindicatos y partidos políticos, sino también por la preocupación que muestran las administraciones por la relación que establecen con esta. Una ocupación organizada desde el corazón del activismo de la ciudadanía como una nueva forma de transformación social ante una crisis que la ciudadanía dice no haber provocado. La experiencia rompe las fronteras de la vida cotidiana como espacio que aloja el conflicto de la necesidad de una vivienda, haciendo colectivo el problema y la solución. A nivel de discursos y percepciones, la Corrala ha generado un proceso de empoderamiento de las mujeres y una estrategia de funcionamiento en red de los movimientos sociales. Un proceso local con repercusión global (ver <<http://corralautopia.blogspot.com.es/>>).

### **Sevilla. El Puma: la moneda social del barrio Pumarejo**

El Puma es una red de moneda social del Casco Histórico Norte (Pumarejo) de la ciudad de Sevilla que nace a partir de un proceso participativo de creación colectiva iniciado en noviembre de 2011. La experiencia se enmarca, como tantas otras existentes en otras ciudades en el llamado sistema de cambio local, sistema monetario local, sistema de intercambio local, sistema de intercambio comercial o sistema de intercambio comunitario (Local Exchange Trading Systems, LETS) que consiste en la creación de redes locales de intercambios o trueques sin ánimo de lucro, en la que los bienes y servicios pueden mercadearse sin necesidad de usar la moneda tradicional. Su creación deriva de diversos factores. En primer lugar, su conexión con el movimiento vecinal del Pumarejo, barrio en el que confluyen acciones y movilizaciones ciudadanas desde los años noventa, en torno a la Casa Palacio del Pumarejo, hoy sede de diferentes organizaciones y asociaciones a las que la Red de Moneda Social Puma está vinculada. En segundo lugar, los objetivos amplios y concretos de bienestar global y bienestar comunitario respectivamente y la práctica concreta del intercambio con una moneda complementaria al Euro que facilite las relaciones interpersonales, le dan

a esta experiencia un carácter innovador, en tanto y en cuanto pretende ser una alternativa a las prácticas de consumo tradicionales/oficiales y en la recuperación de la ayuda mutua y solidaria como principio vertebrador de las relaciones interpersonales, y la vida en el barrio. Actualmente la red está formada por un grupo de personas procedentes de diferentes ámbitos: desde movimientos sociales, proyectos de producción y distribución de productos ecológicos o simples ciudadanos y ciudadanas que comparten la idea de una economía justa, ecológica y solidaria. Su objetivo es crear un espacio económico, complementario al euro, que permita a las personas que participan mejorar su calidad de vida y la de su entorno. La red da valor a los recursos y bienes que no son tenidos en cuenta en el actual sistema económico, y los miembros pueden ofrecer a la red sus habilidades. No solo se utiliza la moneda local, el Puma, sino que la red funciona también con trueques directos, préstamos y donaciones. La moneda del Puma es una forma de organizar económicamente a la comunidad de vecinos y vecinas que viven o están vinculados y conectados con el Casco Norte de la ciudad de Sevilla (ver <<http://monedasocialpuma.wordpress.com/>>).

Según se señala (blog: <<http://vivirsinempleo.org>>), las monedas sociales no son meramente un parche a la crisis, sino que proponen un cambio de mentalidad más profundo. De hecho entre la experiencias señaladas por la red de decrecimiento, con objetivos similares encontramos: ciudades en transición, cooperativas integrales, grupos de consumo, movimiento lento, ocupación, bancos de tierras, recuperación de edificios y viviendas vacías, banca ética, ecoaldeas, redes de trueque, bancos del tiempo, redes de intercambio, monedas sociales, entre otras.

Sin embargo, la moneda social es una de las que ha experimentado un mayor crecimiento exponencial a medida que ha avanzado la crisis. Es por ello que se considera una práctica urbana innovadora.

### **Bilbao. Zorrotzaurre**

El modelo de planeamiento empresarial (*entrepreneurial planning*) aplicado en Bilbao, ejemplificado en la exitosa transformación del área de Aban-

doibarra (una antigua y degradada zona portuaria e industrial donde hoy se ubica el Museo Guggenheim) tiene como próximo objetivo una ambiciosa intervención en el área de Zorrotzaurre que fue encomendada a la arquitecta Zaha Hadid, y que se publicito como el “Manhattan de Bilbao”. Se trata de una antigua zona industrial, en declive desde hace más de dos décadas, donde abundan las ruinas industriales y los solares vacíos, con una reducida población habitando en y entre edificios que, en algunos casos, resultan de gran interés arquitectónico. El proyecto de regeneración urbana de Zorrotzaurre impulsado por el Ayuntamiento de Bilbao ha sido fuertemente contestado por un movimiento vecinal que, incluso, ha logrado la impugnación del proyecto mediante sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Por otra parte, aprovechando la crisis inmobiliaria y los pabellones industriales hoy en desuso se han desarrollado a lo largo de una década diversas iniciativas culturales, impulsadas por jóvenes emprendedores y creativos que han hecho de y en Zorrotzaurre una interesantísima experiencia de *creative lab*: artistas, creadores y agitadores culturales se han ido instalando en la zona a la vez que recuperaban talleres y pabellones industriales en desuso, y las propias calles y paredes de la península han servido como soporte para un asombroso despliegue de arte efímero en forma de murales y grafitis.

En el ámbito simbólico, destaca el cambio que se está produciendo en la percepción que se tenía de Zorrotzaurre, principalmente desde otras zonas de Bilbao. Ha pasado de ser considerado una zona básicamente industrial a transmitir que en ella, al igual que en otros barrios, existe un vecindario con un gran sentimiento de pertenencia y con gran interés de incidir en el devenir de su hogar. Algo que en relación al gobierno local y a nivel mediático se ha conseguido principalmente a través de la movilización de los vecinos; pero a lo que también ha contribuido la atracción de personas de otras zonas generada fundamentalmente por la oferta cultural de las iniciativas relacionadas con las industrias creativas.

Asimismo, desde las asociaciones vecinales y las iniciativas culturales también se está realizando un esfuerzo para la promoción de un modelo de transformación urbana más sostenible. En el ámbito social son numerosos los proyectos que han contribuido a la mejora de los recursos y capacidades

de los actores con menos poder. El Pabellón No 6, a través de la autogestión compartida permite “que los propios creadores sean quienes rijan la difusión de sus trabajos, buscando la complicidad del público-espectador-socio del proyecto sin someterse a las limitadas posibilidades que ofrecen los espacios “oficiales” de la ciudad”. Son asimismo, numerosas las actuaciones que desde Zawp se han llevado a cabo para ofrecer oportunidades basadas en la cultura y la innovación a actores que muchas veces son invisibilizados en los modelos de ciudad promovidos desde el sector privado y público. A petición de los propios vecinos, también la asociación Euskaldunako Zubia está poniendo en práctica sistemas de trabajo comunal, conocidas “Auzolan” que en euskera significa “trabajo vecinal”, y nace en el marco de las iniciativas populares y los modos de organización comunitarios. Todo ello nos habla de ese otro Zorrotzaurre posible que poco tiene que ver con el proyecto de Zaha Hadid.

En estos siete casos, detectamos elementos que consideramos significativos desde el punto de vista de los procesos de innovación en marcha en diversas ciudades españolas, al tratar de afrontar la crisis y el cambio de época. En algunos de ellos observamos el intento de responder a factores sustantivos de la supervivencia (vivienda, alimentación, etc.), en otros se responde a la falta de equipamientos cívico-culturales y/o de espacio público, o se buscan formatos alternativos de organización social. El papel de las instituciones es también distinto, más distante o incluso reactivo en unos, más colaborador en otros. En todos ellos el nivel de análisis y sistematización de la experiencia es significativo, buscando así su sostenibilidad y su potencial replicabilidad. Sin duda tienen significación e impacto muy distinto. Pero en todos ellos late la voluntad de ofrecer nuevas respuestas a nuevas preguntas desde lógicas de ecología social de la innovación.

## **A modo de conclusión**

Como puede comprobarse en las páginas anteriores, hemos evitado conectar la perspectiva de la innovación social con dinámicas de carácter individual o de emprendeduría “heroica”. Apuntamos a un “rescate” de la perspectiva innovadora desde una lógica de ecología social. Entendemos



que existen espacios, territorios y entornos que favorecen lógicas de innovación que permiten avanzar en soluciones colectivas que no siempre las administraciones públicas están en disposición de proveer (Blanco-Fleury-Subirats, 2012). Tratamos por tanto de relacionar entornos urbanos y dinámicas innovadoras. Buscando hábitats donde la innovación encuentre oportunidades para su desarrollo. En las instituciones predomina una lógica de regularidad, de seguridad jurídica y de garantía homogeneizadora que no favorece el que surjan nuevas soluciones para nuevos y viejos problemas (Brugué, Blanco & Boada, 2014; Beetham, 1996; Du Gay, 2000).

Desde la esfera social las limitaciones y los constreñimientos son distintos. Se acepta con mayor facilidad que no se conoce la respuesta adecuada ante nuevos escenarios, se está dispuesto a probar y a equivocarse, y por definición, son entornos plurales que buscan alternativas sin corsés institucionales (Can Batlló, La Corrala, El Puma, La PAH). En los casos que hemos reseñado, se observa que, frente a las resistencias del entorno administrativo, las comunidades locales encuentran en su entorno el humus necesario para probar y experimentar. En algunos casos (Pla Buits, Zorrotzaurre, Huertos de Valencia), son las propias administraciones las que se apoyan en la creatividad social para encontrar salidas a bloqueos temporales. Lo relevante, no obstante, es que esas iniciativas sean capaces de ofrecer soluciones o mejoras en relación a las problemáticas a las que tratan de enfrentarse. No estamos en disposición aún de poder evaluar ese conjunto de experiencias desde el punto de vista sustantivo, pero vemos como en algunos casos los impactos son ya muy significativos en términos de mejora de las condiciones de vida o en términos de ampliar el abanico de alternativas. En otros trabajos (Brugué, Blanco & Boada, 2014) se hace referencia a las resistencias culturales, administrativas y entre los propios actores que esas experiencias de innovación generan. Por ello hemos apuntado a la importancia de la sostenibilidad y capacidad sistematización y de replicabilidad de las mismas, a la hora de asegurar su resiliencia.

Finalmente, es interesante destacar que en nuestra perspectiva hemos querido huir de una lógica (notablemente hegemónica en la literatura de innovación social) que subraya los aspectos económico-manageriales, como factores básicos que repercuten en una mejora de la competitividad

(Mouleart et al., 2005). No buscamos aquí, en las experiencias reseñadas ni en la perspectiva adoptada, una forma de reforzar los aspectos institucionales y de gobernanza que han presidido muchos esfuerzos de los organismos multilaterales en relación a la pérdida de peso de las instituciones frente a los nuevos y complejos retos colectivos. (Swyngedouw, 2009). Subrayamos más bien procesos que apunten a lógicas de transformación social, con pleno protagonismo de las comunidades locales. Sin que ello forzosamente implique la hostilidad o la indiferencia de las instituciones. Tratamos, en definitiva, de analizar experiencias de nueva institucionalidad que apunten a lógicas de coproducción de políticas. Apuntando a una nueva concepción de lo público que no quede limitado y circunscrito a la esfera institucional.

## Bibliografía

- Ahern, J. 2011 “From fail-safe to safe-to-fail. Sustainability and resilience in the new urban World” en *Landscape and Urban Planning*, N° 100(4), pp. 341-343.
- Batty, E., Cole, I. 2010 *Resilience and the recession in six deprived communities: Preparing for worse to come?* (York: Joseph Rowntree Foundation).
- Blanco, I.; Fleury, S.; Subirats, J. 2012 “Nuevas miradas sobre viejos problemas. Periferias urbanas y transformación social” en *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen temático, pp. 3-40.
- Brenner, N. 2004 *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood* (Oxford: Oxford University Press).
- Caragliou, Del Bo, Nijkamp 2009 *Smart Cities in Europe* (Ámsterdam: University of Amsterdam). En <<http://ideas.repec.org/s/dgr/vuarem.html>>.
- Coaffee, J. 2010 “Protecting vulnerable cities: the UK’s resilience response to defending everyday urban infrastructure” en *International Affairs* N° 86(4), pp. 939-954.
- Colau, A.; Alemany, A. 2012 *Vidas hipotecadas. De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda* (Madrid: Cuadrilátero Libros).
- Bauman, Z. 2000 *Liquid Modernity* (Londres: Polity Press).

- Beetham, D. 1996 *Bureaucracy* (Buckingham: Open University Press).
- Brugué, Q.; Blanco, I.; Boada, J. 2014 “Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 59, Jun. 2014, pp. 5-34.
- Cattani, A. D.; Coraggio, J. L.; Laville, J. L., 2009 *Diccionario de la otra economía*. (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/CLACSO).
- Cucó, J. (ed.) 2013 *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global* (Barcelona: Icaria).
- Du Gay, P. 2000 *In Praise of Bureaucracy* (Londres: Sage).
- European Commission 2010 “This is European Social Innovation”. En [http://ec.europa.eu/enterprise/flipbook/social\\_innovation/](http://ec.europa.eu/enterprise/flipbook/social_innovation/).
- Gerometta, J.; Haussermann, H. y Longo, G. 2005 “Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city” en *Urban Studies* N° 42(11) 2007-2021.
- Gidwani, V.; Baviskar, A. 2011 “Urban commons” en *Economic & Political Weekly* N° 46(50), pp. 42-43.
- Gurrutxaga, A., 2013 *Voces y argumentos de la innovación social* (Bilbao: Universidad del País Vasco).
- Iglesias, M.; Martí, M.; Subirats, J.; Tomás, M. 2012 *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales* (Barcelona: Icaria).
- López, I.-Rodríguez, E. 2010 *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad d propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)* (Madrid: Traficantes de Sueños).
- Martínez, R. 2012 “Políticas públicas e innovación social. Marcos conceptuales y efectos en la formulación de las políticas”. TFM, Máster Pensar y Gobernar las sociedades Complejas (UAB).
- Moulaert, F.; Martinell, F.; Swyngedouw, E.; González, S. 2005 “Towards Alternative Model(s) of Local Innovation” en *Urban Studies* N° 42(11), pp. 1969-1990.
- Moulaert, F.; Sekia, F. 2003 “Territorial innovation models: a critical survey” en *Regional studies* N° 37(3), pp. 289-302.
- Moulaert, F. 2010 “Social Innovation and Community Development” en Moulaert, F. et al. *Can Neighbourhoods Save the City?* (Londres: Routledge).

- Moulaert, F.; MacCallum, D.; Mehmood, A; Hamdouch, A. (eds.) 2013 *The International Handbook of Social Innovation* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Mulgan, G. 2006 “The Process of Social Innovation” en “*Innovations. Technology, Governance, Globalizations*” (Boston: MITpress).
- Mulgan, G. et al. 2007 *In and out of sync, The challenge of growing social innovations* (Boston: MITpress).
- Nam, T.; Pardo, T. A. 2011 “Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions” en *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*.
- NESTA 2009 *Everyday Innovation*. En <<http://www.nesta.org.uk/publications/everyday-innovation>>.
- OCDE 2005 *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data* (Oslo: OCDE).
- Ritter, H.; Webber, M. 1973 “Dilemmas in General Theory of Planning” en *Policy Sciences* N° 4(2), pp. 155-169.
- Schumpeter, J. A. 1974 *The Theory of Economic Development* (Londres: Transaction Publishers).
- Subirats, J. 2011 *Otra sociedad ;Otra política?* (Barcelona: Icaria).
- Subirats, J.; Martí-Costa, M. (eds.) 2014 *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España* (Sevilla: Centro de Estudios Andaluces).
- Subirats, J. 2014 “Si la innovación social es la respuesta. ¿Cuál era la pregunta? Los debates en torno a la sostenibilidad de las políticas de bienestar” en *Papeles de Relaciones Económicas y Cambio Global* N° 126 (Fuhem-Icaria), pp. 49-56.
- Subirats, J.; Martí-Costa, M. (eds.) 2015 *Afrontando la crisis en las ciudades. Continuidad y cambio en los relatos de políticas urbanas en España* (Bilbao: Universidad del País Vasco).
- Swyngedouw, E. 2009 “Civil Society, Governmentality and the Contradictions of Governance- beyond-the-State: The Janus-face of Social Innovation” en Mac Callum, F. et al. (eds.) *Social Innovation and Territorial Depelopment* (Londres: Ashgate).

- Wagennar, H. 2007 “Governance, Complexity and Democratic Participation” en *The American Review of Public Administration* N° 37, pp. 17-50.
- Weber, E. P.; Khademian, A. P. 2008 “Wicked Problems, knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings” en *Public Administration Review*, N° 68(2), pp. 334-349.
- Young Foundation 2012 en <<http://youngfoundation.org/our-work/social-innovation-investment/>>.

# **Derecho a la Ciudad y acceso a los bienes urbanos en la Ciudad de México.**

## **El movimiento urbano popular**

Lucía Álvarez Enríquez<sup>1</sup>

### **La Ciudad de México como ciudad global-neoliberal**

En la Ciudad de México se observan en el siglo XXI algunos de los rasgos más representativos de las ciudades globales y neoliberales de nuestros tiempos. Como otras grandes ciudades de América Latina, desde las dos últimas décadas del siglo XX, abrió camino a las fuerzas globales que modificaron sustancialmente sus condiciones territoriales y sociales. La inversión inmobiliaria reorganizó su territorio dando paso a la suburbanización, la policentralización, la segregación residencial y la fragmentación de la estructura urbana (Duhau, 2012). Su economía se terciarizó aceleradamente y transformó el mercado laboral haciendo crecer la informalidad; las inversiones extranjeras proliferaron y aparecieron numerosas empresas multinacionales —especialmente norteamericanas— en el comercio y los servicios; la intensificación de las actividades comerciales y financieras alentó el crecimiento de las actividades del sector terciario vinculado a los servicios al productor, o “avanzados”, y a las funciones de comando económico. Mediante estos procesos la ciudad se globalizó y pasó a formar parte de las redes mundiales de ciudades como proveedora de servicios especializados (Pérez Negrete, 2006: 230), albergando en su territorio importantes centros financieros y de negocios.

---

1 Investigadora Titular del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

El escenario urbano devino testigo de la intensificación de las tensiones entre las fuerzas políticas y el mercado, en donde de múltiples maneras se hizo innegable la delantera de los poderes económicos que transforman a la ciudad en un ámbito de despliegue de su potencial y de sus actividades. La mercantilización del espacio, el aumento de la productividad, la competitividad de sus actividades, son fenómenos que cobran fuerza ante el poder político inhibido que, pese a los *slogans* de la propaganda política de los gobiernos de izquierda, parece estar comprometido con una visión de ciudad que es cada vez más proclive a la ciudad mercancía que a la ciudad incluyente.

La urbe del nuevo siglo coincide también en sus ámbitos sociales con las tendencias de las ciudades globales, donde se presentan elevados niveles de concentración de la renta y el poder que generan inminentes ámbitos de pobreza y exclusión, procesos de depredación del ambiente y aceleración de las migraciones y de la urbanización; la segregación social y espacial, y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Es la ciudad en la que coexisten de manera tangible las grandes concentraciones de poder y de capital con enclaves de pobreza y condiciones marcadas de desigualdad.

La ciudad de México presenta actualmente un intenso proceso de terciarización de su economía que ha conducido a que las actividades industriales no solo disminuyan, sino que también se advierte un proceso de “flexibilización de la fuerza laboral” (Garr, 2009: 74). Esta terciarización ha ampliado el mercado informal, que se observa principalmente en las actividades de las clases populares, en el caso de las mujeres, ha sido básicamente el servicio doméstico remunerado y en el de los hombres las actividades de la industria de la construcción. Otro sector que exhibe la precariedad de la informalidad es el del comercio ambulante, que genera empleo y ofrece remuneraciones a los sectores populares de manera masiva, pero sin garantías laborales y en condiciones de mucha conflictividad. Para las autoridades es la expresión de una actividad que escapa a las cargas fiscales, a la vez que se presenta como una competencia desleal para el comercio establecido (en precios y accesibilidad al cliente), pone en cuestión el uso del espacio público y obstruye el libre tránsito; pero para los trabajadores representa el ejercicio del derecho al trabajo y el derecho a la ciudad (Álvarez y Ziccardi, 2014).

A las profundas condiciones de pobreza y desigualdad socioeconómicas que caracterizan a la sociedad local se suman las desigualdades territoriales que amplifican los procesos de inequidad que presentan el conjunto de las ciudades latinoamericanas (Mier & Terán; Vázquez & Ziccardi, 2012; Ziccardi, 2012). En este contexto, en la Ciudad de México se advierten situaciones generalizadas de pobreza urbana: para el 2010 es el territorio que registra el Índice de Desarrollo Humano más alto de país (.83). Así, el Consejo de Evaluación de la Política Social de la entidad (EVALÚA-DF), instancia encargada de medir la pobreza en el ámbito local, estimó que en el 2010 el 66,8% de la población estaba en condición de pobreza. Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) considera que más de la mitad de su población no posee seguridad social, casi una cuarta parte carece de acceso a los servicios de salud (23,4%)<sup>2</sup> y que los ingresos del 35,5% de los capitalinos no rebasan la línea de bienestar básica (CONEVAL, 2013).

Otro de los rasgos más distintivos de las ciudades contemporáneas que comparte la Ciudad de México es, sin duda, la polarización entre enclaves de riqueza y opulencia y el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los masivos barrios populares. Existe una visible polarización entre las excelentes condiciones de vida en los nodos de la modernidad económica, habitados por los grupos de ingresos altos (gerenciales), y la precariedad de los barrios, colonias populares y pueblos urbanos ubicados de manera segregada en el seno de la propia ciudad, pero principalmente en las extensas periferias.

Como la mayor parte de las grandes metrópolis de América Latina, la Ciudad de México ya no es únicamente una “ciudad dual”, donde coexisten los enclaves opulentos con las numerosas áreas de población marginal; es lo que actualmente se conoce como “ciudad insular” (Duhau & Giglia, 2008) o “ciudad archipiélago” (Schteingart, 2001), es decir, una ciudad altamente *fragmentada*, con una división del espacio compleja, en donde conviven de manera irregular y desordenada los grupos de clases altas-ge-

---

2 Otros indicadores son rezago educativo (9,2%), carencia por calidad y espacios en la vivienda (6,4%), carencia por los servicios básicos en vivienda (3%), carencia por acceso a la alimentación (13%) (CONEVAL, 2013).



renciales, con los sectores populares, clases medias bajas y altas, grupos de trabajadores, sectores marginales y población en ascenso. Todo ello constituye un vasto mosaico de ámbitos urbanos diferenciados en cuanto a modalidades de habitación y formas de poblamiento.

La división social del espacio que ofrece la Ciudad de México comprende numerosas y muy diversas formas de producción del espacio: enclaves fortificados, núcleos financieros e inmobiliarios, nuevos aglomerados en las periferias, barrios cerrados para las clases medias, zonas residenciales, unidades habitacionales, colonias populares, barrios tradicionales y hasta pueblos urbanos (Duhau & Giglia, 2008).

Vista en su conjunto, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es un área fragmentada territorial, social y jurídicamente. Esto se visibiliza claramente también en la gestión urbana, la cual es realizada por una gran diversidad de instancias y actores gubernamentales que poseen filiaciones políticas distintas. La ZMVM (Zona Metropolitana del Valle de México) está constituida por 75 entidades político-administrativas: 16 Delegaciones de la capital del país más 59 municipios de los Estados de México e Hidalgo, con una población total de 20.1 millones de habitantes (Censo, 2010). Este complejo está gobernado por los tres principales partidos del país: PRI, PAN y PRD. El Distrito Federal y 14 de sus 16 delegaciones políticas actualmente están presididos por el PRD en alianza con otros partidos de izquierda. Las dos delegaciones restantes están gobernadas una por el PAN y otra por el PRI. En el Estado de México la mayoría de los municipios metropolitanos actualmente están administrados por el PRI (69%) (INAFED, 2013).

La fragmentación de la ciudad marca igualmente el ámbito de la planificación, donde es visible la ausencia de una planificación moderna y articulada y, por el contrario, sobresale una marcada diferenciación en este campo, con parámetros irregulares y normas heterogéneas, en distintas zonas y formas de poblamiento. La planificación gubernamental es sin duda la más extendida, pero alterna de manera cada vez más pronunciada con una suerte de “planificación empresarial” y con modalidades específicas de “planificación popular”, gestionadas de manera colectiva. De este modo, coexisten los nodos urbanos financieros y bancarios y los macro centros comerciales (gestión empresarial), con fraccionamientos habitacionales, zonas céntri-

cas, áreas administrativas, vialidades modernas y ciertas áreas de colonias populares (gestión gubernamental), y con franjas identificadas de colonias populares, áreas periféricas y asentamientos irregulares (gestión popular).

## **El acceso de los sectores populares a los bienes urbanos**

En las condiciones actuales de la Ciudad de México, prevalecen, a pesar de los gobiernos de izquierda, las lógicas de la propiedad privada, de la “ganancia” y de la acumulación del capital. En términos estructurales, el desarrollo urbano es conducido por los criterios del capital inmobiliario y la búsqueda de la plusvalía urbana, que funciona en buena medida a través de la “acumulación por desposesión” (Harvey, 1985).<sup>3</sup>

Los gobiernos perredistas ciertamente han promovido relevantes políticas sociales, de participación ciudadana e incluso habitacionales, en terrenos de bajo costo para grupos populares. Han puesto en marcha importantes programas de atención al espacio público y al mejoramiento barrial, a la economía popular y al transporte accesible para la población mayoritaria. El sesgo izquierdista de estos gobiernos ha acentuado la búsqueda de la equidad y la construcción de importantes derechos ciudadanos, mediante muy diversas políticas y programas (Álvarez & Ziccardi, 2014). Sin embargo, estas políticas no han sido suficientes como para ejercer un contrapeso significativo a las fuertes tendencias neoliberales del desarrollo urbano.

Estos mismos gobiernos, y en particular los dos últimos (el reciente de Miguel Ángel Mancera y el anterior presidido por Marcelo Ebrard), han auspiciado la modernización selectiva de zonas rentables de la ciudad, en detrimento de extensas zonas desatendidas de los servicios urbanos.

Al gobernar con el lema que enaltece la búsqueda de la competitividad de la ciudad (“Por una ciudad competitiva”) han propiciado la creciente adaptación de la urbe a las condiciones y necesidades del capital global y

---

3 La acumulación por desposesión a la que refiere David Harvey alude a los procesos, cada vez más generalizados en las nuevas urbes, de búsqueda de elevación de la plusvalía del territorio urbano mediante procedimientos de despojo a los pobladores originarios, de sus lotes, habitaciones o comercios, para ser sustituidos por artefactos urbanos modernos, centros financieros o inversiones inmobiliarias para sectores altos.

de las empresas inmobiliarias. Esto ha avanzado aceleradamente en los últimos años mediante cambios arbitrarios en los usos del suelo, expedición de licencias de construcción de manera discrecional a los inversionistas privados, despojo de lotes, edificaciones y barrios enteros a los propietarios originarios, construcciones hipermodernas en zonas patrimoniales y de normatividad restringida, que alteran el paisaje urbano, las normas establecidas y los ámbitos de habitación de la población (Grupo Suma Urbana). También mediante expedición de nuevas normas (ejemplo la 30 y 31) que modifican las vocaciones urbanas y culturales de las numerosas zonas de la ciudad, la construcción de vialidades modernas, de peaje, para uso exclusivo del automóvil, y la edificación de macro proyectos urbanos de alto calado, destinados a la población minoritaria de la ciudad.

En estas condiciones, los sectores populares (pobres urbanos) permanecen virtualmente excluidos del mercado formal del suelo y la vivienda, y han desarrollado por ello, históricamente, *estrategias propias de acceso y gestión* de los bienes urbanos. Estas estrategias han correspondido y se han adaptado a diversas etapas de la construcción de la propia ciudad, y han sido producto también de las distintas políticas federales y locales de construcción de vivienda y regularización del suelo urbano (Azuela, 1993; Cisneros, 1993; Cruz, 2001; Schteingart, 2001). Entre estas estrategias podemos identificar al menos tres, impulsadas en distintos momentos de la segunda mitad del siglo XX:

- Invasiones de terrenos y “paracaidismo” (década de los cincuenta y sesenta);
- Fraccionamiento ilegal del suelo de baja calidad (década de los sesenta y setenta);
- Gestión, *bajo presión y movilización*, de políticas de acceso, regularización y urbanización.

Es a través de estas estrategias como los sectores populares han adquirido el derecho a ser parte de la ciudad y acceder a los servicios urbanos. Mediante la gestión de la urbanización popular se han generado desde hace décadas los mecanismos para la integración de los pobres al suelo urbano, aprove-

chando las *grietas* de la sociedad neoliberal, y en el seno de una economía de mercado de la que han estado virtualmente excluidos. En la *ciudad fragmentada* se construyen así, nuevos *fragmentos* gestionados, autoconstruidos, administrados y diseñados por los actores populares: movimientos y organizaciones sociales.

## Gestión urbana y construcción de ciudadanía en el Movimiento Urbano Popular

En la Ciudad de México existe en realidad una larga trayectoria de gestión popular por el acceso al territorio y a los bienes urbanos; en este sentido, cabe aclarar que no estoy haciendo referencia a un fenómeno propiamente *nuevo*. Esta gestión se llevó a cabo durante el siglo XX siempre por dos vías alternas: el sistema corporativo de los gobiernos priístas (preferentemente a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP) y los mecanismos informales de las organizaciones sociales, ya mencionados. Al respecto existe una extensa literatura que documenta estos procesos que no voy a reseñar en este texto (Azuela, 1993; Azuela y Tomas, 1997; Cisneros, 1993; Cruz, 2001; Duhau, 1993 y 1998; Sánchez Mejorada, 2005; Schteingart, 2001).

El interés, en esta ocasión, estriba en poner de relieve las modalidades más recientes de acceso al territorio y a los bienes urbanos protagonizadas por los actores populares y, más específicamente, las organizaciones sociales. Al respecto me interesa destacar aquellos procesos de gestión que superaron el estigma del “caso exitoso de adquisición de vivienda”, para devenir en casos relevantes de gestión colectiva del territorio y construcción de ciudadanía en la ciudad fragmentada. Me refiero a aquellos que, consiguiendo exitosamente la meta originaria de tener un lugar para vivir, decidieron proseguir y mantener la práctica de acceder a los bienes urbanos integrales y a la gestión de estos bienes, bajo una modalidad de ejercicio colectivo, alterno y al mismo tiempo complementario con la vida institucional.

En la Ciudad de México estos casos no son aislados, a partir de los años 80 se registran diversas experiencias en esta dirección (San Miguel Teo-

tongo, Sierra de Santa Catarina, Primera Victoria, Xalpa, entre otras), que coinciden con el cambio de modelo económico en nuestro país, el tránsito de la capital hacia la conformación de una modalidad urbana neoliberal y la reorientación consecuente de la política social, y la de vivienda en particular, hacia la atención focalizada y la restricción de los recursos públicos.

En este marco, el despliegue del Movimiento Urbano Popular en los años ochenta, alentó la construcción de importantes experiencias de solicitantes de vivienda no corporativos que tuvieron como cualidad dejar atrás, en primera instancia, las estrategias extra institucionales para dar paso a una gestión pactada y negociada con las instituciones.

En este trabajo expongo, de manera sintética, dos casos relevantes que caminaron en esta dirección y que se mantienen vigentes en el siglo XXI.

## **Dos casos emblemáticos de la gestión urbana popular**

### **El caso de El Molino, en Iztapalapa**

El predio de El Molino se encuentra ubicado en un extremo sur de la delegación Iztapalapa, la más poblada de la Ciudad de México, y una de las que presentan mayores índices de marginalidad. Tiene por límites al Norte las calles Damiana y Piñuela, al Sur las calles Acahuatl y Pitapan, al Este la calle Piraña, y al Oeste el Canal Nacional de Chalco o Avenida Leandro Valle. La zona en la que se encuentra ubicado El Molino, hasta la década de los años setenta, estuvo poblada por un conjunto de asentamientos populares que fueron formados de manera irregular y carecieron en general de los servicios urbanos más elementales.

El marco sociopolítico en el que se inició la experiencia organizativa para la gestión de este territorio estuvo constituido por tres factores relevantes: la fuerte presión social por la vivienda en el contexto de crisis económica de los ochenta; la conformación coyuntural de un marco de oportunidades políticas proclive a la participación social en la construcción y gestión de la vivienda; y el proceso de reorientación política por el que atravesaba el Movimiento Urbano Popular.

En este marco, cuatro organizaciones pertenecientes al Movimiento Urbano Popular (MUP) iniciaron un proceso de solicitud de terrenos para la construcción de sus viviendas en 1983 con la que era entonces la dependencia del gobierno dedicada a esto: el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Uno de los requisitos impuestos por esta dependencia a los grupos de solicitantes de vivienda fue, en primera instancia, su constitución en organizaciones civiles formales, es decir, en agrupaciones con una figura jurídica definida; y, en segundo término, les impuso como condición que se articularan entre sí para llevar a cabo de manera coordinada la construcción de sus viviendas y la gestión de un territorio que les asignó de manera común a las cuatro agrupaciones.

La asignación de este terreno común fue una particularidad de este caso y esto implicó desde el inicio para las cuatro organizaciones el reto de establecer un diálogo entre ellas, establecer reglas de funcionamiento y generar una disposición de respeto a los procesos de gestión de la vivienda de cada una de las agrupaciones. Esta circunstancia impuso también una exigencia adicional a las organizaciones: ponerse de acuerdo internamente para regular y organizar de manera conjunta los espacios comunes, es decir, gestionar colectivamente el espacio público del territorio que les fue otorgado.

Las cuatro organizaciones participantes desde el origen en esta experiencia fueron: la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda. Libertad (UCISV. Libertad); la Unión de Solicitantes y Colonos de la Vivienda, Pueblo Unido (USCOVI); la Sociedad Cooperativa de Vivienda y Servicios Habitacionales Ayepetlalli; y la Sociedad Cooperativa Ce Cualli Ohtli.

### *Las organizaciones participantes*

Con la excepción de Ce Cualli Ohtli y de USCOVI, que constituían ya organizaciones con figura jurídica (Cooperativas), los grupos que participaron en esta experiencia se mantenían hasta entonces con el perfil de organizaciones sociales de conformación informal. En cada caso existía un parentesco y una filiación política con alguna de las corrientes gestadas en el seno del MUP y un reconocimiento como agrupaciones integrantes de

la izquierda social. Cada grupo de solicitantes traía consigo una experiencia acumulada diferente en materia de organización, trabajo colectivo y filiación político-ideológica.

Cabe señalar que cada una de las cuatro organizaciones tuvo acceso de manera diferenciada a créditos para la construcción de las viviendas de sus agremiados, y llevó a cabo un proceso particular de diseño, planeación y construcción de sus propias viviendas. Todo ello dio lugar a la construcción de cuatro unidades habitacionales dentro del predio (algunas de casas unifamiliares y otras de departamentos) que resolvieron en primera instancia la demanda planteada inicialmente por el conjunto de las agrupaciones: la vivienda.<sup>4</sup> Lo que interesa aquí destacar es el proceso que siguió a esta etapa original, cuya principal característica consistió en la gestión colectiva del territorio común.

*La experiencia colectiva: La Coordinadora de El Molino  
y la gestión del espacio público*

El ejercicio del diálogo y el trabajo colectivo se llevó a cabo desde el inicio del proceso de gestión del predio, para lo cual se articuló una instancia coordinadora, que fue conocida como la Coordinadora de El Molino, conformada por la representación de las cuatro organizaciones. Esta misma instancia continuó funcionando durante los procesos de distribución del territorio, construcción y asentamiento; y, con una dinámica distinta, permanece hasta la fecha. Actualmente, constituye el único espacio común reconocido por las organizaciones, donde se tratan los asuntos colectivos, se coordinan las acciones conjuntas y se instrumentan diversas estrategias de regulación de los conflictos generados en este proceso entre las organizaciones.

Su forma de operación ha sido informal. No está regida por ningún tipo de normatividad escrita; no tiene estatutos, ni reglamento interno;

---

<sup>4</sup> Para una recuperación precisa de este proceso ver: Álvarez, Lucía La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública, Ed. CEIICH-UNAM/Plaza y Valdés, México, capítulo 3

funciona a través de reuniones periódicas,<sup>5</sup> que se realizan con la representación de las organizaciones y se toman las decisiones que idealmente serán acatadas por el conjunto. Usualmente, los acuerdos se hacían de palabra, sin embargo, con los años se instauró el procedimiento de hacer minutas de cada reunión que quedaran firmadas por los representantes presentes.

La toma de decisiones ha funcionado, generalmente, sobre la base de negociaciones internas previas entre las organizaciones, entabladas a partir de coincidencias en los proyectos estratégicos; y lo que se mide en buena medida en cada caso es la fuerza real que detenta cada organización. En la correlación de fuerzas al interior ha prevalecido (o prevaleció por mucho tiempo) una situación notable de confrontación entre Ayepetlalli y el resto de las organizaciones, sin que esto signifique la existencia de un bloque entre Cananea, USCOVI y Ce Cualli Ohtli. Indudablemente, las dos organizaciones fuertes que han puesto en juego permanentemente sus proyectos y estrategias de largo plazo en este espacio han sido Cananea (Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata) y Ayepetlalli (Frente Popular Francisco Villa). No obstante, USCOVI y Ce Cualli Ohtli (CUT) mantienen diferencias tácticas y estratégicas con esas organizaciones.<sup>6</sup>

A pesar de su inconsistencia, a lo largo de casi 30 años ha logrado permanecer y ha sido reconocida como el único espacio de confluencia y acción común. En ese sentido es que ante la comunidad es un ámbito legítimo y detenta algún tipo de autoridad. En el seno de la Coordinadora se han dirimido todo tipo de asuntos, desde la organización común para realización de trámites que atañen a la comunidad en general, hasta la organización de fiestas y la coordinación de acciones de solidaridad con otros movimientos.

---

5 La periodicidad ha variado de acuerdo con las etapas vividas en El Molino; los líderes de las organizaciones afirman que en los periodos de la gestión originaria, la distribución del predio, la planeación conjunta y el asentamiento las reuniones se realizaban hasta dos o tres veces por semana; sin embargo, con el paso de los años esta instancia ha tenido un funcionamiento más eventual; sus reuniones se convocan de acuerdo con las exigencias de cada momento particular, o en función de coyunturas particulares en las que la gente de El Molino tiene que tomar decisiones conjuntas o adoptar postura ante acontecimientos políticos relevantes: elecciones, movilizaciones del MUP, solidaridad con otros movimientos (EZLN), implantación de una política pública, etc.

6 Entrevistas Mariano Salazar, Tere Lupe Reyes, José Luis Rubio, Magdalena Ferniza, Silvia Sayavedra e Irene Díaz, 2000



Uno de los asuntos que ha ocupado el espacio de la Coordinadora en forma permanente ha sido el referido a las decisiones en torno a la definición de usos y la ocupación del *Cinturón Verde*, la mayor área común de El Molino y el espacio público reconocido dentro de este territorio, en el cual se han asentado la mayor parte de los equipamientos de uso común del predio: escuelas, canchas deportivas, mercados, iglesia, huertos colectivos, entre otros. Este asunto ha representado un tema de conflicto permanente, en la medida en que las decisiones al respecto llevan implícita la disputa por el dominio del territorio, que desde el inicio ha subyacido entre las organizaciones.

La disputa por el territorio ha representado uno de los conflictos permanentes entre las organizaciones, y lo que ha dado lugar al desarrollo de otra modalidad peculiar con la que históricamente se han tomado las decisiones sobre las áreas comunes y con la que se ha definido en particular la fisonomía y el funcionamiento del Cinturón Verde. Se trata de un procedimiento instrumentado principalmente por Cananea y Ayepetalli, que consiste en la invasión, o toma de posesión *de facto*, de una parte del espacio, instalar un tipo de equipamiento y, sólo posteriormente ponerlo a discusión en la Coordinadora.

Este procedimiento, a todas luces irregular, ha sido implantado en El Molino como una forma peculiar de avanzar en “proyectos comunes” y en la dotación de equipamientos para la zona; constituye de algún modo una modalidad tolerada, aceptada por los pobladores del predio a pesar de tratarse de un procedimiento invasivo, violatorio de los procedimientos democráticos (toma de acuerdos), y en este sentido netamente autoritario. Sin embargo, algunos líderes de las organizaciones refieren a esta táctica como la única forma que resultó viable para avanzar en la definición de acciones en estos temas, dado que la toma de acuerdos mediante procesos deliberativos derivó en un proceso extremadamente tortuoso y prolongado, y muchas veces sin ofrecer garantía de resultados positivos.<sup>7</sup>

Mediante este procedimiento fue como se definieron los usos de algunas áreas del Cinturón Verde, y como se construyeron sus principales equipa-

---

7 Mariano Salazar relata, por ejemplo, como el proceso para definir de manera más global la distribución de los usos del Cinturón Verde duró cerca de 7 años. Ver entrevista, 2000

mientos. A iniciativa de Cananea se definió, por ejemplo, el uso cultural del edificio de la Hacienda (Centro Cultural y biblioteca), única edificación ubicada en el predio a la llegada de las organizaciones; y se construyeron el primer mercado (*Mercado Cananea*), la iglesia y las canchas deportivas; a iniciativa del Ayepetlalli se construyó el Centro de Salud, el segundo mercado (*mercado El Molino*),<sup>8</sup> una escuela primaria y una de preescolar.<sup>9</sup>

La propia definición de este espacio común como área para equipamientos, constituyó también durante muchos años un fuerte motivo de conflicto, dado que en reiteradas ocasiones estuvo sometida a ocupaciones irregulares y amenazas de invasión. En los años en que se iniciaron los procesos de construcción, el Cinturón Verde estuvo ocupado por diversos grupos de disidentes de las propias organizaciones de El Molino<sup>10</sup> y por grupos priístas, que alentados por la Delegación Iztapalapa se asentaron de manera ilegal y trataron de construir ahí sus viviendas (Martínez, 1998).<sup>11</sup> Por otra parte, esta área estuvo también amenazada por la gente de Ayepetlalli, y en general los miembros del Frente Popular Francisco Villa, quienes durante varios años presionaron para ampliar sus proyectos y hacer de ésta un área habitacional.

A lo largo de 30 años ha tenido que saldarse numerosos conflictos y disputas abiertas entre las organizaciones para lograr mantener la definición original del Cinturón Verde. Fue hasta 1994, cuando quedó establecido legalmente el perfil de esta área como zona exclusiva para equipamientos,

---

8 La construcción de este segundo mercado fue producto de un fuerte conflicto entre Cananea y Ayepetlalli, en el que se llegó al enfrentamiento directo y a acciones violentas.

9 Entrevistas Mariano Salazar y José Jiménez

10 Hacia finales de los años 80 dentro de la organización de Cananea se dio una escisión, y surgió otra organización llamada Nueva Generación, que se alejó de los planteamientos originales y estableció fuertes vínculos con las autoridades de la Delegación.

11 Violando todos los acuerdos previos y la designación de los espacios dentro de El Molino, la invasión de este terreno fue promovida por la Delegación, ante la amenaza política que percibía al constatar la consolidación de la comunidad de El Molino, cuyas organizaciones mantenían fuertes nexos con el MUP y una clara filiación de izquierda. Esta zona estuvo ilegalmente ocupada por cerca de 10 años. Ver Martínez, Cecilia Op. Cit., y entrevista a José Luis Rubio (Ce Cualli Otli), 2000. De manera paralela se llevó a cabo otra invasión, en la parte sur del predio, acordada para ser una reserva ecológica. Esta invasión fue protagonizada por grupos priístas liderados por un conocido invasor de terrenos, llamado Humberto Serrano. Este grupo nunca pudo ser expulsado y quedó asentado en el predio sin tomar parte en las negociaciones con el resto de las organizaciones. Entrevistas a Magdalena Ferniza y Mariano Salazar, 2000

cuando El Molino adquirió el carácter de Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC). Esta determinación fue promovida por las organizaciones del predio, con la intención de evitar que se pusieran en marcha proyectos de desarrollo urbano en la zona que afectaran su perfil habitacional.

Uno de los aspectos notables de la adopción de este perfil de la zona consistió precisamente en definir con claridad el uso comunitario que se le daría al Cinturón Verde, es decir, su utilización para la construcción de equipamientos específicos para el desarrollo de la comunidad, como escuelas, espacios deportivos y culturales, centros de reunión, entre otros. A esto se le conoció entonces como “el acuerdo 93”, y suponía también que para cualquier decisión que se tomara o cualquier política que se definiera para ese espacio público, el gobierno delegacional y el central debían formar mesas de trabajo y consultar a las organizaciones de El Molino. Esta normatividad y el acuerdo establecido dieron lugar a partir de entonces a una permanente tensión en la relación entre las organizaciones y el gobierno; a un constante conflicto entre ambos por el control de este espacio.

Cabe destacar que más allá de la problemática en torno al Cinturón Verde, la historia de El Molino se ha caracterizado por la constante disputa entre las organizaciones por los espacios de control: áreas comunes, recursos (créditos), y posteriormente también por la influencia dentro de los Comités Vecinales. A pesar de que las protagonistas en este territorio son agrupaciones sociales con planteamientos sustentados en la democracia, la solidaridad y la construcción de comunidad, el conflicto y la confrontación han sido dos factores constantes que han puesto en evidencia, por una parte, el peso específico que en el seno de estas organizaciones tiene la lucha por el control y el poder y, por la otra, la dificultad para trascender el sectarismo al que sus diferencias político-ideológicas las tienen sometidas.<sup>12</sup>

A pesar de esta conflictividad, a estas alturas del siglo XXI la experiencia de El Molino cuenta ya con una trayectoria de más de 30 años, durante los cuales la gestión colectiva del espacio público (Cinturón verde) ha permanecido y la coordinación de las agrupaciones participantes se ha mantenido. Esta coordinación no sólo no ha sido fácil, sino que se

---

12 Entrevista con José Luis Rubio, 2ª. Parte, 2001

ha hecho más compleja debido a la integración de nuevas agrupaciones sociales a la comunidad habitacional de la zona; de tal manera, que a los acuerdos originarios han debido sumarse nuevas reglas y trabajar sobre nuevos consensos para esta área.

De igual manera, en los años recientes, la comunidad de El Molino ha debido hacer frente a diversos problemas que se han suscitado precisamente en el espacio público, como consecuencia del libre acceso y participación de todos los vecinos. La delincuencia juvenil y, principalmente, el narcomenudeo han sido dos fenómenos que se han presentado en esta área y han representado una seria amenaza para la comunidad. Las organizaciones han tomado cartas en el asunto y han puesto en práctica distintas estrategias para encararlas y mantener la situación bajo control.

De manera paralela, los proyectos para el espacio público han continuado, y para ello las distintas organizaciones participantes han acudido en numerosas ocasiones a los programas y financiamientos del Gobierno del Distrito Federal, como es el caso reciente del Programa de Mejoramiento Barrial (Secretaría de Desarrollo Social); pero también mantienen la iniciativa propia y la coordinación de acciones para dar continuidad a la vocación original del Cinturón Verde. En esta perspectiva, las principales organizaciones: la Organización Nacional del Poder Popular (antes CUT), el Frente Popular Francisco Villa y Cananea, han llegado recientemente al acuerdo de promover y fortalecer procesos ambientales, ecológicos y sustentables en esta área, de tal manera que se han impulsado distintos proyectos de agricultura urbana.

Los proyectos y actividades desarrolladas en el Cinturón Verde durante estos veinticinco años han sido muy variados y han puesto el énfasis en distintos aspectos; sin embargo, todos éstos responden al principio originalmente pactado de estar “en función del desarrollo comunitario” y de tener como principales beneficiarios a los habitantes de El Molino. De esta manera, actualmente se encuentran en el Cinturón Verde: canchas de fútbol, basquetbol y voleibol, una ciclopista, áreas designadas para hacer ejercicio, dos mercados (centros de abasto), una lechería, una iglesia, una plaza cívica, un centro de desarrollo infantil (CENDI), un centro cultural (La Hacienda) y los fines de semana un mercado de “chácharas”.

En función de lo anterior, es posible considerar sin duda relevante la experiencia de El Molino, como expresión de la capacidad de autoorganización, gestión y construcción de espacios alternos de convivencia entre los sectores populares capitalinos.

### **El caso del Movimiento de Solicitantes de Vivienda, Benito Juárez (“Cabeza de Juárez”), en Iztapalapa**

#### *El contexto*

La experiencia del Movimiento de solicitantes de vivienda Benito Juárez tiene su inicio en el año de 1987, en un contexto peculiar de las organizaciones sociales que gestionaban el acceso a la vivienda, agrupadas mayoritariamente en el marco de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) en la Ciudad de México. El proceso organizativo y participativo alentado por las consecuencias de los sismos de 1985, había hecho surgir nuevas agrupaciones de vivienda (la más relevante: la Asamblea de Barrios) y, también, nuevas estrategias sociales de gestión de los bienes urbanos, mediante ejercicios de concertación directa con las autoridades gubernamentales y los organismos de vivienda. En estas circunstancias, en su conjunto, el Movimiento Urbano Popular vivía una suerte de efervescencia, con un capital social acumulado considerable. Las organizaciones urbanas avanzaron en sus pretensiones y muy pronto transitaron de la demanda de vivienda a la búsqueda de la gestión del hábitat y la construcción de comunidad.

El año del inicio de este Movimiento coincide también con adecuaciones institucionales relevantes –siempre en el marco de la nueva política neoliberal de vivienda de los ochenta– estimuladas en buena medida por la declaratoria de la Organización de las Naciones Unidas de reconocer a 1987 como el “Año Internacional de los Sin Techo”. Tal declaratoria, sustentada en el ejercicio del “Derecho a la Vivienda”, establecido en 1982, puso la atención mundial en la problemática de la vivienda, convocó el compromiso de los gobiernos para la atención de esta demanda y propició numerosos programas internacionales y locales orientados en esta dirección.

México se hizo partícipe de esta convocatoria a través del impulso de una “nueva” política gubernamental, emanada de la reconstrucción de los sismos, sustentada en la corresponsabilidad con los grupos de solicitantes (responsabilidad compartida, financiamiento y autoconstrucción), y el desarrollo de una gestión pactada, mediante el diálogo, la concertación y la coordinación con los solicitantes (Arteaga y Mier y Terán, 1987: 132). La gestión se llevaba a cabo de manera directa con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y con los organismos de vivienda; en el caso de la ciudad de México, con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Las instituciones de gobierno debían proporcionar: alternativas de suelo, opciones de financiamiento y agilización de trámites para los grupos de solicitantes.

Por parte del movimiento urbano, la celebración del Año Internacional de los sin Techo constituyó también un buen marco para la reactivación de las acciones de gestión y la promoción de la organización social. Durante este año nació la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) y un amplio Frente Metropolitano, que agrupó a la CONAMUP del Valle de México, la Asamblea de Barrios, la Coordinadora Única de Damnificados y la Coordinadora de las Luchas Urbanas y de Colonias y Pueblos del Sur. El Movimiento de Solicitantes de Vivienda Benito Juárez, conocido de manera popular como “Cabeza de Juárez”, fue un producto natural de este nuevo impulso del MUP (Moctezuma, 1999: 380). Al mismo tiempo que se afinaban las estrategias institucionales de la política de vivienda y se reagrupaba el movimiento urbano, en el ámbito político daba inicio formalmente el proceso de Reforma Política local, a través de la creación del primer órgano de representación capitalino: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1987).

### *El punto de partida*

En el ánimo de replicar la experiencia de El Molino y de aprovechar el marco general del Año Internacional de los Sin Techo, tuvo lugar la articulación de un nuevo grupo de solicitantes de vivienda que se instituyó for-

malmente en septiembre de 1987 mediante un proceso formal de diálogo y negociación directa con el Secretario de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE): Manuel Camacho Solís, con el Regente de la Ciudad de México: Ramón Aguirre y con el entonces Director de FONAHPO, Manuel Aguilera. Manuel Camacho ofreció entonces al movimiento iniciar un proceso de construcción progresivo de vivienda y, en general, una política de promoción de asentamientos populares.

El grupo de solicitantes propuso a las autoridades el predio conocido como Cabeza de Juárez, ubicado en la Delegación Iztapalapa, con una extensión de 130 hectáreas. Este terreno contaba con todas las condiciones establecidas por el gobierno y no había por ello ningún impedimento formal para su asignación. Sin embargo, a escasas semanas de haber establecido el compromiso, Manuel Camacho declaró oficialmente que no tendría lugar ninguna construcción de vivienda en este predio y canceló de facto la promesa consignada. Ante esta circunstancia, y acogidos al ofrecimiento institucional previo, los integrantes del movimiento decidieron ocupar el terreno en cuestión y montar un campamento extenso a un lado del predio, como medida de presión para consumir el cumplimiento del compromiso.

De esta manera, debido a la ruptura del compromiso de las autoridades, el movimiento trascendió virtualmente el proceso de “diálogo” que hasta entonces había guiado la negociación con el gobierno, y se vio en la necesidad de echar mano de una estrategia histórica de los sectores populares: la ocupación, como un medio para exigir el cumplimiento del acuerdo. Durante los meses que duró la ocupación, el movimiento profundizó su estructura organizativa y armó un entramado de comisiones (finanzas, archivo, técnica, gestión y cultura), con las cuales mantuvo en pie la dinámica de la organización. El resultado de la ocupación y las subsiguientes negociaciones fue la firma de un segundo compromiso, reconocido formalmente por las autoridades como *convenio*, para la construcción de 1050 viviendas, entre el movimiento y Fidel Herrera, entonces Director de FONAHPO: Manuel Aguilera.

Con este convenio en mano y el campamento en funciones, y en espera del inicio de la construcción de las viviendas, el movimiento vio como el gobierno retrasaba el acuerdo, presenciando, en cambio, la construcción

de otro grupo de viviendas, asignadas a solicitantes del PRI, en el mismo predio propuesto por la organización popular. La presión del movimiento ante las autoridades se recrudeció y se buscó insistentemente una entrevista y una explicación por parte del Director de FONAHPO y del propio Manuel Camacho, sin lograr llevarlas a cabo. La construcción de las “otras” viviendas avanzó y el movimiento no tuvo respuesta de las autoridades. Esta circunstancia hizo que, en el mes de enero de 1989, la agrupación analizara en asamblea la situación y tomara nuevas decisiones en torno al proceso. En vista del incumplimiento del gobierno y de la negativa para asumir el compromiso signado en el convenio La determinación de la asamblea consistió en ocupar los edificios construidos en el terreno por ellos propuesto.

Se trató de una decisión de gran envergadura, dado que alteraba claramente la vía de la gestión mediante el diálogo y la negociación, y acudía a una violentación de los procesos institucionales que habían caracterizado al movimiento y, en general, al MUP en esta etapa. Sin embargo, la asamblea consideró que el incumplimiento de las autoridades fue lo que propició la necesidad de acudir a tales recursos. De esta manera, en el mismo mes de enero, las familias que integraban el movimiento ocuparon de manera pacífica y ordenada los 160 edificios construidos, con 960 departamentos, y abrieron una nueva etapa en la gestión de este territorio.

El proceso de ocupación fue muy difícil y complicado para el movimiento, pues los edificios se encontraban en obra negra y lógicamente sin servicios y sin condiciones mínimas para su habitación. Las familias atravesaron por circunstancias extremas, en plena época invernal, pero representó una experiencia enriquecedora y de consolidación para el propio movimiento, en la que se afinó la organización, se fortaleció la solidaridad y se afianzó el compromiso de las familias por lucha por la vivienda.

A un mes de haberse iniciado la ocupación y después de numerosas y difíciles negociaciones, las autoridades, y en particular el Departamento del Distrito Federal, con Manuel Camacho a la cabeza firmaron nuevamente el acuerdo de construir un total de 1087 viviendas. Este acuerdo estableció la entrega de las viviendas en tres etapas a lo largo del siguiente año. De esta manera, el movimiento abandonó la ocupación y dio inicio el proceso de construcción en el mes de mayo de 1990.



Para el movimiento, este proceso fue valorado como un gran éxito, alcanzado, a pesar de las circunstancias, en forma pacífica y sin represión. No obstante, el riesgo que entrañó la estrategia de ocupación, el proceso culminó sin un solo muerto y sin un solo preso, y con la consecución del objetivo original: la construcción total de las viviendas solicitadas. La decisión de la ocupación no es valorada por el movimiento como algo que rompió la nueva estrategia establecida de negociación por la vía de la legalidad; no es considerada como un acto “ilegal”, dado que se considera que el movimiento gestionó todo desde el inicio por esta vía. La ilegalidad fue, en cambio, la opción elegida por las autoridades al violar los acuerdos de un convenio que es vinculante y que los hace responsables a ellos de cumplir con su parte. En este sentido, el movimiento valora su actuación más bien como “metalegal”, que tuvo que acudir a un procedimiento por fuera de la ley para exigir el cumplimiento del convenio.

A partir del acuerdo de febrero de 1990, se programó la construcción de las viviendas en tres etapas, y este proceso se prolongó por más de dos años, hasta 1992, en que fueron concluidas las últimas unidades, conocidas desde entonces como *Frentes*. Desde la construcción de la primera etapa, y en adelante, el movimiento se mantuvo unido y trabajando de manera colectiva en las distintas actividades que exigía el proceso de construcción y la organización de la vida comunitaria. Continuando con la experiencia de El Molino como referente, los miembros del movimiento se hicieron responsables del diseño de las unidades habitacionales y de sus espacios.

## Gestión colectiva y construcción de comunidad

También en sintonía con la experiencia madre de El Molino y con los propósitos manifiestos de las organizaciones del MUP de los años 80's, las familias del movimiento Benito Juárez en su gran mayoría continuaron trabajando de manera colectiva en la gestión de las unidades construidas. Con la claridad de que la consecución de las viviendas representaba únicamente un punto de partida de sus demandas, de manera sucesiva emanaron un conjunto de necesidades naturales y otro tanto de necesida-

des propias de la organización social, que mantuvieron la cohesión básica del movimiento y dieron lugar a una nueva estructura organizativa. Se formaron nuevas Comisiones para la legalización de las propiedades y la formalización de los créditos, pero también se abrieron nuevos ámbitos de trabajo en la perspectiva de la urbanización de la zona y la gestión de los servicios, dado que, en un principio, las viviendas fueron entregadas con una infraestructura muy precaria.

De manera particular, cada familia resolvió los faltantes internos de las viviendas: pisos, puertas, instalación eléctrica, etc. Pero de manera colectiva se organizaron en conjunto para gestionar la pavimentación, la construcción de andadores en las unidades, el transporte, las escuelas y el eje vial. Con la experiencia generada desde la articulación del movimiento, la ocupación del predio y de los edificios, se mantuvo la coordinación de acciones, con nuevos objetivos, y la práctica de las asambleas para la toma de decisiones sobre cada aspecto a resolver.

De manera paralela a la atención de las necesidades “urgentes” e inminentes se fueron creando a lo largo de los años siguientes nuevas Comisiones, y se mantuvieron otras tantas, como la de Cultura, que estuvo presente desde la ocupación del predio. La cuestión cultural estuvo siempre a cargo de una de las dirigentes: Pilar Quintero, quien realizó una intensa labor de cohesión de las familias, mediante diversas actividades: cineclub, teatro, títeres, sesiones de lectura, etc. Entre las nuevas Comisiones y actividades se fundó el Desayunador y la cocina comunitarios, que durante varios años han funcionado, principalmente, con la preparación de desayunos nutritivos para niños y gente de la tercera edad, el ofrecimiento del servicio y la manutención del espacio en buenas condiciones.

El Desayunador cobra una cuota de 6 pesos y ofrece un desayuno completo a los habitantes de las unidades. La mayor parte del financiamiento para este espacio lo aporta la UPREZ, pero frecuentemente se gestionan recursos de los programas del DIF (Desarrollo Integral de la Familia), del Distrito Federal.

En años posteriores, durante los años noventa y la primera década de los dos mil, la vida comunitaria y las obras dentro de las unidades se han realizado acudiendo en buena medida a los programas gubernamentales

del PRD local, principalmente *Mejoramiento Barrial*. En esta etapa se han desarrollado importantes obras orientadas a mejorar la calidad de vida dentro de las unidades, pero también orientadas a la promoción de la vida comunitaria. Una de las acciones más relevantes en esta dirección ha sido, sin duda, la remodelación del Auditorio central de la zona, enclavado en el Frente 7. Este espacio se había instituido desde la etapa de la ocupación de los edificios, pero se había mantenido en condiciones muy precarias, y su remodelación era considerada como una acción vital para la vida comunitaria, por las funciones que éste cumplía como espacio emblemático de la reunión y articulación de los habitantes de la zona. En él se llevaron a cabo desde el inicio del movimiento las asambleas más significativas, y posteriormente, fungió como espacio de reuniones de trabajo, sitio de funcionamiento de las Comisiones, Centro de actividades culturales, entre otras. Mediante el trabajo colectivo y la gestión pasó de ser una bodega abandonada a un centro cultural de primera línea.

Otros trabajos llevados a cabo en el marco de este Programa fueron la remodelación de la Plaza central del Frente 8 –donde se ubica el *Zapata Vive*–, también con funciones comunitarias; las áreas de juegos infantiles, las áreas de espacios deportivos y el centro de salud.

En la misma política de aprovechar los programas institucionales y gestionar los servicios y bienes urbanos con las instancias gubernamentales, en estos años se promovieron también los espacios y actividades culturales; en particular, se gestionó con CONACULTA el espacio de danza –completamente equipado con espejos en todas las paredes–, y la adquisición de los instrumentos para armar una orquesta comunitaria. Dentro del equipamiento disponible para los habitantes de los Frentes se encuentran también el espacio del Libro Club, un espacio para actividades infantiles, la cocina y el desayunoador. Al aire libre en este mismo Frente se ha construido un huerto colectivo y un temazcal.

En esta perspectiva los habitantes de los Frentes se articulan internamente para la gestión de demandas de diverso orden, y cualquier necesidad nueva que emerge se convierte en el motivo para la formación de una nueva *Comisión*, con responsables, encargados de atender la problemática en cuestión. La formación de *Comisiones* es la vía a través de la cual cobra vida el trabajo

comunitario y es también la definición de los habitantes de la zona de asumir de manera colectiva los retos de la convivencia y del mejoramiento de la calidad de vida. La mayor parte de las necesidades urbanas que atañen a las unidades habitacionales (los *Frentes*) se resuelven mediante esta modalidad y se llevan a cabo, por ello, no de manera individual sino común.

Esta es una de las herencias que ha logrado permanecer de la lucha del movimiento y del proceso de gestión conjunta por la vivienda. Subsiste en esto una suerte de espíritu de comunidad que ha sido adoptado ya como una condición de vida por estos habitantes.

El trabajo comunitario ha sido sin duda uno de los ejes de la convivencia en estas unidades habitacionales, y es también un rasgo que marca un particular modo de vida en su interior. Se trata de una característica que no responde precisamente a una tradición heredada de la vida urbana en común, como ocurre en los barrios y los pueblos urbanos, sino de un rasgo adquirido y preservado a partir de una experiencia de lucha en una organización social que se constituyó y funcionó siempre con este principio. Resulta por ello significativa la permanencia de esta modalidad de gestión y de convivencia, aun cuando, con el paso de los años, ciertamente se ha debilitado.

### **Nuevas modalidades de ciudadanía urbana: pertenencia, formación, participación y derechos adquiridos**

La revisión de la experiencia del Movimiento Urbano Popular (MUP) en la Ciudad de México y, en particular, del caso de Cabeza de Juárez, conduce a la identificación de nuevas prácticas sociales que trascienden la organización provisional y la capacidad de respuesta inmediata de los movimientos y las agrupaciones ante sus reclamos con respecto a la ciudad. En estas prácticas se advierten rasgos relevantes de organización y políticas de largo plazo, así como formulaciones de carácter estratégico que dan a los movimientos y agrupaciones mayor consistencia.

En esta perspectiva, las experiencias realizadas han llevado con frecuencia a los movimientos a pasar de la movilización inicial a formas or-

ganizativas permanentes, y a la construcción de modalidades alternativas de gestión que se erigen de diferentes maneras en *nuevos modos de habitar y administrar* fragmentos de ciudad. En este tránsito, la propia organización y los individuos que la componen experimentan también transformaciones relevantes que dan origen a *nuevas modalidades de ciudadanía*, insertas, algunas de éstas en las prácticas institucionales establecidas, pero principalmente generadoras de nuevos valores, principios y ejercicios ciudadanos.

Al respecto, advierto al menos dos dimensiones en las que se expresa la construcción de ciudadanía: una que se lleva a cabo mediante la construcción del sujeto colectivo y otra que responde al posicionamiento del movimiento o la organización como sujeto público en la realidad urbana.

En el primer caso, el movimiento inicial avanza hacia la construcción de un ámbito de pertenencia que genera identidad entre sus miembros, identificación de objetivos comunes y un campo de conflicto en el que como conjunto se encuentran inmersos. En este ámbito se establecen reglas de operación y funcionamiento reconocidas por el conjunto, ciertos principios y valores que guían las acciones (solidaridad, corresponsabilidad, decisiones colectivas, tolerancia, respeto al otro, dignidad humana, etc.), y una estructura organizativa, articulada sobre la base del funcionamiento por asambleas, que diseña la estrategia y coordina las acciones

La pertenencia a este ámbito (*sujeto colectivo*) refiere de inicio a un trabajo conjunto, a intereses compartidos, a un lenguaje común y a la existencia de un respaldo “institucional” informal (*la organización*) que vela y responde por los intereses del conjunto. En esta medida, los individuos integrantes poseen un ámbito de referencia que los cobija y cohesiona.

El espacio de la organización es asumido por los integrantes también como un espacio que da confianza en las potencialidades de los individuos agrupados, como un espacio que da fuerza, y donde los miembros aprenden a que se puede ser “ganador” y a “empoderarse”. Algo que de manera individual no sería posible imaginar para ellos.

Finalmente, en esta dimensión se debe mencionar la generación del compromiso con la gestión y preservación de lo conquistado, es decir, con la continuidad del trabajo colectivo y organizativo, primero, para la ali-

mentación de la vida comunitaria, y, después, para la administración y mejoramiento de la calidad de vida en las unidades construidas, tal y como se mencionó en párrafos anteriores.

La otra dimensión de la ciudadanía que se pone de manifiesto en esta experiencia es la que refiere al posicionamiento del sujeto colectivo en el ámbito de la vida urbana. En este caso, entran en juego diversos factores y diversos ámbitos de actuación. En primer lugar, la propia construcción del territorio y la creación de *riqueza social*, mediante el diseño de las viviendas, las unidades habitacionales y del espacio, y la gestación de un nuevo ámbito de convivencia social, un nuevo fragmento de ciudad. En segundo lugar, está la construcción de modelos concertados de gestión y la creación de cauces institucionales originales con las autoridades; lo que va de la mano con la obtención de un *reconocimiento* institucional como actor negociador, como interlocutor y sujeto de derecho. A esto se añade la adquisición de una *corresponsabilidad* social e institucional por parte de la organización, así como un proceso de aprendizaje normativo, que le brinda las herramientas necesarias para la gestión institucional.

Mediante estos procesos se genera la posibilidad de crear espacios de incidencia en la vida pública, a través de la intervención organizada en la definición de políticas públicas en materia urbana y de vivienda, en la normatividad y la legislación correspondiente. La exigencia de derechos ya reconocidos y de los procedimientos legales, es otra de las prácticas recurrentes que funciona con la demanda de información, la exigencia de los mecanismos de consulta pública y el respecto a los acuerdos y convenios signados con las autoridades.

De manera paralela, la *ciudadanía* se ejerce mediante el proceso efectivo de la virtual disputa por la ciudad y el suelo urbano, lo que entra en conflicto directo con las inmobiliarias, los empresarios y las autoridades locales; así como el acceso tangible a los bienes urbanos, como parte de la riqueza social a que se tiene derecho: vivienda, servicios, escuelas, centros de salud, centros recreativos, transporte y vialidades. Todo lo cual confluye actualmente en el reconocido *Derecho a la ciudad*.

A los procesos anteriores es necesario añadir la incidencia de la organización en el ámbito educativo y de la formación política y profesional, propósito que han atendido mediante la formación de una amplia red de

escuelas formalizadas y con reconocimiento institucional, que abarcan los distintos niveles educativos, desde preescolar hasta universidad. La formación de esta red trasciende desde luego a la organización particular de Cabeza de Juárez y su gestión corresponde al ámbito amplio de la UPREZ, sin embargo, diversos habitantes de los Frentes realizan su aporte en estas escuelas, y algunas carreras universitarias (Derecho y Psicología) se imparten en el auditorio Zapata Vive, de Cabeza de Juárez.

Para finalizar pongo de relieve el desarrollo de un pensamiento estratégico en la organización, que pone a tono los objetivos originales del movimiento con la dinámica de las políticas urbanas y con la búsqueda manifiesta de un *proyecto de ciudad*.

El tema de los derechos enarbolados por la organización de Cabeza de Juárez se inscribe en una estructura más amplia del MUP, donde el propio *derecho a la ciudad*, fue debatido, analizado y formulado de manera intensiva durante varios años por las agrupaciones del MUP y numerosas organizaciones civiles vinculadas a asuntos urbanos y de vivienda, así como por agrupaciones diversas de derechos humanos. De este proceso emanó la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, documento emblemático de las luchas urbanas, consensuado con las autoridades locales y firmado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 2010.

## Los límites de la acción ciudadana

Los alcances del movimiento resultan, sin duda, relevantes. Sin embargo, durante las casi 3 décadas de vida de esta experiencia, el conflicto ha sido una circunstancia que ha estado presente dentro y en torno a las organizaciones, y ha representado fuertes desafíos para éstas. Numerosos conflictos han debido ser sorteados y no en todos los casos han podido ser resueltos, de tal manera que ha habido etapas ensombrecidas por este factor, y otras en las que han aparecido fenómenos complejos de difícil solución.

Frente a la larga lista de logros acumulados y claramente atesorados, ambas organizaciones han debido hacer frente, por ejemplo, a un claro proceso de disminución de la participación en la vida comunitaria. Una vez con-

quistado el bien de la vivienda, numerosos miembros de las organizaciones se refugiaron en sus casas y dejaron de lado el trabajo colectivo; la asistencia a las asambleas disminuyó y la asunción de responsabilidades fue quedando en manos de un grupo reducido de personas. Es un fenómeno considerado como “natural” por algunos de los dirigentes, pero también ha representado un desafío para la continuidad del proyecto comunitario, y, por ello, la gente que permanece organizada se encuentra permanentemente ante la necesidad de generar nuevas estrategias que convoquen a los habitantes.

El tema de la continuidad de la participación representa uno de los problemas más acuciantes de este tipo de organizaciones, dado que desde el inicio, no toda la gente que entra a la organización lo hace propiamente “por conciencia”. En muchos casos la gente se adhiere por una mera necesidad de un bien concreto y no necesariamente se involucra en el proceso estratégico de largo plazo y en la asunción de responsabilidades. Esto requiere un gran esfuerzo de la organización.

Al lado de este tipo de problemas, en el proceso de construcción de comunidad, la organización hace frente también a problemas del entorno en que se han asentado, sortear los retos que la vida urbana les impone. La manera de atender esos retos, como puede ser el de la seguridad, el de la confianza o desconfianza entre los vecinos, etc., coloca a la organización ante importantes disyuntivas, entre implementar las acciones propias de la lógica individualista y mercantil o generar opciones alternativas que den respuesta en otra dirección, con la participación de la gente.

Los problemas a los que se enfrentan las organizaciones en este tipo de experiencias para sostener la vida comunitaria son sin duda muy complejos, y requieren de fuertes esfuerzos de los dirigentes y de una gran capacidad de la organización para ascender a nuevos estadios de la articulación social. Esto no siempre se consigue y numerosas experiencias se ven truncadas. Sin embargo, en otros casos, el camino andado no se echa por la borda y da lugar a construcciones sociales alternativas que, aún de manera fragmentada, construyen contrapesos significativos al proyecto individualista y mercantil de la ciudad neoliberal.

En este marco, el interés de esta trabajo estriba en poner de relieve la creación de fragmentos urbanos planificados y gestionados por la gente, en



el seno mismo de la ciudad neoliberal, lo que representa, como señala el arquitecto Enrique Ortíz, tener acceso a “pedacitos de ciudad administrados de manera alternativa por la organización popular”.<sup>13</sup>

## Bibliografía

- Álvarez, L. 2004 *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública* (México: Plaza y Valdés; UNAM).
- Álvarez, L. 2009 “Ciudadanía” en *Léxico de la vida social* (México: UNAM; FCE).
- Álvarez, L.; Ziccardi, A. 2014 “Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México” en Carrión, F. (coord.) *Giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina* (Ecuador: Olacchi).
- Arteaga, J.; Mier y Terán, A. 1988 *Los protagonistas de la vivienda tienen la palabra* (México: Fondo Nacional de Habitaciones Populares).
- Azuela, A. (coord.) 1993 *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina* (México: UNAM).
- Azuela, A. y Tomas, F. (coords.) 1997 *El acceso de los pobres al suelo urbano* (México: UNAM).
- Chatterjee, P. 2008 *La nación en tiempo heterogéneo* (Buenos Aires: CLACSO/Siglo XXI).
- Cisneros, A. 1993 *La ciudad que construimos* (México: UAM-I).
- Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) 2013 “Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012” (México: CONEVAL).
- Cruz, M. S. 2001 *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México* (México: Red de Investigación Urbana; UAM-A).

---

13 Ver entrevista con Enrique Ortíz, octubre de 2001. Enrique Ortíz ha sido un arquitecto vinculado a las organizaciones populares, gestor de vivienda social y miembro de la Hábitat International Coalition, (HIC) sede México.

- Duhau, E. 1993 “La urbanización popular en América Latina: ¿institucionalización o pactos implícitos?” en Azuela, A. 1993 *La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina* (México: UNAM).
- Duhau, E.; Giglia, A. 2008 *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli* (México: UAM; Siglo XXI).
- Garr, E. 2009 “Polaridad socioeconómica de los trabajadores terciarios en la Ciudad de México, 2000” en Garza, G. (Coord.) *Evaluación del sector servicios en ciudades y regiones de México* (México: El Colegio de México).
- Mier y Terán, A.; Vázquez, I.; Ziccardi, A. 2012 “Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México” en Alicia Ziccardi (coord.) *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (México: UNAM).
- Moctezuma, P. 1999 *Despertares. Comunidad y organización popular en México 1970-1994* (México: UAM; UIA).
- Pérez, M. 2006 “México: ciudad global en la diversidad” en Bueno, C.; Pérez Negrete, M. (coords.) *Espacios globales* (México: Plaza y Valdés; Universidad Iberoamericana).
- Sánchez Mejorada, C. 2005 *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente* (México: UAM).
- Schteingart, M. 2001 *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México* (México: El Colegio de México).
- Turner, B. 1993 “Contemporary problems in the theory of citizenship” en Turner, B. (ed.) *Citizenship and social theory* (Londres: Sage).
- Ziccardi, A. 2012 “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa comunitario de mejoramiento barrial de la ciudad de México” en *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen temático (México: CIDE), pp. 187-226.



# O fim das favelas? Direito à cidade, participação cidadã e remoção de famílias em belo horizonte, brasil

Clarice de Assis Libânio<sup>1</sup>

## Introdução

“A segregação urbana não é um status quo inalterável, mas sim uma guerra social incessante, na qual o Estado intervém regularmente em nome do ‘progresso’, do ‘embelezamento’ e até da ‘justiça social para os pobres’, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média”  
(Davis, 2006: 105).

O artigo que ora se apresenta pretende refletir a respeito do direito à cidade e à participação cidadã, focando as políticas públicas e ações de planejamento para as áreas de favelas<sup>2</sup> na cidade de Belo Horizonte, Brasil, em especial nos últimos anos.

---

1 Antropóloga, Mestre em Sociologia e Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8962495325978818>; Email: [claricelibanio@gmail.com](mailto:claricelibanio@gmail.com).

2 São chamadas de Favelas, vilas ou aglomerados no Brasil as áreas informais, com precariedade de infraestrutura e serviços públicos, habitadas por populações de baixa renda e, geralmente, sem a regularização da propriedade da terra. Em outros países áreas semelhantes são chamadas de Slums, Tugúrios, Barriadas, pueblos jóvenes, etc.

Em linhas gerais, o texto defende que tem havido uma inflexão nas práticas governamentais nesses territórios, caminhando no sentido inverso das lutas dos movimentos sociais e das conquistas históricas das populações aí residentes. Esta inflexão tem duplo caráter, notadamente no que se refere aos aspectos de garantia do direito de permanência das famílias no local e do direito de participação nas decisões a elas afetas.

Nesse sentido, se percebe na cidade a configuração de um novo marco do planejamento urbano para as favelas, com o uso crescente das práticas de remoção de famílias para fins de obras públicas, tendo como consequências o agravamento dos processos de gentrificação e uma série de impactos de ordem social, urbana e econômica.

Após apresentar as principais diretrizes e discutir as trajetórias das políticas públicas para as favelas em Belo Horizonte, o artigo traz um breve olhar sobre o Programa Vila Viva e seu significado no contexto da cidade. Considerado como um dos projetos sustentadores da Prefeitura de Belo Horizonte - PBH, prevê em seu escopo a remoção de quase seis mil famílias entre 2014 e 2017, atingindo os principais aglomerados de baixa renda da cidade.

Por estas e outras vale perguntar: no contexto da cidade empreendedora, Estado e Mercado tem se aliado contra a população e os cidadãos? Como as políticas públicas contribuem nesse sentido? O objetivo implícito seria o “fim” das favelas e de sua particular forma de ocupação do espaço, jogando os pobres cada vez mais para a periferia?

## **O território: a cidade de Belo Horizonte, Brasil**

A cidade de Belo Horizonte foi construída para ser a capital do estado de Minas Gerais, Região Sudeste do Brasil, no ano de 1897. Foi a primeira cidade planejada do Brasil, planejada para abrigar 200 mil pessoas. Em poucos anos de existência já havia ultrapassado o perímetro de sua área urbana e a capacidade total do território definido pela Comissão Construtora da Capital.

Inspirada no urbanismo hausmaniano, higienista e sanitarista, desde sua fundação a cidade contou com uma visão elitista, segregadora e excludente, uma vez que não foi previsto em seu planejamento o local de

moradia dos operários responsáveis por sua construção. Nesse processo, nasceram as favelas, juntamente com a cidade planejada, ocupando as áreas suburbanas de maneira intensa e rápida.

Com crescimento rápido e desordenado, em 1912 (apenas 15 anos depois da inauguração) já havia 60% da população vivendo em zonas denominadas rurais ou suburbanas. Em 1955 eram 36,4 mil pessoas nas favelas, número este que chegou a 120 mil em 1965.

Nos dias atuais, a Capital conta com 2,5 milhões de habitantes, sendo a sexta em população do país. Em sua Região Metropolitana residem 5,5 milhões de pessoas, a terceira maior do país. Em relação às favelas, já possuem mais de 450 mil habitantes, como se verá a seguir,<sup>3</sup> em mais de 200 áreas de ocupação irregular.<sup>4</sup> Além disso, transborda para os 33 municípios metropolitanos, uma vez que não tem mais zonas de expansão ou terrenos a baixo custo para habitação popular, criando e adensando cidades dormitórios em seu entorno, formadas por populações pobres.

## As políticas públicas e as favelas: trajetórias e experiências

O crescimento das favelas está historicamente ligado ao processo de urbanização, acelerado no Brasil a partir das décadas de 1960 / 1970. Entretanto, vale lembrar que seu surgimento remonta ao final do século XIX, tanto no Rio de Janeiro<sup>5</sup> quanto em Belo Horizonte,<sup>6</sup> onde as primeiras áreas faveladas se constituíram desde a construção da nova Capital, como já mencionado.

Em períodos mais recentes, a literatura aponta o agravamento da questão habitacional no país, muitas vezes impactada pelas próprias políticas urbanas e suas prioridades ao longo do tempo. De acordo com Maricato, “as cidades estão piorando e muito” (Maricato, 2011: 76), já que as po-

---

3 Tais números incluem as chamadas ZEIS - Zonas de especial interesse social, sendo a ZEIS 1 relativa às áreas de favelas ou ocupação ilegal e a ZEIS 3 relativa às habitações construídas pela municipalidade.

4 Para mais dados ver [www.favelaeissoai.com.br](http://www.favelaeissoai.com.br).

5 Sobre o surgimento das primeiras favelas e políticas públicas no Rio de Janeiro ver Silva (2005) e Zaluar (2004).

6 Sobre o histórico das favelas de Belo Horizonte, ver Libânio (2007).

líticas de incremento do consumo e de aceleração do crescimento (desordenado) têm trazido graves crises urbanas, relacionadas à mobilidade, à poluição ambiental, à ampliação da segregação, aumento da violência e riscos associados às mudanças climáticas.

No caso específico das favelas, em pouco mais de um século de sua existência, é possível perceber que têm sido objeto de políticas públicas que oscilam entre dois polos e suas variantes: de um lado, concepções e propostas que têm como foco e prioridade a retirada das famílias; de outro, projetos de melhorias das comunidades, garantida sua permanência no mesmo local.

Seguindo esse movimento pendular, em Belo Horizonte pode-se afirmar que até 1980 predominou uma visão remocionista, tendo o desfavelamento como seu principal método de ação nesses territórios. Nesse escopo cita-se a criação do Departamento de Bairros Populares - DBP, em 1955, e da Coordenadoria de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte - CHISBEL, em 1971. Ambos os órgãos entendiam as ocupações como problema de polícia e tinham na remoção de famílias seu foco, buscando liberar as áreas centrais das chamadas invasões, enviando para longe do centro as populações que aí residiam.<sup>7</sup>

Na década de 1980 mudou a visão sobre as favelas, principalmente pela ação dos movimentos sociais. Importante nesse sentido foi a invasão da Prefeitura (1981) pelo movimento de favelados, para que as favelas fossem reconhecidas. A partir desse momento, é possível afirmar que a era da remoção foi substituída (temporariamente) pela era da urbanização, com a implantação do Programa de Desenvolvimento de Comunidades - PRO-DECOM, em 1981 (GTZ/SEPLAN); da Lei do Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA, em 1983<sup>8</sup> e a criação da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL em 1986.

---

7 Entre 1971 e 1982 foram removidas quase 10 mil famílias assentadas em 422 áreas, totalizando cerca de 68 mil pessoas afetadas (Lopes, 2010). Quando havia alguma compensação, predominavam as indenizações em dinheiro, em valores irrisórios, o que acabava por contribuir para o adensamento de outras favelas já existentes ou surgimento de novas invasões.

8 A lei do PROFAVELA reconhecia as favelas instaladas no município até 1980 como áreas especiais de zoneamento - Setor Especial 4 (SE-4), que deveriam 1- ter legislação específica; 2- ser urbanizadas respeitando a tipicidade da ocupação local e 3 - sofrer processos de regularização fundiária, cabendo ao Estado transferir para os moradores a propriedade da terra.

A visão dominante, bem como a orientação dentro do Poder Público, passa a ser a da necessidade de se reconhecer estes territórios como parte integrante da cidade, que deveriam ser consolidados tanto do ponto de vista urbanístico quanto jurídico. Quanto à ação do poder público, de fato é possível afirmar que houve avanços significativos, a partir dessa década, com a mudança de paradigmas nas políticas públicas para favelas. Ao contrário das visões remocionistas, higienistas e civilizatórias até então em voga, construiu-se, com o apoio da Igreja e mobilização dos movimentos sociais, uma visão da importância de se manter as famílias em seu local de moradia, garantindo o direito de permanência (regularização fundiária) e melhorando as condições de vida nesses locais (urbanização).

A partir do início da década de 90, o órgão manteve apenas a urbanização de favelas, diminuindo drasticamente sua atuação na legalização de terras. Assim sendo, no cômputo geral é possível afirmar que, em Belo Horizonte, avançou-se mais na urbanização do que na regularização fundiária, visto que havia poucas áreas de domínio da Prefeitura de Belo Horizonte, não se implantando um instrumento eficaz para a regularização de áreas de particulares. Esse, inclusive, é um dos motivos da atual fragilidade das comunidades frente aos processos de remoção de suas famílias, pela ausência de escrituras de seus terrenos.

Durante os anos de 1990 e 2000 viu-se o processo participativo se fortalecer com a Constituição Federal, o Estatuto das Cidades e novos instrumentos de planejamento urbano. Aprofundam-se as ações em favelas, em direção a uma visão do direito à cidade e da necessidade de se trabalhar de maneira integrada as intervenções no território, casando urbanização, regularização fundiária, serviços públicos, programas de acesso a trabalho e renda e fortalecimento da organização e da participação comunitária em todo o processo. Essa visão teve seu marco inicial com o Programa Alvorada (PBH/URBEL/AVSI) e culminou na obrigatoriedade de elaboração dos Planos Globais Específicos - PGE antes da realização de qualquer intervenção em áreas decretadas como Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS 1.

Apesar de seus avanços, a chamada intervenção estrutural foi atropelada por uma série de fatores que ainda merecem maior aprofundamento e análise. Entre estes se podem citar: falta de agilidade na implementação das



ações, especialmente considerando que cada uma das obras precisava ser aprovada no Orçamento Participativo, em anos sucessivos; pequena escala para atendimento ao grande número de favelas existentes na cidade; de recursos ou de vontade política das diversas administrações que se sucederam à frente da Prefeitura e da URBEL nesse período. Como resultado pode-se perceber a fragmentação das intervenções, o descompasso entre o que foi previsto e o que foi realizado, o desvio progressivo das concepções originais dos PGE e, em alguns casos, até mesmo a completa desconsideração das demandas da população residente em cada área trabalhada.

Infelizmente, nos últimos 10 anos, a cidade tem visto o retrocesso da atenção integrada e participativa nas favelas. A prática do desfavelamento, ainda que não assumida como filosofia e prioridade, vem sendo realizada com grande frequência pelo Poder Público. Inicialmente essas práticas foram incrementadas com a criação do Programa de Reassentamento de Famílias em Decorrência de Obras Públicas ou Vítimas de Calamidades - PROAS, estendendo-se para as obras de implantação das propostas dos novos PGE, que acabam por trazer de volta o fantasma da CHISBEL e do desfavelamento.

Vem sendo executadas várias intervenções com número significativo de remoções, que privilegiam as grandes obras, especialmente para implantação de eixos viários de integração urbana.<sup>9</sup> É importante perceber que as ações de remoção de famílias na cidade parecem não ser contingentes, mas cada dia mais indicam a tendência e pensamento que vem norteando as políticas urbanas. De acordo com Lopes (2010), entre 1995 e 2005 foram realizadas 2.866 remoções em virtude de obras públicas na cidade, ao passo que somente no ano de 2006 esse número foi de 2.133 famílias removidas.

No ano de 2009 foi criado pelo então prefeito Fernando Pimentel o Programa Vila Viva, trazendo em sua concepção o objetivo (evolucionista) explícito de transformar a favela em vila (através de sua urbanização) e

---

9 Um exemplo recente é a Linha Verde, que liga o centro de Belo Horizonte ao aeroporto de Confins. Levada a cabo em convênio entre DER, CODEMIG / Governo do Estado e Prefeitura de Belo Horizonte, foi responsável por remover do mapa da cidade as vilas São Paulo/Modelo, Carioca, Real, Maria Virgínia e São Miguel/Vietnã, além de grande parte da vila Suzana I, totalizando cerca de 1.000 famílias desalojadas entre 2006 e 2007.

depois em bairro (através da regularização fundiária). Entretanto, os movimentos sociais têm denunciado o uso indevido do Programa, com grandes investimentos focados em obras de integração viária e mínimo investimento na real melhoria das comunidades atingidas.

Conforme constante no “Manifesto Vila Viva ou Vila Morta?” o programa vem realizando a “desfavelização forçada”, “orientada pelo interesse do capital imobiliário”, prevalecendo a lógica da exclusão urbana levada às últimas consequências pela Prefeitura de Belo Horizonte”. A crítica vem principalmente do fato de que estão sendo retiradas das comunidades muitas famílias, das quais apenas pequena parte é reassentada no próprio local, ainda assim em unidades verticais com duvidoso padrão habitacional e tipologia inadequada para a reprodução da família (impossibilidade de expansão) e de sua subsistência (impossibilidade de realização de atividade produtiva ou para consumo alimentar próprio).

À maioria dos removidos, tendo recebido indenizações insuficientes para adquirir imóveis impactados pela especulação imobiliária, resta a compra de casas em regiões distantes do centro, em municípios na periferia da Região Metropolitana de Belo Horizonte, sem infraestrutura adequada e longe das fontes de trabalho e renda. Ao contrário da filosofia original das intervenções estruturais, que deram origem aos PGE e mesmo ao Programa Vila Viva, os movimentos apontam que a favela não é pensada como um todo integrado para o benefício de seus cidadãos. Ao contrário, na era do “desfavelamento de novo tipo” (Lopes, 2010) a favela agora é uma área que atrapalha a cidade e está no caminho do desenvolvimento, sendo necessário, portanto, ser removida como qualquer outro entrave à modernização.

Nesse sentido, é importante questionar se está havendo um retrocesso em Belo Horizonte, que lança por terra as lutas de décadas, as conquistas e avanços dos movimentos sociais, ou, simplesmente, se a Lei do PROFAVELA e as intervenções estruturais não foram ao contrário, um pequeno hiato temporal na prática remocionista e higienista que se mantém na cidade.

## **As duas inflexões no caso de Belo Horizonte: garantia de permanência e garantia de participação**

Não será possível no âmbito deste artigo concluir se afinal o que está havendo é um retrocesso ou apenas a retomada das tradicionais práticas remocionistas e higienistas na cidade, informadas e sustentadas por novos discursos. O fato é que houve uma inflexão nas políticas públicas para as favelas, que deve ser apontada.

Essa inflexão em Belo Horizonte parece ter dois elementos centrais. Os moradores das favelas têm perdido duas garantias ao mesmo tempo: a garantia (direito) de permanência em seus locais de moradia e a garantia (direito) de participação na tomada de decisões que lhes afetam diretamente. A seguir cada uma destas inflexões será discutida.

### **Direito à moradia e garantia de permanência**

Em primeiro lugar, faz-se necessário refletir que, de fato, tanto no Brasil quanto em escala mundial, as práticas remocionistas não foram totalmente eliminadas, em nome de uma suposta tendência urbanizacionista das comunidades periféricas. O que se vê é que ambas as posturas são conviventes no tempo e mesmo no espaço e alternam-se, de acordo com os interesses da hora e da vez.

Ao que tudo indica, a situação vivida atualmente em Belo Horizonte não é um caso isolado. Ao contrário, desde o anúncio de que o país seria sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, várias cidades brasileiras assistiram a uma escalada de remoções em virtude de grandes obras. É importante destacar que tais obras apenas intensificaram um movimento que já vinha sendo sentido anteriormente, não podendo, portanto, lhes ser atribuída responsabilidade exclusiva.

Na declaração “O que é a Favela Afinal?” fruto de seminário conduzido pelo Observatório de Favelas do Rio de Janeiro (2009), a fragilidade das favelas e seus moradores na garantia de seus direitos aparecem em mais de uma passagem, vistas como territórios onde as políticas e de ações do Es-

tado são incompletas, a soberania da população é baixa e os direitos sociais não são efetivados.

A regularização fundiária tem sido apontada por diversos autores como um dos elementos mais importantes na garantia do direito de permanência das famílias moradoras de favelas. Em seu oposto, a falta de garantia legal da propriedade tem facilitado a violação dos direitos dos moradores e aumentado sua vulnerabilidade quando sob ameaça de remoção.

Conforme apontam bem Fernandes e Pereira (2010), no caso de Belo Horizonte tem havido dois graves movimentos. De um lado, a precariedade dos processos de regularização fundiária, que até o momento atingiram número pequeno de famílias beneficiadas, agravando a insegurança com relação à posse da terra e à permanência no local. De outro, a visão arcaica, restritiva e arbitrária da Prefeitura de Belo Horizonte, agravada pela utilização de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC para a urbanização de favelas com uma visão remocionista, impactando gravemente as comunidades (notadamente da zona sul e áreas centrais) e contribuindo para os processos de expulsão e gentrificação na cidade.

De fato, a expulsão dos pobres das áreas “nobres”, até então desconsideradas pelo capital imobiliário, tem sido processo constante e que vem se intensificando no Brasil, apoiada pela ação dos poderes públicos. Os principais argumentos para a remoção das favelas tem sido no sentido de implantação de melhorias urbanas, de integração viária, favorecimento da convivência na cidade com a implantação de parques lineares e áreas de lazer, benefício coletivo, o bem comum, etc.

Nesse processo, grandes impactos vêm sendo gerados e desconsiderados, tanto do ponto de vista social quanto urbano e mesmo econômico. Entre diversos outros, citam-se como impactos da remoção de famílias:

- Do ponto de vista social: desagregação das relações de parentesco e vizinhança e, conseqüentemente, dos mecanismos de proteção social contra as principais vulnerabilidades das famílias (inclusive a segurança);
- Do ponto de vista urbano: sobrecarga das redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e energia elétrica nos locais

- de destino; impactos sobre o atendimento já precário dos serviços de transporte e mobilidade urbana, saúde e educação, entre outros;
- Do ponto de vista econômico: desestruturação das alternativas de empregabilidade das famílias, notadamente a proximidade com os locais de emprego; aumento dos custos de deslocamento e, consequentemente, redução das chances de empregabilidade e aumento do desemprego.

Em suma, têm-se como resultado a ampliação da segregação social no espaço urbano, uma vez que são adotados como padrão de implantação os grandes conjuntos habitacionais distantes das áreas centrais, modelo este que já mostrou sua precariedade em outras experiências (ex: Cidade de Deus, Rio de Janeiro; Cingapura, São Paulo).

No caso das favelas de Belo Horizonte, o mesmo processo tem sido levado a cabo pelo Programa Vila Viva, afetando negativamente as famílias removidas, tanto as que recebem indenizações e vão cada vez mais para longe quanto as que ficam nos prédios construídos na própria comunidade. À expulsão pelo mercado soma-se a expulsão pelo Estado. Os moradores têm perdido seus direitos frente a uma interpretação da lei que os considera “ocupantes de má fé” (ver Fernandes, 2008 e Fernandes e Pereira, 2010).

De acordo com Davis (2006), em todo o mundo há processos em andamento de remoção dos “entraves humanos”, sendo que as práticas remocionistas continuam acontecendo em escala global e ampliada em todo o Terceiro Mundo. “Em consequência, os pobres urbanos são nômades, ‘moradores transitórios num estado perpétuo de realocação’” (Davis, 2006: 106). Em paralelo, vem sendo registrado o crescimento das áreas de pobreza urbana em todo o mundo, levando a perspectivas de um futuro preocupante para as megacidades:

[...] em vez de feitas de vidro e aço, como fora previsto por gerações anteriores de urbanistas, serão construídas em grande parte de tijolo aparente, palha, plástico reciclado, blocos de cimento e restos de madeira. Em vez das cidades de luz arrojando-se aos céus, boa parte do mundo urbano do século XXI instala-se na miséria, cercada de poluição, excrementos e deterioração. Na verdade, o bilhão de habitantes urbanos que moram nas fave-

las pós-modernas podem mesmo olhar com inveja as ruínas das robustas casas de barro de Çatal Huyuk, na Anatólia, construída no alvorecer da vida urbana há 9 mil anos. (Davis, 2006: 28/29)

Ainda que a situação das favelas brasileiras não seja tão alarmante, em sua maioria, como as estudadas pelo autor na África, Ásia e partes da América Latina, por exemplo, também vêm apresentando crescimento desordenado e, em consequência, perda da qualidade de vida em alguns locais, conquistada a duras penas. No caso brasileiro, é importante destacar que vem sendo registrado não somente aumento no número de favelas e áreas ocupadas, mas também, e principalmente, o adensamento das áreas já existentes, aumentando-se o número de famílias e pessoas residentes nestes locais (ver PBH/CEURB/UFGM, 1999).

Em que pesem todos os estudos (teóricos ou empíricos), indicando a tendência de crescimento do número de moradores em favelas no Brasil e no mundo, no caso de Belo Horizonte os dados da PBH apontam um decréscimo no número de favelas e de seus moradores, confirmando um grave e intenso processo de remoção de famílias e de desfavelização.<sup>10</sup> Em que possam pesar diferenças de metodologia para apurar o número total de habitantes nas favelas, não é possível mais negar que o desfavelamento causou impacto e tem sido usado como instrumento da política pública na capital.

Se houve avanços, no restante do país e em Belo Horizonte, no que se refere à consolidação urbanística das áreas de favelas, ao provimento de infraestrutura urbana, saneamento e serviços públicos, por outro lado, “[...] o item no qual menos se avançou foi justamente o que coloca em questão a presença da favela nas cidades, a apropriação e uso do espaço urbano em seu conjunto como direito social” (Observatório de Favelas, 2009: 16).

Finalizando esta discussão, é fundamental lembrar que tanto a Constituição Federal (1988) quanto o Estatuto da Cidade (2001), incluem o

---

10 Segundo dados oficiais da URBEL/PBH, em 2002 a cidade tinha 232 vilas, favelas e conjuntos habitacionais implantados pela PBH (incluindo ZEIS 1 e ZEIS 3), com 498.656 pessoas residentes em 121.132 domicílios, o que correspondia a 22% dos habitantes da Capital. Já os dados para 2012 apontam que são 215 áreas (17 a menos), 451 mil habitantes (47 mil a menos) e apenas 19% do total da cidade.

direito à moradia como um dos direitos fundamentais, buscando-se, ademais, a garantia da efetivação da função social da terra urbana. Nesse sentido, Fernandes (2008) aponta que há um embate de décadas no Brasil entre dois paradigmas jurídicos: de um lado o legalismo liberal, hegemônico, individualista, mercantilista e patrimonialista e, de outro, movimentos que afirmam o direito à cidade e a função social da propriedade. No presente momento do pêndulo das políticas públicas na cidade, a visão legalista e patrimonialista tem triunfado.

## **Direito social e participação cidadã**

Quanto à segunda inflexão percebida em Belo Horizonte, relacionada ao direito à participação dos moradores nas decisões que lhes afetam diretamente, o que se tem visto, segundo apontado pelo movimento popular, é a completa falta de diálogo e respeito às demandas da população. Muitas vezes a população é somente chamada para validar decisões que já foram tomadas, sem consulta prévia ou consideração de suas prioridades ou sugestões.

Alguns autores avaliam que as próprias regras da democracia representativa contribuem para inibir a participação real dos cidadãos nos governos e nas políticas públicas. Seja pela apropriação do Estado pelo poder econômico e/ou pelas elites, seja pelo esvaziamento do próprio sentido da coisa pública, vê-se muitas vezes o afastamento de indivíduos e grupos sociais das esferas de decisão e de poder coletivo. Para Daniel (1988), no Brasil o esvaziamento da participação na tomada de decisões não é recente, ao contrário, visto que os governos militares, através das restrições à liberdade de expressão e de associação, levaram à despolitização da sociedade e transformaram o próprio Estado em instância puramente administrativa.

A Constituição Brasileira (1988) busca reverter o afastamento da população do fazer político e introduz, em seu artigo primeiro, o modelo que mescla representação e ação direta do cidadão, fortalecendo os movimentos sociais e ampliando os espaços de participação. Entretanto, ainda que as instâncias de participação tenham sido ampliadas, não há consenso e garantias de que a democracia participativa predomine e caminhe rumo a

uma maior autonomia da população.<sup>11</sup> Nesse sentido, vê-se a descaracterização de processos participativos, cooptação, esvaziamento e desqualificação das competências das populações na tomada de decisões. Por outro lado, há uma recusa formal de partes da população em participar do jogo político e suas regras, que se traduz no absenteísmo às eleições,<sup>12</sup> no repúdio público, nos meios de comunicação, às instâncias de representação e nas práticas de mobilização coletiva via redes sociais e tomada das ruas pelos movimentos (organizados ou não).

No caso de Belo Horizonte, também foi verificada a institucionalização da prática participativa e do controle social, sendo a interferência direta dos cidadãos fortemente direcionada para os Conselhos de políticas públicas, que hoje são 23 na cidade, além dos nove Conselhos Tutelares, um para cada Regional. Avritzer (2010) aponta problemas nas instâncias colegiadas em Belo Horizonte, principalmente: o monopólio da representação (indicação dos membros dos conselhos por entidades); a predominância de idosos e aposentados (que têm tempo para participar) nos Conselhos; a especialização da representação (pessoas que se tornam “profissionais” em serem conselheiros); a baixa intersectorialidade entre os Conselhos/políticas; as fragilidades da capacitação dos Conselheiros para exercer seu papel; e a falta de estrutura dos Conselhos para funcionamento mínimo, entre outras.

Realça-se ainda que alguns mecanismos considerados como exemplos bem sucedidos de incorporação de demandas da população através da participação direta apresentaram redução de sua importância em Belo Horizonte nos últimos anos. Exemplo é o Orçamento Participativo - OP, implantado em 1993 na administração de Patrus Ananias, que vem sofrendo críticas, entre elas: a excessiva tecnicização e burocratização dos processos de escolha de prioridades, limitando, direcionando e até inviabilizando as demandas da população; a disponibilização de pequeno percentual do orçamento para as decisões via OP (em média 3% da arrecadação); a morosi-

---

11 Exemplo recente foi a não aprovação, no Congresso Nacional, da Política Nacional de Participação Social e do Sistema Nacional de Participação Social – decreto 8.243, de 23/05/2014, que propunha ampliar e fortalecer os mecanismos e instâncias de participação direta da população no Estado, nos mesmos moldes institucionalizados que já ocorrem.

12 Nas eleições presidenciais de 2014, a abstenção média foi de 20% entre os dois turnos, cerca de 30 milhões de eleitores.



dade e atrasos na execução das obras; e a criação do OP Virtual, esvaziando ainda mais as esferas de participação da comunidade.

No caso das intervenções em favelas, tem-se adotado um modelo consultivo, com a criação de instâncias e momentos de ouvidoria das demandas da população, sem que se traduzam em real poder de decisão dos cidadãos na condução da coisa pública. Ao contrário, são frequentes os embates entre a Prefeitura e a sociedade civil, que tem buscado o apoio e a interferência do Ministério Público para garantir espaços mínimos de discussão e revisão de decisões tomadas unilateralmente pela administração. Mesmo nos casos em que se convocam assembleias, conferências e fóruns de políticas públicas, não há trabalho prévio de informação e instrumentalização da população para que possa se apropriar dos conteúdos e processos e exercer de forma autônoma seu direito à voz e ao voto. Ao final, são tomadas decisões sem se saber em que se está votando, conforme depoimentos dos próprios moradores participantes desses encontros.

Em especial quando se trata das intervenções urbanas nas comunidades de baixa renda reafirma-se que houve retrocesso nos últimos anos nos espaços de decisão e participação dos moradores. Ao analisar as obras da Linha Verde, Lopes (2010) mostra que a comunidade não foi consultada nem quanto aos objetivos dos projetos nem quanto aos meios para atingi-los. De fato, o que se fez foi a mera apresentação de decisões já tomadas para que a população as validasse, uma “participação orientada”, direcionada para objetivos do poder público e sem espaço para que se alterem os rumos do projeto.

Júnior (2008) é otimista ao constatar que importante parte das lideranças que participam nos Conselhos e outras instâncias formalizadas também integram os movimentos sociais, em suas diversas modalidades de luta e ativismo. Nessa perspectiva, resta uma esperança de que a participação também se construa nas cidades através da ação cotidiana dos cidadãos, para além das instâncias formalizadas e do aparato burocrático e administrativo que acaba por impedir, mais do que favorecer, a inclusão dos pobres na política urbana.

Em Belo Horizonte, tem-se avançado para novas formas de ativismo, através dos recentes movimentos de rua (Jornadas de Junho, 2013), que

recolocam no centro das discussões o direito à cidade, à participação e à tomada de decisões. Trazem como estratégia, entre outras, a ocupação dos espaços públicos e o uso da cultura como mote para a retomada da cidadania e da sociabilidade na cidade.

## **Pensando o empreendedorismo urbano: Estado e Mercado unidos contra a população e os direitos de cidadania?**

O planejamento urbano no Brasil já nasceu sob a égide do embelezamento e do melhoramento das cidades, sob inspiração do urbanismo europeu (leia-se francês). (Maricato, 2000). Apesar de não ser novidade na vida das cidades o planejamento estruturado sobre os desejos de embelezamento e civilização das elites, novas tendências vêm se impondo no contexto das cidades mundiais.

Castells e Borja (1996) apontam o protagonismo econômico como uma das principais ferramentas para a sobrevivência das cidades na sociedade globalizada. Para os autores, o governo municipal deve ser empreendedor, tomando como norteadores seu planejamento estratégico e o plano de futuro para a cidade. Reforçam a tese de que os governos (principalmente em âmbito local) podem (e devem) agir na cidade por conta própria, fazendo eles mesmos, ou em associação com a iniciativa privada: grandes obras, empresas mistas, investimentos tecnológicos, etc.

O protagonismo urbano –a cidade empreendedora– teria principalmente dois objetivos: a) seu posicionamento no mercado mundial, atratividade, competitividade; e b) o bem estar dos cidadãos, gerando maior qualidade de vida. De acordo com os autores, as grandes cidades devem responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, melhoria da infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Somente gerando uma capacidade de resposta a estes propósitos poderão, por um lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, por outro, dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar (Castells e Borja, 1996).

Os principais desafios seriam no sentido da modernização da infraestrutura urbana, da criação de centralidades e espaços públicos qualificados e da geração de competitividade econômica. Nesse sentido, os autores apontam a necessidade de mais autonomia municipal; implantação de novas formas de gestão; ação baseada na inovação; reforma política e administrativa.

Em contraponto, Harvey (2006) correlaciona empreendedorismo urbano e empobrecimento. O autor discute como o capitalismo, com seus processos econômicos, produz o espaço urbano. A urbanização como processo social produz artefatos (formas construídas, espaços produzidos, etc.), arranjos institucionais, sistemas políticos, formas legais, etc. Aponta uma mudança de postura dos governos, de uma visão administrativista das cidades para outra empreendedora.

Para ele, o empreendedorismo urbano tem como pano de fundo as crises econômicas mundiais, bem como a alta mobilidade do capital multinacional, liberto das barreiras espaciais para as decisões locais. Nesse panorama, cidades passam a disputar entre si os capitais, empresas e consumidores individuais, oferecendo, cada qual, diferenciais competitivos, inicialmente relacionados à infraestrutura e serviços urbanos, por um lado, e a benefícios econômicos, fiscais e outros subsídios aos empreendimentos produtivos.

Diferentemente da visão apresentada por Castells e Borja, o autor afirma que a ênfase no empreendedorismo tem trazido graves consequências (tanto em âmbito macroeconômico quanto territorial e social, por exemplo), entre outras: o desenvolvimento desigual do território; o empobrecimento da população local (criação de uma “subclasse”); a oneração das administrações (poder público assume os riscos e ônus do investimento); e, por fim, a própria instabilidade do sistema urbano.

Em suma, o empreendedorismo urbano traria uma solução temporária e perversa para o crescimento das cidades, em especial porque o próprio processo de competição interurbana acaba por eliminar seus diferenciais, todas submetidas à mesma lógica da espetacularização e dos fluxos econômicos no capitalismo mundial.

Belo Horizonte não foge a essa lógica do empreendedorismo urbano, ao contrário. Da mesma forma que verificado em outras partes do Brasil e do mundo, a cidade vem perseguindo o embelezamento e a competitivi-

dade e visibilidade internacional. No planejamento estratégico e plano de futuro da PBH, base para as diversas políticas públicas, constam seis Objetivos Estratégicos de Longo Prazo,<sup>13</sup> desafios a serem enfrentados até 2030. Entre eles, a competitividade na rede mundial de cidades está em primeiro lugar, e, ironicamente, a gestão democrática e participativa e o ambiente social saudável ocupam as duas últimas posições.

Fazem parte dessa visão de cidade empreendedora, como já relatado, projetos como a Linha Verde, o Programa Vila Viva e a Operação urbana consorciada Nova BH, recentemente divulgada e já questionada pelo Ministério Público, todos com grande impacto social e remoção de significativo número de famílias de baixa renda dos territórios centrais e mais valorizados.<sup>14</sup>

Os movimentos populares em Belo Horizonte consideram as ações de remoção de famílias levadas a cabo pelo Poder público como um processo de agravamento da segregação social na cidade, com a expulsão dos pobres das áreas valorizadas, em benefício do mercado imobiliário. Remover uma favela pode, segundo estimativas do mercado, valorizar toda uma região de classe média e média-alta em cerca de 30%. Não por coincidência os primeiros programas Vila Viva foram implantados em áreas centrais e vizinhas de bairros de alta renda, favorecendo os interesses do capital imobiliário. Conforme constante do Manifesto Vila Viva ou Vila Morta?:

---

13 São eles: “I. Multiplicar oportunidades de trabalho e promover ambiente favorável à criação e ao desenvolvimento de negócios, impulsionados por serviços de valor agregado, capital humano qualificado e inserção competitiva nas redes nacional e mundial de cidades; II. Buscar qualidade de vida para todos, sustentada na eficiente organização do espaço urbano e em redes colaborativas de serviços que se estendem pela região metropolitana; III. Promover a sustentabilidade ambiental, resultante da universalização do saneamento básico, da preservação de áreas verdes, da recuperação de áreas degradadas, da redução das emissões de poluentes, da eficiência energética e da boa capacidade de prevenção, mitigação e adaptação diante de ocorrências adversas de grande escala; IV. Assegurar as melhores condições de mobilidade, acessibilidade e conectividade em todo o espaço urbano e contribuir para a sua melhoria em âmbito metropolitano; V. Consolidar ambiente político-institucional de qualidade, baseado na integração metropolitana e em gestão pública democrática e participativa; e VI. Propiciar ambiente social que estimule a convivência alegre e saudável entre as pessoas”. (PBH, 2013: 11).

14 Para o período 2014-2017 estima-se 6.000 novas remoções nas favelas em virtude de tais programas, excluídas as 8.000 famílias que ocuparam a região do Isidoro e estão sob ameaça constante de retirada por força policial.

[...] por que as áreas mais distantes da cidade, que apresentam índice de vulnerabilidade social igual ou, muitas vezes, superior aos das vilas predefinidas, não foram contempladas no programa? [...] A verdade é que o esgotamento das áreas edificáveis nas regiões mais valorizadas da cidade chamou a atenção do capital imobiliário para as vilas e favelas, tidas, até então, como capital morto (Movimentos Populares, 2008: 1).

Além da valorização imobiliária, outro resultado da remoção de favelas é a ampliação da sensação de segurança para os moradores de suas áreas vizinhas. Davis (2009), ao analisar Los Angeles, discute o fenômeno do medo nas cidades como indutor de novas formas de convivência urbana e mesmo de configuração espacial. O autor mostra como a sociedade contemporânea usa como mecanismos de exclusão elementos como o traçado urbano, as soluções arquitetônicas e a semiótica do espaço, através de “sinais invisíveis que impedem a entrada do “Outro” da subclasse” (Davis, 2009: 237).

Para manter pobres separados dos ricos os elementos de separação física (e todo o aparato de repressão acoplado) são precedidos e/ou justificados por toda uma retórica construída socialmente, baseada no que Davis (2009) chama de Ecologia do Medo. Caldeira (1997), analisando o caso paulista, também reforça essa idéia, onde o crescimento da violência trouxe consigo mudanças tanto nas formas de morar quanto nos hábitos e no uso coletivo das cidades. A segregação social, nesse âmbito, passa a ser valorizada e reafirmada como símbolo de status. “A construção de símbolos de status é um processo que elabora distâncias sociais e cria meios para a afirmação de diferenças e desigualdades sociais” (Caldeira, 1997: 159), contribuindo para o desaparecimento da vida coletiva nos espaços públicos.

A temática demanda uma discussão mais aprofundada a respeito das alternativas e caminhos que devem ser seguidos para reverter esse quadro perverso em andamento nas cidades brasileiras. Seja o Programa Vila Viva em Belo Horizonte, as Unidades de Polícia Pacificadora - UPP no Rio de Janeiro ou os “cheques-despejo” e incêndios criminosos em São Paulo, fato é que está havendo uma inflexão nas formas de pensar e lidar com as favelas brasileiras, que desconsidera os direitos e conquistas históricas dos mora-

dores desses territórios. A mobilização e postura ativa da sociedade civil se fazem urgente nesse quadro. De fato,

É imprescindível que os moradores de vilas e favelas e seus parceiros atuem preventivamente, buscando o reconhecimento dos seus direitos. Outro aspecto importante a ser ressaltado é que a mobilização social tem que ser constante e tem que buscar também a participação nos processos de decisão desde o início da formulação das políticas, e não apenas quando da sua implementação. (Fernandes e Pereira, 2010: 195)

Para Vainer (2001), um governo local que, de fato, inclua a participação cidadã e a garantia de direitos em sua atuação, e que seja comprometido com os grupos subalternos, deve ter três objetivos centrais: a) a redução das desigualdades e melhoria das condições materiais e imateriais dos explorados; b) a constituição de sujeitos políticos coletivos, através da organização e luta popular; e c) a desmontagem dos mecanismos tradicionais de poder, tais como o clientelismo, a corrupção, a troca de favores e a privatização dos recursos públicos.

Nesse panorama, para onde vai Belo Horizonte? Infelizmente, há que se concordar que “Belo Horizonte é um dos exemplos mais contundentes da natureza perversa das relações historicamente estabelecidas no país entre direito, planejamento territorial e mercado imobiliário (Fernandes e Pereira, 2010: 178)”. O Plano Estratégico de Belo Horizonte quer “Todas as Vilas Vivas”. Quer uma cidade competitiva, bonita e segura. Mesmo que o preço seja a expulsão crescente dos pobres das áreas centrais, seja pelo mercado, seja pela remoção em virtude das obras públicas.

O destino das comunidades não conta mais, nos dias atuais, com a força do movimento favelado organizado, como na época da luta que culminou com a implantação do PROFAVELA. Hoje, os argumentos do crescimento urbano e da melhoria da qualidade de vida (para quem?) não permitem mais a existência de vozes discordantes. Aos poucos, as favelas vão dando espaço a grandes obras viárias e, junto com a vitória do urbanismo, vão-se as histórias e a cultura das favelas na cidade. Mais um capítulo que se escreve sobre a luta pela ocupação e a resistência à desocupação das favelas de Belo Horizonte.

## Bibliografia

- Avritzer, L. 2010 *Repensando os mecanismos participativos de Belo Horizonte: representação, capacitação e intersetorialidade* (Belo Horizonte: PROEP).
- Caldeira, T. P. R 1997 *Enclaves Fortificados: a nova segregação urbana* (Novos Estudos CEBRAP), Nº 4, pp. 179-192, março.
- Castells, M.; Borja, J. 1996 “As cidades como atores políticos” em *Novos Estudos* Nº 45 (São Paulo), pp. 152-166. Disponível em: <http://www.acsmce.com.br/wp-content/uploads/2012/10/AS-CIDADES-COMO-ATORES-POL%C3%8DTICOS.pdf>. Acesso em 25 ago. 2013.
- Daniel, C. 1988 “Poder local no Brasil urbano” em *Espaço & Debates* Nº 24, pp. 26-39.
- Davis, M. 2009 *Cidade de Quartzos: escavando o futuro em Los Angeles* (São Paulo: Boitempo).
- Davis, M. 2006 *Planeta favela* (São Paulo: Boitempo).
- Fernandes, E. 2008 “Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão” em Costa, G. M.; Mendonça, J. *Planejamento urbano no Brasil: trajetória e perspectivas* (Belo Horizonte: Ed. C/Arte).
- Fernandes, E.; Pereira, H. D. 2010 “Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte?” em *Planejamento e Políticas Públicas* Nº 34, pp. 171-199, jan/jun.
- Harvey, D. 2006 “Do Administrativismo ao Empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio” em Harvey, D. *A produção capitalista do espaço* (São Paulo: Annablume Editora).
- Junior, O.A.S. 2008 “Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora” em Costa, G. M.; Mendonça, J. *Planejamento urbano no Brasil: trajetória e perspectivas* (Belo Horizonte: Ed. C/Arte).
- Libânio, C. 2007 “Um século de favela: do Bom Selvagem ao Abusado” em Libânio, C. (org.) *Pensando as favelas de Belo Horizonte. Ensaios* (Belo Horizonte: Favela é Isso Aí).
- Lopes, E. 2010 *O Projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: um estudo de caso da prática do desfavelamento de novo tipo no espaço urbano de Belo Horizonte*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação do Departamento de Geografia, da Universidade Federal de Minas Gerais.

- Maricato, E. 2000 “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento Urbano no Brasil” em Arantes, O., Vainer, C. e Maricato, E., *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (Petrópolis: Vozes).
- Maricato, Ermínia 2011 *O impasse da política urbana no Brasil* (Petrópolis: Vozes).
- Movimentos populares. BH 2008 *Programa Vila-Viva ou Vila-Morta?* Disponível em <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2008/10/429697.shtml>, acesso em 20/11/2013.
- Observatório de Favelas do Rio de Janeiro 2009 *O que é a favela afinal?* (Rio de Janeiro: Observatório de favelas do Rio de Janeiro).
- PBH / CEURB/UFMG 1999 *Plano Estratégico de Diretrizes e Intervenções para Zonas de Especial Interesse Social* (Belo Horizonte: Planão).
- PBH 2013 Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação. PPAG. *Plano Plurianual de Ação Governamental 2014-2017*. Disponível em [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=contas-publicas&tax=36659&lang=pt\\_BR&pg=6420&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=contas-publicas&tax=36659&lang=pt_BR&pg=6420&taxp=0&) acesso em 15/11/2013.
- Silva, J. 2005 *Favela, alegria e dor na cidade* (Rio de Janeiro: Editora Senac Rio).
- Vainer, C. B. 2001 “As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?” em *Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade* (Rio de Janeiro: DP&A Editora).
- Zaluar, A.; Alvito, M. (orgs.) 2004 *Um século de favela* (Rio de Janeiro: FGV).





# Derecho a la Ciudad bajo la mirada del acceso a la salud en Lima

Jérémy Robert

## Introducción: el nuevo contexto de la salud en Lima

La salud en el Perú oscila entre grandes mejoras y grandes desigualdades. Durante la campaña presidencial de 2011, el candidato P. P. Kuczynski resumió así la situación: “tenemos una quinta clase, que es EsSalud, sexta que es MINSA y séptima clase es el SIS<sup>1</sup> y primera clase son las clínicas de San Isidro y San Borja. Y no hay nada en el medio” (*Caretas*, marzo 2011). Los esfuerzos realizados para reducir las desigualdades son innegables, en particular en lo que concierne la cobertura de salud. En Lima en 2007, más de la mitad de los habitantes, casi 5 millones de personas, no tenía ningún tipo de seguro de salud (INEI, 2007). Desde esta fecha, el gobierno nacional extendió la cobertura mínima multiplicando el número de asegurados por 5 (de medio millón a 2,5 millones) entre los limeños más necesitados.<sup>2</sup> Otra novedad es el involucramiento de los gobiernos locales y regionales en el campo de la salud. El caso de los Hospitales de la Solidaridad, promovido por la Municipalidad Metropolitana de Lima, es emblemático. Con 38 establecimientos en 2014, realiza más de 12 millones de atenciones al año y se plantea como una alternativa clave: “en el 2012, cuando los paros de los médicos de Essalud (agosto) y del Ministerio de Salud (setiembre) causaron un embalse de al menos un millón de citas sin atender, ambas entidades hallaron en los hospitales de la Solidaridad un remedio –y un aliado– para sus

---

1 El Sistema Integral de Salud (SIS) es el dispositivo de seguro del Ministerio de Salud (MINSA) para los más desfavorecidos.

2 Cifras de Ministerio de Salud en 2014.

crecientes males [de Essalud y Minsa]” (*El Comercio*, 2014 en un artículo titulado “Essalud y Minsa aumentarán la tercerización de sus servicios”).

Grandes desigualdades, mejoras de cobertura significativas, nuevas políticas e intervención de los gobiernos locales dibujan un panorama nuevo de los servicios de salud en la ciudad de Lima. Plantean muchas preguntas que nos proponemos analizar en término de “Derecho a la Ciudad”, con un doble enfoque. Por un lado, el derecho a la ciudad se puede relacionar con las condiciones de acceso de la población al conjunto de servicios y equipamientos en la ciudad, en nuestro caso, el acceso a los servicios de salud. Por otro lado, invita a analizar las movilizaciones y luchas sociales contra las desigualdades y para reivindicar un derecho a ser parte de la producción de la ciudad (Harvey, 2009; Samara et al., 2013). Cuestiona entonces las formas y las facultades de los grupos sociales de incidir en las políticas urbanas. El presente artículo<sup>3</sup> propone una reflexión sobre la construcción de las políticas de salud en Lima en un contexto marcado por nuevas modalidades de gobernanza, caracterizadas entre otras por la multiplicación de las instituciones y grupos sociales involucrados en la gestión de la ciudad y la emergencia de nuevas formas de regulación. ¿Cómo los cambios de política y las nuevas formas de gobernanza reconfiguran el Derecho a la Ciudad?

La argumentación se apoya en el análisis de la evolución de la oferta de salud, con la hipótesis de que la historia social y política de las infraestructuras de salud permite evidenciar las dinámicas urbanas: “la evolución del aparato sanitario nos cuenta la historia de la ciudad”<sup>4</sup> (Defossez et al., 1991: 138). En una primera parte, propondremos una lectura socio-técnica y política de la evolución de las infraestructuras de salud en Lima y El Callao. Nos focalizaremos principalmente en los grandes hospitales, elementos más emblemáticos y representativos de las evoluciones. El objetivo de la segunda parte es evidenciar las desigualdades socio-espaciales, así como cuestionar las nuevas formas de gobernanza urbana. Analizaremos los impactos generados por los cambios en términos de acceso al servicio de salud y los desafíos políticos, bajo la mirada del derecho a la ciudad.

---

3 Este artículo retoma parte de los elementos expuestos en otro artículo publicado en francés y en inglés en la revista *Justice Spatiale / Spatial Justice* en 2014 (ver Robert, 2014).

4 Traducción del autor («L'évolution de l'appareil sanitaire nous raconte en fait l'histoire de la ville»).

## **Lectura socio-técnico-política de la evolución de las infraestructuras de salud**

### **Antes de los años noventa: el Estado frente a una demanda social sin precedente**

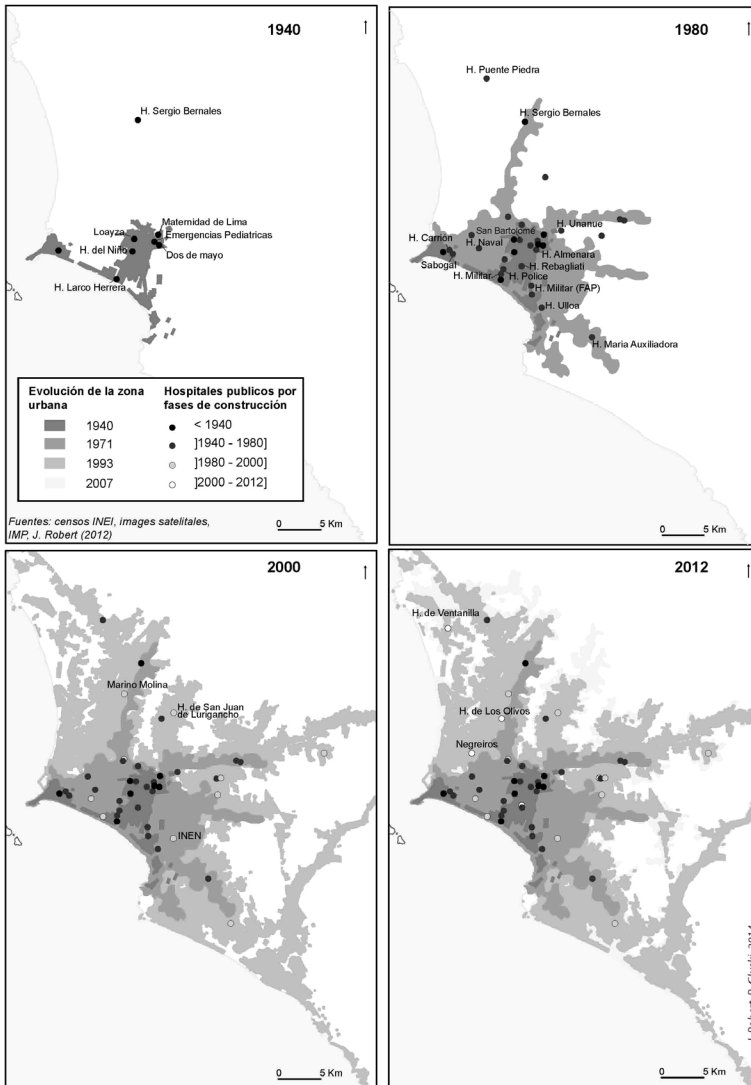
La construcción de los grandes hospitales se inicia a mitad del siglo XIX (ver mapa 1). La Maternidad de Lima, el hospital Dos de Mayo y el Loayza, manejados por la Sociedad de Beneficencia de Lima, tienen una función de aislamiento más que de atención de salud “el refugio de los miserables... como un lugar donde vamos a morir más que curarse” (Pardo, en Lossio, 2002: 82). Con la institucionalización de la salud y la creación del Ministerio de Salud en 1935 aparecen nuevos tipos de establecimientos, en una época de progreso de la medicina. Algunos consolidan la oferta en el centro de la ciudad (Hospital del Niño en 1929), otros recuperan las funciones de aislamiento en las periferias (en esta época), como el Sergio Bernales en 1939 especializado en los casos de tuberculosis. A partir de los años cuarenta, Lima conoce cambios bruscos: la población, que alcanzaba 645.000 en 1940, es multiplicada por 7 en 40 años. Este crecimiento rápido se traduce por una extensión de la superficie urbanizada. Los nuevos barrios, mayormente resultado de invasiones de migrantes, empujan siempre más allá los límites de la ciudad frente a un Estado desbordado (Driant, 1991; Matos Mar, 1977). En 1956, 120.000 personas ocupan las barriadas de Lima. La magnitud y la rapidez de la urbanización sobrepasan los intentos de planificación.

El sector salud emprende la construcción de grandes infraestructuras para intentar responder a esta nueva demanda: 16 de los 23 principales hospitales actuales son construidos durante esta época. La mayoría se ubican en la zona central de la ciudad (los hospitales de las fuerzas armadas y de la policía, del Seguro Social (actualmente Essalud) y del Ministerio de la Salud.<sup>5</sup> El hospital María Auxiliadora (perteneciente al MINSA), construido en los años 1970, simboliza la voluntad de los poderes públicos de ofrecer servicios a las perife-

---

5 El sistema de salud está conformado por las siguientes instituciones: el Ministerio de salud (Minsa), el seguro social EsSalud, la oferta privada, las sanidades que representan un grupo limitado que no será considerado en este artículo, y más recientemente, los servicios descentralizados prestados por los gobiernos locales y regionales.

Mapa 1  
Construcción de los hospitales públicos y crecimiento urbano en Lima.



Fuente: Censos del INEI, imágenes satelitales, investigación J. Robert (2012).

rias populares, en este caso los barrios espontáneos de Villa El Salvador. Otros establecimientos de menor tamaño siguen esta lógica, en San Juan de Lurigancho o en Puente Piedra, por ejemplo. Al mismo tiempo, los centros de aislamiento de Comas (el Sergio Bernales) y del Agustino (el Hipólito Unanue), alcanzados por la urbanización, son transformados en hospitales generales.

### **El giro liberal de los años noventa**

Las décadas de 1980 y 1990 se caracterizan por el paro de las grandes inversiones en un contexto de crisis económica y política acrecentada por el terrorismo. Es la época de los primeros ajustes estructurales y de la reducción de los presupuestos públicos que acompañan la liberalización de la economía del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000). La epidemia del cólera en 1991 encuentra un sistema de salud debilitado –“jamás la salud ha sido tan enferma” (Reyna et Zapata, 1991: 55)–, y precipita los cambios. Considerada como una “oportunidad perdida” de plantear cambios estructurales para un sistema más equitativo (Cueto, 2009), legitima al contrario la acentuación de la política liberal del gobierno, hacia una “cultura de sobrevivencia”: “la renuncia de la cobertura universal, el cobro de tarifas en hospitales públicos, la privatización de parte de los mismos, la separación entre la normativa y la provisión de servicios sanitarios, el énfasis en la focalización en determinados grupos o problemas, un énfasis exagerado en la eficiencia, la gerencia y medidas costo-efectivas en el corto plazo y el drástico recorte del presupuesto estatal del Ministerio de Salud, sobre todo para sus actividades preventivas” (Cueto, 2009: 266). Durante veinte años, ningún hospital general se construye a pesar del crecimiento continuo de la ciudad: la población de Lima aumenta de 40% entre los censos de 1981 y 1993 y la tasa de crecimiento anual se mantiene en 2,7% entre 1993 y 2007. En 1990, más de 2 millones de habitantes (el tercio de la población de la capital) ocupa los barrios populares que se extienden en la periferia, sobre los cerros o en el desierto (Driant, 1991). La población de las barriadas alcanza 3 millones de habitantes al iniciar los años 2000, o sea 40% de los habitantes de Lima (Riofrío, 2004). El crecimiento poblacional se acompaña de una

gran informalidad laboral y de la precarización del empleo. 54.9% de la población activa limeña trabaja en la informalidad en 1980, 53,8% en 1995, 61,3% en 2000 según Portes & Robert (2004). Esta informalidad, junto con el abandono del objetivo de la cobertura universal de salud en los años noventa, explica el gran número de personas sin seguro de salud: son más del 50% de la población limeña en 2007 (Driant, 1991; Matos Mar, 1977).

En cambio, las políticas liberales se acompañan de un retroceso generalizado de los poderes públicos. Se deja de lado la visión planificadora de la oferta de salud y no se construyen nuevos establecimientos. Las inversiones se concentran en los hospitales centrales, para equipos, remodelación o ampliaciones, y se abandona la búsqueda de una repartición con más equidad de los servicios en el territorio. Esta tendencia se ve fortalecida por la autonomía financiera y administrativa de los hospitales, favoreciendo la competencia y limitando la redistribución de las inversiones. Predominan intervenciones puntuales, por los mismos hospitales, sin coordinación y en función del acceso a financiamientos en proveniencia del Estado o de organismos internacionales. 17 de 23 hospitales principales son remodelados. El hospital Hipólito Unanue, construido en 1948 como centro de tratamiento de la tuberculosis al exterior de la ciudad consolidada, es un caso ejemplar. Es remodelado en 1960 en hospital general, lo que implica reducir el número de camas (de 960 a 640) para instalar salas de operaciones. Un nuevo servicio de emergencia es construido en 2007 y una farmacia en 2008. Los hospitales Dos de Mayo y Loayza siguen esta lógica, con la construcción de nuevos edificios con fondos internacionales. Las remodelaciones y extensiones son también frecuentes en los hospitales menores. Muchos pasan de pequeños centros de salud sin hospitalización a una capacidad de más de 100 camas, como es el caso del hospital de Puente Piedra, centro de salud en 1970, hospital en 1980, remodelado en 2003, 2004 y 2009. La falta de grandes infraestructuras en las periferias es de alguna manera minimizada por la construcción de pequeños centros y puestos de salud, enfocado al servicio de proximidad.

La privatización de los servicios, bajo diferentes formas, es otra consecuencia del giro liberal. La más evidente es la multiplicación de las clínicas privadas, en respuesta al aumento de la población de altos recursos y con-

comitante de la degradación de la oferta pública. Se multiplican a partir de los años ochenta: 26 de las 39 grandes clínicas privadas son construidas entre 1980 y 2000, ofrecen servicios de hospitalización (que representan unas 1700 camas aproximadamente) concentrados en los barrios privilegiados. Estas clínicas se abren más recientemente a nuevos espacios en las periferias, en particular al norte de la aglomeración donde se encuentran los sectores más dinámicos en cuanto a actividad económica. Si esta oferta privada híper-segregativa solo beneficia a un grupo de población limitado, existe también todo un conjunto de pequeños establecimientos privados con mira a las clases populares. Un ejemplo común es la oferta de servicios de radiografías y ecografía a precio bajo para captar los pacientes de los hospitales públicos a menudo colapsados.

A parte de los nuevos establecimientos privados, existe también una privatización del gasto dentro de los hospitales públicos. Estos desarrollan una verdadera caza de los “recursos propios” a partir de 1990, buscando más rentabilidad (Echevarría, 2001). Servicios diferenciados son implementados dentro de los mismos hospitales públicos, en función de las capacidades financieras del paciente. Los beneficios son utilizados para el funcionamiento del hospital que los administra.<sup>6</sup> Fuerte de una gran autonomía, los hospitales desarrollan también estrategias para fortalecer los servicios más rentables (servicios primarios), y evitando los más costosos simbolizados por “el paciente pobre con enfermedad cara” (Echevarría, 2001: 29). De esta manera, los gastos del paciente se duplicaron entre 1994 y 1997 (BM, 1999) y cubren 25 % de los ingresos de los hospitales en 1998 (cuando solo representaba el 6-7% en los años ochenta).

### **Post 2000, entre cambios y continuidad**

Los años 2000 se caracterizan por nuevas inversiones del Estado, aunque tímidas, asociadas a una estabilización política post-terrorismo y a una fase de crecimiento económico sin precedente. Las diferentes instituciones del

---

6 Esta política acaba de ser abandonada debido a las quejas de otras clínicas privadas por competencia desigual.



sector vuelven a construir nuevos hospitales. El sector privado sigue su crecimiento, tanto a través clínicas de lujo como de servicios más populares.

Pero el cambio principal son las reformas de descentralización. Prevén la gestión de las infraestructuras del Minsa por los gobiernos regionales y locales. La transferencia de competencia es efectiva desde 2009 para la región Callao, y está en curso en el caso de Lima Metropolitana. En paralelo, las municipalidades de distrito y provinciales invierten el campo de la salud, ofreciendo servicios ambulatorios en establecimientos propios. El dispositivo de los “Hospitales de la Solidaridad”, creado en 2004 por el anterior (y hoy reelecto) alcalde de Lima Luis Castañeda,<sup>7</sup> es el primero de su tipo y el más emblemático. Constituido actualmente de 38 establecimientos, ofrece servicios de consultación externa y diagnóstico, en una lógica de proximidad. A pesar de la apelación de “hospitales”, no contempla servicios de hospitalización (aunque se están proyectando últimamente). Es gestionado por un organismo público descentralizado de la Municipalidad de Lima (el Sistema Metropolitano de Solidaridad - SISOL) quien pone a disposición la infraestructura, se encarga de la administración y fija las tarifas. Las infraestructuras son a menudo someras, en locales de la municipalidad, alquilados o en *containers* dispuestos en espacios públicos. Los servicios son tercerizados a empresas prestatarias de servicios que funcionan con sus propios equipos. Los médicos son pagados por consulta. Con un servicio cómodo (en la magnitud de precio del Minsa) y más rápido, este dispositivo beneficia de una gran aceptación social.<sup>8</sup> Dispositivos similares han sido implementados en el Callao (hospitales Chalacos de la municipalidad provincial), así como en varias municipalidades distritales. Si bien ofrecen una respuesta a una demanda social, estos nuevos dispositivos plantean grandes preguntas sobre cómo se propone resolver las desigualdades.

---

7 Luis Castañeda ha sido director del antiguo EsSalud antes de su primera elección en 2003.

8 La articulación con los sistemas de seguros del Minsa (el SIS) y de EsSalud han permitido mejorar el servicio bajo el mandato de Susana Villarán a la alcaldía.

## ¿Qué derecho a la ciudad? Desigualdades y nuevas formas de gobernanza de los servicios de salud

¿Cuáles son los resultados de la evolución de los servicios de salud en Lima en término de derecho a la ciudad? A la luz de los elementos de historia expuestos anteriormente, insistiremos sobre las desigualdades de acceso a la salud que persisten en la actualidad y sobre las nuevas propuestas de gestión de este servicio.

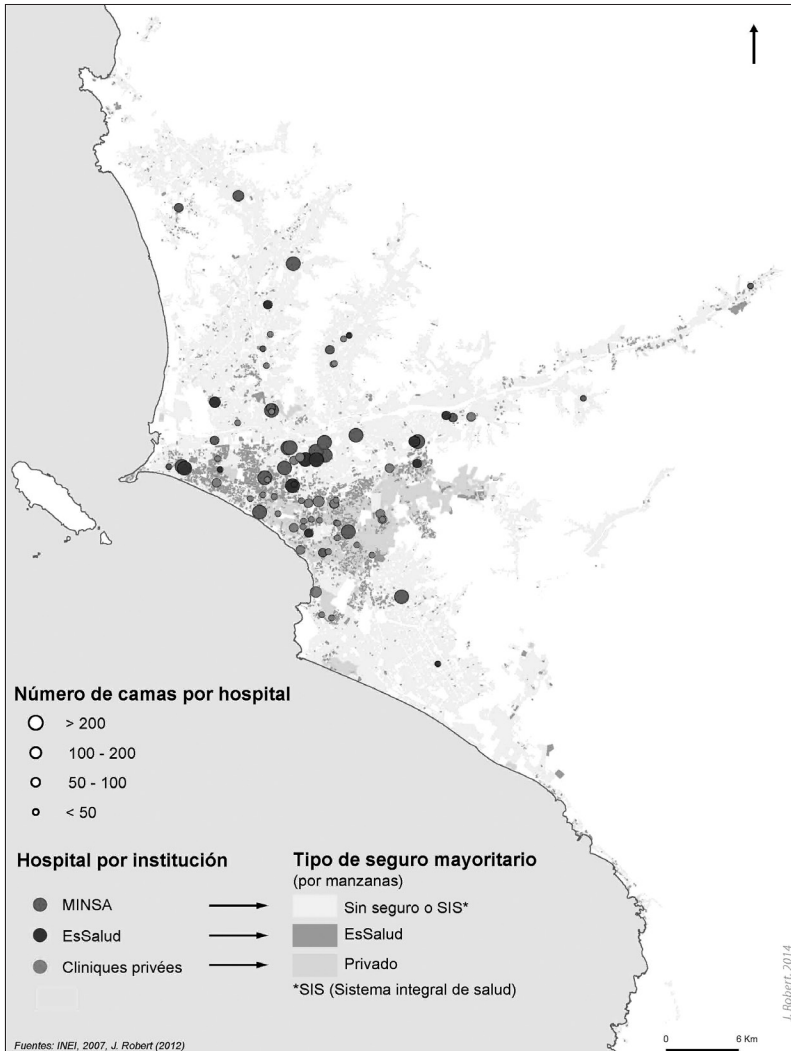
### Desigualdades socio-espaciales de acceso a los hospitales

La evolución del dispositivo de salud trae con ella desigualdades en el acceso a los servicios, que son sociales y/o espaciales. Proponemos evidenciar estas desigualdades a través del tipo de aseguramiento. Este determina los establecimientos a los cuales uno puede acudir. Tres grupos se distinguen:

- El grupo con acceso a los establecimientos del Minsa: reúne la población sin ningún seguro (57% de la población o 5 millones en 2007) y la que tiene acceso al Sistema Integral de Salud – SIS (dispositivo de seguro del Minsa para los más desfavorecidos, 6,6% o 550.000 personas en 2007). Para estos dos tipos de población, los establecimientos del Minsa son la principal oferta de salud a disposición para hospitalización, en razón de las restricciones de costo en las clínicas privadas o de acceso en los establecimientos de EsSalud. El aumento de los asegurados al SIS en los últimos años no cambia la configuración del grupo (son personas sin seguros que ahora están con SIS, y que se atienden mayormente en el Minsa). Podríamos también considerar la nueva oferta de los Hospitales de la Solidaridad o similares, pero concierne únicamente las atenciones ambulatorias.
- El segundo grupo tiene acceso a los establecimientos de EsSalud. Son los beneficiarios inscritos al sistema de seguro social público en el marco de un empleo formal y representan 24% de la población (más de 2 millones de personas en 2007).
- El tercer grupo tiene acceso a las clínicas privadas. Son los que disponen de un seguro privado y representan un 12% de la población (un poco más de 1 millón de personas).

## Mapa 2

Tipo de seguro de salud de la población e infraestructura hospitalarias en Lima en 2007



Fuente: INEI 2007, investigación J. Robert (2012).

La repartición de estos grupos en el territorio evidencia grandes desigualdades entre el centro y las periferias (mapa 2). La zona central concentra los asegurados del sector privado en sus barrios más acomodados, y los beneficiarios de Essalud en los barrios de clase media. Estas zonas benefician de una oferta en hospitales relativamente importante. Los sin seguros o con SIS son relegados en las periferias sub-equipadas en hospitales. Este mapeo resulta de la evolución del sistema de salud descrito anteriormente, al origen de un sistema a diferentes velocidades. Las zonas centrales conocen una mejora y una diversificación de la oferta, con nuevos estándares para los más adinerados. En contraste, las periferias que han crecido y que se han extendido no vieron llegar las inversiones.

El factor económico no solo es resaltado en los seguros de salud. El aumento del pago de los servicios de salud por las familias se traduce en la dificultad de los más pobres para acceder a estos servicios, a pesar de las mejoras del aseguramiento. Las tasas muy elevadas de no atención o de atenciones en farmacias (33,9 y 24,4% respectivamente de todo tipo de grupo comprendido)<sup>9</sup> es muestra de ello. Refleja también las condiciones y la calidad de la oferta. Frente a los anuncios gubernamentales sobre las mejoras del SIS, la M. Petrera (2012) demuestra que el aseguramiento en sí no garantiza la atención. Sí reconoce que los esfuerzos de los últimos años (2004-2010) han tenido un efecto inclusivo, y precisa rápidamente: “No obstante, al tratarse de un derecho y al no poder acceder todos los afiliados en pobreza a la atención, se lesiona el ejercicio del derecho”. El número de afiliados con SIS que logran acceso aumenta en número absoluto, pero disminuye en porcentaje: 54,3% de los asegurados al SIS se atendían en el Minsa en 2004; solo el 27,6 % en el 2010.<sup>10</sup> Hay más asegurados, pero menos logran acceso. El aumento de la presión sobre la oferta sin una mejora de la misma explica en parte esta situación, al cual se agregan también hechos de discriminación y exclusión o sentimientos de desconfianza. En

---

9 Para el grupo con SIS, el 39,9% menciona no consultar, y el 27,6% se atiende en farmacias y boticas (Encuesta Nacional de Hogares - ENHAO, 2010). Las cifras corresponden a las zonas urbanas al nivel nacional, pero consideramos que reflejan la situación en la capital. En Solís *et al.* (2009), las cifras de atenciones en farmacias son similares, hasta más elevadas. Para el grupo con SIS alcanza 34.6% y para los que no cuentan con ningún seguro, alcanza 39,1 %.

10 En zona urbana, al nivel nacional.

sus conclusiones, resalta la restricción de la oferta pública y el hecho que “la atención depende [...] básicamente del Estado y de la voluntad de la oferta descentralizada del Minsa”. De hecho, las nuevas formas de gestión de los servicios de salud marcan rupturas cualitativas en su naturaleza y en su funcionamiento.

## **Multiplicación de las iniciativas, fragmentación del sistema**

### *Desafíos de la descentralización*

Las reformas de descentralización representan un primer desafío y plantean ciertas dificultades. La multiplicación de las iniciativas se acompaña de una politización de la salud sumisa a lógicas electorales. Se plantean entonces nuevas relaciones de poderes entre los gobiernos locales, el Estado y los hospitales que defienden su autonomía. Los planes de gobiernos de los partidos políticos para la campaña electoral de 2014 (gobiernos locales y regionales) ilustran bien la dimensión estratégica que adquirió el campo de la salud.<sup>11</sup> Los “Hospitales de la Solidaridad” (o similares) representan la política “bandera” y la mayoría de las propuestas se limitan a proponer aumentar su número (y accesoriamente campañas de salud pública). Algunos agregan además la búsqueda de nuevas modalidades de financiamiento, generalmente a través de las asociaciones público-privadas (APP). El desafío de la descentralización es planteado de frente solamente en la propuesta del equipo saliente en busca de la reelección y que resalta bien los desafíos en juego:

El programa de la Confluencia 2011-2014 se formuló sobre el supuesto que la MML asumiría las funciones regionales en materia de salud. La transferencia no se efectivizó, razón por la cual las propuestas de salud que

---

11 Información basada en una lectura sistemática de los planes de gobiernos (disponibles en la página web del Jurado Nacional de Elecciones <http://portal.jne.gob.pe/>) de las principales organizaciones políticas (Diálogo Vecinal, Partido Político Aprista, Acción Popular, Alianza para el Progreso, Fuerza Social, Solidaridad Nacional, PPC, entre otros), principalmente para Lima Metropolitana pero también para el Callao (en este caso, incluyendo Chim Pum Callao) y al nivel distrital.

pueden ser evaluadas están relacionadas al programa de los Hospitales de la Solidaridad (SISOL). (Diálogo Vecinal, 2014, Plan de gobierno: 56)

Nuestro enfoque es el de gestionar –en el marco de la descentralización– la salud de manera integral asumiendo las competencias regionales y los Programas que el Gobierno Nacional deba transferir. (Ibíd.: 78)

Se solicitará la transferencia de los 356 centros de salud de Primer Nivel (postas, centros de salud) del Minsa y de cinco hospitales de Nivel 2, los cuales serían integrados a los hospitales municipales SISOL y a los 20 centros de salud municipales para establecer una red de atención y prevención para la ciudad. (Ibíd.: 116)

En general, la cuestión de los niveles de competencia es a menudo ignorada o mal entendida, siempre fuente de confusión. Los candidatos anuncian la construcción de nuevos dispositivos sin mencionar las interconexiones con los dispositivos existentes. Cada municipio quiere su propio “hospital” para “responder a la demanda social”. Esta política más o menos clientelista, se traduce por una fragmentación del sistema. Facilita el surgimiento de dispositivos de pequeña envergadura con una lógica de proximidad, y muestra los límites de la descentralización en términos de planificación de los servicios para el conjunto de la aglomeración.

### *El auge creciente de la privatización*

La fragmentación del sistema de salud existe a otros niveles y toma formas diferentes, en particular en lo que concierne las nuevas modalidades de financiamiento y de gestión. Frente a la debilidad del sector público, la solución para la mejora del servicio de salud se plantea a través de más privatización, la tercerización de los servicios y las asociaciones publica-privadas (APP). El sector privado desarrolla un rol clave en la construcción de nuevos hospitales y en su gestión (sobre todo en los servicios no clínicos), como lo ilustra la propuesta de implementar una asociación pública-privada para la gestión del nuevo hospital del Niño del Minsa, entre otros proyectos (ProInversión, 2013). La tercerización de servicios de salud de EsSalud a clínicas privadas se vuelve una práctica siempre más difundida. Después de un inicio

complicado con la transferencia de 80.000 asegurados de la Red Almenara (que atiende a 1.500.000 personas y con sus dos hospitales mayor Grau y Almenara colapsados) a la clínica San Juan de Dios, Essalud espera contar con los servicios afiliados de 10 clínicas para fines 2014 (El Comercio, 2014). El modelo de los “Hospitales de la Solidaridad” responde también a una lógica de privatización: la autoridad pública regula el sistema pero el servicio es tercerizado, y sigue una lógica de rentabilidad, enfocándose en las atenciones ambulatorias y reduciendo los costos de gestión y administración.

### *¿Soluciones “parches” para problemas estructurales?*

Las iniciativas que surgen en el marco de la descentralización o de la privatización del sector se plantean como alternativas a los dispositivos públicos clásicos del Minsa y de EsSalud. Si bien estos dispositivos presentan fuertes debilidades, son la base de un sistema más equitativo. En particular el sistema del Minsa, articulado alrededor de una gran cantidad de infraestructuras (más de 400 en Lima y Callao, incluyendo 389 puestos y centros de salud) destinadas a los grupos más desfavorecidos, y con una repartición sobre el conjunto del territorio. Las alternativas que surgen en los años 2000 son, a la vez, complementarias y en concurrencia a estos dispositivos clásicos. Proponen una diversificación de las soluciones, al mismo tiempo que implican una dispersión de los esfuerzos y de las inversiones. Sin embargo, la implementación de unos 40 centros de atención ambulatoria, muchos en *containers* dispuestos en algunos espacios públicos, no puede resolver sino solo una pequeña parte de los problemas conocidos por los más de 400 establecimientos del Minsa. Estos siguen siendo los únicos capaces de ofrecer servicios de hospitalización a los más pobres. El cómo tomar en mano y reformar este dispositivo no es tema de debate, cuando su papel es central para pensar en un derecho a la salud más equitativo.

Contorneando esta cuestión, la multiplicación de los dispositivos por los gobiernos locales busca su justificación en una demanda social de salud de proximidad y de calidad frente a las debilidades de la oferta del sector público a cargo del Minsa. Pero contribuye de alguna manera a la desarticulación del dispositivo de conjunto. Traduce la evolución de las políticas

hacia una lógica de privatización y de rentabilidad, dejando atrás valores de planificación y de servicio público equitativo. Estas soluciones parecen entonces más ser “soluciones parches” que reformas estructurales, en la continuidad de la “cultura de sobrevivencia” generalizada después de la crisis del cólera en 1991 (Cueto, 2009). La fragmentación del sistema y las nuevas políticas generan nuevas formas de desigualdades, vía la privatización generalizada y la precarización del servicio de salud.

### **La construcción de un sistema desigual ¿legitimada por la demanda social?**

La cuestión del derecho a la ciudad nos lleva a mirar las movilizaciones sociales frente a las desigualdades. En el caso del acceso a la salud, estas han sido bastante escasas a pesar de la permanencia de las dificultades encontradas por las clases populares. En los años noventa, la aplicación de las reformas de salud en el marco de una política ultra liberal no provocaron mayor reivindicaciones sociales. Estas reformas fueron realizadas por un pequeño grupo de técnicos, sin difusión ni al público, ni a las organizaciones, ni al congreso (Ewig, 2000: 490). La decepción y desilusión sobre la capacidad del Estado de resolver los problemas frente a la magnitud de la crisis de los años ochenta se tradujeron por la ausencia de exigencias y una cierta pasividad. La capacidad de exigencia nunca se recuperó y se aplicaron las reformas sin mayor discusión (Echevarria, 2001).

Las reivindicaciones sociales por la salud volvieron a ocupar el debate público durante la campaña a la alcaldía de Lima en 2010. En esta oportunidad, diferentes grupos sociales protestaron en favor del modelo de los Hospitales de la Solidaridad después de que circulara un rumor sobre el abandono de este sistema por la candidata de Fuerza Social, Susana Villarán. La futura alcaldesa tuvo que realizar varios anuncios públicos para desmentir el rumor y afirmar que mantendría los Hospitales de Solidaridad en caso de ser elegida. Y terminaron siendo el nodo principal de las políticas de salud llevadas a cabo por su mandato. Fueron al centro de las propuestas para la elaboración del Plan de desarrollo Concertado 2012-2025 de



la Municipalidad de Lima Metropolitana. Durante talleres participativos, los representantes de la sociedad civil han podido definir los lugares donde se debía instalar nuevos “hospitales”. Pero nunca se puso en la mesa el qué hacer con los centros de salud del Minsa, cuya gestión debería ser asumida pronto por el gobierno regional. En estas condiciones, la participación no es sinónimo de derecho a la ciudad, al contrario (Garnier, 2010).

De la ausencia de las exigencias sociales relacionadas a una desilusión generalizada en los años ochenta, a su asimilación y control en los mecanismos de participación en los años 2010, las luchas sociales no lograron incidir significativamente sobre las políticas públicas de acceso a la salud. Más bien, es con el aval de la población que se conforta un sistema paralelo destinado a las clases populares —y ahora legitimado por la demanda social—, y que se deja de lado una política pública apuntando a la mejora del servicio público de salud y la reducción de las desigualdades.

### **¿El derecho a la Ciudad desde el acceso a la salud?**

Analizar el acceso a la salud bajo la mirada del derecho a la ciudad permite evidenciar grandes procesos urbanos que marcaron las ciudades del Sur, desde la utopía de la planificación urbana hacia la ciudad neoliberal. Pone a la luz los impactos de las lógicas neoliberales y del abandono de la planificación espacial en favor de la planificación urbana estratégica y competitiva. Con este enfoque, las políticas públicas se vuelven un objeto de investigación central para entender la fábrica de la ciudad. La perspectiva socio-histórica muestra la continuidad de los procesos, al mismo tiempo que evidencia modalidades inéditas que caracterizan la gobernanza de las ciudades en la actualidad. En este sentido, el caso de los Hospitales de la Solidaridad es emblemático. Esta iniciativa política navega entre populismo/clientelismo, privatización del servicio y respuesta efectiva a una necesidad social incontestable. Si puede parecer una “solución parche”, también se presenta como transición necesaria frente a la dificultad de resolver grandes problemas estructurales.

La perspectiva del derecho a la ciudad permite evidenciar las modalidades de construcción de estas políticas públicas, sus consecuencias en térmi-

no de desigualdades y el espacio dejado o tomado por los diferentes grupos sociales. Invita a cuestionar tanto las modalidades de implementación de estas políticas como su sentido. Más allá de las desigualdades, interroga las formas de participación y de democracia. ¿Cómo se exponen las diferentes estrategias? ¿Cómo se define el interés colectivo y, por ende, las políticas públicas? Para retomar el lema del Plan de Desarrollo Concertado de Lima, ¿Cómo “*hacemos la ciudad que queremos*”? y entonces ¿Cómo y sobre qué base decidimos las grandes opciones de desarrollo?

## Bibliografía

- Banco Mundial 1999 *Improving Health Care for the Poor* (Washington: The World Bank).
- Cueto, M. 2009 “Cólera y dengue en Lima al final del siglo XX y comienzos del XXI: salud y la cultura de la sobrevivencia” en Kingman, E. (ed.) *Historia social urbana. Espacios y flujos* (Quito: Colección 50 años FLACSO).
- Defossez, A. C.; Fassin, D., Godard, H. 1991 “Espace urbain et santé publique. L’histoire sociale et politique du système de soins à Quito, entre carte et récit” en *Bulletin de l’IFEA* N° 1(29), pp. 115-139.
- Diálogo Vecinal 2014 “Plan de Gobierno de la Organización Política Diálogo Vecinal 2015-2018”.
- Driant, J. C. 1991 *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación* (Lima: IFEA/ DESCO).
- Echeverría, J. 2001 “Deuda externa y políticas sociales” en Echeverría, J. et al. (eds.) *Democratización de la salud. La deuda social pendiente*, (Lima: IED/Universidad Antonio Ruiz de Montoya).
- El Comercio 2014 “Essalud y Minsa aumentarán la tercerización de sus servicios” 12 de enero. Disponible en: <http://elcomercio.pe/lima/ciudad/es-salud-y-minsa-aumentaran-tercerizacion-sus-servicios-noticia-1702149>.
- Ewig, C. 2000 “Democracia diferida: un análisis del proceso de reformas en el sector salud” en Portocarrero, F. (ed.) *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes* (Lima: IEP/PUCP).

- Garnier, J. P. 2011 “Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: ¿De qué derechos hablamos y con qué derecho?” en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* N° 16(905), Barcelona.
- Harvey, D. 2009 “Le Droit à la ville, Revue Internationale des livres et des idées” N° 9, enero-febrero.
- Lossio, J. 2002 *Acequias y Gallinazos, salud ambiental en Lima del siglo XIX* (Lima: Colección Mínima/IEP).
- Matos Mar, J. 1977 *Las barriadas de Lima 1957* (Lima: IEP).
- Petrera, M. 2012 *Seguro Integral de Salud y protección social en el Perú, 2004-2010. Tesis doctoral en salud pública* (Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia).
- Portes, A.; Roberts Bryan, R. 2004 “Empleo y desigualdad urbanos bajo el libre mercado. Consecuencias del experimento neoliberal” en *Nueva sociedad* N° 193, pp. 76-96.
- ProInversión 2013 “Plan de acción 2014, documento de trabajo” (23 de diciembre).
- Reyna, C.; Zapata, A. 1991 *Crónica sobre el cólera en el Perú* (Lima: DESCO/En Blanco y Negro).
- Robert, J. 2012 “Pour une géographie de la gestion de crise: de l’accessibilité aux soins d’urgence à la vulnérabilité du territoire à Lima”. Tesis de Geografía de la universidad de Grenoble. Disponible en: <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00766252>.
- Robert, J. 2014 “De la néolibéralisation de la ville, entre continuité et nouveauté dans la production des inégalités d’accessibilité aux soins à Lima” en *Justice spatiale | spatial justice* N° 6, junio. Disponible en: <http://www.jssj.org>.
- Riofrío, G. 2004 “Pobreza y desarrollo urbano en el Perú” en DESCO (eds.) *Las ciudades en el Perú* (Lima: Perú Hoy).
- Samara, T. R.; He, S. Roshan; Chen, G. 2013 *Locating Right to the City in the Global South* (Nueva York: Routledge).
- Solís, R. et al. 2009 “Cobertura de seguros de salud en relación con el uso de servicios médicos, condiciones de vida y percepción de la salud en Lima” en *Revista Perú Med Exp Salud Pública* N° 26(2), pp. 136-144.

## IV. Financiarización y mercado inmobiliario



# En una encrucijada frente a los impactos críticos del crecimiento urbano bajo la financiarización<sup>1</sup>

Carlos de Mattos

## Ocaso del régimen fordista, nuevo encuadramiento estructural y revolución urbana

Los cambios que afectaron al régimen de acumulación capitalista desde las últimas décadas del siglo pasado también comprendieron una sustantiva mutación en la geografía urbana mundial; y, en el contexto de esa dinámica, también fueron afectados los espacios urbanos que formaban parte de esa geografía, a medida que cada uno de ellos intensificó su articulación a la estructuración económica que se estaba imponiendo en ese ámbito geográfico. Frente a estas transformaciones, este trabajo tiene el propósito de analizar y plantear la discusión sobre las razones, el alcance y las consecuencias, incluyendo lo que atañe a las áreas críticas de la configuración capitalista emergente.

Para cumplir con ese propósito se considerará principalmente la contribución teórico-analítica que desarrolló Henri Lefebvre con el propósito de presentar y explicar la revolución urbana que comenzaba a producirse cuando el proceso de industrialización entraba en una fase de declinación. Entonces, en diversos artículos y libros publicados, fundamentalmente en-

---

1 Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Pontificia Universidad Católica de Chile. Este trabajo fue elaborado en base a un artículo publicado anteriormente (De Mattos, 2017), al que aquí se agregan diversos aspectos no considerados en la versión de referencia, y se precisan y amplían algunos aspectos poco desarrollados en ella.

tre fines de la década de los años sesenta y la primera mitad de los setenta, Lefebvre planteó y propuso los fundamentos teóricos que permitían una explicación consistente sobre lo que consideró como una revolución urbana, que entonces mostraba sus primeros indicios.

Al respecto, Lefebvre (1970) considera que esta revolución se procesa como consecuencia de la continuidad e intensificación de la tendencia a la urbanización de la economía y de la sociedad que se había iniciado con la revolución industrial. En este sentido, según el planteo de Lefebvre, se trata de una mutación que evoluciona desde que “la concentración de la población se realiza al mismo tiempo que la de los medios de producción”, lo cual se materializa en una tendencia por la que “el tejido urbano prolifera, se extiende, consumiendo los residuos de vida agraria” (1970: 10). Pero, al introducir la expresión tejido urbano, Lefebvre precisa que “por tejido urbano no se entiende, de manera estrecha, la parte construida de las ciudades, sino el conjunto de manifestaciones del predominio de la ciudad sobre el campo”, lo que constituye un alcance fundamental para caracterizar la dinámica urbana que desde entonces se puso en marcha.

Frente a esta situación, puede afirmarse que fueron los radicales cambios que afectaron al régimen de acumulación capitalista a partir de la revolución industrial, los que generaron un nuevo encuadramiento estructural que condicionó y acotó el despliegue de una dinámica económica, social y territorial en la que se desarrollaron los procesos que caracterizan a esta revolución urbana y, por consiguiente, al derrame espacial del tejido urbano, junto a una “extinción de los residuos de vida agraria”.

Con la afirmación de esta dinámica, las principales aglomeraciones urbanas heredadas de la fase fordista comenzaron a ser objeto de sucesivas ondas de desestructuración/reestructuración, en las que se establecieron las condiciones para el persistente desborde del tejido urbano, llevando a que la entidad que hasta entonces había sido identificada como “ciudad” tendiese a ir perdiendo su especificidad, para dar paso a un nuevo tipo de configuración urbana, en la que lo urbano se generaliza. Numerosas investigaciones realizadas con el propósito de identificar y analizar las causas de esta transformación muestran una amplia coincidencia en cuanto a que ellas se produjeron a raíz del impacto combinado de la aplicación de las

reformas y las políticas del “ajuste” estructural neoliberal aunada a la generalizada difusión y adopción de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC), vale decir, de la revolución informacional. Fue bajo esta dinámica que se establecieron las condiciones requeridas para lograr la expansión geográfica y la profundización del proceso de globalización financiarizada de la economía mundial; y que se afirmó una nueva configuración capitalista que paulatinamente se ha afirmado a escala planetaria (Michalet, 2004), que se constituyó en el nuevo encuadramiento estructural en el que produjeron las principales mutaciones urbanas a las que se refiere este trabajo.

Si consideramos que, como afirma Lefebvre (1974: 39-40), “el espacio (social) es un producto (social)”, lo que implica que cada sociedad (vale decir, cada modo de producción, con las diversidades que engloba) produce su espacio y, en particular, su espacio urbano, podemos afirmar que las mutaciones que analizaremos, son un producto del tipo de sociedad que cristalizó en este nuevo encuadramiento estructural al que hemos hecho referencia. Resulta fundamental tener en cuenta que a lo largo de esos procesos la naturaleza “no es más que la *materia prima* sobre la que operan las fuerzas productivas de sociedades diversas para producir su espacio” (Lefebvre, 1974: 39-40). Porque, como afirmó Lefebvre:

La ciudad se transforma no solo en razón de “procesos globales” relativamente continuos (tales como el crecimiento de la producción material en el curso de las épocas con sus consecuencias en los intercambios, o el desarrollo de la racionalidad) sino en función de modificaciones profundas en el modo de producción, en las relaciones “ciudad-campo”, en las relaciones de clase y de propiedad. (Lefebvre, 1968: 59)

Desde esta perspectiva, se observa que, en el ámbito del nuevo encuadramiento estructural que se ha ido imponiendo a escala global bajo el despliegue de la dinámica posfordista, se intensificó el desbordamiento territorial del tejido urbano, principalmente a partir de las mayores y más importantes aglomeraciones urbanas pre-existentes. En particular, este desbordamiento del tejido urbano —que comenzó a tomar impulso con la formación y creci-



miento de la ciudad industrial y con la progresiva desaparición de los modos históricos de vida social rural— logró su expresión más vigorosa en aquellos lugares en los que los procesos de industrialización alcanzaron su mayor desarrollo en fases anteriores a la crisis fordista. Y fue, desde esos lugares desde donde tendió a difundirse bajo la dinámica de la globalización hacia otras partes del planeta en las que se comenzaban a sentar las bases para su progresiva financiarización y modernización posfordista.

### **Nueva configuración capitalista, hacia una economía posfordista**

Como ya habían planteado Wallerstein (1974) y Braudel (1985) en sus investigaciones sobre los orígenes y la evolución del capitalismo, aquello a lo que ahora aludimos con la palabra “globalización”, hace referencia a una tendencia considerada como constitutiva del capitalismo y que, como tal, estuvo presente a todo lo largo de su evolución. En este sentido, tanto Wallerstein como Braudel, sostienen que el capitalismo siempre requirió, como condición necesaria para asegurar su supervivencia y reproducción, de un ámbito económico externo a aquel en el que se había originado; a este respecto, Braudel sostiene que [el capitalismo] “no hubiera crecido con semejante fuerza en un espacio económico limitado. Y quizás no hubiese crecido en absoluto de no haber recurrido al trabajo ancilar de otros” (1985: 106). Lo cual implica que, desde esta perspectiva, el capitalismo siempre ha sido “economía mundo”, aun cuando en cada una de sus fases la dimensión geográfica y las especificidades de esa economía hayan presentado significativas diferencias.

En consecuencia, la *globalización*, tal como se manifiesta actualmente, puede considerarse como la lógica y previsible culminación del proceso de producción social de espacio por el que se logró impulsar la paulatina ocupación económica, política y social del planeta. De esta manera se aseguró la reproducción y supervivencia de la sociedad capitalista como tal; en palabras de Lefebvre (1972a: 15) fue así que “el capitalismo ha podido atenuar [...] sus contradicciones internas y en consecuencia ha logrado el

‘crecimiento’ [...] *¿Por qué medios? [...] ocupando el espacio, produciendo un espacio*”. Con lo cual se logró establecer e intensificar la articulación estructural entre las economías centrales y las de los países de la periferia capitalista.

Fue a lo largo de este proceso de producción social del espacio que “la clase que ostenta la hegemonía” fue estableciendo los arreglos institucionales necesarios para articular los principales componentes de la economía capitalista a escala global, motivada por la creencia de que “todo es válido para legitimar, para entronizar, un orden general, que corresponde a la lógica de la mercancía, a su “mundo”, realizado a escala verdaderamente mundial por el capitalismo y por la burguesía” (Lefebvre, 1970: 49). Con esta motivación, la clase dominante promovió los arreglos que consideró condición necesaria para poder maximizar el *crecimiento económico* que, a lo largo de esa evolución se situó como un imperativo ineludible de la gestión gubernamental capitalista (Altvater, 2011: 141). Imperativo este que alcanzó su apogeo durante las últimas décadas del siglo pasado, cuando un número creciente de gobiernos nacionales se adscribió a los principios y criterios del discurso neoliberal.

En consecuencia, es lógico inferir que fue la propia dinámica del proceso de formación y reproducción de las relaciones capitalistas de producción la que sustentó tendencia a la expansión geográfica que habría de culminar con la casi total articulación de los componentes de la economía mundial a la dinámica de la globalización. Esto es, en tanto el proceso de producción social del espacio capitalista logró proyectarse a escala planetaria, con ello logró establecer y consolidar un *espacio global de valorización del capital*, que permitió asegurar hasta ahora dar continuidad del proceso de acumulación del capital. En ese contexto, la dinámica que se fue desplegando y profundizando, impulsada por los intereses y las demandas de las fuerzas sociales dominantes, evolucionó desde una economía sustentada en el dinamismo de la industria y la generalización del consumo, hacia otra en la que la crisis de la “economía real”, condujo a establecimiento de condiciones que llevaron a progresiva financiarización de la economía mundial. En esa trayectoria, el desarrollo capitalista transitó por diversas crisis y mutaciones que tuvieron un sustantivo impacto en el proceso de producción de

espacio y en la conformación de una nueva geografía urbana mundial, así como en una metamorfosis de los principales espacios urbanos heredados de la fase anterior.

En particular, con el avance del régimen fordista, que se desplegó básicamente bajo el impulso de la economía norteamericana durante la posguerra, se produjo un sostenido aumento de una diversificada cantidad de corporaciones transnacionales (CTN), en torno a cuya organización y expansión, se estructuró el proceso de globalización, cuyo avance y fortalecimiento influyó en que desde entonces comenzase a menguar el poder económico y político del Estado nación, cuando menos en lo que concierne al manejo de la dinámica económica globalizada. La organización en redes y la deslocalización y distribución a escala internacional de las filiales de las más poderosas CTN influyó en forma decisiva en el avance de esta dinámica, imponiendo una sustantiva restructuración de la organización de la economía mundial, lo que acarreó un significativo impacto en la geografía urbana global. Por otra parte, esto también se tradujo en que las inversiones directas en el extranjero (IDE) pasasen a ocupar un lugar dominante en la dinámica económica emergente y en el aumento de la importancia del comercio mundial inter-empresas, en detrimento del comercio interestatal.

Con la evolución de esta configuración, desde fines de la década de los años sesenta la economía sustentada en la gran industria fordista comenzó a mostrar síntomas inequívocos de agotamiento, lo que llevó durante las últimas décadas del siglo pasado a los gobiernos de los países más poderosos e influyentes de la economía mundial a adscribirse al discurso que preconizaba la necesidad de un “ajuste” estructural, promovido como el único camino idóneo para superar la crisis que entonces se agudizaba. La realización de las reformas prescriptas en la receta preconizada por el discurso teórico-ideológico neoliberal, estuvieron en la raíz de la transición desde el régimen de acumulación fordista al conducido por las finanzas.

Esta dinámica que involucró tanto a los componentes financieros como no financieros de las economías involucradas pasó a desarrollarse en torno a las diferentes plazas financieras articuladas en redes mundiales (Michalet, 2003). Desde entonces, el régimen de acumulación financiarizado (Chesnais, 2003), que Michalet alude como “configuración financiera” (2007:

77), no ha cesado de expandirse por el mundo entero. Así se ha impuesto una dinámica en la que, al mismo tiempo en que ha producido una progresiva desindustrialización de la economía mundial, las exportaciones han pasado a ser el principal soporte para el crecimiento de muchos países de la periferia capitalista; estos países, entre los se encuentra la mayor parte de los latinoamericanos, de hecho han sido obligados a reprimarizar su base de exportaciones, donde el extractivismo se ha ubicado como el núcleo de las respectivas economías nacionales.

Al mismo tiempo, con el soporte de las innovaciones generadas por lo que se considera como una cuarta revolución industrial (Schwab, 2016) y su crucial incidencia en los mercados de trabajo, ha comenzado a perfilarse una nueva configuración capitalista posfordista, que ha recibido distintas caracterizaciones y denominaciones, tales como: *new economy* (Kelly, 1998), capitalismo cognitivo (Fumagalli, 2010), economía intangible (Haskel & Westlake, 2017), economía incorpórea (Wolf, 2017), entre otras., Aun cuando todavía todo lo concerniente a esta configuración capitalista en proceso de estructuración sigue siendo objeto de controversia, lo que no parece estar en discusión es continuamos inmersos en una situación de profundos cambios.

## **Configuración financiera, espacio global de valorización del capital**

Cuando la profundización de la crisis del régimen fordista obligó a emprender la búsqueda de un camino alternativo para recuperar la acumulación y el crecimiento, tanto en el plano teórico-académico como en el político, se estaba formando un amplio consenso en torno a la convicción de que para lograr ese objetivo era necesario un “ajuste” estructural, en el entendido de que este era el camino idóneo para reactivar la dinámica de acumulación y crecimiento económico. Esto significó, la validación, tanto desde el punto de vista teórico como político, de las prescripciones del discurso neoliberal que, en lo medular, implicaba priorizar el rol del mercado *vis-à-vis* el Estado, mediante políticas de liberalización y desregulación económica.

Fue así que con la implementación de este proceso –que tuvo sus hitos fundacionales en las reformas realizadas por los gobiernos de Thatcher (1979-1990) en el Reino Unido y de Reagan (1981-1989) en Estados Unidos–, estableció los fundamentos para la afirmación como configuración capitalista dominante de una nueva fase de financiarización; en ella, las decisiones de inversión y acumulación pasaron a regirse por los criterios de una gobernanza empresarialista (Harvey, 1989), con la que se buscó imponer en forma compulsiva la rentabilidad y la liquidez de las inversiones como objetivo ineludible de la gestión pública. En lo fundamental, lo que se logró con las reformas realizadas por los gobiernos de las naciones que comandaban la articulación y la dinámica global de la “economía-mundo” capitalista, fue iniciar la transición desde una dinámica económica estructurada en torno al sector industrial hacia otra en que ese papel pasó a ser cumplido por el sector financiero. Lo cual, como contrapartida, significó que, con la consolidación de la financiarización y la revitalización de la mercantilización de la vida económica y social, también se impuso la pérdida de prioridad política de los objetivos sociales y ambientales en la gestión pública.

Ante el avance de este proceso –habida cuenta del fracaso de los intentos realizados por parte de algunos gobiernos nacionales por encontrar caminos alternativos que permitiesen reactivar al modelo keynesiano-fordista–, en la mayor parte del mundo se optó, total o parcialmente, por este derrotero. Así, desde entonces las principales dinámicas del circuito global pasaron a moverse principalmente en la esfera financiera. La modalidad de funcionamiento emergente, que así tendió a ampliar su presencia en todos los niveles, desde el de las grandes operaciones macroeconómicas que marcan la expansión de la dinámica económica empresarial en su nivel superior, hasta el de la vida cotidiana de los individuos que forman parte de cada una de las comunidades afectadas, en sus diversas escalas (local, regional, urbana, nacional, etc.), contribuyó a imponer en forma generalizada los comportamientos que impulsan la dinámica económica de una sociedad de consumo.

A lo largo de la trayectoria que entonces se inició, se fueron estableciendo las condiciones idóneas para intensificar la articulación de los actores y

componentes básicos de la organización capitalista bajo el imperio de una “lógica financiera general”. Para ello, fueron concebidos y aplicadas diversas y variadas innovaciones y arreglos institucionales, que se constituyeron en el referente obligado para el despliegue de esta lógica hacia otras partes del mundo. Entre estas innovaciones y arreglos, impulsados tanto por los gobiernos nacionales como por diversos actores privados protagonistas de la dinámica de la financiarización, cabe destacar:

- el crecimiento y la expansión global, con múltiples especificidades locales, de los mercados financieros (de acciones, bonos, derivados, etc.) que, merced a la utilización intensiva de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, lograron una efectiva interconexión planetaria; de esta manera, las bolsas de valores se han ubicado como el actor central en la regulación y estructuración de la dinámica económica mundial;
- la reestructuración y liberalización de un sistema bancario crecientemente oligopolizado (Morin, 2015), a cargo de la recolección y la colocación de activos financieros tanto empresariales como familiares y de las operaciones relacionadas con el crédito y con la generación de capital ficticio;
- la incorporación de una interminable variedad de nuevos productos financieros (swaps, derivados, etc.) y de mecanismos e instrumentos financieros a escala global, entre los cuales la “securitización” (titulización) permitió la transformación de activos reales e inmóviles (inmuebles, infraestructuras) en activos financieros (líquidos y móviles) negociables en los mercados financieros;
- introducción de nuevos tipos de inversores institucionales (fondos de pensiones, fondos de inversión, compañías de seguros, fondos mutuos, *family offices*, *crowdfundings*, etc.), aptos para el manejo de diversos mecanismos de capitalización individual, así como de la cosecha y siembra de capitales a escala nacional y global;
- establecimiento de diversos tipos de paraísos fiscales, idóneos para el cumplimiento de actividades relacionadas con la recolección y el redireccionamiento de los capitales, incluidos los procedentes del crimen

organizado, que han cobrado creciente importancia bajo la financiarización (Chavagneux & Palan, 2006); y generación de un sistema bancario en la sombra (*shadow banking system*), compuesto por un conjunto de entidades financieras (incluyendo “*hedge funds*”, fondos de mercados de capitales, vehículos de inversión estructurados, etc.), capaces de promover operaciones financieras que se realizan fuera del alcance de las entidades nacionales e internacionales de regulación.

La afirmación y despliegue de esta compleja, diversificada y cambiante arquitectura institucional, contribuyó a establecer las condiciones requeridas para un más amplio despliegue geográfico de la lógica financiera en un cada día más amplio y enmarañado escenario político, económico y social. Sobre esta base, se generalizó la propagación a escala global de la financiarización, en virtud de que, como afirma Marazzi (2009: 30), “la economía financiera es hoy invasiva, se expande a lo largo de todo el ciclo económico. Lo acompaña, por así decir, desde el inicio hasta el final”. De hecho, este carácter invasivo que logró la adscripción a la lógica financiera de naciones ubicadas en diversas partes de ese ámbito geográfico ampliado ha llevado a la conformación de un *espacio global de valorización del capital* que tiende a lograr cobertura planetaria.

Bajo esta dinámica invasiva, un número cada día mayor de actividades que forman parte de la vida cotidiana en diversos lugares del mundo, –muchas de las cuales en el pasado habían operado fuera del ámbito mercantil– terminaron por ser sometidas a las exigencias de la lógica financiera. Frente a ello, puede concluirse que fue con la ampliación y consolidación del espacio mundial de acumulación financiarizado que se estableció el nuevo encuadramiento estructural en que se perfiló la nueva geografía de la urbanización y la metamorfosis de sus componentes.

De esto dan cuenta numerosos estudios al respecto como, entre otros, el del World Economic Forum (2012) que consigna los resultados de una evaluación sobre el avance de la financiarización en el mundo, que hacia el año 2012 incluía a 62 países, entre los cuales ocho latinoamericanos. Esto aparece como resultado de un proceso caracterizado por diversas contradicciones inherentes a esta fase del desarrollo capitalista, pero que hasta

ahora ha continuado su marcha sin que se le hayan interpuesto caminos alternativos capaces de suscitar consenso político a nivel internacional; esto es, como señalan Lohoff y Trenkle (2014: 69), “desde entonces, la transformación radical del mundo en un espacio de valorización transnacional no encontró prácticamente más límites”.

En definitiva, el resultado fue, como anota Chesnais (2003: 38) que “a partir de mediados de los ochenta el capital financiero ha adquirido una trascendencia que le permite influir significativamente en el nivel y la orientación de las inversiones, así como en la estructura y la distribución de la renta”. Y, en este contexto, se produjo un vertiginoso aumento de la importancia del capital ficticio, generado en asociación al crédito bancario, a los títulos de deuda pública y a las acciones, como un mecanismo especulativo orientado a la captura anticipada de valor futuro (Lohoff & Trenkle, 2014).

### **Sobre-acumulación, valorización inmobiliaria del capital, segundo circuito de acumulación**

¿Cómo influyó la transformación del encuadramiento estructural de la dinámica económica sobre la conformación de una nueva geografía urbana? En lo esencial, bajo el impacto de su progresiva financiarización la organización y la dinámica económica dominante condicionaron e incidieron en modificaciones sustantivas tanto en lo relativo a las relaciones inter-urbanas, como en la organización, el funcionamiento, la morfología y la apariencia inter-urbana. Lo cual ocurrió en un escenario en el cual también tuvieron una importante incidencia adicional tres sub-procesos que se desarrollaron al mismo tiempo: la continuidad del fuerte aumento de la población urbana mundial, la persistencia de la urbanización de la economía y de la población y, por último, el significativo aumento de la conectividad y la movilidad bajo la difusión y adopción de las tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC). En este escenario, al generalizarse la dinámica económica financiarizada, el proceso de producción social del espacio urbano fue afectado por importantes cambios tanto en lo que concierne a las relaciones



interurbanas, como en lo relativo a la evolución y configuración de cada uno de los procesos urbanos involucrados.

Esto ocurrió cuando, la profundización de la crisis fordista, que se manifestó en una brusca y repentina la caída de la rentabilidad del capital, provocó una fuerte ralentización del ritmo de inversión productiva en la economía real que inició un prolongado proceso de desindustrialización. En esta situación, se produjo una creciente sobreacumulación de capital (Chesnais, 2010; Arrighi, 1999), que se constituyó en una encrucijada a la se imponía encontrar salida, dado que como afirma Marazzi (2013: 105) “una de las encrucijadas de la economía capitalista es asegurar la continuidad de la acumulación: cualquier interrupción constituye un riesgo social y político para el capital”. Entonces se intensificaron los esfuerzos encaminados a encontrar un destino alternativo para la valorización del capital sobre-acumulado, desde ahora en un espacio planetario regido por la lógica financiera. Pese a los esfuerzos realizados en esa dirección, como reconocen Lohoff y Trenkle (2014: 69) “a nivel global, la sobreacumulación estructural de capital no se mitigó de manera alguna, y ella adquirió bien por lo contrario proporciones incesantemente más inquietantes”, lo que redundó en que “cantidades siempre más importantes de capitales se reencontraron de alguna manera sin ‘empleo’ y comenzaron a vagabundear a través del globo a la búsqueda de ocasiones de colocaciones rentables”.

Frente a esta situación, la urbanización se presentó como una alternativa atractiva: como señala, Harvey (2013: 5), a lo largo de la historia la urbanización [...] ha desempeñado un papel crucial en la absorción del excedente de capital, y lo ha hecho a una escala geográfica cada vez mayor.

Fue así que, en una situación en la que prevaleció la continuidad de la urbanización, la elevación del ingreso medio de las familias y el incremento de la demanda por infraestructura inmobiliaria para las actividades productivas globalizadas, las áreas urbanas habían incrementado su capacidad para absorber una parte ascendente del capital sobre-acumulado.

Como había anticipado Lefebvre (1970: 165) al diagnosticar y explicar el advenimiento de una revolución urbana, con la inevitable caída

de la rentabilidad de las inversiones en el sector industrial, habría de incrementarse el flujo del capital que se orientaría hacia un “*segundo circuito*” de acumulación: “mientras que baja el grado de plusvalía global formada y realizada por la industria, crece el grado de plusvalía formada y realizada en la especulación y mediante la construcción inmobiliaria. El segundo circuito suplanta al principal. De accidental pasa a ser esencial”; lo que, al mismo, tiempo, habría de redundar en que, “‘el inmobiliario’ y la construcción dejasen de ser circuitos secundarios y ramas anexas al capitalismo industrial y financiero, para pasar al primer plano” (Lefebvre, 1972: 120).

Conforme al planteo de Lefebvre, el análisis de los resultados del “vagabundeo” de los capitales excedentarios en busca oportunidades para su asignación, corroboran que una parte de creciente importancia de ese excedente se orientó hacia inversiones y negocios inmobiliarios, donde los destinos especulativos no cesaron de aumentar su atractivo. Y, en ese proceso, los potenciales inversores comprobaron que, en una configuración global, en la que la urbanización de la economía y de la población proseguía su avance, eran las áreas urbanas mejor articuladas al espacio global de valorización del capital, las que podían ofrecer las más auspiciosas perspectivas para la valorización de sus capitales. De tal modo, fueron esas áreas, las que se constituyeron en la infraestructura geográfica básica en la que encontró destino una parte creciente del excedente de capital.

Así, en forma compatible con la ampliación de la economía-mundo, un número importante de áreas urbanas de distintas partes del mundo, —entre las cuales diversas latinoamericanas—, se fue adscribiendo a dicho espacio financiarizado de acumulación, si bien con funciones e intensidad variables. A lo largo de este proceso, la base económica de dichas áreas sufrió modificaciones que afectaron a su estructura productiva, la cual fue objeto de una progresiva terciarización, donde el “segundo circuito” registró un fuerte crecimiento. Aun cuando esto no permitió solucionar el problema de la sobreacumulación en su conjunto, los capitales “sin empleo” continuaron su “vagabundeo” a escala planetaria hasta ahora, en esa infatigable búsqueda de destinos geográficos y sectoriales capaces ofrecer mejores condiciones para su valorización.

En especial, el crecimiento de lo inmobiliario en el “segundo circuito” se benefició con los arreglos institucionales realizados a fin de establecer las condiciones para la titulización (o securitización) de activos inmobiliarios, que hicieron posible que las operaciones respectivas pudiesen desarrollarse en un *circuito titulizado e intermediado*, en remplazo del *circuito no titulizado y directo* dominante en la fase anterior; de esta forma, los inversores institucionales (sociedades y fondos de inversión inmobiliaria, compañías de seguro, fondos mutuos, etc.), en su mayoría vinculados a grupos bancarios, pasaron a actuar como los principales intermediadores (Theurillat & Crevoisier, 2011). En otras palabras, dichos arreglos institucionales hicieron posible *transformar activos reales e inmóviles* (inmuebles, infraestructuras), en *activos financieros negociables en los mercados financieros*. Y, al hacer posible la propiedad urbana inmóvil pasase a ser *líquida y móvil en el espacio*, los inversores institucionales e, incluso, los particulares, pudieron invertir en forma indirecta en los mercados reales de la construcción urbana en cualquier parte del mundo, principalmente por la vía de portafolios de inversión.

Todo esto contribuyó a que el monto de capital financiero privado destinado a inversiones y negocios inmobiliarios en las áreas urbanas en expansión alcanzase una magnitud desconocida en cualquier fase anterior del desarrollo capitalista. Lo cual fue viabilizado por los arreglos institucionales implementados como parte del ajuste estructural, que contemplaron el establecimiento de múltiples instituciones y mecanismos financieros destinados a viabilizar la libre circulación de capitales a escala global y generaron condiciones para que un volumen creciente de los capitales “sin empleo” se canalizase hacia inversiones en el segundo circuito. En consecuencia, el crecimiento de las inversiones inmobiliarias tuvo, y continúa teniendo, una mucho mayor incidencia que en el pasado en las transformaciones urbanas. que se tradujeron en una sustantiva modificación de la organización, el funcionamiento, la morfología y la apariencia de las principales aglomeraciones urbanas del mundo.

Lo cual, por su parte, se tradujo en que el sector inmobiliario y la industria de la construcción lograsen una influencia cada día mayor en la mercantilización de la nueva geografía de la urbanización. De esta manera, es lógico concluir que la imposición y consolidación de la lógica finan-

ciera, al tener una decisiva incidencia en la ascendente mercantilización de los procesos de producción de espacio urbano, han culminado en una situación en la que, como señaló Lefebvre (1970: 42) “la ciudad (lo que queda de ella o en lo que se convierte) es más que nunca un instrumento útil para la formación de capital, es decir, para la formación, la realización y la repartición de la plusvalía”.

## **Revolución urbana, nueva geografía de la urbanización y metamorfosis urbana**

La expansión y propagación espacial de la “economía-mundo” al ritmo de la financiarización generó cambios relevantes en la geografía de la urbanización, relacionados por una parte con la profundización de algunos de tendencias que se habían gestado bajo el impacto de la revolución industrial y, por otra parte, por aspectos específicamente atribuibles a la nueva dinámica posfordista. Estos cambios en la geografía de la urbanización pueden analizarse en dos planos: el inter y el intra-urbano, que implican

- en el plano inter-urbano, como consecuencia de los impactos inter-relacionados de la globalización financiera y de la creciente utilización de las NTIC, se produjo un fuerte aumento de las conexiones y relaciones entre distintos espacios urbanos, originando la conformación de lo que ha sido calificado como una red mundial de ciudades (*world city network*) (Taylor, 2004). En este contexto, el aumento de la inter-acción entre las actividades localizadas en diferentes espacios urbanos de desigual nivel de desarrollo produjo un fuerte incremento de diverso tipo de flujos inter urbanos (productivos, financieros, comunicacionales, comerciales, culturales, deportivos, etc.), que ampliaron y fortalecieron la interconexión entre nodos de dicha red, en una dinámica que retroalimentó las desigualdades inter-urbanas heredadas de fases anteriores.
- en el plano intraurbano, la evidencia disponible avala la conclusión de que desde que un número importante de actividades localizadas en

cada espacio urbano comenzó a articularse a la dinámica de la globalización, el mismo comenzó a ser objeto de una metamorfosis, en virtud de la cual fue perdiendo su calidad de “ciudad”, para pasar a ser parte de un proceso de urbanización generalizada, de la que resultó una aglomeración amorfa y difusa, en la cual las diferencias entre lo urbano y lo rural se han ido diluyendo. Esto implica una transformación sustantiva que se manifiesta en procesos que Lefebvre (1970) caracterizó con la expresión de implosión/explosión, haciendo referencia con ella a una dinámica urbana signada por la coexistencia de tendencias tanto de crecimiento hacia adentro, como hacia el exterior.

En lo que específicamente atañe al plano inter-urbano, cabe recordar que las bases para la conformación una “red mundial de ciudades” se establecieron cuando, en pleno auge del régimen fordista, un número creciente de corporaciones multinacionales generalizaron sus estrategias de *descomposición internacional de los procesos productivos* (Andreff, 1996), cuya aplicación aumentó en forma significativa la localización de un número en rápido crecimiento de filiales de esas CMT en diversos espacios urbanos situados en distintas partes del mundo. Así, según datos de la UNCTAD, entre los años 1967 y 2001 el número CMT pasó de 6.000 a 63.000, en tanto que el número de sus filiales en el extranjero creció 27.000 a 820.000 (Carroué, 2002: 59).

Cuando al generalizarse de este tipo de estrategia se intensificaron las conexiones inter-urbanas, los flujos financieros destinados a inversiones y negocios en el “segundo circuito” mostraron una marcada preferencia por aquellos lugares del espacio mundial que fueron percibidos como oferentes de mejores condiciones para la absorción y valorización del capital. Por entonces, los lugares más atractivos *vis-à-vis* los capitales móviles se encontraban ubicados en distintas partes de una configuración económico-geográfica tipo centro-periferia que se había formado conforme a la división internacional del trabajo establecida bajo el avance de la revolución industrial; dado que esta configuración se caracterizaba por una fuerte desigualdad de desarrollo entre países, regiones y ciudades, los lugares más atractivos, en especial aglomeraciones urbanas, estaban situadas, prácti-

camente en su totalidad, en las economías centrales; por consiguiente, el flujo de inversiones se dirigió principalmente ellas, generando procesos de causación circular acumulativa por los que se retroalimentaban las desigualdades iniciales.

Lejos de debilitarse esta tendencia se fortaleció más aun cuando, con el avance de la globalización, se generó un proceso de modernización/sozialización capitalista en la operación de los negocios inmobiliarios; este proceso que se tradujo en el paulatino remplazo de los inversores individuales por inversores institucionales, generó una situación en el que las decisiones sobre este tipo de negocios inmobiliarios pasaron a regirse más estrictamente por las constricciones impuestas por la lógica financiera, con lo cual se fortaleció la preferencia por espacios urbanos percibidos y/o evaluados como más rentables. En consecuencia, en esta situación se reforzó la preferencia de los inversores privados por las “ciudades” principales de los países de mayor desarrollo relativo, fortaleció a los ya referidos procesos de retroalimentación de las desigualdades preexistentes.

¿Cuáles fueron los principales efectos de estos cambios en la estructuración intraurbana de las aglomeraciones articuladas a la dinámica de la globalización financiera? En lo fundamental, al imponerse una dinámica relacional sustentada en las nuevas condiciones de conectividad y movilidad, cada una de esas aglomeraciones debió dotarse de las condiciones necesarias para constituirse en un lugar idóneo para el desarrollo de las tareas de coordinación, y control del capital productivo y financiero desplegado a escala global (Sassen, 1994). Y, para cumplir con estos requerimientos, cada uno de esos espacios urbanos debió incrementar su competitividad a fin de atraer las respectivas inversiones financieras, productivas y humanas.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que las políticas orientadas a aumentar la competitividad debieron establecerse considerando las limitaciones inherentes a un tipo de gestión pública que, en mayor o menor grado según el grado de adscripción a la ortodoxia neoliberal, implicaba una suerte de “tercerización de la planificación y de la gestión de la ciudad, o [...] de transferencia de las atribuciones de control del uso y de ocupación del suelo y de la formulación de políticas, planes y proyectos de desarrollo

urbano desde la esfera pública hacia la esfera privada” (Carvalho & Pereira, 2013: 20). Vale decir, bajo la influencia de un discurso teórico-ideológico que privilegiaba el papel subsidiario del Estado, en especial durante sus etapas iniciales, los gobiernos nacionales y/o locales tendieron a privilegiar la austeridad fiscal y el partenariado público-privado. En este contexto, buena parte de las actividades que habían funcionado en manos del sector público pasaron a la órbita privada, lo que se tradujo en la progresiva privatización y mercantilización del crecimiento urbano.

De esta forma, las áreas urbanas que pudieron mejorar su inserción en el espacio mundial de valorización del capital y aumentar su atraktividad *vis-à-vis* los capitales móviles, lograron que allí se localizase un conjunto de servicios, entre los cuales los financieros, que pasaron a constituirse en el componente medular de la nueva base económica urbana. Fue a partir de esta paulatina modificación de la base económica y, en consecuencia, del respectivo mercado de trabajo, que comenzó a modificarse la geografía de la urbanización que se había consolidado en la fase fordista. Frente a este escenario, cabe preguntarse: ¿cuáles fueron los principales impactos de este conjunto de mutaciones en el plano intraurbano de las aglomeraciones que se fueron adscribiendo a la dinámica económica posfordista? Al respecto, revisaremos los impactos en lo relativo a la implosión/explosión, al aumento de las desigualdades sociales y al deterioro de la biosfera.

*Implosión/explosión de las áreas urbanas en crecimiento:  
hacia lo urbano generalizado*

Como ya hemos señalado, las principales mutaciones que se produjeron en el ámbito del nuevo encuadramiento estructural posfordista, son las que dieron origen al fenómeno que Lefebvre denominó como “implosión/explosión,” que implica dos tendencias: por una parte “la enorme concentración (de gente, de actividades, de riqueza, de cosas y objetos, de instrumentos, de medios y de pensamiento) en la realidad urbana”, y por otra, “el inmenso estallido, la proyección de múltiples y dispersos fragmentos (periferias, arrabales, residencias secundarias, satélites, etc.)” (Lefebvre, 1970: 24).

Estudios realizados desde entonces han confirmado una evolución en la que coexisten tendencias tanto hacia la expansión del tejido urbano hacia afuera, como hacia el fortalecimiento de ciertas áreas interiores de la ciudad originaria (Brenner, 2013; Indovina, 2009); en lo medular, esto implica que ahora

Las aglomeraciones se forman, se expanden, se contraen y se transforman constantemente, pero siempre a través de redes de relaciones densas hacia otros lugares, cuyos patrones históricos y vías de desarrollo están, a su vez, mediados cada vez más directamente a través de sus modos de conexión/desconexión de las zonas hegemónicas de concentración urbana. (Brenner & Schmid, 2016: 333)

Si consideramos lo que se alude con la palabra explosión, esto es, de acuerdo al planteo de Lefebvre, “el inmenso estallido, la proyección de múltiples y dispersos fragmentos (periferias, arrabales, residencias secundarias, satélites, etc.”, que se materializa en “la proliferación del tejido urbano”, cabe preguntarse, ¿cuáles fueron los factores que tuvieron mayor incidencia en la materialización de este fenómeno? Y, a este respecto, la respuesta, involucra a los siguientes factores:

- la persistencia e incremento de la urbanización de la economía y de la población, que impone una indefinida necesidad de producción adicional espacio;
- la utilización generalizada de las NTIC, que aumentó la permeabilidad espacial y contribuyó a incrementar la conectividad y la movilidad entre espacios urbanos y al interior de cada uno de ellos;
- el crecimiento sostenido e incontrolable de la utilización del automóvil privado individual, que determinó cambios en el comportamiento residencial de las familias y estimuló la búsqueda de vivienda en un periurbano en expansión incesante; y,
- el desvío de una parte significativa del capital sobre-acumulado hacia inversiones y negocios inmobiliarios, que en parte importante buscó alternativas rentables en los arrabales urbanos.



El análisis de estos procesos por los que el espacio urbano se desplegó en forma difusa, con límites imprecisos y móviles, ha llevado a Brenner y Schmid (2016) a argumentar que frente a las propuestas de la mayoría de las corrientes tradicionales, en las que lo urbano es tratado como un tipo particular de espacio delimitado de asentamiento (“la ciudad”), se puede contraponer el concepto de que lo urbano, —así como el de urbanización que le está estrechamente asociado—, que debe ser entendido como una abstracción teórica; de donde, proponen considerar a lo urbano como una categoría teórica, no como un objeto empírico, de igual forma a como era considerado lo rural en el pasado.

En lo que respecta a *la implosión*, segundo componente del fenómeno de referencia, Lefebvre precisa que el mismo implica una “*enorme concentración (de gente, de actividades, de riqueza, de cosas y objetos, de instrumentos, de medios y de pensamiento) en la realidad urbana*”. Lo que ahora se puede comprobar es que durante las últimas décadas esta tendencia a la concentración se ha intensificado bajo distintas modalidades, tanto en las grandes aglomeraciones urbanas de las economías centrales, como en algunas de los países de la periferia capitalista, donde las latinoamericanas constituyen ejemplos relevantes (de Mattos, 2010; Moura, 2012).

¿A qué puede atribuirse la actual intensificación de esta tendencia? Desde las últimas décadas del siglo pasado, la implosión puede atribuirse ante todo al incremento de inversiones y negocios inmobiliarios realizados con el propósito de rentabilizar excedentes de capital mediante operaciones de *destrucción creativa* y reutilización de áreas centrales y peri-centrales de la ciudad heredada de la fase anterior. Lo que se justifica en el hecho de que desde que se fue reduciendo la disponibilidad de suelo edificable en las partes más consolidadas (y rentables) de cada espacio urbano, los promotores inmobiliarios se propusieron remplazar partes del medio ambiente construido de baja densidad, por nuevas edificaciones capaces de albergar un mayor número de familias o de empresas. Con ello, mediante la verticalización y la re-densificación de esas áreas, se logró concretar operaciones de alta rentabilidad que han tenido un impacto significativo en una re-centralización de una parte del crecimiento urbano.

Además, frente a la escasez de suelo vacante en algunas de las partes consolidadas de elevada rentabilidad de cada aglomeración, también comenzaron a plantearse estrategias inmobiliarias orientadas a su reconversión y revalorización. Por lo general, para ello fue necesario lograr la expulsión de los sectores de bajos ingresos que allí tenían su residencia o sus fuentes de trabajo, para remplazarlos por otros habitantes con mayor poder adquisitivo, originando así procesos conocidos como de “gentrificación”; de esta manera, estas áreas se constituyeron, al mismo tiempo, en alternativas atractivas para el empleo y valorización de los excedentes de capital y en fructíferos negocios inmobiliarios. A partir del éxito de las primeras experiencias de gentrificación, fundamentalmente en las principales aglomeraciones del mundo desarrollado, las mismas empezaron a ser implementadas también en muchas otras grandes áreas urbanas en expansión en otras partes del mundo (López Morales, 2015), con lo que lograron ampliar su importancia en la mercantilización de la actual metamorfosis urbana a escala global.

Bajo el impacto de la generalización de la implosión/explosión asociada a nuevas modalidades de inversiones y negocios inmobiliarios en el ámbito de la globalización financiarizada, se intensificó la gravedad de dos *impactos críticos* que aparecen como indisolublemente imbricados a la dinámica capitalista posfordista, y cuya profundización aparece hoy en día como inevitable: por una parte, un contundente aumento de las desigualdades sociales, tanto en lo relativo a riqueza, como a patrimonio; y por otra parte, un progresivo deterioro del medio ambiente, que está llevando a una incontrolada destrucción de la biosfera.

La evolución de estos problemas durante las últimas décadas resulta realmente alarmante si se considera, que esta situación tenderá a agravarse si no se produce un cambio radical en el actual encuadramiento estructural de estos procesos (Naredo, 2006; Altvater, 2011; Chesnais, 2016). Esto, por cuanto se considera que estos problemas forman parte de una tendencia constitutiva de la dinámica económica regida por la lógica financiera.

*Desigualdad social, despacificación de la vida social,  
tugurización, urbanismo del miedo*

Investigaciones realizadas durante los últimos años han aportado abundantes elementos de juicio que avalan la conclusión de que, con el avance y afirmación del nuevo régimen de acumulación regido por la lógica financiera, se ha producido un violento aumento de la desigualdad social en el mundo, lo cual concierne tanto a la evolución de la riqueza acumulada y de su rendimiento, como de los ingresos personales. En esta evolución, se destaca la influencia de dos factores que han incidido en el empeoramiento de la situación que imperaba al culminar la crisis del fordismo: por una parte, la creciente incidencia del rendimiento de los patrimonios acumulados y, por otra parte, la divergente evolución de los ingresos laborales entre los sectores más ricos y más pobres.

Para poder ofrecer un panorama general respecto sobre la desigualdad en la riqueza global, podemos recurrir a una fuente de información insospechable de sesgo ideológico: las series temporales para el período 2000-2017 recogidas, sistematizadas y difundidas en el Global Wealth Databook publicado por el Credit Suisse (2017). En base a estas series, en el análisis contenido en el informe respectivo, se concluye: “nuestros cálculos muestran que el 1% superior de los propietarios de la riqueza global comenzó el milenio con el 45,5% de toda la riqueza de los hogares. Esta participación fue casi la misma hasta el 2006, para caer al 42,5% dos años después. Esta tendencia se revierte después del 2008, en que la participación del 1% superior comenzó desde entonces una trayectoria ascendente, superar el nivel alcanzado en el 2000 en el 2013 y lograr nuevos máximos cada año a partir de entonces. De acuerdo a nuestras últimas estimaciones, el 1% superior posee el 50,1% de toda la riqueza de los hogares en el mundo” (Credit Suisse, 2017: 18). En un análisis realizado por Oxfam (2017) en base a la información difundida por el Credit Suisse, se llega a la conclusión de que tan solo 8 personas (8 hombres en realidad) poseen la misma riqueza que 3.600 millones de personas.

Por otra parte, también en lo relativo a la incidencia de la riqueza patrimonial en el aumento de las desigualdades sociales, tienen especial im-

portancia los resultados de la investigación realizada durante alrededor de 20 años por un equipo de investigación dirigido por Thomas Piketty, que dio origen a un libro (Piketty, 2013) que tuvo enorme difusión y gran impacto en la discusión sobre este tema. Una de las propuestas medulares del libro, fundamentada teóricamente y validada empíricamente, apunta a que los rendimientos de la acumulación personal de riqueza (“capital” en el vocabulario del autor) tienen un papel fundamental en la evolución de la desigualdad social en el capitalismo. Al respecto, “la lógica de la argumentación de Piketty” considera que en aquellos momentos en que la tasa de rendimiento de la riqueza acumulada es superior a la tasa de crecimiento de la economía, la desigualdad aumenta, dado que los propietarios del “capital” obtendrán siempre más del rendimiento de su patrimonio que aquellos que no tienen más que su fuerza de trabajo para enriquecerse. La base de datos elaborada por Piketty y su equipo, permitió validar esta tesis y llegar la conclusión de que “si se toma en cuenta el reparto de la renta nacional en varios países clave, se constata que en todos, durante las últimas décadas, el 1% y el 0,1% más rico aumentaron su porcentaje de la riqueza” (Corominas, 2014: 12).

En lo que concierne a la ampliación de la brecha entre los ingresos por remuneración del trabajo, en lo esencial, ello puede atribuirse a dos procesos que evolucionaron en forma simultánea, afectando a los mercados de trabajo, al empleo y a los niveles de ingreso de las personas: i) un proceso de carácter político-institucional, que resultó de la aplicación de las reformas y políticas neoliberales a fin de disminuir los costos salariales en beneficio de los costos empresariales; y ii) un proceso de carácter científico-técnico, desencadenado por la creciente utilización de las NTIC en los procesos productivos, que permitió aumentar la productividad y la competitividad reduciendo el empleo de trabajo humano.

Con respecto al proceso de carácter político-institucional, el mismo se desencadenó, cuando en conformidad con los criterios del discurso neoliberal, muchos gobiernos se inclinaron por impulsar políticas de desregulación y liberalización de los mercados de trabajo, cuyo propósito era ante todo “aumentar la rentabilidad del capital haciendo disminuir el peso ejercido por los salarios y por las cargas sociales, y reducir el impacto de las re-

glamentaciones generales garantizadas por la ley sobre la estructuración del trabajo” (Castel, 2004: 56). Esto implicó reducir, tanto como fuese posible en cada caso, la mayor parte de los beneficios logrados por los trabajadores, que había sido uno de los atributos básicos del fordismo.

Por su parte, una de las principales consecuencias el proceso de carácter científico-técnico, que se apoyó desde las últimas décadas del siglo pasado en la utilización generalizada de las NTIC, fue que redundó en la paulatina reducción de la necesidad de trabajo humano en los procesos productivos. Como afirma Bauman, “el progreso tecnológico llegó al punto en que la productividad crece en forma proporcional a la disminución de los empleos. Ahora se reduce el número de obreros industriales: el nuevo principio de la modernización es el *downsizing*” (Bauman, 1998: 45). Esta tendencia se acentuó más aun con las innovaciones de la denominada “cuarta revolución industrial” (Schwab, 2016), en la que la robotización y la inteligencia artificial, tienen cada día mayor presencia, confirmando la anticipación de Keynes, que en 1930 anticipó un inexorable aumento del “desempleo tecnológico”.

¿Cuál fue el impacto general de estos procesos en los mercados de trabajo? En una revisión general realizada a este respecto, Antunes (2001) afirma que “el resultado más brutal de estas transformaciones es la expansión sin precedentes en la era moderna del *desempleo estructural*, que abarca a todo el mundo, a escala global”; y, afirma que ello ha resultado del desencadenamiento de “*un proceso contradictorio* que: por un lado, reduce al proletariado industrial y fabril; por el otro, aumenta el subproletariado, el trabajo *precario*, o los asalariados del sector servicios e incorpora al sector femenino y excluye a los más jóvenes y a los más viejos”. Lo que significa que lo que se logró impulsar fue “un proceso de mayor *heterogenización, fragmentación y complejización* de la clase trabajadora” (Antunes, 2001: 54). En definitiva, esto indica que el resultado de esta reestructuración no fue el “fin de trabajo” en general, como habían anticipado algunos trabajos de gran impacto en su momento (Rifkin, 1996) sino que, como afirmó José Nun (2001: 274) a lo que se llega es al “fin del trabajo asalariado estable y bien remunerado”.

En la persistencia de esta tendencia, que ha afectado tanto a los países más desarrollados, como a los de la periferia capitalista, la financiariza-

ción ha tenido una importancia fundamental pues, como afirma Duvoux, (2017: 38), “los súper-ricos están [...] sobre todo en el sector de las finanzas. La contribución de este sector es decisiva en el aumento de la desigualdad de los ingresos”. En esta misma dirección, Navarro (2014) precisa que una parte significativa de la riqueza que se ha creado con el avance de la financiarización “va a parar a los salarios y compensaciones a los gerentes del capital, salarios y compensaciones que no tienen ninguna relación con la productividad, pues la mayoría controla los consejos de dirección de las instituciones que dirigen, asignándose retribuciones elevadísimas, incluso cuando las empresas tienen pérdidas” (Navarro, 2014: 3); lo cual termina alimentando el crecimiento del 1% más beneficiado por la dinámica económica posfordista.

Habida cuenta de que actualmente la mayor parte de las actividades productivas de la economía global se localizan en áreas urbanas, las desigualdades tienen su principal expresión e impacto en ellas. Esto ha llevado a la producción de un tipo de espacio urbano, que el que predomina un fuerte contraste y polarización entre las áreas residenciales de los más ricos (en particular, la ciudad del 1%) y aquellas en que residen los más pobres, en un ámbito por tanto cada día más fragmentado. Si bien ha sido en los países de la periferia capitalista donde estas tendencias se perciben con mayor nitidez, también han alcanzado una creciente presencia en buena parte del mundo desarrollado, donde ha influido la intensificación de las migraciones internacionales procedente de lugares más pobres.

¿Cuáles han sido las principales consecuencias del aumento de la desigualdad social en la distribución espacial del hábitat en un espacio urbano altamente mercantilizado? A este respecto, es importante tener en cuenta que en virtud de que en la mayor parte de las principales áreas urbanas imbricadas a la dinámica global financiarizada ha continuado aumentando la población urbana residente y, en muchos casos, esto ha sido acompañado por el aumento del ingreso medio de las familias, se ha reactivado la demanda solvente por vivienda en diversas partes del espacio urbano. Y en esas partes, esto ha tenido como respuesta un aumento del flujo de capitales móviles atraídos por la posibilidad de realizar negocios inmobiliarios destinados a satisfacer esa demanda.

En los países en los que el avance de la financiarización contempló el establecimiento de condiciones para mejorar el acceso al crédito hipotecario el crecimiento de la asignación de recursos para financiamiento de la vivienda pasó a regirse, en una parte muy importante, por criterios estrictamente capitalistas. Asociados por lo general a formas específicas de titulación, el crédito permitió aumentar los recursos financieros y multiplicar los negocios e inversiones inmobiliarias. Existe evidencia que, bajo esta lógica, fue en los lugares en que residían los sectores de mayores ingresos y el precio de la tierra era más elevado, donde los promotores e inversores inmobiliarios percibieron la posibilidad de realizar negocios más rentables, tanto para vivienda como para servicios, siendo por tanto hacia ellas que se dirigió el mayor volumen de capitales móviles. Y para ello, el sector inmobiliario ofreció una creciente variedad de productos inmobiliarios, tales como barrios y condominios cerrados, áreas gentrificadas, *shopping malls*, *strip centers*, etc., cuya multiplicación tuvo una decisiva incidencia en una mayor fragmentación social, en el aumento de la segregación habitacional y en una progresiva pérdida de cohesión social urbana,

Por lo contrario, las áreas de residencia de los sectores más pobres y con más baja demanda se encontraron con insalvables dificultades para obtener créditos y poder contar con el financiamiento requerido para sus necesidades habitacionales. De esta manera, en la medida en que los promotores y/o inversores inmobiliarios, bajo las exigencias impuestas por la lógica financiera, priorizaron las partes de cada área urbana que presentaban mayores ventajas para la valorización de sus inversiones, tendió a hacerse más nítido el contraste entre la ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres. Con ello, además, se contribuyó a la permanencia y reforzamiento de las desigualdades socio-territoriales heredadas de fases anteriores.

Por otra parte, con el aumento de la pobreza de un sector cada día mayor de la población y con la progresiva privatización de las políticas de vivienda social, se incrementó la población que reside en viviendas precarias en lugares marginales del espacio urbano, en muchos casos fruto de la auto-construcción con materiales de desperdicio, sin servicios básicos, carentes de condiciones sanitarias mínimas, etc. Se trata de lo que el Informe de Hábitat del 2003, caracterizó como tugurios ("*slums*") y cuya pro-

liferación generó el fenómeno que Mike Davis (2006) presentó y analizó como “planeta de los tugurios” (“*planet of slums*”) y que derivó en lo que hoy conocemos como la “tugurización” de los espacios urbanos (Damon, 2017). En el último informe sobre riesgos globales del World Economic Forum (2017), en el que se afirma que el 40% del crecimiento urbano actual se verifica en tugurios, se incluye a este problema como uno de los principales riesgos globales.

En el tipo de configuración urbana desarrollada junto al aumento de la desigualdad social, la violencia y la (in)seguridad urbana se han ubicado entre los temas que más preocupación suscita entre los habitantes de las grandes aglomeraciones y como uno de los principales condicionantes de la actual metamorfosis urbana. Como afirma Carrión (2008: 118), “es imposible negar que la violencia genera un tipo particular de organización espacial, por ejemplo, a través de los imaginarios del miedo, que se convierten en un elemento constructor de ciudad, o que la conflictividad de la ciudad sí produce una violencia específica”. En particular, estos imaginarios del miedo han adquirido particular relevancia en estos espacios urbanos crecientemente tugurizados en los que se ha desplegado un proceso que Wacquant (2001) caracterizó como de “despacificación” de la vida social urbana, que puede entenderse como uno en que la violencia –y el miedo como contrapartida– se infiltran por todos los intersticios del tejido urbano, alterando la vida cotidiana urbana en su conjunto

En contextos urbanos donde, además del aumento de las desigualdades sociales y de la concentración de la riqueza y del ingreso, se ha impuesto y generalizado la privatización y mercantilización de la dinámica urbana, la despacificación en la medida en que se constituye en una amenaza para la vida cotidiana urbana, impone como una respuesta no planificada un tipo específico de urbanismo que ha sido calificado como “urbanismo del miedo” (Pedrazzini, 2005 y 2009), o “ecología del miedo” (Davis, 1999), que comporta mutaciones sustantivas en la organización, el funcionamiento, la morfología y el paisaje del respectivo espacio urbano.

Si bien los factores que tienen mayor incidencia en el aumento de la desigualdad social y en la agudización de la violencia urbana afectan a la población urbana en su conjunto, la evidencia empírica indica que ese



problema se agrava en forma alarmante en lo que atañe a los jóvenes, y en particular a los jóvenes pobres, quienes son los que tienen mayor dificultad para su inserción social y para acceder al mercado de trabajo. Un estudio reciente (OECD/CEPAL/CAF, 2016) consigna que

Las tasas de desempleo son significativamente más elevadas para las personas más jóvenes, los jóvenes con menor nivel educativo y aquellos que provienen de entornos desfavorecidos. Los jóvenes pobres y vulnerables tienen el doble de probabilidades de estar desempleados que los jóvenes menos vulnerables. [...] Los jóvenes entre 15 y 29 años son quienes sufren las mayores tasas de desempleo, con 28% de máximo para las personas en situación de pobreza extrema, el 25% para las personas en situación de pobreza moderada y el 19% para las personas vulnerables, frente al 12% que sufren otros jóvenes en situación no vulnerable. (OECD/CEPAL/CAF, 2016: 102-103)

En esta situación, un contingente cada día mayor de la juventud pobre, es considerada como el principal responsable de la violencia urbana y, de esta manera, es objeto de una generalizada estigmatización y marginalización (Castel, 2007). Si bien ello tiene como fundamento la indesmentible evidencia empírica sobre el aumento de la participación de los jóvenes desposeídos en los eventos de violencia, su estigmatización y marginación ha tendido a acentuar su predisposición a continuar participando en actividades violentas y, en muchos casos, a predisponerlos a ser más violentos. En ese contexto, la vinculación de los jóvenes en pandillas y en actividades de crimen organizado es cada día mayor. En muchas extensas áreas de los barrios tugurizados de nuestras ciudades, la principal fuente de ingresos de los jóvenes pobres radica en las actividades del crimen organizado y, en especial, las del narcotráfico, actividades que en América Latina han estado adquiriendo un ritmo de propagación que las ha hecho prácticamente incontrolables.

Frente a estas tendencias, las respuestas públicas han estado orientadas principalmente a incidir sobre sus consecuencias mediante la contención punitiva y la tolerancia cero, por lo que han resultado inoperantes; mientras las cárceles continúan superpoblándose, la cuestión de la violencia urbana adquiere cada vez mayor importancia en la percepción de los ciudadanos.

Por otro lado, frente a la previsible ineficacia de la planificación urbana, lo que se ha impuesto ante todo ha sido la auto-organización urbana, donde los inversores inmobiliarios han encontrado una fuente adicional para nuevos negocios.

Frente a esta situación, se puede comprobar que las respuestas políticas han sido principalmente acciones orientadas a aislar en fragmentos urbanos a aquellos a quienes se consideran como parte de las “clases peligrosas” y a proteger a la propiedad privada y a quienes la detentan. Como afirma Pedrazzini (2009: 6), “la seguridad no es más que una historia extrema de defensa de la propiedad en un sistema liberal”. Por otra parte, a medida que el imaginario del miedo ha seguido ganando importancia, se ha intensificado la auto-organización, producto de la reacción de los ciudadanos afectados, dando lugar a respuestas en gran parte espontáneas, que han sido favorecidas por la complicidad de los negocios inmobiliarios. Son estas respuestas, las que se materializan en barrios y condominios privados, en el enrejamiento de viviendas o conjuntos de viviendas, en la proliferación de las tecnologías de la vigilancia, en el crecimiento del negocio de la vigilancia privada, etc. Todo esto ha redundado en lo que lo que Mike Davis (1992) caracterizó como la “ciudad carcelaria” y Soja (2008), más apropiadamente, como el “archipiélago carcelario”. Todo esto, ha tenido una decisiva incidencia una progresiva fragmentación urbana y pérdida de cohesión social urbana.

### *Crecimiento económico, urbanización generalizada, crisis ambiental*

El segundo impacto crítico del régimen de acumulación posfordista estriba en la actual crisis ambiental, derivada de la creciente e irreversible destrucción de la biosfera a escala global. Sobre esta crisis, cabe recordar que Lefebvre, todavía un año antes de la publicación del primer informe del Club de Roma, había anticipado que “en la fase crítica, la *naturaleza* aparece en el primer plano de los problemas. Asociados y en concurrencia, la industrialización y la urbanización, destruyen la naturaleza. El agua, la tierra, el aire, la luz, los “elementos” están amenazados de destrucción. Los plazos se van a cumplir, con fecha precisa” (Lefebvre, 1970: 39).

A lo que todavía agregó la previsión de que “hacia el año 2000 [...] el agua y el aire estarán contaminados a tal punto que la vida sobre la tierra se tornará difícil” (Lefebvre, 1970: 39).

En esta visión de Lefebvre sobre el inevitable deterioro de la biósfera, ya estaba implícita la idea de que un proceso de crecimiento económico ilimitado en un planeta limitado es insostenible.

A la luz de los resultados de múltiples estudios e investigaciones realizadas sobre los alcances y consecuencias previsibles de la crisis ambiental, la anticipación de Lefebvre resulta obvia y aparentemente indiscutible. Sin embargo, resulta evidente que a nivel político es cada vez mayor la resistencia a actuar sobre las verdaderas causas de esta crisis y que la mayor parte de los gobiernos se limitan a esgrimir un discurso en pro del *desarrollo sostenible*, concepto inocuo e impreciso, que no pasa de ser un eslogan utilizado con el propósito de dar la impresión de que existe preocupación política al respecto.

En última instancia, esto obedece al hecho de que, frente a gravedad de la actual crisis económica global, a nivel político predomina el criterio de que no se debe priorizar ninguna medida que pueda obstaculizar el crecimiento económico. Lo que, en esencial, significa no obstaculizar la acumulación privada de capital y la generación de plusvalía. En esta situación, más allá de que se haya generalizado un discurso anodino, elaborado en torno a la consigna del “desarrollo sostenible”, se puede comprobar que hay una ausencia casi total de acciones realmente efectivas para hacer frente a la destrucción de la biosfera. En lo cual también incide la postura dominante en la teoría económica a este respecto, pues como afirma Naredo “cada vez el pensamiento económico ayuda más a convivir con el continuo deterioro ecológico y la polarización social que ocasiona la sociedad industrial que controlarlo, paliarlo o evitarlo” (2006: 36).

En el diagnóstico sobre las raíces de esta crisis, se reconoce que entre los factores que han contribuido en mayor grado a la progresiva destrucción de la biósfera se destaca el incontrolable avance de una urbanización, que se materializa en un ilimitado crecimiento poblacional y territorial de las aglomeraciones urbanas, tanto en el mundo desarrollado como, en especial, en los países de menor desarrollo relativo. Frente, a esta dinámica, se han multiplicado diversas propuestas sobre la “ciudad durable” y/o

la “ciudad inteligente”, cuyo análisis permite concluir que su dirección y contenido no resulta compatible con la dinámica específica del capitalismo posfordista, así como con las prioridades políticas y económicas de las fuerzas sociales dominantes. Por esto, lógicamente, ninguna de esas propuestas ha dado lugar a políticas concretas para su implementación efectiva.

Las transformaciones urbanas realmente observables han evolucionado, como ya hemos señalado, en otra dirección. Al respecto, el último Global Risks Perception Survey del World Economic Forum (2018) reconoce entre los principales riesgos globales actuales la “creciente urbanización”, e inter-relacionado con esto, el “fracaso de la planificación urbana”. Esto, por cuanto la realidad observable muestra que tanto la nueva geografía de la urbanización, como la metamorfosis urbana que afecta a sus principales componentes, corresponden a una evolución que va en dirección contraria a lo que se postula en el así denominado “desarrollo sostenible”; y, que su continuidad, contribuirá a agudizar de la actual crisis ambiental.

A ello sin duda contribuye lo que en el Survey del WEF, se califica como el “fracaso de la planificación urbana”, puesto que la dinámica regida por la lógica mercantil no es compatible con lo que comporta el concepto de planificación. Como ya hemos señalado más arriba, los preceptos que rigen la gobernanza empresarialista excluyen la posibilidad de una intervención pública que se contraponga al “orden general regido por la lógica de la mercancía”. En esta situación, parece lógico prever la continuidad de las tendencias críticas del actual régimen de acumulación y de las tendencias que caracterizan a la metamorfosis urbana que se está procesando en el contexto de la globalización financiera.

## Conclusión

Los efectos reseñados hasta aquí son los que han tenido mayor impacto en los cambios en la dirección y el contenido de las mutaciones urbanas y son, por tanto, los que han tenido mayor incidencia en la conformación de la *nueva geografía de la urbanización*. Si bien estos efectos están presentes a escala global, su mayor repercusión ha sido en las áreas urbanas ubicadas

en los países donde la financiarización tiene mayor penetración y que, por esta razón, son evaluados como más competitivos y con mayor capacidad para absorber la sobreacumulación de capital en el contexto de la dinámica económica posfordista.

Frente a la persistencia y/o agudización de los impactos críticos de esta dinámica se ha promovido, bajo diversas denominaciones, un tipo de gobernanza urbana que busca adscribirse a las reglas del juego inherentes a una economía regida por la lógica financiera, a fin de incrementar la acumulación de capital y el crecimiento económico en su específico ámbito geográfico. En la opinión de los promotores de este tipo de gobernanza, algunas de las experiencias de aplicación de este enfoque de gestión urbana pueden considerarse como exitosas (v.gr.: Barcelona, Vancouver, Melbourne, Curitiba, en cierta medida, Seattle, etc.).

Sin embargo, cabría preguntarse ¿en qué radica ese supuesto éxito? Básicamente, en que se ha logrado incrementar la atraktividad de esas áreas urbanas vis-à-vis los capitales “vagabundos”. De hecho, lo que se puede comprobar es que la aplicación de ese tipo de gobernanza urbana llevó a un aumento de la dependencia de la economía urbana emergente frente a esos capitales. El análisis realizado con respecto al caso de Barcelona por Delgado Ruiz (2007), concluye que justamente debido a su alardeado éxito, esta ciudad se ha hecho más dependiente de las exigencias de “un capitalismo financiero internacional que ha descubierto en el territorio una fuente de enriquecimiento y que aspira a convertir la capital catalana en un artículo de consumo con una sociedad humana dentro” (Ruiz, 2007:8),

De esta conclusión acerca del riesgo que corren ciertas áreas urbanas de convertirse en “*un artículo de consumo con una sociedad humana dentro*”, se derivan complejas y preocupantes consecuencias que condicionan su posible evolución futura. La “turistificación” y la “gentrificación”, fenómenos que afectan en forma muy desfavorable la vida cotidiana de las ciudades involucradas, son un ejemplo de ello. En la misma dirección, las operaciones arquitectónicas de museificación o de “disneylandización” de partes importantes de los respectivos espacios urbanos, concebidas con el propósito de aumentar la atraktividad de la “ciudad” respectiva frente a los capitales móviles y a los viajeros internacionales, son ejemplos de los cambios que

llevan a la “urbanalización” del paisaje urbano, tal como propone Francesc Muñoz (2008). Lo cual parece una consecuencia lógica de un actuar (o “gobernar”) en función de atender ante todo a los intereses y las apetencias de dichos capitales “vagabundos”, soslayando los de los residentes nativos, cuya vida cotidiana tiende a perder prioridad.

En esta encrucijada, nos enfrentamos a enormes desafíos, frente a los cuales hasta ahora poco se ha avanzado. Mientras tanto, continúa en forma implacable el recrudecimiento de los principales impactos críticos que afectan a estas áreas urbanas, donde no cesa de aumentar de la desigualdad social y la hasta ahora incontrolable, destrucción de la biósfera. En lo esencial, tanto el aumento de la desigualdad social y de la destrucción de la biósfera merecería atención prioritaria dado que su avance está amenazando con poner fin al proceso de producción social de espacio y, con ello, la propia supervivencia del capitalismo (Chesnais, 2016).

Lo que aparece como más inquietante, es que existen múltiples razones que avalan la convicción de que la generación y/o profundización de estos problemas está indisolublemente asociada a la porfiada profundización de la configuración financiarizada, bajo el imperio de lo que Marazzi (2014) denomina como “el gobierno de las finanzas”. Lo cual estaría validando, como conclusión final, que mientras continúe siendo fortalecido y revitalizado el orden general regido por esta lógica, en sus diversas modalidades, no parece posible esperar los cambios que hoy parecen imprescindibles para encontrar una salida satisfactoria a esta encrucijada

## Bibliografía

- Altvater, E. 2011 *El fin del capitalismo tal y como lo conocemos* (Barcelona: Ediciones El Viejo Topo).
- Andreff, W. 1996 *Les multinacionales globales* (París: La Decouverte).
- Antunes, R. 1995 ¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre la metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo (San Pablo: Cortez Editora).
- Arrighi, G. 1999 *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época* (Madrid: Akal).

- Bauman, Z. 1998 *Trabajo, consumismo y nuevos pobres* (Barcelona: Gedisa).
- Braudel, F. 1985 *La dinámica del capitalismo* (Madrid: Alianza).
- Brenner, N. (Ed.) s./f. *Implosions/explosions. Towards a study of planetary urbanization* (Berlín: jovis Verlag GmbH).
- Brenner, N. 2013 “Tesis sobre la urbanización planetaria” en *Nueva Sociedad* N° 243, enero-febrero, pp. 38-65.
- Brenner, N.; Schmid, Ch. 2013 “Towards a new epistemology of the urban?” en *City* N° 2-3, vol. 9, pp. 151-182.
- Carrion, F. 2008 “Violencia urbana: un asunto de ciudad” en *EURE* N° 103, vol. 34, pp. 111-130, setiembre.
- Carroué, L. 2002 *Géographie de la mondialisation* (París: Armand Colin).
- Carvalho, I. M. de; Corso Pereira, G. 2013 “A cidade como negócio” en *EURE* N° 118, vol. 39 (Santiago de Chile), pp. 5-26, septiembre.
- Castel, R. 2007 *La discrimination négative. Citoyens ou indigènes?* (París: Seuil).
- Castel, R. 2004 *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* (Buenos Aires: Manantial).
- Chavagneux, C.; Palan, R. 2006 *Les paradix fiscaux* (París: La Decouverte).
- Chesnais, F. 2016 “El curso actual del capitalismo y las perspectivas para la sociedad humana civilizada” en *Revista Herramienta* N° 18 (Buenos Aires).
- Chesnais, F. 2003 “La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance, interrogantes” en *Revista de Economía Crítica* N° 1, pp. 37-72, abril.
- Chesnais, F. 2010 “Crise de suraccumulation mondiale ouvrant une crise de civilisation”. En <<http://www.preavis.org/breche-numerique/article1928.html>>.
- Corominas, J. 2014 “Thomas Piketty, el capitalismo patrimonial del siglo XXI” en *Revista Periferia* N° 1 (Barcelona).
- Credit Suisse 2018 *Global Wealth Report 2018*
- Damon, J. 2017 *Un monde de bidonvilles. Migrations et urbanisme informel* (París: du Seuil).
- Davis, M. 2006 *Planet of Slums* (Nueva York: Verso).

- Davis, M. 1992 *City of Quartz. Excavating the Future of Los Angeles* (Nueva York: Vintage Books).
- Davis, M. 1998 *Ecology of Fear: Los Angeles and the Imagination of Disaster* (Los Ángeles: Metropolitan).
- Delgado Ruiz, M. 2007 *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del modelo Barcelona* (Madrid: Los Libros de la Catarata).
- De Mattos, C. 2017 “Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana” en *Revista Sociologías*, N° 42 (Porto Alegre) mayo-agosto, pp. 24-52.
- De Mattos, C. 2010 “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado” en *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 47 (Santiago de Chile), pp. 81-104.
- Duvoux, N. 2017 *Les inégalités sociales* (París: Presses Universitaires de France).
- Kelly, K. 1998 *New Rules for the New Economy* (Nueva York: Penguin).
- Fumagalli, A. 2010 *Bioeconomía y capitalismo cognitivo. Hacia un nuevo paradigma de acumulación* (Madrid: Traficantes de Sueños).
- Harvey, D. 2013 *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana* (Madrid: Akal).
- Harvey, D. 1989 “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism” en *Geographiska Annaler* N° 71(1).
- Haskel, J.; Westlake, S. 2017 *Capitalism without Capital. The Rise of the Intangible Economy* (Princeton: Princeton University Press).
- Indovina, F. 2009 “Ciudad difusa y archipiélago metropolitano” en *Cidades – Comunidades e Territorios* N° 18 (Lisboa) junio, pp. 13-28
- Lefebvre, H. 1968 *Le droit à la ville* (París: Anthropos).
- Lefebvre, H. 1970 *La révolution urbaine* (París: Gallimard).
- Lefebvre, H. 1972 *Espace et politique. Le droit à la ville II* (París: Anthropos).
- Lefebvre, H. 1974 2000 *La production de l'espace* (París: Anthropos).
- Lohoff, E. ; Trenkle, N. 2014 *La grande dévalorisation* (París: Post-Editions).



- Lopez Morales, E. 2015 “Gentrification in the Global South” en *City* N° 1, pp. 564-573.
- Marazzi, C. 2009 “La violencia del capitalismo financiero” en Fumagalli, A. et al. *La gran crisis de la economía mundial* (Madrid: Traficantes de Sueños).
- Marazzi, C. 2013 *Capital y lenguaje. Hacia el gobierno de las finanzas* (Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones).
- Michalet, C. A. 2007 *Mondialisation, la grande rupture* (París: La Decouverte).
- Michalet, C.A. 2004 *Qu'est-ce que la mondialisation? Petit traité à l'usage de ceux et celles qui ne savent pas s'il faut être pour ou contre* (París: La Decouverte).
- Morin, F. 2015 *L'hydre mondiale. L'oligopole bancaire* (Quebec: Lux Editeur).
- Moura, R. 2012 “A dimensao urbano-regional na metropolizacao contemporânea” en *EURE*, N° 115 (Santiago de Chile), pp. 5-31.
- Muñoz, F. 2008 *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales* (Barcelona: Editorial Gustavo Gili).
- Myrdal, G. 1957 *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (Londres: Gerald Duckworth).
- Naredo, J. M. 2006 *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas* (Madrid: Siglo XXI).
- Navarro, V. 2014 *El porqué de las desigualdades: una crítica del libro Thomas Piketty 'Capital in the twenty-first century'*. En <<http://www.vnavarro.org/?p=10830>>.
- Nun, J. 2001 *Marginalidad y exclusión social* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- OECD/CEPAL/CAF 2017; OCDE/CEPAL/CAF 2016 *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento* (París: OECD). En <<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>>.
- Pedrazzini, Y. 2009 *Violences urbaines, violence de l'urbanisation et urbanisme de la peur: dialectique destructive de l'environnement construit* (París: Société Française des Architectes). En <[https://moodle.epfl.ch/plugin-file.php/1544233/mod\\_resource/content/1/Urbanisme%20de%20la%20peur.pdf](https://moodle.epfl.ch/plugin-file.php/1544233/mod_resource/content/1/Urbanisme%20de%20la%20peur.pdf)>.

- Pedrazzini, Y. 2005 *La violence des villes* (París: Enjeux Planète).
- Piketty, T. 2013 *Le capital au XXIe siècle* (París: Seuil).
- Rifkin, J. 1996 *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era* (Barcelona: Paidós).
- Sassen, S. 1994 *Cities in a World Economy* (Londres: Pine Forge Press; Sage).
- Schwab, K. 2016 *La cuarta revolución industrial* (Barcelona: Penguin).
- Soja, E. W. 2008 *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones* (Madrid: Traficantes de Sueños).
- Taylor, P. J. 2004 *World City Network. A Global Urban Analysis* (Nueva York: Routledge).
- Theurillat, T.; Crevoisier, O. 2011 *Une approche territoriale de la financiarisation et des enjeux de la reconfiguration du système financier*. En <[http://www.sciencespo.fr/coesionet/sites/default/files/financeTerritoire\\_Crevoisier%20def.pdf](http://www.sciencespo.fr/coesionet/sites/default/files/financeTerritoire_Crevoisier%20def.pdf)>.
- Un-Habitat 2003 *The Challenge of Slums* (Londres: Earthscan).
- Wallerstein, I. 1975 “The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis” en *Comparative Studies in Society and History*, N° 4(16) (septiembre), pp. 387-415.
- Wacquant, L. 2001 *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio* (Buenos Aires: Ediciones Manantial).
- Wolf, M. 2017 “Los desafíos de una economía incorpórea” en *Diario Financiero* (Santiago de Chile) 29 noviembre.
- World Economic Forum 2012 *The Financial Development Report 2012*. En <<http://www.weforum.org/reports/financial-development-report-2012>>.
- World Economic Forum 2018 *The Global Risks Report 2018*. Disponible en: <<https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2018>>.



# Cómo se pierde el valor de uso de la ciudad y de la vivienda: tendencias de edificación en Santiago, 1990-2011

Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas

## Presentación

“El suelo urbano no es un recurso escaso, el uso del suelo urbano queda definido por su mayor rentabilidad, la concentración espacial de la población genera ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales, el uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado, y al Estado corresponde proteger el bien común”.  
(MINVU, 1979)

¿Qué patrones sigue en el tiempo la estructura física y social de una ciudad cuando su crecimiento y desarrollo dependen de un mercado inmobiliario y de la construcción desregulado? Tal pregunta, que puede apuntar a un desarrollo teórico respecto de una materia general y abstracta, en este caso remite a un enfoque descriptivo particular de los cambios ocurridos en Santiago y en la distribución de su población en las décadas entre 1990 y 2011.

Desde este enfoque descriptivo, en este artículo se revisa la distribución de la actividad de la construcción en la ciudad –saber dónde se edificó en Santiago, cuándo se edificó, qué se edificó–, y la distribución y localización actual de la población de Santiago por tipo de ocupación y rama de actividad. Para ello se examinarán, por una parte, las preferencias de localización de las actividades de la construcción desde 1990 al 2011, según los permisos

sos de edificación; y por otra, las cifras de empleo entre 2010 y 2013 en el Gran Santiago, como marca de la distribución de grupos ocupacionales por zonas de la ciudad y por rama de actividad económica.

La comparación de ambas series –las tendencias de la actividad edificatoria y distribución de la población de la ciudad por categorías ocupacionales y ramas de actividad económica– resulta en una imagen muy concreta: por un lado, metros cuadrados construidos distribuidos por zonas de la ciudad; por otro, una distribución de las personas por un mercado que las ha ordenado según ocupaciones y ramas de actividad: una división social del trabajo que se manifiesta en el espacio habitado. Así, se observa cómo en ciudades en las cuales el Estado ha retrocedido, la resolución del derecho a la vivienda se mercantiliza: esto es, la vivienda responde estrictamente a la capacidad adquisitiva de las personas. El mercado puede estar desregulado, pero opera ordenando y segregando, creando unidades socio-territoriales bien delimitadas.

Así, el desarrollo urbano de Santiago en el período de estudio ha estado guiado por la actividad del sector inmobiliario y de la construcción. En otras palabras, las políticas públicas al respecto han estado orientadas a la mercantilización de la ciudad, excluyendo cualquier otra forma de producción de suelo urbano, viviendas, servicios y equipamientos que no sea a través de empresas privadas. El rol del Estado ha sido el de asegurar el negocio. En este sentido, es significativo el hecho de que Santiago a la fecha es una de las pocas ciudades de América Latina que no tiene, por ejemplo, urbanizaciones irregulares (piratas), no existen ocupaciones ilegales de terrenos (tomas de terrenos, villas miseria, barriadas) de gran magnitud. Nadie quedó fuera del mercado. A través de los subsidios habitacionales, el Estado incorporó a los sectores más pobres a la producción formal privada de la construcción, los convirtió en consumidores de viviendas, que en muchos casos resultaron de mala calidad, pequeñas, localizadas en la periferia y que, por otra parte, no podían pagar. Al revisar las tendencias y, más aún, las condonaciones de deudas de los “beneficiarios de viviendas sociales” entre 2004 y 2006, queda claro que lo que las políticas perseguían era fortalecer la actividad del sector de la construcción, no interesando ni el producto, ni tampoco la capacidad financiera de los “beneficiarios”.

Además, las empresas inmobiliarias y de la construcción siguieron durante el período contando con beneficios fiscales, tales como no pago de impuestos al valor agregado (IVA), como también con la devolución a las empresas del 65% del impuesto al valor agregado en los materiales de la construcción, entre otros beneficios o incentivos fiscales.

En los años 2000, la zona urbana de Santiago creció con la incorporación de nuevas provincias al Área Metropolitana, lo que implicó la valorización del que hasta entonces era suelo agrícola. También durante este período, en los hechos se superó la delimitación administrativa entre suelo urbano y suelo rural, al establecerse la figura legal de la “urbanización con condiciones”, que permite urbanizar terrenos más allá de los límites de la ciudad. Al interior de la ciudad, la ampliación del área de construcción se realizó por intermedio de la modificación de los planos reguladores comunales, que han permitido mayores alturas y coeficientes de ocupación de los terrenos.

Algunas medidas tradicionales que la planificación urbana ha utilizado para ordenar las ciudades fueron canceladas. Por ejemplo, se suprimió la mayor tributación a los sitios eriazos, se eliminó la facultad de los municipios de establecer reservas de usos para vialidad futura. También se promovieron medidas como la venta de inmuebles públicos para el financiamiento de entidades públicas y el no pago de impuestos por ganancias en la venta de terrenos por parte de personas no dedicadas a ese rubro. Así, el mercado del suelo continuó con mayores desregulaciones.

En resumen, la política de vivienda se ha limitado a ofrecer subsidios individuales, para un mercado dominado por la oferta de las empresas inmobiliarias o de la construcción. Para los beneficiarios individuales de los subsidios es prácticamente imposible enfrentar en igualdad de condiciones el mercado de las viviendas sociales: tienen que limitarse a aceptar las localizaciones, los tamaños, los diseños, las condiciones que fija la oferta. En el caso del desarrollo urbano, el precio del suelo es el criterio final de determinación de lo que se construirá. No hay una visión de las ciudades de mediano y largo plazo.

## Permisos de construcción

En el Gran Santiago se ha construido mucho. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el período desde 1990 a 2012 se aprobó la edificación de más de 1,1 millones de unidades de vivienda entre casas y departamentos, con un total de 80,5 millones de metros cuadrados. Si se toma en cuenta el total de la edificación –la destinada a vivienda más la de comercio, servicios, industrias y otros– se alcanza un total de más 124 millones de metros cuadrados para el período. Estas cifras permiten constatar que, en 22 años, el sector inmobiliario y de la construcción se constituyó como un actor relevante en el desarrollo de la ciudad gracias a las políticas urbanas implementadas.

La base de estas políticas urbanas fue la reorganización neoliberal del territorio de la ciudad durante la dictadura militar (1973-1990). Así, en esos años, en materia de ciudad, se reordenó el mercado del suelo mediante la erradicación de las ocupaciones de terrenos, se creó una política de financiamiento de la construcción a través del subsidio habitacional, se privatizaron los fondos de pensiones –que posteriormente han intervenido en operaciones inmobiliarias– y se creó una política sectorial urbana que incorpora la economía de mercado neoliberal (Rodríguez, Rodríguez, 2012). Este proceso de mercantilización se intensificó de los años noventa en adelante, consolidándose un sector en torno a la producción de ciudad (suelo, construcción, finanzas), esto es, un *segundo circuito del capital*, en palabras de Lefebvre (1983).

Para revisar lo ocurrido en la ciudad, las estadísticas de permisos de edificación del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ofrecen un registro mensual a nivel comunal de los tipos de construcción según su destino (vivienda, industria, comercio, servicios), la superficie (metros cuadrados de construcción), y el número de unidades en el caso específico de los permisos de construcción de viviendas. En el Gran Santiago, entre 1990 y 2011 se aprobó la edificación de cerca de un millón de unidades de viviendas entre casas y departamentos (981.635 unidades), con un total de 71,9 millones de metros cuadrados. Y si se toma en cuenta el total de la edificación –esto es, la destinada a vivienda más

la de comercio, servicios, industrias y otros—, se alcanza un total de más de 110 millones de metros cuadrados para el período (véase cuadro 1).

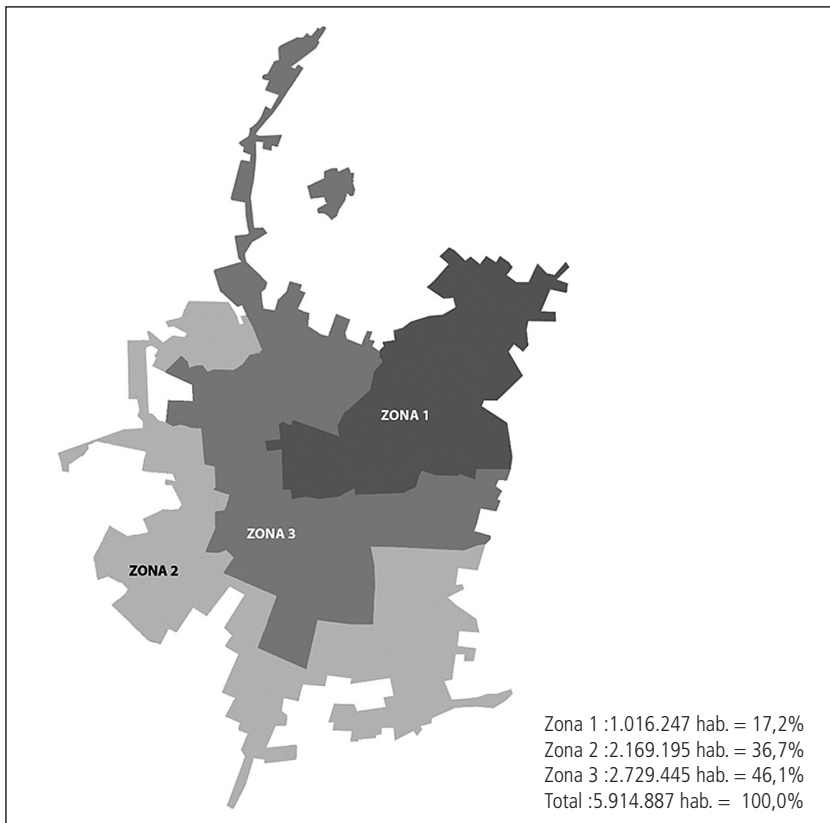
Estamos hablando de un lapso en el cual el sector inmobiliario y de la construcción se ha constituido como un actor de primera importancia en el desarrollo de la ciudad.

La información de los permisos de edificación también permite advertir que la actividad de edificación se ha ido concentrado en determinadas zonas de la ciudad, y variando sus ofertas de acuerdo con una fragmentación de mercados según tipos, tamaños y calidad. La tendencia a lo largo del tiempo ha sido que, cuando alguno de los fragmentos del mercado de la construcción sensibles al financiamiento a través de políticas públicas se ve agotado —por ejemplo, el de la vivienda social—, la actividad de la construcción se orienta hacia nuevos segmentos, en otras zonas de la ciudad. De estos cambios da cuenta la información proveniente de los permisos de edificación en Santiago, ordenados de acuerdo con dos ejes:

- *Un eje temporal*, que cubre de 1990 a 2011, lapso que ha sido dividido en dos subperíodos. El primero comprende desde 1990 a 2002, y corresponde al auge de construcción de viviendas sociales en Santiago en las periferias sur y poniente de la ciudad. El segundo abarca desde 2003 a 2011 (y en adelante), cuando se reduce notablemente la producción de viviendas sociales en la periferia, y la actividad de la construcción se traslada hacia el centro de la ciudad.
- *Un eje espacial*. En términos territoriales, puede agruparse la información según grandes zonas de la ciudad que incluyen comunas con características similares: la Zona 1, compuesta por siete comunas: el centro de la ciudad (la comuna de Santiago) y las seis comunas donde —según distintas mediciones— residen sectores de altos ingresos. La Zona 2, esto es, la periferia sur y sur poniente, compuesta por seis comunas. La Zona 3, que incluye las restantes veintitrés comunas en las cuales las tendencias de crecimiento, sea en metros cuadrados o unidades de vivienda aprobadas, ha sido menor (véase cuadro 1 realizado por los autores).



**Mapa 1**  
**Población por zonas**



Fuente: Gobierno Regional <www.gore.cl >

## Dónde se edificó

La primera pregunta que queremos responder es: ¿dónde se edificó en los últimos veinte años? El cuadro 1 resume la información sobre la superficie aprobada en el período 1990 a 2011 en las comunas del Gran Santiago, agrupada en tres grandes zonas.

Cuadro 1

Viviendas aprobadas, unidades y superficie y total superficie aprobada entre 1990 al 2011, en millones de metros cuadrados por Zonas del Gran Santiago. Porcentaje de la población al 2012 del Gran Santiago según Zona

| Zona                | Vivienda aprobada |                            | Superficie total aprobada  |         | % Población 2012 Gran Santiago |
|---------------------|-------------------|----------------------------|----------------------------|---------|--------------------------------|
|                     | Unidades          | Millones de m <sup>2</sup> | Millones de m <sup>2</sup> | %       |                                |
| Zona 1 (7 comunas)  | 318.164           | 31,1                       | 50,6                       | 45,9 %  | 17,2 %                         |
| Zona 2 (6 comunas)  | 426.452           | 24,9                       | 34,2                       | 31,0 %  | 36,7 %                         |
| Zona 3 (23 comunas) | 237.019           | 15,9                       | 25,4                       | 23,1 %  | 46,1 %                         |
| Total               | 981.635           | 71,9                       | 110,2                      | 100,0 % | 100,0 %                        |

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de información del INE.

Las cifras del cuadro muestran que, si consideramos el crecimiento de Santiago según el número de viviendas construidas (426.452 nuevas unidades), ha sido en la Zona 2 donde ha ocurrido con mayor fuerza e incluyendo a una mayor cantidad de población. Ahora bien, si consideramos la superficie total aprobada en los últimos veinte años, es la Zona 1 la que concentra el 45,9% del total de metros cuadrados aprobados en el período (50,6 millones); no obstante, tiene una población, estimada al 2012, equivalente tan solo al 17,2% del total de la ciudad, que –como habíamos señalado– corresponde al sector de la ciudad donde se localiza la población de más altos ingresos.

En las otras dos zonas en que hemos dividido la ciudad, la tendencia es inversa. En la Zona 2, compuesta por seis comunas que corresponden a la periferia sur y poniente de la ciudad, donde se estima que reside el 36,7% de su población, la superficie de edificación aprobada corresponde al 31,0% del total de la ciudad en el período 1990 a 2011 (34,2 millones de metros cuadrados). Y en la Zona 3, compuesta por el resto de 23 comunas, donde reside el 46,1% del total de la población del Gran Santiago, se han aprobado 25,4 millones de metros cuadrados, que corresponden al 23,05 del total. Es una zona que en general ha tenido menor desarrollo, aunque en años recientes se presenta mayor actividad inmobiliaria, particularmente en las comunas que colindan con la Zona 1.

En una primera imagen de lo que ha sido el desarrollo urbano desregulado del Gran Santiago en estos veinte años, tenemos: a) un crecimiento concentrado en las comunas de mayores ingresos, con viviendas de mayor superficie y más servicios; b) una dispersión hacia la periferia sur y poniente con la mayor cantidad de unidades; y c) un desarrollo menor en las comunas interiores, con excepción de las cercanas al núcleo más dinámico del mercado inmobiliario (Zona 1).

### Cuándo se edificó

La revisión de la superficie de construcción aprobada por Zonas de acuerdo con los períodos definidos, 1990 a 2002, y de 2003 a 2011, muestra variaciones importantes en cada una de las tres Zonas.

**Cuadro 2**  
Promedios anuales de superficie aprobada por período,  
1990 a 2002, 2003 a 2011, y por Zonas

| Zona                | Superficie aprobada por período             |       |                                                 |                                          |       |                                                 |
|---------------------|---------------------------------------------|-------|-------------------------------------------------|------------------------------------------|-------|-------------------------------------------------|
|                     | 1990 a 2002                                 |       |                                                 | 2003 a 2011                              |       |                                                 |
|                     | Superficie<br>(millones<br>m <sup>2</sup> ) | %     | Prom.<br>anual<br>(millones<br>m <sup>2</sup> ) | Superf.<br>(millones<br>m <sup>2</sup> ) | %     | Prom.<br>anual<br>(millones<br>m <sup>2</sup> ) |
| Zona 1 (7 comunas)  | 25,6                                        | 43,4  | 2,0                                             | 25,0                                     | 48,9  | 2,8                                             |
| Zona 2 (6 comunas)  | 21,2                                        | 36,0  | 1,6                                             | 13,0                                     | 25,3  | 1,4                                             |
| Zona 3 (23 comunas) | 12,2                                        | 20,6  | 0,9                                             | 13,2                                     | 25,8  | 1,5                                             |
| Total               | 59,0                                        | 100,0 | 4,5                                             | 51,2                                     | 100,0 | 5,7                                             |

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de información del INE.

Las cifras del cuadro 2 son muy claras: la actividad de la construcción, en cuanto producción de metros cuadrados, se concentra cada vez más; se reduce la actividad en la periferia sur y poniente; y se incrementa en las

comunas intermedias. En la Zona 1, la concentración de metros cuadrados aprobados se incrementa, del 43,4% (período 1990 a 2002), al 48,9% del total de los metros cuadrados aprobados en el Gran Santiago (período 2003 a 2011). Es decir, prácticamente la mitad del total de la actividad de la construcción en la ciudad se realiza en esta Zona, en la cual –recordemos– solo reside el 17,2% del total de los habitantes del Gran Santiago. De un promedio anual de 2,0 millones pasa a 2,8 millones de metros cuadrados aprobados anuales.

Paralelamente con lo anterior, se reduce la tendencia de crecimiento en las comunas de la periferia sur y sur poniente, Zona 2. Este crecimiento estaba asociado, en el período 1990 a 2002, a las políticas de subsidios habitacionales y construcción de viviendas muy baratas, de mala calidad, las cuales se localizaron principalmente en dicha periferia, en donde existían terrenos de bajo precio.<sup>1</sup> Los cambios en las políticas públicas de vivienda social, los aumentos de los precios del suelo, el traslado de la oferta de vivienda subsidiada a la periferia más lejana del Gran Santiago, han sido significativos para que su participación se haya reducido notablemente, bajando del 36,0% al 25,3% del total de metros cuadrados aprobados desde 2003 en adelante.<sup>2</sup>

En la Zona 3, que corresponde al área intermedia, la mayor parte de las comunas sigue ajena a la actividad de la construcción, aunque se producen cambios como resultado de las variaciones ocurridas en las otras dos Zonas, que explican su aumento del 20,6% al 25,8% del total de los metros cuadrados aprobados del Gran Santiago. En particular, se reactiva la actividad de la construcción en las comunas colindantes a la Zona 1. Se

---

1 En el período 1990 a 2002 se construyó una cifra cercana a las 450.000 unidades de viviendas con subsidios habitacionales en Santiago, con cerca de la mitad correspondiente a programas habitacionales para sectores de más bajos ingresos (viviendas sociales) y la otra mitad para grupos de ingresos bajos.

2 Desde los últimos años de los noventa, con el caso de las “casas de nylon” (viviendas sociales que se filtraron con las lluvias de invierno y fueron cubiertas con láminas de nylon a manera de protección), y de principios de los 2000, con los deudores hipotecarios de esos años, condonaciones a los deudores Serviu, etc., las políticas de vivienda social entraron en crisis, y con ello todo el modelo de los subsidios habitacionales. El inicio del Programa “Quiero Mi Barrio”, de recuperación y mejoramiento de conjuntos de viviendas sociales, en el año 2006, marca un quiebre de lo que había sido el crecimiento indiscriminado y desregulado de viviendas de baja calidad y precio en la Zona 2.

trata de áreas desvalorizadas, en las que existe un gran stock de edificación en desuso, deteriorado, y donde por mucho tiempo no se han realizado inversiones. Estas áreas, por el aumento de los precios de la tierra en la Zona 1, comienzan a ser atractivas a la actividad inmobiliaria.

### Qué se edificó, por Zonas, por período

Para los fines de análisis, hemos agrupado los permisos de edificación en *no habitacionales* (usos industriales, comerciales y de servicios), y *vivienda*, de manera de revisar los cambios que han ocurrido en las tres Zonas señaladas.

**Cuadro 3**  
Superficie aprobada para usos no habitacionales y habitacionales,  
por períodos y por Zonas

| Zona   | Superficie aprobada                           |       |                                            |       |                                               |       |                                            |       |
|--------|-----------------------------------------------|-------|--------------------------------------------|-------|-----------------------------------------------|-------|--------------------------------------------|-------|
|        | 1990 / 2002                                   |       |                                            |       | 2003 / 2011                                   |       |                                            |       |
|        | No habitacional<br>(millones m <sup>2</sup> ) | %     | Habitacional<br>(millones m <sup>2</sup> ) | %     | No habitacional<br>(millones m <sup>2</sup> ) | %     | Habitacional<br>(millones m <sup>2</sup> ) | %     |
| Zona 1 | 8,5                                           | 46,2  | 17,1                                       | 42,0  | 11,0                                          | 55,3  | 13,9                                       | 44,6  |
| Zona 2 | 4,7                                           | 25,5  | 16,6                                       | 40,8  | 4,6                                           | 23,1  | 8,4                                        | 26,8  |
| Zona 3 | 5,2                                           | 28,3  | 7,0                                        | 17,2  | 4,3                                           | 21,6  | 8,9                                        | 28,6  |
| Total  | 18,4                                          | 100,0 | 40,7                                       | 100,0 | 19,9                                          | 100,0 | 31,2                                       | 100,0 |

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de información del INE.

Las superficies destinadas a usos no residenciales en el Gran Santiago van en aumento. Si se comparan las cifras por períodos, los usos no habitacionales van en aumento, de un 31,1% en el período 1990-2002, a 38,9% del total de la superficie aprobada en 2003 a 2011. Y este aumento está acompañado por una localización vez más concentrada en la Zona 1, donde en el período 2003 a 2011 se situó el 55,3% de la superficie aprobada.

En cuanto a la superficie aprobada para uso habitacional, ella se concentra en la Zona 1. Lo más significativo es la baja porcentual importante que experimentó la Zona 2, la cual, de representar un 40,8% del total del Gran Santiago en el período 1990-2002, pasó a un 26,8% en el período 2003-2001.

## Trastrueque de patrones de crecimiento en la Zona 1

Uno de los cambios más significativos en la relación entre usos habitacionales y no habitacionales es el que ocurre al interior de la Zona 1. La edificación “no habitacional” se ha ido desplazando desde la comuna de Santiago (centro de la ciudad) hacia las comunas de mayores ingresos al oriente de la ciudad, a lo largo del eje de las comunas de Providencia, Vitacura y Las Condes. Esta tendencia ocurre en el período 2003 al 2011, y es en esas tres comunas donde los metros cuadrados construidos en esa categoría superan a los de vivienda. Se trata de un proceso de creación de nuevas centralidades, ya sea por el traslado de actividades de servicios, comerciales e industriales que se desplazan del antiguo centro de la ciudad, comuna de Santiago –que adquiere características residenciales– hacia este nuevo eje en torno a la comuna de Las Condes –que adquiere características comerciales y de servicios–; o de nuevas actividades de servicios globalizadas para las cuales se crean *clusters* con edificios “inteligentes”.

**Cuadro 4**  
Cambios en patrones habitacionales y no habitacionales  
al interior de la Zona 1

|             | 1990 a 2002 |           |       | 2003 a 2011 |           |       | 1990 a 2011 |
|-------------|-------------|-----------|-------|-------------|-----------|-------|-------------|
|             | Habit.      | No habit. | Total | Habit.      | No habit. | Total | % de GS     |
| Las Condes  | 72,7        | 27,3      | 100,0 | 41,9        | 58,1      | 100,0 | 17,3        |
| Providencia | 59,4        | 43,8      | 100,0 | 45,8        | 50,0      | 100,0 | 5,7         |
| Santiago    | 48,9        | 48,9      | 100,0 | 65,3        | 34,7      | 100,0 | 12,1        |
|             | 64,0        | 36,0      | 100,0 | 52,6        | 46,8      | 100,0 | 35,1        |

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de información del INE.

El foco de la actividad de la construcción en la ciudad se ha trasladado desde la construcción de departamentos en edificios de cuatro pisos en la periferia sur y poniente de los años noventa, a la construcción de departamentos de hasta 35 pisos en la comuna de Santiago. Tal cambio es notorio a partir de 2003 y modifica el patrón de crecimiento de esta Zona. En los años noventa, la comuna de Las Condes lideró con gran distancia la cantidad de metros cuadrados construidos en viviendas y compartió con la comuna de Santiago los metros referidos a usos no habitacionales. De 2003 en adelante, la comuna de Santiago supera a Las Condes y ambas lideran la actividad de la construcción en el Gran Santiago. Más aún, se invierten los roles de estas comunas y la principal localización de edificación de viviendas del Gran Santiago pasó a ser la comuna de Santiago, mientras que Las Condes se sitúa a la cabeza de los usos comerciales, productivos y de servicios del Gran Santiago (cuadro 4).<sup>3</sup>

## Viviendas

En el período 1990-2011 se aprobaron permisos para casi un millón de unidades de viviendas para el Gran Santiago, correspondiendo un 50,5% a casas y 49,5% a departamentos para el Gran Santiago. Tal distribución varía notablemente por Zonas y comunas, y tiende a modificarse hacia un predominio de los departamentos, concentrados en la Zona 1, por sobre las casas, aprobadas de preferencia para la Zona 2 (aunque las cifras tienden a disminuir). La concentración de los departamentos en la Zona 1 sí es creciente: en tres comunas –Santiago, Providencia y Las Condes– se localiza la mitad de todos los departamentos aprobados en Santiago desde

---

3 Las explicaciones de las grandes modificaciones del mercado de la vivienda, particularmente en lo que se refiere a la oferta, se encuentran en la aplicación de diferentes tipos de subsidios habitacionales, en modificaciones de los planos reguladores, la desregulación del mercado del suelo y la actividad de promoción inmobiliaria que realizó la Corporación de Desarrollo de Santiago (Cordesan) de la Municipalidad de Santiago. Durante los años noventa, particularmente desde mediados de esa década hasta el 2002, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), a través de programas de viviendas sociales y conjuntos del Programa Especial para Trabajadores (PET), impulsó el crecimiento de la periferia sur de la ciudad. Tales programas perdieron intensidad en los años 2000, por diferentes razones: aumento del precio del suelo (en propiedad privada), mala calidad de los conjuntos, etc.

1990 al 2011. Y es una tendencia creciente, ya que entre 1990 al 2002 era el 40,9% y desde el 2003 al 2011 pasó al 51,6%.

Los permisos de edificación de casas presentan tres características destacables. La primera es su concentración. En el período 1990 al 2011, los permisos para casas se han concentrado, tanto en metros cuadrados como en número de unidades, en la Zona 2 (periferia sur y poniente). Allí se encuentra el 68,9% del total de casas de la ciudad aprobadas entre 1990 y 2009, porcentaje asociado a más de la mitad (58,0%) de la superficie total construida en materia de casas. Se trata de unidades habitacionales que, en las dos últimas décadas, han aumentado su tamaño promedio de 54,2 metros cuadrados en los años 90, a 71,3 en los 2000. De esta forma, la periferia sur y poniente se ha ido consolidando como un lugar donde las empresas ofrecen viviendas para sectores de ingresos medios bajos, y ya no vivienda social.

La segunda se refiere a que la construcción de casas es una modalidad decreciente. En los años noventa, el promedio anual fue de 25.589 unidades y en los 2000, de 18.098. Y es en la Zona 2 donde se presenta la mayor reducción: de un promedio de 18.587 en los noventa se reduce a 11.070 unidades anuales en los 2000.

La tercera característica se refiere a las diferencias de tamaño de las unidades. Las casas de la Zona 1 son de mayor superficie, dos o tres veces mayores, en comparación con el resto de la ciudad. Los menores tamaños en la Zona 2 en el período 1990 a 2002 se explican por la localización masiva de viviendas sociales (grupos de bajos ingresos) en dicha zona durante esos años (véase cuadro 5).

Los departamentos se concentran en la Zona 1. Allí se localiza aproximadamente el 60% del total de las unidades aprobadas en el período 1990 a 2011. Además, esta localización es una tendencia creciente. En el período 1990 a 2002, un 53,3% del total correspondía a la Zona 1, y en el período 2002 a 2011 se incrementó al 64,8% del total de las unidades de departamentos de la ciudad. Esto es, de cada tres departamentos que se construyen actualmente en la ciudad, dos están localizados en esta zona. Y esta tendencia es aún más concentrada si se enfoca la tendencia a nivel comunal, porque en tres comunas –Santiago, Providencia y Las Condes– se localiza la mitad de todos los departamentos aprobados en Santiago desde 1990



al 2011. Es, además, una tendencia creciente, ya que entre 1990 y 2002 tal concentración comunal correspondía al 40,9% de los departamentos aprobados para Gran Santiago, y desde el 2003 al 2011 pasó al 51,6%.

**Cuadro 5**  
Gran Santiago, tamaño promedio en metros cuadrados de casas  
y departamentos según permisos de edificación, por Zonas y períodos

|        | 1990-2002                   |                              | 2003-2011                   |                              | 1990-2011                   |                              |
|--------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
|        | Casas<br>tamaño<br>promedio | Deptos<br>tamaño<br>promedio | Casas<br>tamaño<br>promedio | Deptos<br>tamaño<br>promedio | Casas<br>tamaño<br>promedio | Deptos<br>tamaño<br>promedio |
| Zona 1 | 182                         | 116                          | 199                         | 70                           | 188                         | 89                           |
| Zona 2 | 54                          | 55                           | 71                          | 61                           | 59                          | 56                           |
| Zona 3 | 65                          | 57                           | 85                          | 63                           | 73                          | 61                           |
| Prom.  | 63                          | 88                           | 84                          | 67                           | 70                          | 76                           |

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de información del INE.

La Zona 2 presenta una situación diferente. En las comunas de la periferia sur y poniente, desde mediados de los años 1980 hasta entrados los 2000, habían predominado los conjuntos de viviendas sociales: en los años 1990, dicha zona concentraba el 55% de las unidades de vivienda aprobadas en la ciudad. Lo que hoy se observa en la zona es un brusco descenso en el porcentaje de unidades de vivienda (casas y departamentos), en relación con el total de unidades en la ciudad: bajó a 28,3% del total –más de veinte puntos porcentuales de reducción–. El descenso se explica por el menor número de unidades de departamentos construidos en la zona, que bajaron del 28,8 al 7,9% del total de la ciudad. Ahora bien, si a este descenso adjuntamos el aumento de la superficie promedio de los departamentos en la zona –de 55 metros cuadrados en los 1990 a 61 metros en los 2000–, se puede concluir que la edificación de viviendas sociales abandonó esta zona. Los precios del suelo subieron, ahora se las puede encontrar en nuevos anillos periféricos, más lejanos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Se podrían localizar viviendas sociales en la centralidad, pero para eso las políticas de vivienda tendrían que estructurarse en torno al principio de equidad socioespacial, reconociendo tanto el derecho a la vivienda como el derecho a la ciudad (Hidalgo, 2007: 73).

La revisión de lo que se ha construido en la ciudad permite señalar que si bien desde mediados de la última década las empresas inmobiliarias sostienen que no hay suelo para viviendas sociales en la ciudad, lo que están diciendo en realidad es que no hay suelo barato como el de extramuros. Como lo indica Hidalgo (2007: 74): “El suelo no se ha acabado en la ciudad, en todo organismo urbano existe suelo vacante y espacios que entran en procesos de deterioro que son posibles de renovar o de reconvertir, por lo que una política de suelo vinculada a construir viviendas sociales al interior de los límites urbanos de las ciudades es posible de llevar a cabo”.

### **Población de Santiago por tipo de ocupación y rama de actividad económica**

En la sección anterior se analizaron los cambios ocurridos en la estructura urbana de Santiago en cuanto a localización de la vivienda, y de comercio, servicios e industria (usos no habitacionales), en el período 1990-2011. Sobre ese mapa, queremos superponer ahora otro: el de la población de Santiago agrupada por tipo de ocupación y rama de actividad económica. Nuestro supuesto es simple: la concentración territorial del 50% del total de los metros destinados a vivienda, comercio, servicios e industria en un sector de la ciudad, en un promedio de veinte años, se debería reflejar —a manera de imagen en un espejo— en otro patrón igualmente concentrado.

Si para la descripción de las tendencias de crecimiento urbano de Santiago se utilizó información proveniente de los registros de edificación del INE, en esta sección utilizaremos datos sobre el tipo de ocupación de la población de Santiago, proveniente de la Nueva Encuesta Nacional del Empleo (NENE) del INE en series trimestrales a partir del 2010.

## Tipo de ocupación, por Zona

En el cuadro 6 se presenta la información expandida de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo del INE para el Gran Santiago, correspondiente a los promedios de los resultados de los trimestres de 2010 y 2013 por las tres Zonas ya utilizadas. Hemos reagrupado las diez categorías (según la Clasificación Internacional de Ocupaciones, CIOU) utilizadas por la Nueva Encuesta Nacional de Empleo, en las siguientes cuatro categorías: Directivos, Profesionales, Trabajadores de servicios y Trabajadores manuales y no calificados.<sup>5</sup>

**Cuadro 6**  
**Gran Santiago. Categorías ocupacionales por Zonas, 2010-2013**

|            | Directivos |     | Profesionales |      | Trabajadores servicios |      | Trabajadores manuales y no calificados |      | Total     |       |
|------------|------------|-----|---------------|------|------------------------|------|----------------------------------------|------|-----------|-------|
|            | n          | %   | N             | %    | n                      | %    | N                                      | %    | n         | %     |
| Zona 1     | 46.047     | 9,6 | 233.771       | 48,7 | 95.604                 | 19,9 | 104.132                                | 21,7 | 479.554   | 100,0 |
| Zona 2     | 31.799     | 2,7 | 261.677       | 22,4 | 367.866                | 31,5 | 507.386                                | 43,4 | 1.168.728 | 100,0 |
| Zona 3     | 13.623     | 1,2 | 189.210       | 17,2 | 350.071                | 31,7 | 550.274                                | 49,9 | 1.103.178 | 100,0 |
| G Santiago | 91.469     | 3,3 | 684.658       | 24,9 | 813.541                | 29,6 | 1.161.792                              | 42,2 | 2.751.460 | 100,0 |

Fuente: INE, Nueva Encuesta Nacional de Empleo, 2010-2013 ([http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/mercado\\_del\\_trabajo/nene/nene.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/nene.php)).

El cuadro señala que hay una clara diferenciación por Zonas. En la Zona 1, las categorías “Directivos” y “Profesionales” superan el porcentaje promedio del Gran Santiago, en casi tres y dos veces. Mientras que en las Zonas 2 y 3, las categorías “Trabajadores de servicios” y “Trabajadores manuales y no calificados” son las que superan los promedios de la ciudad.

5 Cada una de estas categorías comprende:

- Directivos: Poder ejecutivo, legislativo, directivos administración pública y de empresas.
- Profesionales: Profesionales científicos e intelectuales, técnicos y profesionales medios.
- Trabajadores servicios: Empleados de oficina, trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados. Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros.
- Trabajadores manuales: Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios, operadores de instalaciones y máquinas y montadoras; y Trabajadores no calificados: no calificados y otros no calificados.

### Ramas de actividad por Zonas, 2010-2013

En el cuadro 7 se presenta la distribución porcentual de los habitantes, destacando en cada una de las Zonas las ramas de actividad que tienen un valor porcentual igual o mayor que el de la misma rama en el Gran Santiago. El resultado es una reiteración del patrón que ya había surgido al examinar las categorías ocupacionales: las Zonas 2 y 3 no presentan grandes diferencias entre sí, pero son claramente diferentes de la Zona 1.

**Cuadro 7**  
Gran Santiago. Distribución porcentual de habitantes  
según rama de actividad económica, por Zonas, 2010-2013

|             | 2    |     | 3   |     | 4    |     | 5    |     | 6    |     | 7    |     | Tot. |
|-------------|------|-----|-----|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|-----|------|
|             | %    | "a" | %   | "a" | %    | "a" | %    | "a" | %    | "a" | %    | "a" |      |
| Zona 1      | 7,1  | 0,6 | 5,7 | 0,6 | 21,9 | 0,7 | 32,3 | 1,6 | 20,9 | 1,3 | 10,7 | 1,3 | 100  |
| Zona 2      | 13,5 | 1,0 | 9,1 | 1,0 | 34,9 | 1,1 | 18,2 | 0,9 | 15,4 | 1,0 | 7,6  | 0,9 | 100  |
| Zona 3      | 14,8 | 1,1 | 11  | 1,2 | 35,8 | 1,1 | 15,7 | 0,8 | 13,8 | 0,9 | 7,5  | 0,9 | 100  |
| G. Santiago | 12,9 | 1,0 | 9,3 | 1,0 | 33   | 1,0 | 19,7 | 1,0 | 15,7 | 1,0 | 8,1  | 1,0 | 100  |

Fuente: INE, Nueva Encuesta Nacional de Empleo, 2010, 2013.

Notas:

- (1) Ramas de actividad económica agrupadas: 2) Industrias manufactureras; 3) Construcción; 4) Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos; 5) Actividades profesionales, científicas y técnica; 6) Enseñanza; 7) Actividad de los hogares en calidad de empleadores (servicio doméstico), y actividades indiferenciadas.  
(2) "a" porcentaje de la categoría en la zona respecto al porcentaje promedio de la misma categoría en el gran Santiago.

Al considerar las Zonas por rama de actividad de la población ocupada, se tiene: a) en la Zona 1, una mayor concentración de personas con trabajo de servicios profesionales, científicos, técnicos, de enseñanza, y servicio doméstico de apoyo; b) en las Zonas 2 y 3, una mayor concentración de personas que trabaja en industrias manufactureras, en la construcción y en el comercio, y en talleres mecánicos.

## Comentario final

Como comentario final retomamos la siguiente pregunta: ¿Qué patrones sigue en el tiempo la estructura física y socioeconómica de una ciudad cuando su crecimiento y desarrollo dependen básicamente del mercado, en este caso, de un mercado inmobiliario y de la construcción desregulado? Podemos decir que la revisión de los últimos veinte años la actividad de la construcción señala patrones que operan aparentemente de manera contradictoria, pero que son coherentes entre sí.

Primero, es un patrón que opera mediante la concentración y la dispersión. Los datos presentados nos dicen que desde 1990 a la fecha, en el Gran Santiago se observan tendencias de dispersión y concentración que operan simultáneamente de acuerdo con las oportunidades de captura de la renta del suelo. Así, durante el período se han conformado nuevos subcentros al interior del área construida de la ciudad, junto con una gran expansión hacia la periferia sur y poniente, particularmente durante los años 90 (gran número de viviendas sociales de tamaño pequeño). En la década reciente, la expansión ha ocurrido hacia la periferia norte, con viviendas de mayor tamaño y precio, en un esquema urbanístico vinculado a las autopistas concesionadas.

Segundo, es un patrón que expande la ciudad, pero produciendo micro-zonas de alta concentración. Los datos expuestos dejan una imagen de Santiago como una ciudad que se expande, se dispersa, lo cual es cierto; sin embargo, la imagen se matiza si dejamos de hablar solo de unidades de vivienda construidas, y colocamos sobre la mesa las cantidades de metros cuadrados construidos. Desde esta otra óptica, tenemos una ciudad en la cual la actividad de la construcción se concentra crecientemente en seis comunas, que dan cuenta de casi la mitad del total de metros construidos en el Gran Santiago en los últimos veinte años. Y si vemos esto por períodos, tenemos que en los años recientes ese proceso se intensifica, reforzando la estructura fragmentada de la ciudad.

Tercero, es un patrón que promueve unidades socio-territoriales de iguales, segregados. Por otra parte, la distribución de la población por tipo de ocupación y rama de actividad muestra un panorama similarmente con-

centrado, como se ha visto en la Zona 1, por una parte, y en las Zonas 2 y 3, por otro. Puede haber cierta movilidad social, como lo demuestran numerosos estudios para Santiago sobre disminución de la pobreza y de la pobreza extrema, pero ella no se traduce en el espacio geográfico o en el territorio. Se da cierta gentrificación de algunas comunas, pero en una versión a la “chilena”: no se trata de que vuelvan al centro de la ciudad sectores de altos ingresos, sino de un tramo ligeramente superior al desplazado. Por su parte, los sectores altos están creando un nuevo centro, Las Condes, que en los últimos nueve años ha superado a la comuna de Santiago (centro histórico) en cuanto a superficie construida en actividades no habitacionales.

Cuarto, es un patrón basado en la mercantilización de la vivienda y la ciudad, esto es, la primacía del valor de cambio por sobre el valor de uso. Los datos nos muestran un proceso de mercantilización de la ciudad. Las consecuencias espaciales de este proceso resultan en una concentración de la actividad de la construcción en la parte de la ciudad donde residen los sectores de mayores ingresos y en zonas que ofrecen mayores incentivos a la construcción (mayores alturas, densidades, coeficientes de edificación). Otras de las consecuencias es la concentración socioeconómica de la población de la ciudad. Allí donde están los sectores de mayores ingresos es donde se construye, y a su vez es una tendencia que se autorrefuerza: otros sectores de altos ingresos quieren vivir con estándares similares y demandan viviendas y servicios en esas mismas zonas.

Quinto, es un patrón promovido por el Estado, el encargado de la política pública pero con los intereses de los privados. Como la planificación urbana es indicativa, la producción de suelo urbano y de vivienda se orienta fundamentalmente solo por su rentabilidad. Y eso se comprueba por el hecho de que el núcleo central de la actividad de la construcción ha estado concentrado en las seis comunas que hemos agrupado como Zona 1. En esa Zona, seis comunas, opera el mercado de la construcción; en el resto de las treinta comunas de la ciudad, la actividad ha dependido de las políticas de financiamiento a través de los subsidios habitacionales.

Sexto, es un patrón que no permanece estático en el tiempo, se modifica de acuerdo con las tasas de ganancias. La actividad de la construcción

se desplaza en la ciudad, va agotando zonas y se dirige en busca de nuevos negocios. Como se observa en los registros de los permisos de construcción, la intensidad de la actividad se va desplazando por la ciudad. En la década de los noventa, la gran concentración de programas de subsidios habitacionales estaba en la periferia sur y poniente; en los años recientes, en el centro de la ciudad, como resultado de la adición de nuevos subsidios de localización y de renovación urbana.

Séptimo, el patrón necesita de un marco desregulado, pero que ordena y crea unidades socio-territoriales delimitadas, conectadas solo por cadenas capitalistas de producción. La distribución espacial de las personas por un mercado que las ha ordenado según ocupaciones y ramas de actividad, muestra cómo la división social del trabajo se manifiesta en el espacio habitado. Así, se observa cómo en ciudades en las cuales el Estado ha retrocedido, la resolución del derecho a la vivienda se mercantiliza: esto es, la vivienda responde estrictamente a la capacidad adquisitiva de las personas. El mercado puede estar desregulado, pero opera ordenando y segregando unidades socio-territoriales bien delimitadas.

## Bibliografía

- El Mercurio* 11/05/2013 “Construcción de oficinas y empresas supera a la de viviendas en Santiago”. Disponible en <<http://bit.ly/1rLEomk>>.
- emol.com* 2013 “Santiago lidera ranking de las ocho ciudades más inteligentes de Latinoamérica”, 22 de diciembre. Disponible en <<http://bit.ly/1dyRwH6>> acceso 4 de enero 2014.
- Hidalgo, R. 2007 “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile” en *EURE*, N° 98(33) (Santiago de Chile), pp. 57-75.
- innovacion.cl* 2012 “Santiago es la 12ª mejor ciudad del mundo para abrir negocios digitales”, 12 de abril. Disponible en: <<http://bit.ly/1d7Pm2X>> acceso 14/12/2013.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) Varios años *Edificación: Superficie autorizada*.

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) Varios años *Nueva Encuesta Nacional de Empleo*. Disponible en <<http://bit.ly/1fWmRTH>>.
- Jones, K. G. ; Simmons, James W. 1993 *Location, Location, Location. Analyzing the Retail Environment* (Scarborough, Ont.: Nelson Canada).
- La Tercera* 2012 “Santiago está 6° en lista de los 25 mejores destinos de Sudamérica”, 2 de mayo. Disponible en <<http://bit.ly/19TFFix>> acceso 4 de enero 2014.
- La Tercera* 2013 “Santiago cae un puesto en ranking mundial de calidad de vida por escasez de oferta en arriendos”. 12 de abril. Disponible en <<http://bit.ly/1awnJdL>>.
- Pírez, P. 2013 “La mercantilización de la urbanización. A propósito de los conjuntos urbanos” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, N° 3(29), pp. 418-512.
- Rodríguez, A.; Rodríguez, P. 2012 “Políticas neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad” en Belil, M.; Borja, J.; Corti, M. (eds.) *Ciudades, una ecuación imposible* (Barcelona: Icaria Editorial).





# La mercantilización del desarrollo urbano en el Área Metropolitana de Lima. Mercado inmobiliario formal y gestión de la densidad urbana 2008-2012<sup>1</sup>

Viktor Bensús<sup>2</sup> y Marta Vilela<sup>3</sup>

## Introducción

Desde mediados del siglo XX, gran parte de los estudios sobre el problema de la vivienda en el Perú estuvieron motivados por “las condiciones de vida de los sectores populares urbanos: la barriada” (Riofrio, 1982). Así, el enfoque de muchas investigaciones sobre la expansión y consolidación de las ciudades peruanas, especialmente Lima, e incluso latinoamericanas, estuvo concentrado en el análisis de ese nuevo tipo de ocupación del territorio y de sus características. En ese sentido, como señala Calderón (1990), las investigaciones vinculaban el surgimiento de la barriada, de origen informal, al de la expansión de la ciudad sobre terrenos de baja o nula habitabilidad.

Desde entonces, la comprensión y análisis de las ciudades latinoamericanas, dentro de las que Lima es un ejemplo paradigmático, estuvieron caracterizados por una perspectiva dual. La dualidad se expresa tanto en

---

1 Este trabajo presenta los hallazgos de la investigación “Gestión local de la densificación urbana de Lima: desafíos para la gobernabilidad de una metrópoli emergente” del Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad de la PUCP, el cual se realizó gracias al apoyo del Vicerrectorado de Investigación de la misma universidad.

2 Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); Master en City Planning por la Universidad de California, Berkeley; y estudiando de doctorado en sociología en City University of New York (CUNY)

3 Doctora en Urbanismo por la Universidad de Lieja, Bélgica. Docente del Departamento de Arquitectura de la PUCP e investigadora del Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad (CIAC) de la misma universidad.

el tipo de ocupación, a saber, legal/ilegal, planificada/invadida (Calderón, 2005; Deler, 1975); en el origen socioeconómico y cultural de los pobladores (Matos Mar, 1984); en las condiciones de vida y económicas de los pobladores de cada zona (Davis, 2007; Hall, 1996; Romero, 2001); como en la morfología de la ciudad (Abramo, 2012).

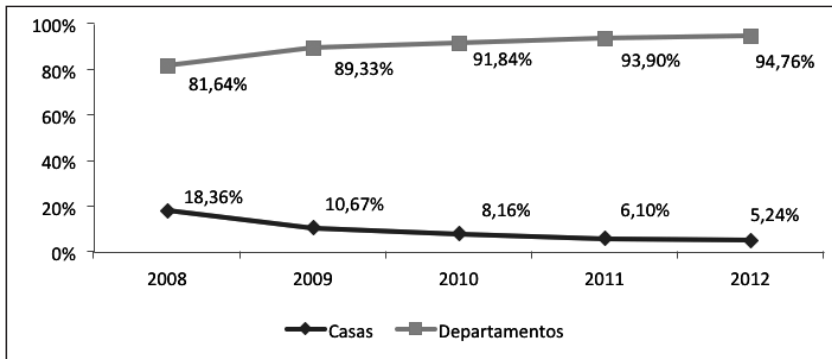
Ahora bien, estas dimensiones se encuentran vinculadas y esto puede observarse en las grandes metrópolis latinoamericanas, en las que la “estructura de oferta residencial segmentada en términos socioeconómicos promueve una estructura espacial fraccionada en términos socioespaciales” (Abramo, 2012: 58). De acuerdo con Abramo (2012), esta lógica se expresa en que el mercado informal tiende a generar un uso difuso del suelo urbano, mientras que el formal un uso compacto del mismo; esto lo lleva a sugerir que la morfología de las ciudades latinoamericanas es *com-fusa*, es decir, compacta y difusa.

Asimismo, se advierte que las lógicas formales e informales se encuentran estrechamente vinculadas. Su vínculo es tal que los precios del suelo en cada mercado se afectan mutuamente (Jaramillo, 2003) y la expansión informal ha supuesto en muchos casos la valorización del suelo para iniciativas formales (Rodríguez, 1969). Es decir, la informalidad no es un sector aparte, sino una serie de transacciones que conectan economías y espacios distintos entre sí, y tanto el modo de urbanizar formal como el informal suponen una lógica organizativa con un sistema de normas particulares (Roy, 2005). Pero, ¿a qué obedecen estas lógicas de acceso al suelo y la vivienda urbanos? Pues, la producción de las ciudades latinoamericanas modernas es resultado de la relación de tres lógicas: la del Estado, la del Mercado y la de la necesidad (Abramo, 2012). En ellas, la interacción de actores económicos, sociales y políticos va a determinar los modos y costos de acceso a vivienda y va a tener como consecuencia particularidades en la morfología urbana.

Retomando distintos trabajos en Latinoamérica (Abramo, 2012; De Mattos, 2008) y el mundo (Fainstein, 2001; Harvey, 1989; Molotch, 1976), este trabajo sostiene que, a partir de cambios en los modelos económicos nacionales iniciados entre las décadas del setenta y ochenta, las gestiones locales han dejado de lado la planificación como instrumento de desarrollo urbano para concentrarse en atraer la inversión inmobiliaria. La lógica del mercado prima en los cambios en la estructura y morfología

urbana del Área Metropolitana de Lima (AML), conurbación de las provincias de Lima y Callao. Por tal motivo, se vuelve de suma importancia entender el rol que asume la gestión urbana en este nuevo contexto y las condiciones en que se relaciona con los actores inmobiliarios formales, así como los efectos socioespaciales de dicha relación en el AML. Para ello se escogió una entrada que no ha sido la usual en las investigaciones de la región, a saber, el mercado formal. Por ese motivo, se presta especial atención a la principal actividad edificatoria de este mercado, la vivienda multifamiliar, es decir, el uso del suelo compacto o denso (gráfico 1).

Gráfico 1  
Oferta total de viviendas nuevas: casas y departamentos (%)



Fuente: CAPECO. Elaboración propia.

Este enfoque no es gratuito, por un lado busca ser complemento de décadas de investigación sobre la importancia de las barriadas en la expansión urbana de metrópolis como Lima, y busca relativizar la asociación entre formalidad y planificación. Por otro lado, este es un primer acercamiento al proceso de densificación de diversas zonas de la ciudad, tema que viene cobrando relevancia tanto como criterio de análisis de la evolución del territorio, y como valor urbanístico asociado a la movilidad sostenible, a los beneficios de la proximidad del habitar y al confort público (Declève et al., 2008).

A partir de un estudio apoyado por la Dirección General de Investigación de la PUCP y utilizando información sobre la actividad edificadora

del mercado formal entre 2008 y 2012, y de entrevistas a funcionarios municipales y agentes inmobiliarios, se pudieron identificar algunas tendencias y posibles efectos de las dinámicas actuales. La investigación se organiza en cinco partes: i) la descripción del proceso de consolidación de la ciudad neoliberal y su manifestación en el AML; ii) el análisis del nuevo modelo de gestión urbana de los gobiernos locales de dicha metrópoli; iii) el análisis de las tendencias y efectos de la inversión inmobiliaria en el período 2008-2012; iv) algunos hallazgos sobre cómo entienden la actual dinámica inmobiliaria los representantes de grandes empresas del rubro; y, v) las conclusiones de la investigación.

## **El auge de la ciudad neoliberal en América Latina**

En las últimas dos décadas del siglo XX, la globalización financiera se consolida en América Latina a través de los Planes de Ajuste Estructural y es posible gracias al desarrollo de la informática y de las tecnologías de la información y comunicación (Abramo, 2012; De Mattos, 2008; Portes y Roberts, 2005; Ugarteche y Martínez-Ávila, 2013). Este proceso es la expresión regional de uno de mayor escala: la financiarización de la economía global. Ella es el resultado de cambios estructurales que se establecieron en el marco de una falta de rentabilidad del capital en la década del setenta y que consiste en “da[r] precio a instrumentos financieros derivados de un valor real subyacente a partir de un mecanismo de concentración del ingreso mundial” (Ugarteche y Martínez-Ávila, 2013).

Así, a partir de la década del ochenta se comenzaron a aplicar nuevas políticas económicas en Latinoamérica que supusieron la implantación de un modelo de libre mercado (Portes y Roberts, 2005). En otras palabras, lo que se dio fue la imposición de un modelo de desarrollo que legitima como universal un proyecto político particular (Janoshchka e Hidalgo, 2014; Portes y Roberts, 2005) y que trae consigo liberalización económica, desregulación y apertura fiscal (De Mattos, 2008).

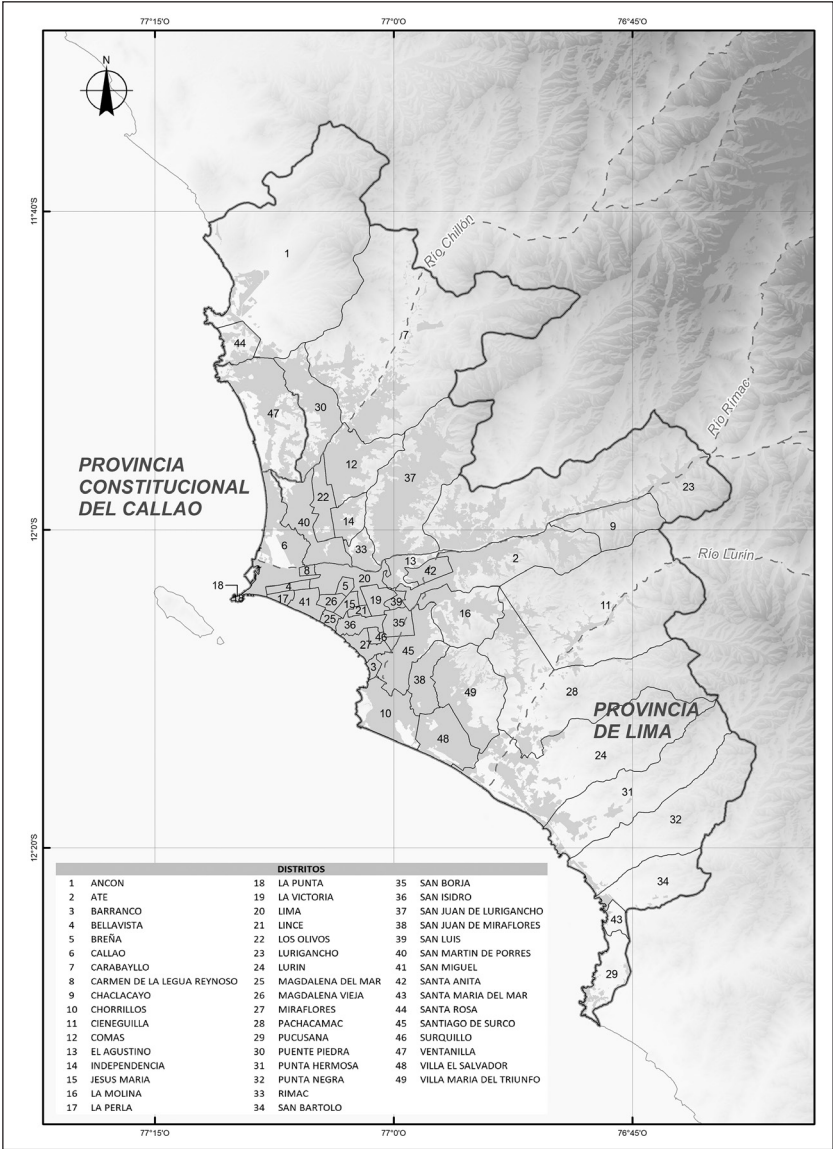
Portes y Roberts (2005: 43) sugieren que estos cambios tuvieron un efecto directo en el sistema urbano y en el carácter de la vida urbana en los

países en los que se implantó y Perú, especialmente Lima, no habría sido la excepción. El resultado de esto es lo que algunos autores han llamado la “ciudad del libre mercado” (Portes y Roberts, 2005) o la “ciudad neoliberal”, entendida como el retorno del mercado como elemento determinante de la producción urbana posfordista (Abramo, 2012), cambiando cómo las ciudades son apropiadas e imaginadas y cómo son transformadas por los diversos actores sociales, políticos y económicos (Janoshchka e Hidalgo, 2014).

Para De Mattos (2002: 8) una de las transformaciones más significativas de este proceso se expresa en cambios en la morfología urbana de las ciudades latinoamericanas, en los que se impone una organización reticular del territorio (ver mapa 3). Asimismo, la finaciarización de la economía trae consigo el aumento constante de la oferta inmobiliaria legal e ilegal, ambas sumamente especulativas y que hacen del suelo metropolitano un medio importante para su valorización (De Mattos, 2002). Estas dos transformaciones se vinculan a través del circuito secundario del capital (Gotham, 2009; Lefebvre, 1983), es decir de la inversión capitalista en suelo y productos inmobiliarios. El efecto más relevante de la financiarización de la economía mundial sobre los mercados de suelo e inmobiliario reside en el proceso de securitización de estos productos. Lo que la securitización ha permitido es convertirlos en bienes con alta liquidez (cuando una de sus características era su relativa falta de liquidez) al hacerlos *securities* estandarizados y transparentes, aumentando su posibilidad de revenderse en mercados mundiales (Gotham, 2009: 357). De esta manera, los mercados inmobiliarios locales se encuentran conectados a mercados globales, lo que supone, por un lado, que los precios por m<sup>2</sup> de los bienes raíces van perdiendo su referencia al ingreso promedio de la población de cada ciudad y al ingreso *per cápita*, y comienzan a asemejarse a nivel mundial (Ugarteche y Martínez-Ávila, 2013: 50). En otras palabras, se agudiza el vínculo entre espacio y capital (Gotham, 2009). El desarrollo económico de un territorio se encuentra íntimamente ligado –no condicionado– a su capacidad de atraer inversión, a su efectividad para la valorización del capital (De Mattos, 2008).

De manera paralela, en Latinoamérica se inició una reforma del Estado que supuso la transferencia de funciones de los gobiernos centrales a los locales (Basualdo, 2013; Carrión, 2013). Así, estos últimos asumen nuevas

Mapa 1  
Área Metropolitana de Lima



competencias con el fin de conseguir el equilibrio fiscal nacional y no, como se sugería, el fortalecimiento y desarrollo local (Basualdo, 2013: 265).

En el caso peruano la reforma estructural siguió el siguiente orden: primero, en 1990, se llevó a cabo la reforma financiera acompañada de estabilización y liberalización del comercio; en 1991, la laboral; y en 1992, la tributaria; finalmente, en 1993, se aplicó la reforma de pensiones (Pereyra, 2004: 15). Ahora bien, fue quizá la reforma fiscal la que tuvo cambios más significativos para la gestión de Lima Metropolitana, pues redujo el número de impuestos (de cerca de cien a cinco) y fue acompañada de la revisión de tasas y el sinceramiento de los valores de predios, los que dieron como resultado el aumento de recursos para los distritos, en especial para mantenimiento de parques e infraestructura y limpieza de calles (González et al., 2011: 156, 171). A esto se suman las reformas de descentralización iniciadas en el 2002 por el gobierno de Alejandro Toledo, que dieron como resultado en el AML dos gobiernos regionales, dos provinciales y cuarenta y nueve distritales. Entre los principales efectos perversos de esta reforma se encuentra la superposición de funciones entre niveles de gobierno y la competencia interdistrital por atraer inversión inmobiliaria a su territorio.

## **La mercantilización de la gestión urbana: el caso del AML**

Como se explicó en la sección anterior, el auge de la ciudad neoliberal en Latinoamérica supuso cambios importantes en la gestión urbana y, especialmente, en las formas de obtener recursos de los gobiernos locales. Estos cambios son los que De Mattos ha denominado como “mercantilización del desarrollo urbano”, el cual tiene como una de sus principales características la implantación del principio de subsidiariedad estatal, es decir, el “repliegue de la intervención pública en la gestión urbana [...] otorga[ndo] mayor protagonismo a los negocios inmobiliarios en los procesos de transformación urbana” (De Mattos, 2008: 29). Así, como una segunda característica, se vuelve tarea de los gobiernos locales aumentar la competitividad del territorio para atraer inversión (Orellana, 2011), lo que supone, en gran medida, la promoción del cambio físico urbano, pues se



entiende que la mejor apariencia del territorio equivale a una mejor ciudad (Fainstein, 2001).

Los gobiernos locales habrían pasado de gestionar a asumir una postura empresarial frente al desarrollo económico (Harvey, 1989). Como sugiere Fainstein (2001), se relega la planificación en favor de la negociación con inversores proyecto por proyecto, es decir, hay un paso del planeamiento al *deal-making*. En este contexto, se sigue utilizando el planeamiento normativo como forma de administrar el territorio, a pesar de los cambios en la teoría urbanística (Basualdo, 2013). El cuadro 1 muestra el número y porcentaje de gobiernos locales del AML que cuenta con algún plan específico de gestión. Puede observarse que, salvo el Presupuesto Participativo y los PDC, otros planes no suelen ser utilizados por las gestiones locales; en todos los demás casos no se llega ni a la mitad de los distritos. Este es un ejemplo de cómo, salvo documentos de gestión que están estrechamente ligados a la recepción de fondos por el gobierno central, la gestión urbana ha dejado de utilizar herramientas de planificación. En entrevistas a funcionarios de desarrollo urbano en distintos distritos del AML, estos coincidieron en que los planes toman demasiado tiempo de elaboración y tienen un costo muy alto, por tal motivo se recurre a normativa específica o a acuerdos directos con constructoras e inmobiliarias para el cumplimiento de parámetros urbanísticos.

Asimismo, se confirmó que existe una suerte de competencia entre gestiones distritales para atraer inversión inmobiliaria y residentes de estratos medios y altos, pues, como dijo una funcionaria “ellos pagan impuestos”, los que permiten financiar obras públicas que, a su vez, sigan atrayendo inversión y permitan “mejorar la zona”. Para ello, las gestiones recurren a estrategias como proyectos específicos de renovación urbana en zonas que concentran problemas sociales: pobreza, venta de drogas, hacinamiento, tugurios, etc. En muchos de estos casos los funcionarios hacen las veces de intermediarios entre inquilinos, propietarios e inversores inmobiliarios.

Esta situación les exige negociar constantemente con las empresas, situación en la que los distritos con mayor recaudación y con población con mayores ingresos tienen mayor capacidad para hacer respetar parámetros urbanísticos y para atraer promotoras y constructoras. Esto equivale a decir que, en la medida que la demanda de suelo para construir en un determi-

nado distrito es mayor, este distrito tendrá mejores condiciones para imponer el cumplimiento de ciertos parámetros de construcción. Ahora bien, esta relación no se basa en herramientas de planificación preestablecidas, sino que se negocian caso por caso.

**Cuadro 1**  
**Municipios del AML que cuentan con herramientas de gestión 2007-2012**

| Año  | Plan de Desarrollo Municipal Concertado (PDC) |      | Presupuesto Participativo |      | Plan de Desarrollo Urbano |      | Plan de Desarrollo Económico Local |      | Plan de Gestión Ambiental |      | Plan Vial |      |
|------|-----------------------------------------------|------|---------------------------|------|---------------------------|------|------------------------------------|------|---------------------------|------|-----------|------|
|      |                                               | %    |                           | %    |                           | %    |                                    | %    |                           | %    |           | %    |
| 2007 | 29                                            | 59,2 | 42                        | 59,2 | 12                        | 24,5 | 14                                 | 28,6 | 12                        | 24,5 | 7         | 14,3 |
| 2008 | 38                                            | 77,6 | 45                        | 91,8 | 13                        | 26,5 | 7                                  | 14,3 | 13                        | 26,5 | 8         | 16,3 |
| 2009 | 44                                            | 89,8 | 49                        | 100  | 15                        | 30,6 | 10                                 | 20,4 | 11                        | 22,5 | 8         | 16,3 |
| 2010 | 44                                            | 89,8 | 49                        | 100  | 19                        | 38,8 | 16                                 | 32,7 | 20                        | 40,8 | 12        | 24,5 |
| 2011 | 47                                            | 95,9 | 48                        | 98,0 | 11                        | 22,5 | 11                                 | 22,5 | 24                        | 49,0 | 9         | 18,4 |
| 2012 | 34                                            | 69,4 | 48                        | 98,0 | 7                         | 14,3 | 4                                  | 8,2  | 31                        | 63,3 | 7         | 14,3 |

Fuente: INEI, RENAMU. Elaboración propia.

Sin embargo, no todo transcurre sin problemas. Según mencionaron los funcionarios entrevistados, los cambios en las normas edificatorias desde el gobierno central<sup>4</sup> (principalmente para reducir tiempos y parámetros, buscando fomentar la inversión) y el hecho de que es la Municipalidad Metropolitana la que aprueba en última instancia los cambios de zonificación, les

<sup>4</sup> Un ejemplo claro de esto fue la relajación de normas de edificación para abaratar costos y promover inversión que supuso el Fondo Mi Vivienda (FMV). Esta es una iniciativa estatal dirigida facilitar el acceso a vivienda propia a la clase media y que es ejecutada a través de empresas privadas y con la intervención de bancos para administrar el dinero y como entidad calificadoradora de los sujetos de créditos (Calderón, 2009). De esta manera, las empresas inmobiliarias cuentan con mayor seguridad para la inversión e incluso pueden proponer los proyectos al Estado. Esto último es importante pues, en algunos casos, el Estado ha desafectado terrenos que eran de su propiedad para la construcción de multifamiliares o, como se dijo, facilitó el cambio de zonificación y redujo la normativa edificatoria.

generan dificultades para la fiscalización y promoción de construcciones. La relación con esta última instancia de gobierno es particularmente interesante, pues los entrevistados señalan que la coordinación no es muy fluida, especialmente para el mantenimiento de vías y gestión del transporte público. Asimismo, los entrevistados declararon que, salvo la aprobación de cambios de zonificación, no hay mayor coordinación entre los distintos niveles de gestión que atañan al uso de suelo y, en consecuencia, a la atención de las demandas de vivienda a nivel metropolitano.

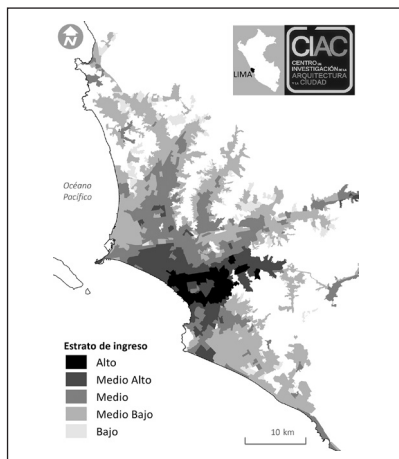
A esto se suman los conflictos por las “molestias” a los vecinos de las nuevas construcciones, quienes se dirigen a los gobiernos locales para hacer llegar sus reclamos. Un tipo particular de conflicto identificado por los funcionarios entrevistados es que, junto con la densificación de ciertas zonas de sus distritos, surgen conflictos de convivencia entre los vecinos, identificados en dos grupos, “los vecinos antiguos” y los “nuevos vecinos” (Bensús, 2012).

## **La inversión inmobiliaria formal 2008-2012**

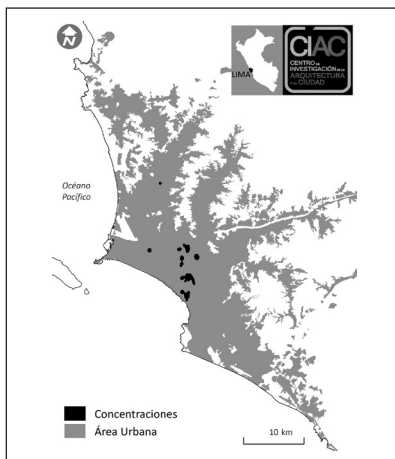
Para comprender los efectos de la acción del mercado inmobiliario formal sobre la morfología de la ciudad y las características socioespaciales del AML, es importante detenerse en dos elementos. El primero es la distribución espacial de los distintos estratos socioeconómicos y el segundo la localización de las principales concentraciones de alcance metropolitano.

Como se muestra en el mapa 2, existe una concentración de la población con mayores ingresos en la zona central de la ciudad o, como la llama Pereyra (2006), la “zona de alta renta”. Estudios como el de Pereyra y el de Fernández de Córdova et al. (2011) muestran que una mayor segregación en la zona central de la metrópoli debido a la alta concentración del estrato socioeconómico más alto y a la menor presencia de otros estratos. Paralelamente, los estratos más bajos se ubican sobre todo en la periferia de la ciudad. Ahora bien, como señalan Fernández de Córdova et al. (2011) esto no implica que sean espacios homogéneos, por el contrario, agrupan mayor diversidad de estratos.

**Mapa 2**  
Localización de población según  
estratos socioeconómicos AML



**Mapa 3**  
Concentraciones metropolitanas  
del AML



Fuente: INEI (2007). Elaboración: CIAC.

A este fenómeno se suma la localización de los principales nodos del AML (mapa 3). Los trabajos de Chion (2002) y González y Del Pozo (2012) dan cuenta de un proceso de constitución de nodos especializados que van alterando la estructurada urbana de la ciudad, pero cuya ubicación se advierte, principalmente, en la zona central de la ciudad. Mediante una metodología que emplea la georreferenciación de densidades de empleo, estudiantes superiores y comercio, se pudo determinar con mayor precisión los espacios en los que se ubican estas centralidades (Moschella, 2014). Lo que se concluye de este ejercicio es que, en efecto, existe una estructura policéntrica en el AML, pero esta se encuentra totalmente centralizada. Lo que esto supone es que el mayor número de viajes por trabajo de los pobladores de la metrópoli se realicen hacia la zona central del AML, lo que implicaría trayectos más cortos para los estratos más altos y trayectos más largos para los estratos medio-bajos y bajos. Además, esta tendencia haría de esperar que los precios del suelo y de los inmuebles sean mayores en esta zona.

Al analizar la construcción en densidad se identificó que la mayor cantidad de  $m^2$  construidos se ubicó, también, en el área central de la ciudad (mapa 4).<sup>5</sup> En ese sentido, como sugiere Calderón (2009), los efectos de las dinámicas del mercado inmobiliario formal (a través del FMV o de créditos particulares) estarían motivando la re-densificación de dicha área. Sin embargo, es importante notar que en algunas de estas zonas la oferta ha ido disminuyendo.

Por otro lado, durante los años observados se experimentó un aumento de  $m^2$  ofrecidos en densidad en zonas de residencia tradicional de los estratos medio-bajos y bajos, principalmente al norte y este del AML. Los distritos con mayores aumentos son Carabayllo y Comas al norte, y Santa Anita, El Agustino y Ate-Vitarte al este. Estos nuevos emprendimientos en la periferia introducen una tipología compacta en zonas tradicionalmente difusas o dispersas, o donde aún se encuentra suelo de uso agrícola. Asimismo, muchas de estas construcciones son del tipo de condominios cerrados.

Estas tendencias llevan a sugerir algunas hipótesis sobre la acción de las empresas inmobiliarias. En principio, tal y como sugiere Harvey (2008), parece ser que la “destrucción creadora” del capitalismo, expresada a través del mercado inmobiliario, tiende a invertir primero en zonas que generan una alta renta y, a medida que va reduciéndose el suelo disponible y elevándose el costo del mismo, el capital empieza a invertir en un segundo anillo –de clase media– y, finalmente, dinamiza el mercado en las periferias. Algunos de estos puntos serán abordados más adelante.

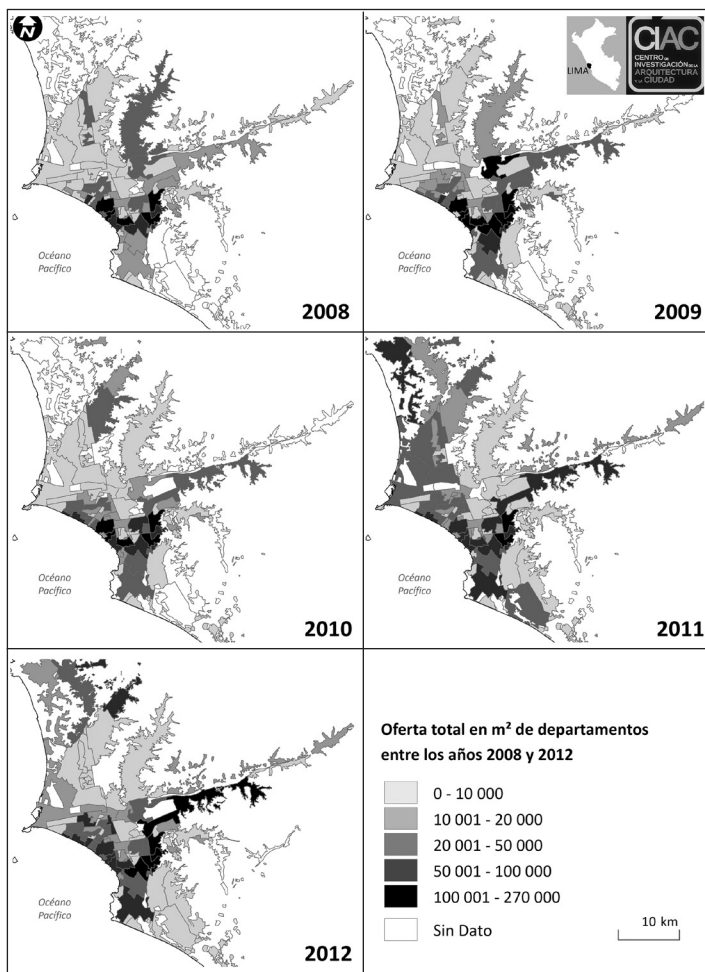
En el período observado, el precio por  $m^2$  de viviendas aumentó en todos los distritos del AML (mapa 5). Los precios más altos de ubicaron en el área central de la ciudad, especialmente en los distritos de San Isidro, Miraflores, Barranco, Santiago de Surco y San Borja. Al analizar la variación absoluta del precio por  $m^2$  de vivienda se observa que los precios del área central son los que han alcanzado cifras más altas.

Si bien estas cifras hacen referencia al precio del  $m^2$  construido, dan una idea sobre el aumento del valor y del precio del suelo. En otras pala-

---

5 Se realizó el ejercicio de calcular el Coeficiente R de Pearson para las variables “ingreso promedio ponderado” (INEI, 2007) y “cantidad de  $m^2$  construidos” (CAPECO, 2008), lo cual arrojó un R de Pearson de 0.65. Es decir, para el 2008 hubo una relación positiva entre el nivel de ingresos y la cantidad de  $m^2$  construidos.

Mapa 4  
M<sup>2</sup> construidos entre 2008 y 2012 según sub-zonas de CAPECO



Fuente: CAPECO. Elaboración propia.

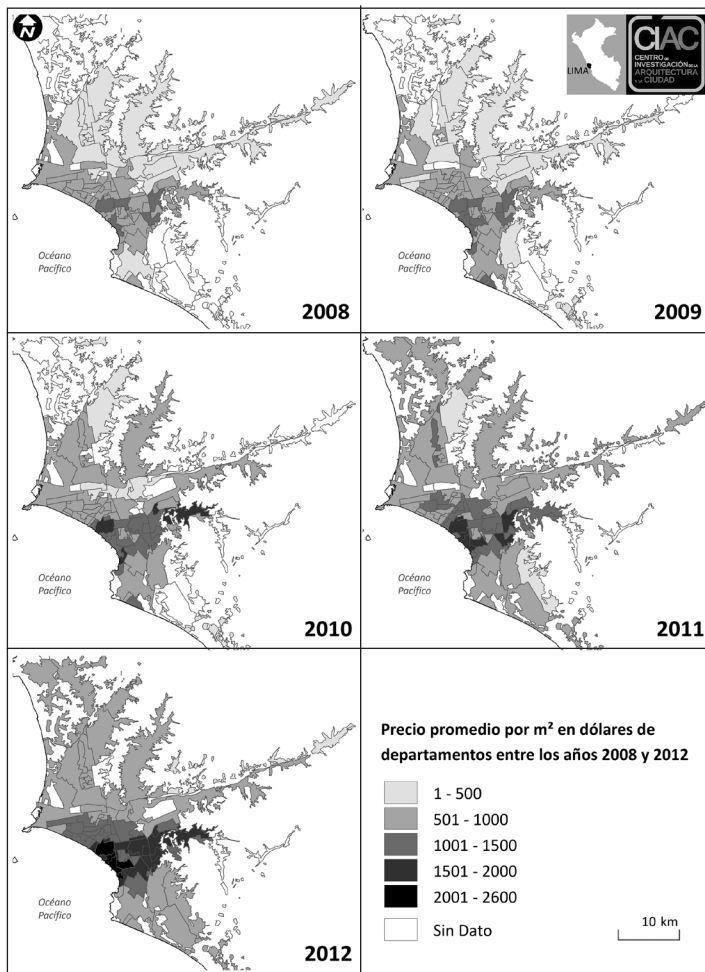
bras, la construcción de edificios responde a la generación de un tipo de rentabilidad que se genera por i) el prestigio del área central como zona de residencia de los estratos más altos (Alfonso, 2012), y ii) la demanda de vivienda cerca de las mayores concentraciones metropolitanas. Como consecuencia, la inversión en edificios (que supone mayores costos de suelo y de proceso constructivo) sigue siendo rentable, pues la demanda seguiría estando presente y dispuesta a pagar los precios de los inmuebles (Jaramillo, 2003).

Si se presta atención a las variaciones porcentuales tanto de  $m^2$  construidos como del precio promedio del  $m^2$  (mapas 6 y 7), se observa que la oferta inmobiliaria crece en las periferias y se reduce en el área central. También se aprecia que hay un importante aumento porcentual del precio promedio en casi toda el AML, con casos que llaman la atención como el incremento del precio en distritos del norte, este y al sur, así como en algunos distritos del área central, principalmente aquellos que albergan las concentraciones identificadas en el mapa 3.

Por otro lado, vale la pena preguntarse por los efectos gentrificadores de este proceso. En principio se asume que el alza del precio del suelo, y la subsecuente mayor rentabilidad para construir viviendas para vender o arrendar a los estratos con mayores ingresos, significaría la expulsión de la población más pobre de ciertas áreas de la ciudad. Esto no siempre sucede en las ciudades latinoamericanas, como han mostrado Sabatini et al. (2008), en las metrópolis de la región es común encontrar un proceso de “gentrificación sin expulsión”. En ciudades como Lima, Santiago y otras ciudades de América Latina, los pobres urbanos suelen ser dueños reconocidos o cuentan con algún documento para sustentar su propiedad sobre el suelo ocupado, lo que dificulta su expulsión (sin beneficios). Ahora bien, se debe advertir que la densificación del área central sí compromete, en ciertas zonas, la expulsión de estratos bajos, mientras que en la periferia, en la que se urbanizan suelos de uso agrícola sobre todo, esto es más difícil.

Tampoco debe perderse de vista el efecto de estas dinámicas en el mercado de suelos e inmobiliario informal. Es decir, tal y como demuestra el aumento del precio promedio del  $m^2$  y como señala la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) –agremiación de las empresas constructoras

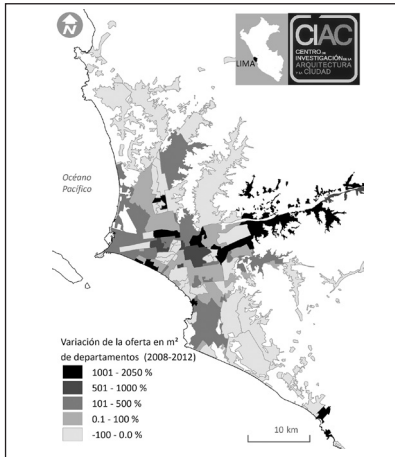
**Mapa 5**  
**Variación del precio promedio del m<sup>2</sup> construido en el AML**  
**según subzonas de CAPECO**



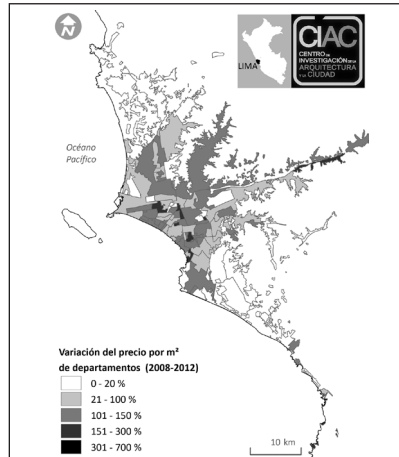
Fuente: CAPECO. Elaboración propia.



**Mapa 6**  
Localización de población según  
Variación porcentual de m<sup>2</sup> construidos entre  
2008 y 2012 AML



**Mapa 7**  
Variación porcentual del precio promedio  
del m<sup>2</sup> construido entre  
2008 y 2012 AML



Fuente: INEI (2007). Elaboración: CIAC.

en el Perú— en sus informes anuales, la oferta inmobiliaria formal no está atendiendo la demanda de vivienda de la población metropolitana pobre, sino que se está concentrando en los estratos medios y altos. Entonces, si se entiende que existe una demanda metropolitana de vivienda, la oferta formal se concentra solo en los estratos con mayores ingresos y el aumento de los precios de las viviendas sugiere que esta tendencia no cambiaría. Esto supone que exista un porcentaje de la población que siga teniendo como única opción de acceso a vivienda al mercado informal.

## La perspectiva de las grandes promotoras inmobiliarias

El análisis de la dinámica del mercado inmobiliario formal permite hipotetizar que los principales cambios en la morfología urbana y en la distribución espacial de los estratos socioeconómicos del AML sigue una lógica

de rentabilidad y no de planificación. Para ahondar en esto se entrevistó a representantes de promotoras inmobiliarias, quienes permitieron profundizar en los procesos que rigen las lógicas de la inversión inmobiliaria.

El actor inmobiliario actúa buscando rentabilidad, como es obvio, y en ese proceso debe negociar o establecer partenariatos con sectores del gobierno central, metropolitano o local. En ese sentido, ya sea por financiamiento o permisos edificatorios, su interacción con las distintas escalas de gobierno es constante. Y, a pesar de que muchos de los proyectos se vinculan al acceso a vivienda a través del FMV, los representantes de las empresas inmobiliarias manifestaron que enfocan su oferta a los estratos medio-altos y altos.

Ahora bien, un primer elemento a tomar en cuenta es que las grandes empresas inmobiliarias solo buscan invertir en proyectos “grandes”, es decir, aquellos que supongan una cantidad importante de departamentos sobre un terreno amplio. En consecuencia, salvo algunos cuantos casos, la mayor cantidad de proyectos llevados a cabo en el área central de la ciudad son ejecutados por empresas medianas o pequeñas de construcción e inmobiliarias. Es decir, cuando el proyecto comprende la urbanización de suelo agrícola o el cambio de uso industrial al de vivienda, involucra a grandes empresas. Calderón (2009) sugiere que la expulsión del uso industrial del centro de la ciudad tiene estrecha relación con los incentivos económicos y de normativa que acompañaron al FMV. Esto fue confirmado por los representantes de grandes inmobiliarias a los que se entrevistó, a saber, la gran mayoría de sus proyectos están vinculados o promovidos por el FMV.

En ese sentido, la disponibilidad de suelo se vuelve un elemento importante. Según los entrevistados, en el área central de la metrópoli queda cada vez menos suelo construible y los precios siguen subiendo. A esto se suma que la demanda de los estratos medios y altos se estaría saturando por la cantidad de oferta y por los precios que esta va adquiriendo. Ello permite entender la lógica de expansión de la inversión inmobiliaria, a saber, primero satura el mercado de las zonas centrales de mayores ingresos, para luego –en busca de una rentabilidad igual o más alta– mudar la oferta a zonas de ingresos medios y finalmente a la periferia donde se consiguen amplios terrenos a precios bajos.

Los entrevistados identificaron al menos tres efectos perversos del actual modelo referidos a quién, qué tipo y cómo se accede a la vivienda. Sobre el primer punto, han detectado que la mayor parte de sus clientes residen en distritos de alta renta como Miraflores, San Borja y San Isidro, quienes hacen las veces de propietarios inversores, es decir, adquieren las viviendas para arrendarlas o revenderlas. Esto ha generado que muchos proyectos no tengan muchas viviendas ocupadas durante los primeros meses posteriores a la entrega a pesar de estar todas vendidas. A esto se suma el que, si bien dicen buscar brindar productos de calidad, reconocen que las construcciones en la periferia generan discontinuidad con el entorno. Finalmente, todos los entrevistados identificaron conflictos entre los residentes, lo cual dificulta la administración de los multifamiliares. La siguiente cita sintetiza algunas de estas ideas:

Yo creo que una de las grandes falencias que tenemos es que no logramos insertar esto [sus proyectos] en un tema de planificación [...] estamos haciendo ciudad como que a pedacitos y conforme se nos van presentando las oportunidades de negocio [...] en la realidad, ya internalizando como arquitecta, como urbanista, como que te queda un sinsabor: estoy haciendo ciudad [...] pero es una que se divorcia del resto. (Gerente de inmobiliaria)

Finalmente, la concepción de la relación entre las empresas y los gobiernos locales es muy particular. Contrariamente a la suposición de que la relación se da siempre en buenos términos y que la gestión urbana distrital brinda muchas facilidades, los empresarios manifestaron que esto varía mucho. En muchos casos, la relación es difícil pues los funcionarios tienen mucha desconfianza de los cambios de zonificación y mucho desconocimiento sobre los procesos de habilitación urbana. Además, la potestad de las administraciones para dar la aprobación final a las obras les da un margen de negociación que varía dependiendo del tamaño de la obra o del empoderamiento del gobierno local.

## Conclusiones

Este estudio permite identificar que los gobiernos locales del AML se enfocan en atraer inversión y nuevos residentes de estratos medios y altos, como fuente de ingresos a través del pago de impuestos. En ese sentido, la planificación no es vista como una vía útil para la gestión urbana, pues —desde su perspectiva— la elaboración es costosa y requiere de mucho tiempo, además de no identificarla como una herramienta práctica. Por el contrario, los funcionarios del desarrollo urbano utilizan la normativa local (ordenanzas) y tratos directos con los promotores para regular las intervenciones urbanas.

En ese sentido, los cambios en la estructura urbana de la metrópoli responden a la lógica del mercado y a su búsqueda de óptima rentabilidad. Así, el llamado “boom inmobiliario” en Lima se inició invirtiendo en los distritos con población de mayores recursos, para expandirse progresivamente hacia las periferias y desacelerando su inversión en las zonas de alta renta. Este fenómeno ha supuesto dos consecuencias identificables: primero, la expansión del modelo compacto, incluso en áreas periféricas, especialmente a través de condominios cerrados o edificios con muros ciegos. La expresión de esta tendencia en las periferias implica la expansión del borde urbano y la urbanización de áreas agrícolas en muchos casos. Segunda consecuencia, los precios de la oferta formal están fuera del alcance de estratos bajos y están conllevando la expulsión de dichos estratos del área central de la metrópoli. Esto abre preguntas sobre procesos de gentrificación con y sin expulsión en distintas zonas de la capital; y, además, demuestra que una parte importante de la demanda metropolitana de vivienda tiene como opción más asequible al mercado informal.

La relación entre los distintos actores implica disputas y distintas relaciones de poder. En ese escenario, las gestiones urbanas locales no solo buscan atraer inversión, también generan mecanismos de negociación y buscan obtener beneficios de aquella para las arcas municipales. Al mismo tiempo, deben atender los reclamos de vecinos por cómo les afectan las obras y los nuevos parámetros de convivencia de una ciudad cada vez más compacta. Por otro lado, las negociaciones entre los actores económicos y la gestión local no deben asumirse como armoniosas siempre. Si bien las

gestiones locales buscan generar inversión en sus territorios, estas también pueden paralizar obras o suspenderlas, lo cual genera en la práctica relaciones más tensas, según los representantes de las empresas.

## Bibliografía

- Alfonso, Ó. 2012 “Mercado inmobiliario y orden residencial metropolitano en Bogotá” en *EURE* N° 114(38) (Santiago de Chile).
- Abramo, P. 2012 “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas” en *EURE* N° 114(38) (Santiago de Chile).
- Basualdo, J. L. 2013 “Planes urbanos, la llegada al territorio de las estrategias del municipio” en Erba, D. (ed.) *Definición de políticas de suelo urbanas en América Latina. Teoría y práctica* (Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy).
- Bensús, V. 2012 “Ideología de la inseguridad y segregación en el espacio público en Lima Metropolitana: el caso de la gestión 2007-2010 en Miraflores” en *Debates en Sociología* N° 37 (Lima: PUCP).
- Calderón, J. 1999 *Las ideas urbanas en el Perú (1958-1989)* (Lima: Instituto de Desarrollo Urbano/CENCA).
- Calderón, J. 2005 *La ciudad ilegal. Lima en el Siglo XX* (Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos).
- Calderón, J. 2009 “El efecto Mivivienda. Política de vivienda para la clase media y diferenciación social” en *Sociológica* N° 1 (Lima: Colegio de Sociólogos del Perú).
- Cámara Peruana de la Construcción 2010 *XV estudio “El mercado de edificaciones urbanas en Lima Metropolitana y el Callao”* (Lima: CAPECO).
- Cámara Peruana de la Construcción 2012 *XVII estudio “El mercado de edificaciones urbanas en Lima Metropolitana y el Callao”* (Lima: CAPECO).
- Carrión, F. 2013 “Ciudades intermedias: entre una pirámide trunca y una red urbana” en Canziani, J.; Schejtman, A. (eds.) *Ciudades intermedias y desarrollo territorial* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú).

- Chion, M. 2002 “Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del Siglo XX” en *EURE* N° 85(28) (Santiago de Chile).
- Davis, M. 2007 *Planeta de ciudades miseria* (Madrid: Ediciones Akal).
- De Mattos, C. 2002 “Transformación de las ciudades latinoamericanas ¿impactos de la globalización?” en N° 85(28) (Santiago de Chile).
- De Mattos, C. 2008 “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano” en Pereira, P.; Hidalgo, R. (eds.) *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina* (Santiago de Chile y San Pablo: Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de San Pablo).
- Declève, B.; Ananian, P.; Anaya, M.; Lescieux, A. 2008 *Densités bruxelloise et formes d'habiter* (Bruselas: Ministère de la Region de Bruxelles-Capitale).
- Deler, J. P. 1975 *Lima 1940-1970. Aspectos del crecimiento de la capital peruana* (Lima: Centro de Investigaciones Geográficas).
- Fainstein, S. 2001 *The city builders: property development in New York and London 1980-2000* (Kansas: University Press of Kansas).
- Fernández de Córdova, G.; Moschella, P.; Bogdanovich, L. 2011 “Los sectores segregados periféricos ¿son los nuevos espacios para el desarrollo urbano de la metrópoli de Lima y Callao?” en De Mattos, C.; Ludeña, W. (eds.) *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Gonzales, E.; Del Pozo, J. M. 2012 “Lima, una ciudad policéntrica. Un análisis a partir de la localización del empleo” en *Investigaciones Regionales* N° 23.
- Gonzales, E.; Del Solar, V.; Del Pozo, J. M. 2011 “Lima metropolitana después de las reformas neoliberales: transformaciones económicas y urbanas” en De Mattos, C.; Ludeña, W. (eds.) *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Gotham, K. F. 2009 “Creating liquidity out of spatial fixity: the secondary circuit of capital and the subprime mortgage crisis” en *International Journal of Urban and Regional Research* N° 2(33).

- Hall, P. 1996 *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el Siglo XX* (Barcelona: Ediciones del Serbal).
- Harvey, D. 1989 "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism" en *Geografiska Annaler* N° 1(7) (Swedish Society for Anthropology and Geography).
- Harvey, D. 2008 "El derecho a la ciudad" en *New Left Review* N° 53.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática 2007 *Perú: Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda* (Lima: INEI).
- Janoschka, M.; Hidalgo, R. 2014 "La ciudad neoliberal: estímulos de reflexión crítica" en Hidalgo, R.; Janoschka, M. (eds.) *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Jaramillo, S. 2003 *Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías* (Bogotá y Cambridge: Universidad de los Andes/CEDE; Lincoln Institute of Land Policy).
- Lefebvre, H. 1983 *La revolución urbana* (Madrid: Alianza Editorial).
- Matos Mar, J. 1984 *Desborde popular y crisis del Estado* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).
- Molotch, H. 1976 "The City as a Growth Machine. Toward a Political Economy of Place" en *American Journal of Sociology* N° 2(82).
- Moschella, P. 2014 "La planificación urbana en el desarrollo de centralidades en Lima Metropolitana". Ponencia presentada en el *VIII Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico*, 11 al 15 de agosto.
- Orellana, A. 2011 "Gestión municipal a escala metropolitana: patrones y consecuencias para el caso del Área Metropolitana de Santiago" en De Mattos, C.; Ludeña, W. (eds.) *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Pereyra, O. 2004 *Políticas sociales en la Lima neoliberal. Un acercamiento desde cuatro estudios de caso en Lima Norte* (Lima: Alternativa Centro de investigación social y educación popular).
- Pereyra, O. 2006 "Forma urbana y segregación residencial en Lima" en *Debates en Sociología* N° 31 (Lima: PUCP).

- Portes, A.; Roberts, B. 2005 “The free-market city: Latin American urbanization in the years of the neoliberal experiment” en *Studies in Comparative International Development* N° 1(40).
- Riofrío, G. 1982 “La problemática urbana y regional”. Ponencia presentada en el I, 5 al 8 de mayo.
- Rodríguez, A. 1969 *Notas para la interpretación del desarrollo físico de las barriadas* (Lima: DESCO).
- Romero, J. L. 2001 *Latinoamérica: las ciudades y las ideas* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno).
- Roy, A. 2005 “Urban informality: toward an epistemology of planning” en *Journal of the American Planning Association* N° 2(71) (Routledge).
- Sabatini, F; Vásquez, H.; Robles, S. & Rasse, A. 2008. Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformación de las ciudades latinoamericanas: datos e interpretación para Santiago. En F Sabatini et al. (Eds.), ¿Cuan segregadas son las ciudades chilenas? Entre la integración y la exclusión social. Santiago: INE-UC.
- Ugarteche, Ó.; Martínez-Ávila, E. 2013 *La gran mutación* (México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México).



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)

PÁGINA WEB: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)

TELÉFS. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411

NOVIEMBRE 2019 LIMA - PERÚ

## COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

Uno de los rasgos más relevantes en las últimas décadas en América Latina es el posicionamiento del derecho a la ciudad como categoría analítica, de movilización política, de debate público y de principio normativo o jurídico. Lo que Lefebvre (1968) propuso como un concepto para discutir el sistema capitalista y el rol de lo urbano en el proceso de acumulación del capital a fines de los sesenta, hoy forma parte del discurso de un conjunto bastante amplio de organismos internacionales, académicos, tecnócratas y movimientos sociales urbanos bajo distintos significados y matices. El derecho a la ciudad ha logrado situarse como marco de referencia en distintos ámbitos (político, académico, pública urbana), pero con la consecuencia de convertirse en un eslogan general, y un discurso en disputa, una categoría polisémica.

La tarea, en este escenario, parece ser doble. Por un lado, avanzar en el debate académico sobre el derecho a la ciudad como marco de referencia analítica para comprender la actual coyuntura urbana, así como sus implicancias políticas. Y, por otro lado, resituar los procesos centrales de reconfiguración de la coyuntura urbana. En este contexto se ubica el presente libro, en tanto se inscribe en los distintos debates en América Latina –en los dos caminos indicados– al incorporar tanto una discusión sobre el derecho a la ciudad en sí mismo, como aquellos procesos que son relevantes para el estudio de las ciudades de nuestra región.

ISBN: 978-612-4358-05-0

