

Editores: Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo

Editora general: Paulina Cepeda

El futuro de las ciudades



© 2022 FLACSO Ecuador
Julio de 2022

ISBN: 978-9978-67-611-0 (impreso)
978-9978-67-612-7 (e-pub)

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

Corrección de estilo:

Juana Garabano Caporossi; Martina Sipowicz

Apoyo editorial:

Emilia Silva; Mayra Dominguez

El futuro de las ciudades / editado por Fernando Carrión, Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri, Pedro Abramo y Paulina Cepeda. Quito : FLACSO
Ecuador, 2022

ix, 630 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676110 (impreso)

ISBN: 9789978676127 (e-pub)

PLANIFICACIÓN URBANA ; CIUDADES ; SOCIOLOGÍA URBANA ; POLÍTICA URBANA ; ECONOMÍA ; ZONAS URBANAS ; ESPACIOS PÚBLICOS ; URBANISMO ; DESARROLLO URBANO. I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR II. CORTI, MARCELO, EDITOR III. RAMÍREZ KURI, PATRICIA, EDITORA IV. ABRAMO, PEDRO, EDITOR V. CEPEDA, PAULINA, EDITORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	ix
INTRODUCCIÓN	
El futuro de las ciudades	3
<i>Pedro Abramo, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri y Fernando Carrión M,</i>	
METRÓPOLIS GLOBALES	
Las ausencias en nuestros análisis	29
<i>Saskia Sassen</i>	
París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza Viejos problemas y nuevos desafíos	45
<i>Marie-France Prévôt-Schapira</i>	
Ciudad de México Espacio público y neoliberalismo urbano en tiempos de pandemia	61
<i>Patricia Ramírez Kuri</i>	
La gobernanza de las metrópolis y los desafíos de la inclusión: la trayectoria de São Paulo	89
<i>Eduardo Marques</i>	
Trayectoria, transformaciones e incertidumbres de la ciudad de Chicago a través de los cambios de régimen socioeconómico del capitalismo	107
<i>John Jairo Betancur</i>	
Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro	125
<i>José María Ezquiaga</i>	

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl.	151
<i>Federico Poore</i>	
Informalidad urbana en Corea del Sur	169
<i>Pedro Abramo y Arantxa Rodríguez</i>	
Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos.	201
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
METRÓPOLIS CONTINENTALES	
Santiago, la pandemia neoliberal	215
<i>Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez</i>	
Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana.	235
<i>Óscar Alfonso Roa</i>	
Montevideo, memoria y futuro	251
<i>Mariano Arana y Salvador Schelotto</i>	
Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades.	263
<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla	287
<i>Carlos Mascareño Quintana</i>	
Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI	303
<i>Jean Roch Lebeau</i>	
Quito: crónica de una crisis anunciada	321
<i>Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda</i>	
CIUDADES DE INTERMEDIACIÓN	
Ressurgências do passado, emergências do presente e o futuro pós pândemico das cidades, indicações a partir do caso brasileiro e sua capital.	353
<i>Benny Schvarsberg y Neio Campos</i>	
Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible	365
<i>Luis Alfonso Herrera</i>	

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguai: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera	393
<i>Letícia Núñez Almeida y Camilo Pereira Carneiro</i>	
Centro, periferia y fuego Córdoba en discusión.....	409
<i>Marcelo Corti</i>	
Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19	425
<i>Juan E. Cabrera, José Martínez, Carla Quezada y Margoth Salazar</i>	
Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local	447
<i>Ana Raquel Flores</i>	
DEBATES CENTRALES	
La ciudad neoliberal en América Latina	465
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano	493
<i>Samuel Jaramillo</i>	
La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina	509
<i>Fernando Díaz Terreno</i>	
Pensar la infraestructura urbana en América Latina.....	519
<i>Pedro Pérez</i>	
Producción social del hábitat en América Latina	533
<i>Enrique Ortiz</i>	
Historia y presente de las iniciativas de Producción Social del Hábitat desde el prisma del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV): ¿Alternativa para la(s) desigualdad(es) urbana(s) en el contexto del COVID-19?	545
<i>María Mercedes Di Virgilio y Alejandro Lorences</i>	

DEBATES EMERGENTES

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria	571
<i>Yutzil Cadena</i>	
Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana.	579
<i>Vladimir Morales</i>	
Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor	589
<i>Karina Borja</i>	
Turismo urbano y COVID-19	605
<i>Victor Llugsha G.</i>	
Pandemia y Ciudades de Frontera.	613
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
¿Hacia dónde vamos?	623
<i>Valeria Reinoso Naranjo</i>	

Debates centrales

La ciudad neoliberal en América Latina¹

Fernando Carrión M.²

Introducción

La generalización del neoliberalismo en América Latina tiene lugar a fines de la década de los años ochenta del siglo pasado, cuando la crisis económica proveniente de la deuda externa condujo al fin de los modelos de bienestar y de sustitución de importaciones, que habían nacido en la región en el contexto de la CEPAL. De esta manera, el Estado cambia su relación con la sociedad y la economía, desde una concepción desarrollista a otra marcadamente mercantil, con lo cual la rentabilidad económica se convierte en el motor central de la operatoria del Estado y la sociedad. En esa perspectiva, se posiciona con fuerza un nuevo incentivo al funcionamiento del sistema imperante: la ganancia, que se mide por la eficiencia; esto es, por la capacidad de incrementar la utilidad reduciendo los costos o, lo que es lo mismo, mejorando la productividad.

Este modelo se consolida a partir del denominado Consenso de Washington en 1989, que estableció un conjunto de medidas económicas dentro de un patrón común para los países en desarrollo. La política económica buscaba la estabilización macroeconómica (ajuste), la liberalización del comercio y la inversión (apertura), y la reducción del tamaño del Estado (privatización) en el marco de la expansión del mercado. A partir de este momento, se generalizó el modelo neoliberal por la región, que tuvo como sus aliados más conspicuos al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de EEUU.

1 Segunda versión de la publicada previamente en el Libro Congreso Civitic.

2 Profesor de FLACSO-Ecuador.

La llegada del proceso de liberalización de la economía a los territorios vino como consecuencia de la presencia de un nuevo modelo de acumulación que se impuso a nivel global, y donde la reforma del Estado fue un elemento determinante. De esta manera, se empieza a vivir una combinación de procesos globales y locales de liberalización de la economía y la sociedad (glocalización³), donde las ciudades se convierten en puntos nodales de expansión de esta propuesta. Por eso, no todas las ciudades entran en esta lógica, porque lo hacen solamente aquellas que están estratégicamente ubicadas. Un caso emblemático por su condición negativa es la ciudad de Detroit, considerada la “ciudad del automotor”, que salió del modelo de acumulación reinante para entrar en una crisis muy compleja (Fernández, 2015).

La *reforma del Estado* fue clave para la difusión del modelo neoliberal, a través de una doble consideración. Por un lado, de un enfoque particular de los *procesos de descentralización* que tuvo a la *subsidiariedad* como su principio central, el cual plantea que la producción y gestión de los servicios y las infraestructuras debían procurarse en el lugar más próximo a la sociedad civil; esto es, en sentido estricto, el sector empresarial privado. Por eso, los gobiernos locales empezaron a ser concebidos como la instancia estatal más próxima a la sociedad, y no al revés. De allí que el municipio – gracias a la descentralización – se convirtió en el depositario principal de las competencias y recursos nacionales en los territorios, y consecuentemente, en el canal de transmisión de la propuesta neoliberal hacia los territorios.

Correlativamente al proceso de fortalecimiento del neoliberalismo en los territorios, se vive una oleada democratizadora de los gobiernos locales⁴, inscrito en el retorno a democracia luego de las dictaduras militares que asolaron la región. Del encuentro entre la propuesta neoliberal que viene de arriba con la *reforma del Estado*, y la reivindicación histórica de la democratización que viene desde la sociedad, se configura la tensión o contradicción más importante de las ciudades actuales.

La democratización de los gobiernos locales se cristaliza con la elección popular de sus autoridades: si en 1985 solo siete países de la región ele-

3 Robertson, 1995; Beck, Moreno y Borrás, 1998.

4 Ciudad de México cierra este ciclo en 1997 cuando elige su primer jefe de gobierno, cuestión que se perfecciona con la aprobación de su Carta Constitucional en 2017 y su entrada en vigor un año después.

gían a sus gobernantes locales, para 1997 todos son electos popularmente, cerrándose el ciclo de la delegación y abriéndose el de la representación. Sin duda que la democratización política y la liberalización económica hace que los gobiernos locales se conviertan en espacios con legitimidad social y amplias competencias para procesar esta contradicción, en uno u otro sentido (Carrión, 2003). Así las demandas colectivas locales tienden a canalizarse hacia los municipios, expresión de la descentralización del conflicto, situación que se observa claramente, por ejemplo, en el caso de las ciudades capitales de los estados nacionales (Carrión y Erazo, 2021), que se convierten en opositoras a los gobiernos nacionales al ser el núcleo de la localización de los aparatos públicos nacionales.

Por otro lado, la ciudad es considerada un espacio estratégico para la reestructuración del capitalismo a nivel global, dado que es el lugar donde se concentra la mayor cantidad de población (55 % a nivel mundial y 84 % en Latinoamérica), de la economía global (más del 80 %) y de la innovación en sentido amplio (tecnológica, procesos), lo cual le otorga un protagonismo sin par, convirtiéndose en uno de los tres actores globales más singulares, junto con el Estado y las corporaciones transnacionales (Sassen, 1998). De allí que la lógica neoliberal se traslade orgánica y rápidamente hacia los territorios, donde su contrapartida más evidente será el proceso de mutación de la producción de las ciudades a través de las nuevas funciones que adoptan los municipios, coaligados al sector empresarial privado.

Una propuesta de estas consideraciones se origina en el cambio en la relación del Estado con la economía, donde las políticas públicas –entre ellas las urbanas– modifican sus dinámicas regulatorias por las de apertura a la competencia mercantil, produciendo una estructura urbana altamente diversa, en atención a los distintos tipos de mercados, propios del desarrollo desigual y combinado.

La ciudad que nació en el marco del Estado benefactor –inscrita en el movimiento moderno del urbanismo– es muy distinta a la originada en el recorte del gasto social del Estado, en la emergencia de los valores individuales, en la reapropiación simbólica y económica del espacio público, así como en la mercantilización del suelo y sus potencialidades. Allí se posiciona el concepto de *ciudad neoliberal* para describir la metamorfosis sufrida por la ciudad, a partir de un mercado regentado por el capital pri-

vado corporativo, que ha producido un urbanismo con elevada rentabilidad económica, en desmedro del bienestar social.

Si partimos de que la *ciudad es una comunidad política* (polis) que se construye en la relación dialéctica con su mundo físico-material (urbs) y ciudadano (civitas), podemos convenir que este sistema complejo sufre una metamorfosis cuando uno o todos sus componentes se modifican. Con la penetración de la *ciudad neoliberal* eso ocurre: su modelo de gobierno, con la desregulación del mercado, cambia (polis); su estructura urbana, con la pérdida de la función social del suelo, del espacio público y de la naturaleza (urbs), se transforma; y su sociedad urbana, con la pérdida del sentido de ciudadanía (derechos colectivos) en beneficio de la capacidad de consumo de la población (demanda solvente), muta. Con este trabajo se busca responder a esta pregunta: ¿Qué pasa con la ciudad que tiene una construcción político institucional específica (*polis*), una alta densidad físico material de objetos (*urbs*) y un conjunto significativo de relaciones sociales (*civitas*), con la entrada de la lógica neoliberal de producirla?

La vía municipal de producción de la ciudad (Polis)

A partir de los años ochenta se observa un cambio importante en el marco institucional del Estado y en el diseño de las políticas urbanas, conducente a la implantación de la lógica neoliberal en las ciudades. Esto supuso integrar los distintos niveles del sector público dentro de un *complejo institucional*, donde la gobernabilidad local termina subsumida jerárquicamente y la autonomía queda en entredicho. De allí que, por ejemplo, las políticas económicas y sociales se proyecten localmente, así como las políticas municipales de infraestructuras y legislativas se funcionalicen a las anteriores. En este contexto, las políticas de vivienda, infraestructura y legislativas urbanas han sido claves para coaligar gobiernos de nivel local, intermedio y nacional, sin dejar de lado los de la globalización.

Con el proceso de descentralización el municipio cobra un peso singular en el gobierno de la ciudad; no solo porque es el depositario central de competencias y recursos, sino porque también entra en un franco proceso de democratización, que conduce a un hecho histórico sin precedentes: la

ciudad pasa a tener una institucionalidad pública con legitimidad social y poder político, que le convierte en el órgano de representación de la sociedad local más importante para el desarrollo urbano. En términos políticos se pueden encontrar dos modelos explícitos de gobierno de la ciudad.

- El definido como *progresista*, que le asigna una mayor significación a la ciudadanía –por tanto, al derecho a la ciudad–, como también a lo público desde una doble dimensión: al fortalecimiento del aparato municipal (funciones, representación, participación) y a la cualidad estratégica del espacio público (estructurador, identidad, integración, inclusión). Una posición de este tipo conduce a un gobierno municipal con un amplio abanico de competencias, a una administración más democrática y a una ciudad más equitativa.
- El concebido como *neoliberal*, que le otorga al aparato estatal una función clave en la producción de la ciudad del mercado. El hecho que impulse la desregulación y la privatización no significa un debilitamiento del aparato municipal sino, por el contrario, su refuncionalización, aunque se maneje como una empresa con la finalidad de garantizar la eficiencia del mercado en el territorio. Peter Marcuse señala que la implementación del modelo neoliberal no significa “una reducción en el rol del Estado; por el contrario, puede aun existir un aumento en ese rol”. Y Escalante (2015) lo ratifica cuando dice que este proceso requiere de un Estado, nuevo y fuerte, con un papel activo orientado a fortalecer el predominio de la lógica de mercado (p. 22).

La *reforma del Estado* engulló al Gobierno local, reformateándolo de forma diferida y descentrada. El punto de partida de esta mutación es la descentralización, pero entendida más como *descentramiento*; esto es, de pérdida de la centralidad del sentido de lo público contenida en el Estado, en beneficio del fortalecimiento de la perspectiva privada (subsidiaridad), con lo cual los procesos de desregulación se trasladan del ámbito nacional al municipal, a través de las transferencias de competencias, atribuciones y recursos. Desde esta perspectiva se impulsa la mercantilización de la ciudad, sustentada en el principio de la *soberanía del consumidor* que surge de una doble posición ideológica: lo público es ineficiente, lo privado es eficiente;

lo estatal es centralizado, mientras lo privado es descentralizado. En otras palabras, lo público es un freno al desarrollo como lo es el centralismo, tanto que deben ser supuestamente combatidos con la autonomía, la desregulación y el descentramiento; esto es, de la privatización.

La estructura municipal, para cumplir con estas nuevas funciones, se especializa en al menos tres competencias claves: la *producción legislativa* tendiente al uso privado del espacio público, al estímulo del sector inmobiliario (reducción impuestos), a la conversión de lo rural en urbano, al uso intensivo del medio ambiente, así como a la expansión y la renovación urbanas. La planificación de *grandes proyectos urbanos* en lugares estratégicos de las ciudades. Y el impulso a las *condiciones generales de la producción* (CGP), que se convierten en los elementos centrales de las políticas urbanas y del desarrollo de la ciudad.

Para el efecto se produce una reforma institucional encaminada a que funcione bajo lógicas privadas. Así los municipios se llenan de empresas, fundaciones, fideicomisos y corporaciones, produciendo dos efectos directos: primero, el fortaleciendo de las políticas sectoriales con marcos institucionales cerrados, esto es, sin conexión con la política urbana y con otras infraestructuras⁵. Así el transporte, el agua potable, la energía eléctrica y el tratamiento de residuos sólidos, tienen lógicas de gestión estancas. Una gestión de este tipo conduce a una visión fragmentada de ciudad, porque acarrea la ruptura de su vínculo con las políticas urbanas y por tanto con la ciudad, rescindiendo la posibilidad de visiones integrales.

En concordancia con esta estructura, los ingresos de los presupuestos municipales cambian sustancialmente desde la lógica de los *impuestos* que eran su base (por ejemplo el predial, que tienen libre disponibilidad), hacia las *tasas y tarifas*, ratificando el modelo cerrado y privado de gestión, donde sus gastos son financiados con el consumo del servicio. Las *tasas* representan la contribución económica por el disfrute de un servicio, mientras la tarifa es el pago por su consumo, lo cual solo es factible si se tiene una

5 No solo el agua potable está directamente vinculada al alcantarillado, también el transporte está íntimamente relacionado con la energía eléctrica, como lo están prácticamente todas las infraestructuras bajo la dinámica de una red de redes. Tan es así, que al menos hay dos ejemplos aleccionadores de gestión integrada: el uno en Medellín en Colombia con ENVARIAS y el otro en Cuenca en Ecuador con ETAPA, a pesar que mantienen una lógica de representación corporativa y una falta de integración tarifaria y de distribución de los servicios.

entidad productora y administradora creada para el efecto. Por ejemplo, la tarifa de un medio de transporte —como el metro— debe financiar al menos su operatividad, y la tasa de energía eléctrica debe garantizar su producción y distribución. Si el metro usa esta fuente energética debe cancelar el consumo como cualquier usuario de esa infraestructura, a pesar de que los dos servicios sean municipales y estén interconectados. Es inconcebible, por ejemplo, definir una tarifa cero en el Metro, cuando la misma puede ser un poderoso instrumento de regulación del transporte en su conjunto, así como de reparto de plusvalías urbanas generadas por su propia inversión en la ciudad (Carrión y Cepeda, 2020a). De esta manera, los gobiernos locales se llenan de entidades autónomas que estimulan la producción privada de la ciudad, con lo cual las políticas urbanas se fragmentan y se proyectan desde el espacio privado al público.

Una estructura de este tipo induce a la corporativización de la representación social en las entidades autónomas municipales, con lo cual se modifican los modelos de gestión. De allí proviene el debilitamiento de los concejos municipales y el fortalecimiento de los directorios de las unidades autónomas, proveniente principalmente de tres vías:

- El hiper *presidencialismo* generalizado en la región llega a todas las instancias nacionales y subnacionales, generando efectos contrarios a la descentralización e incrementando el peso de los ejecutivos sobre los parlamentos en todos los niveles del Estado (nacional, intermedio, local), con lo cual se rompen los equilibrios de poder. En el mundo municipal esto afecta su autonomía y dota de más peso a los ejecutivos locales sobre los concejos, como también a las gerencias de las empresas por encima de sus directorios.
- El *descrédito a lo político* modifica la representación por fuera de los partidos políticos, con lo cual se pierde el peso relativo del representante electo democráticamente respecto del delegado de origen empresarial con intereses específicos y corporativos. De esta manera, en los cuerpos directivos existe una representación funcional, muy poco democrática, que acarrea decisiones muy próximas a los intereses del sector privado.
- En ese contexto, el *gobierno local rescinde las decisiones de política urbana* porque las funciones de los concejos municipales, originadas en la

voluntad popular, son trasladadas hacia los directorios de las empresas o fundaciones, constituidas corporativamente. Adicionalmente, el impulso a los procesos de desregulación conduce a que el sector privado sea el encargado de la producción de los servicios (educación, salud) y de las infraestructuras (movilidad, residuos sólidos) de la ciudad. En este contexto, el propio alcalde, prefecto o jefe de gobierno cambia su tradicional nomenclatura por la de gerente.

De allí que el gobierno de la ciudad vaya más allá del ámbito del municipio, para operar con tres tipos de actores: los públicos (nacionales, intermedios, locales); los vinculados al mercado formal (por productos); y los que responden a la producción social del hábitat (Ortiz, 2012) y a la economía popular y solidaria (Coraggio, 1998). Esta operatoria pluraliza los actores que producen la ciudad, tanto por la vía pública de lo multinivel (nacional, intermedio, local) como desde el ámbito privado (por sectores de la economía), mientras los grupos poblacionales de bajos ingresos se quedan al margen del proceso⁶. Esto supone que en la producción de las ciudades operan varias lógicas fragmentadas, según tipos de mercados y según la dinámica ciudadana, proveniente de la diversidad de su comportamiento: resistir, coexistir, negarse, reconocerse o excluirse.

De esta manera, la descentralización le convierte al municipio en el órgano rector de la producción de la ciudad, y, por tanto, en la instancia de articulación de las diversas entidades, conformando lo que podría denominarse como un *complejo institucional*, bajo dos vías: la *articulada*, si una institución tiene hegemonía, y la *desarticulada*, si hay una disputa por ella (Carrión, 2005).

En este marco institucional la planificación juega un rol central, porque la reforma del Estado, que involucra a los gobiernos locales, produce su redefinición en el marco del nuevo modelo de desarrollo económico. Con la descentralización, la planificación transita de lo nacional hacia lo local, produciendo dos efectos claros: el manejo corporativo de la institucionalidad y la cooperación público/privada del complejo institucional, así como la desregulación del mercado con la finalidad de impulsar grandes proyec-

6 La CEPAL los estima en una tasa media de informalidad del 54 %, acompañado de un 34.7 % de pobreza en la región (CEPAL OIT, 2020).

tos urbanos y las condiciones generales de la producción. Para el efecto desemboca en una refuncionalización bajo dos expresiones:

- La *planificación estratégica* nacida en los ámbitos empresariales privados (Harvard-Boston) penetra en la esfera de las políticas públicas de la ciudad. De la propuesta normativa propia de la planeación física de inicios del siglo pasado, se pasa a la búsqueda de una visión compartida de ciudad, donde los agentes económicos y los actores sociales (élites) construyen un consenso alrededor de las líneas principales del desarrollo urbano. En este caso, la representación democrática se afecta, así como también sus postulados.
- El *urbanismo de proyectos* (Carrión, 2020) se especifica en los llamados *grandes proyectos urbanos* (GPU) que, en plazos cortos y en contextos de alta visibilidad, generan un fuerte impacto en el desarrollo urbano, tanto que es un elemento estratégico y característico de la ciudad neoliberal, desplegado en un territorio de escala múltiple y variable. Es una propuesta que redefine el imaginario de la ciudad desde un ideario de modernidad y progreso, en espacios de alta valorización económica y limitada accesibilidad social⁷. Los grandes proyectos urbanos se convierten en los polos de punta de la colonización capitalista en el espacio y en el lugar donde convergen las políticas sectoriales nacionales con las locales. Con este fin se definen *polígonos de actuación*, a la manera de *enclaves económicos*, *artefactos* de la globalización (De Mattos, 2002), *dispositivos* de la globalización (Valenzuela, 2013) o enclaves *fortificados* para el caso de los barrios (Caldeira, 2007). A estos polígonos se los considera *zonas especiales de desarrollo urbano* (con distintos nombres por ciudad y país), donde se diseñan los *planes* que regulan o desregulan el uso potencial del suelo urbano, eliminan las barreras sociales, bajan los impuestos, flexibilizan el mercado inmobiliario (densificación vertical), estimulan el turismo, así como construyen infraestructuras y servicios para la implantación del capital.

El *urbanismo de proyectos* toma cuerpo a través de la cooperación o alianza público-privada –que pone distancia a la ciudadanía– donde

7 El caso de Malecón 2000 en Guayaquil es muy interesante, porque es un espacio público diseñado, construido y administrado por una fundación, que incluso se reserva el derecho de admisión.

el sector público establece el marco regulatorio de estímulo mercantil (densidades, usos de suelo, impuestos, tasas) y realiza inversiones en las condiciones generales de la producción, mientras el sector privado invierte en los componentes más rentables del proyecto. En todos estos casos, las actividades urbanas están relacionadas al consumo suntuario (cines, *malls*, restaurantes, galerías, vivienda alto estándar, banca) e inscritas en las dinámicas de la *soberanía del consumidor*, que llevan implícitas la estratificación socioeconómica por tipos de mercados.

Las políticas nacionales de vivienda han sido claves para esta mutación, porque no solo se subsumieron a la lógica económica, sino que dispararon una nueva dinámica de producción de la ciudad. Su instrumento principal fue el subsidio a la oferta (no a la demanda) dirigido a los desarrolladores inmobiliarios para que construyan condominios en las periferias de las ciudades por los bajos precios del suelo, como también en las zonas de alta rentabilidad donde reemplazaron las casas unifamiliares por edificios multifamiliares. Estos procesos trajeron cambios en la población (nuevos residentes), en los usos del suelo (comercio) y en el espacio público de beneficio privado.

Efectos urbanos de este modelo de producción de la ciudad (*urbs*)

La experiencia histórica nacida en el primer tercio del siglo XX es muy ilustrativa: la planificación moderna, funcionalista y europea –concebida desde una propuesta única y general, a la manera del sueño de “un orden” para una ciudad altamente desigual– produjo la *ciudad dual*, expresada en la ecuación formal e informal, legal e ilegal (Hardoy y Saterwaite, 1996). Esta ciudad concebida desde el mundo ideal único, hizo que los sectores que no cumplan con las normas de urbanización y de edificación no puedan ser reconocidos legalmente y no se los considere existentes, pretexto que sirvió para expulsarlos de la ciudad, como evidencian los desalojos o la no provisión de espacio público, vivienda, mobiliario urbano, infraestructuras y servicios vitales.

Desde bien entrada la década de los años ochenta del siglo pasado, con el advenimiento del neoliberalismo, la ciudad se convierte en una suma de

recortes territoriales diferenciados, que se compaginan de distinta manera dentro de la estructura urbana. La heterogeneidad de la ciudad deja de definirse exclusivamente a partir de la normativa urbana para empezar a constituirse desde la economía, es decir, desde la oferta y la demanda según tipos de mercado. Si con la Revolución Industrial vino la denominada *segregación urbana*, propia de la clasificación de usos de suelo (zonificación), ahora será la *fragmentación territorial* según tipos de mercados (archipiélago). De esta manera, los territorios urbanos del neoliberalismo se distribuyen de forma *insular en la ciudad* (Duhau y Giglia, 2012), conformando una *constelación de espacios discontinuos* (Castells, 2008).

Hoy hemos entrado a una nueva desigualdad urbana proveniente de las brechas y mutaciones que introduce la tecnología y la eufemísticamente definida *economía colaborativa*. En el caso del trabajo, por ejemplo, hay una doble expresión: la *relocalización de la unidad laboral* de la fábrica o la oficina a la casa, con lo cual los costos de los servicios son asumidos por la fuerza de trabajo y no por el capital; y la *deslocalización urbana* del trabajo de una ciudad central hacia sus periferias inmediatas o, incluso, hacia otras ciudades. Esto es, una nueva desigualdad social urbana que tiene otro origen y otra expresión (Carrión y Cepeda, 2020).

Adicionalmente, es una estructura económica flexible, sostenida en plataformas que no invierten en bienes (taxis, viviendas, fábricas y comercios) pero si usufructúan de ellos, sometiéndolos a sus dinámicas. En este nuevo orden económico el consumo es impuesto por la oferta, como el pequeño capital y la fuerza de trabajo son colocados en el papel de *colaboradores*, lo cual los exime del reconocimiento de derechos laborales y del pago de impuestos (evasión fiscal). Esta *economía colaborativa*, de tendencia neoliberal, evade las normas legales para obtener mayor ventaja y eficiencia económica o, en su defecto, hacer uso intensivo de bienes o recursos subutilizados —propiedad de terceros— como también de la fuerza industrial de reserva, que no tiene relación de dependencia al capital (Carrión y Cepeda, 2020b).

El desarrollo urbano dirigido por el mercado transforma la desigualdad y la pobreza urbana, dando un salto cualitativo diferenciador en la división social del espacio: se transita de la *segregación urbana* por cuestiones legales (legal/ilegal) a la *fragmentación urbana* por tipos de mercados, sea por acumulación o desposesión. De esta manera, en la ciudad

neoliberal se configuran lugares en los que surgen nuevas fronteras físicas, sociales y simbólicas, porque la alianza entre los poderes públicos con los capitales privados termina por priorizar la ganancia por sobre el acceso de la población a la ciudad.

En este contexto de nuevas desigualdades y pobreza urbanas, nacidas de la precaria articulación a los mercados formales, se presenta una doble expresión marcadamente desigual. Por un lado, la urbanización cerrada o la ciudad de los muros (Caldeira, 2007), que no se refiere solo a las zonas residenciales de alta renta, sino también a los barrios populares, centros comerciales y clubes deportivos, donde se licúa el espacio público y se fortalece el privado. Y por otro lado, los casos de producción social del hábitat, que se hace por fuera del mercado y del Estado, con una fuerte presencia no solo por su peso cuantitativo en la ciudad, sino también porque su forma de resistencia al capital.

Esta mutación en las formas de diferenciación social en la ciudad termina por configurar tres situaciones extremas. Primero, una ciudad altamente dividida por mercados, donde el que tiene recursos está dentro y el que no los tiene queda fuera. Segundo, una subsunción de los bienes comunes como el aire, el agua y la tierra al capital, lo cual acarrea alta contaminación y cambio climático. Tercero, la colonización del espacio público por el capital, que según Sennett (2019) acarrea la muerte de lo público y el repliegue a la esfera privada, y que Carrión (2018) corrobora cuando establece que la plaza se ha convertido en un producto en vías de extinción o que la calle ha sido monopolizada por el automóvil privado.

El *urbanismo de proyectos* cuenta con una alta carga simbólica, gracias al alarde tecnológico, la innovación, la gestión, así como en la morfología urbana (verticalización). En general son proyectos realizados con capitales —muchos venidos del exterior— que construyen una *performance* de irradiación de un modelo que en poco tiempo muestra resultados sorprendentes. Sin embargo, sus impactos dentro de la ciudad son focalizados, tanto que tienden a diferenciarse de la estructura urbana, incrementando la desigualdad urbana. Los casos más relevantes están localizados en las *zonas de más alta renta potencial*, entre las que se pueden señalar: los espacios públicos, los barrios antiguos, nuevas zonas de urbanización y las infraestructuras (vialidad, centros comerciales).

El espacio público

La ciudad, según Mumford (2016), nació en el espacio público, para posteriormente convertirse en el nodo estratégico a partir del cual se organizaba. En la ciudad de la Grecia clásica se realizó la primera distinción entre espacio público, destinado a lo colectivo-común como lo político (ágora), con el espacio privado propio de la economía y la religión (Berroeta y Vidal, 2012). Lo interesante de esta diferenciación provino de que lo público tenía un rol preponderante, tanto que, en la relación con el privado, él disponía la localización de las actividades privadas e, incluso, públicas. Tan es así que las plazas fueron el punto de partida del ordenamiento de la *urbs*, por eso se las disponían jerárquicamente, una atrás de otra, para definir la configuración urbana. De esta manera, la *plaza mayor*—lo cual supone plazas menores— crea el epicentro de la localización de las funciones centrales de la política (edificios de gobierno) y de la iglesia (catedral), así como de las calles de integración —jerárquicamente dispuestas— para acceder a estas funciones y localizar a las familias aristocráticas y de origen popular.

Para el cambio del siglo esta condición del espacio público tiende a diluirse, porque se vive una transformación en su cualidad existencial: se transita de configurador a configurado, esto es, de estructurante a ser estructurado; tan es así, que el espacio público tiende a redefinirse como un *espacio residual* debido a que se constituye luego de la localización de las actividades privadas (comerciales, residenciales, administrativas). De esta manera, la ciudad pasa a ser regida por el espacio privado, porque el público es considerado un freno y un problema para la valorización del capital, a no ser que sea colonizado, como efectivamente ocurre con los GPU⁸. Es decir, hoy la ciudad se estructura desde el mundo privado, de allí que la plaza —como la conocíamos— se convierta en un producto en vías de extinción (Carrión, 2018), para posteriormente reaparecer como un artefacto neoliberal del tipo *shopping center* o performance urbana, donde el espacio es producido y gestionado para el beneficio privado, aunque sea de uso público por parte de una demanda calificada.

8 El Proyecto del Corredor Metropolitano de Quito buscaba precisamente que el espacio público vuelva a ser el eje articulador de la ciudad.

El *espacio público* vive una transformación notable. Lo primero que se debe consignar es que no se lo puede comprender como si fuera único e indiferenciado en la ciudad, porque se trata de un contenido regido por el mercado, que especifica realidades diversas en cada contexto urbano. El espacio público inscrito en el marco de los sectores populares es muy distinto al que se encuentra en los barrios de los sectores de altos ingresos, o el que tiene escala de ciudad o de barrio.

El espacio público para el mundo popular urbano es ambivalente. Primero por su déficit o carencia, y luego porque se presenta como prolongación del espacio doméstico, por cuanto las precarias condiciones de la vivienda (hacinamiento, servicios) debe ser compensada, por ejemplo, con la tienda del barrio convertida en la alacena de la casa, con la banqueta o la acera transformada en el patio o la sala de la vivienda, o con el trabajo que se realiza en el centro de madres, en la calle o en la escuela del vecindario. De esta manera, el espacio público se convierte en una extensión del espacio doméstico.

Para el ámbito de las élites urbanas existe un cambio en el contenido del *espacio público (bien público)*, en tanto adquiere un sentido privado (Ramírez, 2020). Se transforma en un lugar de consumo suntuario y de prestigio, que adquiere la condición de centralidad urbana, aunque más específicamente de nodo de articulación global, dada la alta tecnología que tiene y el tipo de funciones centrales que concentra (terciario superior). Expresa un salto cualitativo en la centralidad urbana, tradicionalmente concebida al interior de la ciudad, hacia un nodo de vinculación interurbana, tanto por las funciones que acoge como por las múltiples conexiones transurbanas que genera, gracias a las tecnologías de punta.

Por eso termina siendo el gran ícono del éxito de la ciudad neoliberal, que además tiene una carga simbólica y de representación muy alta, lo que le permite proyectar un imaginario potente tipo *marca ciudad*⁹. Adicionalmente encarna la disputa histórica sobre el *patrimonio*, que originalmente acogía a los monumentos históricos del Estado y las élites y que ahora da paso a los nuevos monumentos (edificios) con referentes comerciales y empresariales.

9 Ejemplos aleccionadores y de punta son: Santa Fe en Ciudad de México, Berini en San Pablo, Costanera Center en Santiago, Centro Financiero San Isidro en Lima, entre otros.

Estos procesos vienen de la mano de la construcción de imaginarios urbanos vinculados al progreso, donde el discurso del turismo se convierte en una forma de legitimar lo local. El *marketing* es clave en esa perspectiva, por cuanto normaliza la propuesta de atraer demanda bajo la lógica de un espectáculo o performance, mercantilizando la cultura y el escenario, al extremo que la ocupación por parte de los pobres (concebidos como antisociales) es estigmatizada por que generan inseguridad, indisciplina y contagio¹⁰.

Claramente queda consignado que el espacio público adquiere otra funcionalidad en el marco de la tendencia neoliberal de la ciudad, porque pierde su condición de bien común, pero mantiene su lógica disparadora de cambios; por ejemplo, cuando una intervención en el espacio público incide en el espacio privado, sustituyendo la vivienda social por nuevos usos del suelo más rentables. Así, se muestra como la parte más visible para legitimar el *regreso al centro del capital*, de la administración privada y de las élites, para lo cual sigue un proceso ampliamente conocido en las principales ciudades de América Latina, que nace del valor *desvalorización/revalorización*, y que se expresa en el sentido de la plaza *desplazamiento/emplazamiento*; esto es, de desvalorizar la plaza como bien común, para reconstruirla con un sentido privado. En esta perspectiva se ubican los parques, las calles y las infraestructuras de servicios.

Los parques son un tipo de espacio público caracterizado por sus dimensiones espaciales, alta densidad de actividades y uso masivo de la población, que cuando entra en la nueva dinámica de la ciudad neoliberal muta bajo dos vías. La una, vinculada a su modelo de gestión, que terceriza los servicios de mantenimiento y desarrollo. Y la otra, que privatiza directamente los espacios más rentables de recreación, ocio, esparcimiento y deporte, con lo cual se generan cambios en los usos y apropiación en todo el universo simbólico y de las actividades existentes para la población¹¹.

La calle se transforma radicalmente, siguiendo la lógica de lo que Manuel Castells (2008) señala cuando dice que hemos *pasado del espacio de los*

10 Algunos ejemplos pueden ser: Malecón 2000 en Guayaquil, Puerto Madero en Buenos Aires, Puerto Maravilla en Río de Janeiro, Centro Histórico de Quito, Alameda Central Ciudad de México, entre otros.

11 Se pueden señalar los casos del Bosque de Chapultepec de CDMX, de Ibirapuera en San Pablo, Metropolitano en Santiago, entre otros.

lugares al espacio de los flujos. Las vías, las rutas y las avenidas se convierten en un espacio de circulación en la superficie, controlado por el automóvil privado que termina monopolizando este espacio, y en el subsuelo, por las redes de las infraestructuras más importantes como el agua potable, energía eléctrica, gas, alcantarillado y telefonía, entre otras, con lo cual se comporta como el soporte material de los servicios urbanos.

Las calles se llenan de automóviles privados, las plazas viven un proceso de extinción y los parques se privatizan para el consumo masivo del ocio y el entretenimiento. Este punto de partida determina que la calle, el parque o la plaza, definidas por el urbanismo, asuman su real condición, porque su configuración proviene de la apropiación que realizan los caminantes, los capitales o los vehículos, según sea el caso, para la rentabilidad, el ocio, la movilidad o el consumo. Esta apropiación diferenciada es la que expresa la alteridad, el sojuzgamiento o la expulsión, base de la conflictividad que encierra al espacio público porque es una relación social. Esto es, habitar, apropiarse y producir colectivamente, siendo uno de los ejes centrales de la disputa por la ciudad.

Los barrios

El *barrio*, entendido como la unidad urbana de residencia donde se construye el vecindario —como expresión ciudadana—, hace referencia al conjunto de personas que viven en un territorio específico, bajo relaciones de proximidad (distancia) y de solidaridad (comunidad). Esta lógica tiende a transformarse ante la presencia de los *artefactos del capital* situados estratégicamente en los barrios, gracias a la nueva regulación urbana y a las políticas de vivienda, que conducen a la verticalización, al cambio de usos de suelo y al predominio del derecho individual sobre el colectivo (soberanía del consumidor).

En estos espacios residenciales tienden a construirse los espacios que acogen las actividades de punta, financieras y comerciales, así como las referentes a la cuarta revolución industrial. La verticalización y densificación han cambiado el sentido de estas zonas, produciendo identidades híbridas, entre los que se quedan y los que se van, produciendo un conflicto social con despojo perenne.

El barrio vive un proceso de regeneración urbana, vinculada al mercado, poniendo en cuestión el proceso histórico de su producción, sea por iniciativa social, estatal o del mercado (Abramo, 2003). Los barrios que más sufren esta transformación son aquellos localizados en zonas de alta renta, real o potencial, como son los que permiten la interconexión global (puertos, corredores), los que están en ámbitos de centralidad urbana (nodos) o los que se encuentran en lugares estratégicos para el consumo suntuario. En todos estos casos se viven formas explícitas de colonización del espacio (territorio) y del tiempo (memoria) por parte del capital, induciendo al despoblamiento y al desalojo de sus habitantes (gentrificación), gracias a que los usos de suelos más rentables –como el comercial, administrativo– se imponen sobre el residencial, con lo cual prevalece la competitividad económica sobre el bienestar social.

En estos casos el *efecto lugar* de Bourdieu (1999) se materializa de forma excluyente y dicotómica, en *espacios que interactúan* a dos velocidades bajo la teoría de los vasos comunicantes: uno se desarrolla mientras el otro se deprime. Los casos de La Merced y Santa Fe en CDMX, de La Bahía y Malecón 2000 en Guayaquil, del Bronx y Ciudad Salitre en Bogotá lo testifican. Claramente, los primeros sufren un deterioro muy fuerte mientras los segundos viven un auge evidente, explicables solo por la inversión desigual y discriminatoria, propia de la condición desigual y combinada del urbanismo neoliberal.

Las infraestructuras

Otro elemento consustancial del espacio público son las *infraestructuras*, donde resaltan –por la globalización y los patrones de la urbanización transurbana– las de conectividad: vialidad, transporte, portuarias y tecnológicas. Entre estas últimas están las redes y plataformas (globales, privadas), como son, por ejemplo, Google (multiuso) Amazon (centro comercial), Uber (transporte), Airbnb (vivienda), Twitter (comunicación) y Zoom (centro de convenciones), convertidas en las nuevas infraestructuras, de carácter telemático y virtual (Carrión y Cepeda, 2020b).

En el ámbito de la vialidad existen dos estructuras singulares. La una, que opera como medio de circulación de bienes y personas para la accesibilidad a la centralidad urbana y la integración de los usos diferenciados del

suelo (producción, consumo, intercambio, administración), como pueden ser los casos relevantes de Costanera Norte en Santiago, Costa Verde en Lima, Segundo piso del Periférico en Ciudad de México o Ruta Viva en Quito. Y la otra, los corredores urbanos, que van más allá de su función de movilidad o accesibilidad, para convertirse en zonas de centralidad longitudinal que opera como un nodo de articulación de la ciudad con el sistema transurbano global (Carrión y Cepeda, 2021). Los casos son múltiples, pero se pueden resaltar el Paseo de la Reforma en Ciudad de México, Carrera séptima de Bogotá, Alameda Bernardo O'Higgins de Santiago, Avenida Corrientes en Buenos Aires, El Prado en La Paz.

Al tema de la vialidad debe añadirse la modernización del sistema de transporte urbano en casi todas las ciudades más importantes de América Latina, donde se observa, por un lado, la presencia de nuevos metros en Panamá, República Dominicana, Quito, Lima y Bogotá, como la ampliación de las nuevas líneas en Santiago, México, San Pablo y Ciudad de México. Y por otro lado, la emergencia de los llamados BRT (Bus Rapid Transit), que se suman a la movilidad con los proyectos: Transantiago en Santiago, Trolebús en Quito, Metrobús en Ciudad de México, Transmilenio en Bogotá, Red Integrada de Transporte en Curitiba, entre muchos otros.

A ello se deberán sumar los puertos fluviales, marítimos y aéreos —nacionales e internacionales— que en algunas ciudades se renovaron y pusieron a tono con la época, así como en muchos casos los encriptaron en espacios urbanos para impulsar proyectos de desarrollo urbano. Respecto de los puertos, están los casos de Puerto Madero en Buenos Aires, Puerto Maravilla en Río de Janeiro y Malecón 2000 en Guayaquil, que son los más emblemáticos. Y con los aeropuertos ocurre algo parecido, como lo testimonian los ejemplos de Jorge Chávez en Lima en 2009, de Arturo Merino Benítez en Santiago, del Dorado de Bogotá en 2017 y del Mariscal Sucre en Quito en 2012, entre otros.

El otro elemento decidor de las infraestructuras es su despliegue en el espacio público, lugar en donde se constituye la red de redes de la ciudad; esto es, el ensamble urbano de los servicios colectivos. En ese sentido, el espacio público se comporta como el soporte fundamental de las infraestructuras de movilidad, energía eléctrica, agua potable, alcantarillado, recolección de residuos sólidos, gas y mobiliario urbano, entre otros. Pero

además es el que discierne respecto de si se dirige a la producción (CGP) o al consumo de la población (NBI o CCC). No de otra manera se explica los modelos de producción y distribución de los servicios e infraestructuras, en tanto base material de la ciudad, como también a la modificación de las relaciones de la población con el aparato local de gobierno.

De ciudadanía a soberanía del consumidor (Civitas)

El espacio público no sólo estructura la ciudad, también construye la condición de ciudadanía (ágora), esto es, un ser colectivo que cuenta con derechos y obligaciones que, a su vez, conforma una comunidad política como la ciudad (polis). En ese lugar se encuentra e integra la sociedad, porque es un espacio común donde interactúa para construir pensamiento cívico (civitas). En la *ciudad neoliberal* se transforma la ciudadanía, porque el espacio público vive una agorafobia —por la colonización que hace el capital— y el espacio del vecindario produce una distancia interpersonal, recambio poblacional y pérdida de derechos.

Un proceso de esta naturaleza reconfigura el campo de los derechos colectivos —como el de la ciudad— con la entrada de las libertades individuales vinculadas a la *soberanía del consumidor*¹². De allí devienen dos cuestiones sustantivas de la *ciudad neoliberal*: por un lado, la especificidad del conflicto que surge del desigual acceso a los beneficios producidos por la ciudad, en términos políticos (poder), económicos (riqueza) y naturales (agua, aire, tierra); y por otro lado, de cómo se produce la ciudad y quién se la apropia (desposesión), lo cual provoca una metamorfosis sustantiva de la ciudadanía, sobre la base de una triple determinación:

- La *relación con el espacio público* inicialmente concebida como una entelequia físico-material inalterable —cuasi esférica— y no como un espacio social común. La presencia intensiva del capital tiende a erosionarlo, porque deja de ser el lugar de construcción de los derechos de ciuda-

12 La soberanía del consumidor es la libertad y el poder del que disfrutan los *consumidores* en un *libre mercado*. Es decir, la capacidad que tienen los consumidores para decidir qué bienes y servicios desean consumir y cuáles no.

danía, para convertirse en un artefacto o maquinaria de producción de utilidad económica. Allí aparece la noción de *agorafobia* que muestra el deterioro del dominio público (privatiza), del uso colectivo (demanda solvente), de la funcionalidad (rentabilidad) y del ejercicio de los derechos cívicos (consumo). Así, el espacio público es el lugar percibido, concebido y vivido por el mercado.

- En el *vínculo con el gobierno local (lo público)* se construye el derecho a la ciudad, pero también donde la ciudadanía se transforma en demanda (consumidor), debido a que asume la cualidad de *contribuyente o usuario/a* en el marco de las nuevas relaciones Estado/economía. Además, por la forma de producción de los servicios, se segmenta por mercados (cada servicio es un mercado), lo cual conduce a un consumidor o contribuyente fragmentado.
- En la *articulación al mercado*, la soberanía del consumidor otorga la libertad individual –nacida en la capacidad económica de las personas– para acceder a los mercados de bienes, servicios e información, considerados libres. Esto es, una demanda calificada o solvente que puede acceder a una economía de mercado, de acuerdo a la capacidad de su ingreso.

Cuando las libertades individuales se posicionan en el mercado –sobre los derechos colectivos– se produce una nueva expresión de la conflictividad urbana, distinta a la que aconteció a partir de los años 70 en la mayoría de las ciudades de la región –circunscrita al ámbito de la vivienda y las infraestructuras– y dio origen a la teoría de los movimientos sociales urbanos (Castells, 2008). Hoy ocurre en un contexto en que los gobiernos locales deben asumir los problemas urbanos, gracias a la descentralización del conflicto, a la elección popular de sus autoridades y a la constitución política de los territorios (Carrión, 2014). Este hecho conduce a la tensión fundamental de la ciudad latinoamericana actual, entre los procesos de democratización de los gobiernos locales y la mercantilización de la ciudad, lo cual define los objetivos del capital (su rentabilidad) contrapuestos a la finalidad ciudadana por el *vivir bien* aristotélico (Carrión y Cepeda, 2020).

En la actualidad las reivindicaciones urbanas son mucho más complejas, en tanto no son exclusivas de los pobladores (casa) o sindicatos (fábrica), para adicionalmente enunciarse a través de cuestiones identitarias de

género, etnia, edadismo, capacidades especiales y movilidad humana, entre otras. Pero también de colectivos ciudadanos que demandan el uso de la bicicleta, el arte público, la nomenclatura representativa, los derechos del peatón y la arborización. Con ello las reivindicaciones se pluralizan significativamente, desde las cuestiones materiales (vivienda, infraestructura) al trabajo decente (situación de calle, unidad productiva), al medio ambiente (calentamiento global), a la cultura (fiesta, arte) y a la seguridad ciudadana (común, discriminatoria), entre algunos ejemplos.

La consecuencia directa de la existencia de múltiples territorios y ámbitos sociales constituidos como mercados segmentados, conduce a esta pluralidad de reivindicaciones, dirigidas a diversos destinos institucionales, entre los que están: el sector público en sus diferentes niveles (nacional, intermedio, local); el sector empresarial privado; y, lo más complejo, hacia los mismos ciudadanos. Así, por ejemplo, son diferentes los reclamos al Estado que frente a la empresa inmobiliaria, y mucho más respecto a las relaciones interpersonales con los vecinos.

Con ello se pierde el referente cuasi único de lo estatal, posicionándose la reivindicación en el ámbito de la sociedad civil (mercado, población), con lo cual se erosiona el sentido de ciudadanía (derecho a la ciudad) y se institucionaliza la violencia estructural como mecanismo de resolución del conflicto social; esto es, se recurre a la violencia para hacerse sentir, tener reconocimiento y acceder a derechos. Pero también sufren distintos tipos de violencias (discriminatoria, política), de exclusiones (desalojos, gentrificación) y de nuevas desigualdades, que les obliga a resistir y a reconfigurar el sentido ciudadanía. De esta manera queda presa entre una desciudadanización o reinención de nuevas formas de ciudadanía, para lo cual usa una variedad de formas para reconstituirse, resistir y renovarse; allí están los procesos democráticos de elección de autoridades o de reformateo institucional, de organización popular, de reivindicación de los derechos, como adicionalmente del uso de la violencia.

Se considera la vía democrática electoral como una de las formas de la condición de ciudadanía, que resalta como un medio de resistencia a la presencia de gobiernos que impulsan políticas neoliberales. Las elecciones han conducido al triunfo de un proyecto sobre otro y no solo a un cambio de autoridades, porque la población ejerce su derecho al voto para pronun-

ciarse, debido a que encarnan una ciudadanía activa. Estos casos no son aislados, pues hay que entenderlos dentro del proceso general de democratización, como es el caso de la Ciudad de México, que se inicia con la elección popular de su Jefe de Gobierno en 1997, sigue con la elección de las autoridades en las 16 delegaciones en el año 2000 (alcaldías) y finalmente con la aprobación de la Constitución de la Ciudad de México en 2017.

Adicionalmente se ha caminado mucho bajo el sentido del *derecho prescrito*, como un componente formal de la ciudadanía, tanto que las constituciones reconocen los derechos de los pueblos y eliminan las barreras que impiden esta condición. Si bien se ha caminado en los componentes formales impulsados por uno o varios aparatos públicos, el gran problema radica en que los componentes sustantivos venidos de las prácticas sociales, no son suficientemente procesados (Alvarez, 2021).

Este catálogo de expresiones se puede verificar en los siguientes casos:

- En los *conjuntos habitacionales y los barrios* toma cuerpo el repliegue estatal y la emergencia del sector inmobiliario privado en su producción, mantenimiento y administración, debido a las políticas de subsidio instrumentadas desde el sector público. Este nuevo orden neoliberal de estímulo al sector privado, hace que el conflicto de la demanda se redirija del Estado a la empresa privada y, en muchos casos, al asociativismo ciudadano. Este proceso de cambio estructural desata un entramado de pugnas territoriales, vinculadas al tiempo: los vecinos iniciales que construyeron importantes vínculos comunitarios entran en conflicto con los que llegaron después, con lógicas individualistas propias de la dinámica del mercado. Los vecinos del ayer son desplazados por los nuevos, creando una conflictividad entre viejos y nuevos vecinos a partir de la lógica del mercado. En los conjuntos habitacionales construidos en época pretéritas muestran su transformación en las formas de gestión del complejo y en la condición demográfica de sus usuarios, con lo cual los problemas cotidianos son ventilados en el barrio, no en la ciudad y tampoco frente al Estado.
- El *trabajo informal en el espacio público* se configura a partir del uso colectivo que le da el atributo al lugar: habitar el espacio público es la única opción de vida para grupos en condiciones de exclusión y pobre-

za. Tan es así que este espacio le otorga el sello característico al comercio popular, gracias a que se apropian, perciben y delinear su posición con un sentido territorial. Pero este hecho de apropiación privada de un espacio público, además del tipo de mercaderías que comercian (contrabando), conduce a un conflicto perenne con las autoridades que intentan regular su actividad (lugares, densidades, impuestos), como también con el sector comercial formal (competitividad) y con otros ciudadanos que intentan ingresar a esta actividad. Es una entrada que confronta el derecho al trabajo y el derecho al espacio público, que solo existe en la medida en que se produce su apropiación, y opera como una economía informal e incluso ilegal. La gestión de la informalidad en el espacio público y en el mercado laboral, siempre acarrea una dinámica de resistencia y negociación de la población; esto es, de la inclusión y del respeto a los derechos, que está presente en la relación con el Estado (Álvarez, 2020).

- La *situación de género* también abona en la conflictividad de la ciudad, dada su compleja inserción laboral en mercados que se precarizan con alta flexibilidad y en lugares –como el espacio público– que son terriblemente hostiles para el mundo femenino. Lo laboral y el lugar son el punto de partida para la reivindicación del derecho al trabajo, del derecho al espacio público y del derecho a la seguridad ciudadana.

De allí que aparezca un movimiento popular de resistencia activa que asume el conflicto de manera participativa, contrarrestando de forma relativa algunos de los efectos más complejos, como la gentrificación y los desalojos, demandando el presupuesto participativo, el mejoramiento barrial, el trabajo decente y el patrimonialismo cultural, propios del urbanismo ciudadano.

Conclusiones

La ciudad neoliberal se nos presenta en América Latina como realidad y como concepto desde fines de la década de los años ochenta del siglo pasado, esto es, una vigencia de alrededor de un tercio de siglo. El concepto se muestra útil para comprender los múltiples y diversos procesos de transfor-

mación de la ciudad desde la perspectiva del mercado, en los órdenes del gobierno, la estructura urbana y la sociedad.

Ciertamente se vive un doble par de aguas compuesto por: lo histórico-temporal, entre los modelos desarrollista y neoliberal en la ciudad, donde se confrontan los valores del progreso y justicia social; y lo político, entre el que reivindica el retorno de lo público y el que propugna el peso del mercado.

El epicentro de este proceso son las grandes ciudades, convertidas en los lugares estratégicos de la reconversión, porque además en la nueva lógica de articulación transurbana (Carrión, 2020) son capaces de arrastrar su influencia hacia todo el sistema urbano, que hoy es global, con diferentes énfasis dependiendo del lugar que se encuentren en el sistema.

En este proceso el peso del Estado y lo público han sido claves, porque no es que se debilitan o erosionan sino que se refuncionalizan. La política nacional de introducción del neoliberalismo en la ciudad se verifica a través de los procesos de descentralización y de las políticas de economía y de vivienda. Claramente hay una transmisión de lo nacional a lo local, vía estímulo a la autonomía, concebida como *desregulación rectora* de la economía urbana. Allí la planificación se convierte en un instrumento poderoso para generar las condiciones de la inversión privada, a través del denominado *urbanismo de proyectos* en lugares de alta renta potencial y en infraestructuras de estímulo a la conectividad (puertos, aeropuertos, autopistas). Para ello se eliminan las barreras al capital (usos del suelo, densidades) y se invierte en las condiciones generales de la producción (vialidad, educación). Pero adicionalmente, la política sectorial de vivienda introduce elementos estructurales a la ciudad neoliberal, por encima de la autonomía que goza el gobierno municipal, gracias a la política nacional de subsidios.

Un elemento decisor de la ciudad neoliberal es la reforma a la operatoria institucional de los gobiernos locales, con dinámicas privadas; allí se hacen presentes las corporaciones, fundaciones, fideicomisos y empresas para modificar el modelo de gestión de la ciudad. En ese sentido, su gobierno se sustenta en lógicas corporativas, en la especialización funcional (infraestructuras), en la formación de mercados de servicios y en la penetración de la dinámica comercial.

Sin duda que una propuesta política de este tipo ha conducido a una ciudad fragmentada por mercados, que modifica el espacio público con

sentido privado y que transforma los barrios con incentivo al lucro por encima del bienestar social. De allí que la propuesta neoliberal reposicione la lógica fragmentada pero integrada de ciudad, en donde hay zonas que se desarrollan profusamente y otras que se deprimen como *no lugares o vacíos urbanos*, propios del llamado *urbanismo salvaje*. Con ello se configura una suerte de conflicto y disputa, no solo al interior de una zona o barrio, sino también con respecto a la centralidad de la ciudad. Allí se posicionan las tradicionales políticas de higienización, de criminalización de la pobreza, de erradicación de personas e imágenes que impiden llevar a cabo la estrategia de regeneración con rostro humano.

La ciudad neoliberal *reconfigura la ciudadanía* con importantes estrategias de resistencia y propuestas frente a los cambios, que van desde manifestaciones, foros, paros, seminarios, plantones, hasta la presencia en los procesos democráticos de elección popular. Las identidades, inclusiones y pertenencias son claves en la constitución de los derechos y no provienen del otorgamiento gratuito por parte del Estado, aunque puedan venir de la negociación, la reivindicación o el reconocimiento de las luchas sociales.

El neoliberalismo, a la par que desregula el espacio público, reniega de su carácter de bien común, produciendo el desalojo de viejos residentes e induciendo a la demanda de nuevos servicios e infraestructuras (condición general de la producción), inscritos en una política general dentro de la dinámica de los *grandes proyectos urbanos* con monumentales edificios.

Con ello, la planificación urbana liberaliza las condiciones generales para beneficio del sector inmobiliario, donde han tenido mucho que ver: i) el desarrollo de la infraestructura de accesibilidad (conectividad) y de productividad (CGP), ii) la fragmentación por mercados, pero articulados bajo un todo inequitativo (la ciudad); iii) el impulso de las políticas de vivienda que diferenciaron socialmente a sus habitantes.

La ciudad neoliberal introdujo nuevas desigualdades urbanas, no solo intraurbanas sino también transurbanas. De la proveniente del orden jurídico de la ciudad legal/ilegal, se pasó a la ciudad del mercado bajo lógicas de oferta/demanda, para llegar al momento actual que se añaden los problemas de las brechas tecnológicas y de la economía colaborativa, que subsumen al trabajador y al pequeño capital bajo la dinámica de las plataformas corporativas globales (Carrión y Cepeda, 2020b).

Bibliografía

- Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Revista Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, 273-294.
- Beck, U., Moreno, B. y Borrás, M. (1998). *¿Qué es la globalización?* España: Paidós Ibérica.
- Berroeta, H. y Vidal, T. (2012). La noción de espacio público y la configuración de la ciudad: fundamentos para los relatos de pérdida, civilidad y disputa. *Revista Latinoamericana*, 57-80.
- Bourdieu, P. (1999). *El efecto de lugar*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Caldeira, T. (2007). *Ciudad de Muros*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Carrión, F. (2005). La ciudad y su gobierno municipal. *Revista IJEAL*.
- Carrión, F. (2014). *El giro a la izquierda en los gobiernos locales en América Latina*. Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Carrión, F. (2018). Urbicidio o la muerte litúrgica de la ciudad. *Oculum Ensaïos*, 5-12.
- Carrión, F. (2020). La red urbana global: los ensambles que la constituyen. *The Metropolitan Unit: Intersectoral and Regional Integration*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carrión, F. y Dammert, M. (2019). *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima: CLACSO.
- Carrión, F. y Cepeda, P. (2020a). Transporte público gratuito: Tarifa Cero en el Metro de Quito.
- Carrión, F. y Cepeda, P. (2020b). Ciudades de plataforma: La Uberización
- Castells, M. (2008). *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- CEPAL; OIT (2020). *Coyuntura Laboral en América Latina: El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Santiago: Naciones Unidas.
- Coraggio, J. L. (1998). *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chirinos, L. (1995). Gestión Urbana, participación popular y derecho en Perú. *Revista Mexicana de Sociología*, 57, 125-149. México: UNAM.

- De Mattos, C. (2001). Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes Latinoamericanas. *Revista de estudios regionales*, 60, 15-43.
- De Mattos, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas: Impactos de la globalización? *Revista Eure*, 5-10.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2012). From the Modern City to the Micro-Orders of the Insular City. *Espaces et sociétés*, 3, 15-30.
- Escalante, F. (2015) *Historia Mínima del Neoliberalismo*. México: El Colegio de México.
- Fernández, B. (2015). Inscribir el declive en el tiempo. Detroit: Auge y crisis de la Ciudad Industrial. *Anales de Geografía*, 35.
- Hardoy, J. y Saterwaite, D. (1996). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Miano, A. y Presman, B. (2008). *La experiencia del Plan Estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación*. Acta Académica.
- Mumford, L. (2016). *The Culture of cities*. Nueva York: Open Road Media.
- Ortiz, E. (2012). La producción social del hábitat: ¿opción marginal o estrategia transformadora? *HIC-AL*, 1-7.
- Robertson, R. (1995). Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity. *Global Modernities*, 25-44.
- Sassen, S. (1998). Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. *Revista Eure*, 5-25.
- Sennett, R. (2019). *Construir y habitar*. España: Anagrama.
- Tarso, G. (2000). El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre, Ed. El Serval, Barcelona.
- Valenzuela, A. (2013). Dispositivos de la globalización: la construcción de grandes proyectos urbanos en Ciudad de México. *Revista Eure*, 101-118.