

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>	

Pensar la infraestructura urbana en América Latina¹

Pedro Pérez²

Introducción: las infraestructuras urbanas

Las infraestructuras urbanas (IU) pueden ser entendidas como un conjunto de bienes físicos artificiales de uso colectivo que soportan materialmente la vida social territorialmente aglomerada. Esos bienes soportan la reproducción de la sociedad aglomerada en sus actividades económicas (proceso de acumulación), en su población (fuerza de trabajo o no), en las actividades de gobierno-gestión y en las actividades de cuidado y equilibrio natural. De tal manera son fundamentales para el desarrollo humano en la vida urbana: producción, cultura, conocimiento, educación, relaciones sociales, vida familiar, amor, etc. Las IU son, evidentemente, una realidad compleja que vincula situaciones, intereses, grupos sociales y étnicos que están interpelados y que se manifiestan sobre su racionalidad o necesidad.

En una primera aproximación, las IU son, como mencionamos, un conjunto amplio de bienes, muchos de los cuales sostienen la prestación de servicios y, por lo tanto, no pueden ser pensados de manera separada de ellos. Convencionalmente se mencionan las redes (viales, de electricidad, de comunicaciones, de agua y saneamiento, de alumbrado público, de Internet, de tv, etc.), los espacios públicos, los soportes de los transportes (terminales de autobuses, puertos, aeropuertos, etc.) y otras.

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

2 Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Especializado en Sociología urbana y en el estudio de los procesos de urbanización de América Latina. Investigador del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires. ptpirez@gmail.com

Esas infraestructuras son, en fin, un componente de la vida de la población: no hay hecho o actividad urbano-cotidiano que no esté asociado o dependa de ellas. Se trata de un efecto de configuración de la vida individual y colectiva que permite el acceso al conjunto de posibilidades (energía, comunicaciones, movilidad, agua, conocimientos, cuidados, etc.) o lo limita a algunos lugares o grupos sociales. Las IU son un medio y un símbolo de las condiciones de vida desde la modernidad y de la posibilidad de la integración social en esas condiciones. Se trata, por eso mismo, de un objeto de lucha social y política.

¿Cómo han sido pensadas?

El objeto que analizamos ha sido percibido desde una *mirada tecno-económica*, basada en el predominio de perspectivas ingenieriles con orientación hacia la producción y reproducción económica. Esa mirada supone y/o impone un modelo de ciudad cuyos criterios fundamentales son: mercantilización, productividad, eficiencia, rapidez, conexión de lugares relevantes para la producción y distribución económica, etc.

En suma, se piensa sobre la base de una ciudad para la producción y la acumulación de capital basada en la mercantilización. Esto introduce otro elemento: el poder político y su organización institucional y física en el Estado que define, en tanto gobierno de la ciudad, los espacios (zonificación) públicos y privados y desarrolla ese modelo de ciudad de manera que pueda funcionar sin contradecir sus orientaciones hacia la producción capitalista. En concreto, tiende a ignorar desigualdades, inequidades y vulnerabilidades de y en la ciudad.

Inicialmente, la ciudad capitalista se produjo por medio de procesos económicos mercantiles centrados en los bienes destinados a la reproducción capitalista, limitando lo no productivo (en sentido capitalista) a la esfera de lo privado, en la intimidad de la casa y, obviamente, a cargo de la familia o de instituciones de beneficencia. Esa disyunción introdujo un corte en la realidad ya que la reproducción social comienza en los lugares íntimos de la casa: dormitorios y cocinas a cargo de las mujeres.

Las luchas sociales provocaron modificaciones, flexibilizando ese modelo hacia formas inclusivas. El Estado enfrentó las contradicciones que

surgían de la mercantilización de la fuerza de trabajo y de los productos necesarios para su reproducción, socializando parte de esos gastos, fundamentalmente salud y educación, en lo que se llamó salario indirecto. Esas transformaciones, propias de políticas de bienestar, incluyeron componentes de la reproducción de la fuerza de trabajo, sin modificar el modelo.

Detrás de esos procesos se desarrollaron luchas sociales y políticas dirigidas a incidir en la redistribución de los recursos (sociales y territoriales) y de los bienes urbanos. Esas luchas permitieron ampliar la concepción de las infraestructuras urbanas hacia una *mirada habitacional* que complementa la tecno-económica sin contradecirla. Entiende vivienda e infraestructuras como unidad para la reproducción familiar³. Esa ampliación no es irrelevante: incluye (conceptualmente al menos) la reproducción familiar, demográfica, económica y cultural. De todas maneras, el modelo deja fuera componentes esenciales de la reproducción social (global), además de exclusiones sociales y territoriales, la Naturaleza, la etnia y el género.

Aparecen cuestiones como las relativas al cuidado y reproducción de la sociedad que están *marginalizadas* como actividades de segundo orden, tendencialmente definidas para el mundo privado. No valoradas económicamente ni, por cierto, remuneradas⁴. Se trata de actividades que se hacen cargo de vulnerabilidades que ponen en riesgo la reproducción de la sociedad. Esa falta de valoración implica el desconocimiento de la necesidad de IU para su desarrollo. No solo nuevas infraestructuras sino, particularmente, una nueva orientación de las actuales.

Infraestructura, vivienda y ciudad

No hay vivienda *urbana* sin infraestructura. Una construcción que cobija a una unidad doméstica se convierte en vivienda urbana cuando la IU la coloca en la urbanización como parte del conjunto de redes que se desarrollan por medio de los soportes materiales que la componen. La vivienda es así parte de un conjunto de procedimientos de distribución de los bienes

³ La vivienda, como dijera hace años Yujnovsky (1984), es un conjunto de servicios.

⁴ De acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Gobierno Federal argentino, el sector de cuidados de la familia y el hogar “genera un 15,9 % del PBI, por arriba del 13,2 % de la industria y el 13 % del comercio” (Valli, 2020).

socialmente producidos. Estos se distribuyen por medio de la asignación a individuos, familias o grupos de una parte del producto social dentro de relaciones predominantemente de mercado y según el posible papel (distribuidor o concentrador) del Estado. La distribución primaria es desigual ya que depende de distintas fuentes: ganancia basada en la propiedad de los medios de producción y distribución, renta de la propiedad inmobiliaria o financiera y remuneración de la fuerza de trabajo (asalariada o no). La urbanización introduce un segundo orden de distribución, condicionado por procesos de mercado y políticas estatales: distribución territorial de los bienes urbanos a partir de procedimientos de asignación de lugares (suelo) para la localización de los diferentes grupos y las actividades. La relación entre localización de los usuarios (actividades económicas, fuerza de trabajo y población no fuerza de trabajo) y las IU define la distribución territorial del acceso y/o uso de los bienes de la aglomeración urbana.

En segundo lugar, el acceso a infraestructuras y servicios depende de una distribución social que define quiénes y en qué condiciones lo obtienen, con cierta independencia de su lugar en el espacio urbano (cobertura social). Depende de regulaciones sobre producción y consumo de esos bienes y condiciones económicas, sociales y culturales de quienes buscan su acceso. Estas se representan por el peso que para cada usuario tienen los costos de acceso y consumo sobre sus capacidades económicas. El resultado es una suerte de continuo, desde el acceso libre o restringido debido a condiciones económicas, sociales o étnicas, hasta la exclusión total.

En las sociedades capitalistas dependientes de América Latina

En América Latina, las condiciones estructurales del desarrollo capitalista dependiente implican, entre otros aspectos, una importante transferencia del excedente económico hacia otras sociedades y la consecuente limitación de la captación fiscal. A ello se agrega la debilidad de la redistribución por el Estado que, a lo largo de los años, resultó insuficiente para garantizar condiciones de bienestar. Sin duda eso ha condicionado los procesos de movilización y luchas sociales dirigidos a incidir en las políticas que orientan la distribución social y territorial de los bienes urbanos y, particularmente, de las IU.

En estas sociedades la urbanización es el resultado de una importante heterogeneidad de modalidad (Pírez, 2016a, 2016b). Por una parte, *producción mercantil*, orientada a la obtención de ganancia introduciendo el producto en el mercado para recuperar costos y realizar la ganancia. Su consumo requiere disponer de la cantidad de dinero suficiente (solvencia) para pagar el precio de mercado. Los bienes se producen para quienes son solventes y quienes no lo son no pueden acceder a ellos. Por otra parte, *producción desmercantilizada* por la intervención redistributiva del Estado, que disminuye costos (subsidiando la oferta) o incrementa la capacidad económica (solvencia) de los consumidores. También, *producción no mercantil* destinada al consumo directo, sin pasar por el mercado, que no se orienta a la obtención de ganancia ni requiere el pago monetario del precio. Debemos mencionar, aunque con una presencia menor, la *producción mercantil simple*.

Esas modalidades están presentes en la urbanización latinoamericana, siendo hegemónica la mercantil, mientras que la mercantil simple y la desmercantilizada son las menos relevantes. Dada la muy desigual distribución de los recursos sociales, una fuerte cantidad familias o grupos sociales están relativamente excluidos del acceso (regular) a la urbanización. Tienen a acceder por medio de modalidades no mercantiles, particularmente, por autoproducción. Se trata de incorporación de suelo y producción de vivienda, así como de autoproducción de infraestructuras, servicios y equipamientos de uso colectivo (Pírez, 2018).

Así comienza y se consolida la desigualdad: la población insolvente queda limitada a los espacios de menor calidad, alejados de la centralidad urbana. En palabras de Lefebvre (1969), fuera de “la vida social y política, donde se acumulan no sólo las riquezas, sino conocimientos, técnicas y obras (obras de arte, monumentos)” (p. 18).

Infraestructura, poder y gobernanza urbana

Las decisiones sobre la IU son el resultado de relaciones de poder que se concretan en definiciones que resultan de procesos de lucha por el control del espacio urbano y que ponen en juego la imposición de diferentes orientaciones de políticas públicas. Las IU son objetos políticos por su peso en

las dinámicas urbanas, en la inclusión o exclusión de la población, de sus bienes y su consecuente papel en la redistribución de las condiciones de producción y reproducción del capital y de la población en general, así como su impacto en las dinámicas de la naturaleza. Sus efectos dependen de procesos de orientación que se concretan en su diseño, producción, gestión y mantenimiento.

Esa orientación es resultado de la toma de decisiones políticas que definen el sentido de la planificación, producción y gestión de la IU. Decisiones que dependen de un sistema de relaciones de poder que se resuelven socialmente y se reconocen institucionalmente. Detrás de las IU y de cada uno de sus componentes, se encuentran relaciones entre actores gubernamentales (nacionales, intermedios, locales), empresariales (construcción, finanzas, inmobiliarios, industriales, etc.) y sociales (usuarios y no usuarios, organizaciones sindicales, territoriales, de género, organizaciones no gubernamentales, etc.), cuyo peso relativo se articula en la definición de orientaciones que podrían ser genéricamente identificadas como mercantiles, no mercantiles o desmercantilizadas.

Lo anterior permite hablar de gobernanza de la infraestructura. Gobernanza como modalidad de toma de decisiones políticas basada en un sistema de relaciones que supera a los aparatos gubernamentales: entre actores políticos institucionales y no institucionales, actores económicos capitalistas y no capitalistas, organizaciones sociales de base territorial o sectorial, grupos étnicos y organizaciones de género. Relaciones que se configuran con base en asimetrías por el control desigual de los recursos económicos y financieros y, particularmente, asimetrías de poder, tanto en sentido material (capacidad de fuerza) como cultural o hegemónico.

Podemos identificar modalidades de gobernanza: mercantil-privada-excluyente (ideológicamente neoliberal) y no mercantil-pública-incluyente (ideológicamente solidaria). Cada una con un particular sistema social de ciertos actores, sus relaciones, asimetrías y desequilibrios de poder.

Lo anterior se percibe en las diferentes calificaciones de las IU y de los servicios por ellas sostenidos: bienes comunes fuera del mercado, mercancías altamente reguladas o sin regulación especial. En esos cauces se mueven los intereses de la acumulación del capital, de la legitimación social, así como las necesidades de la reproducción social. Esto se vuelve más comple-

jo con la creciente influencia de la financiarización que, entre otros efectos, tiende a *sustituir* los componentes concretos de la IU por *papeles* que las representan. Derivados que circulan permitiendo la obtención de ganancias.

Con las políticas de bienestar, se consideró que las IU eran una tarea prácticamente exclusiva de los aparatos estatales que socializaban su producción y se responsabilizaron de su oferta y acceso. Las características económicas de esos bienes parecían hacerlos depender de la intervención del Estado.

Con la reestructuración neoliberal se modificaron las condiciones de participación de los capitales individuales. Por una parte, las transformaciones asociadas a las Tecnologías de Información y Conocimiento (TIC) permitieron que las infraestructuras y servicios de telecomunicaciones, energía y saneamiento (agua y recolección y tratamiento de residuos) especialmente, se presentasen como posibilidades poco exploradas de ganancias y acumulación. Pero, fundamentalmente, como consecuencia del predominio del sector financiero, no son ya los Estados quienes tienen acceso directo a los grandes volúmenes monetarios, sino el capital privado que controla y orienta los flujos de acuerdo con su lógica de obtener grandes ganancias con base en una fuerte movilidad entre sectores y geografías.

Esas nuevas tensiones no dependen solamente de los cambios tecnológicos y económicos. Son parte de una nueva gobernanza (neoliberal) que fue imponiéndose, por lo menos, desde inicios de los años ochenta del siglo pasado (Pírez, 2018).

Gobernanza empresarialista de la IU

Con el proceso de empresarialización, el capital privado tiende a dirigir la urbanización y, por lo tanto, la producción de IU. El predominio de decisiones técnico-económicas produce un desplazamiento de la naturaleza política de la IU. Sin embargo, no disminuye la presencia del poder. Además del peso económico y financiero de las grandes empresas involucradas, la generación de un consenso tecnocrático y mercantil (austeridad, eficiencia, privatización) legitima la orientación hegemónica con la empresarialización de la urbanización. La subordinación de los procesos estatales (públicos) suele ser el resultado de los efectos de crisis económicas y financieras y de la consecuente necesidad de financiamiento de los

gobiernos locales (intermedios y nacionales), que se ven presionados por los organismos internacionales de crédito. Pero no solamente las crisis han llevado al predominio de la empresarialización en las ciudades de América Latina. En Brasil fue parte de los arreglos para la realización de los soportes materiales del campeonato mundial de fútbol (2014) y de las Olimpíadas (2016) (Gordilho Souza, 2018). Esas grandes obras operaron de manera análoga a las crisis en la imposición de necesidades de financiamiento.

El instrumento central en la nueva gobernanza de la IU es la asociación público-privada (APP). En ella, en definitiva, el Estado responde por las cargas financieras que implica la construcción de la IU, siendo el garante de las deudas asumidas. Por esa razón, las evaluaciones de los proyectos realizados por ese medio, particularmente en Europa, son negativas, indicando que por lo general los costos terminan superando los de las operaciones realizadas de manera tradicional con la gestión de la producción de las IU por parte del Estado (Zaballa, 2018).

¿Existe una gobernanza popular de la IU en las ciudades de América Latina?

La lucha social por el espacio es, primordialmente, lucha por el suelo y las IU. ¿Cómo se consiguen en nuestras sociedades estos dos bienes de la urbanización? Como vimos, son tres los procedimientos: *solvencia económica* (mercantil), *política social* (desmercantilización), *acceso no mercantil* (auto-producción). Salvo la primera, que solamente requiere capacidad económica, las otras dos implican en alguna medida acciones sociales de lucha por la ciudad. La primera acción es la ruptura del consenso neoliberal. A partir de allí, la alternativa parece relacionarse con la concepción de las políticas de urbanización (vivienda e IU) como políticas sociales orientadas a la reproducción ampliada de la sociedad urbana. La fuerza y los recursos sociales de la urbanización por autoproducción pueden ser articulados con estas políticas.

Más allá de esta simplificada formulación, es evidente que es preciso definir una nueva gobernanza, comenzando por la consolidación de nuevos principios para su orientación: distribución, justicia territorial, solidaridad, etc.

Pensar las IU en términos de una mirada global.

La IU, en tanto componente del proceso de urbanización, proyecta el futuro desde el presente, a la vez que acompaña las transformaciones de la urbanización. Esto se debe a la articulación de sus dimensiones (económicas, políticas, sociales, tecnológicas, culturales, ambientales, étnicas y de género) que giran en torno a un componente material: la producción (económica) de los soportes físicos. Un simple ejemplo es la infraestructura vial, que actualiza el territorio o lo deja en suspenso; algunas áreas se incorporarán, otras quedarán, por ahora, fuera del proceso de urbanización; o bien, modificarán su significación social y económica o, por ahora, no lo harán.

Ante todo, hagamos explícito algo constante en el texto: el efecto de las IU en el funcionamiento social de la ciudad depende de la orientación con la que sean construidas y, sobre todo, gestionadas. Así, por ejemplo, los sistemas viales pueden concentrar las ventajas urbanas o descentralizarlas, o pueden facilitar o dificultar el acceso a los servicios de salud. Pueden contribuir a que una ciudad sea más integrada e igualitaria, o lo contrario. Y cuando hablamos de orientación hablamos de política, de poder, de resolución en campos de relaciones de fuerza.

Si miramos las actuales IU desde una perspectiva más amplia de la que se viene utilizando actualmente encontramos huecos importantes. Veamos algunos.

Sobre la distribución territorial de las IU

Las IU se concentran en unas pocas ciudades de cada país y, en muchos casos, en una en particular. Los centros menores cuentan con elementales e insuficientes infraestructuras y servicios. Un ejemplo es la desigual condición de los sistemas de salud, como se vio con la desigual distribución de respiradores durante la pandemia.

La limitación de los recursos del Estado es estructural en nuestras sociedades de capitalismo dependiente. Por ello, la infraestructura tiende a ser producida en donde se *aprovechará* mejor (económicamente), generando, manteniendo y ampliando la concentración territorial (Jaramillo, 1988).

A nivel intraurbano deben tenerse en cuenta las relaciones con el sistema inmobiliario, la actualización de tierras para el crecimiento urbano y la valorización diferenciada del suelo. Así, tal distribución de las infraestructuras consolida o crea desigualdades: lugares con oferta de todas las infraestructuras y servicios, y lugares con pocos y de mala calidad. Estas diferencias no solamente tienen consecuencias sobre el mercado inmobiliario, sino sobre la orientación de la ciudad en términos de inclusión/exclusión, ya que deja a muchos ciudadanos fuera de las atenciones mínimas que, más allá de sus limitaciones generales, ofrece cada ciudad.

Sobre algunas condiciones de infraestructuras sectoriales

Las actividades de *cuidado y reproducción* no cuentan con infraestructuras adecuadas, suficientes y desconcentradas territorialmente, sino que, como dijimos, tienden a ser abandonadas hacia la vida privada y doméstica. Suele ignorarse que esas actividades necesitan de un sostén infraestructural: salas maternas, lugares de recreación para adultos mayores, para personas con dificultades de movilidad, etc. Además, requerirían pasar de una infraestructura de salud encerradora a otra abierta, tanto por su localización (accesible y conectada) como por su diseño.

También deberían incluirse esas actividades en las IU en general. Es un hecho que no se ha universalizado la existencia de rampas para la movilidad en lugares públicos y menos aún privados, ni en los transportes.

Las infraestructuras de *movilidad urbana* apenas han logrado superar lo convencional. Es relevante la ausencia de componentes adecuados como veredas-aceras-banquetas que permitan el uso peatonal, incluyendo a quienes tienen dificultades de movimiento, recuperando esos espacios del uso de los automotores. Incluimos bicisendas, senderos escolares, facilidades para acceder a los principales objetivos urbanos caminando. Poco se han adecuado los sistemas convencionales de transportes de personas. Se requiere el uso de energías no contaminantes, redes de tranvías, racionalización de rutas, líneas y recorridos, etc.

Otro componente es la *seguridad*, tanto en el uso de los medios de movilidad, como en particular en los espacios públicos en general. El alumbrado público ya es considerado importante y debería estar distribuido en

ese sentido. Las redes de puntos de comunicación de emergencias también deberían ser parte de los espacios públicos.

El uso de la ciudad implica el ejercicio de la *sociabilidad* y, por lo tanto, la necesidad de ofrecer condiciones físicas para que ello sea natural y satisfactorio. Lugares de encuentro o reunión. No solamente existencia de plazas y parques, sino de un mobiliario adecuado como bancos y mesas, distanciados para combatir las pandemias. Lugares de reunión en las calles, que son desocupadas de automóviles. Utilizar espacios semipúblicos para ello. En fin, ofrecer una infraestructura de descanso y sociabilidad no mercantilizada.

Las *comunicaciones* son un componente esencial de las actuales ciudades, no solamente desde una perspectiva económica sino como parte del desarrollo social en sentido amplio. Las redes que sostienen esos servicios están desigualmente distribuidas en los territorios nacionales y en las ciudades. Teléfonos de línea y celulares, redes de Internet y de TV son la base que permiten el uso de las TIC a todos los ciudadanos, en función de su cobertura y de su definición y acceso como servicios públicos. Por otro lado, todo eso depende del acceso a la energía eléctrica. El acceso a los servicios en general depende de la movilidad. En los últimos años también de la comunicación. Es relevante la virtualidad de la educación y su dependencia de las redes telefónicas y de Internet.

Las IU también tienen importancia en la atención de las condiciones de la *naturaleza*. Más allá del control de la contaminación en los transportes, las redes de agua y saneamiento y los servicios de residuos sólidos, puede hablarse de la infraestructura verde que ofrecen parques y plazas. Pero no tiene por qué limitarse a esos lugares, sino que podría incluir a la ciudad toda: calles, baldíos, edificaciones públicas, etc. La ciudad puede estar cubierta de pequeños lugares de encuentro y socialización y de juegos infantiles en lugares *verdes*, aún en donde el suelo sea la mera tierra. Es necesario distribuir territorialmente esos espacios.

Por último, las condiciones *económicas* y el uso de las infraestructuras. Si bien los Estados se hacen cargo de la producción de la infraestructura, ¿cómo se financian esas producciones? Hay dos posibilidades: los recursos de la recaudación fiscal o el endeudamiento, nacional o internacional, privado o público. Como sabemos, el Estado es el único actor que opera económicamente sin necesidad de obtener ganancia, ya que lo hace con

base en el impuesto. Puede producir subsidiando los productos para su accesibilidad amplia.

En nuestras sociedades, como vimos, la salida de parte importante del excedente limita, entre otros aspectos, la recolección fiscal. De allí que difícilmente existan recursos suficientes en las diferentes escalas estatales y sea necesaria otra modalidad de financiar. Modalidad que, muy probablemente, terminará castigando los presupuestos familiares.

Qué significa entonces, decir que se trata de servicios públicos. ¿No son acaso bienes comunes que no excluyen a nadie que los necesita?

¿Quiénes deben pagar por los servicios (desarrollo de las infraestructuras y de los servicios propiamente)? El tema es difícil y conflictivo. ¿Los usuarios? ¿Los empleadores? ¿Los gobiernos locales, intermedios o nacionales? ¿Una combinación de todos ellos?

Ahora bien, más allá de la limitación del excedente disponible, ¿corresponde la recaudación fiscal con el nivel de desarrollo de nuestras sociedades? Hay una pista en ese sentido: Latinoamérica es el lugar más desigual del mundo. No es por cierto una mala hipótesis suponer que los sistemas fiscales no son lo suficientemente redistributivos como deberían serlo (además hay datos comparativos). También podríamos preguntar cómo se distribuyen los recursos estatales. ¿Cuáles son sus criterios y hacia dónde va el flujo más importante? ¿Hacia la reproducción del capital o hacia la reproducción de la sociedad?

La mayor parte de las necesidades-exclusiones que hemos mencionado se vinculan, directa o indirectamente, con las condiciones socioeconómicas de la población. En términos urbanos es el lugar de los asentamientos precarios (villas miseria, favelas, barrios, ciudades perdidas, etc.). Allí se concentran las necesidades y la falta de recursos.

¿Qué hacer? ¿Cómo comenzar?

Lo primero es la lucha por un sentido común solidario y democrático. Tarea de conocimiento y comunicación. Recuperar la significación de lo público (lo común), incluirla en el sentido común social para sostener su influencia en la orientación de las políticas relativas a las IU (y en el con-

junto de políticas asociadas con las condiciones de vida de la población). Recuperar el papel de redistribución del Estado y el fortalecimiento de actividades productivas no mercantiles, y reconocer las actividades de reproducción y cuidado.

Proponer una orientación política para el acceso universal a los servicios. No es en principio una cuestión de propiedad de las unidades de producción. Sería muy sencillo si la propiedad estatal garantizara una verdadera orientación pública, pero hay evidencia en contrario. En definitiva, es una cuestión de poder y de gestión. Puede comenzar a concretarse con la formulación de adecuados procesos de regulación y, muy particularmente, de control institucionalizados con la incorporación de la participación social real.

Es también importante discutir sobre las formas de propiedad más adecuadas para esas transformaciones. La propiedad privada individual ha mostrado históricamente su limitación. Existen otras modalidades que permiten la producción y uso de los bienes y servicios mucho más cercanos al sentido de lo público (formas solidarias y cooperativas, por ejemplo).

Por fin, es el momento de cuestionar la mercantilización universal del capitalismo. Principalmente trabajar la no mercantilización de la fuerza de trabajo, tal vez desde la renta ciudadana universal y la del suelo, como desarrollo del derecho a la vivienda y la ciudad. Ambos en un contexto de vida digna.

Bibliografía

- Bassols, M. (2011). “Gobernanza: una mirada desde el poder”. En *Gobernanza. Teoría y práctica colectivas*, Bassols, M. y Mendoza, C. (Coords.): 7-35. Barcelona: Anthropos.
- Davis, J. (2011). “Repensando las redes, gobernanza como hegemonía”. En *Gobernanza. Teoría y práctica colectivas*, Bassols, M. y Mendoza, C. (Coords.): 37-65. Barcelona: Anthropos.
- Gordilho Souza, A. M. (2018). Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*, 20(41), 245-265.

- Harvey, D. (2007 [1989]). “De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío”. En Harvey, D. *Espacios del capital. Hacia una Geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Hackworth, J. (2007). *The Neoliberal City, Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jaramillo, S. (1988). Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico. En Cuervo, L.M., Jaramillo S., González, J.I. y Rojas, F. (Coords.) *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*. Bogotá: CINEP.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Editorial Península.
- Pírez, Pedro (2020). “Infraestructura, vivienda y metrópoli”. En *Repensar la Metrópoli III. Tomo I Planeación y Gestión*, Eibenschutz, E. y Carrillo, L. (Coords.): 549-566. Ciudad de México: ANUIES-Universidad Autónoma Metropolitana.
- Pírez, P. (2018) Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina. *Revista de Geografía Espacios*, 8(15), 67 - 93.
- Pírez, P. (2016a). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *Quid* 16,(6), 131-167.
- Pírez, P. (2016b). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorios*, (34), 87-112.
- (2009). *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires.
- Valli, P. (01 de septiembre de 2020). El trabajo ‘no pago’ de cuidado aporta el 15,9% del PBI, más que industria y comercio. Diario Perfil. <https://www.perfil.com/noticias/economia/trabajo-no-pago-cuidado-aporta-15-9-porcentaje-pbi-industria-comercio.phtml>
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955/1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Zaballa, C. (2018). ¿Es la PPP una bomba de tiempo? Informe Digital Metropolitano: 2018 septiembre. Fundación Metropolitana. <https://metropolitana.org.ar/idm/es-la-ppp-una-bomba-de-tiempo-columna-para-infobae/>