www.flacsoandes.edu.ec

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

Editora general: Paulina Cepeda

El futuro de las ciudades

Universidad Nacional Autónoma de México
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
UFRJ
MU
MAESTRIA EN URBANISMO
Facultad de Arquitectura de Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional del Córdoba, Argentina
FLACSO
ECUADOR

© 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
Pedro Abramo, Marcelo Corti, Patricia Ramírez Kuri y Fernando Carrión M,

Metrópolis globales

Las ausencias en nuestros análisis 29
Saskia Sassen

París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza
Viejos problemas y nuevos desafíos 45
Marie-France Prévôt-Schapira

Ciudad de México
Espacio público y neoliberalismo urbano
en tiempos de pandemia 61
Patricia Ramírez Kuri

La gobernanza de las metrópolis y los desafíos
de la inclusión: la trayectoria de São Paulo 89
Eduardo Marques

Trayectoria, transformaciones e incertidumbres
de la ciudad de Chicago a través de los cambios
de régimen socioeconómico del capitalismo 107
John Jairo Betancur

Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje
de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro 125
José María Ezquiaga

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl 151
Federico Poore

Informalidad urbana en Corea del Sur 169
Pedro Abramo y Arantxa Rodriguez

Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos 201
María Mercedes Di Virgilio

Metrópolis continentales

Santiago, la pandemia neoliberal 215
Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez

Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana 235
Óscar Alfonso Roa

Montevideo, memoria y futuro 251
Mariano Arana y Salvador Schelotto

Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades 263
Magela Cabrera Arias

Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla 287
Carlos Mascareño Quintana

Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI 303
Jean Roch Lebeau

Quito: crónica de una crisis anunciada 321
Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda

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
Benny Schvarsberg y Neio Campos

Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible 365
Luis Alfonso Herrera

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguai: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant'Ana do Livramento e Rivera 393
Letícia Núñez Almeida y Camilo Pereira Carneiro

Centro, periferia y fuego *Córdoba en discusión* 409
Marcelo Corti

Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19 425
Juan E. Cabrera, José Martínez, Carla Quezada y Margoth Salazar

Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local 447
Ana Raquel Flores

Debates centrales

La ciudad neoliberal en América Latina 465
Fernando Carrión M.

Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano 493
Samuel Jaramillo

La Ciudad por Partes El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina 509
Fernando Díaz Terreno

Pensar la infraestructura urbana en América Latina 519
Pedro Pírez

Producción social del hábitat en América Latina 533
Enrique Ortiz

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
María Mercedes Di Virgilio y Alejandro Lorences

Debates emergentes

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria 571
Yutzil Cadena

Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana..... 579
Vladimir Morales

Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor 589
Karina Borja

Turismo urbano y COVID-19 605
Víctor Llugsha G.

Pandemia y Ciudades de Frontera..... 613
Francisco Enríquez Bermeo

¿Hacia dónde vamos?..... 623
Valeria Reinoso Naranjo

Presentación

En FLACSO sede Ecuador el equipo Polis.tic Lab inició una alianza con UNAM, UFRJ y MU-UNC, a través de los profesores Fernando Carrión, Patricia Ramirez Kuri, Marcelo Corti y Pedro Abramo. Una de las actividades desarrolladas fue el Seminario Internacional denominado El futuro de las ciudades ¿Dónde estamos, dónde vamos? De esa experiencia nació la necesidad de construir una memoria del proceso, que parta de la sistematización de los aportes provenientes de varios expertos/as y académicos/as. El objetivo es sistematizar, difundir y estimular la investigación sobre temas urbanos con un sentido crítico y multidisciplinario, de tal manera de analizar y debatir el estado actual y futuro de la planificación de las ciudades, desde un sentido teórico y de estudio de casos.

En esta ocasión se presenta el Libro El futuro de las ciudades. En este volumen se tiene la visión y voz de aproximadamente 40 académicos/as y expertos/as urbanos; que han analizado y han sido parte de procesos de planificación urbana.

Este objetivo ha sido alcanzado con la colaboración de los autores de cada uno de los artículos expuestos en este volumen, a quienes la institución les extiende su gratitud y les invita a seguir aportando en beneficios de la sociedad.

Felipe Burbano de Lara
Director FLACSO-Ecuador

Introducción

El futuro de las ciudades

Fernando Carrión M., Marcelo Corti,
Patricia Ramírez Kuri y Pedro Abramo

La pregunta sobre el futuro de las ciudades es una cuestión recurrente a lo largo del proceso civilizatorio. Aunque los intentos de respuestas teórica y práctica sean abundantes a través de siglos de historia, la pregunta vuelve a estar presente en todos los momentos de crisis por la que pasa nuestra sociedad. La pandemia del covid-19 y la crisis social, sanitaria, económica y cultural que ha producido en los primeros años de la segunda década del siglo XXI, confirma esa recurrencia histórica al recolocar en la agenda del debate público la pregunta sobre si nuestras ciudades serán las mismas en el mundo post covid, o si los efectos de la pandemia van a precipitar cambios estructurales en las ciudades y en la vida urbana.

Reflexionar sobre el futuro de la ciudad, y en particular sobre la ciudad post-covid 19 reafirma que la ciudad forma parte del proceso histórico, y su propia historia, la historia urbana, condiciona y está condicionada por una gran variedad de procesos geográfico-históricos, y sus manifestaciones en la micro-historia y la estructura social y sus instituciones. Esas transformaciones urbanas que articulan los conflictos de interés de clases y los grupos sociales, y que reconfiguran el territorio de las ciudades, se encadenan a lo largo del tiempo bajo la consigna de los cambios que vinculan las estructuras sociales y materiales del pasado/presente hacia proyecciones y proyectos de futuro. Así, la pregunta sobre el futuro de la ciudad pone en marcha una interrogación de naturaleza histórica sobre las trayectorias urbanas donde el peso y las inercias del pasado condicionan su presente y, abren o cierran oportunidades de futuro.

Poniendo en perspectiva la premisa de que interrogar el futuro de las ciudades es recuperar su trayectoria urbana, se unieron la Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba en el sur de América Latina, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en la región andina, el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en el norte y Centroamérica y la Universidad Federal de Río de Janeiro en el sureste del continente latinoamericano para organizar un ciclo de debates sobre el futuro de las ciudades desde una perspectiva latinoamericana. Este ciclo ha tenido como eje metodológico que el pensar el futuro de las ciudades es reflexionar de forma multidimensional e interdisciplinar sobre su trayectoria histórica.

A lo largo de los años 2020 y 2021 las cuatro instituciones académicas invitaron a un grupo de mujeres y hombres, académicos y gestores de ciudades de diferentes culturas y latitudes, para reflexionar sobre la trayectoria histórica de 24 ciudades y plantear cuáles serían sus principales retos de cara a su futuro. El resultado de esos seminarios que reunieron estudiantes, académicos, planeadores urbanos y dirigentes de asociaciones de la sociedad civil ha sido el libro que presentamos con más detalle en los siguientes párrafos.

Las 24 ciudades que han sido objeto del ciclo de seminarios fueron elegidas como ciudades representativas de la diversidad urbana en América Latina, Europa, Estados Unidos y el sudeste asiáco, y el debate sobre ellas nos permite visualizar un conjunto de situaciones sobre las múltiples posibilidades de futuro de las ciudades en los tiempos post-covid-19. Con la intención de servir de referente analítico complementario a la reflexión sobre las 24 ciudades establecemos otros dos bloques temáticos y conceptuales: el primer bloque conceptual es definido por 4 temas transversales centrales y el segundo bloque por 7 temas transversales especializados.

De las 24 ciudades elegidas que presentamos en ese libro, 17 están en América Latina, 3 en Europa (Londres, París y Madrid), 3 en Estados Unidos (Nueva York, Chicago y El Paso) y una en el sudeste asiático (Seoul). En la interrogación sobre el futuro de las ciudades, adoptamos una perspectiva latinoamericana desde el Sur global. En ese sentido, las ciudades de Europa, Estados Unidos y del sudeste asiático que presentamos sirven como una referencia de la trayectoria y transformaciones ocurridas en las ciudades del Norte Global, y nos sirven de contrapunto para reflexionar

sobre las similitudes y diferencias en relación a las ciudades del continente latinoamericano.

Las ciudades que analizamos a lo largo del libro son de 17 países diferentes, y están clasificadas en 3 grandes bloques: metrópolis globales (Nueva York, Londres, París, Ciudad de México, Sao Paulo, Chicago, Madrid, Seúl y Buenos Aires); metrópolis continentales (Bogotá, Santiago de Chile, Montevideo, Caracas, Ciudad de Panamá, Guatemala, Quito) y ciudades intermedias (Brasilia, Ciudad Juárez, El Paso, Livramento, Rivera, Córdoba-Argentina, Cochabamba y Asunción). En términos metodológico y de presentación, la organización en los 3 bloques permite al lector una perspectiva comparativa sobre la trayectoria de cada una de las ciudades en un marco de relativa similitud de escala y funcionalidad urbana, aunque las experiencias históricas de cada una de las ciudades sean reveladoras para establecer las diferencias entre ellas y sus singularidades urbanas. Nuestra intención es ofrecer al lector una posibilidad de lectura comparativa de las 24 ciudades que identifique sus similitudes y diferencias teniendo como referente común sus posibilidades de futuro.

Identificamos 4 temas centrales que estructuran el debate sobre el futuro de las ciudades (la teoría crítica del mercado, la producción social del hábitat, la infraestructura urbana y la ciudad neoliberal en América Latina) y 7 temas específicos que señalan algunos de los retos importantes que evaluamos en los proyectos estratégicos para el futuro de las 24 ciudades objeto del debate del libro (planificación, ciudadanía, derechos, paisaje, frontera, obsolescencia, turismo). Esta agenda temática minimalista ofrece al lector algunas claves conceptuales y analíticas de lectura para los capítulos sobre las 24 ciudades.

* * *

La discusión sobre la escala y el rol de las ciudades es una de las más complejas y estimulantes de la actualidad, tanto en la literatura como en la gestión urbanística. Los tres capítulos iniciales de este libro están dedicados precisamente al análisis de tres categorías de ciudades: metrópolis globales, metrópolis continentales y ciudades de intermediación; todas ellas, en el contexto particular de la pandemia y post-pandemia de la COVID-19.

A lo largo de la historia, diversas teorías han intentado explicar la localización y distribución de las ciudades en su contexto regional: aquellas fundadas en la concepción de la ciudad como centro de servicios y mercado de un hinterland agrario; las que consideran a la ciudad como centro de producción industrial y las revisiones teóricas sobre la ciudad como centro de servicios terciarios. En las teorías que explican las economías de base agrícola predomina el esquema de un mercado (una ciudad) localizado en el punto central de una región o hinterland, dispuesto en sucesivos círculos concéntricos según su distancia al centro. En una región plana y homogénea en población, calidad del suelo, topografía, etc., este esquema tiende a formar una red de ciudades dispuestas en cuadrícula, cada una con su mercado. Esta es la teoría de Von Thunen, desarrollada para Alemania en el siglo XIX. Christaller, en la década de 1930, la reformula hacia una disposición, desarrollada unos años más tarde por Losch, en la que las ciudades forman una serie de tramas hexagonales de distinto tamaño, acorde a la escala del mercado y a la variedad de productos que cada hinterland puede encontrar en él.

Alfred Weber, establece en 1909 las bases de una teoría que analiza los efectos de la distancia en la localización de las unidades productivas. Weber hace hincapié en las distancias a los centros de producción o extracción de materias primas, en las economías externas asociadas a las ciudades, en la posibilidad de procesar productos en los puntos de ruptura de cargas y en el carácter de la ciudad como mercado en el que se realizará la venta de los productos fabricados. Los análisis posteriores incorporan conceptos de solución al problema de la distancia, efectos gravitacionales de la aglomeración, y la idea de rango y tamaño (en donde el producto se mantiene constante entre el rango de una ciudad en la jerarquía nacional y su población). Zipf, quien postuló este último modelo, recopiló también los distintos modelos gravitatorios, donde la interacción entre ciudades se explica en función de los costos y dificultades de superar las distancias. Walter Isard, en la segunda posguerra, describe una serie de métodos que permiten integrar todos estos factores y, no menos importante, la diversidad geográfica que en la realidad tienen las fuentes de insumos y las áreas de mercado.

Estas teorías son fuertemente criticadas desde una óptica marxista y desde la teoría de la dependencia. José Luis Coraggio, en los ochenta, las cuestiona como productos de la visión neoclásica de la economía. Corag-

gio sostiene que estas teorías olvidan el componente social, históricamente determinado, del capital y de las relaciones de clase que éste genera. Y cuestiona los intentos "espacialistas" de explicar el territorio como un proceso ajeno a las relaciones y conflictos sociales, propio de teorías como la de los polos de desarrollo en boga durante el desarrollismo.

La propia realidad de la producción post-fordista (la baja en los costos del transporte, la internacionalización y apertura de la economía, y la utilización de mano de obra a bajo precio para la producción de determinados insumos y productos) pone en crisis las teorías de la primera mitad del siglo XX. Ya en 1973 Milton Santos advierte sobre la caducidad del concepto de hinterland en una economía globalizada. Por otro lado, la fuerte primacía de algunas ciudades en sus contextos regionales (tanto en países desarrollados como subdesarrollados) cuestiona seriamente las bases del modelo de rango y tamaño. Es el caso de París, Tokio, Nueva York y Londres, pero también el de San Pablo, Ciudad de México y Buenos Aires. En algunos casos, como en Tokio, esta primacía se intentó reprimir durante algunos años, hasta que finalmente se prefirió aceptarla y ordenar el crecimiento y desarrollo de la metrópolis principal del país. En otros casos, como el francés o el inglés, se aplican políticas de desconcentración polarizada (las new towns de las décadas del cincuenta al setenta, o el estímulo a ciudades intermedias). En su libro clásico La ciudad global, Saskia Sassen considera que estos fenómenos de globalización y crecimiento de la economía tienden a fortalecer el papel de los centros urbanos tradicionales, y en particular las llamadas ciudades globales: Nueva York, Londres, Tokio (otra interpretación es que estas ciudades en realidad constituyen una sola e integrada "ciudad global"). Sassen explica este fenómeno en el formidable crecimiento del sector de servicios a la producción: finanzas, seguros, negocios inmobiliarios, diseño, publicidad, etc. Estos sectores siguen dependiendo de las economías de aglomeración que se producen en las grandes ciudades y, por lo tanto, determinan procesos de recentralización y gentrificación en estos centros históricos ("la dispersión territorial de las actividades económicas contemporáneas genera necesidades crecientes de control y administración centrales"). Contribuyen además a la fragmentación, ya que son sectores que tienden a generar empleos de altos y bajos salarios, sin escalas medias.

Al decir de Ilya Prigogine, "el problema de las ciudades ilustra claramente el nuevo paradigma de las ciencias: el de la auto-organización, que incluye necesariamente las bifurcaciones, las fluctuaciones". Esta visión, derivada de la teoría del caos, considera que las formas urbanas son construidas "involuntariamente" por el juego de actores que ajustan continuamente su comportamiento en función de las interacciones que se producen entre ellos mismos y los cambios de condiciones que intervienen en el entorno de la ciudad. Estas aproximaciones mantienen, de todos modos, el análisis de las ciudades en dos niveles de interpretación: aquel que valoriza la proximidad y las relaciones de distancia, y aquel que valoriza la situación de las ciudades dentro de una red territorial.

Implícita o explícita, durante muchos años fue habitual en el urbanismo la discusión sobre el tamaño "óptimo" o ideal de las ciudades. Tras las posturas más antagónicas era fácil detectar algunos "sentidos comunes" imperantes y aún hoy presentes: por un lado, el que asocia la gran ciudad a la metáfora bíblica de la gran ramera de Babilonia y reivindica la tranquilidad y espíritu comunitario de las pequeñas ciudades o, mejor aún, las aldeas o la ruralidad. Por otro, la gran ciudad como metáfora del progreso técnico y social, como espacio de libertad personal y autonomía cultural. Con casi todo de ideología y casi nada de sustento técnico (ni siquiera político), estas posiciones apuntalaron políticas de uno u otro signo entendidas como planificación territorial o, más pomposamente, geopolítica.

Esas cuestiones conllevan en realidad una delicada y muy aleatoria mezcla de elecciones individuales, condicionamientos socio-económicos, incentivos y restricciones políticas y, especialmente, circunstancias ambientales. La actitud más razonable frente a esta cuestión parece entonces invertir la pregunta, que ya no es cuál es el tamaño óptimo sino cómo es posible que las personas y los colectivos que lo integran voluntariamente puedan elegir las condiciones en que quieren usar el territorio y vivir de acuerdo a sus preferencias. Esto implica tanto asegurar condiciones de tranquilidad, contacto con la naturaleza y posibilidad de identificación personal en las grandes ciudades, como asegurar el disfrute de amenidades, atributos y servicios urbanos de carácter habitualmente metropolitano en las pequeñas. Implica, en definitiva, considerar el territorio como un sistema integrado.

Josep Maria Llop Torne resulta especialmente instructivo sobre el carácter de "ciudades intermedias": lo que define a una ciudad de esas características no es su dimensión sino su rol de mediación con el territorio: "frente a las funciones de centralidad y singularidad de las grandes ciudades, las ciudades intermedias ofrecen otras, diversidad e intermediación, mucho más próximas a la realidad urbana integrada a sus territorios". Superando la noción de jerarquía de centros, estas ciudades adquieren sentido como nodos de articulación entre el territorio y el mundo globalizado.

En el otro extremo aparecen las llamadas megaciudades de diez millones o más habitantes, con las características que había expresado Lewis Mumford con la idea de "megalópolis". Son en algunos casos redes de ciudades preexistentes que se relacionan en su expansión y se organizan sobre tejidos o ejes infraestructurales o ambientales; en otros casos son producto de una expansión descomunal de un núcleo urbano original, que absorbe territorio rural o natural y otras ciudades menores preexistentes.

El cambio cuantitativo en población y extensión territorial genera cambios cualitativos en los hechos urbanos que, por lo tanto, requieren tratamientos específicos. Y en especial, priorizar la unidad esencial del hecho urbano como modo de vida hegemónico de nuestro tiempo y el derecho universal al disfrute de los atributos y servicios urbanos como marco político de cualquier actuación territorial.

La pandemia del COVID-19 y la crisis climática introducen nuevos parámetros y debates sobre estos problemas teóricos y prácticos del análisis urbano. Como señalaba Aldo Rossi, las catástrofes no generan de por sí nuevas condiciones en las ciudades, sino que, en general, aceleran o evidencian conflictos preexistentes. Densidad, dispersión, hacinamiento, consumo de recursos, impactos sobre el territorio y las personas son algunas de las cuestiones sobre las que la emergencia arroja una nueva luz y, también, nuevos interrogantes.

* * *

Con esta inquietud se abre la interrogante ¿dónde estamos, adónde vamos? que orienta las reflexiones del Seminario que inició un espacio de debate, de intercambio de conocimiento y de saberes sobre lo que ocurre y

cómo ocurre en las ciudades del segundo milenio. Las cuarenta y un voces reunidas en esta obra colectiva analizan en forma crítica y desde distintos enfoques disciplinarios, conceptuales y metodológicos, las profundas transformaciones de las ciudades y la condición social y espacial de realidades urbanas, económicas y político culturales muy diferentes entre sí. Estas ciudades comparten procesos sociales –globales, continentales, regionales, locales–, que producen en el espacio de lugares fenómenos contrapuestos que se entrelazan, en circunstancias particulares y con la intervención de actores sociales, a través de formas de urbanización, de participación, de resistencia ciudadana, de gestión y de gobierno, inscritas en entornos locales, metropolitanos y regionales. En esta vertiente de discusión, se define la estructura de esta obra en cinco grandes líneas temáticas. Tres capítulos ya mencionados que abordan Ciudades globales, Ciudades Continentales y Ciudades de Intermediación respectivamente. Y, dos capítulos finales, uno que reúne reflexiones sobre Debates centrales, en torno a mercado del suelo urbano, producción social del hábitat, infraestructura urbana y ciudad neoliberal. Otro, el Futuro de las ciudades que recupera visiones especializadas derivadas de las contribuciones de moderadores de las sesiones del Seminario. La reflexión sobre el derecho a la ciudad y sobre el derecho de ciudad cruza transversalmente el libro que entre otras contribuciones despliega un conjunto de ideas para pensar y actuar en nuestras ciudades desde un enfoque multidimensional e impulsar un cambio de paradigma en la comprensión de lo urbano.

Con esta idea, el propósito de este libro colectivo es pensar la ciudad como un todo, lo que plantea desafíos al urbanismo, a la sociedad, a las instituciones de planificación, de gobierno y al Estado para comprender la complejidad de las relaciones y realidades sociales, culturales, políticas y económicas que definen el orden urbano y que se expresan en los lugares que habita la gente, en las formas de usar, de percibir y de disputar el entorno construido. Entre estos desafíos destaca de una parte la relevancia de reconocer la condición de inestabilidad y de heterogeneidad de la experiencia urbana contemporánea en la que se entrelazan anhelos, creatividad, necesidad, desconcierto y destrucción. Esta condición que comparten ciudades muy distintas, se manifiesta en fenómenos de desigualdad, de precarización del empleo, de degradación ambiental y de la tierra urbana;

en acciones de privatización de bienes comunes, de despojo, de expulsión y de violencia; en sentimientos de miedo e incertidumbre. Ya Saskia Sassen ha señalado que ciudades, regiones y países enfrentan una "…escalada de la destrucción de la biósfera en todo el globo, el resurgimiento de formas extremas de pobreza y brutalización donde pensábamos que habían sido eliminadas o estaban en vías de desaparición (Sassen, 2015:23).

De otra parte, las profundas transformaciones urbanas, ocurridas en las últimas décadas de globalización neoliberal, también han alterado el significado de los conceptos con los que interpretamos la realidad y que usamos como herramientas de análisis en la investigación social. El sentido mismo de la palabra "ciudad" se ha modificado como idea, como categoría, como experiencia y como proyecto. Así también las categorías con las que se articula y se explica su contenido: ciudadanía, sociedad, espacio social, espacio público, espacio privado, gobierno, Estado, cultura, planificación, política, democracia, política urbana, derechos, entre otras. En este cambio de "época", el conocimiento de las ciudades se ha ampliado a través de estudios de las formas de apropiación del suelo urbano, de los sistemas de movilidad y de transporte, de los modelos de urbanización y de gestión, de gobernabilidad y de gobernanza, de las condiciones adecuadas o no de la vivienda, de la degradación ambiental, de la desigualdad, la inseguridad y la violencia de género; de la participación social en asuntos públicos, de las políticas urbanas y los conflictos por los derechos, por mencionar algunos temas. Se ha desplazado sin embargo, pensar la ciudad como un conjunto complejo que configura en sus estructuras, en sus formas y en sus actividades, un sistema no lineal, marcado por la diversidad, la desigualdad y la conflictividad en la producción del orden social urbano en contextos centrales o periféricos, de frontera regional o internacional.

En la actualidad, aún son escasos los estudios que abordan a las ciudades en forma sistémica e integral con las oportunidades, innovaciones y problemáticas que despliegan. La crisis actual de la ciudad como lugar de extrema riqueza y bienestar para una proporción minoritaria de población mientras más de la mitad de los habitantes parte de los habitantes carecen de opciones para mejorar las condiciones de bienestar, ha sido enfatizada por la pandemia causada por el virus Covid 19, que como lo discute esta obra, despliega la segregación socio-espacial, la desigualdad y la pobreza.

¿Cómo a partir de los factores y actores que producen y transforman el espacio social, la ciudad se habita, se gobierna, se degrada, se reconstruye y adquiere significados contrapuestos asignados por miembros diferentes de la sociedad urbana?

Según Richard Sennett, "…la manera en que la gente desea vivir debería expresarse en la manera en que se construyen las ciudades", pero afirma que la realidad de las ciudades está permeada de contradicciones que no solo revelan las tensiones entre lo vivido y lo construido sino que despliegan una diversidad de significados que amplían la experiencia urbana y plantean el reto de comprender la ciudad como sistema abierto (Ibid, 2019:11). Explica este autor, que las ciudades en la actualidad son cerradas en el sentido de que en el enorme crecimiento urbano ocurrido en el norte, pero sobre todo en el sur global, las grandes empresas financieras, inmobiliarias y de construcción experimentan con la forma de grandiosas arquitecturas multifuncionales y autosuficientes en el interior pero, cerradas a la interacción con el exterior, con la ciudad y su influencia. Esta situación –agrega–, expresa también lo que ocurre con las transformaciones e innovaciones tecnológicas que en las últimas décadas han transitado de la apertura al cierre que se refleja en el poder de un limitado número de agentes públicos o privados con potencial de influir y dominar a través de plataformas. Facebook, Google, Amazon, Intel, Apple, representan "la era cerrada de internet", a través del monopolio de producción de máquinas y programas responsables de "la extracción masiva de información…cada vez más personalizada y con mayor capacidad de control…" (Ibid, 2019:21).

La transformación de la geografía y del paisaje urbano de las Ciudades Globales, Continentales e Intermedias, exhibe la profunda desigualdad social y de género que se enfatiza impulsada por el orden económico de capitalismo flexible, la alteración de la relación entre centralidades desarrolladas y periferias devastadas. La crisis de la idea de lo urbano aparece en la relación entre lo público y lo privado que la pandemia devela dramáticamente en términos de hábitat y vivienda; de desarrollo urbano y derechos humanos quebrantados. Al reconocer que las distintas ciudades se globalizan y pensar la meta-geografía jerarquizada que las representa y que se ha configurado en las últimas décadas, Saskia Sassen afirma que para comprender lo que ocurre realmente necesitamos cambiar nuestra perspectiva y reconocer

que lo que parece fijo y anclado al lugar en el nivel de la materialidad local, de hecho es altamente móvil al nivel del capitalismo global. Y en efecto, argumenta que la privatización generalizada implica que las ganancias se pueden obtener de un extenso repertorio de elementos sobre los que actúa el capital financiero que es una de las formas más flexibles de control sobre una diversidad de condiciones y capacidades. De aquí la importancia de la participación social, de la reconstrucción de lo colectivo y de la demanda de hacer públicas las grandes inversiones y los actores que las impulsan y que intervienen en la transformación del entorno construido.

Esta línea de reflexión nos conduce a pensar en el diseño, construcción, planificación y gobierno de las ciudades. Pensar si las lógicas y criterios que orientan a quienes realizan estas tareas, consideran las diversas dimensiones de la realidad de quienes usan, habitan y trabajan en la ciudad y, la experiencia de las personas que se mueven en espacios que pueden ser proveedores de bienestar o escenarios de inseguridad y riesgo. La interrogante que abre Izaskun Chinchilla (2021) de si ¿existen o podrían existir ciudades, o fragmentos de las mismas, que se hayan constituido a partir de un principio de realidad multidimensional y qué ventajas nos proporcionarían? Si en el curso de la pandemia causada por el COVID 19, se exhibe lo que ha cambiado y lo que no en nuestras ciudades, así también las posibilidades diferenciadas y desiguales de la sociedad para poder adoptar las medidas sanitarias y para desarrollar formas alternativas de empleo, de cuidado y de cooperación en condiciones precarias de habitabilidad. Ante esto, discutimos ¿cómo actuar desde la sociedad y desde las instituciones con políticas urbanas que contribuyan a reconstruir nuestras ciudades?

* * *

El libro que el lector tiene en sus manos es el resultado de este largo y panorámico ciclo de debates que tiene a las 24 ciudades como hilo conductor de una aventura de reflexión conceptual e histórica sobre el futuro de las ciudades en los tiempos post-covid-19. Nuestra ambición con esta publicación es aportar una contribución al debate sobre el modelo de ciudad que queremos en América Latina: una ciudad más justa y menos desigual, una ciudad más democrática e inclusiva, una ciudad que estimule el sen-

tido creativo y colectivo de la vida urbana y del buen vivir urbano. En seguida presentamos en detalle los 33 capítulos que componen este libro.

Estas consideraciones nos sirven entonces para presentar los mencionados tres primeros capítulos. El primero, **Metrópolis globales**, inicia con el artículo de ***Saskia Sassen*** que con un análisis principalmente de Nueva York y Londres, evidencia el interés de grandes capitales globales en ciudades como la autora previamente ha denominado ciudades globales. Para este análisis un elemento fundamental es capturar las especialidades de las ciudades a partir de los cuales se convierten en centros globales.

Marie France Prevot-Schapira aborda el caso de París, su trayectoria metropolitana y gobernanza. De este inmenso campo de reflexión, la autora aborda especialmente dos aspectos relacionados con la pandemia; el primero refleja algunos debates que se dieron en la academia y en los medios: ¿en qué medida la fuerte densidad urbana favorece la propagación del virus, y en qué medida la pandemia agudiza las desigualdades entre los territorios y golpea con virulencia las poblaciones más vulnerables? El segundo reflexiona sobre los cambios observados en relación a lo vivido, en cuanto a las movilidades y el "revival" del vecindario en tiempos de pandemia. Prevot-Schapira destaca las especificidades de la trayectoria metropolitana de París, su geografía de vasta llanura fluvial atravesada por el Sena y su historia de capital de un Estado centralizado.

Patricia Ramírez Kuri reflexiona sobre las transformaciones sociales y urbanas de la Ciudad de México. Su texto pone atención en los cambios que experimenta el espacio público, que se debate entre la democracia y el neoliberalismo urbano, y sobre la emergencia sanitaria causada por el virus Covid-19, que surge en circunstancias de cambio político y tiene impacto en la vida social y en el espacio público, "que enfrenta cierre y apertura, riesgo y temor, necesidad y posibilidad, sobrevivencia y violencia". Ramírez demanda un enfoque diferente de planeación, de política urbana y de participación ciudadana que pueda responder a las necesidades de habitabilidad inmersas en los problemas socio-económicos, ambientales y de salud.

Eduardo Marques analiza la trayectoria de las políticas urbanas en la ciudad de São Paulo, y destaca la casi total falta de estructuras y de efectiva gobernanza a escala metropolitana en Brasil, a pesar de que el municipio paulista es la sede de una amplia región conurbada que incluye institucio-

nalmente a otros 38 gobiernos locales. La ciudad muestra una intensa desigualdad socioespacial y al mismo tiempo un alto dinamismo económico: "Si la trayectoria desde la redemocratización ha producido innumerables avances, los últimos años han creado dificultades y obstáculos que pueden revertir progresos anteriores".

John Jairo Betancur considera en su artículo la trayectoria, transformaciones e incertidumbres de la ciudad de Chicago a través de los cambios de régimen socioeconómico del capitalismo o, en sus palabras, "como la destrucción creadora altera los espacios construidos y la organización de lo urbano al pasar de un sistema de acumulación a otro". La transición de emporio manufacturero a ciudad global de servicios avanzados fue muy traumática causando la destrucción de una de las industrias más consolidadas del mundo; aunque la ciudad reconstruyó su economía convirtiéndose en una capital global de servicios avanzados, esta transformación cambió la geografía de fábricas con sus barrios propios por una geografía polarizada entre un área sobre desarrollada y rodeada por una periferia devastada.

El caso de Madrid es abordado por ***José María Ezquiaga***, quien describe un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje de la ciudad existente en el Proyecto Madrid Centro. Para el autor, "estamos ante una transformación de las ciudades tan profunda como la experimentada en la fase de surgimiento de las sociedades industriales y, como consecuencia, la crisis de las ideas tradicionales de *urbanidad*, *espacio público* y *paisaje*". La expresión contemporánea de la centralidad asume una multiplicidad de configuraciones espaciales, tanto en escala geográfica como en cualidad. La nueva economía se caracteriza por su dimensión global, por la interconexión que permite que determinadas actividades, especialmente los mercados financieros, funcionen como una unidad en tiempo real.

Dos artículos toman como tema el ordenamiento urbano de Corea del Sur. ***Federico Poore*** analiza el dramático crecimiento experimentado por Seúl a partir de la segunda mitad del siglo XX y los intentos de sus alcaldes en el siglo XXI por hacerle frente a las consecuencias de esta explosión demográfica y urbana. Poore describe dos episodios conflictivos recientes en el centro de la ciudad, vinculados al despliegue de grandes proyectos inmobiliarios y pone especial énfasis en las políticas de regeneración urbana que aparecieron en las últimas décadas, relacionadas a estrategias de desarrollo

urbano sostenible. Por su parte, ***Pedro Abramo y Arantxa Rodriguez*** tratan la informalidad urbana en Corea del Sur, surgida en las décadas de 1950 y 1960 como resultado de los intensos procesos de desarrollo urbano impulsados por la rápida industrialización y los cambios económicos.

Finalmente, ***Mercedes Di Virgilio*** considera la relación entre desarrollo urbano y derechos humanos en Buenos Aires en la post-pandemia, y los desafíos de la ciudad futura. Según la autora, "tuvo que llegar la pandemia por COVID-19 para que nos espabilemos y que pudiéramos advertir que nuestro rey estaba desnudo. La pandemia dejó claramente en evidencia que los derechos humanos en materia de hábitat y vivienda en la región son seriamente vulnerados". Paradójicamente, en el escenario pandémico, las medidas de prevención de contagios masivos pusieron a la vivienda y al acceso a los servicios básicos de agua y cloacas en el centro de la escena: "quédate en casa" y "lávate las manos" fueron las iniciativas más extendidas para salvaguardar a la población del contacto con el virus.

El segundo capítulo, **Metrópolis continentales**, comienza con el artículo de ***Paula Rodríguez y Alfredo Rodríguez*** *Santiago, la pandemia neoliberal*. Los autores afirman que el gobierno central (presidido en aquel entonces por Sebastián Piñera) "ha fracasado o no ha logrado el efecto esperado, porque no ha tomado en cuenta que las ciudades no son un territorio en blanco sobre el cual se despliega una pandemia y que se interviene con políticas públicas sanitarias". En el primer año de pandemia, el gobierno ha desplegado cuatro estrategias: detección y tratamiento de personas contagiadas, con serios problemas para hacer la trazabilidad de los casos; control del contagio, confinando a personas y familias en sus viviendas y en residencias sanitarias gratuitas; bonos y ayudas a personas, familias y empresas aunque posteriormente han sido las personas las que se han autofinanciado, retirando un 30% de sus ahorros previsionales; y una campaña de vacunación masiva, sustentada en la fortaleza del sistema primario de salud en Chile, pero con vacunas que no logran cortar la transmisión del virus.

Óscar Alfonso Roa toma el caso de Bogotá y "el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana"; discute la concurrencia en espacio y tiempo de dos de los fenómenos más acuciantes que afectan a las metrópolis latinoamericanas –la desigualdad y la segregación– y sus estragos socioespaciales. Su reflexión final gira en torno a los vínculos de la "sindemia" con

la movilización ciudadana iniciada el 28 de abril y advierte sobre los costos humanos de su gestión represiva por parte del Estado colombiano.

Mariano Arana y Salvador Schelotto analizan Montevideo desde la memoria, los planes anteriores y el futuro desde las ideas y proyectos de ciudad que empieza a configurarse. Llegando a la conclusión que el contexto actual no permite avizorar nuevas propuestas para Montevideo.

Magela Cabrera Arias analiza *Panamá metropolitana, entre espejismos y desigualdades.* La autora señala el modelo económico *transitista* iniciado con la llegada de los españoles, término que aclara la forma en que Panamá se vincula con el sistema económico mundial. Desde entonces la parte más angosta del país, 128 kilómetros que separan los océanos Pacifico y Atlántico, atraen toda la atención y casi toda la inversión extranjera en Panamá. "No obstante, una zona significativa de los 78.000 km2 del territorio panameño ha quedado rezagada y es evidente la enorme desigualdad social, económica y territorial".

Carlos Mascareño Quintana propone ideas para repensar lo que considera "gobernabilidad metropolitana frustrada" de Caracas. Utiliza para ello dos enfoques: el macrohistórico, que ofrece una comprensión de la dinámica de la evolución, transformación y opciones de futuro de una metrópoli, y la teoría de los sistemas complejos dinámicos, cuya aplicación al estudio de fenómenos complejos como la metrópoli "ayuda a entender de manera integrada los subsistemas que en ella hacen vida y evaluar la preeminencia de algunos de ellos dependiendo del momento histórico de que se trate". Esta conjunción ofrece entonces una perspectiva comprensiva para el estudio de la metrópolis.

Jean Roch Lebeau analiza en su artículo los retos y oportunidades del crecimiento de la ciudad de Guatemala, y encuentra que "desde el punto de vista inmobiliario existe una buena posibilidad de construir soluciones habitacionales para segmentos económicos en las ciudades intermedias". El déficit habitacional en Guatemala se caracteriza principalmente por problemas de calidad de vivienda; más del 80% de los hogares tienen algún problema vinculado con esa dimensión. El déficit cuantitativo alcanza casi el 20% del total: los hogares en cohabitación, es decir más de un hogar por vivienda, son los más numerosos y requieren de una nueva solución habitacional.

Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda con el artículo denominado Quito la ciudad que se disuelve analizan la crisis que se encuentra la ciudad, a partir de su origen en los socks multidimensionales ocurridos en el cambio de siglo. Desde un enfoque teórico de la crisis y un análisis histórico del desarrollo que ha tenido en Quito, lo que determina finalmente su situación actual.

El tercer capítulo está dedicado a las **Ciudades de intermediación**. ***Benny Schvarsberg y Neio Campos*** consideran "las resurgencias del pasado, las emergencias del presente y el futuro post-pandémico de Brasilia", la capital brasileña que a seis décadas de su construcción ya es la tercera área metropolitana en población, detrás de São Paulo y Río de Janeiro. ***Luís Alfonso Herrera*** toma Ciudad Juárez, la ciudad fronteriza con El Paso en el estado norteño de Chihuahua, que comparte 908 kilómetros de frontera con los estados de Texas y Nuevo México, de los casi 3.200 kilómetros totales que dividen a México de los Estados Unidos. El autor propone recuperar la inteligencia de esta ciudad atravesada por distintas violencias para proyectar su futuro posible: "es necesario recuperar algunos de esos momentos históricos de profundos cambios y transformaciones por los que ha pasado la ciudad y que hoy en día provocan las tensiones y contradicciones que estructuran la vida urbana de toda la ciudad".

Distinto es el caso de Sant'Ana do Livramento y Rivera, entre Brasil y Uruguay, cuyos habitantes denominan "Frontera de Paz". ***Letícia Núñez Almeida y Camilo Pereira Carneiro*** analizan sus *ilegalismos y políticas públicas*: "un espacio donde no existen barreras físicas, muros, cercas, alambres de púas, controles aduaneros ni nada por el estilo; nada recuerda el hecho de que se está cruzando una línea divisoria".

En *Centro, periferia y fuego. Córdoba en discusión*, ***Marcelo Corti*** evalúa las tensiones de crecimiento, dispersión y centralidades en la ciudad mediterránea argentina, con especial referencia a los conflictos ambientales en torno a los modelos productivos, la deforestación y otras amenazas al sistema territorial en que se encuentran los sistemas serranos regionales con la llanura pampeana.

Juan E. Cabrera, José Martínez, Carla Quezada y Margoth Salazar plantean aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento pandémica, en el contexto del golpe de Estado

de 2019. La estructura del área metropolitana, compuesta por siete municipios, es altamente segregada en función de un modelo de crecimiento que contribuye al deterioro ambiental y la eliminación de áreas agrícolas y protegidas. Dada la rápida expansión y bajas densidades, los servicios básicos públicos como el agua potable, saneamiento, recojo de residuos sólidos entre otros, tienen coberturas reducidas. Como contrapartida, se identifican movimientos de autogestión y coproducción en toda la urbe.

Finalmente, ***Ana Raquel Flores*** analiza las posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local de Asunción. La escasa disposición del Gobierno Nacional para este efecto habría conducido a un "patrón de gestión dependiente", particularmente en relación con obras de infraestructura y otros proyectos. En esas condiciones, era esperable que los efectos de la pandemia alcanzaran con mayor dureza a los asentamientos precarios urbanos; sin embargo, mediante la organización espontánea de su población, a la que se han sumado la iglesia y la ciudadanía solidaria, han podido desarrollar acciones y obtener recursos (incluidos los proporcionados por el Estado) para atender necesidades básicas y tratamientos de los afectados por COVID u otros aspectos, poniendo a la vista el alto potencial de la participación en la gestión de las necesidades ciudadanas.

Por otro lado, las ciudades han sido estudiadas también desde múltiples entradas metodológicas, todas ellas inscritas en momentos históricos propios a la urbanización. Así, en los orígenes de la investigación urbana tuvieron preeminencia los temas vinculados a la migración del campo a la ciudad, a los asentamientos humanos precarios en las periferias, a la planificación urbana y a la ciudad dual, entre otros, propios de la fase de la *expansión urbana* latinoamericana (Naciones Unidas).

En la actualidad nos encontramos en otra fase de urbanización, comprendida como de *transición urbana*, en la que el patrón se modifica sustancialmente, debido a que el ciclo de la migración del campo a la ciudad se va cerrado, mientras simultáneamente se ha abierto el de la movilidad urbana/urbana de carácter internacional. Adicionalmente, las ciudades se han articulado al sistema urbano global, adquiriendo un protagonismo muy fuerte y ubicándose estratégicamente dentro de las relaciones transurbanas.

En este contexto ciertos rankings, clasifican las ciudades según un conjunto de variables previamente definidas, que les permiten determinar su

ubicación dentro de la estructura de la red urbana global, de tal manera de impulsar políticas explícitas.

De igual manera existe un proceso que resalta la especialización temática en el conocimiento de las ciudades. Su punto de partida es la ciudad como unidad analítica, a partir de la cual se descompone o especializa en varios temas. Este proceso, que debería ocurrir como ejercicio metodológico, generalmente se lo hace de forma espontánea, arbitraria y sin ningún rigor científico. Así se tiene, desde el cambio de siglo, la entrada con fuerza de varios temas de investigación y debate, donde el eje estructurador gira alrededor del proceso de globalización. Allí están, por ejemplo, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación (ciudades de plataforma) y el nuevo patrón de acumulación alrededor del modelo económico (neoliberalismo). En esa perspectiva la reforma del Estado es clave, en su dimensión relativa a su vínculo con el mercado (privatización), a su presencia en los territorios (descentralización), al ajuste económico (eficiencia) y a la apertura (integración). También el aparecimiento de nuevas y más complejas desigualdades que se expresan en un territorio altamente fragmentado y amurallado, porque además la seguridad mercantilizada se ha convertido en un principio urbanístico.

Para la comprensión de la nueva problemática urbana, existe una entrada desde los temas que giran alrededor de lo que se ha llegado a denominar la *ciudad neoliberal*, con sus causas y consecuencias. Pero, adicionalmente, también están varios temas emergentes que empiezan a tomar fuerza en el debate académico y, sobre todo, alrededor de las demandas de los colectivos ciudadanos.

Así tenemos, los dos siguientes capítulos respecto de los temas centrales, la expresión más clara y abarcativa la que aborda ***Fernando Carrión M.*** en su artículo titulado: *La ciudad neoliberal en América Latina.* Allí se describen y analizan sus tres elementos constitutivos básicos: i) la presencia de la soberanía del consumidor, como eje de la demanda en la urbe (economía); ii) el peso del Estado en el estímulo a la ciudad del mercado, con el urbanismo de proyectos que sustituye la planificación física (lo público) y iii) la configuración de una ciudad altamente segregada y fragmentada, por tipos de mercados en el territorio (espacio).

En el artículo: *Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano* su autor, ***Samuel Jaramillo***, realiza su contribución alrededor del mercado del

suelo urbano, para fortalecer la tesis crítica a la ciudad neoliberal. Parte de un cuestionamiento a la planificación física y funcionalista de principios de siglo, básicamente porque no hace alusión a los agentes involucrados en sus transacciones e interconexiones (regulación). Como también a su mutación posmoderna, que abandona los planes generales privilegiando las acciones específicas alrededor del urbanismo de proyectos. Para salir de esta lógica, sostiene la importancia de la presencia del Estado, con la finalidad de regular el mercado inmobiliario, tanto en la producción (renta primaria) como en la circulación y el consumo (renta secundaria). Para llegar a esta propuesta, sostiene la necesidad de comprender políticamente las lógicas de las rentas del suelo y los actores que están tras de ellas.

Fernando Díaz Terreno, con su colaboración denominada: *La ciudad por partes. El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas Experiencias recientes en Córdoba, Argentina,* se ampara en la planificación de la ciudad para abordar la nueva realidad de la ciudad constituida a partir del denominado "territorio de la dispersión". Con esta interesante definición hace referencia a los procesos de suburbanización o de periurbanización, propios de los procesos combinados de espacialización de la desigualdad y la polarización social, así como también, de la anuencia de lo estatal. El plan de sector sería una salida interesante para esta dispersión, para lo cual plantea la experiencia de la ciudad de Córdoba, en la que lo público debería tener un rol central.

Pedro Pírez, con su trabajo llamado: *Pensar la infraestructura urbana en América Latina,* hace un recorrido interesante de su proceso complejo de formación histórica. En esta perspectiva, ilustra inicialmente el predominio de su pensamiento orientado hacia la producción y reproducción económica que configuran una ciudad del mercado (productividad y eficiencia). Frente a esta concepción aparecieron las luchas sociales que obligaron a cambiar el enfoque, mediante la ampliación de su mirada hacia lo habitacional, incluyendo la reproducción familiar, demográfica, económica y cultural. Luego sigue con su visión urbana más comprensiva, para entender las desigualdades en su producción y distribución, como también en sus vínculos necesarios y armónicos con el ecosistema en su conjunto.

Finalmente, para cerrar este acápite, tenemos dos trabajos sobre una temática similar, aunque con problemáticas distintas: el de ***Enrique Ortiz***

titulado: *Producción social del hábitat en América Latina* (PSH). La ausencia de políticas de acceso al suelo, de asesoría técnica y de financiamiento, entre otros, llevó a la proliferación de barrios informales y a la subordinación de los derechos sociales al mercado inmobiliario y financiero. Frente a ello, la creatividad popular condujo a importantes procesos de producción de espacios habitables, de componentes urbanos y de viviendas realizadas por autoproducción y operandos sin fines de lucro. Se trata de una forma de producción diferente a la del mercado y de las políticas habitacionales, pero que paradójicamente, es mayoritaria en la región, pero que no es visibilizada justamente por no ser parte del negocio y del clientelismo político.

Pero también tenemos el artículo de ***Mercedes Di Virgilio y Alejandro Lorences*** denominado: *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?* Es un trabajo que se enfoca en la iniciativa del PSH a partir del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV) como alternativa al modelo de producción y comercialización de la "casa propia". Es una iniciativa de política pública de carácter local, asociada a actores colectivos, pero también al sector privado y a otros niveles de gobierno. Nació a principios de este siglo XXI como una visión prometedora; sin embargo, en el camino se fue complicando, debido a los procesos de burocratización, politización y a la competencia de recursos provenientes de otras instancias gubernamentales o privadas.

En el siguiente capítulo de la estructura temática, se presentan trabajos sobre campos emergentes, propios del actual momento histórico. Quizás los referentes más importantes están, por un lado, en la confrontación al mundo de la lógica privada del mercado, proveniente de dos entradas relacionadas: la de sentido de la ciudadanía y la de los derechos. Y, por otro lado, en el tratamiento de los temas relativos a los paisajes, al turismo y al futuro de la ciudad, luego del Covid.

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria, es el artículo de ***Yutzil Cadena***. Su punto focal se inscribe en la crítica a las políticas neoliberales porque tuvieron considerables efectos en el debilitamiento de lo público y de lo colectivo. Su expresión más acabada se inscribe en la necesidad de asumir el concepto

de ciudadanías, para comprender las problemáticas y los conflictos sociales y urbanos. Pero también, para reivindicar la problemática de los derechos, empezando por los de la ciudad, que trascienden la movilización política y la protesta social. Su escenario contenedor es el espacio público, convertido en un ágora de interacción que construye ciudadanía y desde donde se demandan los derechos humanos (individuales, sociales y colectivos). De igual manera, se reivindica la planificación urbana, desde un sentido público, como práctica social de regulación de los mercados inmobiliarios (suelo, edificación).

Vladimir Morales sigue en la misma línea de Cadena, desde su contribución denominada: *Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana,* pero a contrapelo de Fernando Díaz, que trabaja la dispersión, para hacerlo desde la centralidad urbana. Es que las ciudades están organizadas desde una constelación de fragmentos, introducidos por la lógica mercantil y las políticas públicas. Por eso, la centralidad urbana empieza a ser víctima del abandono de lo cívico, de pérdida de su condición de espacio público y de erosión del sentido de ciudadanía, lo cual le convierte en el lugar privilegiado de la tensión entre Estado-sociedad y público-privado.

Karina Borja aborda en su aporte: *Criar paisajes sanos. En busca de una ciudad mejor,* para lo cual parte de la pregunta: ¿Cómo tener unas ciudades más saludables con paisajes armoniosos? ¿Cómo tener ciudades más equitativas, preparadas para diversas crisis? Su respuesta se encamina hacia el pensamiento andino, donde existe la vinculación entre sujeto y objeto, porque todo tiene vida, lo cual da lugar al concepto de paisajes vivos, inscrito en la lógica intercultural. Allí las dimensiones de la convivencia de un ser humano con su par, de la convivencia de ellos en comunidad, de la comunidad con el ambiente y de la armonización, la complementariedad, la proporcionalidad, la reciprocidad entre ellos. En esa perspectiva, se debe recuperar el barrio, la ciudad y el territorio, reconociendo los principios andinos, ahora con la dimensión de los ciber paisajes.

Turismo urbano y COVID-19 es el trabajo que nos presenta ***Victor Llugsha.*** Si el turismo se concibe como la movilidad, la pandemia del Coronavirus le produjo un verdadero shock, que ha permitido un análisis ex ante y ex post. Históricamente, las ciudades se convirtieron en destinos turísticos muy apetecidos, produciendo un abandono del ciudadano para

recibir al turista. Cambio trascendente. Es que en el monocultivo turístico, la ciudad se mercantilizó como un producto que termina afectando a la población local, con su expresión más acabada en la gentrificación o turistificación. que tiende a exterminar a la ciudadanía. Frente a este modelo extractivista, ha aparecido un debate muy rico buscando opciones alternativas, entre las cuales el autor propone el turismo comunitario urbano.

Pandemia y ciudades de frontera es una reflexión de ***Francisco Enriquez Bermeo***. El autor analiza el decrecimiento de los gobiernos que paralelamente causaron distintos procesos de movilidad humana y con el ello nuevas dinámicas en las ciudades de frontera. Para concluir que la gestión del gobierno multinivel es fundamental para el proceso migratorio y en ello el papel del gobierno local es necesario.

El libro se cierra con la contribución de ***Valeria Reinoso Naranjo*** con su texto que surge de una pregunta muy válida respecto del futuro: ¿Hacia dónde vamos? Para intentar una respuesta, parte del cuestionamiento al impacto que produce el COVID-19 en las ciudades, sobre todo en las más grandes, que debe llevar a la reinvención del entorno construido, sobre la base de la adaptación del mundo material a las condiciones sanitarias, esto es, a la vida de sus habitantes como prioridad. Sin embargo, históricamente lo que se ha vivido es lo poco sostenible que han sido las políticas sanitarias, porque ha primado lo económico sobre lo biológico, lo cual ha impedido mirar a la ciudad como un todo y a sus habitantes como su sentido principal. Con ello se reafirma que las ciudades son, periódicamente, incubadoras de enfermedades biológicas y urbanas. Para enfrentar estos problemas se sugiere fortalecer la gobernabilidad, reducir la informalidad con acceso a la vivienda y al internet comunitario, generar ciudades de acogida y reducir la violencia en el espacio doméstico

Sin duda se trata de un libro muy rico por la diversidad de ciudades expuestas, provenientes de varios continentes, tamaños y funciones, así como por los distintos temas abordados, que diseccionan sus partes más relevantes. Los/as autores/as, la mayoría nativos de sus ciudades, provienen de continentes y países distintos, especializados en sus ciudades o en específicos campos de análisis, lo cual garantiza el conocimiento y la fidelidad del tema tratado.

En general los trabajos tienen enfoques críticos respecto de los procesos urbanos actuales, lo cual no niega ni esconde la profunda convicción por

encontrar salidas, no solo porque es el lugar donde vivimos sino también porque la ciudad es el producto más significativo que la humanidad ha sido capaz de crear.

Se destacan las reivindicaciones cuasi generalizadas de dotar un peso mayor al Estado o a lo público, para que asuman la función reguladora y la representación del interés general. En esa perspectiva, se destacan dos lineamientos generales: por un lado, que en la relación entre el Estado y el mercado, que prime el sentido del buen vivir y no el del negocio. Y, por otro lado, que el lugar estatal donde se ejecute la acción pública se defina de acuerdo al principio de la competencia o de la subsidiariedad, en que la estructura más próxima a la sociedad sea donde se lleve a cabo el diseño de políticas y la ejecución de las acciones.

Metrópolis globales

Las ausencias en nuestros análisis

Saskia Sassen[1]

La economía global de hoy en día está muy vinculada a las diferencias específicas –avanzadas o simples, pero específicas– de nuestras ciudades. Estoy hablando justamente de la enorme variedad de circuitos globales que conectan a las ciudades; tomo el ejemplo de Mumbai, que es hoy una ciudad global con circuitos comerciales de todo tipo. Hoy tenemos toda una serie de ciudades que están en juego, no son solamente ciudades como Londres y Nueva York.

Sobre esto hay algunos elementos que quiero mencionar; por ejemplo, cuando se trata de *commodity trading* en café, Nueva York y São Paulo son centros muy importantes. Nueva York no cultiva ni siquiera una gota de todo esto. Los *commodity trading* globales en semillas de girasol incluyen ciudades tan distintas como Buenos Aires, Chicago y Mumbai. Si estás manejando oro, eso incluye a São Paulo, a Johannesburgo, Sídney, Dubái, Mumbai, Nueva York, Londres, Zúrich. Esta variabilidad agrega mucho a la flexibilidad de las economías urbanas; no las economías nacionales, las de todo el país, sino justamente esa especificidad de las economías urbanas. Entonces, es crítico para una ciudad grande tener la opción de toda una serie de escalas, una diversificación de la economía y no simplemente una calidad fuerte solamente en un elemento. Ese fue el caso con Detroit, que era el lugar donde se hacían automóviles; eso les

1 Socióloga, sus principales enfoques de análisis son la globalización y la migración humana internacional. Profesora en la Universidad de Columbia.

El texto de este artículo es una transcripción revisada de la conferencia de la autora, que autorizó esta modalidad. Conserva, por lo tanto, las características propias de la comunicación oral.

resultó al final muy mal porque no tenían otras opciones de desarrollo. Eso me parece muy importante.

Toda esta serie de elementos, cultura, políticas, migraciones y tantas otras cosas alimentan esta proliferación de circuitos, que pueden ser locales o globales. Por ejemplo, las ONGs que están luchando por proteger los bosques tropicales de Brasil e Indonesia. Los centros mediáticos centrales como Nueva York y Londres, otra cualidad de las ciudades. Las grandes compañías madereras, como Oslo, London y Tokio, que no producen nada de madera pero son las ciudades donde se negocian esos productos. Ese el punto aquí, que no es dónde se originan los insumos sino dónde se hacen los negocios, y los negocios todavía en gran medida se hacen en ciudades, en ciertos tipos de ciudades. La otra cara de todas estas tendencias es una especie de urbanización de redes globales que va aumentando y es algo que realmente marca mucho a nuestra época.

Ahora bien, cada circuito donde están las ciudades tiene sus particularidades y esto siempre me interesó mucho, capturar las especificidades de las ciudades. Estamos hablando en realidad de ciudades que están muy internacionalizadas pero en las que realmente hay diferencias, no es que todas sean las mismas; verás la misma ropa por los mismos grandes diseñadores en todas las ciudades, pero el modo en que la ciudad se constituye es específico y distinto en cada ciudad. Eso también es un tema muy importante, la importancia de las diferencias especializadas de las ciudades. Importa para entender nuestro periodo y también significa que hay menos competencia entre las ciudades de lo que uno se podría imaginar; es más una especie de división de funciones a nivel global o regional, que generalmente es lo que se reconoce, porque es lo más fácil de identificar.

Ahora bien, una pregunta que para mí fue muy importante lanzar, entender y analizar es: ¿de dónde surge la economía del conocimiento en una ciudad? Cuando uso ese concepto no hablo solamente de lo más avanzado, estoy hablando de distintos momentos históricos donde estas ciudades han tenido específicas economías locales que incluyen cuestiones de conocimiento, de desarrollo, etc.

Reconocer el valor de las diferencias especializadas de las ciudades y las regiones urbanas en la economía global de hoy es bien importante, porque ciertas compañías que tienen ciertas necesidades van a ir a cier-

tas ciudades donde hay esas diferencias especializadas, esos sectores muy particulares. Esto nos muestra también cómo la historia económica de los lugares realmente importa. Ahora bien, esta cuestión de las especificidades de los conocimientos y los avances a través de distintas ciudades –es decir, las diferencias entre las ciudades– va un poco en contra de una visión muy común, aquella de que la globalización homogeniza a las economías. Sí, claro que homogeniza, hay mucho de eso por todos lados, pero al mismo tiempo lo que también importa, pero no es tan reconocido, son las capacidades específicas, especialmente si son capacidades avanzadas. Eso es algo que a menudo se pierde en el discurso de la ciudad y que a mí me importa mucho, que cada ciudad tiene su propia historia; acordémonos que las ciudades empiezan a menudo en situaciones de carencia y entonces van desarrollando capacidades que responden a las condiciones que confrontan; hay entonces distintas modalidades y creo que eso se ha perdido un poco en el discurso actual. Claro, porque todo lo que constituye las redes va eliminando, por así decirlo, ciertas especificidades de las ciudades, pero esas especificidades todavía importan y todavía están presentes.

Una pregunta que para mí siempre fue interesante es: cuando hablamos de la globalización, ¿qué es lo que resulta homogeneizado? Porque ya sabemos que hay los mismos tipos de negocio, el mismo tipo de ropa que se vende por todo el mundo y tantas otras versiones menos conocidas o más oscuras. Entonces, la globalización la podemos ver como algo que homogeniza estándares, reglas del juego, los gerenciamientos, la contabilidad, las manufacturas, etc. También ha homogeneizado los estándares para la construcción, los distritos de oficina "estado del arte", los hoteles de lujo, los aeropuertos, etc. La expansión de estos estándares ha creado una especie de sensación de algo muy homogéneo; los estándares en realidad no excluyen a las arquitecturas muy originales que vemos en ciudades, pero no se entiende completamente qué es la ciudad, y una manera de pensarlo para mí es que estos nuevos entornos que hemos construido, ciertas casas, edificios, puentes, etc., son una especie de nueva infraestructura, necesaria pero indeterminada; eso me parece muy importante como elemento central en esta cuestión.

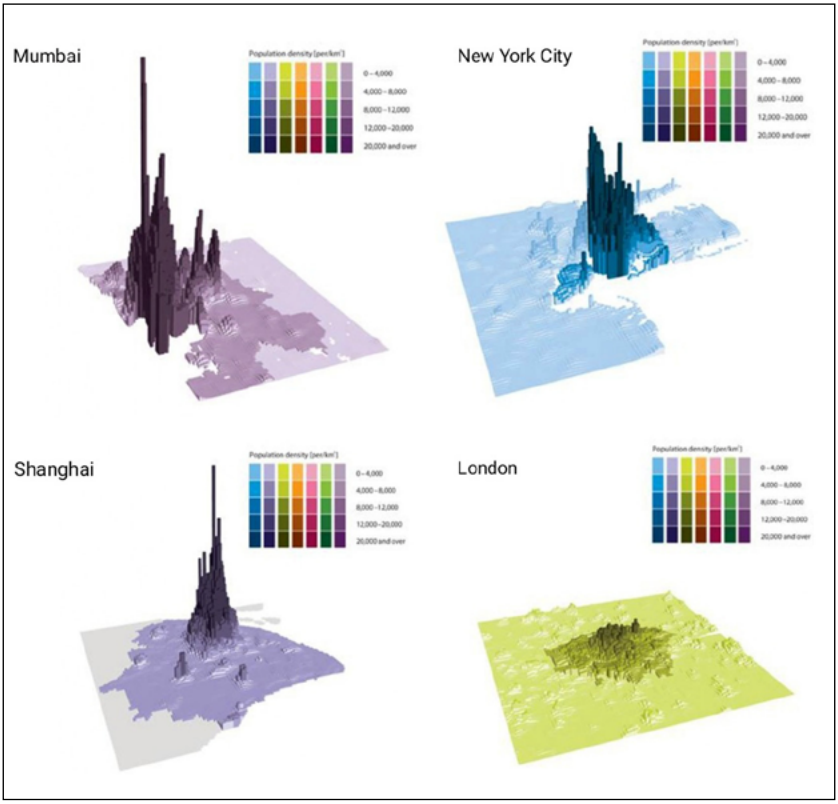
La economía global, volviendo a ese tema, necesita muchas capacidades diversas que son especializadas, es decir, la especialización de capacidades

diversas. Esta economía global, por ejemplo, tiene necesidad de estandarizar toda una serie de aspectos de la construcción pero al mismo tiempo también necesita muchas economías especializadas que son un poco distintas entre sí. Las reglas del juego son importantísimas en todo eso y se cumplen en cada vez más y más países hoy en día; hay entonces una especie de indeterminación en esta manera de pensar cómo construir, que permite al mismo tiempo tener diferencias muy marcadas en las economías especializadas que se desarrollan. Así, los distritos de oficinas que son estado del arte son muy similares en su construcción, a nivel visual, pero en realidad tienen una variedad muy fuerte entre distintos tipos de negocios y pueden ser manejados de maneras muy distintas; así que hay al mismo tiempo algo que está muy reiterado y algo que todavía permite muchísima diferenciación en términos de las actividades económicas.

Aquí quisiera mostrarles unos ejemplos visuales Hay muchos ejemplos de cómo la densidad urbana sigue existiendo y funcionando de maneras muy específicas: el estado del arte de la economía del conocimiento, la función económica de la ciudad global, etc. Esas son modalidades que han ganado importancia, son maneras de especializar ciertos aspectos de la ciudad. Al mismo tiempo hay que decir que la densidad se constituye aún hoy en día en maneras muy diversas en todas las grandes ciudades globales que existen hoy en el mundo; hay una especie de tensión entre viejas capacidades que siguen siendo muy importantes y nuevos elementos que también surgen, pero es bien importante –y para mí muy interesante– ver hasta qué punto las viejas modalidades de las ciudades siguen teniendo una valencia muy significativa.

Aquí les quería mostrar algunas distintas maneras de densidad, esto es Mumbai, esto es Nueva York, y a mí me gusta el contra juego de que Mumbai es mucho más grande que Nueva York y tiene una concentración extraordinaria. Y esto es Shanghái, también mucho más que Nueva York; y esto es Londres, que es una de las grandes ciudades y es enorme, pero está muy distribuida y en comparación con los otros parece nada, pero ahí está, bien poderosa. Y esto es Londres simplemente en términos de puestos de trabajo, ahí se ve la diferencia también: Londres está llena de comercio, pero mucho de este comercio existe a nivel bajo.

Gráfico 1. Densidad comparada



Fuente: Elaboración propia

Una cosa en la que a mí siempre me pareció muy importante hacer hincapié y que a menudo no es reconocida es que las diferencias especializadas son críticas para las ciudades globales. Hay diferencias que resultan muy parecidas, pero las diferencias son muy especializadas, porque todo lo que es rutinario es igual, pero la marca son las diferencias especializadas. Yo hice un examen sobre 70 ciudades que son grandes o pequeñas *global cities*, porque también hay algunas ciudades más pequeñas que son muy significativas y realmente contribuyen a la producción de ciertas capacidades y conectan también con las historias más amplias de esas ciudades; funcio-

nan también como una especie de puente entre la economía nacional y la economía global. Para mí esa es una de las funciones de la ciudad global, que está entre lo global y lo nacional.

En esta geografía con tantas configuraciones, la gran mayoría de las 250 mil o más corporaciones multinacionales en el mundo han mantenido sus casas centrales, sus *headquarters*, en los países de donde se originan. Tienen oficinas por todo el mundo, pero sus casas centrales en su mayor parte se han quedado en donde estas empresas se originaron, incluso si tienen un número muy grande de subsidiarias.

Ahora, volviendo a la ciudad global, no existe la ciudad global perfecta, ninguna ciudad global es perfecta. Eso hay que aceptarlo, ninguna ciudad es perfecta –y hay que decir que tampoco nosotros, los humanos… ¡no!, ninguno de nosotros es perfecto. Cuando las grandes compañías globales eligen localizar sus operaciones en una serie de ciudades, estas actúan para ellas como el puerto de entrada a las economías nacionales con sus riquezas. Esta capacidad de *bridging* que estoy describiendo aquí, de hacer puente, es crítica, incluye una multiplicidad de circuitos que conectan a ciudades globales mayores y ciudades globales "menos mayores" pero que están muy activas en los circuitos internacionales y, en realidad, constituyen una especie de infraestructura para la economía global; no para todas las economías, para la economía globalizada. Esto nos indica otra vez que las ciudades no están simplemente compitiendo unas con las otras, eso es un error y a mí me ha irritado mucho ese tipo de error; hay ciertos elementos de competencia; por ejemplo, ese gran teatro viene aquí o se va a la otra ciudad, etc. Pero en realidad las ciudades tienen sus propias capacidades que se originan en historias profundas y eso no lo podemos olvidar, porque es una maravilla que a través de los siglos se hayan mantenido esas diferencias, esos orgullos sobre el origen de una ciudad, esa diferencia.

Una firma global no quiere simplemente una ciudad global, incluso si es la mejor en el mundo. Grupos diferentes de ciudades van a ser deseables en distintos tipos de situaciones, de empresas, etc. Y eso puede pasar cuando una ciudad tiene muchos aspectos negativos, serios, y esto también ayuda a la explicación de por qué no existe ninguna ciudad global que sea perfecta, ninguna. Las ciudades son un poco como las personas, seremos buena gente pero no somos perfectos –esto siempre me causa mucha risa.

Bueno, entonces la fase global de nuestro periodo no funciona a través de una capital global imperial, como lo fue a principios de los años 1990, cuando todavía existía eso.

En un estudio que hicimos de varias ciudades que eran consideradas las ciudades "top" del mundo para el comercio internacional (que a menudo no son las más grandes sino las que las que tienen historias profundas y de larga duración en el comercio), ninguna de esas ciudades estaba al top en todo. Siempre hay una ventaja o fortaleza parcial, algunas ciudades eran mejores para alguna cosa, otras con otra cosa...

Eso es muy interesante y, además, me confirma nuevamente que cada ciudad surge de una especie de especificidad distintiva. Distintos tipos de relaciones con el agua, por ejemplo: provisión, gestión, inundaciones, etc. A través de los siglos se han mantenido esas diferencias que, en parte, tienen su raíz en algo que está pasando en el mundo, en una realidad que va más allá de la ciudad, pero también en lo que está pasando en sus ciudades. Uno siempre piensa que Londres y Nueva York son en realidad las dos grandes ciudades globales pero, al mismo tiempo, hay que hacer hincapié en el hecho que ninguna de ellas, ni Nueva York ni Londres, están a tope en todos los aspectos, para nada. Las ciudades varían, cada ciudad es un poco distinta; y sí, algunas serán más famosas y tendrán más poder pero eso no significa que sean perfectas. No hay ciudad perfecta, no hay ciudad que lo tenga todo.

Y a mí me importa mucho que podamos sentirnos libres de admirar o que nos guste mucho nuestra ciudad, a pesar de que un ranking no aparece muy arriba. Si nosotros estamos viviendo en una ciudad, seguramente nos queremos volver amigos de esa ciudad; seguramente, odiarla no es una buena idea... Si miramos alguno de los rankings es Singapur, que es una ciudad bastante pequeña, la que más gana en todo, sobre todo en aquellos que son aspectos que más atraen a inversores, o, a gente que quiere ir a un lugar mejor para que los chicos vayan a una buena universidad. Así, hay mucha variabilidad pero Singapur aparece siempre al tope.

Ahora bien, en el sur global, ciudades como Mumbai y Sao Paulo están realmente en el grupo top para todo lo relacionado con las finanzas, los servicios económicos, etc., pero lo que las tira para abajo en su ranking, son los factores relacionados a la facilidad de hacer negocios, o la *liveability*:

se puede vivir bien fácilmente, porque tienen poblaciones enormes, pero también poblaciones donde hay mucha pobreza; creo que este es un tema ya familiar. Hay unos rankings que a mí me parecen interesantes porque cubren muchos aspectos, tienen que ver con la dimensión de los negocios, ¿y quién está al tope? Hong Kong. Esto me encanta, me divierte; después viene Londres, después viene Singapur, viene Shanghái, viene Dubái, viene Tokio; viene París, viene Nueva York finalmente Fíjense que para ciertas dimensiones, y hago hincapié aquí, para ciertas dimensiones del aspecto de los negocios, esas son las ciudades preferidas. Hay también muchas otras empresas que no eligen a estas ciudades pero, si tomas un total, eso es lo que te queda, lo que también a menudo sorprende.

Ahora, si todo esto que yo les comenté es bueno o negativo para el tejido social en estas grandes ciudades, y también hasta cierto punto en esos países, es una cuestión muy compleja y también está sujeta a muchos debates, a muchos desacuerdos. Si discutes con expertos, hay una variedad de preferencias que es enorme y además, también tienes mucha gente que realmente ha logrado conocer ciertas ciudades muy bien, ciudades que por ahí nos olvidamos o que no las conocemos ni siquiera y que contribuyen a un tipo de conocimiento sobre las ciudades que, si no existieran esas personas, no los tendríamos, porque en realidad a pesar de que estamos analizando una ciudad, no somos expertos en esa ciudad.

En realidad, mi argumento aquí es que esto podría llevar a cosas positivas. Las clases gobernantes deberían ver, y no siempre pueden verlo porque están en su propia cosa, que estas economías globales, que esas funciones de esas economías globales se manejarían mejor en un contexto donde tienes una fuerte y próspera clase media, en vez de esas desigualdades brutales que a menudo ves en estas grandes ciudades –donde tienes una concentración de ricos pero también un sector del 20 del 30% que tienen ingresos altísimos, no serán las élites pero están ahí y, claro, entonces se olvidan del resto. Ahora, si yo pienso en las *global cities* de Europa, realmente son distintas, se han manejado muchísimo mejor que, por ejemplo, las ciudades en Estados Unidos y me imagino que en varias partes del mundo también.

En su formulación más estrecha o extrema, en el centro de esa ciudad global existe una función de intermediación de capacidades, de intermediar, que es extrema; eso es uno de los factores que marca a la ciudad

global. No son simplemente los edificios, es esa capacidad de intermediar. Esa capacidad de intermediación significa que una variedad extraordinaria de actores, de objetivos y de decisiones se da en esas ciudades. Eso es algo que al principio no se entendió demasiado bien pero yo creo que ahora ya se entiende.

La ciudad global necesita un espacio operacional que es *state-of-the-arts*, es decir, donde las cosas tienen que funcionar; no en toda la ciudad pero sí en las partes de la ciudad donde están esas grandes empresas, etc. Muchos de lo que pasa en la ciudad global no se puede hacer simplemente dentro de algunas oficinas, a menudo se necesitan muchos tipos muy diversos de conocimiento. Pienso en el mero hecho de que muchas de estas grandes empresas están haciendo negocios en 20 o 50 países: necesitas planteles de expertos tanto en la ciudad donde se origina la empresa como en aquella adónde va la empresa Esto requiere realmente un "estado del arte", un espacio operacional que puedan manejar las necesidades de empresas que son internacionales pero que no pueden generar todos los instrumentos que necesitan dentro de esas empresas porque todo es demasiado especializado. Hay que reunir a gente altamente especializada. Ahora, debemos incluir aquí también los hogares de esta gente muy al top de toda la economía; en ese tipo de hogar tenemos que ver cómo se maneja el personal doméstico, los que limpian las casas, quienes mantienen la vida del hogar. Esas personas se vuelven actores o trabajadores estratégicos, porque esos hogares tienen que funcionar perfectamente; si es la hora para que los niños estén con sus encargados porque hay una reunión, eso tiene que ocurrir. A esos *households workers* realmente hay que respetarlos; por eso a mí me gustó mucho esa noción, son trabajadores estratégicos y están limpiando la casa de alguna persona muy importante pero, claro, no vienen reconocidos como tales. Yo quisiera que fueran reconocidos.

Otro punto: a menudo me han preguntado si hay una única ciudad global. No, este es un sistema, es una sistematicidad que tiene muchas ciudades en juego y son a menudo solamente ciertos elementos específicos de cada una de esas ciudades los que marcan la noción de lo global en esa ciudad. Hay muchas partes de la ciudad que no tienen nada que ver con lo global y eso incluso pasa en Nueva York. La ciudad global es un concepto, no es la descripción total de toda una ciudad, es un concepto que captura

ciertas modalidades económicas pero también cuestiones al azar, toda una variedad de especificidades que las hacen especiales, especialmente hoy en día en todo lo relativo a los negocios, la internacionalización de las economías, etc.

Ahora bien, una manifestación de todo esto es el auge de las lógicas extractivas y eso para mí no es positivo. Las lógicas extractivas son eso, son extractivas; y eso es todo lo que importa. Eso para mí es muy problemático y me encanta discutirlo, especialmente cuando no están de acuerdo conmigo...

Tabla 1. Ranking de ciudades por actividad de negocios

	City	Dimension 5 Score
1	Hong Kong	72.25
2	London	67.44
3	Singapore	62.58
4	Shangai	60.30
5	Dubai	59.34
6	Tokyo	58.15
7	Paris	57.73
8	New York	54.60
9	Amsterdam	48.00
10	Seoul	47.33
11	Frankfurt	46.73
12	Los Angeles	44.47
13	Bangkok	44.21
14	Chicago	40.52
15	Miami	39.23
16	Taipei	37.78
17	Madrid	37.71
18	Milan	36.46
19	Beijin	35.07
20	Atlanta	33.69

Fuente: Elaboración propia

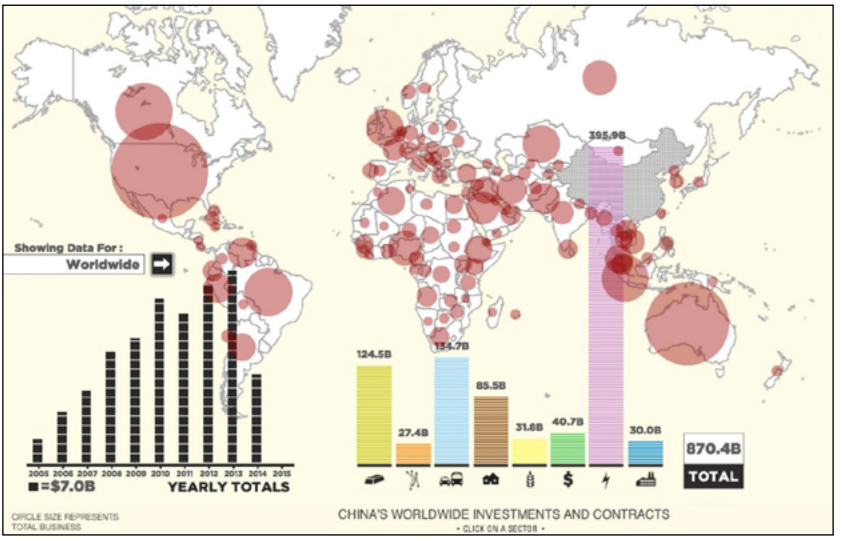
Aquí hay también una mutación de toda la cuestión de la tierra urbana, el espacio urbano. Y yo hice toda una serie de estudios, la lista completa es de alrededor de 100 ciudades que han atraído la gran mayoría de las inversiones por toda una serie de actores nacionales e internacionales. Tomamos a Estados Unidos como la base; vemos que Nueva York metropolitana es la número uno, la número dos es *London metro*, la Gran Londres. Es algo que fluctúa mucho y va cambiando pero, cuando yo lo hice esto era así: Tokio número tres, Los Ángeles *metro*, número cuatro. San Francisco, número 5; París, número 6; Chicago, número 7; Washington DC… pensarías que al ser la capital sería la número 1 pero no, es la número 8, ¡a mí me encanta eso! La lista es muy larga, son como 100. Ves Nueva York, Londres, Los Ángeles, San Francisco, París, Chicago, Washington DC., Dallas, Hong Kong, Houston, Berlín, Sydney; te das cuenta la mezcla, me encanta: para mí es como recitar. Sídney, Boston, Atlanta, Shanghai, Seattle, Miami, Beijing, Estocolmo, Melbourne, Denver, Filadelphia, San Diego, Toronto. Estas son ciudades que han logrado captar mucha inversión nacional y extranjera; y yo tengo la lista completa, son 100.

Hay algunos detalles más, para darles una idea, New York metropolitana es mucho más activa en cambiar, en levantar que el Gran Londres; es decir, hay más actividad, más inversión, más construcción, etc. A pesar de eso, Londres es número uno en esta lista, que también tiene a París, Shanghái, Sidney, Los Ángeles; Shenzhen en China –una ciudad muy grande, muy particular, es enorme en superficie–. Está Tokio que es enorme, está Ámsterdam que es "chiquita", Melbourne, etc. Otra versión de esta lista es la propiedad de extranjeros, que pueden ser firmas, una lista bastante larga

Una pregunta que surge de todo esto que les he descrito es: ¿cuál es el aspecto visual de esto? Esto para mí es muy interesante, por ejemplo, una ciudad en torno al río como Londres, es una ciudad donde muchísima gente puede estar caminando en todos estos espacios, es una de las ciudades mejores para caminar y donde puedes encontrarte las cosas más maravillosas mientras caminas y nadie te va a decir "¡ah no, tú no puedes venir aquí!" como te dicen en algunas otras ciudades. Pero entonces, y esto es como una provocación, hay nuevos edificios hechos por grandes arquitectos que son un horror. Londres se desnaturaliza, esto no es bueno.

Otra cosa tiene que ver con el poder que ha adquirido China. China es hoy en día probablemente el mayor inversor en el mundo, son muchísimas las propiedades que tienen los chinos, están por todos lados; Rusia un poco menos. Es impresionante, están invirtiendo en cada país en África, están invirtiendo en todos lados. Uno también tiene que preguntarse cómo logran movilizar tanto dinero, pero los chinos tienen una reputación de conducirse de una cierta manera en sus vidas y de otra en sus negocios y ahí están, realmente han logrado una capacidad extraordinaria.

Gráfico 2. Inversiones en el mundo



Fuente: Private eye

Para resumir: estas 100 ciudades top en el mundo hoy representan solo el 10% de la población del mundo, el 30% del GDP del mundo –eso ya es un salto grande– y el 76% de la inversión en propiedades en el mundo. No sé si comprenden el valor de esto, realmente es impresionante.

Ahora bien, si tomamos el *real estate*, o sea los activos inmobiliarios (casas, edificios, etc.) de todo el mundo, estas 100 ciudades concentran el 60% del valor de todos los activos globales, incluyendo acciones, bonos y oro. Es impresionante, es de no creer. Hay una enorme cantidad de propiedades

compradas por extranjeros que no viven en Londres. Mucha de la riqueza que uno ve en Londres, las grandes casas, los restaurantes llenos y carísimos, no son de los ingleses, son de extranjeros de muchas partes del mundo.

Gráfico 3. Propiedades compradas por compañías extranjeras: 2005 - 2014

Fuente: Private eye

Según datos de 2014, el 54% de las ventas de residencias valoradas en más de 5 millones de dólares en Manhattan fueron compradas por entidades que no tienen un nombre claro, no sabemos quiénes son; eso es impresionante. A la noche en Manhattan, en muchas partes donde hay edificios de lujo está todo apagado, está todo oscuro. En un barrio muy rico, 122 de los 192 condominios registrados son propiedad de personas que no dan su nombre, son de compañías fantasma, no sabemos quiénes son los propietarios. Repito, esto es en Nueva York, donde hay actores muy poderosos y hay edificio tras edificio de lujo que nadie en la ciudad –nadie de los que deberían saber, digamos– sabe quién los compró. La mayoría de estos grandes edificios no están ocupados, o sea son inversiones, maneras de limpiar dinero sucio (estamos hablando de grandes dineros, no de poca monta). Se trata de fraudes, *racket*, como dicen en inglés.

Gráfico 4. Ciudades del futuro

Fuente: Private eye

Una cuestión importante, entonces, es cómo inventar nuevos tipos de mercados de la vivienda. Hay un nuevo mercado que es también problemático, que llaman *Super-Prime Housing Market* y cuyos precios son exorbitantes. Esto ocurre en varias ciudades. En Mónaco, los rusos, los británicos, los italianos, los escandinavos, los suizos; todos ellos tienen mucha propiedad en todo Mónaco. En París: los rusos, gente de Medio Oriente, los italianos, los franceses, de Benelux, los alemanes, etc. En Londres: los rusos –¡los rusos están en todas!–, Francia, África del Sur, Italia, India, Emiratos Árabes, Grecia, Australia, etc. En Dubái: africanos (Kenia, Somalia, Tanzania), Arabia Saudita, etc.

Para mí este es uno de los formatos del futuro, no por todo el mundo, pero en más y más partes del mundo: estos son los *shantis*, millones de personas; estos son bastante ricos y lo que los divide es esto, cuando éstos construyeron estos edificios no existía todo aquello. La ironía es que han expulsado a tanta gente pobre de sus casas que ahora esos pobres ya están viviendo aquí porque este era terreno no usado.

Esto es otro ejemplo, todas estas casitas chiquitas. Lo que no es real es que si vos estás aquí no ves a todos estos edificios de lujo, no, esto lo hizo un fotógrafo, es una mezcla de una foto real a la que le agrego una serie de torres de lujo que son famosas en distintas ciudades y países y las puso ahí para el contraste. Pero es bellísima esta foto, a mí me encanta.

Un análisis que yo estoy haciendo también es que hay más y más gente en ciertas partes del mundo, especialmente en ciertas partes de Asia que están muy pobladas, donde ya no hay vivienda, a la que lo único que les queda, es vivir sobre el agua; ahora ustedes entienden que este agua es todo, esto es pobreza, esto es miseria, esto es hambre, esto es lucha por sobrevivir, luchar por tener a tus hijitos sanos. Esto es trágico.

Gráfico 5. Configuración urbana del futuro

Fuente: Private eye

Ahora termino, ¿por qué importa todo esto? Porque la ciudad es uno de los pocos espacios en nuestra época donde aquellos que no tienen poder pueden hacer una historia, una cultura, una economía, y mostrarnos, cómo

pobres y realmente abusados que son, que ellos todavía son humanos y que tienen esa capacidad.

Esto a mí me importa mucho, hay momentos en las rutinas diarias de una ciudad en que todos nosotros, los pobres, los ricos, nos volvemos sujetos urbanos; la lucha por tener un espacio en el bus, el tráfico, todos esos elementos de una ciudad intensa. Es en esos momentos también cuando la ciudad puede afectarnos, cambiarnos. Nos volvemos todos *ciudadanos de la ciudad*, por así decir, los ricos, los pobres, etc., todos nos volvemos partícipes y sujetos en esa ciudad.

París 2021 - Trayectoria metropolitana y gobernanza Viejos problemas y nuevos desafíos

Marie-France Prévôt-Schapira[1]

Antes de todo, quisiera precisar que soy geógrafa y que mis investigaciones se han centrado sobre América Latina, en particular sobre los procesos de metropolización y las reconfiguraciones socioespaciales en las grandes metrópolis latinoamericanas, siempre cruzando las miradas entre América Latina y Europa (Prévôt-Schapira, 2009, 2015). Es desde esta perspectiva que orientaré esta conferencia, pero esta vez recentrando la mirada sobre París, donde vivo y estuve confinada en estos meses. El contexto de la pandemia de COVID-19, obviamente, (re)abre muchas preguntas sobre el futuro de las ciudades y las grandes metrópolis, en cuanto a la circulación del virus y a los cambios en los modos de habitar, trabajar y desplazarse en la ciudad.

Como en Nueva York, Seúl, Tokio, Bogotá, Lima, Buenos Aires, etc., el confinamiento desde marzo de 2020 en París, ha dado lugar a una reflexión intensa sobre las especificidades de la pandemia en el medio ambiente urbano y, en especial, sobre la relación entre territorio metropolitano, salud, vivienda y movilidades, trayendo de vuelta viejos debates que han atravesado la historia del pensamiento y la planificación urbana. Al mismo tiempo, el confinamiento ha cambiado las prácticas y aspiraciones de los ciudadanos y también ha golpeado fuertemente el funcionamiento mismo de la economía urbana en las *global cities*, lugares por excelencia de la "planetarización" de lo urbano (Brenner, 2015). Una de las hipótesis planteadas en esta conferencia es que la pandemia refuerza y acelera las tendencias preexistentes. Actúa aquí como un poderoso indicador de la

1 Geógrafa. Profesora emérita -Universidad París 8/CREDAL UMR7227. mfschapira@gmail.com.

organización del espacio geográfico. Destaca las múltiples interacciones entre territorios a diferentes escalas, de lo local a lo mundial.

El campo de reflexión así abierto es inmenso. Quisiera solamente abordar dos puntos. El primero refleja algunos debates que se dieron en los ámbitos académicos como en los medios de comunicación ¿En qué medida la fuerte densidad urbana favorece la propagación del virus? ¿En qué medida la pandemia agudiza las desigualdades entre los territorios y golpea con virulencia las poblaciones más vulnerables?

El segundo reflexiona sobre los cambios observados en relación a lo vivido, en cuanto a las movilidades y el *"revival"* del vecindario en tiempos de pandemia.

En la primera parte, empezaré por una breve presentación de la metrópoli de París. Con la globalización, se han observado cambios y tendencias comunes en las grandes metrópolis tanto del norte como del sur, ampliamente analizados. En este caso, trataré de insistir sobre las singularidades y especificidades de la trayectoria metropolitana de París, anclada en su geografía de vasta llanura fluvial atravesada por el Sena y su historia de capital de un Estado centralizado.

Una ciudad capital, una *global city*, un espacio fragmentado y, en último término, una metrópoli improbable

Quisiera rápidamente dar una idea de la configuración geográfica de París 2021. De la ciudad densa –París *intra-muros*– a la inmensidad de la región Île-de-France se pueden distinguir, para simplificar, tres momentos de la ocupación del territorio y tres espacios que se despliegan *grosso modo* de manera radiocéntrica en la planicie de la cuenca parisina.

1) París *intra-muros*, capital icónica de la modernidad urbana del XIX (Harvey, 2021), es el centro neurálgico y denso de la aglomeración. Domina la organización política, económica y social de la metrópoli y también del país. Es la comuna más poblada de Francia, con alrededor de 2,2 millones de habitantes, encorsetada en un perímetro de 105 km² que no se ha cambiado desde 1860, caso único en Europa.

2) A partir del fin del siglo XIX y de modo muy acelerado durante los llamados "treinta gloriosos" (1945-1975)[2], la urbanización gana las comunas adyacentes para formar los suburbios (*la banlieue*) de la «*petite couronne*», con una clara división entre las zonas industriales y obreras en el nordeste y los espacios más acomodados, burgueses, en el oeste.

3) A partir de los años setenta, la aglomeración desborda las comunas de la «*banlieue*» densamente poblada, bajo nuevas modalidades de urbanización que avanzan de modo difuso sobre el campo. La expansión (*urban sprawl*) del periurbano en la «*grande couronne*» es facilitada por las nuevas infraestructuras de transportes (RER, red expresa regional, y vías rápidas) y la nueva política de vivienda, que facilita, a través del crédito, el acceso a la «casa propia» en la segunda corona.

Hoy en día, la metrópolis parisina es una vasta región urbana de 12 millones de habitantes. Representa casi 20 % de la población francesa y su extensión corresponde *grosso modo* a la región Île-de-France. La metrópolis parisina, como veremos, es un mosaico político-administrativo muy complejo. Es un factor de fuerte conflictividad y de desigualdades entre territorios.

Tabla 1. Datos básicos de la región Île-de-France

	Población	Superficie	Densidad hab/km²
Région Île de France 8 departamentos	12.213.447	10.012 km²	1 006
• **París intramuros** (75) Comuna y departamento	2.148 271	105,4 km²	21.159
• **Petite Couronne** (Seine Saint Denis (93)*, Val de Marne (94), hauts de Seine (92)	4.572 283	657 km²	6.848
*Seine Saint Denis (93)	1.632 677	236,3 km²	6.912
• **Grande couronne** (Seine et Marne, Essonne,Yvelines Val d'Oise)	5.389 136	11.350 km²	148
• **Métropole du Grand París** (MGP)	7.075 028	814,2 km²	8.689

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INSEE

2 Se refiere al período de crecimiento acelerado de la posguerra hasta mediados de la década del 70, título de un estudio famoso de Jean Fourastié, *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible (1979)*.

¿«Es París una ciudad global»?[3]

Esta pregunta fue el centro de la reflexión en los años noventa (Sassen, 1994, Veltz, 1994). ¿Por qué? Como las otras grandes metrópolis, en París son los años en las cuales la nueva fase del capitalismo globalizado provoca cambios fuertes y rápidos, marcados por una fuerte desindustrialización –más fuerte que en New York y Londres– y, por el contrario, un desarrollo intensivo del sector de los servicios. El nuevo ciclo capitalista ha propulsado la región Ile-de-France al tope de los diferentes rankings sobre las «*global cities*», por delante de sus cinco o seis rivales europeos en muchas áreas de desarrollo, incluida Londres. Representa 35 % del PIB nacional, PIB que ha aumentado de un 50 % desde 1990. El aumento del PIB per cápita es aún más espectacular: 50.900 euros en 2017, más del doble de la media europea. Es una región atractiva para las inversiones. Reagrupa una población altamente calificada (ingresos medios un 12 % más altos que en Francia). Se caracteriza por una fuerte movilidad social, con una alta presencia de mujeres, de graduados (profesionales) y también de trabajadores inmigrantes. Históricamente, París creció gracias a la inmigración: 4 de cada 10 inmigrantes en el país residen en Île-de-France, cuyos orígenes han variado en el tiempo. La población nacida en el extranjero está hoy en aumento. Pasó de 18 % en 2000 a 24 % en 2017, menos que en Londres (27 %) y Nueva York (29 %) pero, sin duda, es una de las ciudades más cosmopolitas.

La internacionalización de su economía en las últimas décadas se ilustra a través del dinamismo de industrias de punta (farmacéuticas, aeronáuticas) y sobre todo de las actividades del FIRE (*Finance, Insurance, Real Estate*). A partir de los años 2000, la industria inmobiliaria ha conocido un proceso de financiarización y ha visto el precio promedio del suelo urbano llegar en París a 11.000 euros el m² en 2020. Un tercio de las empresas extranjeras de envergadura mundial tienen una sede en la región de París, al lado de las sedes de las grandes empresas estatales y nacionales (SNCF, Air France, Total), de la Banca y de las cadenas de supermercados.

Pero su rango en las *global cites* lo debe también a su peso cultural y científico a nivel nacional e internacional. La región parisina concentra las

3 Cf. Título del dossier, de la revista *Le Débat*, 1994 «*París est-elle une ville globale?*».

industrias culturales (80 % de industrias del cine y audiovisual del país), el sector del turismo (47 millones de visitantes, la mitad extranjeros), sin hablar de las "industrias" del lujo, todo eso fuertemente ligado a su historia y la riqueza de su patrimonio. Por fin, se tiene que evocar la fuerte concentración del dispositivo científico y universitario del país y el prestigio de algunas de sus instituciones (La Sorbonne, l'Institut Pasteur, etc.).

Pero al mismo tiempo, detrás de este panorama alentador, se percibe a partir de los años 2000 un estancamiento de la competitividad. El último censo demográfico reveló que el saldo migratorio de Île-de-France es negativo y que pierde su atractivo para los jóvenes de la "clase creativa" (Florida, 2005) en beneficio de otras metrópolis nacionales (Lyon, Bordeaux), europeas (Londres, Berlín) y mundiales.

Las desigualdades entre territorios productivos y residenciales de la metrópoli se fueron agudizando. El dinamismo económico está muy concentrado en el centro de la aglomeración, a pesar del aflojamiento de actividades hacia la segunda corona. Se conjuga con el declive de los asalariados protegidos que caracterizaba el mercado del trabajo fordista, lo que significa una mayor inseguridad laboral. El desempleo gira alrededor de un millón de personas y la "uberización" creciente de los servicios se refleja en las disparidades extremas de los ingresos. En la región Île-de-France encontramos el departamento más pobre del país, la Seine-Saint-Denis (93) y los dos más ricos, París (75) y los Hauts-de-Seine (92). La división entre el este y el oeste se amplifica; sin embargo, la penetración de la nueva economía creativa y conectada en los antiguos suburbios industriales, aprovechando baldíos en desuso, desdibuja una configuración territorial mucho más compleja, en "piel de leopardo". La línea divisoria entre ricos y pobres traza sectores cada vez más precisos y divididos dentro de un mismo municipio. Los ricos siempre viven cada día más entre ellos y simétricamente, en los 44 municipios más pobres de la región, la pobreza está arraigándose y agudizándose. Desde 2008, la pobreza ha aumentado en la región, pero más en los municipios donde ya estaba fuertemente presente y donde más ha aumentado el desempleo, el número de inquilinos o el número de inmigrantes[4].

4 https://www.insee.fr/fr/statistiques/3291402

Por tanto, la dinámica de polarización observada

> [...] no conduce, sin embargo, a un espacio metropolitano totalmente dual. De hecho, una gran mayoría de laos municipios ubicados en una posición intermedia entre estos dos polos han estado, al mismo tiempo, marcados por un proceso de gentrificación iniciado desde 1990. (Fleury et al., 2012)

La difícil gobernanza de una metrópolis fragmentada

Hoy en día, estamos frente a una región que ha conocido un dinamismo innegable pero que se está debilitando, difícil de gobernar por la muy fuerte fragmentación político-administrativa y el papel central del Estado en la gestión y gobernanza de la metrópoli. Se caracteriza por su inclusión en un Estado históricamente construido por fuertes procesos de centralización por un lado, y por la doble oposición París/provincias y ciudad de París y sus suburbios por el otro[5].

Como bien lo analiza Christian Lefèvre (2017), a diferencia de otras grandes metrópolis, en particular Londres y New York, la región Île-de-France tiene una cultura política en gran parte dominada por lo público y sus elites, prisioneras del espacio hexagonal[6] desconfían de la globalización. Su visión se inscribe en un horizonte nacional.

Esta visión permite entender las ambivalencias de las políticas del Estado hacia la región parisina, oscilando entre un "keynesianismo espacial" (deslocalización industrial hacia las provincias, en contra del "*trust* parisino") y, la concentración en la región parisina de inversiones públicas masivas en las infraestructuras y grandes obras, tanto en los años 60/70 (De Gaulle), como en los 80 (Mitterand).

Bajo la conducción de Paul Delouvirer[7], los años 60/70 fueron el momento de los grandes proyectos y logros importantes para "poner orden

5 París comparte eso con Buenos Aires. Pero Argentina es un Estado federal y esa es una diferencia clave.

6 Es la forma en que los franceses llaman al territorio continental por su aspecto geométrico en los mapas.

7 De 1961-1969, Paul Delouvrier, a la cabeza del distrito de la región parisina, dispone de todos los poderes para «ordenar» el espacio parisino.

en el desmadre"[8]. Pensamos en la creación y desarrollo de nuevas ciudades (*les villes nouvelles*), la construcción del *business district* en La Défense, el establecimiento de la Red de metro Regional Express (RER), el aeropuerto Roissy-Charles de Gaulle, las vías expresas y la construcción de la carretera de circunvalación inaugurada en 1973. El "periférico", como se lo denomina, una especie de avenida General Paz parisina, separa físicamente la ciudad de su *banlieue*, ratificando así el desmembramiento en 1964 del departamento de la Seine (75)[9] para fragmentar el poder político de la región parisina, antes de todo contra el "cinturón rojo" de la *banlieue* popular que asustaba al poder gaullista. "El desmembramiento del departamento del Sena puso fin a las formas de solidaridad entre París y sus suburbios, a una cierta comunidad de destino de los parisinos y los suburbios" (Bellanger, 2013). Sin lugar a duda, es un hecho que deja huellas muy profundas en la organización urbana de la metrópolis hasta hoy.

La crisis del petróleo y el fin de los "treinta gloriosos" marcan un giro en la gobernanza. Por primera vez, después de un siglo (desde la caída de la comuna de París en 1871), en 1977, la municipalidad de París elige su alcalde, a partir de entonces pieza clave en la gobernanza metropolitana[10]. En 1981, con la llegada de la izquierda, el voto de las leyes de descentralización (1982) permite transferir poderes y competencias a las 22 nuevas "regiones" entonces creadas[11]. Estas se convierten en colectividad territorial plena, administrada por un consejo regional cuyos miembros son elegidos por sufragio universal. Sin embargo, los procesos de descentralización en la región Île-de-France fueron más lentos que en las otras del país. La tutela del Estado no se desprendió del todo. Hubo que esperar a 1994 para que el IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Île-de-France) elabore su propio plan director y hasta 2005 para que el Estado deje de controlar del todo las empresas de transporte público de la región

8 Cf. segun las palabras de de Gaulle « Delouvrier, Mettez-moi de l'ordre dans ce foutoir! » [ou ce bordel].

9 La reforma de 1964, supuso la partición político-administrativa del antiguo departamento de Sena (75) en 4 departamentos. El número "75" corresponde desde entonces a París *intramuros*, a la vez departamento y municipio y se crearon tres nuevos departamentos: Les Hauts –de –Seine (92), La Seine-Saint Denis (93), y Val-de-Marne (94).

10 A partir de 1982, el alcalde no es más electo al voto universal directo sino por los concejales municipales de cada uno de los 20 *arrondissements* (delegaciones) de París.

11 Recordemos que Francia es un païs unitario

(RATP, SNCF). De hecho, la región era débil frente a la tecnocracia central y a los desafíos urgentes: congestión del transporte público, crisis de la vivienda, desigualdades crecientes entre oeste y este y entre París y la *banlieue*. Por otro lado, durante los años noventa, la ciudad de París conoce cambios fuertes en consonancia con la globalización. Por una parte, a través de la acción de l'APUR (Atelier Parísien d'Urbanisme)[12] promueve un urbanismo de proyectos, en favor de una ciudad densa y mixta, recuperando los terrenos liberados por la desindustrialización (playas ferroviarias, fabricas, galpones…). La reconversión de una ZAC (*zone d'aménagement concerté* o zona de ordenamiento concertada), entre las estaciones de Austerliz y Bercy (cf. Biblioteca Nacional por el arquitecto Dominique Perrault y Bercy por los arquitectos Paul Chemetov y Borja Huidobro) fue una de las operaciones más emblemáticas. Los alcaldes de París desarrollaron una política de internacionalización activa «de marketing urbano». Como en el caso en Buenos Aires, la imagen de la metrópolis es la de París *intramuros*.

En los años 2000, la metrópolis aparece debilitada por fuertes conflictos (políticos, institucionales, territoriales) entre el Estado, la región y la ciudad de París. Es desde el Estado que se expresa la necesidad de buscar una institución metropolitana que permita enfrentar los desafíos de la mundialización y mantenerla en su estatus de "*global city*". Inspirada en los modelos del "Gross Berlín" y del "Greater London", nace la idea del "*Grand París*", que abarcaría un perímetro que correspondería más o menos al desaparecido departamento de la Seine, es decir París y sus alrededores densamente poblados. Sin embargo, dos visiones ideológicas y políticas sobre el futuro "*Grand París*" se enfrentaron (Subra, 2012): la visión del Estado y de los grupos económicos con sus bases territoriales en el oeste, para hacer de París un "hub internacional de la innovación", y aquella opuesta de la Alianza, "verde y roja", entre la municipalidad de París y las comunas populares del este, para quien la prioridad era encontrar un herramienta con mecanismos de solidaridad que pudiera enfrentar de la cuestión social (vivienda, transporte, fracturas territoriales y ecológicas) (Garnier, 2010; Subra, 2012). Después de tres años de conflicto, el Estado y la región de Île-de-France llegaron a un acuerdo en 2011 que desembocó en la decisión de crear un nuevo metro, el

12 Cf. https://www.apur.org/fr

Grand París Express y a la creación oficial de la MGP (*Métropole du Grand París*) en 2016. La MGP es el fruto de un compromiso político que aparece rápidamente obsoleto, ya que el proceso de metropolización se extiende más allá del perímetro definido, atravesada por desacuerdos que se expresan en múltiples y permanentes conflictos. Persisten las desigualdades de riqueza entre poblaciones y entre municipios. La cuestión social en las *periferias* está intrínsecamente ligada a la crisis de la vivienda y al problema de los transportes, que el confinamiento puso a la luz de modo crudo[13].

Tiempos de pandemia: la metrópolis en cuestión

Desde los primeros días de la cuarentena, los geógrafos y urbanistas fueron llamados a reflexionar sobre la relación entre la circulación de la COVID y las formas de vivir y moverse en las grandes metrópolis.

Densidad y desigualdades territoriales

La idea que "La ciudad densa traicionó a sus habitantes" (Ferrier, 25 junio de 2020) acompañó la salida –calificada de "éxodo urbano"– de un millón de habitantes de la metrópolis. La COVID hizo resurgir viejos discursos urbanofóbicos e higienistas acerca de la densidad, asociada a la promiscuidad, el hacinamiento y a la necesidad de erradicar los tugurios. Sobre eso no me voy a extender sino solo recordar que estas ideas fueron movilizadas para implementar en los años 60/70 la política de *tabula rasa*, mal llamada «renovación urbana» de los viejos barrios obreros, expulsando de París las clases populares que se fueron a vivir en los grandes conjuntos (HLM) de las afueras, iniciando un proceso de extensión de la mancha urbana a costa de la ciudad central[14]. Igualmente, con estos mismos preceptos en boga en los sesenta se procedió en el viejo centro de México a la erradicación de la Herradura de los tugurios para construir el Conjunto Urbano Nonoalco Tlatelolco con l10 edificios (Legorreta, 2001).

13 Cf. Tribuna de un colectivo de urbanistas y arquitectos (24 juin 2021). « La métropole du Grand París paraît inopérante pour gérer un espace de 12 millions d'habitants », *Le Monde*.

14 Entre 1968 y 1975, 901.045 personas dejaron París intra-muros.

Los años 80 ponen fin a este urbanismo "destructor", tanto en Europa como en América latina. En París –como más tarde en México "el Bando 2"[15]–, el "regreso al centro" (*back to the city*) y la defensa de una ciudad densa y compacta ("hacer ciudad sobre la ciudad") inspiran las políticas de recualificación urbana para frenar el *sprawl* y favorecer la mixtura social.

1- En la región parisina, durante el primer confinamiento, la mayor letalidad no se ha observado en la zona más densa de la metrópolis –es decir en París intra-muros (200 habitantes/ha)–, sino más bien el departamento de la Seine-Saint-Denis, el "93", el más pobre de la metrópolis y del país.

En los últimos treinta años, la explosión del costo de la vivienda acrecentó la dificultad de acceso a una vivienda digna, como lo demuestra el aumento del número de personas sin hogar o que viven en viviendas precarias: barrios marginales, okupas o campamentos permanentes, o grandes conjuntos degradados. En la Seine-Saint-Denis, más de 40 % de la población vive en los monoblocks, con familias numerosas y monoparentales, en un departamento carente de infraestructura hospitalaria (3,3 camas por cada mil habitantes contra 7,7 en París).

El mandato "quédate en casa" hizo resaltar las desigualdades fuertes entre los territorios. Cuando todas las actividades sociales, incluido el trabajo y la escolarización, se deben realizar desde el hogar, vivir en viviendas degradadas o inadecuadas pone de relieve las desigualdades habitacionales que afligen a la sociedad.

2- Hizo resaltar también las fuertes interdependencias entre los territorios de la metrópolis, conectados entre sí y envueltos en un mismo proceso de globalización. El confinamiento destacó con elocuencia que los trabajadores de esos territorios vulnerables, siempre vistos desde el ángulo de la pobreza, de la delincuencia y de los estallidos sociales, hicieron posible el funcionamiento de la metrópoli: enfermeras, cajeros, conductores de autobuses, repartidores, recolectores de basura, que vivían fuera de París en los barrios etiquetados eufemísticamente sensibles o "*quartiers sensibles*". Apunta también sobre las contradicciones de los procesos de metropolización y la fuerte segregación y contrastes territoriales que afectan la región parisina. La Seine-Saint-Denis es el territorio que crea más riqueza

15 En los años 2000, el gobierno del Distrito Federal introdujo "el Bando 2", una política de densificación de áreas centrales.

y produce más pobres a la vez, a pesar de estar conectada a la economía globalizada y lejos de la imagen del "ghetto". Aquí se ubica el "polo de la creatividad" –el cluster más exitoso de la metrópolis–, alrededor de la "Ciudad del Cinéma" (14 platós de cine y más de 50 estudios de televisión). Sin embargo, los nuevos empleos más sofisticados están ocupados por gente "de fuera" calificada[16]. Al revés, la población poco calificada del "93" forma las tropas de los *cleaners* para retomar la terminología de S. Sassen, en primera línea de riesgo en tiempos de pandemia. En Île-de-France, como en muchas otras metrópolis, más aún las del sur global, la dependencia de los trabajadores "esenciales" (*key workers*) al transporte público, los sobreexpone al virus (a diferencia de los teletrabajadores), con el riesgo a futuro que

> [...] los trenes, metros y autobuses abandonados por trabajadores de cuello blanco se conviertan en una nueva área de segregación social. En París y Nueva York, las líneas más frecuentadas son las que sirven a los suburbios pobres, donde viven quienes no pueden trabajar a distancia. (Bezat, 23 noviembre de 2020).

El acceso y la elección de la movilidad, nuestra capacidad o no de quedarnos quietos, han revelado y reforzado las desigualdades sociales o territoriales.

Movilidades emergentes y vecindario

En París, la parálisis casi total del tráfico durante la primera fase del confinamiento, en particular el automóvil, fue un shock sensorial y visual, en una ciudad sujeta a un tráfico muy denso y una congestión permanente en los distritos centrales y en el "periférico", transitado por flujos masivos de residentes de las afueras de la capital. Quiero solamente resaltar dos puntos muy sobresalientes en París *intramuros*.

16 Cluster asociado a importantes centros universitarios (Universités Vincennes Saint Denis - París 8 et París 13 y desde 2019 el Campus Condorcet de Ciencias Sociales) y sedes de grandes empresas (PSA Peugeot, L'Oréal, Kodak, etc.). Pero el 70 % de los empleos generados son ocupados por trabajadores con diploma, que vienen de fuera. La tasa de desempleo es una de las más altas, mientras a la inversa los habitantes de Seine Saint Denis van a trabajar en la ciudad central.

1- La pandemia está acelerando y fortaleciendo los procesos ya en marcha desde hace casi dos décadas para limitar el lugar de los coches en la ciudad. Como bien lo analizan diferentes encuestas del APUR, los servicios compartidos (*bici*, patinetas, autolib) habían conocido en la última década un impulso notable con la llegada de operadores privados de micromovilidad en *free floating*.

> El éxito de estos servicios se basa en su estrategia de implantación en grandes metrópolis, caracterizadas por una alta densidad de edificios y población, una estructura poblacional compuesta principalmente por jóvenes, trabajadores y en particular ejecutivos, una mezcla de funciones, alto tráfico turístico y una fina malla de espacios públicos. Los *scooters* y bicicletas de autoservicio ofrecen una nueva experiencia de movilidad a los habitantes de la ciudad y están cambiando profundamente el uso de los espacios públicos. (Atelier d'urbanisme Parísien, mayo de 2020)

En el París *intramuros*, resulta de una voluntad política afirmada por dos décadas. La pandemia refuerza la posición del municipio para reconquistar espacios confiscados por el automóvil durante los "treinta gloriosos". Ciertamente, la protesta militante, combinada con la crisis del petróleo de 1973, puso fin en los ochenta a la política de vías rápidas urbanas. Pero no fue hasta la década de 2000 que la ciudad de París inició una lucha frontal contra el automóvil, con medidas fuertes para desalentar su uso en París: reducción de plazas de aparcamiento, reconquista de aceras invadidas por coches, multas.

Las teorías del "urbanismo táctico" inspiraron la voluntad de crear nuevos espacios públicos para humanizar la ciudad. La operación pionera, la más emblemática, fue la reconquista de la margen derecha del Sena, restituida al tráfico peatonal. La alcaldía lanza en 2002 el famoso evento "París Plage", que convirtió la margen derecha del Sena en un área de recreo, cerrada a los coches durante el mes de agosto, para recibir a parisinos y turistas en una especie de Coney Island efímera y reversible. El éxito fue total.

Fue la primera etapa. En 2018 hubo una prohibición definitiva de la circulación automovilística[17] sobre la orilla derecha del Sena, después

17 Alrededor de 40.000 coches circulan en esta vía *express*.

de una batalla jurídica ganada por el ayuntamiento frente al lobby automovilístico, liberando así al público más de 3 km de paseos, jardines y espacios de ocio.

Al mismo tiempo, la alcaldía lanzó en 2007 el sistema Velib (Velo / libertad) servicio en París para incitar los parisinos al uso compartido de la bicicleta18. Sin duda, los cambios en las prácticas y aspiraciones de los parisinos debidas a la COVID-19 han permitido a la alcaldía «pasar al acto», si se puede decir, para extender e imponer las pistas ciclísticas exclusivas. 60 km de coronapistas están rediseñando la ciudad. En julio de 2021 la municipalidad anunció el proyecto de extender la prohibición del tráfico de automóviles a los distritos centrales.

2- Finalmente, el último punto que me gustaría abordar en relación con las movilidades es que la crisis del COVID-19 ha roto los ritmos de la vida y ha recentrado nuestras actividades, durante el encierro, en un espacio de proximidad, inicialmente delimitado en un perímetro de 1 km de diámetro. En los años 90, Francois Ascher (1995) en su obra *Metapolis* había pronosticado "el fin de los barrios", subrayando que en la ciudad de la Tercera Modernidad, hipermóvil, ya no vivimos al nivel del barrio, ni siquiera de la ciudad, sino en una vasta conurbación policéntrica y discontinua. La crisis del COVID-19 ha puesto de relieve las disfunciones de la movilidad en el transporte abarrotado (metro, trabajo, sueño o *métro, boulot, dodo*). La idea de una necesaria reorientación de actividades en un espacio más reducido es la que adelanta en su libro Carlos Moreno (2020). "La ciudad del cuarto de hora", inspirada por la obra de Jane Jacobs (1961), es una ciudad donde los servicios y el comercio estarían a una distancia de un cuarto de hora en bicicleta o a pie, en una ciudad con una planificación urbana flexible que permite reducir los desplazamientos y ahorrar tiempo y energía. En junio de 2020, Anne Hidalgo ha incorporado el proyecto a su campaña para su reelección en la alcaldía de París, centrada en la sostenibilidad; pretende reducir la contaminación, potenciar los desplazamientos a pie y que París sea 100 % accesible para bicicletas en 2024. No hace falta decir que el enfoque de proximidad, por muy atractivo que sea para los parisinos, parece

18 La ciudad otorgó una delegación de servicio público a un operador privado, Decaux, para desplegar y operar un servicio de 19.000 bicicletas en París.

no tomar en cuento los 10 M de *banlieusards*[19] que viven las afueras de París y la importancia y la solidez de los sistemas técnicos (agua, desagüe, redes de internet, logísticas) que permitieron el funcionamiento de la metrópoli.

Conclusión

El confinamiento destacó una evolución importante, a menudo oscurecida por la visión municipalista de París: que "el centro de la ciudad ya no solo está abrumado por sus suburbios sino que está bien y verdaderamente integrado con ellos dentro de un sistema metropolitano organizado en redes e interdependencias" (Behar y Delpiriou, febrero de 2020). Como lo subrayan estos geógrafos, en una tribuna del periódico *Le Monde* « *Il faut prendre acte que París n'appartient pas qu'aux Parisiens* » y que es necesariamente a la escala metropolitana que se pueden encontrar las soluciones y respuestas a los grandes desafíos estructurales de la región parisina, exacerbados por la pandemia en materia de vivienda, de segregación de transporte y de protección del medioambiente.

Bibliografía

Atelier d'urbanisme Parísien (APUR) (mayo de 2020). *Les mobilités émergentes, trotinettes, scooters, et vélos en partage*. https://www.apur.org/fr/nos-travaux/París-mobilites-emergentes-trottinettes-scooters-velos-partage-profils-pratiques-attentes-enquete

Ascher, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Ed. OdÎle Jacob.

Bellanger, E. (2013). La traversée historique du Grand París. *Mouvements, 74*.

Behar D. y Delpiriou A. (febrero de 2020). Il faut prendre acte que París n'appartient pas aux Parísiens. *Le Monde*.

Bezat, J. M. (23 noviembre de 2020). Transports publics: l'impasse financière menace les collectivités locales et les exploitants. *Le Monde*.

19 *Banlieusard*: habitante de la *banlieue*

Bonvalet, C. y Lefèvre M. (1983). Le dépeuplement de París 1968-1975. Quelques éléments d'explication. *Population, 38*(6), 941-958.

Brenner, N. (ed.). (2015) *Implosions/Explosions*. Towards a Study of Planetary Urbanization. Jovis.

Clerval, A. (2013). *París sans le peuple: La gentrification de la capitale*. Ed. de La Découverte.

Ferrier, J. (25 junio de 2020). La ville dense est au cœur de la crise sanitaire. *Le Moniteur*.

Fleury A., François J.-Ch., Mathian H., Ribardière A. y Saint-Julien, Th. (2012). ¿Les inégalités socio-spatiales progressent-elles en Île-de-France? *Métropolitiques*. https://metropolitiques.eu/Les-inegalites-socio-spatiales.html

Florida, R. (2005). *Cities and the creative class*. Routledge.

Fourastié, J. (1979) Les Trente Glorieuses. Fayard.

Garnier, J. P. (2010). El "Gran París": una urbanización sin urbanidad. Premoniciones lefebvrianas acerca de un porvenir metropolitano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 24(1), 1-25.

Institut national de la statistique et des études économiques (s. f.). En Île-de-France, la pauvreté s'est intensifiée dans les territoires déjà les plus exposés. https://www.insee.fr/fr/statistiques/3291402#consulter

Jacobs, J. (1961). *the death and life of great American cities*. Random House.

Harvey, D. (2021), *París, capitale de la modernité*. Les Prairies ordinaires.

Lefèvre, Ch. (2017). *París, métropole introuvable. Les défis de la globalisation*. PUF.

Legorreta J. (26 octubre de 2001). Una visión de la ciudad de México en 1969. Renovación urbana para erradicar la *herradura* de tugurios del Centro Histórico. *La Jornada*.

Le Monde. (24 junio de 2021). La métropole du Grand París paraît inopérante pour gérer un espace de 12 millions d'habitants. https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/06/24/la-metropole-du-grand-paris-parait-inoperante-pour-gerer-un-espace-de-12-millions-d-habitants_6085440_3232.html

Moreno, C. (2020). *De la «ville-monde» à la «ville du quart d'heure»*. Ed. de L'Observatoire

Prévôt-Schapira M. F. (2009). Apuntes de Moreno. En *Apuntes de Investigaciones de CECYP, Conurbano, 16/17*.

Prévôt-Schapira, M. F. (2015). La cuestión de la vivienda social en Buenos Aires y México. Lógicas institucionales y trayectorias metropolitanas. En Alba Vega C. y P. Labazée (e ds.), *Metropolización, transformaciones mercantiles y gobernanza en los países emergentes*. Ed. El Colegio de México/IRD.

Sassen, S. (1994). La ville globale, éléments pour une lecture de París, *Le Débat, 80*.

Subra, P. (2012). *Le Grand París. Géopolitique d'une ville mondiale*. Ed. Armand Colin.

Veltz P. (1994). Les ressorts de la métropolisation de París, *Le Débat*, 80.

Ciudad de México[1] Espacio público y neoliberalismo urbano en tiempos de pandemia

Patricia Ramírez Kuri[2]

En el curso del último medio siglo el orden económico neoliberal impulsó el repliegue del Estado frente a la sociedad y la centralidad del mercado. Modificó la estructura económica e introdujo políticas y programas que favorecieron selectivamente acciones de privatización de bienes comunes y de desposesión de recursos colectivos. En este proceso de transformación global, las ciudades y metrópolis han sido escenarios estratégicos para inversiones de capitales financieros, inmobiliarios y comerciales en lugares con potencial de generar elevadas plusvalías modificando el entorno construido y las formas de habitar. Al mismo tiempo, las ciudades han sido sedes de grandes innovaciones científico-tecnológicas que han dado la pauta para el desarrollo de la sociedad red, de la información y del conocimiento, lo que redimensiona la vida pública y privada, con efectos profundos en la experiencia urbana individual y colectiva.

En América Latina, las capitales además de experimentar de manera heterogénea estos procesos, han sido escenarios de batallas y conflictos en favor de la democracia y de la justicia social y territorial, logrando importantes cambios políticos y constitucionales. En esta trayectoria compleja y contradictoria, han participado actores sociales, movimientos urbanos, movimientos feministas y organizaciones de la sociedad civil quienes, con ideas, inte-

1 Este texto tiene como antecedente la conferencia *La Ciudad de México y el espacio público en el contexto neoliberal*, presentada el 6 de octubre en el "Primer seminario 2020 El futuro de nuestras ciudades ¿Dónde estamos, a dónde vamos?" Maestría en Urbanismo FAUD-UNC, Red de Estudios Urbanos de Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Federal de Río de Janeiro y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

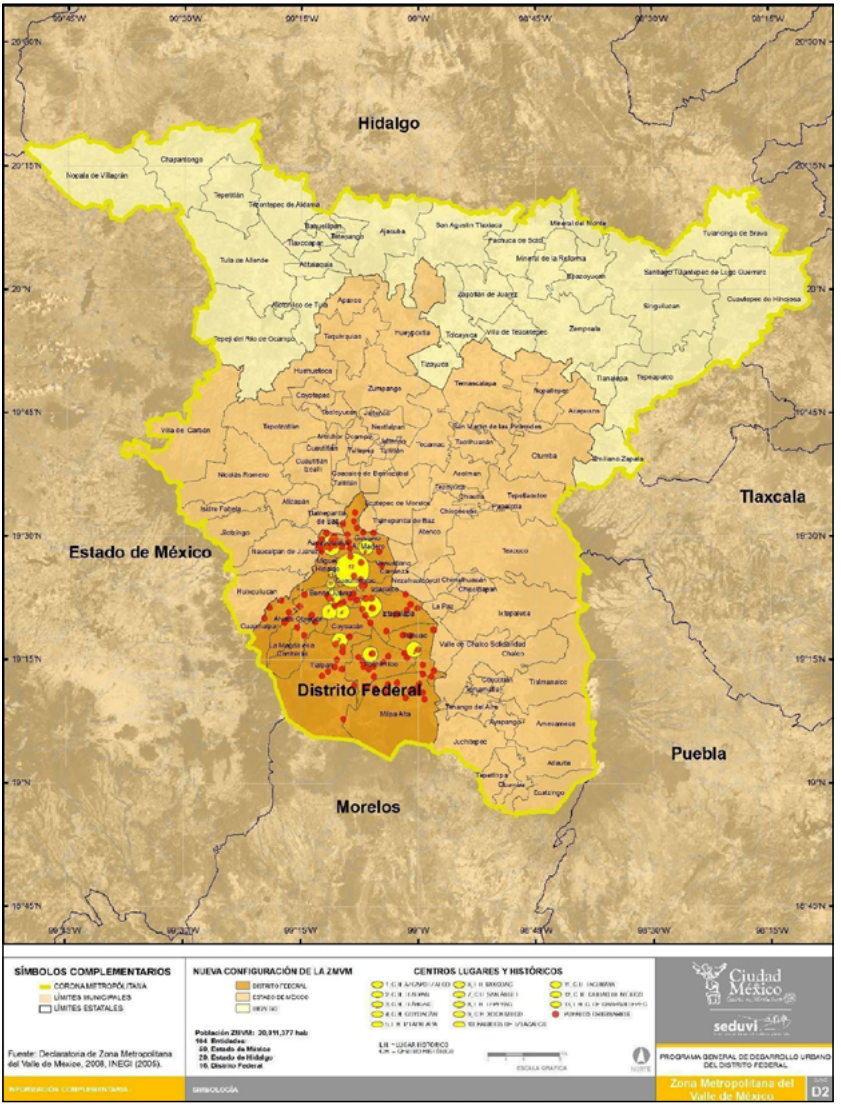
2 Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

reses y demandas diferentes, han abierto el debate público sobre la ciudad y han contribuido a ampliar los derechos urbanos, sociales y de género.

No obstante los avances logrados, el conjunto de transformaciones ocurridas han influido en forma muy diferenciada y desigual en las condiciones de vida de mujeres, de hombres y de distintas sexualidades; en las prácticas culturales, en las formas de comunicación y de participación de la sociedad en asuntos públicos. En la actualidad, las ciudades y metrópolis condensan los cambios provocados por el neoliberalismo urbano, los efectos sociales y ambientales, exhibiendo los escasos beneficios para la mayoría de los habitantes. Ante la fragmentación del espacio público y la hegemonía de lo privado ¿cómo pensar la ciudad como espacio habitable?

Este texto tiene el propósito de reflexionar sobre las transformaciones sociales y urbanas de la Ciudad de México, capital política del país, con la mirada en el espacio público por considerarlo central en el debate sobre la reconstrucción de la ciudad pos-pandemia. La primera parte se introduce al crecimiento y a la expansión metropolitana, al tiempo que se reproduce la desigualdad social a escala micro-geográfica y el espacio público se agota como bien común. La segunda parte pone atención en los cambios que experimenta el espacio público que se debate entre la democracia y el neoliberalismo urbano. La tercera parte, reflexiona sobre la emergencia sanitaria causada por el virus COVID-19, que surge en circunstancias de cambio político y tiene impacto en la vida social y en el espacio público que enfrenta cierre y apertura, riesgo y temor, necesidad y posibilidad, sobrevivencia y violencia. Pero también, la demanda de un enfoque diferente de planeación, de política urbana y de participación ciudadana que pueda responder a las necesidades de habitabilidad inmersas en los problemas socio-económicos, ambientales y de salud.

Mapa 1. Zona Metropolitana del Valle de México



Fuente: Seduvi, Ciudad de México

Centralidad y desigualdad

En la Ciudad de México, las divisiones espaciales se han transformado históricamente impulsadas por la reorganización de las relaciones sociales y políticas, reproduciendo formas de desigualdad social que han dejado huella en el entorno construido. En este proceso inacabado de continuidades, rupturas y conflictos, han influido factores y actores sociales, definiendo las particularidades de la vida pública. La centralidad ha sido una constante que distingue a la capital, en la escala local, metropolitana y nacional, debido a la concentración de poder, de población y de recursos. Esta condición de centralidad, ha tenido como componente clave al espacio público que ha jugado un papel activo en la vida social, económica, política, funcional y cultural de la ciudad. Entre los lugares públicos por excelencia, destacan las plazas públicas por ser referentes en la historia urbana de la capital y en la construcción de formas colectivas de encuentro, de actividad, de expresión, de comunicación y de convivencia. Estos lugares surgen como producto del urbanismo colonial que introdujo elementos del diseño arquitectónico renacentista que han sobrevivido hasta nuestros días a las transformaciones urbanas (Cejudo, 2017). Concentradas en el Centro Histórico, las plazas se despliegan en el espacio urbano de la capital y más allá de sus fronteras inmersas en el cúmulo de pueblos originarios y refundados que reproducen formas de organización colectiva representadas en calles, atrios y parroquias donde se escenifican celebraciones rituales y fiestas patronales que cohesionan a la comunidad. Hoy estos lugares comunes de la memoria viva, resisten y coexisten con espacios públicos introducidos por la modernidad del siglo diecinueve y por el funcionalismo que acompaña a la modernización industrial y al crecimiento urbano hasta los años setenta del siglo veinte. A partir de entonces, en el tránsito hacia una economía terciaria, comercial y de servicios inmersa en la globalización neoliberal, se expresa la diversificación de los usos sociales, las formas de segregación y de exclusión que se enfatizan en el siglo veintiuno.

Cabe mencionar que en el siglo veinte, posterior a la Revolución de 1910, la industrialización estimula desde la tercera década un rápido crecimiento urbano producto de la migración del campo a la ciudad. Esta dinámica impulsa en el curso de la segunda mitad del mismo siglo, la

rápida expansión socio-territorial de la ciudad y de la metrópoli. Gustavo Garza explica al respecto que la ciudad inicia a partir de 1950 distintas etapas de metropolitanismo y desde el comienzo de la década de los ochenta manifiesta el surgimiento de una megalópolis. Esta gran concentración nace de la superposición de la zona metropolitana de la Ciudad de México con la de la ciudad de Toluca, abarcando treinta y nueve municipios a los que se agregan las dieciséis alcaldías, proceso que transforma a la capital en una de las ciudades más pobladas del mundo (Garza, 2007 y 2020).[3] De acuerdo con este autor, se trata de una concentración polinuclear en torno a la capital, que se extiende en municipios de zonas metropolitanas de seis estados constituyendo el subsistema urbano del centro del país y la cuarta mega-urbe del planeta.[4] Hablar de megalópolis alude entonces a una fusión de metrópolis que se distinguen por la proximidad espacial y por notables "flujos de relación e intercambio, no sólo de personas sino también de bienes y servicios de todo tipo: informáticos, financieros, de conocimiento, comerciales, entre otros" (Eibenschutz, 2017, p. 21). Esta incluye a la capital del país y al estado de México, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y Morelos además de un conjunto de ciudades grandes y medianas (Eibenschutz y González, 2020, p. 234). En este universo urbano se extiende la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), habitada por 21 millones 804 mil 525 personas, equivalente al 17.3 % de la población total del país estimada en 126, 014,024 habitantes, de los que cerca del 80 % vive en regiones urbanas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020). La formación de la gran concentración megalopolitana durante el periodo neoliberal de implantación y auge del modelo económico de capitalismo financiero, ocurre acompañada de nuevas desigualdades y pobrezas

3 Gustavo Garza menciona las zonas metropolitanas de Toluca, Puebla, Cuernavaca, Querétaro, Pachuca, Tlaxcala y San Juan del Río como integrantes del conglomerado megalopolitano en torno a la Ciudad de México que avanza fortaleciéndose como el nodo principal del nuevo proceso de concentración (Garza, 2007 y 2020).

4 De acuerdo con la Comisión Ambiental de la Megalópolis, en 2013 esta gran concentración estaba integrada por 238 municipios de cinco estados del país: 16 alcaldías de la CDMX; 29 municipios de Hidalgo; 79 municipios del Estado de México, 33 municipios de Morelos, 21 municipios de Puebla y 60 municipios de Tlaxcala. Querétaro se encontraba en proceso de incorporación. Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME-2013), instancia gubernamental creada para coordinar y canalizar programas y acciones de restauración y preservación ecológica de la región del centro de México.

que se agregan a las preexistentes, lo que debilita al espacio público que cumple de manera cada vez más fragmentada su papel articulador y sus atributos integradores.

¿Cómo se expresa esta transformación social y urbana en la capital?

La relación histórica de la Ciudad de México (antes Distrito Federal) con la metrópoli ha sido central en la dinámica urbana local, regional y nacional. En la actualidad, las interacciones cotidianas ocurren a través de flujos locales y globales de población, de actividad económica, de recursos materiales y financieros, de información, de comunicación y de símbolos. Habitada por más de nueve millones de personas (9 209 944), distribuidas en 16 alcaldías (antes delegaciones políticas)[5], la población de la capital equivale al 42.2 % de la que habita en la Zona Metropolitana y al 7.3 % del total del país. Es notable que miles de personas anualmente dejan la ciudad y cambian de lugar de residencia en busca de mejores condiciones de vida, mientras millones que viven en localidades fuera de sus límites político-territoriales llegan a la ciudad cotidianamente en transporte público o privado a trabajar, estudiar, comprar, usar servicios de salud, así como a realizar actividades de turismo o de negocios (INEGI, 2020). Interesa destacar dos fenómenos que expresan en el espacio social las desigualdades urbanas:

El primero es la estratificación polarizada en la que el 7.6 % de la población representa a los estratos más altos, mientras más de la mitad (58.8 %) son grupos sociales en condiciones distintas de pobreza. Entre uno y otro estrato se ubica el 35 % de los habitantes, integrado por clases medias (20.8 %) y medias populares (14.3 %) personas que no son pobres pero que están en el límite de la pobreza (Evalúa, 2021). Las dieciséis alcaldías que conforman la división territorial, político-jurídica y administrativa de la capital, son espacios sociales heterogéneos entre sí y al interior en lo que se refiere a población, tamaño, recursos y modos de vida, prácticas políti-

5 Previamente delegaciones políticas de lo que fue el Distrito Federal y actualmente Ciudad de México, con régimen de alcaldías establecido en la primera Constitución Política de la CDMX (2017) y como resultado de la Reforma Política inicia a partir de octubre del 2018.

co-culturales, formas de organización social, vecinal y comunitaria. Si bien en el oriente de la capital han existido mayores carencias en el acceso a vivienda, infraestructura y servicios; en cada una, en escala distinta, existen localidades (colonias, pueblos, barrios) en condiciones de marginalidad y de pobreza que coexisten en el mismo territorio o colindan con localidades de niveles medios, altos o incluso aquellas donde predomina la riqueza y la afluencia económica. En este contexto urbano se estima que la pobreza moderada afecta al 30.6 % de la población (2 millones 832 mil personas), mientras la pobreza extrema daña al 28.2 % de los habitantes de la capital (2 millones 603 mil personas).[6] Esta situación se expresa en las divisiones espaciales, en la estructura urbana, en las formas de empleo, de auto-empleo, en las carencias en el acceso a vivienda adecuada, a recursos urbanos y a bienes públicos, en la disponibilidad de infraestructura y de servicios. En esta línea de reflexión la pobreza urbana aparece en la Ciudad de México como fenómeno que afecta a toda la sociedad, y como explica Alicia Ziccardi (2016), es consecuencia

> "…de la precariedad, la informalidad y, sobre todo, de las bajas remuneraciones que perciben millones de trabajadores... esta situación social y urbana no solo afecta a estos ciudadanos que tienen escasas posibilidades de ejercer sus derechos sociales, sino al conjunto de la sociedad, fracturando el tejido social y generando las condiciones propicias para que prolifere la violencia y la inseguridad"

Las desigualdades sociales y de género expresadas en las condiciones precarias de habitabilidad enfatiza la fragmentación del espacio público, debilita a la ciudadanía y a los derechos colectivos. De acuerdo con cifras oficiales, en el 2021 la población ocupada de la capital que se encuentra en el empleo informal, asciende a 2 millones de personas, cerca de la mi-

6 Existen diferencias con los datos de Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL, 2021) que señalan que 3 millones 9 mil 400 personas (32,6 %) se encuentra en distintas condiciones de pobreza en la Ciudad de México y la pobreza moderada constituye el 28.3 % de la población, equivalente a 2 millones 609 mil personas, mientras que el 4.3 % de la población se encuentra en situación de pobreza extrema, es decir, poco menos de medio millón de personas. La diferencia se debe a que ambas dependencias realizan mediciones de la pobreza con metodologías y perspectivas distintas. El método de Evalúa usa los umbrales de satisfacción que contribuyen al cumplimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, a diferencia del CONEVAL.

tad del total de población (49.3 %). Se trata de personas laboralmente vulnerables, con vínculos no reconocidos por su fuente de trabajo, que carecen de protección de la seguridad social y sus ingresos son inestables (INEGI, 2021). ¿Cómo acceden a la ciudad estas y otras personas que viajan cotidianamente en transporte público a trabajar, estudiar y al uso de servicios? Mientras más alejadas de las alcaldías centrales y más próximas a los municipios metropolitanos que colindan con la capital, las personas enfrentan mayores limitaciones en condiciones de vida, en la vivienda, en la movilidad urbana y en pobreza de tiempo debido a la duración de los traslados. Situación que afecta principalmente a las mujeres porque son las que realizan más viajes cotidianamente debido a tareas que combinan empleo y trabajos de cuidado familiar.[7]

El segundo fenómeno, es la distribución de la población en el espacio urbano, lo que hace evidente la fragmentación del espacio público, el acceso desigual al suelo, a la vivienda, al empleo, a la infraestructura y servicios urbanos para la mayoría de los habitantes. En la actualidad esta cuestión está asociada de una parte a la tendencia a la salida y expulsión de habitantes pobres de lugares centrales hacia la metrópoli. De acuerdo con diagnósticos recientes, en las últimas dos décadas (2000-2020) han salido de la Ciudad de México 1 millón 610 mil 992 personas, de las que cerca del 70 % se desplazan hacia la región metropolitana y megalopolitana.[8] Con base en estas cifras, estimamos que un promedio aproximado de 30 mil familias deja cada año la capital en busca de mejores condiciones de vida. Al considerar las formas de concentración y dispersión, es notable la disminución de población en cinco alcaldías centrales que concentran el 26.6 % (2,452,658 de personas) del total de los habitantes y dos de ellas registran crecimiento demográfico negativo. Este núcleo central es el espacio de mayor concentración de recursos urbanos, de grandes inversiones de capital financiero, inmobiliario y comercial, con menores proporciones

7 Véase encuesta de Origen y Destino, EOD (2017).

8 La cifra equivale en el periodo mencionado a un total de 575,576 hogares con tamaño promedio de 2.8 integrantes. El promedio anual de personas que salen de la ciudad es de 64 mil 899 mil personas. Conferencia magistral "Desigualdad, segregación y mercado inmobiliario 2000-2020 y proyecciones al 2040", presentada por Pablo Benlliure, en el marco del webinar, del mismo nombre, organizado por la SECTEI de la Ciudad de México, realizado el 27 de abril del 2021.

de marginalidad y tendencias evidentes a la segregación.[9] En torno a este núcleo central, habita el 73.4 % de la población de la capital distribuida en forma muy heterogénea en las once alcaldías restantes. En cuatro de ellas se concentra cerca de la mitad del total de habitantes (48 %)[10] y registran mayores índices de marginalidad y de pobreza en localidades específicas al interior de cada una; característica que comparten con las siete alcaldías restantes ubicadas en el sur-poniente donde habita el 24.8 % de la población total, cada una con menos de quinientos mil habitantes.[11] Esta configuración muestra una tendencia previa, que denota cambios acentuados en la relación entre centralidades y periferias, y tienen que ver con carencias que afectan sobre todo a grupos en condiciones socialmente desventajosas y de pobreza que son desplazados fuera de la ciudad.

Los dos fenómenos mencionados se entrelazan reproduciendo la geografía desigual de la capital. Exhiben realidades urbanas que en el curso de las dos primeras décadas del siglo veintiuno han redefinido las fronteras físicas, sociales y simbólicas de los lugares con efectos segregadores a escala micro-geográfica. Esta situación está asociada a la expulsión de pobres urbanos y de aquellos que están en el límite de la pobreza, que no tienen acceso a vivienda social adecuada y que en su forma más precaria habitan en asentamientos irregulares y campamentos. También al desplazamiento de grupos medios en condiciones de vulnerabilidad económica, que ocupan vivienda en renta y son desalojados sobre todo de lugares estratégicos para el mercado inmobiliario. Unos y otros se ven obligados a cambiar de lugar de residencia a la periferia urbana, a municipios metropolitanos y/o megalopolitanos donde no necesariamente encuentran mejores condiciones de vida. El espacio público aparece aquí como escenario activo en la búsqueda de democracia territorial, donde estos fenómenos convergen y se manifiestan a través de conflictos por los derechos sociales y urbanos.

9 Las cuatro alcaldías que han conformado la ciudad central Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Venustiano Carranza actualmente concentran al 19.9 % de la población (1,838,211 personas). La quinta alcaldía es Coyoacán, centro geográfico de la capital.

10 Ubicadas al norte, oriente, poniente y sur Alcaldías Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Álvaro Obregón y Tlalpan.

11 Alcaldías Xochimilco, Tláhuac, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Iztacalco y Milpa Alta que es la que registra menos población de la capital. Y del norte Azcapotzalco.

El espacio público entre la democracia y el neoliberalismo urbano

Los cambios políticos, sociales y jurídicos ocurridos en las últimas tres décadas colocan a la capital al frente de las luchas por la democracia, por el mejoramiento de las condiciones de vida y por la ampliación de los derechos sociales, políticos, sexo-genéricos, laborales y urbanos, entre otros. Estos cambios que transforman de manera inédita al espacio público político, se hacen visibles desde la segunda mitad de la década de los ochenta con la experiencia del terremoto de 1985, con la reconstrucción inevitable que impone, con la realidad social y urbana que devela y con el impulso organizativo y participativo que detona en la sociedad. Continúan en la misma década, con la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal[12] ahora Congreso de la Ciudad de México y con el inicio de la Reforma Política. Casi una década después, a finales de los noventa, en 1997, se expresan en la alternancia política en el gobierno de la capital, representada por una coalición de izquierda.

El esfuerzo por cambiar desde un enfoque diferente de gobierno y de gestión urbana se inició entonces con la apertura de espacios públicos de participación ciudadana sin precedentes y se expresó en la creación de políticas y programas sociales originales e incluyentes que han dejado huella en la memoria de distintas comunidades locales. Estas políticas se impulsaron en respuesta a demandas de la sociedad, de movimientos urbano-populares con una larga trayectoria de lucha por el acceso al suelo, a bienes y servicios públicos. También, en atención a la lucha de movimientos feministas en favor del reconocimiento de las demandas de las mujeres para lograr condiciones de igualdad de género, derechos sexuales[13] y una vida libre de violencia. Aún está el desafío de crear una política urbana equitativa con relación a la vivienda, al empleo y al trabajo de cuidado. Como se ha señalado, no obstante, las mejoras logradas en las condiciones de vida de las clases populares, ha persistido la precariedad "para las grandes mayorías cuya posibilidad de transformación exige una acción pública diferente en relación con el mercado de empleo" (Ziccardi, 2016).

12 Su antecedente es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creada en 1988. (*Diario Oficial de la Federación*: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4719987&fecha=02/02/1988)

13 Interrupción Legal del Embarazo (ILE) aprobada en el 2007.

Estos movimientos, entre otras cuestiones, dieron la pauta en la primera década del siglo veintiuno para la firma de la *Carta por el Derecho a la Ciudad* (2010) en la que participaron organizaciones de la sociedad civil, movimientos urbano-populares, miembros de la academia y del gobierno de la capital. Y también, para el reinicio de la Reforma Política de la capital, interrumpida por más de treinta años, con el propósito de modificar el régimen político y lograr autonomía constitucional para la capital en condiciones equivalentes a las de los estados que integran la República Federal. Con este propósito, fue notable la elaboración de la primera Constitución política de la Ciudad de México (2017), que reglamenta el reordenamiento de las relaciones sociales y de poder estableciendo las bases para un proyecto de ciudad justa, democrática y habitable. El proceso de deliberación durante la elaboración del documento y el contenido de los artículos, manifiestó disputas políticas entre diferentes ideas de ciudad, de gobierno, de justicia, de ciudadanía, de participación, de gestión, de orden urbano y de planeación, entre otras asociadas a concepciones, posiciones e intereses discrepantes entre los actores y grupos parlamentarios participantes.

Estas posiciones revelaron tensiones entre enfoques políticos, sociales y económicos diferentes, contrapuestos e incluso irreconciliables en torno a lo público, lo privado, lo social y cultural, dimensiones articuladas a los derechos colectivos, sexo-genéricos, al suelo, la tierra, al medio ambiente, al cuidado, a la vida humana, animal y natural entre otros. En esta discusión, se puso en cuestión la legitimidad del proyecto político y económico neoliberal que prioriza lo privado sobre lo público y la centralidad del mercado, por encima de los derechos urbanos, humanos, sociales y ambientales. La *Carta de Derechos* como proyecto para la capital, coloca en el debate público el desafío de lo que hay que construir, planteando la contradicción entre el discurso político-institucional que reconoce el derecho a la ciudad y las formas de exclusión que en la realidad urbana niegan este derecho. Es notable que esta primera Constitución de la capital reconoce el derecho a la ciudad (Art. 12) tal como lo planteó la Carta firmada en el 2010 "...el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social..." en el que convergen derechos urbanos y humanos, precursor del derecho al espacio público (Art. 13) cuyo contenido lo reconoce como bien común y recurso colectivo, garantizando que no se privatiza.

Pensar el espacio público como derecho de todas las personas nos conduce a reconocer que en la realidad urbana expresa las desigualdades y contradicciones sociales y políticas de la ciudad que lo produce. En algunos casos aparece como proveedor de bienestar y libertad, en otros es un referente de necesidad y sobrevivencia y, en otros más de riesgo, degradación y violencia. Las condiciones diferenciadas de calidad, de accesibilidad, de movilidad y de bienestar que brinda lo alejan del atributo democrático e influyen en las prácticas y relaciones entre la ciudadanía y la ciudad. Estas condiciones se expresan y se producen en las trayectorias cotidianas de peatones, transeúntes, ciclistas y viajeros de transporte colectivo, así como en la experiencia de quienes viven y trabajan en el espacio público. En estas trayectorias urbanas se impone el dominio del automóvil en la estructura urbana, factor que debilita el papel articulador del espacio público, tienen efectos contaminantes en el medio ambiente, restringe el movimiento peatonal y ciclista al privilegiar el trazo de avenidas rápidas y puentes para vehículos motorizados. Esta situación enfatiza la falta de continuidad espacial entre lugares de encuentro, de paso y de actividad tales como calles, plazas, parques, escuelas, mercados en barrios, pueblos y colonias de la ciudad.

Se agregan dos factores más que han introducido nuevas realidades en las formas de vida urbana. Uno es la privatización y mercantilización de lugares públicos, evidente en los usos, apropiaciones e intervenciones urbanas. Esta situación está vinculada al consumo masivo, a la oferta comercial y cultural que ha provocado la segmentación de lugares, de públicos y de usuarios de distintos estratos sociales con ingresos altamente diferenciados. También está vinculada a políticas que incentivan la comercialización y el acceso privado a bienes públicos, a infraestructura y servicios. Otro, es el impacto social y cultural de las tecnologías de la información y de comunicación que dan origen al ciber-espacio público, a cargo de empresas y plataformas privadas mundiales. En circunstancias de globalización neoliberal, además de facilitar el movimiento de flujos de capital móvil con gran rapidez; dan la pauta para las interacciones virtuales a través de redes sociales. Abarcan desde intercambios financieros y comerciales de gran escala, convocatorias para acciones colectivas de solidaridad y de participación en lugares públicos; relaciones de coope-

ración y de confrontación; hasta compras de escala local y micro-local a domicilio. Estas realidades representan una transformación sin precedentes del espacio público como espacio de comunicación, de relación y de socialización a través del uso de la tecnología y de la inteligencia artificial. Influyen a través de plataformas, en las interacciones y prácticas sociales y en el movimiento cotidiano de las personas a través de localización y orientación de rutas, de servicios de reparto y de transporte como Uber, Uber-eats, Didi, entre otras. El uso del ciber-espacio público y de las plataformas se expande en circunstancias de pandemia penetrando y alterando el tiempo y el espacio privado, íntimo, doméstico, conectando el interior con el exterior, para actividades laborales, educativas, recreativas y funcionales. Abre posibilidades de empleo no asalariado y sin derechos, con ingreso precario y expresa nuevas formas de explotación del trabajo.

En la transformación de la ciudad, del espacio público y de la ciudadanía hacia una vida pública democrática, se fue imponiendo el modelo neoliberal que desde los años ochenta del siglo veinte inspiró la lógica de desarrollo urbano. El giro en el rumbo de la planeación y en la política urbana, favoreció cambios hacia la privatización y la liberalización del mercado orientados por el nuevo orden económico.[14] En circunstancias de globalización, este giro impulsó la idea de una capital cosmopolita, abierta al comercio y al consumo, para situarla en la jerarquía de ciudades mundiales, lo que entró en tensión con la idea de gobernabilidad democrática, proveedora de condiciones de empleo, habitabilidad, justicia social, espacial y ambiental. De manera paralela a la incorporación de las nuevas tecnologías orientadas al desarrollo de la sociedad de la información se estimuló la expansión de grandes inversiones de capital privado en el suelo urbano desplazando su función social. El neoliberalismo urbano se implantó dejando fuera de su programa la construcción de un proyecto de ciudad como conjunto social y espacial articulado. Esta lógica de desarrollo fue predominando cada vez más en el orden social urbano, configurando a la capital como lugar estratégico pero desprovisto de unidad socio-espacial común por encima de las diferencias.

14 Véase Emilio Pradilla (2018) y Carlos De Mattos (2007).

En esta línea de discusión, hablar de ciudad neoliberal alude al conjunto de ideas, políticas y acciones que se cristalizan en el entorno construido, en la privatización de bienes públicos, en la centralidad del mercado, en la financiarización de la economía, con consecuencias sociales, espaciales y ambientales que afectan a todas las personas. Estas consecuencias se expresan en el incremento de la desigualdad, de la segregación y de la expulsión de grupos sociales, en la precarización del trabajo, del ingreso y en el debilitamiento de formas de organización social y comunitaria. Pero la lógica neoliberal coexiste, desafía y se traslapa de manera compleja y en tensión con formas distintas de producción del espacio social en la capital y en la metrópoli. En este sentido, el uso de la noción *ciudad neoliberal* es eficaz, no para generalizar las diferencias sino para distinguirlas y problematizarlas en escalas y contextos locales distintos. Se trata de una categoría productiva para observar y describir comparativamente lo que ocurre en el espacio urbano –público y privado–, y explicar cómo ocurre, considerando las relaciones de poder y de falta de poder entre los actores urbanos que intervienen. En esta línea de discusión, esta categoría permite reconocer algunos de los efectos sociales, urbanos y ambientales de las políticas, instrumentos y acciones que se producen en los lugares que habita la gente y que han favorecido la especulación, la mercantilización del suelo y la privatización de los recursos colectivos (Ramírez Kuri, 2021).

En la Ciudad de México el neoliberalismo urbano ha sido afín a la introducción de importantes innovaciones sociales y urbanísticas focalizadas. Esta lógica se ha desarrollado en la capital favoreciendo la apertura de espacios de democracia política, el diseño de políticas progresistas y de programas sociales originales, destinados a atender y atenuar la desigualdad social. En esta trayectoria facilitada por las instituciones de gobierno, fue predominando el enfoque de planes estratégicos y grandes proyectos, la apropiación y gestión privada de lugares y bienes públicos; del patrimonio histórico-cultural y ambiental, adjudicándolos al mercado para inversión y especulación. El diseño de políticas e instrumentos normativos favorecieron las condiciones para las transformaciones del paisaje urbano a través de la articulación del capital financiero e inmobiliario, produciendo una oferta comercial, cultural, habitacional y de servicios dirigida a usuarios y

consumidores con capacidad de compra y de consumo.[15] Los macro-proyectos urbanos son un ejemplo. No obstante que el pensamiento neoliberal transforma el orden económico y las instituciones a escala mundial, no es homogéneo, ni uniforme. Se trata de un modelo contradictorio, selectivo y diferenciado que se adecúa a la sociedad donde se introduce. Tiene como punto de partida las reglas del mercado y es negociado en el ámbito del Estado, se implanta en contextos político-culturales preexistentes, se arraiga en el territorio, se organiza y se ajusta institucionalmente en cada lugar definiendo sus especificidades como proyecto y como discurso. En esta trayectoria despliega fragilidades que abren posibilidades de formas de resistencias y de acciones ciudadanas (Peck, 2010, Hidalgo y Janoschka, 2014). La influencia de la globalización neoliberal en la Ciudad de México, en capitales latinoamericanas y en distintas ciudades del mundo occidental, enfatiza las diferencias de clase y las desigualdades sociales al imponer un modelo en el que convergen ideas, políticas y estrategias de gobierno privatizadoras. Estas cuestionan la capacidad de los poderes públicos en la provisión de bienestar y seguridad social, debido a que desde la mirada hegemónica del capitalismo financiero se entiende que la socialización de la seguridad es injusta e ineficaz (Subirats y Martí, 2014).

Hay que subrayar que una intención prioritaria del programa neoliberal es fomentar la privatización de manera continua con el argumento de que lo público es proclive a la opacidad, a la corrupción y a acuerdos particularistas (Escalante, 2015). En esta línea de discusión, esta doctrina se apoya en argumentos técnicos de eficiencia, a través de reformas estructurales que apuntan hacia una "nueva sociedad, signada por un prejuicio sistemático en contra de lo público" brindando los servicios públicos como mercancías y no como derechos (Escalante, 2015, pp. 199-202). Si bien el neoliberalismo aún prevalece como proyecto político-económico y como realidad social y urbana, enfrenta la pérdida de legitimidad, las resistencias ciudadanas y de movimientos sociales, así como cuestionamientos de distintos sectores de la sociedad y de instituciones de gobierno orientados a dar un giro hacia una sociedad justa y de derechos. Con estos

15 La Ley de Desarrollo Urbano, la flexibilización de los usos de suelo, la transferencia de potencialidad, las asociaciones público-privadas (APPs) y los sistemas de actuación por cooperación (SAC), entre otras.

cuestionamientos y críticas a esta forma de capitalismo flexible, el uso práctico de la palabra neoliberal se ha generalizado de tal manera se vacía de contenido y pierde utilidad conceptual al atribuirle una multiplicidad de fenómenos y problemas sin distinción del contexto histórico-social y político-cultural donde ocurren.

Fotografía 1. Marcha por Ayotzinapa. Monumento a la Revolución, CDMX.

Foto 2. Marcha por Ayotzinapa. Monumento a la Revolución, CDMX. SBR, 2019.
Fuente: SBR, 2019

El espacio público en tiempos de pandemia

El locus de la pandemia en México son las ciudades, metrópolis y centros turísticos de proyección global, que en conjunto concentran a la mayoría de la población en el país.[16] En las ciudades, la expansión del virus exhibe las carencias acumuladas en empleo, trabajo, vivienda, alimentación, salud y provisión de infraestructura y servicios. A consecuencia de la crisis sanitaria se estima que la pobreza se incrementó del 40.1 % en el 2018 al 50.2 % en el 2021, lo que lo sitúa como uno de los países con los niveles de pobreza más elevados de América Latina, con una tasa del 18.4 % de la población total en condiciones de pobreza extrema, seguido por Bolivia y Colombia (Comisión Económica para América Latina, 2021). La emergencia de salud aparece en el segundo año del gobierno de coalición de izquierda electo en julio de 2018 en el país. Desde el inicio y en un esfuerzo por contrarrestar los efectos socio-territoriales y económicos del programa neoliberal, el gobierno impulsa un proceso complejo de reorientación del poder político, de las relaciones sociales y económicas hacia la recuperación de lo público con intervención estatal, para atenuar el uso y la apropiación privada de recursos colectivos y de bienes comunes. En este contexto, la pandemia cimbra dramáticamente a la sociedad, al Estado, a las instituciones de gobierno, alterando drásticamente la vida pública. La situación crítica confronta las expectativas de cambio social, económico y político que impulsaron el triunfo del actual gobierno federal y de la capital. En este cambio, influyó de una parte, el malestar acumulado ante las consecuencias sociales y ambientales de la lógica del mercado y de la privatización de recursos colectivos, que enfatizó las desigualdades y restringió los derechos. De otra, la crisis de legitimidad de las instituciones, las formas de corrupción y las crecientes violencias sociales y de género que animaron a amplios grupos sociales a optar por un cambio. Ante los efectos sociales del orden económico neoliberal, organizaciones ciudadanas y movimientos sociales se pronunciaron en favor de un gobierno diferente en lo político, en lo social, en el enfoque del desarrollo económico, en la planeación urbana y en la

16 De acuerdo a las estimaciones, México pasará de tener 384 ciudades en 2010 a 961 en 2030, en las que se concentrará 83.2 % de la población nacional, con la tendencia al predominio de población pobre (Organización de las Naciones Unidas-Hábitat, 2018).

democracia participativa. En estas circunstancias, la emergencia sanitaria desafía la capacidad de respuesta del Estado y del gobierno de la capital. Exhibe las posibilidades heterogéneas de la sociedad para adoptar las medidas sanitarias y para desarrollar formas alternativas de empleo, cuidado y cooperación en condiciones precarias de habitabilidad.

En la Ciudad de México, el primer caso de COVID-19 se registró el 27 de febrero del 2020, trazando el inicio de una crisis sanitaria que ha tenido efectos en todos los grupos y clases sociales. Conforme avanza en localidades, colonias, pueblos y barrios su incidencia es mayor en familias y personas con problemas crónicos de salud (hipertensión, diabetes, obesidad y asma, entre otros). La proporción es menor en alcaldías centrales, mientras en aquellas no centrales se registran mayores índices de contagios y decesos.[17] Los grupos más afectados han sido aquellos en condiciones socialmente desventajosas de habitabilidad, con empleo precarizado, con vivienda inadecuada, en situación de hacinamiento, de pobreza alimentaria, con carencia o déficit de agua; así como aquellos sin casa, que habitan en campamentos o en espacios públicos, en condiciones de marginalidad y pobreza. La Ciudad de México ha tenido las tasas más elevadas del país, con periodos prolongados en semáforo rojo, registrando la mayor proporción de contagios con el 25.4 %, que se incrementa al 35.2 % del total nacional, si se agrega el 9.8 % del Estado de México. En lo que se refiere a decesos, las dos entidades de la región metropolitana concentran el 28.8 % del total en el país, correspondiendo casi la mitad (13.7 %) a la Ciudad de México (SSA, 2021)[18].

En la capital, la geografía de la pandemia visibiliza la geografía de la desigualdad, manifestando los problemas más ocultos de la sociedad y el déficit en el sistema público de salud que sufrió en décadas previas un deterioro progresivo producto del desplazamiento de prioridades de las políticas y programas hacia la privatización y mercantilización de servicios y medicamentos. Los efectos sociales y subjetivos de la pandemia son múltiples, continúan apareciendo y se traslapan con una crisis urbana previa. Se alteran las rutinas cotidianas y se redimensiona el uso del tiempo y

17 Es el caso de Iztapalapa y Tláhuac en la región oriente y sur; de Gustavo A. Madero y Azcapotzalco al norte; de la Magdalena Contreras y Álvaro Obregón al poniente y de Coyoacán en su centro geográfico.

18 Datos actualizados al 21 de noviembre del 2021.

del espacio, con impacto no previsto en las relaciones sociales en el espacio público, en el doméstico y en el privado. Se resignifica la experiencia urbana singular y social, de la casa, a la calle, al trabajo y de regreso. Se agregan nuevos miedos con la inestabilidad económica y la incertidumbre laboral, salarial, de empleo e ingreso, de vivienda y de seguridad social. Se incrementa el temor al sufrimiento y a la pérdida de la vida propia, de familiares, de amigos y de aquellos que forman parte del mundo afectivo social próximo y lejano. Crece el desconcierto ante el cúmulo de mensajes e información discrepantes y contradictorios que influyen en la opinión pública y generan sentimientos de indefensión ante lo inesperado. A la saturación de la capacidad hospitalaria, se agregó la incertidumbre generada por cifras diarias de contagios y muertes que circularon en los diversos medios de comunicación y en las redes que actúan en el ciber-espacio, cruzándose con las vivencias singulares y sociales, con impacto en la condición física, mental, afectiva y emocional de las personas. Este impacto se incrementó con la puesta en duda de la veracidad de las cifras oficiales asociada a las críticas y denuncias a la política institucional ante una crisis sin precedentes de escala nacional, regional y mundial. La cultura del rumor se instala en la opinión pública, influye en la percepción ciudadana y nutre la desconfianza sobre lo que ocurre y la manera como ocurre en la política. Podemos plantear que estas cuestiones que la pandemia revela y enfatiza, aluden a una crisis múltiple del espacio de lo público definida por problemas de interés general no resueltos como son el empleo e ingreso[19]; la precarización de las condiciones de vida[20]; el trabajo de cuidado; la vivienda inadecuada; la desigualdad y la violencia de género, entre otros.

19 El aumento de la desocupación en la capital registró la pérdida de un total de 188 mil 866 empleos formales, de marzo a diciembre del 2020, mientras que en el país se perdieron 1 millón 117 mil 584 empleos formales y recuperaron poco más de 500 mil (IMSS, 2020). Se estimó que cerca de 1 millón de hogares en la Ciudad de México se encuentran en situación de riesgo alto por pérdida de ingresos, equivalente a un 46.5 % de la población (4 millones de personas) tiene alto riesgo de perder ingresos. Mientras que en el país poco más de 17 millones de hogares enfrentan esta posibilidad. Véase el impacto del COVID-19 en la pobreza y en la población en riesgo en la Ciudad de México (Evalúa, 2020, Gobierno de la Ciudad de México).

20 De las personas en riesgo, cerca de 2.5 millones padecen pobreza. En el estrato de vulnerabilidad media, donde se sitúan cerca del 40 % de las personas, sólo el 14.3 % tiene bajo riesgo de pérdida de ingresos (Evalúa, 2020). A las necesidades y carencias en vivienda, educación, empleo y salud se agrega la de agua que afecta al 23.8 % de la población de la capital que no dispone de agua entubada dentro de la vivienda y se abastece por pipa o acarreo de río, pozo, llave pública (Evalúa, 2020).

Desde el gobierno, el espacio público se asumió en una primera etapa de la crisis sanitaria como ámbito de riesgo de contagio, por lo que se cerró para evitar aglomeraciones y se introdujo la medida #QuetateEnCasa. El llamado al confinamiento en la vivienda, cruzó los programas y campañas desde el uso de tapabocas, el lavado constante de manos, la "sana distancia" hasta la sanitización[21]. En una sociedad urbana heterogénea y desigual, estas medidas disciplinarias visibilizaron las carencias de vivienda adecuada para permanecer en ella, la falta de infraestructura y acceso a bienes públicos, problemas de convivencia y violencia familiar. Para amplios grupos sociales fue ineludible la necesidad de generar ingresos a través del trabajo no asalariado en el espacio público. Además, el cierre temporal de lugares comerciales y de servicios, centros de trabajo, escuelas y universidades, museos, mercados, centros comerciales, parques y plazas públicas, bares, restaurantes, cafeterías, de una parte, contribuyó a disminuir la circulación de automóviles y el uso de transporte público dando paso a la movilidad peatonal y ciclista. Apareció la ciudad silenciosa, acompañada de los pasos de peatones, del sonido de músicos vagabundos, de pregoneros y vendedores ambulantes. El bullicio del comercio popular y callejero en lugares centrales y periféricos desplegó un escenario de necesidades ineludibles. Pero de otra parte, visibilizó la situación de esta ciudad que ocultaba condiciones dramáticas de salud, de empleo y de habitabilidad para los grupos sociales vulnerables y para aquellos en pobreza extrema.

La crisis del espacio público se expresa quizá sobre todo en la fragmentación que experimenta no solo como lugar de paso, de encuentro y de relación, usado y apropiado para trabajar, para comprar y para vivir, para socializar, pasear y descansar. También como espacio de comunicación, como recurso político-cultural, de expresión de demandas y de protesta de la sociedad ante los poderes fácticos corporativos o estatales y como recurso económico para inversiones especulativas: comerciales, financieras e inmobiliarias. Esta situación exhibe las disputas entre actores públicos,

21 El 21 agosto del 2020, el Gobierno de la capital introduce el Programa Territorial para la Detección y Aislamiento de Casos Positivos de COVID-19 en 158 colonias con el objetivo de identificar a las personas con síntomas o que han estado en contacto con alguien que tiene COVID-19, a fin de que se puedan hacer la prueba, aislarse y recibir un apoyo económico, alimentario y médico por parte del Gobierno capitalino para disminuir la cadena de contagios y evitar el incremento de hospitalizaciones.

sociales y privados, manifiesta un asunto de Estado en el que convergen tres asuntos públicos problemáticos: el primero, es el *cuidado* social y familiar que se agudiza con el cierre de guarderías, escuelas, universidades y el traslado del trabajo educativo al espacio doméstico de la vivienda, lo que en el caso de la infancia y adolescencia recae en la familia y principalmente en las mujeres. El trabajo cuidado se traslapa con actividades de empleo dentro y fuera de la vivienda, que proveen ingresos familiares, evidencia desigualdades en las condiciones de vida y adquiere centralidad en el debate público al reconocer que afecta el bienestar de toda la sociedad. El segundo asunto es *la violencia familiar y de género* que atraviesa la vida social y se denuncia en voces y acciones de movimientos y organizaciones feministas, exigiendo respuestas públicas y reclamando al Estado justicia ante acosos, hostigamientos, violaciones y feminicidios. El tercero es la vivienda, tanto por los desalojos que afecta sobre todo a inquilinos, como por la falta de vivienda adecuada que padecen comunidades de colonias populares, asentamientos irregulares, campamentos y a población de calle que tiene puntos de pernocta en lugares públicos de los que son expulsados y en algunos casos instalados en albergues. Las necesidades y carencias desbordaron las capacidades de la ciudad, sin embargo, el desarrollo del programa universal de vacunación, expresó la existencia de una institución de gobierno con capacidad organizativa, comprometida con el cuidado de la gente y con el interés público por encima de las diferencias políticas y de intereses particulares. La experiencia fortaleció la legitimidad social del gobierno de la ciudad incluso en aquellos sectores de la oposición política. Las críticas, discrepancias y descalificaciones a las acciones del gobierno han sido abundantes, fluyendo sin censura en medios de comunicación y en el ciberespacio, incorporándose al debate público-político sobre la ciudad. En este se evidencia la polarización política que atraviesa a la experiencia urbana, dónde se han hecho visibles aciertos y desaciertos de la gestión urbana y de la política pública puesta en práctica.

En la segunda mitad del 2021, la ciudad transita del repliegue al espacio privado, doméstico de la vivienda, al espacio público que aparece como el locus del programa *Ciudad al aire libre, con* retos para la reorganización de los usos privados, públicos y sociales y para resistir a las "olas" de pandemia causadas por nuevas cepas que recorren el país y el mundo. En este

reencuentro con la ciudad, de una parte las calles, plazas públicas y parques reaparecen como elementos revalorados en los que se intensifican actividades económicas de intercambio comercial y de servicio que se desdoblan hacia las banquetas y arroyos vehiculares tomando espacio del automóvil. El retorno a las aglomeraciones con la apertura del consumo en los grandes centros comerciales, en centros históricos y centralidades modernas, atrae a multitudes urbanas. Se reactivan las inversiones inmobiliarias y financieras mostrando la expansión de acciones privadas en el entorno construido impulsando grandes proyectos urbanos en lugares estratégicos como el Paseo de la Reforma. Resurgen las disputas por la ciudad desplegando en el espacio público los problemas del modelo de urbanización y la complejidad de cambiarlo. Pero también aparecen experiencias inéditas de creación y apertura de espacios públicos, como es el caso de las Utopías (Unidades de Transformación, para la Organización y Armonía Social), en la Alcaldía Iztapalapa. Se trata de representaciones urbanas, simbólicas y políticas producto del esfuerzo de reconstrucción del sentido de lo público como recurso colectivo y mecanismo distributivo, a partir de elementos de inclusión social y de articulación urbana, en un contexto local heterogéneo, de profunda desigualdad social y de género, de fragmentación y violencia.

Reflexión final

La situación de encierro relativo o permanente durante la pandemia, ha representado bienestar para quienes disponen de vivienda adecuada, de empleo y de recursos económicos que les permite realizar el trabajo en casa, evitar traslados en automóvil o en transporte público, así como el retorno a la experiencia de la vida doméstica y de la calle con los sonidos y rutinas a escala local y barrial. En contraste, para la mayoría de las personas y grupos sociales la situación de confinamiento ha hecho visibles carencias e incluso ha enfatizado realidades sociales no resueltas de infraestructura para trabajar en casa, de convivencia asociada a la condición de la vivienda, de desempleo y sub-empleo, de falta de recursos, de desigualdad de género, de sobrecarga del trabajo de cuidado y de incremento de situaciones de violencia doméstica. Pareciera sin embargo que lo común y compartido para miembros di-

ferentes de la sociedad urbana es la necesidad de salir de casa, de la vivienda y entrar a la ciudad abierta, deseada desde el interior y percibida como espacio de libertad. Esta necesidad se ha incrementado en el transcurso de la pandemia y con la apertura ha desbordado y masificado el uso de los lugares públicos de compra, de consumo, de recreación, de oferta cultural, deportiva, de movilidad. Ante los efectos opresivos del encierro, aumenta el valor real y simbólico del espacio público como lugar de encuentro y recreación vinculado al consumo. La experiencia de la pandemia abre reflexiones sobre el papel cada vez más preponderante de las tecnologías de comunicación e información (TICs) en la vida social pública, doméstica y privada. Estas realidades urbanas nos plantean la necesidad de reconstruir la ciudad con justicia espacial desde lo público real y virtual, con un enfoque diferente en la manera de pensar, habitar y planear la ciudad.

Fotografía 2. Plaza de la Constitución. Centro Histórico de la CDMX.

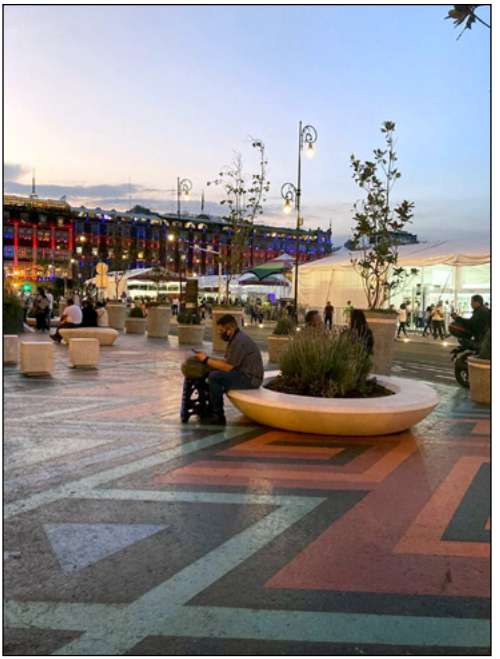


Foto 3. Plaza de la Constitución, Centro Histórico de la CDMX. PRK, 2021.
Fuente: PRK, 2021

En las transformaciones del espacio público en la Ciudad de México, observamos menos la ampliación de relaciones y prácticas democráticas en los usos y apropiaciones; y más, el incremento de disputas por el control de los lugares y conflictos por los derechos de la primera a la cuarta generación, fenómenos que reclaman soluciones justas y creativas que involucran a la sociedad y a las instituciones. En una ciudad donde predomina la concentración de riqueza y poder en una minoría y las condiciones de pobreza en la mayoría de las personas, estos conflictos convergen en el reclamo por el derecho a la ciudad y abren la posibilidad de reconstruir vínculos sociales para actuar en favor de la ciudad como mundo común entre diferentes. Los significados asignados al derecho a la ciudad en el siglo XXI reivindican sobre todo el anhelo de una ciudad que responda a las necesidades humanas, socio-ambientales, donde una política urbana diferente considere prioritaria la función social del suelo y la participación democrática de las ciudadanías en la transformación del entorno que habitan. Está abierto el debate sobre cómo lograrlo y las batallas en favor de mejorar las condiciones de la vida social y urbana continúan en la ruta del urbanismo ciudadano y colaborativo hacia la reconstrucción de una ciudad justa y habitable.

Bibliografía

Benlliure, Pablo (2021). Desigualdad, segregación y mercado inmobiliario 2000-2020 y proyecciones al 2040. México: Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México. https://www.youtube.com/watch?v=xq-ZTMWmvC0&ab_channel=SECTEICDMX

Borja, Jordi (2014). Espacio público y derecho a la ciudad. En *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, coordinado por Patricia Ramírez Kuri, 539-569. México: IIS, CEIICH, Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo, DGAPA, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

Cejudo, Mónica (2017). Transformación patrimonial. En *Retratos de lo Público: Plazas, parques, calles y jardines. Centro Histórico Ciudad de México,* editado por Juan José Kochen. México: Autoridad del Centro Histórico y Fundación ICA.

De Mattos, Carlos A. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Revista Nueva Sociedad*, *(212)*.

Eibenschutz, R (2017). Megalópolis del Valle de Mé-xico, desafíos en el espacio de las interacciones metro-politanas. DESARROLLO REGIONAL EN PERSPECTIVAS COMPARADAS.

Eibenschutz, Roberto y González, Ligia (2020). Megalópolis del Valle de México, desafíos en el espacio de las interacciones metro-politanas. En *Desarrollo regional en perspectivas comparadas: los casos de Brasil y México*, coordinado por Alex Pizzio, Adolfo Sánchez Almanza e Waldecy Rodrigues. Brasília: Verbena Editora.

Escalante Gonzalbo, Fernando (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: El Colegio de México.

Garza, Gustavo (2007). La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas. *Papeles de población, 13*(52), 77-108.

Garza, Gustavo (2020) *Dinámica y configuración macroeconómica de la Ciudad de México, 1960-2013: estrategia económico-espacial para la planeación multidimensional de la Ciudad de México, 2020-2040*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Hidalgo, Rodrigo y Michael Janoschka (2014). *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid, Santiago de Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Peck, Jamie (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press.

Pradilla, Emilio (2018). Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas. Cad. Metropole 20 (43). https://doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4302

Ramírez Kuri, Patricia (2021) La ciudad neoliberal en Santa Fe. El sentido privado del espacio público. En *Espacios públicos y ciudadanías en conflicto en la Ciudad de México,* coordinado por Ramírez Kuri, Patricia. México: IIS, DGAPA-UNAM y Juan Pablos.

Sassen, Saskia (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global.* Buenos Aires: Katz Editores.

Sennett, Richard (2011). *El declive del hombre público*. Barcelona: Anagrama.

Subirats, Joan y Costa Martí (coords.) (2014). *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España. Factoría de ideas*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.

Ziccardi, Alicia. (2016). Cuestión social y el derecho a la ciudad. En Carrión F. y Erazo J. (eds.), *El derecho a la ciudad en América Latina: Visiones desde la política*, 23-40. México: CLACSO. doi:10.2307/j.ctvt6rm0z.4

Fuentes estadísticas y documentos

Comisión Económica para América Latina (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile: Naciones Unidas.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). *Estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf

Diario Oficial de la Federación. (3 de octubre 2013) *Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis, que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Gobierno del Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala*. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5316255&fecha=03/10/2013

EVALÚA (2021). *Resultados de la medición de la pobreza 2016-2020*. México: Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa). https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad

EVALÚA (2020) *Impacto del COVID-19 en la pobreza y en la población en riesgo en la Ciudad de México*. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2020/cov19/impacto-covid-cdmx-evalua-mayo-2020.pdf

INEGI (2017) Encuesta Origen-Destino en hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD). Instituto Nacional de Estadística y Geografía/Instituto de Ingeniería UNAM y Gobierno de la CDMX. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eod/2017/doc/resultados_eod_2017.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tercer trimestre 2021*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/resultados_ciudades_enoe_2021_trim3.pdf

Instituto Mexicano del Seguro Social. *Reporte IMSS Marzo a diciembre 2020*. https://sniiv.conavi.gob.mx/reportes/imss.aspx

La gobernanza de las metrópolis y los desafíos de la inclusión: la trayectoria de São Paulo[1]

Eduardo Marques[2]

Este capítulo encierra un breve ensayo sobre la trayectoria de las políticas urbanas en la ciudad de São Paulo, en el que se reflexiona sobre sus importantes avances a partir de resultados de investigación publicados recientemente (Marques, 2021), y sobre los desafíos más urgentes para el futuro. Considerando la naturaleza del libro en el que se inserta este capítulo, intentamos presentar de forma didáctica informaciones básicas sobre la ciudad y el país, antes de discutir la trayectoria reciente de las políticas locales. Por otro lado, aunque el capítulo siempre tiene en cuenta el carácter multiescalar de las políticas urbanas, especialmente en un país con un federalismo complejo como Brasil, el texto se centra principalmente en las políticas y gobiernos del Municipio de São Paulo. Esta elección se debe a la casi total falta de estructuras y de efectiva gobernanza a escala metropolitana en Brasil, a pesar de que el municipio de São Paulo es la sede de una amplia región conurbada que incluye institucionalmente a otros 38 gobiernos locales.

Después de esta introducción, la primera sección comienza con la presentación de los principales elementos que caracterizan a la ciudad de São Paulo, marcada por una intensa desigualdad socioespacial y al mismo tiempo alto dinamismo económico, para luego recuperar las estructuras institucionales que rodean a los gobiernos locales en Brasil. La segunda sección discute la dinámica política local, y luego analiza la trayectoria de las principales políticas redistributivas urbanas de la ciudad. La informa-

1 Traducción de Maria Encarnación Moya.

2 Profesor titular del Departamento de Ciencia Política, investigador y director del Centro de Estudos da Metrópole, Universidade de São Paulo.

ción para tal análisis proviene de los resultados de un estudio reciente sobre 31 programas redistributivos urbanos en 8 sectores de políticas urbanas (Marques, 2021), que demostró una expansión y diversificación lenta y conflictiva, pero significativa, de las políticas urbanas dedicadas a reducir las desigualdades sociales. Este resultado es hasta cierto punto contrario a la intuición, considerando la composición y preferencias del electorado paulista, que es más conservador que progresista. Las explicaciones de tal trayectoria que llamo progresivismo incremental involucran la intensa competencia política en la ciudad, las agendas innovadoras de gobiernos de izquierda implantadas allí, así como procesos y actores propios de la producción de las políticas en sí, como el federalismo, actores de la sociedad civil inmersos en la política en conexión con burocracias militantes, así como instrumentos de política pública. La tercera sección especula, brevemente, sobre el período reciente, especialmente considerando la avalancha de acontecimientos (negativos) que nos impactaron en el período de la segunda mitad de los años 2010. En la conclusión, recupero los principales argumentos y analizo brevemente los (grandes) desafíos para el futuro. Si la trayectoria desde la redemocratización ha producido innumerables avances, los últimos años han creado dificultades y obstáculos que pueden revertir, o incluso imposibilitar, progresos anteriores.

Caracterización de São Paulo y sus transformaciones posteriores a la democratización

Esta sección presenta las principales características de la ciudad de São Paulo y las instituciones que enmarcan sus gobiernos, con el fin de mejor ubicar a los lectores poco familiarizados.

São Paulo es la más grande e importante metrópolis de América del Sur, con aproximadamente 11 millones de habitantes en el municipio y 21 millones en la región metropolitana en 2010. Su tamaño de población la incluye entre las más grandes de las Américas, con el mismo tamaño que la Ciudad de México y Nueva York. Entre 1970 y 2000, su región metropolitana duplicó su población de 8,1 a 17,9 millones de habitantes, pero desde los años 1990 las tasas de crecimiento han tendido a caer sustancial-

mente. La ciudad es el más importante polo financiero y empresarial de América Latina, responsable del 13 % del PIB brasileño en 2016. Como ejemplo vivo de las desigualdades del país, São Paulo concentra una parte significativa de sus actividades productivas más modernas asociadas a empresas globalizadas y una gran proporción de su población pobre en una vasta extensión de espacios habitacionales precarios y con escaso acceso a servicios y políticas.

A pesar de esta centralidad de población y actividades, São Paulo presenta una baja concentración relativa al país, al menos en comparación con otros grandes centros de América Latina. De hecho, el grado de primacía urbana de São Paulo es menor en Brasil que en otros países: 10 % para São Paulo (que, además, tampoco es la capital nacional), comparado con el 32 % para Buenos Aires en Argentina, 18 % para Bogotá en Colombia y el 17 % para la Ciudad de México en México (Organización de las Naciones Unidas, 2019). Esta diferencia, de hecho, expresa una faceta de las diferentes redes urbanas presentes en los países de la región. Altos grados de urbanización están presentes en todos los países latinoamericanos de mayor tamaño. No menos de 29 ciudades en América Latina albergan a más de 2 millones de habitantes, y se espera que 6 de ellas se conviertan en *world megacities* (poblaciones de más de 10 millones) hasta 2025, aunque con tasas de crecimiento poblacional decrecientes. Las ciudades más grandes tienden a estar en Brasil, con 12 centros urbanos con más de 2 millones de habitantes, contra 4 en México, 3 en Argentina y 3 en Colombia (ONU, 2019). Además de la región metropolitana más grande (São Paulo con 20 millones), Brasil también tiene la cuarta más grande (Río de Janeiro con 12 millones). Así, los países de la región están bastante urbanizados y varios albergan ciudades muy grandes, generalmente con una alta primacía urbana. En el caso de Brasil, sin embargo, la urbanización no solo es muy alta (84 % en 2010), y asociada a ciudades muy grandes, sino también dispersa en una red urbana de muchas ciudades grandes con baja primacía.

También a diferencia de las otras metrópolis de América Latina, São Paulo nunca fue una capital nacional y, de hecho, hasta mediados del siglo XIX fue un pequeño centro regional de baja relevancia. Fue a fines de ese siglo cuando la ciudad comenzó a florecer, primero como un centro de negocios para la rica economía cafetera del estado de São Paulo, y luego,

ya después de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión, como centro de la naciente industria brasileña. Durante este período, su población creció intensamente, incluyendo importantes oleadas de inmigración internacional desde Japón, Italia, Siria y Líbano, entre otros, pero también de migración interna de las regiones más pobres del país. A partir de la década de 1950 estos flujos nacionales se volvieron explosivos. Las diferencias en las condiciones de vida y las oportunidades entre las áreas rurales y urbanas fueron tan grandes en los períodos de rápida modernización capitalista, desde la década de 1930 hasta la de 1960, que, entre los pobres de las zonas rurales, los que podían, migraron. Estos flujos fueron absorbidos solo en parte por los mercados urbanos y la industria, lo que generó un alto desempleo y un vasto ejército de trabajadores precarios e informales. Estas se convirtieron en las características predominantes de estas ciudades, junto con patrones de producción del espacio en áreas pobres marcadas por desigualdades, precariedad e ilegalidades. Todos estos procesos han sido intensamente discutidos en la literatura desde la década de 1970, no solo en Brasil, sino en varios países de América Latina (Kowarick, 1979; Lomnitz, 1975; Schteingart, 1978).

Este escenario urbano que fue nombrado localmente como "modelo metropolitano brasileño" (Santos y Bronstein, 1978) sigue siendo el paradigma de las metrópolis latinoamericanas en la mayor parte de la lectura, a pesar de las transformaciones vividas en los últimos 30 años, al menos en las ciudades brasileñas. Según esta descripción, las estructuras espaciales existentes estarían marcadas por una fuerte segregación, con los grupos sociales más ricos característicamente ubicados en las porciones más centrales, donde se acumulan los escasos equipamientos y políticas. Al mismo tiempo, la población pobre, recién migrada y peor posicionada en la estructura social, habitaría periferias vastas, homogéneas y segregadas. Estas periferias estarían marcadas por la casi total ausencia de infraestructura –concentrada en áreas de clase alta–, por asentamientos precarios, irregulares y favelas, mientras que la ubicación urbana de estas últimas también podría constituir enclaves de pobreza en áreas más céntricas. En todas estas formas de vivienda predominarían los procesos colectivos de autoconstrucción por parte de los propios habitantes durante su tiempo libre. Este patrón de urbanización sometería a la población trabajadora a un tipo de

explotación derivado del espacio urbano en lo que Kowarick (1979) denominó "expolio urbano". Al menos en el caso brasileño, aunque esta imagen expresaba un buen retrato de las metrópolis brasileñas a fines de los años 1970, varias transformaciones ocurridas a partir de la redemocratización lo transformaron, como veremos en breve. Dichos desplazamientos no fueron suficientes para reemplazar o revertir las desigualdades heredadas, pero las han alterado sustancialmente, con importantes efectos para las periferias y sus habitantes. El resultado es una estructura diversa de desigualdades, aunque todavía muy intensa e injusta (Marques, 2016).

En materia de vivienda, básicamente se desarrollaron tres soluciones para la vivienda precaria por parte de la población: conventillos, favelas y loteos irregulares, con distintas características legales y físicas. En São Paulo, los conventillos han estado presentes desde el comienzo de la industrialización y prevalecieron hasta la década de 1940, pero los loteos irregulares se convirtieron en la solución precaria más importante durante el período de rápido crecimiento territorial y demográfico desde entonces. La presencia de las favelas ganó mayor importancia solo a partir de la década de 1980, pero nunca alcanzó la centralidad y la importancia relativa que tienen en Río de Janeiro. En el 2000, las favelas y los asentamientos irregulares albergaban poblaciones de alrededor de 2,5 millones de habitantes solo en el municipio de São Paulo, lo que resultó en un 22,2 % de la población en estas dos situaciones urbanas precarias (Marques, 2016). Estas cifras apenas han cambiado hasta 2010: el 11,2 % de los habitantes de São Paulo (alrededor de 1,2 millones de personas) vivía en favelas, mientras que otro 12 % (1,3 millones) en asentamientos irregulares, aunque el acceso a la infraestructura en estos espacios sea creciente (CEM, 2016). Es probable que haya ocurrido una deterioración reciente de la situación, pero no hay datos al respecto. Tampoco existen estadísticas recientes fiables sobre la población en conventillos, aunque algunos autores estiman que supera el millón, solo en el municipio de São Paulo.

Después del retorno a la democracia, diversos elementos de este cuadro comenzaron a cambiar, al menos en las ciudades brasileñas y en São Paulo en particular, aunque lenta y gradualmente. Por un lado, los espacios periféricos se han vuelto mucho más heterogéneos. Las políticas y los servicios empezaron a llegar paulatinamente a esos espacios, mejorando las condi-

ciones de vida y aumentando sustancialmente su heterogeneidad espacial. Por otro lado, la expansión de la violencia urbana y la amplia sensación de inseguridad llevaron a la expansión de condominios cerrados horizontales y verticales como soluciones habitacionales para una porción significativa de los más ricos, muchos de ellos ubicados en ciudadelas de riqueza en las periferias (Caldeira, 2000). También en las periferias, ha ocurrido una mayor presencia de la producción formal a través del mercado para la clase media baja, así como la formación de nuevas centralidades locales. Más recientemente, partes del centro histórico han sido cada vez más abandonadas por las clases medias y ocupadas por los pobres, generando intensos debates sobre proyectos de renovación con facetas gentrificadoras. A pesar de estas transformaciones, la estructura metropolitana resultante sigue presentando una intensa segregación de los más ricos y mejor posicionados en la estructura social (en las áreas centrales y en los enclaves de las periferias) y los pobres en las periferias (y en partes del centro histórico), pero en una intensa mezcla con grupos medios y medios-bajos. Adicionalmente, cabe señalar que dicha estructura espacial se superpone a patrones de evitación de clase y raza, y los grupos más segregados son las clases superiores blancas, mientras que los espacios periféricos albergan mosaicos de clases medias bajas y pobres, junto a pocas parcelas de clases superiores no blancas (Marques, 2016).

Otro eje importante de transformación en la Región Metropolitana de São Paulo pasó por el intenso proceso de reestructuración económica que se produjo desde la década de 1980, provocando una relativa caída de las actividades industriales y un aumento de los servicios y el comercio. También ocurrió una transformación en la concentración de las actividades económicas, pero no exactamente la desindustrialización. Geográficamente, esto llevó a una desconcentración de actividades principalmente para regiones no tan alejadas de la ciudad, en lo que se llamó "desconcentración concentrada". La Región Metropolitana de São Paulo acumuló nuevas funciones económicas en una ciudad-región más amplia con la concentración de actividades de comando, finanzas, innovación y producción de conocimiento, al mismo tiempo que mantuvo una producción industrial significativa (Campolina Diniz y Campolina, 2007). En los años de 1990, esta reestructuración provocó una intensa degradación de los salarios, el empleo y las condiciones sociales en general, medida por los niveles de

pobreza. Los años de pujanza y crecimiento entre principios de los 2000 y mediados de los 2010 invirtieron la tendencia, y todos estos indicadores se recuperaron intensamente, creando incluso una cierta sensación de irreversibilidad en la mejora de las condiciones sociales y económicas. Desafortunadamente, esta tendencia se ha revertido en un empeoramiento diseminado desde entonces, incluso antes de los impactos de la pandemia de COVID-19. Volveré a estos procesos en la última sección del capítulo.

Adicionalmente, con el fin de informar mejor al lector extranjero, algunos detalles institucionales básicos pueden ser útiles, incluso en forma resumida. Brasil es una república federal con tres niveles de gobierno reconocidos por la Constitución. Los municipios, por lo tanto, se ajustan a un tercer nivel de gobierno constitucionalmente reconocido con un derecho legal (a veces exclusivo) para ejecutar políticas, especialmente políticas urbanas, como transporte en autobús, control del tráfico, recolección de residuos sólidos, reglamentación del uso del suelo y de la incorporación inmobiliaria, infraestructura vial (construcción y mantenimiento de vías públicas), drenaje urbano, parques urbanos, áreas verdes y control de edificaciones y comercio. El saneamiento básico (suministro de agua y alejamiento y tratamiento de aguas residuales) es una atribución municipal, pero por razones históricas se lleva a cabo en la mayor parte del país por empresas provinciales. La vivienda es atribución simultáneamente entre los niveles municipal y provincial de gobierno, y tanto la vigilancia policial como ambiental son políticas provinciales, aunque los municipios también crean agencias locales que juegan roles secundarios.

En varios sectores de políticas, el período militar (vigente desde 1964 a 1985) dejó como legado una masificación relevante de coberturas, así como de sistemas nacionales de políticas. Estos sistemas fueron fuertemente reformados entre el retorno a la democracia y 2015 en la dirección de una mayor participación social, derechos más amplios y universales y descentralización dentro de arreglos federalistas bastante complejos que incluyen transferencias fiscales sustanciales a niveles más bajos de la federación (Arretche, 2018). Por lo tanto, si bien la mayoría de las políticas urbanas son constitucionalmente responsabilidad de los gobiernos municipales, a menudo hay influencias de niveles superiores a través de la reglamentación, las inversiones y los programas. Por otro lado, el gobierno nacional regre-

só a las políticas urbanas desde 2001 con la aprobación de la ley federal conocida como Estatuto de las Ciudades, y principalmente después de la creación del Ministerio de Ciudades en 2003. Entre ese período y 2015, el gobierno federal volvió a la regulación, a la inducción e inversión en políticas para las ciudades. Desafortunadamente, desde entonces la trayectoria se ha invertido, como comentaré más adelante.

A ejemplo de otros niveles de gobierno, los jefes del ejecutivo local (alcaldes) son elegidos directamente en elecciones de los partidos cada 4 años. Las elecciones legislativas se realizan junto con la de los alcaldes y siguen un formato de representación proporcional de lista abierta con distritos de gran magnitud, llevando a uno de los sistemas partidarios más fragmentados del mundo. En términos de presupuesto, los municipios tributan directamente y controlan la propiedad de la tierra, los servicios económicos y el comercio. También cuentan con transferencias vinculadas federales proporcionales a su población, con políticas sectoriales como salud y educación, así como transferencias discrecionales definidas políticamente. En términos comparativos internacionales, por lo tanto, es posible decir que los gobiernos locales en Brasil tienen prerrogativas legales sobre las políticas y capacidades presupuestarias para desarrollarlas, aunque a veces ocurran desajustes importantes entre estas dimensiones.

La trayectoria reciente de las políticas redistributivas en São Paulo

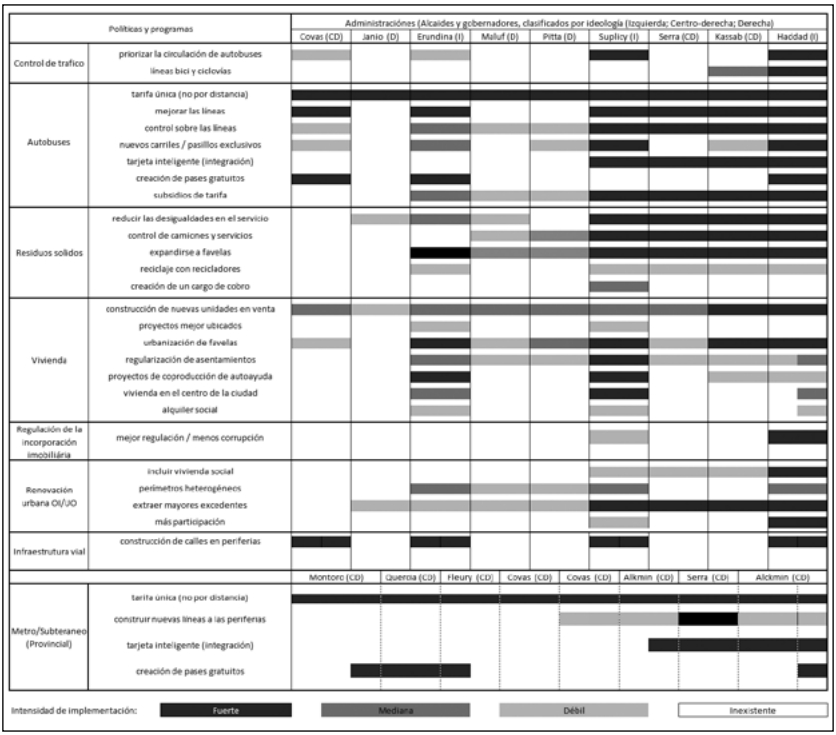
En esta sección resumo los principales elementos presentes en la trayectoria de los programas redistributivos desarrollados en São Paulo en el período, basado en investigación reciente (Marques, 2021). Hasta el momento, no existen estudios similares en la literatura en términos de alcance temporal y temático que permitan situar estos resultados, por lo que aquí me centro en mis propios hallazgos. Como veremos, la comparación de una amplia gama de políticas –8 sectores de política urbana con 31 programas redistributivos urbanos– muestra un proceso lento y conflictivo, pero claramente incremental, de progresividad de políticas, con el aumento y diversificación de las políticas de redistribución urbana a lo largo del tiempo.

Vale mencionar que el escenario electoral en São Paulo en el período estuvo marcado por una intensa competencia política, aunque con un patrón bastante estable de comportamiento electoral (Limongi y Mesquita, 2011) con el electorado local ligeramente inclinado hacia la derecha, en especial en la elección proporcional (para concejales). Este perfil conservador es, de hecho, ampliamente predominante en las elecciones locales brasileñas (Power y Rodrigues, 2019). La ciudad eligió once alcaldes entre 1985, cuando se restauraron las elecciones a alcalde, y 2020. Entre estos, tres elegidos por partidos de derecha – Quadros, Maluf y Pitta –, cinco alcaldes de partidos de centroderecha – Covas, Serra, Kassab, Doria y Bruno Covas – y tres alcaldes de izquierda – Erundina, Suplicy y Haddad (las dos primeras del último grupo, mujeres). A pesar del intenso multipartidismo brasileño en el actual período democrático, estos tres bloques corresponden a grupos bien delimitados de partidos, en amplias coaliciones. El desvío de las preferencias electorales hacia la derecha es aún más visible en las elecciones locales para la Cámara de Concejales, donde la derecha y la centroderecha fueron mayoritarios en todos los mandatos. Debido a las reglas electorales y al sistema partidario brasileño, ningún alcalde pudo elegir una mayoría legislativa, aunque todos tuvieron la mayor pluralidad. A excepción de uno, todos construyeron coaliciones mayoritarias de gobierno después de las elecciones, aunque con estrategias muy diferentes (Marques, 2021). Durante el período, la centroderecha también ganó todas las ocho elecciones para gobernador de la provincia de São Paulo. El municipio de São Paulo, sin embargo, presenta una alternancia política muy clara entre los grupos ideológicos en el control del Ejecutivo.

Considerando este predominio de la derecha en los poderes ejecutivo y legislativo, se esperarían serias dificultades para el desarrollo de políticas redistributivas. Sin embargo, el análisis de los ocho sectores de política –servicios de autobús, control de tráfico, recolección de residuos sólidos, vivienda (tanto producción de vivienda como combate a la precariedad), regulación del desarrollo inmobiliario, renovación urbana e infraestructura vial (todos municipales), además de metro (nivel estatal)– indicó la existencia de 31 programas redistributivos urbanos, cuyas trayectorias se muestran en la siguiente tabla. Cada línea representa un programa y las columnas los gobiernos. Los grados de gris indican la presencia o ausencia de

los programas, así como la intensidad de su implementación. Una visión general de la tabla ya indica el crecimiento de la cantidad de programas, el aumento de su oferta en cada gobierno (diversificación), así como una intensificación de la implementación. Algunos pocos programas existían en casi todos los gobiernos –tarifas únicas para autobuses y metro y construcción de nuevas unidades habitacionales–, mientras que otros existían muy raramente, como la creación de un cargo de cobro sobre los residuos o proyectos habitacionales mejor ubicados. Estos dos tipos extremos y poco frecuentes no forman parte del análisis que sigue.

Tabla 1. Trayectoria de las políticas redistributivas urbanas en São Paulo



Fuente: Marques, 2021.

Incluso a este nivel general, es visible que los gobiernos de izquierda (Erundina, Suplicy y Haddad) crearon programas redistributivos con mucha más frecuencia que los gobiernos de derecha (Quadros, Maluf y Pitta), con gobiernos de centroderecha (Covas, Serra y Kassab) entre los dos. De hecho, la izquierda inició el 73 % de los programas, la centroderecha el 21 % y la derecha el 6 %. Esto es compatible con los supuestos de la política partidaria (Levitsky y Roberts, 2011): las preferencias políticas por la redistribución varían según la ideología de la derecha a la izquierda, y cuando los partidos están en el poder tratan de aplicar su agenda. Sin embargo, si consideramos también la existencia de programas (considerando cualquier intensidad), esta diferencia aún existe, pero se reduce. En este caso, los gobiernos de izquierda representan el 55 % de los programas, mientras que la derecha responde por el 18 % y la centroderecha el 27 %. La interpretación de la reducción de la diferencia es fácil si consideramos el mecanismo del elector mediano (Meltzer y Richardson, 1981): en los sistemas políticos (en este caso, las ciudades) donde la mayoría del electorado es pobre o de clase media baja, todos/as los/as políticos/as intentarán promover o evitar desmantelar las políticas redistributivas, incluso los que por la política partidaria no tienen estas políticas como sus preferencias.

Aun así, fue principalmente la derecha la que interrumpió los proyectos en curso: 75 %, mientras que la centroderecha respondió por el 25 % de las interrupciones y los gobiernos de izquierda no descontinuaron un solo programa. La mayoría de los programas interrumpidos (70 %) fueron iniciativas de redistribución políticamente costosas, ya que involucraron modalidades de redistribución más visibles, en las que grupos poderosos verían sus intereses heridos, como en la mejor regulación de los servicios de limpieza urbana (reduciendo la remuneración de los contratistas privados o exigiendo mejor calidad de los servicios) o en la implementación de corredores exclusivos para buses (a expensas del espacio vial de los automóviles privados). Finalmente, muchos de los programas que se detuvieron volvieron después de uno o dos mandatos, casi todos (96 %) reanimados en el próximo gobierno de izquierda.

Por lo tanto, parece relativamente claro que la ideología partidaria de los alcaldes es importante y que la producción, mantenimiento y reanimación de programas redistributivos están asociadas a momentos en que la

izquierda estuvo en el poder. Pero ¿qué pasa con las trayectorias de políticas que fueron interrumpidas y luego retornaron, en lo que yo denomino latencia y reanimación (Marques, 2021)? La trayectoria general del llamado progresivismo incremental involucra la superposición de dos tipos de trayectorias: i. los programas que gradualmente se impusieron y ii. los que oscilan, con énfasis en los mecanismos de resiliencia, latencia y reanimación.

Para los programas (i) que se han establecido gradualmente, la política multinivel (inversiones y regulación federales o internacionales) desempeñaron un rol importante, ya que contribuyó a la resiliencia de las políticas al proporcionar recursos financieros estables (heredados de la administración anterior y destinados), así como para su institucionalización en rutinas administrativas y en los instrumentos de política que tienden a quedarse de un gobierno a otro. Por otro lado, muchos programas (ii) oscilaron, pero no desaparecieron, entrando en latencia. Un elemento clave para esto fue la transferencia de soluciones y conocimiento durante gobiernos hostiles hacia otros gobiernos locales o para la sociedad civil, de la mano de técnicos, académicos y militantes que migraron a las agencias municipales (de regreso a la sociedad civil) dependiendo de qué partido estaba en el poder. Este proceso es muy característico de la producción de políticas en Brasil, especialmente en el período democrático reciente.

En términos más amplios, por lo tanto, la construcción de una trayectoria incremental de políticas urbanas redistributivas en São Paulo puede explicarse por una combinación de mecanismos, en particular las preferencias políticas de los partidos, el mecanismo del elector mediano, y procesos y actores propios de la producción de políticas. Las administraciones de izquierda han producido y revivido políticas más redistributivas (y las de derecha han hecho lo contrario), en consonancia con la política partidaria. Sin embargo, en el mantenimiento del programa la diferencia entre los bloques ideológicos fue reducida, lo que se puede entender si se considera el escenario electoral altamente competitivo de São Paulo, así como su electorado mayoritariamente pobre, consistente con los argumentos del elector mediano. En la producción, mantenimiento y revitalización de políticas, elementos y procesos de producción de políticas desempeñaron roles importantes, incluyendo la rutinización de políticas a través de la instrumentación, el federalismo y cierta influencia del financiamiento in-

ternacional, pero principalmente la presencia de actores de la sociedad civil insertados en sectores de políticas, que aumentaron la resiliencia y almacenaron o movieron alternativas de políticas redistributivas desde y hacia el Estado durante gobiernos hostiles.

Las (múltiples) turbulencias de los últimos años

Los últimos años han sido de intensa turbulencia. Este período comenzó con las intensas movilizaciones sociales en 2013. Estas se iniciaron en São Paulo con protestas contra un pequeño aumento en las tarifas de los buses, pero se extendieron tanto en términos geográficos para todo el país como temáticos para diferentes cuestiones-discusiones-agendas. Este ciclo de movilización no difirió de otros anteriores solo en términos de escala y capacidad de expansión, sino también por su composición social. Si bien al inicio del ciclo los principales personajes en escena eran los ya clásicos movimiento estudiantil, jóvenes y organizaciones populares, hubo el inédito surgimiento de movimientos de derecha en el espectro político (Alonso y Mische, 2017). Estos actores serían centrales en las etapas siguientes de las turbulencias políticas experimentas en el país. En la ciudad de São Paulo, originariamente el epicentro del ciclo, se congelaron las tarifas, se crearon nuevas gratuidades y la cuestión de los transportes públicos, que ya hacía parte de la agenda del entonces alcalde, recibió un impulso adicional, especialmente en la promoción de corredores y pasajes exclusivos de autobuses (los primeros segregados a la izquierda y las segundas solo delimitados a la derecha) y carriles bici.

Eventos a nivel nacional se reforzaron y se imbricaron con tales movilizaciones. Los detalles de tales procesos son bastante complicados, pero una rápida recuperación es importante para situar al lector que está lejos de la coyuntura brasileña, aunque los hechos han tenido importantes consecuencias también en otros países. Por un lado, una importante investigación nacional anticorrupción que comenzó en 2014 (Operación Lava Jato) centrada en un esquema de lavado de dinero por parte de un cambista en gasolineras terminó por alcanzar centralmente a los partidos que controlaban el gobierno federal (PT, PMDB, PP y PL) extendiéndose

luego a prácticamente toda la élite política, además de las más importantes constructoras nacionales (Rodrigues, 2020).

Paralelamente, el segundo mandato de la presidenta Dilma Roussef (PT) estuvo marcado por crisis económicas y políticas combinadas, desde su inicio, que llevaron a su afastamento (en bases altamente discutibles) a fines de 2015 y su destitución en 2016. Las causas del proceso son múltiples e involucran, entre otras, la voluntad de la oposición derrotada de desestabilizar el gobierno electo (el candidato del PSDB inició varias acciones legales contestando el resultado), la operación política del gobierno que intentó aislar al principal compañero de coalición (PMDB, partido del vicepresidente), quien pasó a conspirar para la destitución de la presidenta, con la participación activa del vicepresidente, pero principalmente del presidente de la Cámara de Diputados. La popularidad de la presidenta declinó drásticamente, en gran parte debido a la incapacidad del gobierno para mantener el crecimiento y los logros sociales alcanzados bajo el gobierno anterior, pero también debido al desgaste de su partido por la operación anticorrupción, convirtiéndola en una presa fácil para el cerco político y legislativo que condujo a su destitución, decidido al final por cuestiones contables menores (Limongi y Figueiredo, 2017). Cabe decir que, aunque la presidenta era del mismo partido que el alcalde de São Paulo, durante las movilizaciones de 2013 y posteriormente durante la crisis económica, sus relaciones personales no fueron muy amistosas, lo que hizo que el gobierno local no haya recibido ayuda expresiva (Haddad, 2017).

Esta narrativa es central para este artículo porque el período del PT en el gobierno federal representó un momento extremadamente importante para las políticas urbanas, marcando el regreso del gobierno nacional a la regulación, planificación, incentivo e inversión en tales políticas (Marques, 2019). Aunque incluso antes de la destitución de la presidenta, el ímpetu de las políticas federales ya estuviera reduciéndose, estas han disminuido de forma muy intensa a partir de entonces. La situación solo se agravó aún más con la posterior presidencia Bolsonaro (PSL y después sin partido, pero de extrema derecha), cuando iniciativas anteriores han sido completamente desmanteladas. De hecho, ese gobierno no presentó una agenda de políticas urbanas (ni otras), y aparentemente su objetivo fue desmantelar y desorganizar todo lo posible, movilizando el desorden como método.

Sobre tal coyuntura incidió la pandemia de COVID-19 que afectó a las ciudades brasileñas, São Paulo en particular. Hasta la redacción de este capítulo, Brasil era el segundo país del mundo con el mayor número de muertes y el tercero de infectados, a pesar del intenso sub-registro. Y la ciudad de São Paulo tuvo el mayor número de muertes e infectados. La respuesta a la pandemia ha sido caótica, con un intenso boicot por parte del gobierno federal a las respuestas y esfuerzos sub-nacionales. Se esperan varios efectos negativos en nuestras ciudades, y en São Paulo en particular, cuando la situación finalmente se normalice. Por supuesto, esto implica un ejercicio de especulación, pero algunas tendencias parecen lógicas y casi inevitables.

En primer lugar, se espera que la economía brasileña se deteriore aún más, teniendo ya intensos problemas desde antes de la pandemia, pero que tienden a agravarse. Como consecuencia, es casi segura una deterioración aún más grave de la situación fiscal actual, junto con el aumento de las desigualdades sociales y urbanas. Además, los sectores de la salud (sobrecargados y reprimidos por la pandemia) y de la educación (en jaque ante las dificultades de la educación a distancia y la reanudación de la educación presencial) deben enfrentar grandes desafíos en un futuro próximo para adaptarse a las nuevas condiciones. Los sistemas de transporte urbano permanecen en una profunda crisis financiera provocada por la caída de la adhesión y por los mayores costos operativos por las medidas de aislamiento. También es probable que las ciudades sean transformadas por el mantenimiento de parte del trabajo remoto para los grupos de mayores ingresos, lo que provocará cambios en el sector inmobiliario y en los servicios a las personas en diferentes localizaciones de la ciudad. Todos estos desafíos tendrán que ser enfrentados únicamente por las administraciones municipal y estatal, considerando la virtual ausencia del gobierno federal, al menos en esta administración.

Conclusión

Como hemos visto, la investigación de 31 programas redistributivos en los 8 principales sectores de políticas del urbano en São Paulo desde la redemocratización indicó la existencia de un proceso lento y conflictivo, pero continuo, que caracterizamos como progresivismo incremental. Se han in-

troducido innovaciones redistributivas principalmente en los gobiernos de izquierda, compatibles con los argumentos de la teoría política partidaria con respecto a las preferencias políticas de los partidos políticos. Sin embargo, la observación de la continuidad de las iniciativas ya existentes indica que las diferencias entre izquierda y derecha se reducen, de forma compatible con los mecanismos de la teoría del elector mediano. Por lo tanto, aunque la creación de políticas dependa de la ideología, y principalmente la izquierda las inicie, la mayoría de los políticos evitan desmantelarlas, considerando que el electorado de la ciudad es mayoritariamente pobre. La continuidad de las políticas también se vio favorecida por la presencia de elementos que aumentan su resiliencia, como la política multinivel (reglamentación y financiamiento federales e internacionales) y la institucionalización de políticas, especialmente con instrumentos de política pública. Por otro lado, algunas políticas fueron interrumpidas, principalmente en las administraciones de derecha. Sin embargo, en lugar de desaparecer, la mayoría de estas políticas entraron en estado de latencia y luego fueron reanimadas en otros gobiernos más favorables. El retorno de la latencia permitió su retomada a un ritmo más intenso de lo que hubiera ocurrido si estas se hubieran cerrado y reiniciado desde cero. Esta dinámica fue posibilitada por la presencia de elementos políticos multiniveles, además de la presencia de actores de la sociedad civil en los sectores de políticas y la burocracia militante. El resultado agregado temporal y sectorialmente de tales procesos ha sido un cambio en las políticas locales en direcciones más redistributivas y capaces.

Lamentablemente, también vimos que la coyuntura federal, que había sido favorable al desarrollo de políticas locales redistributivas desde la redemocratización y en especial después de 2003, se revirtió a partir de 2015. Ya antes, y de forma independiente de la pandemia de COVID-19, en la coyuntura el sistema nacional pasó a desorganizar los sistemas de regulación y financiamiento de las políticas urbanas previamente construidas. Los efectos de la pandemia en términos económicos, sociales y sobre las políticas públicas serán ciertamente bastante dañinos, y al parecer, será responsabilidad de los gobiernos municipales enfrentar estos desafíos, dada la completa retirada reciente del gobierno nacional del escenario de las políticas.

Bibliografía

Alonso, A. y Mische, A (2017). Changing Repertoires and Partisan Ambivalence in the New Brazilian Protests. *Bulletin of Latin American Research, 36* (2), 144-159.

Arretche, M. (ed.) (2018). *Paths of Inequality in Brazil - A Half-Century of Changes*. New York: Springer/ Ed. Unesp.

Caldeira, T. (2000). *City of walls*. University of California Press.

Campolina Diniz, C. y Campolina, B. (2007). A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções. *Revista Eure, 33* (98), 27-43.

CEM (2016). *Sistematização de informações relativas à precariedade e ao déficit habitacional e correção de bases de favelas e loteamentos*. São Paulo: Sehab/CEM.

Haddad, F. (2017). *Vivi na pele o que aprendi nos livros - Um encontro com o patrimonialismo brasileiro*. https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vivi-na-pele-o-que-aprendi-nos-livros/

Kowarick, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Levitsky, S. y Roberts, K. (2011). *The Resurgence of the Latin America Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Limongi, F. y Figueiredo, A. (2017). A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos Cebrap, 36* (3), 79-97.

Limongi, F. y Mesquita, L. (2011). Estrategia partidaria y divisiones electorales: las elecciones municipales post-redemocratización. En L. Kowarick y E. Marques (ed.) *São Paulo: moradas cruzadas: sociedade, política y cultura*. Quito: Olacchi.

Lomnitz, L. (1975). *Como sobreviven los marginados*. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno.

Marques, E. (ed.) (2021). *The politics of incremental progressivism: Governments, governances and urban policy changes in São Paulo*. Oxford: Wiley Blackwell, SUSC Series.

Marques, E. (2019). Transformações, avanços e impasses nas políticas urbanas brasileiras recentes. En Arretche, M., Marques, E. y Faria, C. (Org.). *As políticas da política Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM: 245-268.

Marques, E. (ed.) (2016). *São Paulo in the Twenty-First Century Spaces, Heterogeneities, Inequalities*. New York: Routledge.

Meltzer, A. y Richard, S. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy, 89*, 914-27.

Organización de las Naciones Unidas (2019). *2019 Revision of World Population Prospects*. https://population.un.org/wpp/

Power, T. y Rodrigues-Silveira, R. (2019). Mapping Ideological Preferences in Brazilian Elections, 1994-2018: A Municipal-Level Study. *Brazilian Political Science Review, 13* (1): e0001, online first.

Rodrigues, F. (2020) *Operação Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal*. São Paulo: DCP/USP, dissertação de mestrado. https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14022020-163817/pt-br.php

Santos, C. y Bronstein, O. (1978). Meta-urbanização – o caso do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Municipal, 25*(149).

Schteingart, M. (1978). El proceso de estructuración del espacio em el Área Metropolitana de la Ciudad de México. *Temas de la Ciudad, (7)*, Departamiento del Distrito Federal.

Trayectoria, transformaciones e incertidumbres de la ciudad de Chicago a través de los cambios de régimen socioeconómico del capitalismo

John Jairo Betancur[1]

Introducción

Las transformaciones de la ciudad de Chicago desde su fundación hasta hoy ilustran las maneras en que la destrucción creadora altera los espacios construidos (*built environments*) y la organización de lo urbano al pasar de un sistema de acumulación a otro. Como ejemplo principal, se retoma el efecto diferencial de la desindustrialización del cinturón industrial del oeste medio de los EE. UU. devastando a ciudades como Detroit. Empezando como una ciudad frontera de acopio, distribución e intercambio, Chicago invirtió el capital comercial acumulado en la industrialización generando una simbiosis virtuosa entre las dos eras; en cambio, la transición de emporio manufacturero a ciudad global de servicios avanzados fue muy traumática causando la destrucción de una de las industrias más consolidadas del mundo; aunque la ciudad reconstruyó su economía convirtiéndose en una capital global de servicios avanzados. Esta transformación cambió la geografía de fábricas con sus barrios propios, por una geografía polarizada entre un área sobre desarrollada y rodeada por una periferia devastada. ¿Qué podemos aprender de estos cambios? Además de ilustrar las maneras como el capitalismo produce y destruye ciudad, ellos muestran la inestabilidad urbana intrínseca al sistema de producción actual. Para exponer este proceso, este escrito empieza con descripciones de la trayectoria de Chicago de la fase comercial a la manufacturera y a la de servicios avanzados, para después sintetizar los factores que convirtieron a esta ciudad en una

1 Profesor de planificación y políticas urbanas de la Universidad de Illinois Chicago.

de las grandes urbes de EE. UU. y concluir con un análisis de las implicaciones que surgen de las indagaciones. La tesis central es que la ciudad capitalista es una estructura frágil, desmontada y reensamblada al ritmo de los cambios de régimen cuyo futuro depende de su capacidad de reconstruirse continuamente. Aunque la materia prima para el análisis proviene de fuentes secundarias, la manera como se construye y analiza la trayectoria de la ciudad es contribución de este autor y está basada en conceptos de economía política, particularmente la producción del espacio desarrollada por Henri Lefebvre (1991) en el libro *La Producción del Espacio*.

Era comercial

Ubicada en la desembocadura del Río Chicago en el Lago Michigan y conectada a una vasta red fluvial regional y nacional, Chicago comenzó como una ciudad frontera de libre comercio en la colonización del oeste de los EE. UU. habitada por poblaciones nativas. Ocupada inicialmente por aventureros, comerciantes, cazadores, y sus acompañantes, la ciudad sobrevivió los choques entre colonos e indígenas hasta el Tratado de Greenville (1795) que les quitó a los aborígenes lo que sería la región de los Grandes Lagos de EE.UU. Incorporada como municipalidad en 1833 y como ciudad en 1837, Chicago se convirtió en el centro de convergencia de un vasto sistema de canales, ferrocarriles y carreteras y como capital del oeste medio en la comercialización de los productos de la región. En sus primeras tres décadas la ciudad se consolidó como el centro de distribución más importante del país; su importancia se refleja en el crecimiento de la población que pasó de 350 residentes en 1833 a 4.470 en 1840 y a 29.963 en 1850 alimentada por oleadas sucesivas de inmigrantes europeos que aceleraron su expansión; este crecimiento y circunstancias hicieron que Chicago sobrepasara rápidamente al noroeste en el procesamiento y comercialización de productos Según Mills (2001).

> El distintivo económico de la ciudad de Chicago en el siglo XIX fue un crecimiento extremadamente rápido prácticamente sin regulación o impuestos…. Una de las características más impresionantes ... fue su

> capacidad para juntar empresarios imaginativos, capital financiero, masas de trabajadores productivos, técnicas innovadoras financieras y de producción e innovación en el transporte. Se hicieron inversiones masivas en lo que ahora se llama capital de infraestructura: muelles, dragado, vertedero, calles, suministro de agua, transporte y, cerca de finales de siglo, metros electrificados y líneas ferroviarias elevadas. Las empresas privadas, casi sin intervención ni apoyo del estado, hicieron todo esto (p. 290).

Era manufacturera

Con el capital acumulado en este proceso, los negociantes de la ciudad invirtieron en el procesamiento de recursos naturales de la región iniciado la industrialización de la ciudad y la región; en tanto, el capital acumulado en la comercialización y el procesamiento de productos primarios financió el desarrollo de industrias intermedias dedicadas a la producción de máquinas agrícolas, instrumentos, y equipo de transporte convirtiendo a Chicago en una economía bastante autosuficiente y diversificada (Meyer, 1989). En 1900, Chicago era el principal productor de productos agrícolas, ganaderos y forestales del oeste medio y el mayor centro ferroviario del país (Mills, 2001, p. 292). Este desarrollo continuó atrayendo inmigrantes europeos haciendo que la ciudad pasara de 112.172 personas en 1860 a 298.977 en 1870, a 503.185 en 1980, 1.099, 850 en 1890 y 1.698.575 en 1900, el crecimiento poblacional más rápido del mundo en la segunda mitad del siglo XIX. Una última ola de inmigrantes europeos (1890-2014) y la Primera Gran Inmigración de negros del sur del país (1910-1930) elevaron la población a 2.185, 283 en 2010 y a 2.701.705 en 2020, cuando se convirtió en la segunda ciudad en población en EE. UU.

Cuando se creyó que los incendios de 1871 y 1874 devastarían a la ciudad, los empresarios invirtieron en la reconstrucción del centro utilizando nuevos materiales, tecnologías y códigos de construcción; este nuevo ímpetu no solamente redujo las posibilidades de otros incendios sino que resultó en el invento del rascacielos, convirtiendo a Chicago en la primera ciudad vertical del mundo. En reconocimiento a la ciudad, el Congreso de los EE. UU. seleccionó a Chicago para la Feria Mundial de celebración de

los 400 años del "descubrimiento" de América. Para esto, Chicago construyó una ciudadela que se denominó Ciudad Blanca mostrándole al mundo las virtudes de una ciudad planeada. En 1909, la Ciudad creó su propio Plan bajo el slogan "No hagas planes pequeños" que continúa inspirando el desarrollo de la ciudad. De nuevo en 1933, la ciudad organizó la Exposición Internacional Un Centenario de Progreso resumiendo su trayectoria en su nuevo slogan "La ciencia descubre, la industria aplica, y el hombre se adapta" (*New York Times*, 1933).

En el año 1929, Chicago se había convertido en el principal centro cárnico, de fundición, maderas y talleres mecánicos de EE. UU., en el segundo fabricante de ropa y en el tercero en productos de tabaco; ese mismo año se "ubicó detrás de Nueva York y Londres en la industria de finanzas" (Schweikart, 2005). Culminando el ciclo entre 1900 y 1945 la ciudad "[se] convirtió en uno de los mayores centros de industria pesada del mundo" (Mills, 2001, p. 296).

Pero el mayor desafío provino del colapso bursátil de 1929 que redujo el empleo manufacturero a la mitad (la mayoría de ellos obreros no blancos),[2] causó una escasez alimenticia sin precedentes, dejó sin techo a miles de personas, y generó la mayor bancarrota financiera de su historia (Postel-Vinay, 2016).[3] En respuesta, un tercio de los obreros se sindicalizó y los votantes eligieron al Partido Demócrata, inaugurando el reinado de la Maquinaria Demócrata que gobernó a la ciudad desde entonces asegurando su reelección con el más corrupto y clientelista sistema de gobierno en el país. La crisis generada por la Gran Depresión solo terminó en 1941 cuando EE. UU. convirtió a la industria en una máquina de guerra como parte de su participación en la 2ª Guerra Mundial. Como parte de ese esfuerzo, las empresas de la región produjeron más acero que el Reino Unido y en 1943 más que la Alemania nazi. Aunque solo Detroit produjo

2 "En 1932, del 40 al 50 por ciento de los obreros negros en Chicago estaban desempleados" (Deutsch, 2005)

3 "Las dificultades de la ciudad fueron exacerbados por una crisis fiscal que había comenzado a finales de los 1920s. Una reevaluación de la propiedad en 1928 impidió que la ciudad colectara impuestos; esto fue seguido de inmediato por una huelga generalizada de impuestos. La ciudad no pudo cubrir la nómina y para febrero 1, 1932, los fondos de emergencia se agotaron totalmente. Otras fuentes de ayuda (instituciones religiosas, sociedades de benevolencia, sociedades mutuales) vivían al borde de la quiebra y ni las caridades privadas ni la ciudad estaban equipadas para un momento tan devastador como aquel" (Deutsch, 2005).

más insumos para la guerra que Chicago, la industria local con productos desde comida hasta paracaídas y torpedos ocupó a 100.000 obreros en la producción de motores, láminas de aluminio, visores de bombas y otros componentes. Según Mills (2001, p. 296), "Entre 1900 y 1945 … [Chicago] se consolidó como uno de los grandes centros mundiales de industria" y un emporio en comercio mayorista, finanzas, industria inmobiliaria, y servicios ferroviarios. Estas actividades hicieron que el empleo manufacturero alcanzara su pico en 1947 con 667,407 obreros y que la población alcanzara su nivel histórico más alto en 1950 con 3.620.962 habitantes.

Desindustrialización, segregación y dispersión urbana

En la posguerra, la población de origen europeo que se había beneficiado de esta prosperidad empezó a abandonar los barrios de la ciudad (*white flight*) e irse a vivir a los suburbios periféricos con subsidios federales que excluían a la población no blanca. Como resultado, en tres décadas la ciudad pasó de ser mayoritariamente blanca a ser mayoritariamente mayoría no blanca. Reflejando esto la población pasó de 3.620.962 personas en 1950 a 3.550.404 en 1960, 3.366.957 en 1970; 3.005.072 en 1980; 2.783.660 en 1990; 2.895.671 en el 2000; 2.695.598 en el 2010; y 2.693.976 en 2019 (Biggest US Cites, 2021) perdiendo 926,986 habitantes entre 1950 y 2019. La dispersión de la población hizo que mientras que en 1939 el 90 % de la población del área residía en la ciudad de Chicago, en 1950, esta cifra bajó al 66 % y en 2010 al 28 % (Cox, 2011). La industria siguió la misma trayectoria pasando "de emplear el 71 % [de la población metropolitana] al 54 % entre 1947 y 1961" (Hirsch, 2005). De esta manera, la industria que empleaba 667.407 obreros en Chicago en 1947, pasó a emplear a 546.500 en 1967; 336.000 en 1977; 220.600 en 1987 (McDonald, 1984; IDES, 1987) y 110. 445 en 2014 (Biggest US Cities, 2015, p.1). Mientras que la ciudad decrecía en población y empleo, la población suburbana creció hasta 1980 cuando empezó también a declinar en los suburbios (en el año 2014 el empleo manufacturero en los suburbios bajó a 402.300 obreros).

Mientras que en el período 1833-1947 la ciudad ocupó los primeros lugares en el mundo en el crecimiento de población y empleo manufacture-

ro, en la posguerra Chicago se convirtió en el símbolo de la "otra América" (Harrington, 1962). Esta trayectoria refleja la crisis del capitalismo manufacturero en la posguerra y la penosa transición al capitalismo financiero. Mediada por el racismo y caracterizada por la mayor desigualdad que el capitalismo haya experimentado, la reestructuración socioeconómica del periodo 1970-1990 convirtió a Chicago y su región en una de las concentraciones urbanas más desiguales del país (Doussard, Peck y Theodore, 2009); dividida geográfica y económicamente, la región aceleró la segregación entre geografías blancas de abundancia y geografías no blancas de desinversión y entre empleos bien remunerados ocupados principalmente por blancos y empleos de baja remuneración ocupados principalmente por empleados no blancas. Entre 1950 y 1960, los negros pasaron del 14,2 % al 23,6 % de la población total en Chicago mientras que los blancos disminuían en 12,8 % (Comisión de Relaciones Humanas, 1961); en 1980, los blancos eran el 43.2 % y los negros el 39.5 % de los habitantes de la ciudad. Los latinos, que empezaron a crecer a mediados de 1940, se convirtieron en el 14 % de la población en 1980. En 1990, los blancos habían bajado al 38.2 % mientras que los negros llegaban al 38 %, los latinos al 19,2 % y otras razas al 3.9 %. Para el año 2019, la distribución llego a un 33,5 % de la población blanca, 28.8 % de latinos, 28.5 % residentes negros y 6.9% asiáticos. En tanto, el área continuó expandiéndose hasta conformar un Área Metropolitana de seis condados con 9.461.405 habitantes en 2010 y un Área Estadística Combinada Censual (CSA) de 14 condados expandiéndose a Indiana y Wisconsin con 14.691.336 millones de habitantes–la tercera mancha urbana más grande del país con una población blanca del 53 % y una no blanca del 47 % (CMAP, 2015; Paral et al, 2004, p. 7). En 1914, el área Metropolitana se dividía entre un 22,1 % de Latinos, un 17,1 % de negros y un 8.3 % de otras poblaciones no blancas (CMAP, 2015).

Era de servicios avanzados

Entre 1970 y 1990 Chicago y su región pasaron de ser economías manufactureras a ser economías de servicios avanzados. "[C]oincidiendo con las tendencias nacionales, los empleos en servicios se duplicaron entre 1970

y 80, igualando y luego superando los empleos manufactureros" (Federal Reserve Bank of Chicago, 1990, p. 16). El área de oficinas en el centro pasó de 59.6 millones de pies cuadrados en 1970 a 81,3 en 1980 y a 116.6 en 1989 (Ludgin, 1989, p. 21). Entre 1979 y 1989, la inversión en bienes raíces superó los $6,8 mil millones añadiendo 45,2 millones de pies cuadrados en oficinas además de 12,5 millones en construcción, 14.660 residencias nuevas y 3.114 en construcción, y 11.723 habitaciones hoteleras nuevas con otras 2.944 en camino (Ludgin, 1989, p. 6). El empleo en el centro pasó del 37 % del empleo total de la ciudad en 1967 al 44 % en 1990 (IDES 1970 y 1990) y a la mitad hoy. Entre 1950 y 1980, la ciudad fue segunda en EE. UU. en construcción de oficinas (Ludgin, 1989) duplicando el área del centro de negocios (Ludgin y Masotti, 1986, p. 17).

En esta transición Chicago perdió 1.3 millones de empleos entre 1970 y 1990 (Federal Reserve Bank of Chicago, 1990, p. 21) y el empleo se bifurcó entre un polo con salarios altos (ocupado principalmente por blancos) y otro con salarios bajos (ocupado mayoritariamente por personas no blancas) mientras que los empleos medios bajaban drásticamente en número y proporción.[4] Reflejando esta distribución, la geografía de la ciudad se polarizó entre un área central de negocios rodeada por un anillo de gentrificación y expandida hacia el norte a lo largo del Lago Michigan y una periferia empobrecida de personas no blancas.

En síntesis, tras la Segunda Guerra Mundial, la población blanca de clase media se suburbanizó dejando atrás una población mayoritaria no blanca de bajos recursos y generando una geografía dispersa con altos niveles de segregación socioeconómica (entre la ciudad y los suburbios, entre áreas de afluencia y otras de escasez, y entre áreas desarrolladas ocupadas por blancos y áreas subdesarrolladas habitadas por no blancos (Cox, 2011). Si bien en la transición del capitalismo manufacturero al capitalismo de servicios avanzados el centro logró transformarse un área de servicios avanzados de talla global[5] reteniendo la función de la ciudad como núcleo eco-

4 "La mitad de las unidades censales [census tracts] de Chicago se consideraban de clase media en 1970. Hoy han bajado al 16 por ciento." (Lutton, 2019).

5 Desde el principio el sector terciario de la ciudad se situó entre los más importantes del país pasando de emplear el 7 % de la fuerza laboral en 1840 al 60 % en 1930 y al 80 % en 1990 (Mills, 2001, p. 291).

nómico de la región[6] y como el segundo centro más próspero en el país, la ciudad abandonó el sur y el oeste de la ciudad a su suerte. La siguiente tabla resume la distribución del empleo por industria en la ciudad de Chicago y su Área Metropolitana en el año 2010.

Tabla 1. distribución del Empleo entre Chicago y su Área Metropolitana por Industria, 2010

Industria	Empleo Área Metropolitana	Empleo Chicago	Chicago como Porcentaje del Área
Comercio, Transporte y Servicios Públicos	763,400	143,750	19%
Servicios Profesionales y Comerciales	601,100	132,524	22%
Gobierno	469,600	49,556	10.5%
Educación y Servicios de Salud	466,600	169,205	36.3%
Manufactura	402,300	103,255	25.7%
Ocio y Hospitalidad	319,600	73,707	23.1%
Servicios Financieros	292,400	91,298	31.2%
Construcción y Minería	175,300	38,585	22%
Otros Servicios	171,200	40,236	23,5%
Información	87,000	24,789	28.4%
Fuerza Laboral Civil	4,231,500	868,288	20.5%

Fuente: http://www.city-data.com/us-cities/The-Midwest/Chicago-Economy.html and US Census Bureau

Como puede leerse en la Tabla 1, la ciudad de Chicago albergaba el 20,5 % de la fuerza laboral total del Área Metropolitana en 2010; sin embargo, su participación en servicios financieros, información, manufactura, otros servicios, ocio y hotelería, servicios profesionales y empresariales, y construcción y minería (en ese orden) estaba por encima de esa cifra. En cambio, su participación en empleos del sector público, el comercio, el transporte y los servicios públicos estaba por debajo de ese porcentaje. En tanto, en medio de la dispersión poblacional mencionada, el Condado de Cook (que incluye a Chicago) aún concentra el 65 % de los empleos del área metropolitana total constituida por los condados de Cook, de Du

6 En el año 2000, el área empleaba a 542.000 personas.

Page, Kane, Lake, Will, y Lake Indiana; en tano, Chicago tiene el 32 % del empleo total del condado de Cook (Tabla 2).

Tabla 2. Participación de Chicago en el Empleo con Seguro de Desempleo en la Región por Industria

Industria	Empleo Total y Porcentaje– Chicago	Empleo y Porcentaje– Cook[7]	Empleo y Porcentaje– Resto del Área
Comercio, Transporte y Servicios Públicos	178,448 (25%)	420,995 (59%)	293,599 (41%)
Servicios Profesionales y de Negocios	141,557 (41.2%)	232,520 (67.7)	110,985 (32.3%)
Gobierno	No disponible (Nd.)	Nd.	Nd.
Educación y Salud	194,056 (34.9%)	389,510 (70%)	166,427 (30%)
Manufactura	64,727 (25.7%)	191,888 (55%)	156,808 (45%)
Ocio y Hospitalidad	113,898 (34.5%)	214,709 (65%)	115,463 (35%)
Servicios Financieros	106,072 (50.7%)	149,211 (71.3%)	60,163 (28.7%)
Construcción y Minería	16,688 (15.3%)	58,977 (54%)	50,158 (46%)
Otros servicios	52,701 (39.4%)	92,412 (69%)	41,438 (31%)
Información	31,714 (37.8%)	51,197 (61%)	32,735 (39%)
Total	1,011,151 (32.3%)	2,004,132 (64%)	1,128,919 (36%)

Fuente: Illinois Department of Employment Security. 2011. Where Workers Work 11-12. https://www2.illinois.gov/ides/LMI/Where%20Workers%20Work/2010.PDF

Esta distribución sugiere una dispersión poblacional y geográfica con altos niveles de concentración en el empleo.

Según estas tablas, Chicago se especializó en servicios financieros, profesionales, otros servicios, e información, seguidos de cerca por salud, educación, ocio y hospitalidad mientras que el resto del Área lo hace en construcción, minería y manufactura.

7 Incluye a Chicago

Estos cambios estuvieron acompañados por una fragmentación administrativa de "269 municipios, 113 townships [caseríos], 6 condados, y 558 autoridades especiales (incluyendo 306 distritos escolares públicos)" (Orum, 2005) y refleja dinámicas raciales y rivalidades políticas entre la ciudad y los suburbios (Steiner, 1966). Mientras que esta parece una desventaja competitiva, Orum sugiere que

> Lo que da coherencia a la historia de la gobernanza de Chicago es su incoherencia crónica. Por otra parte, esa misma incoherencia, esa mezcla de factores no integrados y esa cacofonía de voces, también puede ser lo que le da a la ciudad su fuerza. (2005)

Chicago y las incertidumbres de la ciudad capitalista

Como reza la cita inicial (Lefebvre, 1991), cada sistema social produce y reproduce su propio espacio; el espacio así producido impone sus relaciones y determina lo que es y no es posible. Asimismo, como el consumo de lo producido (su destrucción) reproduce la demanda, la producción creativa de ciudad destruye/abandona las espacialidades anteriores para generar las que corresponden a los nuevos regímenes socioeconómicos (Schumpeter 1994 [1942] y Marx 1993 [1857]). En palabras de Schumpeter (1994 [1942], pp. 82-83), el capitalismo se renueva "destruyendo incesantemente la [estructura] vieja, creando incesantemente una nueva." La trayectoria de Chicago refleja muy bien estas dinámicas, aunque con las variaciones que surgen de su interacción con factores y agencias locales. Mientras que capitalismo comercial y el manufacturero se complementaron generando una economía y una ciudad en expansión (Chicago pasó de ocupar 10 millas cuadradas en 1837 a ocupar 185 en 1900 y 234 o 606 km² en 1956), el capitalismo financiero destruyó esa ciudad para construir sobre ella la que correspondía al nuevo régimen, reduciendo la población y el empleo del periodo anterior y generando el tipo de espacialidad que correspondía a la economía de servicios avanzados. De esta manera, Chicago pasó de ser una ciudad con altos niveles de movilidad social y barrios residenciales en buenas condiciones a ser una sociedad con una geografía polarizada

entre un área central globalizada y un corredor de desarrollo hacia el norte y barrios de desinversión en el resto –en correspondencia con la nueva economía global de concentraciones ostentosas y una periferia de subdesarrollo–. Como la ciudad, los suburbios se polarizaron entre corredores con industrias avanzadas y poblaciones afluentes principalmente blancas y periferias subdesarrolladas con poblaciones mayoritariamente no blancas y desinversión.

Las explicaciones convencionales hablan del éxito de Chicago en la transición del capitalismo manufacturero al de servicios avanzados (en contraste con la devastación del resto de ciudades manufactureras del cinturón entre el medio oeste y el noroeste) que ellos atribuyen a su "pasado exitoso, su ubicación y la interacción con una de las tierras agrícolas más productivas del mundo" (Mills, 2001, p. 284). Aunque las ventajas de Chicago sobre el resto de las ciudades del oeste medio permitieron que la ciudad construyera una economía de servicios avanzados sobre las ruinas de la industria manufacturera,[8] a diferencia de la época de dicha industria, la ciudad y la región han alcanzado los niveles más altos de polarización y desigualdad en el país favoreciendo a un sector limitado de la población. Aunque Chicago pasó de tener funciones centrales de comando y control en la era manufacturera a desempeñar estas funciones en la era de servicios avanzados, las dinámicas del régimen socioeconómico actual destruyeron la cohesión, autosuficiencia y complejidad que la habían caracterizado anteriormente. Y aunque las ventajas heredadas del pasado han mantenido la ciudad y la región en el concierto de ciudades centrales, ellas no aseguran que la ciudad mantenga esta posición en el futuro.

En tanto, el "éxito" de la ciudad en la transición al capitalismo actual no se extendió a los trabajadores que construyeron su riqueza, pero perdieron sus empleos ni a los vecindarios que entraron en decadencias al parecer irreversibles. Mientras que la economía manufacturera compensó a cientos de miles de migrantes europeos con el "sueño americano" la economía

8 A diferencia de las otras ciudades manufactureras del cinturón industrial, Chicago desarrolló desde el principio una industria diversificada con un sector de servicios que era segundo en el país antes de la desindustrialización. Sobre esta base, y contando con instituciones financieras globales del calibre del Board of Trade creado en 1848 y del Mercantile Exchange creado en 1898, Chicago logró posicionarse como un centro global de servicios avanzados a finales del siglo 20.

actual de servicios exhibe un "patrón arraigado y profundo de desigualdad salarial" (Doussard, Peck y Theodore, 2009, p. 183).

En última instancia, la riqueza tradicional de Chicago fue generada por el flujo incesante de fuerza de trabajo barata atraída por las expectativas de enriquecimiento que el capital manipuló explotando las diferencias étnicas y raciales, enfrentando a migrantes con migrantes, hasta que la crisis favoreció la sindicalización y la distribución de parte de la riqueza aunque también dividió a los trabajadores entre una fuerza de privilegiados en su mayoría blancos, y otra de trabajadores desechables no blancos. Estas divisiones beneficiaron tremendamente a los trabajadores blancos sindicalizados que abandonaron la ciudad huyendo de los trabajadores no blancos también traídos por "el sueño" americano en la posguerra, a quienes la desindustrialización hundió en el sótano. De esta manera, las divisiones raciales ancestrales se perpetuaron en una economía y geografía nuevas que privilegió a la población blanca educada con salarios altos y áreas residenciales exclusivas y ponen desventaja a la población no blanca, empleada en actividades de baja compensación y relegados a áreas residenciales de desinversión. Pero ni los unos ni los otros tienen el futuro garantizado como tampoco lo tienen la ciudad y la región en una economía donde las ventajas de hoy pueden diluirse en cualquier momento y en donde las ciudades participan en una competencia de perdedores (*race to the bottom*) vendiéndose al capital por unas monedas.[9]

El futuro de la ciudad y la región

¿Quién hubiera pensado en 1947 que la economía de la ciudad de Chicago se desplomaría en las décadas siguientes y que la prosperidad sin precedentes de los obreros sindicalizados y sus barrios terminaría pronto? Como ha sido el caso de la transformación de las ciudades manufactureras clásicas de EE. UU., el futuro de la ciudad capitalista es difícil sino imposible de pre-

9 Chicago ofrece ejemplos increíbles de procesos de privatización del patrimonio público; el más conocido es la privatización de los estacionamientos viales que cedió por 75 años el usufructo de estos estacionamientos a un consorcio privado a cambio de 1.15 billones de dólares que la ciudad se gastó en un par de años mientras que el consorcio recuperaba este dinero en un par de años (Mohler, 2018).

decir. Estas incertidumbres han sido agravadas por la movilidad del capital globalizado que en teoría puede invertir y desinvertir a capricho obligando a las ciudades a arrodillársele. Aunque esto no es nuevo para Chicago que ha estado en manos del gran capital desde el principio, el capital globalizado ha convertido a la ciudad en la gallina de los huevos de oro controlando o privatizando sus activos, eliminando o privatizando servicios sociales básicos, corporativizando la administración pública, y obligándola a incrementar la deuda año tras año para atender sus demandas crecientes. Controlada por el *lobby* de la construcción, Chicago ha invertido a manos llenas en la industria inmobiliaria generando

> [...] una peligrosa sobreoferta de bienes raíces comerciales… A pesar de las altas vacantes comerciales, la presión en las agencias fiscales y el resentimiento de los ciudadanos, la ciudad no quiere renunciar a su herramienta favorita de desarrollo urbano, los distritos de financiamiento que extraen valor de los impuestos futuros para financiar ofertas inmobiliarias inciertas (Weber, 2010, p. 251).

Aunque la ciudad sigue ocupando un lugar privilegiado entre las ciudades globales, su globalidad se limita al centro de negocios y a las áreas adyacentes; el resto de la ciudad, en tanto, congrega a una población que mira de lejos la globalización sin poder acceder a ella. Sobre esta base, Cox (2011), describe el futuro de Chicago en estos términos "el distrito comercial visualmente llamativo del área urbana mantendrá su estatus icónico incluso si, en general, la región se parece cada vez más al resto de la América del Centro altamente dispersa" –y yo añadiría si la mayoría de la población sigue sacrificándose por una economía y ciudad que la ignora–.

Juntando estos dos extremos, nos encontramos con una población y una economía estancadas (Hartung, 2021) mientras que el centro de gravedad de la economía y la población de EE. UU. se desplaza hacia el sur y hacia las zonas costeras del país. En consecuencia, ciudades como Denver, Houston, y Atlanta han ido erosionando las ventajas que les tenía Chicago quitándole por ejemplo el primer puesto en convenciones y transporte aéreo; y en términos generales, la ciudad que en 1929 era un emporio financiero global, continúa perdiendo importancia en este frente (Bartin, 2008;

Chang-Tai Hsieh y Enrico Moretti, 2015). A pesar de todo, la riqueza y las ventajas acumuladas ubican a Chicago y su región en el grupo de las economías más grandes del mundo; la ciudad y su Área Metropolitana aún albergan 400 corporaciones globales, 36 de ellas en la lista Fortune 500, y 31 en el grupo S&P 500; la ciudad ocupa el segundo lugar en empresas distribuidoras, bolsas de valores y sedes corporativas y es el tercero entre los centros de distribución del país; en los últimos siete años, ha ocupado el primer lugar en mudanzas y expansiones corporativas y en Inversión Extranjera Directa (World Business Chicago). Considerando que gran parte de estos capitales son móviles y pueden emigrar en cualquier momento, no es posible predecir hasta cuándo durarán las ventajas acumuladas y la lealtad de compañías con dueños globales. La gran recesión de 2009 y las oscilaciones subsiguientes en los precios de la propiedad inmobiliaria son un ejemplo vívido de esto.

Aunque para los optimistas la ciudad aún posee el ímpetu y el capital que le permitieron levantarse de los incendios de 1871 y 1874, de la Gran Depresión de los 1930, y de la desindustrialización, a diferencia de New York, Londres y Tokio, la posición de Chicago varía de un *ranking* a otro reflejando las incertidumbres de la globalización para la mayoría de las demás ciudades, las ventajas de ciudades nuevas beneficiadas por contratos federales, leyes laborales desreguladas, y para el caso específico de Chicago, los conflictos raciales y la polarización social y geográfica que han generado. La principal ventaja comparativa de Chicago en las eras comercial y manufacturera fue su alto nivel de diversificación, autodependencia y autofinanciación; pero la desindustrialización y la globalización erosionaron esas ventajas aumentando su dependencia de fuerzas exógenas.

A pesar de esto, Chicago aún puede utilizar el control y las ventajas comparativas que le quedan para reforzar su autodependencia y priorizar modelos que no estén a merced de capitales especulativos y móviles. Porque el ritmo de la destrucción creativa no garantiza estabilidad a ninguna ciudad, el futuro de Chicago depende de lo que haga por sí misma. Una economía de capitales móviles, inversiones especulaciones, y subsidios corporativos es una economía cortoplacista sin raíces. Aunque esta propuesta contradice los presupuestos neoliberales, a largo plazo el crecimiento au-

tosostenido y balanceado ha demostrado ser el más resiliente. De igual o quizás mayor importancia para la ciudad es aprovechar sus propios recursos y educar a la mitad de la población desechada hasta ahora e invertir en desarrollos sostenibles. Según Rowley (2016)

> "Chicago… No es mejor ni peor que las ciudades de las costas, solo más pequeña y vieja… De hecho, la mayoría de las ciudades en competencia por un estatus global están sufriendo desafíos y contradicciones estructurales similares; nuestro puñado de estados del Medio Oeste constituye una isla relativamente autosuficiente y segura en el océano caótico que se tragó la mitad de la tierra".

En última instancia, en el *longue durée* Chicago y en general las ciudades actuales necesitan decidir entre seguir invirtiendo en capitales móviles que nada les garantizan o en construir futuros diferentes. La primera opción reproduce polarización y desigualdad echando a perder el potencial de la población descartada y empoderando aún más los capitales globales que continuarán drenando sus economías y poblaciones. La segunda opción les permite por lo menos invertir sus activos en la producción de un futuro sostenible de bienestar para todos sus residentes. Hasta hoy, al igual que las ciudades del mundo compitiendo por los "favores" del capital, Chicago se ha dedicado a sofocar las resistencias de aquellos que luchan por un futuro diferente aumentando los costos de represión a costa de mayor inversión en su gente. En cambio, si la ciudad decide invertir en su gente y en sus vecindarios estará invirtiendo en sí misma y reteniendo gran parte de su producción.

Bibliografía

Bartin, Steve (2008). *The Decline of Chicago: The City that Doesn't Work. New Geography*. https://www.newgeography.com/content/0040-the-decline-chicago-the-city-doesnt-work.

Biggest US Cities (1921). *Chicago, Illinois Population History 1840 – 2019*. https://www.biggestuscities.com/city/chicago-illinois.

Chicago Human Relations Commission (1991). *Human Relations News of Chicago, Non-White Population Changes 1950-1960*. 3(3). https://www.nlm.nih.gov/exhibition/forallthepeople/img/1234.pdf

CMAP (2015). *Race and Ethnicity in the CMAP region. CMAP*. https://www.cmap.illinois.gov/updates/all/-/asset_publisher/UIMfSLn-FfMB6/content/race-and-ethnicity-in-the-cmap-region

Cox, Wendell (2011). The Evolving Urban Form: Chicago. New Geography. https://www.newgeography.com/content/002346-the-evolving-urban-form-chicago

Doussard, Marc, Jamie Peck y Nik Theodore (2009). *Economic Geography 85* (2), 183-207.

Deutsch, Tracey (2005). *Great Depression. Electronic Encyclopedia of Chicago*. http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/542.html

Federal Reserve Bank of Chicago (1990). Chicago's economy: Twenty years of structural change by Philip Israilevich and Ramamohan Mahidhara. *Economic Perspectives, 14* (2).

Flanagan, Maureen A. (2005). *Politics. Electronic Encyclopedia of Chicago*. http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/989.html.

Gradel J. Thomas and Dick Simpson (2015). *Corrupt Illinois: Patronage, Cronyism, and Criminality*. Urbana-Champaign, IL: University of Illinois Press.

Harrington, Michael (1962). *The other America. Poverty in the United States*. Baltimore, Maryland: Penguin Books.

Hartung, Adams (2021). *The Decline and Fall of Chicago and Illinois*. https://adamhartung.com/decline-fall-chicago-illinois/.

Hirsch, Susa E. (2005). *Economic Geography. The Electronic Encyclopedia of Chicago, Chicago Historical Society*. http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/409.html.

Hsieh, Chang-Tai y Enrico Moretti (2015). *Why do Cities Matter? Local Growth and Aggregate Growth. Chicago Kreisman working paper on housing law and policy, 30*. Law School of the University of Chicago. https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1045&context=housing_law_and_policy.

Lefebvre, Henri (1991). *The Production of Space*. Malden, USA, Oxford, UK and Carlton, Australia: Wiley-Blackwell.

Lutton, Linda (2019). *The Middle-Class is Shrinking Everywhere–In Chicago It's almost Gone*. WBEZ Chicago.

Marx, Karl (1993) [1857]. *Grundrisse: Foundations of the Critique of Political Economy*. . Harmondsworth, UK: Penguin.

Meyer, David (1989). Midwestern Industrialization and the American Manufacturing Belt in the Nineteenth Century. *The Journal of Economic History, 49* (4), 921-937.

Mills, Edwin S. (2001). Evolution of the Chicago Landscape: Population Dynamics, Economic Development and Land Use Change, Chapter 11. En *Growing Populations, Changing Landscapes: studies from India, China, and the United States*. ttps://www.nap.edu/read/10144/chapter/20#292

Mohler, Jeremy. (2018). Chicago's disastrous parking meter deal is a cautionary tale for cities trying to lure Amazon. En *The Public Interest May 31*. https://medium.com/in-the-public-interest/chicagos-disastrous-parking-meter-deal-is-a-cautionary-tale-for-cities-trying-to-lure-amazon-4bae39101d12

New York Times (1933). *Voices from the 1933 Chicago World's Fair*. https://park.org/Guests/WWWvoice/1933chi.html.

Orum, Anthony (2005) Governing the Metropolis. The Electronic Encyclopedia of Chicago. http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/531.html.

Paral, Rob, Ready, Timothy, Chun, Sung y Sun, Wei (2004). *Latino Demographic Growth in Metropolitan Chicago. Research Reports*. University of Notre Dame Institute for Latino Studies. https://latinostudies.nd.edu/assets/95323/original/paral.pdf.

Postel-Vinay, Natacha. (2016). What Caused Chicago Bank Failures in the Great Depression? A Look at the 1920s. *The Journal of Economic History, 76* (2), Cambridge University Press, pp. 478–519.

Rowley, Jason (2016). *The Bright, Sustainable Future of Chicago's Technology Ecosystem. Mattermark*. https://mattermark.com/bright-sustainable-future-chicagos-technology-ecosystem/

Schumpeter, Joseph A. (1994) [1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge.

Schweikart, Larry E. (2005). *Banking, Commercial. Electronic Encyclopedia of Chicago*. http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/108.html.

Steiner, Gilbert Y. (1966). Metropolitan Government and the Real World: The Case of Chicago. *Center for Research in Urban Government, Loyola University, 1*(3).

Weber, Rachel. (2010). Selling City Futures: The Financialization of Urban Redevelopment Policy. *Economic Geography, 86* (3), 251-274.

World Business Chicago. *ND. WBC Web Page*. ttp://www.worldbusinesschicago.com/economy/.

Un nuevo urbanismo de transformación y reciclaje de la ciudad existente: Proyecto Madrid Centro[1]

José María Ezquiaga[2]

Crisis de las ideas tradicionales de urbanidad, espacio público y paisaje

La representación de la ciudad tradicional se basaba en la idea de límite, fuera éste la demarcación física entre la ciudad y la no-ciudad materializada en puertas, murallas o bulevares, o bien la demarcación más ideal entre el universo artificial ordenado y el mundo de lo orgánico y natural. La metrópolis contemporánea al superar toda la idea de límite inaugura la era de la *desterritorialización*. La experiencia del ambiente solo puede ser aprehendida fragmentariamente, a través de los espacios segmentados en que se desenvuelve la secuencia de gestos cotidiana o mediante la figuración abstracta, el *"mapping"*.

Quizás lo que mejor caracteriza la condición contemporánea sea la multiplicidad de realidades y la sobreabundancia de acontecimientos. La ciudad no es fruto de una narrativa coherente, sino resultado de bifurcaciones y paradojas. Melvin Webber fue pionero en formular las consecuencias espaciales del creciente desarrollo de dominios de relación no referidos a lugares

1 El Proyecto Madrid Centro fue iniciativa de la Oficina del Centro del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid. Ha sido dirigido por José María Ezquiaga, doctor arquitecto; Juan Herreros, doctor arquitecto y Salvador Pérez Arroyo, doctor arquitecto. Ha contado con expertos como: Ariadna Cantis (cultura), Juan Fisac (movilidad), Eva Hurtado (acciones), José Luís Maldonado (movilidad), Jesús Leal (sociedad), Gemma Peribañez (metodología), Salvador Rueda (medio ambiente), Pep Ruiz y José Antonio Herce (economía), Belinda Tato (medio ambiente) y Julio Vinuesa (vivienda). Coordinación de Javier Barros y Ramón Bermúdez (arquitectos).

2 Doctor arquitecto y sociólogo. Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid UPM. jm.ezquiaga@upm.es; ORCID ID: 0000-0002-5637-789X.

determinados. Las nociones actuales de comunidad virtual o ciberespacio han llevado esta idea a sus últimas consecuencias. Pero ha sido el sociólogo británico Anthony Giddens quien, retomando las geniales intuiciones de Simmel a comienzos del siglo XX, ha identificado la escisión espacio/temporal como condición del dinamismo extremo que caracteriza a la *modernidad*.

Estamos ante una transformación de las ciudades tan profunda como la experimentada en la fase de surgimiento de las sociedades industriales y, como consecuencia, la crisis de las ideas tradicionales de *urbanidad*, *espacio público* y *paisaje*. Ya no es posible hablar de una relación directa entre las formas de centralidad y una referencia geográfica concreta, como en el pasado pudo establecerse con el Centro Histórico o los modernos Centros Financieros. La expresión contemporánea de la centralidad asume una multiplicidad de configuraciones espaciales, tanto en escala geográfica como en cualidad. La nueva economía, basada en la información y el conocimiento, se caracteriza por su dimensión global, es decir, por la interconexión que permite que determinadas actividades, destacadamente los mercados financieros, funcionen como una unidad en tiempo real.

A partir del reconocimiento de la primacía de las redes virtuales, diversos autores (Castells, Asher, Giddens…) se han preguntado acerca del futuro de las grandes aglomeraciones urbanas, frente a los emergentes procesos de desterritorialización. Las metrópolis desarrolladas constituyen hoy híper concentraciones de infraestructura y el ámbito donde se materializa la relación entre mercado y esfera pública; conflicto que atraviesa y explica la moderna construcción del espacio social y sus expresiones arquitectónicas. Sus transformaciones pueden entenderse como un proceso de rebasamiento de las limitaciones espaciales de la ciudad tradicional –continúa y compacta– en saltos sucesivos tanto en organización como en escala.

La formación de la ciudad-región supuso la superación de la relación simple de dependencia de los núcleos metropolitanos, pero también la generación de nuevos y grandes desequilibrios territoriales, entre ellos dos muy importantes: el aumento exponencial de la superficie urbanizada y el declive de los centros tradicionales. Sin embargo, la evolución de la metrópoli no se ha detenido en esta fase, sino que nos encontramos en el umbral de un salto cualitativo hacia la conformación de un nuevo territorio más complejo que, siguiendo a Edward Soja, podemos denominar

post-metropolitano. Entre sus rasgos definitorios se encontraría la exurbanización distante, tanto en forma de configuraciones nebulosas de baja densidad como de corredores de concentración de actividades, y la reactivación de la ciudad central.

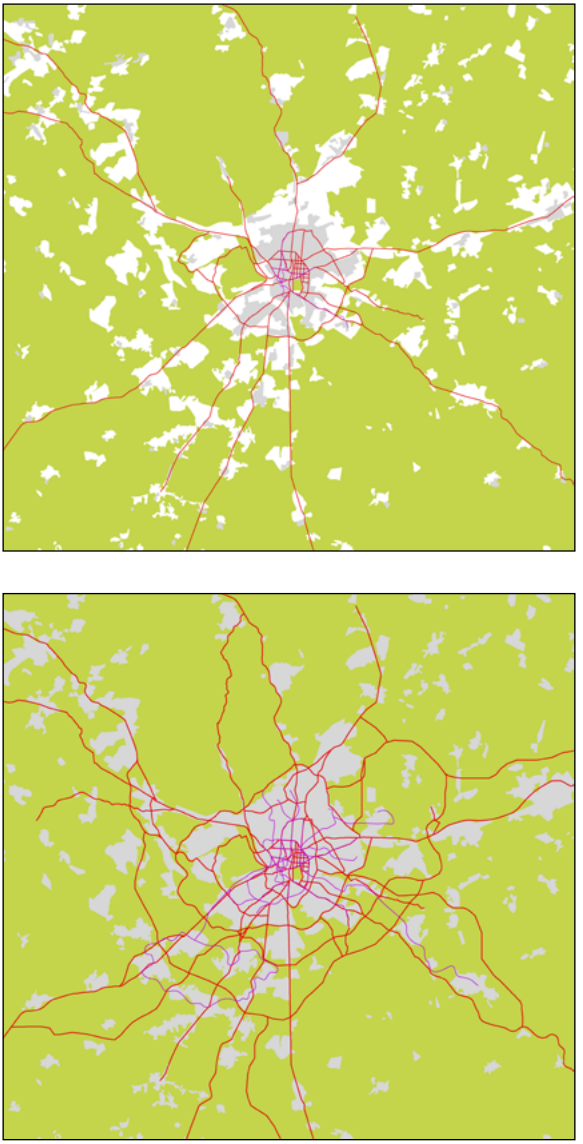
Paradójicamente, la conformación polinuclear y el incremento de escala de la metrópolis otorgan un valor estratégico al espacio central que explica la multiplicación de proyectos públicos y privados. De igual forma, la geografía de la polarización social adopta la forma de un mosaico de entidades aisladas. La ciudad dual convencional se transforma en un tapiz fragmentario de *micro segregaciones* espaciales de baja visibilidad (de los guetos de inmigrantes en los intersticios de los tejidos consolidados a las urbanizaciones cerradas más exclusivas). La metáfora geológica de un espacio estructurado en estratos es probablemente más adecuada que la zonificación (o segregación de usos) convencional para representar las dimensiones complejas de la realidad metropolitana. Los *estratos* dan cuenta de diferentes cristalizaciones de la construcción social de la realidad, capaces de solaparse sobre el mismo espacio geográfico y, lo que es más importante, permiten incorporar el tiempo como dimensión adicional del espacio.

La nueva estructura territorial supone una crisis profunda de los fundamentos más arraigados de la idea de urbanidad. En la post-metrópoli pueden todavía identificarse elementos característicos de la conformación de la ciudad tradicional, pero se encuentran ausentes las condiciones de *densidad, interacción funcional y continuidad* espacial sobre los que se asienta el instrumental urbanístico convencional.

Un urbanismo de transformación y reciclaje

Esta realidad sitúa en primer plano la cuestión de la *sostenibilidad* de un modelo de ocupación del territorio basado en el consumo masivo de suelo, recursos, energía y emisiones de carbono, con implicaciones fundamentales sobre el enfoque convencional del urbanismo, al demandar una previsión de las consecuencias de los procesos de transformación espacial a largo plazo, así como la adopción de políticas que reflejen los costes reales del consumo del territorio y su impacto sobre los recursos.

Gráfico 1. Evolución de las infraestructuras viarias del área metropolitana Madrid entre la década de los 60 y comienzos del siglo XX



Fuente: Elaboración propia

En las ciudades maduras esto significa abandonar la ilusión del crecimiento y expansión ilimitada para priorizar, alternativamente, un *urbanismo de transformación y reciclaje* basado en la activación del centro urbano, la reprogramación del suelo vacante, la recuperación del parque deficiente de viviendas, la integración y la hibridación de usos.

En las metrópolis emergentes, en las que la población urbana casi se duplicará en los próximos veinte años, el desafío tendrá que ser doble: afrontar la pobreza y facilitar a todos el derecho a una vida urbana saludable y, al mismo tiempo, abordar los retos comunes a las grandes ciudades contemporáneas: el cambio climático, la sensibilidad hacia lo local, la incorporación activa de la naturaleza, la sostenibilidad energética y las formas alternativas de movilidad.

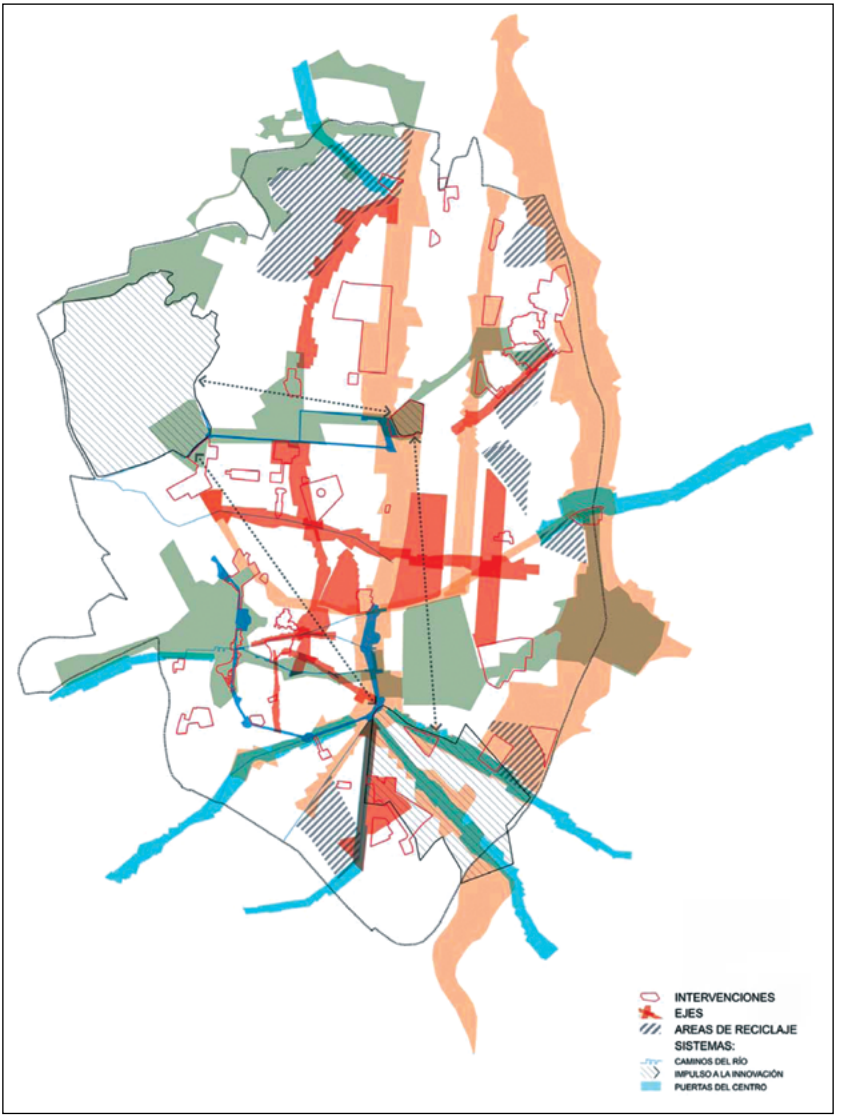
El desafío más significativo que deberá afrontar el planeamiento urbano contemporáneo consiste en articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de *diversidad social y cultural*. Para ofrecer una respuesta eficiente a los nuevos problemas, el planeamiento debe ganarse un nuevo espacio como instrumento para promover el debate público y el aprendizaje social. Esto exige un cambio de paradigma en el objeto, pero también en el método, adoptando un enfoque *estratégico, estructural y pluralista*.

La *estrategia* permite anticipar un cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben la acción. Como advierte Edgar Morin, mientras la aparición de circunstancias inesperadas adversas supone la paralización del *programa*, la estrategia es capaz de integrar el azar para modificar o enriquecer su acción. El enfoque estratégico solventa la objeción formulada por Popper a la planificación holística: cuando más grandes sean los cambios intentados mayores tenderán a ser las repercusiones inesperadas y el recurso focalizado a la improvisación fragmentaria, generando el fenómeno de la *planificación no planeada*. Un enfoque estratégico demanda una clara definición del objeto del Plan para delimitar qué problemas deben resolverse a través de este y qué cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno de la ciudad. Debe, además, ser capaz de establecer unas reglas del juego o sintaxis de elementos irrenunciables o negociables; fuertes o débiles; vinculantes o indicativos.

El enfoque *estructural* supone entender la realidad urbana organizada en diferentes niveles significativos sobre los que es posible incidir con instrumentos normativos y proyectuales diversos. Con un doble objetivo: Proporcionar un marco legible de diagnóstico de los hechos urbanos sin simplificaciones abusivas de su complejidad; y facilitar una adecuada correspondencia en los planos de diagnóstico y los instrumentos de intervención y ordenación de la ciudad.

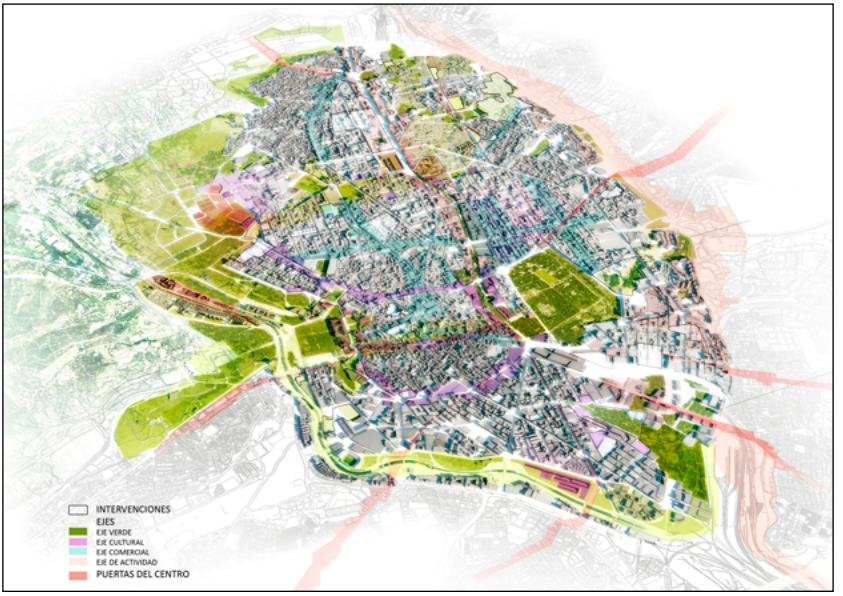
Finalmente, la idea de *pluralidad* se utiliza en un doble sentido: como toma de conciencia de que la formulación de una estrategia urbanística está estrechamente conectada con la posición del planificador, es decir, con sus valores, y con la posición de la instancia promotora del planeamiento; y como actitud de *apertura epistemológica*, es decir, como asunción del marco de incertidumbre en el que necesariamente se ha de desenvolver la actividad urbanística. En términos más concretos, significa asumir el punto de vista de las demandas plurales de los/as ciudadanos/as y la concepción del planeamiento como plataforma óptima para la concertación, tanto en el ámbito de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre aquellos y la sociedad civil y una orientación del mismo hacia la identificación de oportunidades para promover acciones transformativas más que a imponer técnicas normativas.

Gráfico 2. Síntesis de la estrategia de Mora intervención del Proyecto Madrid Centro



Fuente: Elaboración propia. PMC.

Gráfico 3. Ámbito de intervención del Proyecto Madrid Centro



Fuente: Elaboración propia. PMC.

Reinventar Madrid en un mundo cambiante

El Proyecto Estratégico para el Centro de Madrid nos ha ofrecido la oportunidad de ensayar la sintaxis conceptual y propositiva de un *nuevo urbanismo* capaz de afrontar los desafíos derivados de globalización, cambio climático y transformación social a partir de la *transformación* y *reciclaje* de la ciudad existente.

El análisis de las grandes dinámicas del Centro madrileño puso en evidencia la necesidad de actuar con urgencia y decisión en cinco ámbitos esenciales:

- En la esfera social, destacan los rápidos cambios experimentados en la estructura y dinámica de la población madrileña. En los últimos años se han acelerado los movimientos espaciales entre las áreas intra y ex-

tra-urbanas, la segregación y la desigualdad de la población madrileña debido a la incidencia de las migraciones y el enquistamiento de bolsas de marginación social. Adicionalmente, se ha experimentado un envejecimiento y desequilibrio de la estructura por edades, con una evolución diferencial entre barrios muy acusada, según que hayan sido receptores o no de emigrantes u objeto de transformación funcional. En términos generales, la población del Centro de Madrid se ha rejuvenecido como resultado de la aportación migratoria, pero es llamativa la menor representación de los grupos de edad más jóvenes y en especial niños.

- En la esfera económica, el Centro de Madrid ha evolucionado desde macrocefalia centralizadora a la pérdida de peso relativo respecto del entorno metropolitano. En la última década Madrid sigue la senda del modelo urbano anglosajón: creciente tendencia a la suburbanización metropolitana primero de las familias, y en un segundo momento de instituciones y actividades económicas. Es el caso de las denominadas "ciudades financieras" y de los grandes equipamientos públicos relocalizados en la periferia.

  Este proceso es particularmente preocupante cuando se refiere a las actividades más innovadoras. Los obstáculos estructurales y normativos constituyen otras tantas dificultades que la ciudad ha de superar para atraer eficientemente a los espacios centrales talento e innovación.
- El alojamiento en el Centro manifiesta una marcada heterogeneidad. Conviven procesos de modernización y de enquistamiento de amplias bolsas de deterioro estructural. En síntesis, puede afirmarse que la "burbuja" inmobiliaria experimentada durante la primera década del siglo XX agudizó en el Centro una polarización de los procesos de "gentrificación" (atracción de rentas altas suburbanas a entornos de calidad rehabilitados) y de "ghettificación" (consolidación de grandes bolsas de deterioro residencial vinculadas a la inmigración, particularmente aquella de carácter irregular). Al igual que en el ámbito económico aparecen dificultades sociales, financieras y administrativas para implementar políticas eficientes de reciclaje y rehabilitación. Entre los obstáculos que deben ser superados destaca la obsolescencia de las previsiones normativas del propio Plan General de Ordenación Urbana vigente desde 1997.

Gráfico 4. Nuevas redes de movilidad

Fuente: Elaboración propia. PMC.

- En relación con el espacio público y el paisaje se detecta un proceso de banalización y pérdida de identidad asociado al deterioro del medioambiente urbano generado por la preeminencia del automóvil. El soterramiento de la autopista orbital M30 en su tramo Sur supuso la oportunidad de transformar el Río Manzanares en la columna vertebral de un sistema verde que se infiltre capilarmente en el tejido urbano. Al mismo tiempo, frente a la homogeneización y banalización del espacio público se confrontan tendencias emergentes hacia un redescubrimiento de la

identidad local que son susceptibles de potenciarse mediante estrategias de tematización de los espacios públicos de barrio.

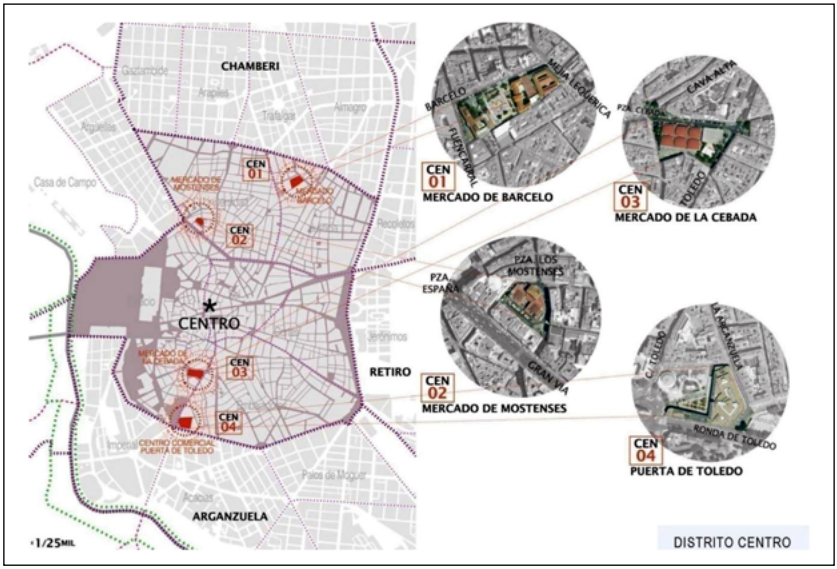
- La accesibilidad del Centro está muy condicionada por la centralidad económica e institucional. En las últimas décadas se constata un incremento sostenido de las demandas de movilidad al que ha correspondido una sustancial mejora de la oferta de transporte público. A ello deben sumarse los escenarios derivados de las grandes actuaciones municipales realizadas en los últimos años sobre la infraestructura viaria de la ciudad: el mencionado soterramiento de la M30 Sur, el inicio de la remodelación del eje Prado-Recoletos y la delimitación de una zona de bajas emisiones y limitación del tráfico privado dentro del perímetro del Centro Histórico, a partir del proyecto Madrid Central, y peatonalizaciones selectivas en barrios tan emblemáticos como Las Letras.
  Persisten, sin embargo, los problemas asociados a la excesiva utilización del viario por el vehículo privado y aparcamiento. Problema que, como detallaremos más adelante, ha sido objeto de atención prioritaria desde el Proyecto Estratégico.

De la expansión al reciclaje urbano

La naturaleza de los problemas del Centro de Madrid demanda un profundo cambio tanto en los objetivos como en el objeto mismo del Proyecto: de la expansión y crecimiento indiscriminado a la transformación, rehabilitación y reciclaje de los tejidos, infraestructuras y actividades existentes; de la ordenación del suelo a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

El Proyecto Madrid Centro adopta como perspectiva estratégica la puesta en valor del capital social, económico, espacial y simbólico del Centro de Madrid y el entendimiento de la ciudad desde los procesos reales que la configuran y no desde la superestructura normativa. Con ello se pretende responder a la complejidad espacial y social de la ciudad desde un entendimiento asimismo complejo de las técnicas e intervenciones urbanísticas y superar el efecto negativo de las sobre reglamentación. Adoptando, alternativamente, un estilo de gestión flexible en el marco de estrategias "fuertes", capaces de suscitar un amplio respaldo social.

Gráfico 5. Áreas de rehabilitación y reciclaje en el centro histórico



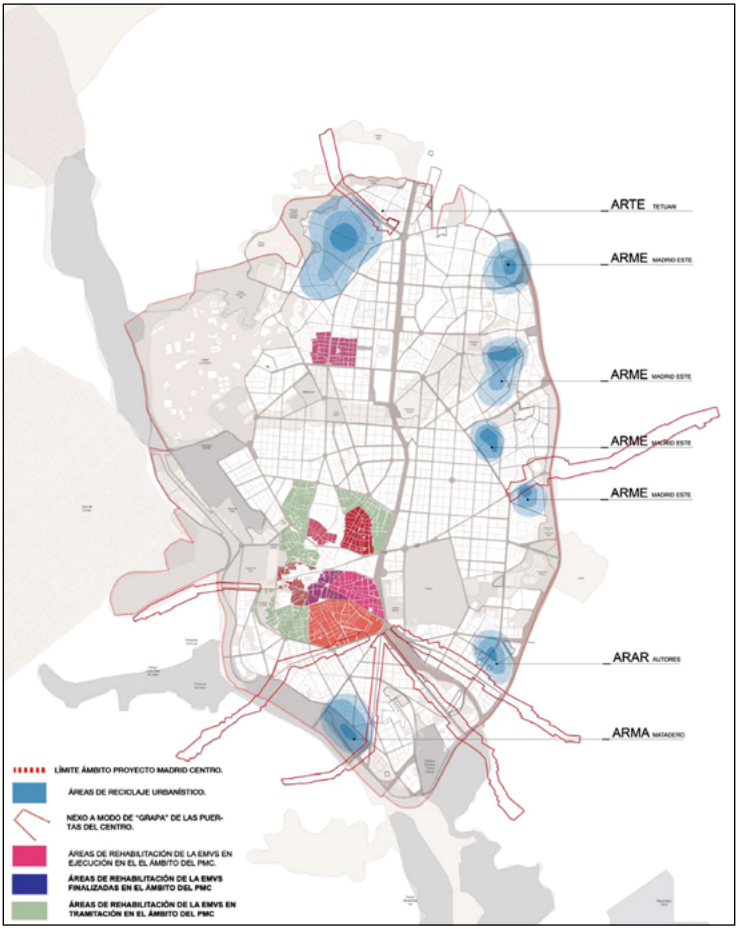
Fuente: Elaboración propia. PMC.

Esta estrategia se articula en torno a una serie de ejes esenciales:

- *El espacio público como sistema organizativo, referencia identitaria y elemento mediador entre la ciudad y sus habitantes*.

  Se hace necesario reinventar el espacio público local como gran argumento de la transformación urbana. El Proyecto Estratégico parte del convencimiento de que la calidad del espacio público es el catalizador más relevante para desencadenar la transformación de la ciudad. En consecuencia, se hace necesaria la reinvención del espacio público desde la perspectiva de la limitación y racionalización de la preeminencia del automóvil privado y la recuperación de la calle como espacio ciudadano para la movilidad peatonal y ciclista, la actividad económica, el descanso y el encuentro.

Gráfico 6. Estrategia de rehabilitación y reciclaje



Fuente: Elaboración propia. PMC.

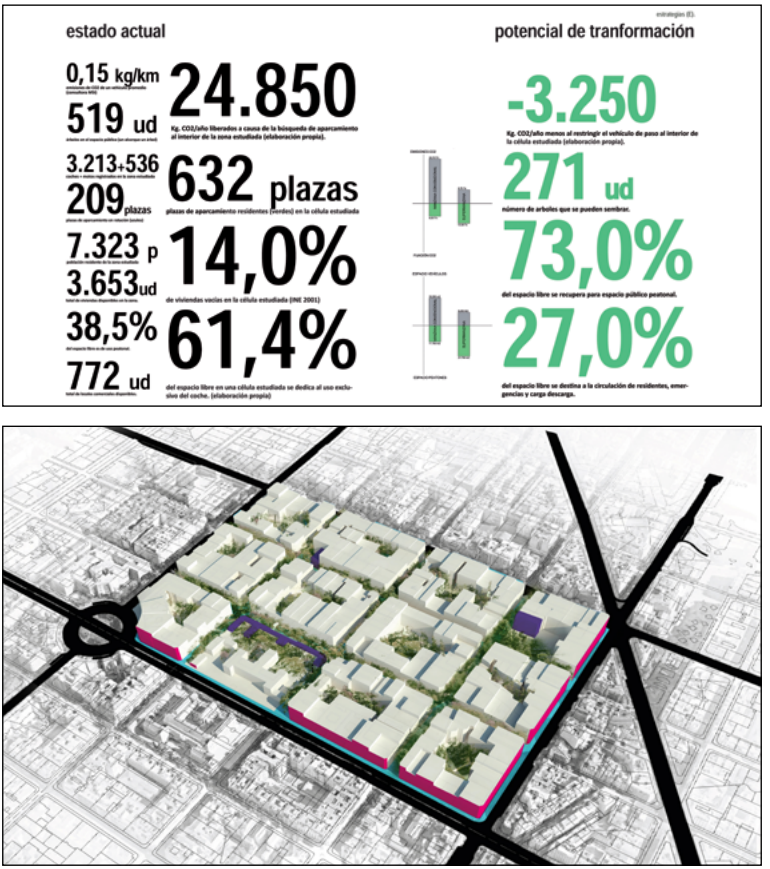
Este enfoque se sustenta sobre el elemento más simple pero más rico del sistema de espacios públicos urbanos: la calle. En el Centro la calle constituye el referente de la edificación, el soporte de la movilidad y, a través de su zócalo comercial, la membrana de interacción entre las esferas de lo público y lo privado. Por este motivo, trabajar la interrelación entre calle y edificio ofrece la oportunidad de explotar el potencial

de un tejido rico en espacio disponible y abre también la posibilidad de repensar las funciones, densidad y configuración volumétrica del islote urbano o la manzana.

Gráfico 7. Una nueva ordenación urbana

Fuente: Elaboración propia. PMC.

Gráficos 8 y 9. Análisis comparativo del potencial de la nueva ordenación urbana para la mejora de la calidad del aire y de la dotación de espacio de prioridad peatonal, tomando como caso estudio una supermanzana integrada por 12 manzanas del ensanche de Madrid.



Fuente: Elaboración propia. PMC.

Lejos de entender el tejido central como agotado, el Proyecto Madrid Centro propone repensar la organización del espacio construido desde la óptica de lo que hemos venido a denominar "*nueva célula urbana*". Esta se basa en dos ideas esenciales, apreciables en los planos de nueva organización espacial del Centro y de detalle de aplicación de la

propuesta a una manzana tipo. A partir de la discriminación de los tráficos de paso y de los tráficos exclusivos para residentes se consigue la creación de áreas ambientales en las que es factible invertir la desigual distribución del uso de la calle entre el automóvil y el ciudadano, que hoy en día se concreta en Madrid en un desproporcionado predominio del espacio asignado a los vehículos privados. Mientras estos solo resuelven el 30 % de los viajes con origen y destino en el área central, se benefician del 70 % del espacio efectivo de las calles.

La propuesta del Proyecto Estratégico ofrece una alternativa, radical pero susceptible de implementarse de manera incremental y con bajo coste, a la necesidad de introducir limitaciones al acceso indiscriminado de los vehículos al Centro sin poner en crisis la accesibilidad como cualidad esencial asociada a la centralidad. La estructura de calles principales garantiza el acceso mediante transporte público y automóvil a la totalidad de la trama urbana, pero la malla secundaria de calles de acceso restringido a residentes permite crear una red complementaria en la que el confort peatonal, la accesibilidad ciclista, la arborización y las actividades económicas y comerciales se convierten en los elementos principales.

La *nueva célula urbana* constituye también el ámbito coherente para reorganizar el acceso de los ciudadanos a los servicios y dotaciones de proximidad, importante instrumento de corrección de las desigualdades geográficas.

- *La naturalización de la ciudad como estrategia activa de construcción de un nuevo paisaje urbano*.

  El Proyecto Estratégico concede una importancia capital a la recuperación de la memoria geográfica de la ciudad. La topografía original, los cursos de agua, las cornisas… han quedado con frecuencia eclipsadas por el predominio de la homogeneización constructiva y la movilidad. Buen ejemplo de ello ha sido el destino que durante cuatro décadas ha tenido el Río Manzanares como soporte de una autopista urbana: la M30.

Gráfico 10. Vista de un ejemplo de calle compartida en el interior de una célula urbana

Fuente: Elaboración propia. PMC.

El Proyecto propone la creación de un nuevo sistema verde local vertebrado entorno a la recuperación del Río Manzanares, que a su vez constituye el vínculo con los grandes espacios naturales de la región de Madrid: Sierra del Guadarrama, Cuenca del Manzanares, Monte de El Pardo, Parque del Jarama y Vegas del Tajo-Tajuña. Esta estrategia articula la conexión de las grandes piezas verdes del interior de la Almendra Central de Madrid a través de una trama capilar de calles verdes y pequeñas plazas hasta configurar verdaderos corredores ambientales en el interior de la ciudad, que se verían reforzados con la incorporación de la naturaleza al propio tejido construido: jardines verticales y cubiertas verdes.

Con ello se persigue una sinergia positiva entre la mejora de la calidad urbana y la mitigación del cambio climático, iniciando el cambio de la ciudad central entendida como sumidero de consumo energético a potencial productor de energías limpias y sumidero de carbono.

Gráfico 11. Infraestructura verde metropolitana vertebrada en torno al Eje del Río Manzanares

Fuente: Elaboración propia. PM.

Gráfico 12. Estrategia de renaturalización de la ciudad central apoyada en corredores verdes que conectan las dotaciones verdes locales del interior de la ciudad con en la infraestructura verde metropolitana

Fuente: Elaboración propia. PMC.

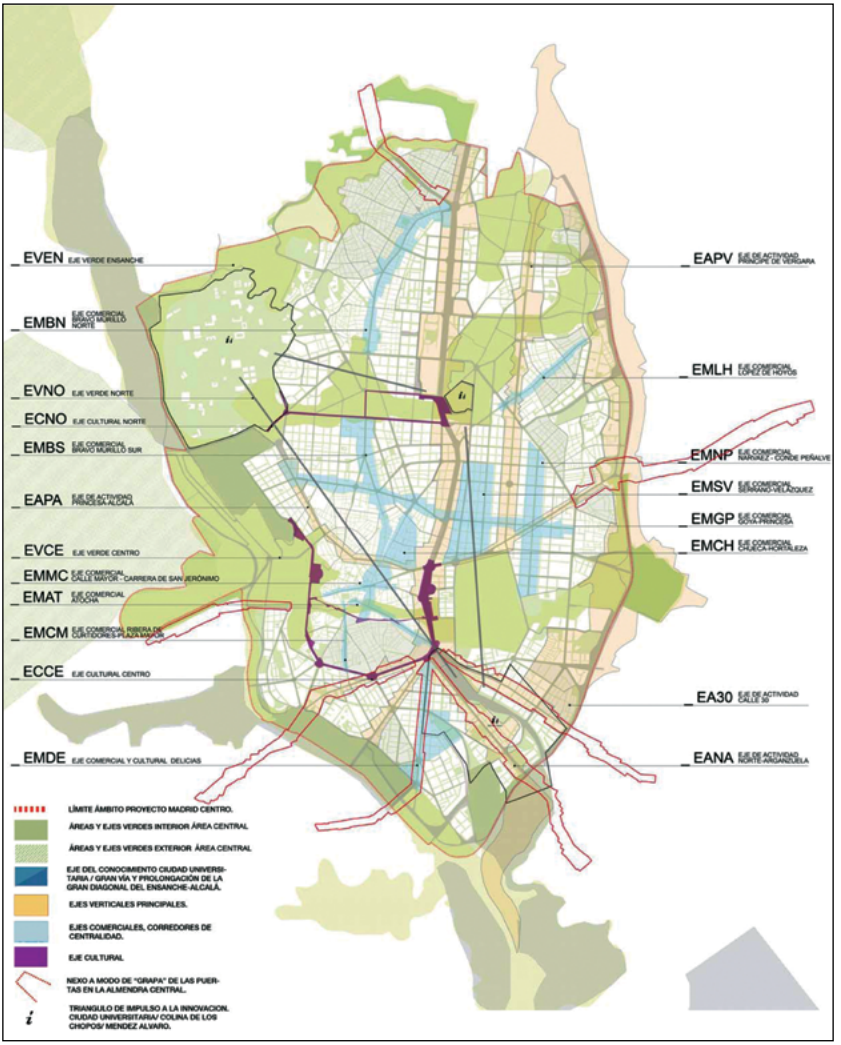
- *El Centro como activo económico de la metrópoli madrileña*.

  Como respuesta a los procesos emergentes de suburbanización el proyecto promueve salvaguardar la localización de la centralidad institucional, cultural y corporativa, entendida como "activo" de la ciudad en su conjunto y de la región metropolitana. Para ello, el Proyecto opta por un *"Madrid híbrido*", defendiendo la integración de la más amplia elección de actividades económicas (tradicionales e innovadoras) y comerciales integradas en los tejidos residenciales. Entendiendo que este mestizaje constituye la base de la complejidad urbana, el Proyecto apuesta, igualmente, por hacer factible la implantación de actividades innovadoras asumiendo la dimensión económica que la creación científica cultural y artística tiene en las metrópolis contemporáneas. En tal sentido diseña multitud de acciones orientadas a facilitar la creación de un entorno atractivo para la localización de personas y actividades vinculadas a la creación y a la innovación. Es decir, apuesta por sustentar la atracción del talento creativo sobre las condiciones objetivas de un tejido social y económico complejo y un espacio urbano de calidad.

- *Construir la identidad desde el reconocimiento de la pluralidad de una ciudad compleja*.

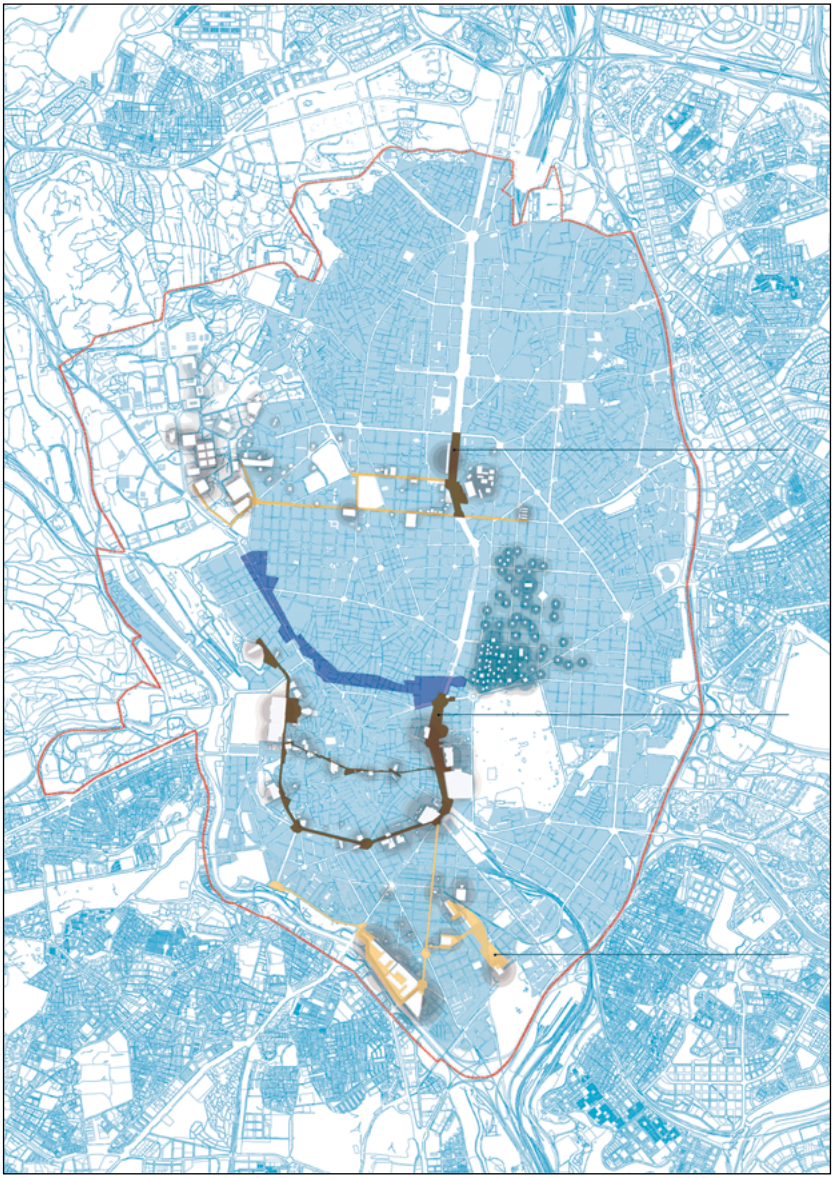
  El Proyecto atribuye al Centro un papel esencial en la conformación de una identidad compartida. El Centro constituye el referente y el espacio común para el conjunto de los madrileños. Históricamente esta cualidad se ha visto fortalecida por la presencia y capacidad de atracción de los grandes equipamientos y espacios públicos singulares. El Proyecto pretende conservar este activo y completarlo con un "*Madrid próximo*", es decir, con la potenciación del mosaico de identidades locales vinculadas al crisol de espacios sociales diferenciados que hoy por hoy conforman la ciudad. Como ya ha sido referido, el espacio público y los equipamientos de proximidad se constituyen, de esta manera, como argumentos clave en la nueva organización "celular" del Centro.

Gráfico 13. Red de espacios para la innovación



Fuente: Elaboración propia. PMC.

Gráfico 14. Estrategia de potenciación de ejes culturales



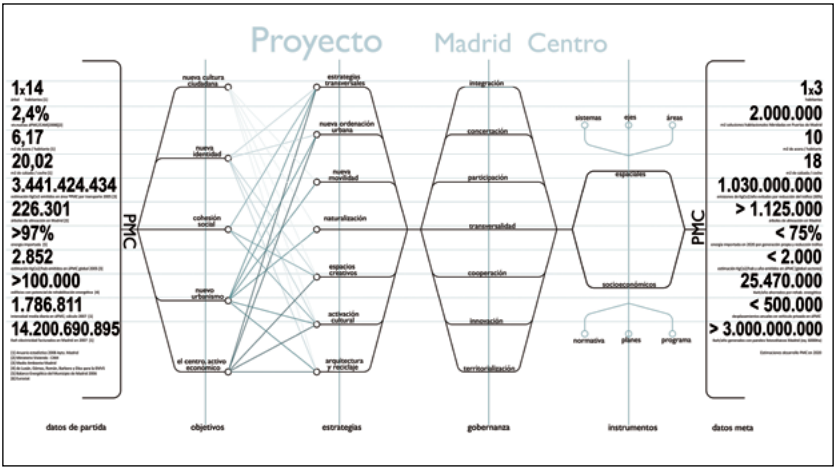
Fuente: Elaboración propia. PMC.

Una nueva cultura de la gestión pública

Finalmente, la transformación de las líneas estratégicas en acciones y de éstas en proyectos sociales, arquitectónicos e infraestructurales demanda de las Administraciones públicas y entidades privadas un cambio radical en el estilo de gestión o gobernanza en torno a tres conceptos clave:

- *Inclusión*: reconocimiento de la pluralidad de interés y sensibilidades presentes en el Centro.
- *Concertación*: construir una estrategia compartida desde la cooperación, la participación institucional y ciudadana y la negociación.
- *Transversalidad*: construir una estrategia compleja capaz de integrar las visiones locales y sectoriales tanto de las Administraciones como de la Sociedad Civil madrileña.

Gráfico 15. Matriz de resultados del PMC



Fuente: Elaboración propia. PMC

Conclusión

El Proyecto Madrid Centro ha constituido la oportunidad de ensayar un nuevo urbanismo que adoptara como punto de partida las demandas plurales de los ciudadanos reales y abandonara la pretensión de sustituir la compleja realidad social y geográfica de la ciudad por su mera reglamentación burocrática. Las lecciones aprendidas en la implementación de la experiencia sugieren la necesidad de reinventar los Planes y Proyectos Urbanos de los centros de grandes ciudades densas desde principios alternativos:

a. Como expresión del valor el capital social, económico, espacial y simbólico de la ciudad existente, abandonando la ilusión del crecimiento y expansión ilimitada. Priorizando, alternativamente, la activación del centro urbano, la reprogramación del suelo urbanizable vacante, el reciclaje del parque deficiente de viviendas, la integración y mixtura de usos y la cohesión social.
b. Como vehículo de la responsabilidad intergeneracional sintetizada en el concepto de desarrollo sostenible. Esta concepción del desarrollo tiene consecuencias esenciales sobre el enfoque convencional del urbanismo y la administración de los recursos al demandar una previsión de las consecuencias de los procesos de transformación espacial a largo plazo, así como la adopción de políticas que reflejen los costes reales del consumo del territorio y su impacto sobre los recursos no renovables.
c. Como marco de negociación transparente y concertación de los intereses plurales presentes en la ciudad, entendiendo por tales no sólo los referidos a los actores tradicionales (Administración, colectivos vecinales, propietarios de suelo, constructores y promotores…) sino a las voces hasta ahora excluidas del discurso urbanístico convencional, especialmente las de las mujeres y los segmentos de población más frágiles (niños, mayores, minorías culturales…)
d. Como instrumento de gobierno de los procesos reales de la ciudad. La complejidad social, geográfica, histórica y morfológica de las ciudades contemporáneas difícilmente encaja en el zoning convencional. Más bien al contrario, estos instrumentos simplificadores muchas veces suponen un serio obstáculo para afrontar eficientemente los problemas

esenciales de la planificación contemporánea: la insostenibilidad de un modelo de ocupación y uso del territorio basado en el consumo masivo de suelo, agua y energía.

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl

Federico Poore[1]

Seúl es una urbe grande y dinámica y una de las ciudades más pobladas de Asia. Si se incluye su área metropolitana hoy la habitan unas 25 millones de personas, aproximadamente la mitad de la población de Corea del Sur. Al igual que otras ciudades del este y sudeste asiático como Yakarta, Bangkok y Manila, Seúl sufre de macrocefalia urbana y compone un espacio urbano fuertemente centralizado donde se acumulan buena parte de las rentas, los empleos, los flujos comerciales y el volumen de negocios del país.

La ciudad cuenta con 3 millones de vehículos, 338 kilómetros de subterráneos (la red de metro comenzó a construirse en 1971 y cuenta con un total de nueve líneas), 7.400 autobuses y 72.000 taxis, y en ella se realizan unos 32,1 millones de viajes cada día[2]. Según el Seoul Institute, por sus calles hoy pasan cincuenta veces más autos que en la década del setenta[3], lo cual no es de extrañar si se tiene en cuenta que Seúl es la ciudad global con mayor ritmo de crecimiento entre las megaciudades de la región Asia-Pacífico, habiendo ganado 9 millones de habitantes en apenas cuatro décadas (Kim y Han, 2012).

---

1 Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y magíster en Economía Urbana con especialización en Datos por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Investiga temas de desarrollo sostenible, políticas de distrito y los impactos urbanos del trabajo remoto en pandemia. fedepoore@gmail.com

El autor agradece los comentarios y sugerencias de Julián Dieguez y Mauricio Corbalán. Los errores subsistentes son de la exclusiva responsabilidad del autor.

2 Ver sección "Making sense of Seoul's Transport Network" en la página web de la Seoul Urban Solutions Agency (SUSA). Disponible en http://susa.or.kr/en/content/intergrated-transportation-management-systems

3 Citado en Watson (2017).

La industrialización acelerada y tardía del país llevó a que la ciudad fuera utilizada como un instrumento para el crecimiento y que, en consecuencia, el gobierno local tuviera un control muy limitado sobre lo que ocurría en ella. Al mismo tiempo, se le prestó poca atención a los efectos sociales y ambientales negativos de este rápido proceso de urbanización (Križnik, 2011).

Este artículo analiza el dramático crecimiento experimentado por Seúl a partir de la segunda mitad del siglo XX y los intentos de sus alcaldes en el siglo XXI por hacerle frente a las consecuencias de esta explosión demográfica y urbana. Luego de analizar dos episodios conflictivos recientes en el centro de la ciudad vinculados al despliegue de grandes proyectos inmobiliarios, se pone especial énfasis en las políticas de regeneración urbana que aparecieron en las últimas décadas a tono con la popularización de estrategias de desarrollo urbano sostenible.[4]

Un crecimiento acelerado

Hasta la Segunda Guerra Mundial, Corea era mayormente una sociedad agraria y rural. Devastada por una guerra fratricida que enfrentó al sur y al norte, a mediados de la década del cincuenta el país quedó definitivamente partido en dos en torno al paralelo 38 norte y millones de personas se apiñaron en Seúl, la capital de Corea del Sur, huyendo de la pobreza y en busca de oportunidades laborales (Kim y Han, 2012). Fue así como durante las siguientes dos décadas la población de la capital creció a un ritmo muy acelerado, de entre 8 y 10 por ciento anual, incremento que se estabilizó en torno a cifras que oscilaron entre el 3 y el 5 por ciento entre 1970 y 1990.[5]

Durante este período, el país estuvo gobernado por una serie de gobiernos militares de corte industrialista que utilizaron el planeamiento urbano

4 Para un detallado resumen del origen del concepto de desarrollo urbano sostenible, ver Wheeler y Beatley (2014).

5 En las últimas tres décadas, la Ciudad Especial de Seúl (división administrativa que no incluye a las metrópolis vecinas de Incheon ni de la provincia de Gyeonggi) mantuvo una población estable en torno a los 10 millones de habitantes debido al bajo índice de fertilidad en Corea del Sur, el cual puede explicarse, en parte, por el firme deseo de los padres de tener hijos competitivos y exitosos (Anderson y Kohler, 2013).

como un instrumento orientado al crecimiento económico (Bak, 2013). Para aprovechar las economías de escala en el marco de un agresivo proyecto pro-exportador, las autoridades concentraron las inversiones –tanto las provenientes del Estado como aquellas efectuadas por grandes conglomerados nacionales, conocidos como *chaebols*[6]– en una serie de parques industriales ubicados en un puñado de ciudades clave (Kim y Donaldson, 1979).

Las consecuencias de esta decisión fueron significativas. Por un lado, alimentaron el impresionante crecimiento económico de Corea del Sur (Jeong, 2015), conocido en la literatura económica como el "milagro del río Han"[7]; por el otro, derivaron en una serie de efectos negativos de mediano y largo plazo, como la degradación del medio ambiente (KDI, 2010), altos niveles de pobreza urbana y baja calidad de vivienda y de transporte (Bak, 2013).

A partir de la década del ochenta, y tras una serie de masivas protestas de estudiantes y trabajadores, el país ingresó en un proceso de democratización que derivó en las elecciones libres celebradas en 1987. Los primeros dos presidentes de la llamada Sexta República, los conservadores Roh Tae-woo y Kim Young-sam, encararon una serie de medidas que buscaban, por un lado, paliar el grave déficit de vivienda y, por el otro, enfrentar los altos niveles de hacinamiento.

Para lo primero se desplegó un ambicioso plan de construcción de dos millones de viviendas (850.000 a cargo del sector público y 1.150.000 a cargo del sector privado)[8], mientras que para enfrentar el hacinamien-

6 Los *chaebols* son imperios empresariales levantados por empresas familiares en Corea del Sur. Yoo y Lee (1987) los clasifican en tres categorías según su época de aparición. Aquellos que surgieron a fines de la década del cincuenta -como Hyundai, Samsung y Lucky-Goldstar (LG)-, creados por empresarios que contaron con apoyo gubernamental en la forma de subvenciones y exenciones impositivas; los de la década del sesenta, como Hyosung, que emergieron gracias al otorgamiento de préstamos extranjeros; y finalmente, los surgidos en la década del setenta, como Daewoo, Lotte y Sunkyung (hoy conocido como el SK Group), que crecieron durante el *boom* económico coreano tras el rápido crecimiento de las exportaciones y del mercado interno.

7 El río Han (Hangang) es uno de los ríos más importantes de Corea del Sur y divide en dos a su capital.

8 Este plan de dos millones de viviendas, conocido como Two-Million Housing Drive (TMHD), se desplegó entre 1988 y 1992 y apuntó a diferentes sectores económicos. Es ampliamente reconocido como un programa exitoso que, entre otras cosas, ayudó a contener la especulación inmobiliaria y mantener precios accesibles de vivienda durante un período de fuerte crecimiento económico (KDI, 2010).

to se planificaron cinco nuevas ciudades basadas en el modelo inglés de *new towns:* Bundang, Ilsan, Pyeongchon, Sanbon y Joongdong[9]. Al no haber tierra vacante dentro del área urbana, se desarrollaron y construyeron "ciudades satélite" de alta densidad en las afueras de Seúl, a unos 20 kilómetros del área central de negocios. Cabe subrayar que, si bien el Estado contó con extensos poderes de expropiación, la mayor parte de los terrenos fueron adquiridos por acuerdo mutuo entre las autoridades y los propietarios de las tierras, y mediante compensaciones por pérdidas acordes al Código Civil vigente.

A nivel local, la descentralización avanzó con el fomento a dos subcentros adicionales al *central business district* o CBD: el distrito de negocios de Yeongdeungpo (YBD), un área que incluye a Yeouido, una isla de unos 8 kilómetros cuadrados a la vera del río Han, y que funciona como el principal centro financiero; y el distrito de negocios de Gangnam (GBD), desarrollado a partir de la década del setenta como un nuevo centro residencial y comercial que terminó por convertirse en el área residencial más cara y exclusiva de la ciudad (Kim y Han, 2012).

Los conflictos sociales del desarrollo

Esperablemente, estos intentos por desarrollar el país de manera acelerada no estuvieron exentos de conflictos. Al decir del periodista Jon Dunbar, un agudo observador de la realidad surcoreana, Seúl libra desde hace tiempo una batalla interna en su intento por volverse más moderna y democrática (citado en Marshall, 2014). Dos episodios recientes ilustran estas contradicciones propias del desarrollo urbano de la capital surcoreana.

El primero de ellos, conocido como la tragedia de Yongsan, hace referencia al fatal desenlace de una serie de enfrentamientos entre policías y comerciantes locales que se oponían a planes de urbanización en ese distrito.

9 A partir de la creación de estas nuevas ciudades, el número de habitantes en el centro de Seúl disminuyó levemente en relación con el aumento poblacional del área metropolitana, que hacia 2010 superaba las 14 millones de personas. Para un análisis crítico de la apuesta gubernamental por las ciudades satélites, ver Lee y Ahn (2005).

En enero de 2009, un grupo de inquilinos ocupó un edificio de cinco pisos en Yongsan, en el centro de Seúl, protestando su inclusión en un listado de edificios a demoler como parte de un ambicioso proyecto del alcalde Oh Se-hoon conocido como Yongsan International Business District.[10] A las pocas horas, los manifestantes fueron desalojados por un equipo táctico estilo SWAT, y un incendio accidental en el marco de las hostilidades terminó con la vida de seis personas[11]: se trató del incidente de desalojo más dramático de la historia coreana reciente (Pasotti, 2020). El episodio fue un claro ejemplo del modo en el que se produce el desarrollo urbano en un contexto de industrialización acelerada como el de Corea del Sur, donde la transformación de las ciudades se relaciona directamente con prácticas de *upgrading* social y mejora del entorno físico (Lee, 2014). El caso surcoreano es más preocupante si se considera la práctica extendida entre los desarrolladores de contratar matones para intimidar a quienes resisten el avance de los proyectos (Harvey, 2008; Porteux y Kim, 2016).

El incidente también puso de relieve las crecientes dificultades de los comerciantes no propietarios por sostener sus medios de vida en el centro de la ciudad.[12] Mientras los dueños (tanto de viviendas como de comercios) y los hogares inquilinos tenían acceso a una batería de medidas compensatorias, como el derecho a mudarse a una vivienda social, alojamiento temporal o pagos por la pérdida de la vivienda, los inquilinos comerciales no gozaban de ese tipo de derechos. A lo máximo que podían aspirar es a una compensación económica conocida como "suspensión del negocio" equivalente a tres meses de ingresos, claramente insuficiente para aquellos que perdían su hogar y su lugar de trabajo al mismo tiempo (Lee, 2014).

Dos años antes, por la misma época en que se anunciaba el fallido distrito internacional de Yongsan, el alcalde Oh eligió a la reconocida arquitecta Zaha Hadid como diseñadora del "Dongdaemun Design Plaza & Park Project" (DDP), un megaproyecto urbano ubicado en Dongdaemun, un distrito ubicado al noroeste del centro de la ciudad, no muy lejos de

10 La iniciativa preveía una gran franja verde, rodeada de rascacielos residenciales de lujo, en el área que rodea a la estación de ferrocarriles de Yongsan.

11 Los hechos se narran en el documental *The Remnants* (2017), de Kim Il-rhan y Lee Hyuk-sang.

12 A diferencia de lo ocurrido en décadas anteriores, los desarrollos urbanos recientes en Seúl se concentraron en áreas no exclusivamente residenciales.

Yongsan. Este segundo episodio se enlaza con las nuevas tendencias "sostenibles" en Seúl y tuvo resultados más bien ambiguos desde el punto de vista social y urbano.

Hasta comienzos de siglo, este distrito comercial –conocido por sus numerosos comercios de indumentaria, tanto minoristas como mayoristas– era sede del Dongdaemun Stadium, un estadio con capacidad para 27.000 espectadores donde se jugaban partidos de béisbol. Sin embargo, tras los juegos Olímpicos de Seúl celebrados en 1988[13], el área perdió parte de su función: el interior del estadio se convirtió en un estacionamiento y en los alrededores se habían instalado un sinnúmero de puestos informales de venta de indumentaria.

A principios de 2000, el mercado Namdaemun y la calle peatonal comercial Myeongdong (dos lugares icónicos del distrito) fueron designados por el gobierno nacional como áreas turísticas especiales, mientras el antecesor de Oh en la alcaldía, Lee Myung-bak, anunciaba un plan para recuperar el cercano arroyo Cheonggye[14], pero se enfrentaba a la oposición de unos 1.500 vendedores informales y puesteros locales. Dada su situación de ilegalidad, el gobierno no lograba un acuerdo en torno a una potencial compensación económica, por lo que el alcalde Lee propuso reubicar a los vendedores al interior del estadio de Dongdaemun. Mientras tanto, la promesa de convertir al área en un parque cívico –compromiso que los principales candidatos a la alcaldía habían asumido frente a los grupos de interés de la zona– se había suspendido por tiempo indefinido (Hwang, 2014).

Al final, el gobierno local y la policía terminaron reubicando forzosamente a los vendedores callejeros en Sinseol-dong, un barrio más alejado del área central de negocios. La movida se hizo con el objetivo explícito de demoler el estadio (lo que ocurrió entre 2008 y 2009) y hacer lugar para la construcción del Dongdaemun Design Plaza, que comenzó pocos meses

13 A partir de la década del ochenta, los megaeventos internacionales han cumplido un rol central en la historia de la ciudad y del país. Además de los Juegos Olímpicos de 1988, se destaca la organización de la Copa del Mundo de fútbol junto a Japón en 2002, la Cumbre del G20 de la cual Seúl fue sede en 2010 y los Juegos Olímpicos de Invierno de PyeongChang 2018. Para una mirada crítica sobre el gran incremento de demoliciones, desalojos y desplazamientos de cara a los Juegos Olímpicos de 1988, ver Davis (2007).

14 Ver detalles sobre la recuperación del arroyo en el próximo apartado.

más tarde[15]. El DDP, una suerte de hongo metálico de aspecto neo-futurista, contribuyó a que Seúl fuera elegida Capital Mundial del Diseño en 2010. Hoy es una suerte de *hub* cultural en el centro del "barrio de la moda" que aloja tiendas, cafés, eventos vinculados y un gran parque.[16]

Del desarrollo a la regeneración urbana

Mencionada al pasar en el apartado anterior, acaso ninguna otra política urbana encarne tan bien el espíritu de época en términos de políticas urbanas en Seúl como la regeneración del Cheonggyecheon o arroyo Cheonggye.

Inicialmente desplegado en el siglo XIV durante la dinastía Joseon, este arroyo había sido parcialmente tapado durante el siglo pasado por el gobierno de ocupación japonés, que construyó un camino por encima de su curso para reducir los niveles de congestión y resolver algunos de los severos problemas de higiene de la zona. En la década del sesenta, el gobierno local cubrió por completo el Cheonggyecheon y desplegó una autopista.

Ya en el siglo XXI, el alcalde Lee Myung-bak tiró abajo aquella autovía y desplegó un plan de recuperación del arroyo como lugar de descanso, encuentro y recreación a lo largo de sus 12 kilómetros de recorrido. Cheonggyecheon fue el primer gran proyecto de regeneración urbana del país y contribuyó a la victoria de Lee en las elecciones presidenciales de 2007.

Esta medida para embellecer el centro urbano de Seúl formó parte de una estrategia consciente destinada a atraer más visitantes a la capital surcoreana luego de años de desinterés. Por el mismo tiempo, un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) concluía que el rico patrimonio natural y cultural de la ciudad estaba subexplotado (*poorly marketed*), que permanecía oculto a los turistas y que hasta el momento ese patrimonio no había desarrollado una influen-

15 Previo a la demolición también se dieron negociaciones con comerciantes, miembros de la comunidad deportiva e integrantes del sector cultural que buscaban preservar algunos sitios de valor histórico. Para Hwang (2014), el gobierno local trató de seducir e incluir a los dueños de negocios dentro de su programa, pero excluyó a los vendedores callejeros, que terminaron siendo desalojados.

16 En los últimos años, la arquitectura ha pasado a desempeñar un rol clave en las estrategias de *branding* de las ciudades y se ha convertido en "la plataforma preferida para impulsar la imagen de modernidad y prosperidad económica de una ciudad" (Kim, 2019).

cia relevante en la competitividad económica y el atractivo mundial de Seúl (OCDE, 2005).[17]

Por la misma época, el gobierno local recogió las crecientes demandas por parques urbanos y creó el Green Seoul Bureau, una oficina específicamente dedicada a la creación, desarrollo y mantenimiento de espacios verdes en la ciudad. Hasta entonces, los intentos por desarrollar una agenda verde en Seúl habían sido más bien tímidos, con una primera etapa influenciada por la Cumbre de Río celebrada en 1992 y un primer plan para parques urbanos con algunas "experiencias de nicho" que incluyeron la plantación de unos diez millones de árboles (Kim, Han y Kim, 2015).

Un hito en ese sentido fue la apertura de Seoul Forest, un parque de grandes dimensiones que alberga unos 400 mil árboles y más de 100 especies animales. Ubicado en Seongsu-dong, barrio industrial caracterizado por sus grandes almacenes y zapaterías, se trata del tercer parque más grande de la ciudad y consta de secciones bien definidas que pueden ser considerados como parques internos (un parque de arte y cultura, un parque orientado al aprendizaje experimental y un "Eco-Forest", entre otros). En términos organizativos, y contrariamente a buena parte de la experiencia verticalista de gobernanza en la ciudad, el parque creció y se desarrolló con la ayuda de una organización no gubernamental, Forest For Life, y de miles de donantes y voluntarios que participaron de actividades de mantenimiento y limpieza del parque, así como la gestión de programas educativos y la organización de eventos culturales (Kim, Han y Kim, 2015). Forest For Life se unió al gobierno metropolitano para crear la Seoul Green Trust, y hoy Seoul Forest es mantenido y desarrollado bajo un esquema de gestión público-privado.

El otro gran proyecto de regeneración urbana encarado por la capital surcoreana en años recientes fue el de Seoullo 7017, cuya propuesta tiene algún punto de contacto con la renovación del arroyo Cheonggye. Se trata de una autopista obsoleta, construida durante la fiebre del proceso urbanizador y readaptada para un reciente proyecto de infraestructura verde. El nombre del proyecto, "7017", hace referencia tanto a la década que

17 Recién en 2006 el gobierno metropolitano de Seúl lanza su primera campaña integral de *marketing* con el objetivo de consolidar la imagen de Seúl "como una ciudad acogedora y responsable con el medio ambiente" (Kim y Kim, 2011).

resume el proceso de industrialización avanzada del país (1970) como al año en el que fue reconvertida para priorizar a las personas por sobre el automóvil privado (2017). La iniciativa guarda similitudes con el High-Line de Nueva York, un parque elevado con mobiliario urbano que invita al descanso y "uno de los proyectos por excelencia en utilizar los principios del urbanismo paisajístico y las ideas sobre el diseño sostenible" (Margono y Zuraida, 2019).[18]

Este proyecto, ubicado frente a la Estación Central de Seúl, fue señalado por el gobierno metropolitano como "modelo a seguir" en futuras intervenciones urbanas basadas en revitalizar los espacios públicos en lugar de demoler las viejas estructuras. El proyecto se inscribió "en una retórica patrimonial de preservación del pasado industrial de Seúl", a la vez que ponía al ciudadano y al peatón en el centro de sus políticas, enlazándose con políticas de "regeneración" que, al menos en el caso de Seúl, eran bastante novedosas (Schmidt, 2018).[19]

Tabla 1. Proyectos urbanos de los alcaldes de Seúl 2002-2020.

Período	Alcalde	Orientación	Modelo de ciudad	Proyectos icónicos
2002-2006	Lee Myung-bak	Conservador	Expansión de espacios verdes y reforma del sistema de transporte	Cheonggyecheon Seoul Forest
2006-2011	Oh se-hoon	Conservador	Ciudad del diseño	Dongdaemun Design Plaza (DDP)
2011-2020	Park won-soon	Liberal	Regeneración urbana	Seoullo 7017

Fuente: Elaboración propia en base a Korea Development Institute (2010), Bak (2013) y Hwang (2014).

18 La propuesta también tiene puntos de comparación con el Parque Minhocão, que el alcalde de São Paulo Bruno Covas desplegó sobre una porción de una autopista elevada en el centro de la ciudad.

19 Un anuncio oficial del proyecto Seoullo 7017 destacaba su función dentro de una "red de cultura e historia" que incluye a la Estación Cultural de Seúl, la Puerta de Seosomun, el Parque Son Gi-Jeong, la antigua muralla de la dinastía Joseon de Seúl, la montaña Namsan y el mercado de Namdaemun *(Ibíd)*.

¿Un cambio de paradigma?

Llegados a este punto cabe preguntarse si estamos frente a un verdadero cambio estructural en términos de políticas urbanas o si estas son apenas medidas aisladas dentro de un mismo paradigma. Una manera de acercarse a esta cuestión consiste en identificar continuidades y rupturas en los planes maestros de la ciudad.

En su versión contemporánea, el *master plan* de una ciudad puede ser definido como "un documento que usualmente rige el desarrollo urbano en términos de uso del suelo", incluyendo las nuevas construcciones, el desarrollo de nuevas rutas o calles y la ubicación de las zonas de esparcimiento (Bobylev, 2009). Con el objetivo de gestionar y controlar el crecimiento urbano, la ciudad de Seúl lleva diseñados un total de ocho *master plans*, aprobados en 1966, 1970, 1972, 1978, 1990, 1997, 2006 y 2014, respectivamente. Estos planes "han proporcionado orientaciones políticas y soluciones para los desafíos enfrentados por Seúl y han desempeñado un papel integral en la configuración del entorno físico de la ciudad" (Kim, Jung y Oh, 2019). Este apartado se concentrará en los cuatro últimos[20].

Tabla 2. Cambios de paradigma en los planes maestros de Seúl 2000-2030.

	Master Plan Seoul 2000	Master Plan Seoul 2011	Master Plan Seoul 2020	2030 Seoul Plan
Visión	"La ciudad principal de la región Pacífico"	"Una gran ciudad para vivir orientada a las personas"	"Una ciudad internacional de gente y naturaleza, de historia y tecnología"	"Una ciudad amigable basada en el respeto y la comunicación mutua"
Aspectos clave	Globalización, expansión, acceso a la información	Orientada a la gente y a los ciudadanos	Sanación y recuperación	Seguridad, respeto al ambiente y movilidad

Fuente: Resumen propio en base a Kim (2015) y el *2030 Seoul Plan*.

En 1990, la ciudad dio a conocer su plan maestro para el año 2000. Allí, Seúl era descrita como "la capital de una Corea unificada", "una ciudad de

20 Un resumen de los puntos centrales de estos cuatro *master plans* puede encontrarse en Song (2017).

la gente" y, quizás más importante, "la ciudad central de la región Pacífico". El plan, publicado mientras la economía surcoreana crecía a una tasa cercana al diez por ciento anual[21], llamaba a un desarrollo equilibrado de las partes norte y sur de la ciudad y designaba nuevos terrenos para uso comercial en el área de Gangnam, donde se proponía revisar la zonificación existente para promover nuevos desarrollos (Kim, Jung y Oh, 2019).

Siete años más tarde, Seúl diagramó un *master plan* para 2011, donde por primera vez se buscó darle "prioridad al transporte público y a los peatones" en el CBD, además de preservar los paisajes (tanto históricos como naturales) y restringir la altura de los edificios en el área central. La visión establecida por este plan maestro hablaba de "una gran ciudad para vivir" y hacía hincapié en su perfil *people-oriented*[22], aunque fuera del área central histórica las acciones continuaron estando vinculadas al *desarrollo* urbano. De hecho, uno de los objetivos declarados fue la ampliación de las funciones financieras y comerciales en el área de negocios de Yeongdeungpo (Kim, Jung y Oh, 2019).

Pero acaso el punto de quiebre en términos de desarrollo urbano sustentable haya sido el *master plan* 2020, aprobado catorce años antes mientras finalizaba la gestión del alcalde Lee y comenzaba la del alcalde Oh. Este programa fue "el primer intento de pasar de una planificación integral hacia la elaboración de planes estratégicos" (Kim y Han, 2012). Si bien el componente económico y desarrollista sigue estando presente –el plan propone consolidar a Seúl como "una *world city* que lidere la economía del noreste asiático"–, aparecen de manera más clara referencias a la construcción de un "hermoso escenario urbano" que contribuya a la protección del ambiente natural.

Además de la propuesta de una ciudad cultural y ecológica (*eco-city*), el núcleo del plan maestro es la *sanación* y la *recuperación* de áreas urbanas dañadas o degradadas durante la época de crecimiento acelerado (Mers-

21 Según datos del Banco Mundial y la OCDE, entre 1981 y 1990 la economía surcoreana creció entre el 7,2 y el 13,4 por ciento anual. La serie 1961-2020 se encuentra disponible en https://data.worldbank.org

22 El concepto de colocar a las personas y a la naturaleza en el centro del *master plan* 2020 se apoyaba en un juego dialéctico entre la historia y la tecnología. Corea del Sur encarna como casi ningún otro país una mezcla simultánea de tradición y modernidad, que incluso ha sido adoptado como temática en diferentes campañas de marca país.

mann, 2018), como es el caso del Digital Media City (DMC), un distrito tecnológico creado sobre un antiguo basural al oeste de la ciudad y donde hoy funcionan empresas de medios, productoras audiovisuales e institutos de investigación (Poore, 2017)[23]. A poco de presentado este plan, el alcalde Lee se convirtió en presidente de Corea del Sur, y una de las características de su mandato fue el establecimiento de una "agenda verde" que incluyó la creación del Instituto de Crecimiento Verde Mundial (GGGI, por sus siglas en inglés)[24].

En la misma línea, el "2030 Seoul Plan" hizo énfasis en temas típicos de la agenda sostenible como la movilidad y el respeto al medio ambiente, por lo que en varios aspectos este programa puede ser considerado una continuidad de la visión del anterior. Existe, no obstante, un cambio no menor con respecto a la política de descentralización urbana. Todos los planes de 1966 hasta 2006 visualizaban un único *central business district* acompañado por entre cuatro y siete subcentros. Este nuevo plan, por primera vez, plasma de manera oficial la idea de tres centros para Seúl: el centro histórico (CBD), el distrito de negocios de Yeongdeungpo (YBD), y el distrito de negocios de Gangnam (GBD), que forman una suerte de triángulo en el centro geográfico de la ciudad (Kim, Jung y Oh, 2019).

Más allá de este aspecto, la principal novedad de este *master plan* está vinculado al rol de los ciudadanos (An y Kim, 2015). En este flamante plan, la "comunicación mutua" aparece como un aspecto central de la visión de la ciudad, quizás aprendiendo de experiencias pasadas o de aquellos momentos –como la tragedia de Yongsan– donde no se logró un diálogo con la ciudadanía mientras el gobierno local desplegaba su proyecto desarrollista.

Mientras que el plan para 2020 ofrecía planes específicos y detallados para 12 campos diferentes, el de 2030 adoptó una forma más concisa, re-

23 Algunas de las principales empresas de entretenimiento vinculadas a la ola coreana (*hallyu*) se instalaron en el DMC, lo que contribuyó a consolidar su imagen como centro de la cultura coreana contemporánea (Song y Joo, 2020). Allí también mudaron sus *headquarters* tres conglomerados de medios (MBC, SBS, KBS), algunos de los periódicos más importantes del país y grandes compañías coreanas de cine y animación.

24 Cabe destacar que, más allá de sus declamaciones "verdes", el proyecto emblemático de la presidencia de Lee fue el proyecto Restauración de los Cuatro Ríos (2008-2011), el cual generó una inmediata respuesta por parte de varios grupos de la sociedad civil, que buscaron detener la iniciativa argumentando que generaría daños irreversibles en la naturaleza y criticando al gobierno "por ejecutar forzosamente un proyecto costoso, ilegal, innecesario y sin consenso social" (López Aymes, 2014).

sumidos en 5 temas clave y 17 objetivos que, en la opinión del gobierno, serían más comprensibles para el ciudadano promedio. De cara a la redacción del plan, el gobierno metropolitano realizó además dos encuestas, la primera en 2009 durante el mandato de Oh y la segunda en 2011 tras la elección de Park como nuevo alcalde[25], con el objetivo de tener procedimientos más democráticos "que no excluyan a los ciudadanos, como en la vieja costumbre de confiar en administradores y expertos" (Kim, 2015)[26]. Otro dato central es que, por primera vez y gracias a una ley nacional de 2009, la autoridad responsable de la elaboración del *master plan* pasó del gobierno central a los gobiernos locales, dándole mayor responsabilidad al alcalde de Seúl en el desarrollo del plan.

Un repaso por las cinco grandes propuestas del plan 2030 permite adivinar la orientación del actual programa. Primero, una ciudad orientada a las personas, "en unidad y no-discriminación". Segundo, una *global city* dinámica con un sólido mercado de trabajo. Tercero, una ciudad histórica y cultural vibrante. Cuarto, una ciudad animada y segura. Cinco, una ciudad con medios sencillos y prácticos de transporte, orientada a la comunidad y con un mercado de vivienda estable. Sin embargo, y a pesar de este renovado foco "orientado a las personas", el plan se construye sobre la base de las políticas de zonificación y planificación elaboradas en el plan anterior, que data de 2006. Si lo que se busca es cumplir con las ambiciosas promesas del plan, el gobierno deberá mejorar sus capacidades institucionales para poder llevar a cabo estos esfuerzos a pesar de las arraigadas relaciones de los dirigentes locales con el poder económico de los *chaebols* (cfr. Reddin y Purkait, 2020) y de la tendencia, al menos a nivel nacional, de "elegir grandes proyectos con alto efecto político" que no están sujetos a negociaciones reales con la ciudadanía (López Aymes, 2014).

25 La primera encuesta fue realizada a 1.500 ciudadanos y 440 especialistas y funcionarios, mientras que la segunda prescindió de los "expertos" y se centró en 1.500 ciudadanos.

26 Para un análisis más detallado de la creciente participación de los ciudadanos en las políticas de regeneración urbana de Seúl, ver el apartado sobre "Citizen Participation" en An et. al (2018).

Algunas conclusiones

Este breve repaso por casi siete décadas de políticas de desarrollo urbano en Seúl pone en evidencia las dramáticas transformaciones encaradas por la capital surcoreana en un marco de crecimiento acelerado, así como los intentos recientes por parte de las autoridades metropolitanas de morigerar, incluso revertir, los efectos sociales negativos de dichos procesos.

Luego de una primera etapa de un desarrollo autocrático liderado por el Estado, en décadas recientes aparecen con fuerza en el gobierno una serie de narrativas y políticas vinculadas a estrategias de desarrollo urbano sostenible. El propio gobierno metropolitano se refirió de un "cambio de paradigma de la gestión urbana" durante la década del 2000 (*Seoul Urban Planning*, 2016) y lanzó, a mediados de la década pasada, el llamado "Seoul 100 Plan", con ejes de acción para el planeamiento urbano de los próximos cien años. Allí se reconocen los "efectos secundarios" del rápido crecimiento de la ciudad: se habla de comunidades "destruidas" y de recursos históricos y culturales "dañados", y se admite el "fracaso" reciente de grandes proyectos urbanos. Esto va a tono con los últimos dos *master plans* de Seúl donde aparecen, de manera interesante, conceptos como la *sanación* y la *recuperación*, en un reconocimiento implícito al daño infligido al tejido urbano durante las etapas anteriores. Un dato sintomático en ese sentido es que los tres alcaldes que gobernaron Seúl entre 2002 y 2020 tuvieron como tema principal de sus proyectos emblemáticos la regeneración del entorno.[27]

A partir de la última década, con la asunción del alcalde liberal Park y tras una serie de críticas a los "megaproyectos" del pasado (y su consiguiente destrucción de características locales y comunitarias), las políticas urbanas en Seúl se convirtieron nuevamente en proyectos de menor escala (An et. al, 2018). En 2017, con la asunción del presidente Moon Jae-in, la regeneración urbana se convirtió en política oficial a nivel nacional[28],

27 Tomo esta observación de Fouser (2021), quien recuerda que "Lee demolió la autopista elevada, Oh construyó un nuevo complejo de edificios y Park reutilizó una autopista elevada".

28 A poco de asumir el gobierno, el presidente Moon anunció la creación del Urban Regeneration New Deal, un plan que vislumbra la inversión de 50 trillones de wones coreanos (unos 43 mil millones de dólares) durante cinco años en 500 áreas deprimidas a lo largo y ancho del país.

mientras que en 2021 la victoria de Oh en las elecciones a la alcaldía de Seúl volvió a colocar a los proyectos de renovación urbana en el centro de la escena[29]. Sin embargo, no hay que perder de vista que hasta el momento "los proyectos de reurbanización han sido fructíferos a la hora de reconvertir zonas urbanas deterioradas, pero no han logrado crear entornos urbanos que beneficien a los ciudadanos" (Yang, 2015). Este tipo de experiencias pasadas invita a la cautela a la hora de pensar en el futuro y en relación con las promesas de la orientación sustentable del *master plan* para 2030.

Bibliografía

Anderson, T. y Kohler, H.P. (2013). Education Fever and the East Asian Fertility Puzzle: A Case. Study of Low Fertility in South Korea, *Asian Population Studies*, *9*(2), 196-215.

An, J. y Kim, J. (2015). *2030 Seoul Plan: A Case of Participatory Foresight for Reflexive Urban Governance*. Proceedings of the 8th Conference of the International Forum on Urbanism, C013.

An, H., Song, A., Park, H. y Kim, M. (2018). A Study on Urban Regeneration Policy Change in Korea. *The 18th International Planning History Society Conference, Yokohama*.

Bak, J. H. (2013). *Sustainable Urban Development in South Korea. Compact Urban Form, Land Use, Housing Type and Development Methods* (tesis de doctorado). University of Birmingham.

Bobylev, N. (2009). Mainstreaming sustainable development into a city's Master plan: A case of Urban Underground Space use. *Land Use Policy, 26*(4)

Davis, L. (2007). *Housing Evictions and the Seoul 1988 Summer Olympic Games*. Centre for Housing Rights and Evictions.

Fouser, R. J. (2021). What next Seoul mayor should do. *The Korea Herald*.

Harvey, D. (2008). The Right to the City. *New Left Review, 53*, 23-40.

29 Para su nuevo mandato al frente de la ciudad que ya gobernó entre 2006 y 2011, Oh prometió "aliviar la presión regulatoria" que afecta a los proyectos de reconstrucción y renovación urbana y anunció su intención de suministrar 240 mil nuevas viviendas hasta 2025 para hacerle frente a la "especulación inmobiliaria" y combatir el aumento de precios en el mercado.

Hwang, J. T. (2014). *Territorialized urban mega-projects beyond global convergence: The case of Dongdaemun Design Plaza & Park Project*. Seoul J. Cities.

Jeong, G. (2015). Miracle on the Han River: A Regression Analysis of the Effect of Chaebol Dominance on South Korea's Economic Growth. *Undergraduate Honors Theses,* Paper 897.

Kang, L. (2013). South Korea's Sustainable Urban Planning and Environmental Technology , *Discussions, 10*.

Kang, M. (2020). How is Seoul, Korea transforming into a smart city? *World Bank Blogs*.

Kim, I. H. (2015). 2030 Seoul Plan, *Seoul Solution*.

Kim, J. (2019). *Iconic architecture through the lens of Instagram: the case studies of the Guggenheim Museum, Bilbao and the Dongdaemun Design Plaza, Seoul* [tesis de doctorado], University of Exeter.

Kim, S. y Donaldson, P. (1979). Dealing with Seoul's Population Growth: Government Plans and Their Implementation, *Asian Survey, 19.*

Kim, H. M. y Han, S. S. (2012). Seoul, *Cities*, *29*, (2).

Korea Development Institute. (2010). *The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development*.

Kim, K., Han, K. Y., y Kim, J. H. (2015). Transition in Green Space Governance for Urban Sustainability: Study on Urban District Parks in Seoul. *True Smart and Green City?* 8th Conference of the International Forum on Urbanism, Incheon, República de Corea.

Kim, Y.K. y Kim, P.E.P. (2011). Seoul city branding: The case of Seoul's international brand communication. Enn Dinnie, K. (ed.) *City Branding: Theory and Cases*, Palgrave Macmillan.

Kim, H., Jung, Y. y Oh, J. I. (2019). Transformation of urban heat island in the three-center city of Seoul, South Korea: The role of master plans *Land Use Policy, 86*.

Križnik, B. (2011). Selling Global Seoul: Competitive Urban Policy and Symbolic Reconstruction of Cities, *Revija Za Sociologiju 41*(3).

Lee, C. & Ahn, K. (2005). Five new towns in the Seoul metropolitan area and their attractions in non-working trips: Implications on self-containment of new towns, *Habitat International, 29*, 647-666.

Lee, S. Y. (2014). Urban Redevelopment, Displacement and Anti-Gentrification Movements, *Journal of the Korean Geographical Society*, *49*(2), 299-309.

López Aymes, J. F. (2014). Los grandes proyectos 'verdes' y las realidades democráticas en Corea del Sur: estudio de caso del proyecto restauración de los cuatro ríos, *Estudios de Asia y África*, 49(2).

Margono, R. B. y Zuraida, S. (2019). Landscape as Urban Regeneration: Learning from The High Line & Seoullo 7017 Skypark, *Journal of Applied Science*, *1*(2).

Marshall, C. (2014). Korea Tour: Forbidden Places with Jon Dunbar, *Notebook on Cities and Culture.*

Mersmann, B. (2018). Lacing Places: Situationist Practices and Socio-Political Strategies in Korean Urban Art Projects. En Dornhof et. al (eds), *Situating Global Art: Topologies - Temporalities - Trajectories*, Transcript Verlag.

OCDE (2005). *OECD Territorial Reviews, Seoul, Korea*, OECD Publications Pasotti, E. (2020). Squatting, Experiential Tools, and Protest Legacies *Resisting Redevelopment. Protest in Aspiring Global Cities*. Cambridge University Press.

Poore, F. (2017). Qué hizo Corea del Sur para impulsar a Samsung y LG. *Information Technology*.

Porteux, J. N. y Kim, S. (2016). Public Ordering of Private Coercion: Urban Redevelopment and Democratization in South Korea, *Journal of East Asian Studies*, *16*(3), 371-390.

Reddin, C. y Purkait, S. (2020). Building a World-Cultural City: Land-Use and Zoning Regulation in Seoul. En *Unpacking Seoul: Concerns of a Solutionist Metropolis*, Sciences Po École urbaine.

Schmidt, M. (2018). *Shaping Seoul: Employing Heritage in the Urban Regeneration Projects Seoullo 7017 and Again Sewoon* [tesis de maestría]. Asian Studies, Critical Heritage Studies, Leiden University.

Seoul Urban Planning (2016). *Advisory Group for Urban Planning, Urban Planning Bureau*, Seoul Metropolitan Government.

Song. J. (2017). Experience of Seoul in its Continuous Efforts towards Sustainable Development [exposición]. *Asia Leadership Program 2017*, Asian Development Bank.

Song, J. M. y Joo, Y. M. (2020). From Rubble to the Korean Wave Hub: The Making of the New Digital Media City in Seoul. En Gu, X., Lim, M.K. y O'Connor, J., *Re-imagining Creative Cities in Twenty-First Century Asia*, Palgrave Macmillan.

Watson, A. (2017). How Seoul is using technology to avoid 'traffic hell, *CNN Business*, *19*.

Wheeler, S. M. y Beatley, T. (2014). *The Sustainable Urban Development Reader*, Routledge.

Yang, J. S. (2015). Seoul's Urban Redevelopment Policy, *Seoul Solution*.

Yoo, S. y Lee, S. M. (1987). Management Style and Practice of Korean Chaebols, *California Management Review*, 29(4).

Informalidad urbana en Corea del Sur

Pedro Abramo[1] y Arantxa Rodriguez[2]

La informalidad urbana en Corea del Sur (en adelante, Corea) surgió en las décadas de 1950 y 1960 como resultado de los intensos procesos de desarrollo urbano impulsados por la rápida industrialización y los cambios económicos. Hasta los años 60, Corea era un país predominantemente rural con una economía basada en la agricultura de subsistencia y con una de las rentas per cápita más bajas de Asia. Con el final de la guerra de Corea (1950-1953), el país inició un proceso de transformación estructural basado, primero, en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y, tras el golpe militar de 1961, en una estrategia de industrialización basada en las exportaciones y dirigida por el Estado que situó al país en una senda de crecimiento sostenido.

Durante el periodo de 1962-1979, el Producto Nacional Bruto (PNB) real de Corea creció a una tasa media anual del 9,3 %, lo que supuso una transformación radical de la estructura económica del país. En menos de dos décadas, la contribución de la agricultura al PNB se redujo del 40 % en 1961 al 18 % en 1980, mientras que la parte de la industria manufacturera aumentó en el mismo periodo del 18 % al 30 % del PNB (Kim, 1991). Una tasa media anual de exportaciones del 34 % también reflejó la transformación gradual de Corea en una potente economía orientada a la exportación, guiada con determinación por las políticas y planes de industrialización del Estado (Frank et al., 1975; Kim, 1991). Al final de ese periodo, Corea se había transformado en una economía industrializada y uno de los cuatro tigres asiáticos.

1 Profesor de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.
2 Profesora de la Universidad del Pais Vasco, España.

Por otra parte, el crecimiento económico se tradujo también en un crecimiento espectacular de la renta real per cápita que se multiplicó por 18, pasando de 87 dólares en 1962 a 1.481 dólares en 1980 y, aunque las tendencias de la distribución de la renta durante este periodo no mejoraron (el coeficiente de Gini general pasó de 0,28 a 0,38), en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos, se considera que los resultados de Corea son mucho mejores (Kim, 1991, pp. 10-11).

El rápido crecimiento económico desde la década de 1960 vino acompañado de una urbanización acelerada, ya que la proporción de la población residente en zonas urbanas pasó del 28 % de la población en 1960 al 57 % en 1980, resultado, sobre todo, de la migración neta de las áreas rurales a las ciudades. De hecho, sumado a la enorme afluencia de emigrantes tras el final de la Guerra de Corea, la industrialización se convirtió en un poderoso imán que atrajo a la población rural hacia las ciudades, donde se concentraban de forma abrumadora los nuevos puestos de trabajo en el sector manufacturero (Mobrand, 2008). Como resultado, la tasa de urbanización se disparó del 27,7 % en 1960 al 40,7 % en 1970 y al 56,7 % en 1980, una tendencia que continuaría en las décadas siguientes formando la base de la transición urbana de Corea (ONU-Hábitat, 2011).

Seúl fue el centro de esta transición urbana, recibiendo la mayor parte: más de la mitad de toda la migración neta del campo a la ciudad (Mobrand, 2008, p. 5). La población de la capital pasó de menos de 2,5 millones en 1960 a 5,43 millones en 1970, alcanzando los 8,36 millones en 1980 (10,61 millones en 1990). En el conjunto del área metropolitana de Seúl (la ciudad de Seúl, la ciudad de Incheon y la provincia de Gyeonggi), la población se multiplicó por 4,8 solo en la década de 1960. Para el año 1980, cerca de la mitad de la población total de Corea vivía en el Área Metropolitana de Seúl.

La rápida urbanización y la continua afluencia de población a Seúl provocaron una aguda escasez de viviendas y un aumento de los precios del suelo y la vivienda. A final de la década de 1960, el ratio de escasez de vivienda se estimaba en aproximadamente el 50 % y las viviendas asequibles para los inmigrantes que llegaban eran muy escasas, especialmente para los grupos de ingresos más bajos (Bae, 2014, p. 3). El ratio de oferta de vivienda (la relación entre el número de viviendas y el número de hogares)

refleja esa situación de escasez con bastante claridad, pues en 1980 la oferta era de 7 hogares cada 10 familias. Desde la década de 1990, ese ratio ha aumentado significativamente debido a un parque de viviendas en expansión que superaba el número de hogares por un amplio margen. Sin embargo, a principios de la década de 2000, ya había tantas viviendas como hogares en el país, y el ratio de oferta de viviendas superaba el 100 %.

En efecto, la grave escasez de vivienda fue el problema más acuciante de Corea desde mediados de la década de los años 50, pero se agudizó especialmente en la década de los 70 como consecuencia del aumento de la demanda provocados por los rápidos procesos de industrialización y urbanización del país. La causa fundamental de la escasez de vivienda en Corea después de la guerra estaba en los bajos ingresos medios y la rápida urbanización, agravada por las circunstancias históricas de la ocupación japonesa y la guerra de Corea. Durante la Guerra de Corea, casi 600.000 casas fueron destruidas y otras 320.000 quedaron inhabilitadas para ser habitadas. Así, muchas familias que se trasladaron a las ciudades a partir de los años 50 sólo pudieron encontrar alojamiento en asentamientos ilegales. A pesar de las iniciativas estatales para promover la construcción de viviendas, sobre todo en los años posteriores a la Guerra de Corea, el sector estaba infra-financiado, en gran medida como consecuencia de las prioridades del gobierno para maximizar los recursos financieros disponibles para el desarrollo industrial, restringiendo de este modo el acceso al crédito para la vivienda (La Grange y Jung, 2004). De hecho, la falta de inversión en la construcción de nuevas viviendas fue un factor clave en la escasez crónica de viviendas en la década de 1960 y hasta mediados de la década de 1980 (Kim y Suh, 1991, citado en Kim y Park, 2016).

Para una gran parte de la población, la escasez de vivienda adquirió una dimensión mucho más dramática. Durante las décadas de 1950 y 1960, el crecimiento de las zonas de ocupación ilegal y los barrios marginales se produjo como consecuencia de la escasez crónica de viviendas en Corea. Originalmente, los asentamientos ilegales habían comenzado en Corea al final del periodo de control colonial japonés en 1945, cuando un gran número de repatriados de Japón, pero también de Manchuria y otros países vecinos, se reasentaron en el país. Pero, de acuerdo con Ha (2001), los asentamientos urbanos masivos y espontáneos de ocupantes ilegales

despegaron tras el final de la Guerra de Corea en 1953, cuando más de un millón de refugiados desplazados regresaron a las ciudades en ruinas, en particular a Seúl. Ante la falta de oportunidades de vivienda asequible, muchos de ellos ocuparon terrenos baldíos en espacios abiertos, como zonas de reserva militar, zonas de parques en las laderas y espacios públicos abiertos cerca de las vías férreas, y construyeron chozas temporales hechas con tablas de madera llamadas *panjajib* (una casa temporal con estructura de madera) y panjachon (un asentamiento formado por varios *panjajibs*). En Seúl, los asentamientos ilegales surgieron en las laderas de las colinas y en las zonas bajas de las montañas (*daldongnes y sandongnes*) y a lo largo de los arroyos de la ciudad, especialmente del río Chenonggae.

En las dos décadas siguientes, los años 60 y 70, a medida que la industrialización cobraba impulso, la migración de los pobres del campo a las ciudades supuso una afluencia adicional de población a las zonas urbanas que intensificó la ya acuciante escasez de suelo y vivienda asequibles en las ciudades, especialmente en Seúl. A medida que la tasa de escasez de vivienda seguía aumentando en la década de 1960, los precios del suelo y de la vivienda se dispararon, haciendo que el suelo y la vivienda asequibles fueran inalcanzables para los inmigrantes y los grupos de bajos ingresos. En consecuencia, las ocupaciones ilegales de terrenos públicos y privados se convirtieron en el único medio disponible de acceso a la vivienda para una población en expansión de pobres urbanos, lo que dio lugar a que, según las estimaciones, entre el 20 % y el 30 % de la población viviera en *panjachon* ("aldeas de tablones", denominadas así por el material de desecho y las tablas de madera que se utilizaban mayoritariamente en su construcción) en las décadas de 1960 y 1970 (Ha, 2004; Kim, 2014).

En 1966, había, según los registros oficiales, unas 136.650 viviendas sin título o ilegales, que representaban más de un tercio del total de las viviendas en el municipio de Seúl (Gobierno Metropolitano de Seúl; SMG, 1973, p. 185 citado en Shin y Kim, 2016). En general, los barrios marginales de Corea se establecieron en las colinas y a lo largo de los cursos de agua cerca de las zonas centrales de las ciudades, o en las afueras de las mismas. Los situados en las zonas centrales, sobre todo a lo largo de los ríos, fueron construidos por los emigrantes de las zonas rurales durante el proceso de industrialización o por los pobres que ya residían en las ciuda-

des, mientras que los situados en las afueras de las ciudades surgieron como resultado del reasentamiento, es decir, de los lugares de reubicación que el gobierno municipal proporcionó a los residentes de los barrios marginales desalojados de las zonas centrales de la ciudad. En Seúl, los barrios marginales solían estar situados en los centros de trabajo del centro de la ciudad o cerca de ellos, sobre todo a lo largo del arroyo Cheonggae, que atraviesa el corazón de la ciudad, pero también en las colinas cercanas al centro.

Hacer frente a la escasez de viviendas y a la inflación de los precios inmobiliarios se convirtió en una preocupación fundamental ante la rápida expansión de la demanda durante el periodo de industrialización. Por ello, se pusieron en marcha una serie de leyes y reglamentos relacionados con el suelo orientados a una mayor participación de los promotores privados. En 1962, el Estado coreano aprobó la Ley de Planificación Urbana que permitía la recalificación del suelo. Esta ley incluía, como parte de las medidas de planificación urbana, el "Proyecto de reajuste de terrenos", un instrumento desarrollado para intercambiar, dividir o combinar terrenos con el fin de aumentar la eficiencia y mejorar las instalaciones públicas en la construcción de solares, cambiar la categoría de los lotes o la calidad del suelo, o instalar y cambiar una instalación pública. La Ley de Expropiación de Tierras, aprobada ese mismo año, facilitó la incorporación de terrenos en bruto para industrias e infraestructuras urbanas (KRIHS, 2013, p. 15, La Grange y Jung, 2004, p. 565). En 1966, se promulgó la Ley del Proyecto de Reajuste de Tierras, que se amplió para incluir no sólo los servicios públicos del lugar, sino también el mantenimiento o las instalaciones públicas, al tiempo que permitía a los propietarios de tierras dedicarse al desarrollo urbano. Ese mismo año también se aprobaron otros importantes instrumentos sobre el suelo: La Ley de Proyectos de Compartimentación y Reordenación de Tierras, que incorporaba el uso de métodos de replanteo, y la Ley de Tierras de Reajuste, que permitía a los propietarios dedicarse al desarrollo urbano. En 1967 se creó el Banco Comercial y de la Vivienda y, un año después, en 1968, la Corporación Nacional de la Vivienda de Corea (KNHC). Una década después, en 1978, se creó la Korea Land Development Corporation (KLDC) para coordinar el desarrollo masivo de terrenos para el sector público. Este instrumento clave fue acompañado, en 1980, por la Promoción del Desarrollo del Suelo, lo que refleja la creciente

relevancia de la escasez de viviendas y la inflación de los precios inmobiliarios en la agenda política urbana coreana (Jung, 2014; Kim, 2014).

Entre 1962-1971, Corea construyó 866.000 viviendas, el 12,5 % de ellas por el sector público (108.250 unidades); se estima que, en la década siguiente, entre 1972-1981, se construyeron otras 1.870.000 unidades, de las cuales el 39 % fueron contruídas por el sector público. Así, en dos décadas, 1962-1981, de un total de 2.736.000 viviendas, el sector público había aportado 837.550 (30,6 %) (Park, 2013, pp. 20, 26). Sin embargo, estos proyectos de vivienda pública estaban destinados a la venta y no al alquiler, dejando de lado a las personas de menores ingresos que no podían acceder al crédito (La Grange y Jung, 2004, pp. 563). De hecho, la primera política de vivienda propiamente dicha, en línea con los cánones internacionales, no se puso en marcha, según Kim (2014, p. 98), hasta 1989 cuando se creó un stock específico de viviendas públicas de alquiler permanente. Esta política se desarrolló a la par de los intensos procesos de transformación económica y social relacionados con la industrialización avanzada basada en productos con un elevado contenido de conocimiento, así como con las políticas de liberalización económica, pero también como respuesta a la creciente movilización y protesta social de finales de los años ochenta.

A lo largo de las siguientes décadas, las respuestas a la expansión de los asentamientos ilegales evolucionaron a medida que la ciudad y el gobierno tomaron medidas para abordar el problema de la vivienda en su conjunto, y de las *barriadas*[3] en particular. En la siguiente sección, repasamos la evolución de las políticas de renovación urbana y de intervención en barriadas aplicadas en Seúl. En términos generales, se pueden identificar dos fases distintas en relación con las políticas de barriadas y asentamientos irregulares: la primera fase, de 1961 a 1979, y la segunda, de 1980 en adelante.

3 Se ha optado por utilizar el término "barriadas" para describir el conjunto de denominaciones que reciben en diferentes países los asentamientos irregulares o barrios marginales: barriadas, chabolas, villas miseria, ranchos, favelas, etc., y que en inglés se denominan *slums*.

FASE I: De la eliminación de los barrios marginales y el reasentamiento a los programas de reurbanización y renovación urbana (1961-1979)

Las respuestas políticas para hacer frente a la informalidad y frenar el crecimiento de los barrios marginales en Seúl no comenzaron hasta principios de la década de 1960. Durante la década de 1950, los asentamientos ilegales se extendieron rápidamente y fueron tolerados por las autoridades locales y nacionales incapaces de ofrecer alternativas de vivienda a la gran cantidad de inmigrantes que llegaban a la ciudad. El desinterés y la omisión parecía ser la postura dominante ante un fenómeno verdaderamente arrollador.

Con el tiempo, la tolerancia y la dejación ante las ocupaciones espontáneas de tierras durante la década de 1950 dieron paso a una implicación más activa por parte de los entes municipales y gubernamentales para contener su crecimiento y consolidación. Tras el golpe militar del general Park en 1961, las barriadas y los ocupantes ilegales se convirtieron en el foco de atención de diversas medidas políticas. La preocupación por la salud pública, el orden social y la apariencia de la ciudad se esgrimió como argumento central para justificar las intervenciones urbanas y limitar el tamaño de las barriadas mediante políticas que incluían la demolición y la reubicación, así como planes de vivienda pública (Mobrand, 2008). Durante dos décadas, la capacidad coercitiva del régimen autoritario se dirigió a reprimir y eliminar por la fuerza los asentamientos precarios sin mucha capacidad de resistencia (Mobrand, 2008; Ha, 2001, 2004).

A lo largo de los períodos 1961-1979, se pueden identificar tres fases y medidas distintivas para el desalojo de las barriadas: (i) una primera etapa, de 1961 a 1967, dominada por el desalojo de las barriadas y el reasentamiento de los residentes desalojados en la periferia urbana; (ii) una segunda etapa, de 1967 a 1971, centrada en proyectos de reurbanización a gran escala de viviendas de bajo coste, principalmente en las zonas suburbanas (ciudades satélite) y en la periferia de Seúl (los denominados "apartamentos para ciudadanos"); y (iii) una tercera etapa, a partir de 1971 y hasta 1979, de programas de rehabilitación de autoayuda y de mejora *in situ*, a medida que las políticas se volvían más receptivas a las condiciones de las barriadas.

Eliminación de los barrios marginales y reasentamiento a pequeña escala en las ciudades (1961-1967). El Programa de Reasentamientos

En la primera etapa, desde principios de la década de 1960 hasta 1967, las medidas de mejoramiento a pequeña escala eran habituales, pero el planteamiento general del gobierno respecto a los asentamientos ilegales consistía en demolerlos, empezando por los que se encontraban cerca o en los alrededores de las principales arterias y en las zonas centrales de la ciudad, reubicando a los residentes en la periferia urbana. El procedimiento habitual consistía en derribar los asentamientos y enviar a las familias desalojadas a lugares de la periferia de la ciudad mientras se aplicaban otras medidas de vigilancia, destinadas a evitar el establecimiento de nuevos asentamientos irregulares (Shin y Kim, 2016, p. 545). Sin embargo, este enfoque no tardó en demostrarse infructuoso ya que las barriadas siguieron extendiéndose bajo la presión de la migración del campo a la ciudad y la escasez crónica –y creciente– de viviendas asequibles, sobre todo para los grupos de menores ingresos que llegaban a la ciudad.

En un intento de eliminar las barriadas de las ubicaciones centrales de las ciudades, el gobierno puso en marcha un programa de reasentamiento para los residentes de esas barriadas. El programa de reasentamiento comenzó en 1955 con dos iniciativas consecutivas: a) la creación de pequeñas zonas de reasentamiento en la periferia de las ciudades; y b) la creación de amplias zonas de reasentamiento en los suburbios. Estas iniciativas del programa de reasentamiento continuaron hasta principios de la década de 1970.

Áreas de reasentamiento periféricas a pequeña escala en las ciudades

Según Bae (2014), entre 1955 y 1972 se demolieron casi 62.000 viviendas de las barriadas en las zonas centrales de Seúl y se crearon nuevos asentamientos pequeños en las afueras de la ciudad y en la periferia urbana para reubicar a los residentes desalojados. En las zonas de barriadas eliminadas, se construyeron nuevas infraestructuras para mejorar los flujos de transporte hacia el centro de la ciudad. El gobierno municipal suministró par-

celas de terreno público de unos 33-50 m² por hogar. Cuando las parcelas públicas dentro de la ciudad no estaban disponibles o se agotaban, el gobierno ofrecía a los residentes desalojados reubicarse en zonas suburbanas de reasentamiento en unidades muy pequeñas (30 m²) y se les pagaba en cuotas muy pequeñas (Yoon, 1996, citado en Bae, 2014). Sin embargo, un número considerable de residentes reubicados optó por subarrendar estas parcelas con servicios y se trasladó de nuevo a las barriadas existentes en las zonas céntricas de la ciudad o cerca de ellas –donde estaban sus empleos– u ocupó nuevas ubicaciones más céntricas.

A finales de la década de 1960, quedaron claras las limitaciones de la eliminación de las barriadas por lo que se introdujeron otras iniciativas. En particular, el regreso de residentes de las barriadas a la ciudad reflejó la ineficacia y las limitaciones de la estrategia de desalojo y reasentamiento de las barriadas para frenar su desarrollo. De hecho, el número de personas en los asentamientos informales de Seúl aumentó a medida que la población de las zonas rurales seguía llegando a la ciudad. Al mismo tiempo, como los terrenos públicos vacantes para el reasentamiento en la periferia de Seúl eran cada vez más escasos, el gobierno pasó de los reasentamientos a pequeña escala a la producción a gran escala de reasentamientos en lugares suburbanos más remotos. La mayor disponibilidad de recursos financieros públicos, derivada de la rápida industrialización y el crecimiento económico, contribuyó a orientar la atención hacia la construcción de nuevas viviendas a gran escala. Así, de 1967 a 1971, el enfoque dominante para la contención de las barriadas fue el desarrollo de proyectos de vivienda a gran escala y de bajos ingresos en la periferia suburbana.

Desarrollo de viviendas a gran escala en zonas suburbanas alejadas (1967-1971)

El reasentamiento de un gran número de residentes de barriadas desalojados se intentó mediante dos estrategias principales: a) la construcción de "apartamentos para ciudadanos" en la periferia urbana y b) la creación de extensas zonas de reasentamiento en los suburbios ("ciudades satélite").

Construcción de "apartamentos para ciudadanos"

En 1967, el gobierno introdujo un programa para proporcionar apartamentos de bajo coste y de pequeño tamaño (llamados "apartamentos para ciudadanos") en las zonas donde se demolían las barriadas o cerca de estas zonas y permitió a la gente vivir en los apartamentos. En el marco de este programa, casi 17.000 hogares fueron trasladados a 426 edificios de apartamentos de cinco pisos proporcionados en 32 distritos entre 1969 y 1970. Aproximadamente la mitad de estas urbanizaciones, 17 distritos, estaban situadas a menos de cinco kilómetros del Ayuntamiento de Seúl y tenían buena accesibilidad (Kim, et al., 1998, p. 364). Sin embargo, estos resultados estaban bastante lejos del objetivo del programa previsto de construir 90.000 unidades en unos 2.000 edificios de apartamentos en 40 distritos para reubicar a los residentes de las barriadas desalojados. Los problemas en la asignación de los apartamentos tuvieron un papel importante en el limitado impacto. A las familias se les proporcionaron boletos de derecho a compra para las unidades y los pagos se hacían mensualmente, pero muchos de los residentes con derecho a esos apartamentos no pudieron mudarse porque la ciudad pedía una suma inicial mayor de la indicada previamente. Se calcula que una cuarta parte de las personas a las que se ofrecieron unidades no pudieron mudarse a esas unidades y acabaron vendiendo sus boletos de derecho a compra a otras personas. Los apartamentos de los que no podían permitirse mudarse se vendieron públicamente, con el resultado de que entre la mitad y las tres cuartas partes de los desalojados acabaron vendiendo sus derechos de apartamento a otros y se mudaron a lugares más baratos (Mobrand, 2008). Por otra parte, el programa de apartamentos para ciudadanos también se vio afectado por una mala gestión que implicaba el uso de prácticas de construcción baratas, de baja calidad. El derrumbe del edificio Wawoo Citizens' Apartment en 1971, donde murieron 33 personas, hizo que el gobierno detuviera el programa Citizens' Apartments. Los planes para los 1.500 edificios restantes se eliminaron rápidamente y los recursos se reorientaron, tras la inspección, hacia la demolición o el refuerzo de los edificios existentes.

Reasentamiento a gran escala en zonas suburbanas: el Complejo de Viviendas Gwangju

La disponibilidad de suelo público para la reurbanización y el reasentamiento pronto se convirtió en una importante limitación en la estrategia de reasentamiento del gobierno, lo que obligó a pasar de los reasentamientos a pequeña escala en las afueras de la ciudad a una política de construcción de zonas de reasentamiento a gran escala en ubicaciones suburbanas remotas. En 1968, el Ayuntamiento de Seúl adquirió terrenos en las afueras de la ciudad para acomodar al gran número de residentes desalojados de las demoliciones de los barrios marginales, y a la espera de que los apartamentos para ciudadanos estuvieran disponibles. Se estableció un campamento temporal de residentes desplazados en Gwangju, una zona a 26 km de Seúl. Sin embargo, el repentino fin del Programa de Apartamentos Ciudadanos y, finalmente, el número relativamente limitado de familias de ocupantes ilegales desalojados que podían permitirse mudarse a las unidades disponibles, crearon un gran grupo de habitantes de barriadas sin opciones de vivienda disponibles y sin un lugar al que ir. La solución fue transformar el campo de Gwangju en una nueva ciudad satélite para albergar a la población desplazada.

Gwangju se planeó para convertirse en una comunidad autosuficiente de 350.000 personas para el año 1973. El plan general incluía también el desarrollo de un complejo industrial con 100 fábricas y 45.000 puestos de trabajo, así como escuelas, centros de salud pública, servicios e infraestructuras de transporte. Se calcula que entre 1969 y 1971 se trasladaron a Gwangju unas 115.000 personas, pero el proyecto de desarrollo original cambió drásticamente durante el proceso. En un contexto marcado por un intenso crecimiento económico y una escasez crónica de viviendas, y con los precios del suelo y la vivienda disparados, el Complejo de Viviendas de Gwangju apareció como una solución muy atractiva para los residentes más acomodados de Seúl, transformándolo en una operación comercial rentable. La especulación del suelo dejó sin capacidad de compra a los ocupantes ilegales reasentados en Gwangju donde se procedió a construir una ciudad nueva que en aquel momento suponía un 10 % del tamaño de Seúl.

Además, las inversiones gubernamentales en infraestructuras se retrasaron y la localización de las actividades manufactureras y los puestos de trabajo no se produjo. A finales de 1971, la ciudad tenía una población de 200.000 habitantes, pero su base industrial consistía en 1.500 adolescentes que trabajaban en 4 fábricas. Para entonces, el 3% de la población de Seúl se había trasladado al complejo (Kim, 2010). Los elevados precios de la vivienda, la falta de puestos de trabajo disponibles *in situ* y la insuficiencia de servicios e infraestructuras hicieron que los ocupantes ilegales reasentados volvieran a Seúl: se calcula que el 80 % de los hogares reasentados optaron por vender sus viviendas a familias de clase media y alta de Seúl y volvieron a la ciudad (asentamientos irregulares) donde había puestos de trabajo disponibles (Bae, 2014, p. 6). Al mismo tiempo, los intentos por parte del Ayuntamiento de Seúl de captar parte de las ganancias inmobiliarias de la especulación del suelo y de los boletos de derecho a compra de vivienda revendidos, se encontraron con la oposición frontal de los nuevos residentes más acomodados de Gwangju. Como resultado, las autoridades de Seúl se retiraron del desarrollo de la zona y, bajo la autoridad de la provincia, Gwangju se convirtió en una nueva ciudad por sí misma (Songnam). Después (a finales de 1971), el programa de reasentamiento a gran escala se abandonó, aunque siguió formando parte de los planes de desarrollo de las ciudades satélite alrededor de Seúl.

Durante este periodo de reubicación y desalojo, se demolieron famosas barriadas del centro de Seúl para la construcción de viviendas e infraestructuras modernas y se calcula que un 10 % de los residentes de Seúl fueron desalojados involuntariamente (Kim, 2010).

Mejora y rehabilitación de autoayuda (1971-1979)

A lo largo de la década de 1960, la conciencia de que el desalojo de los barrios marginales no eliminaría, ni siquiera detendría, el crecimiento de los asentamientos informales contribuyó a la búsqueda de soluciones más permanentes. Como se ha expuesto anteriormente, las demoliciones y los reasentamientos no consiguieron en gran medida reducir de forma sustancial los asentamientos ilegales en la década de 1970. Al mismo tiempo, las políticas relativas a los asentamientos ilegales y a las viviendas sin licencia

fueron respondiendo progresivamente a las condiciones de vida en los barrios marginales. El fracaso del programa de Apartamentos para Ciudadanos y del Complejo de Viviendas de Gwangju en la entrega de viviendas asequibles a los ocupantes ilegales desalojados, llevó a la retirada del Estado de los planes de provisión de viviendas a gran escala. Desde principios de la década de 1970 hasta la de 1980, el enfoque de Seúl respecto a los barrios marginales y los asentamientos de viviendas informales y de baja calidad se limitó a "retocar los márgenes en lugar de intentar remodelar los mercados de la vivienda" (Mobrand, 2008, p. 379).

En 1972, la ciudad anunció que no derribaría ningún asentamiento ilegal establecido antes de finales del año anterior. Sólo se demolerían los nuevos asentamientos. Un estudio fotográfico aéreo reveló que, en ese momento, había casi 174.000 unidades irregulares (Mobrand, 2008, p. 379). El objetivo era ahora renovar y mejorar esas zonas. Se pedía a los residentes de las zonas designadas que mejoraran y se les ofrecía alguna ayuda, y sólo se les desalojaba si no cumplían las normas. Así, mientras que a finales de la década de 1960 las políticas sobre barriadas tenían como objetivo eliminar todas las barriadas sin licencia de la ciudad, en la década de 1970 los asentamientos ilegales se abordaron barrio por barrio (Mobrand, 2008). En 1973 se aprobó un instrumento normativo clave, la Ley de Medidas Temporales para la Promoción de la Mejora de la Vivienda, que otorgaba derechos de tenencia a los residentes originales que ocuparon el suelo y fomentaba la mejora de sus emplazamientos, lo que marcó un punto de inflexión en la orientación de las políticas de intervención en barriadas, abandonando las prácticas de demolición y reubicación e impulsando las estrategias de estabilización y automejoramiento (Kim, 2010). La legalización y el mejoramiento de barriadas se convirtieron en el enfoque dominante en la década siguiente (1973-1982).

Programa de legalización, estabilización y autoayuda para la rehabilitación

En 1968 ya se estableció un programa de autoayuda para las zonas ocupadas con el fin de minimizar el desalojo y el traslado forzoso de las barriadas, subvencionando las mejoras en las viviendas sin título que posteriormen-

te se legalizaron. Pero no fue hasta 1973 cuando se adoptó el Programa de Autoayuda para la Rehabilitación como principal instrumento de la ciudad para abordar los asentamientos ilegales. En virtud de la Ley de Rehabilitación de Viviendas (1972), la ciudad planeó la demolición de todos los asentamientos irregulares construidos después de 1970. Los que quedaban (unas 160.000 unidades) debían renovarse o, de lo contrario, ser desalojados antes de 1982.

En virtud de este plan, los residentes debían emprender la demolición de las casas existentes no permitidas y reconstruirlas por su cuenta. Dependiendo de los planes de la ciudad, a los residentes de los barrios marginales se les ofrecía una mezcla de dinero en efectivo y préstamos para la vivienda a cambio de desalojar su unidad o la concesión de licencias condicionada a ciertas mejoras. En los casos de renovación, la ciudad debía pagar el 70 % del coste y los residentes el 30 % restante. Las zonas de reurbanización también verían mejoradas sus infraestructuras y servicios (Mobrand, 2008, p. 80). La mayoría de las barriadas de la época eran irregulares y pequeñas, y el gobierno municipal exigía medidas de reajuste del terreno para poder construir infraestructuras, como carreteras de cuatro a diez metros de ancho. El gobierno también permitió la copropiedad de la tierra y la exención de impuestos municipales para promover la fusión de lotes de pequeño tamaño hasta un mínimo de 165 m². Sin embargo, la tasa de participación de los residentes fue extremadamente baja, principalmente porque el programa dejaba gran parte de la carga financiera a los residentes que no podían asumirla (Bae, 2014).

No obstante, aunque el Programa de Rehabilitación por Autoayuda supuso un importante avance respecto a los desalojos y desalojos forzosos de la década anterior, su impacto se vio gravemente mermado por una serie de limitaciones críticas, entre las que se incluyen: la falta de recursos por parte de los residentes de las barriadas para sufragar los costes de la rehabilitación por autoayuda y, por parte de las autoridades locales, para las mejoras de las infraestructuras; la resistencia al plan de reajuste de tierras del gobierno municipal, que exigía la demolición de una parte importante de las viviendas existentes en las barriadas; y la lentitud del proceso, que supuso la restricción de los derechos de propiedad de los residentes durante largos periodos. El impacto de este programa fue,

por tanto, muy limitado y su capacidad para frenar el crecimiento de los asentamientos informales nula.

Programa de autoayuda de rehabilitación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID)

En un intento de solucionar las dificultades financieras de los residentes de las barriadas para llevar a cabo las mejoras subvencionadas, así como las limitaciones presupuestarias del gobierno local del Programa de Autoayuda para la Rehabilitación, el gobierno estableció el Programa de Autoayuda para la Rehabilitación de la USAID en 1976. Los préstamos de la USAID sirvieron para que los residentes pudieran comprar terrenos y renovar edificios y financiar los costes de las infraestructuras. Sin embargo, las restrictivas condiciones establecidas por la USAID para asignar estos préstamos limitaron considerablemente la ejecución del programa. Estas restricciones incluían: la asignación a lugares con más del 70 % de propiedad pública y una proporción de familias con bajos ingresos superior al 75 %; la obligación de mantener todas las viviendas existentes sin demolición; y una condición previa de participación del 90 % de los residentes. En consecuencia, el programa sólo pudo aplicarse en un número restringido de zonas y la rehabilitación se limitó a las unidades de vivienda individuales, sin que se produjera una mejora sustancial de la estructura espacial de los asentamientos. El programa de préstamos de USAID sólo duró dos años y afectó a 10 distritos en una superficie estimada de 76 hectáreas, lo que supuso la rehabilitación y mejora de casi 7.000 viviendas.

En resumen, entre 1961 y 1979, las políticas de barriadas y asentamientos irregulares en Seúl evolucionaron desde las prácticas de desalojo hasta los planes de reasentamiento a gran escala y los enfoques de autoayuda y mejora. La evolución de la informalidad en Seúl desde 1949 hasta 1980, refleja el drástico descenso de la proporción de viviendas en barriadas en las zonas urbanas desde mediados de la década de 1960, especialmente entre 1966 y 1976, y la caída continuada hasta principios de la década de 1980. En 1980, la proporción de población que vivía en barriadas, asentamientos irregulares o viviendas precarias había descendido desde casi el 38 % en 1966, al 15,5 % en 1980.

Las demoliciones, por sí solas, no produjeron un descenso sustancial del número de viviendas irregulares y, desde finales de la década de 1960, fueron sustituidas cada vez más por otras opciones políticas, como la construcción de viviendas a gran escala y de bajo coste y el reasentamiento. Pero ni el desalojo ni la oferta de opciones de vivienda alternativa a través de proyectos de reasentamiento, programas de vivienda pública y la designación de unidades de apartamentos para los residentes de los barrios marginales desalojados, representaron una alternativa viable para los pobres urbanos de Seúl. Las barriadas siguieron siendo la principal o única opción para la mayoría. Los programas de mejora de la autoayuda fueron, en cierta medida, una respuesta al fracaso de las iniciativas anteriores para resolver los problemas de vivienda de las poblaciones desfavorecidas y de bajos ingresos.

Aun así, el desalojo de barriadas siguió siendo una estrategia relevante en Seúl hasta principios de los años 70, con una media de 15.000 demoliciones anuales durante la década de 1960. En 1972, el número de demoliciones se redujo a 7.000 y a 3.500 en 1973. Después de 1973, este número disminuyó drásticamente. En la década siguiente, y sobre todo tras la adopción del Programa de Rehabilitación de Viviendas de Autoayuda, las demoliciones no produjeron un descenso de las viviendas sin licencia. Además, dado que el crecimiento del parque de viviendas total no registró aumentos masivos durante la primera mitad de la década de 1970, el descenso sustancial de la proporción de viviendas ilegales en relación con el parque total de viviendas, del 26,9 % al 16,6 %, en el período 1971-1976, parece más probable que haya sido resultado de las iniciativas de mejora de los residentes y de regularización del gobierno[4] (Mobrand, 2008; Ha, 2004).

No obstante, a mediados de la década de 1970, si bien la mejora y la rehabilitación por autoayuda estaban formalmente dentro de la agenda de la política de vivienda, se volvieron cada vez más residuales. Estos programas, en general, no tuvieron mucho éxito y tuvieron serios problemas financieros, y al final de ese período se habían desplazado hacia la renovación y la

4 El descenso registrado oficialmente en Seúl de las barriadas como porcentaje del total de viviendas entre 1966 y 1971 se debe probablemente en gran parte a un anuncio de 1970 que legalizaba todas las chabolas construidas antes de 1966 (Park, 1985, p. 260). En 1973 se adoptó una medida similar para legalizar las construidas antes de 1970 (Mobrand, 2008, pp. 380-381).

reurbanización urbana. En la siguiente sección, analizamos este giro radical en las políticas de renovación urbana, ya que se adoptó un enfoque más afirmativo de desarrollo dirigido por la propiedad para la vivienda y el desarrollo del suelo. Dos instrumentos son objeto de especial consideración: El Hapdong, Programa de Reurbanización Conjunta o Joint Redelopment Program (JRP), y la política de Ciudades Nuevas (New Town) integradas en el plan de producción masiva de viviendas conocido como el Two-Million Housing Drive (TMHD).

FASE II: Reurbanización dirigida por la propiedad: el JRP, redensificación y renovación urbana, 1980- 1995

Aunque las barriadas a gran escala disminuyeron sustancialmente en la década comprendida entre 1966 y 1976, la escasez de vivienda siguió siendo un problema crítico en Seúl. De hecho, en muchos sentidos, el problema se intensificó desde mediados de la década de 1970, cuando los mercados del suelo y la vivienda se dispararon bajo la presión de la creciente demanda causada por la expansión de la población urbana y el aumento de los ingresos. Los precios del suelo y de la vivienda se dispararon y la oferta se quedó atrás. En este contexto, la intervención gubernamental en materia de vivienda se hizo más proactiva.

En los años 70, el gobierno coreano abordó el problema de la escasez de viviendas mediante un plan decenal de construcción de viviendas destinado a aumentar la oferta y estabilizar los precios. Se crearon nuevas instituciones y se estableció un marco normativo para promover la producción de viviendas por parte de los promotores del sector público. Fueron cruciales dos leyes e instituciones de promoción de la vivienda y el suelo: la Ley de Promoción de la Construcción de Viviendas (1972) y la Corporación Nacional de la Vivienda de Corea (KNHC) (1973), por un lado, y la Ley de Promoción del Desarrollo del Suelo (1980) y la Corporación de Desarrollo del Suelo de Corea (KLDC) (1979), por otro. La KNHC y la KLDC, dotadas del poder de dominio eminente en la adquisición de tierras, desempeñaron un papel crucial en el desarrollo de la tierra y la producción de viviendas en las décadas siguientes (Kim y Park, 2016, p.

14). La producción de viviendas se expandió sustancialmente durante esta década[5], pero con un aumento de los precios de la vivienda que reprodujo una escasez crónica, especialmente de viviendas asequibles y adecuadas, que afectó más a los hogares de bajos ingresos y desfavorecidos.

A principios de la década de 1980, la reordenación de la vivienda y la renovación urbana dieron un giro radical, ya que el gobierno adoptó una estrategia de reordenación del suelo y de la vivienda en toda regla mediante una serie de instrumentos normativos y de planificación innovadores que acabaron por obligar a los residentes de estas zonas a abandonar la mayor parte de la ciudad. La candidatura a los Juegos Olímpicos de 1988 también contribuyó a un cambio de enfoque, ya que los barrios marginales y las barriadas del centro de Seúl se volvieron intolerables para las autoridades públicas. Se establecieron nuevos mecanismos institucionales para fomentar la reurbanización y, en concreto, una participación más activa del sector privado dentro de un marco normativo. Estos instrumentos incluían: la puesta a disposición de suelo urbanizable a gran escala a través de promotores del sector público, la ampliación de la financiación a través del Fondo Nacional de la Vivienda, nuevas normativas relativas a la producción y asignación de nuevas viviendas, e incentivos fiscales y subvenciones a proveedores y consumidores. En 1983, el gobierno lanzó una nueva herramienta para la reurbanización de viviendas: el Programa de Reurbanización Conjunta (JRP), o Hapdong, basado en la noción de asociación público-privada para proyectos de áreas infraviviendas. En este programa, las empresas constructoras y los propietarios de los edificios sin licencia (los que tienen derechos de tenencia) ejecutaban conjuntamente los proyectos empresariales de reurbanización. Así, los residentes que ocuparon originalmente esas zonas se incluían efectivamente en el mercado de la vivienda ordinaria (Chang, 1998, citado en Kim, 2010). Una asociación compuesta por propietarios y una empresa constructora privada asume la dirección de la renovación urbana sin ayuda pública; los ocupantes de las

5 Entre 1962-1971, Corea construyó 866.000 viviendas, el 12,5 % por el sector público (108.250); entre 1972-1981 se sumaron 1.870.000 unidades, el 39 % por el sector público. En total, se construyeron 2.736.000 viviendas entre 1962 y 1981, de las cuales 837.550 (30,6 %) fueron construidas por el sector público (Park, 2013, pp. 20-26). Los proyectos de vivienda pública estaban destinados a la venta y no al alquiler, dejando de lado a las personas de menores ingresos que no podían acceder al crédito (La Grange y Jung, 2004, p. 563).

barriadas recibieron los derechos de los apartamentos antes de la construcción, y gran parte de la responsabilidad de los costes de construcción corrió a cargo de las empresas constructoras. La ciudad, por su parte, controla la densidad máxima que puede autorizarse en estos proyectos, con el fin de garantizar que cada proyecto obtenga suficientes plusvalías para los participantes (propietarios y empresas privadas).

El Programa de Reurbanización Conjunta (JRP)

La característica principal del JRP era su estructura de financiación y gestión de proyectos, que dependía en gran medida de la participación de los promotores inmobiliarios en asociación con los propietarios de las viviendas (independientemente de su posesión de la tenencia formal de la tierra) (Choi, 2002). La clave de su éxito consistió en transformar barrios de baja altura en urbanizaciones comerciales de gran altura construidas con la máxima densidad permitida por la normativa urbanística. Todos los pisos restantes tras la asignación a los propietarios de viviendas participantes podían venderse en el mercado de viviendas nuevas para recuperar los costes de desarrollo y obtener beneficios. Esto, a su vez, tenía como objetivo minimizar la contribución financiera de los propietarios de viviendas a los proyectos JRP (Shin, 2009).

En los JRP, el gobierno designa las zonas a ser desmanteladas y autoriza la eliminación de los edificios. Los propietarios de las viviendas forman una asociación, que contrata a la empresa constructora y asume la responsabilidad del proyecto. Se crea una asociación de reurbanización para obtener la aprobación necesaria de dos tercios de los propietarios. Las grandes empresas constructoras aportan el capital. El gobierno permite un desarrollo de alta densidad para garantizar unos beneficios razonables a todos los participantes. El gobierno de la ciudad no proporciona ninguna ayuda pública. Sin embargo, la diferencia clave de un JRP es su esquema de financiación independiente. En la práctica, las empresas constructoras tienen la iniciativa. El programa JRP dependía en gran medida del uso de las contribuciones conjuntas de los propietarios locales (en su mayoría propietarios de viviendas) y los constructores que sumi-

nistraban la financiación del desarrollo y llevaban a cabo la construcción y la comercialización (Ha, 2001; Shin, 2009). A diferencia de la década de 1970, el JRP debía aumentar considerablemente la escala de la reconstrucción, facilitada por la creciente popularidad de los apartamentos de gran altura entre las clases medias emergentes, tanto para el consumo como para la inversión.

Este método se basaba en el concepto de que, una vez localizado un emplazamiento de renovación y una importante empresa constructora (promotora) que aceptara participar en el proyecto, se creaba una corporación de viviendas que representara a los residentes (propietarios) para el emplazamiento seleccionado. En cualquier emplazamiento del proyecto, la principal responsabilidad de la corporación de viviendas era obtener los dos tercios de los votos necesarios para la aprobación de sus miembros residentes en la zona. A partir de esta aprobación inicial, cada miembro de la corporación tenía derecho a poseer una unidad de apartamento. En un principio, se acordó que la empresa constructora podía construir más unidades de las necesarias para albergar a todos los miembros disponibles de la zona y que cualquier exceso de unidades por encima del total necesario se asignaba a cualquier comprador del mercado. Este acuerdo justificaba que los promotores implicados en el proyecto obtuvieran unos beneficios razonables. Con la venta de las unidades sobrantes, las empresas recuperaban sus costes de renovación. Una vez construidos los edificios y las instalaciones relacionadas por los promotores, se vendían a los propietarios en lotes y casas según su porción original, y las unidades restantes se vendían para compensar los costes de desarrollo.

En los asentamientos precarios sujetos al JRP, la mayoría de las viviendas carecían de la propiedad de *jure*, de derecho, ya que no tenían títulos de propiedad (SMG, 1998, pp. 20-21). Como la Ley Temporal de 1973 prohibía cualquier mejora de las viviendas existentes para evitar la propagación y expansión de dichos asentamientos, los propietarios de estos asentamientos se enfrentaban a condiciones desfavorables en cuanto a la inversión en sus propias propiedades. Esta condición también impidió la llegada de hogares de clase media como gentrificadores individuales y, a su vez, desalentó el aumento de la "primera ola" de gentrificación. Sin embargo, la interrupción de la urbanización creó una enorme brecha de renta

(Shin, 2009), impidiendo así la posibilidad de obtener beneficios una vez que estos asentamientos fueron objeto de reurbanización comercial y que se cerrara la brecha de renta.

La reurbanización de los asentamientos precarios fue acompañada de la densificación de las viviendas unifamiliares de baja altura existentes en los barrios formales y consolidados. Los propietarios reconstruyeron sus viviendas unifamiliares de una o dos plantas para convertirlas en unidades multifamiliares que solían tener entre tres y cuatro plantas de altura, sin contar el sótano. El gobierno municipal contribuyó a este proceso flexibilizando la normativa urbanística (por ejemplo, suavizando los requisitos de distancia mínima entre viviendas o de provisión de plazas de aparcamiento). Los pequeños constructores fueron, naturalmente, los principales participantes en este segmento del mercado de la vivienda. Cada vivienda multifamiliar densificada se subdividía para ser alquilada. Por lo general, una vivienda unifamiliar para una familia se densificaba y luego se subdividía para dar cabida a cinco hogares. Algunas estimaciones basadas en datos del gobierno municipal sugieren que entre 1990 y 2001 se produjeron unas 750.000 unidades multihogar, lo que supone alrededor del 66 % de todas las viviendas producidas en Seúl en este periodo. Se calcula que en este proceso se demolieron unas 150.000 viviendas unifamiliares. Estas viviendas multifamiliares contribuyeron a la expansión de un parque de viviendas más asequible y con tenencia flexible para los residentes urbanos de bajos ingresos (Shin, 2008), pero para un vecindario, lo que prevaleció fue el empeoramiento de las condiciones de vida debido a la inadecuada provisión de plazas de aparcamiento, las calles estrechas y la ausencia de espacios verdes o recreativos (Shin y Kim, 2016).

El número de proyectos JR se multiplicó con el alto nivel de crecimiento económico nacional y la demanda del mercado. A finales de 2008, el número total de casas demolidas por proyectos de reurbanización de viviendas era de unas 124.000. En el mismo periodo se construyó aproximadamente el doble de esta cifra, alrededor del 10 % del total de nuevas viviendas en Seúl. La mayoría de los asentamientos ilegales de Seúl fueron erradicados y la naturaleza de los programas de reurbanización de viviendas ha cambiado, pasando de la eliminación de ocupantes ilegales a una reurbanización residencial más general. Con la expansión generalizada de

los JRP, el tipo de vivienda común –una unidad de vivienda unifamiliar a pequeña escala, ocupada por varias familias– ha sido sustituido por pisos de gran altura (Ha, 2011).

Ahora bien, aunque el enfoque de los JRP parecía ser una opción muy atractiva para todas las partes implicadas en el proyecto –la comunidad local, el sector privado y el público–, la realidad no ha sido tan eficaz como se preveía en un principio para la comunidad local. El afán de lucro de los poderosos promotores no se compagina bien con el bajo nivel socioeconómico de los residentes afectados. Las necesidades de los residentes no se consideran las principales consideraciones. Cuando se puso en marcha el programa JR, no se tuvo en cuenta la vulnerable situación social y económica de los inquilinos de las zonas del proyecto de reurbanización. Muchos inquilinos sufrieron acoso y desalojo en el curso de la reurbanización. Hubo constantes protestas de los inquilinos que sufrieron la pérdida de unidades de alquiler asequibles. Fue a finales de los años 80 cuando el gobierno revisó la normativa para proteger a los inquilinos de las zonas de reurbanización.

El objetivo original del programa JR, mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos en las zonas del proyecto, se transformó a causa a la especulación inmobiliaria y atrajo a los proyectos a más familias de ingresos medios (Ha 2004; Kim 1998; Kim y Yoon 2003; Kyung 2006; Shin 2009). El mecanismo de esta fórmula de obtención de beneficios, como argumenta Shin (2009), queda bien ilustrado con la explicación del lado de la producción de la gentrificación, la teoría de la brecha de la renta. Se ha producido una gran rotación de la propiedad de la tierra y se cree que la proporción de propietarios ausentes alcanza hasta el 30-40 % (SDI y KOCER, 2003). Los propietarios suelen optar por alquilar la nueva unidad o venderla para obtener un beneficio rápido. Según SDI y KOCER (2003), sólo un 40 % de los propietarios y un 10 % de los inquilinos regresaron a las zonas reurbanizadas. Independientemente de la intención del gobierno, el JRP ha traído consigo la gentrificación. El cambio de clase social de la clase trabajadora a la clase media, a través de la reurbanización de viviendas a gran escala, se ha revelado inequívocamente en las zonas del JRP.

A mediados de la década de 1990, el ritmo del programa JRP se ralentizó debido a la puesta en marcha por parte del gobierno de un plan

de desarrollo masivo de viviendas, el Plan de Construcción de Dos Millones de Viviendas, iniciado en 1989. El requisito de que la asociación de propietarios construyera viviendas de alquiler en las zonas JRP también contribuyó, ya que redujo los beneficios tanto de los propietarios como de los promotores (Kim y Ha, 1998). La crisis económica asiática de 1997 contribuyó a dificultar la continuación de muchos proyectos de JR.

La "Campaña de los Dos Millones de Viviendas" (Two-Million Housing Drive-TMHD) y la política de Ciudades Nuevas (New Towns)

Además de los JRP, a finales de la década de 1980, el gobierno coreano inició un programa de producción masiva de viviendas para responder a la creciente demanda de viviendas de calidad por parte de la clase media. Este programa, denominado Campaña de los Dos Millones de Viviendas o Two-Million Housing Drive (TMHD), incluía medidas específicas para los hogares con bajos ingresos. El TMHD era un plan para construir 2 millones de nuevas viviendas entre 1988 y 1992, incluyendo el desarrollo de cinco nuevas ciudades en los suburbios de Seúl. Los dos instrumentos fundamentales para llevar a cabo la TMHD eran la provisión a gran escala de terrenos urbanizables por parte de los promotores del sector público, la Korea National Housing Corporation y la Korea Land Development Corporation, y la ampliación de los préstamos para la financiación de la vivienda, a través del Fondo Nacional de la Vivienda.

El plan TMHD también incluía una iniciativa para construir 250.000 de unidades públicas de alquiler (12,5 % del total) dirigidas a grupos de bajos ingresos. También fue el primer intento de asignar las unidades de vivienda por grupos objetivo por ingresos según su capacidad de pago, es decir, viviendas públicas de alquiler permanente para los hogares de menores ingresos, pequeñas unidades de venta y viviendas de alquiler para grupos de ingresos bajos a moderados, y viviendas de mayor tamaño de venta para la clase media por el mercado. Además, para asegurar el acceso y dirigir las nuevas viviendas a los grupos objetivo, también se establecieron otros mecanismos, como el ahorro obligatorio para la suscripción de

viviendas, un sistema de solicitud para los posibles compradores y medidas contra la especulación.

El TMDH supuso un gran avance en la lucha contra la escasez crónica de viviendas en Corea, al aumentar drásticamente el volumen anual de construcción de viviendas mediante la provisión directa del Estado. En 5 años (1988-1992), el TMHD entregó más de 2 millones de unidades, un tercio de ellas por el sector público. Como resultado, el parque total de viviendas se amplió en un 38 % entre 1980-1990 y en un 56 % en la década siguiente (1990-2000), mejorando significativamente la oferta de viviendas.

Junto con este proyecto de construcción, en 1990, el gobierno se comprometió a suministrar viviendas públicas de alquiler *in situ* para ayudar a los inquilinos irregulares que fueran desplazados o afectados negativamente por los proyectos de reurbanización, institucionalizándola así como la nueva política oficial de vivienda en Corea (Kim, 2010). Este compromiso, al que Kim (2009, citado en Kim, 2010) se ha referido como el Sistema de 1990, marcaría de hecho un nuevo punto de inflexión en la política de barriadas.

Buenos ejemplos del impacto de este programa en el parque de viviendas fueron las cinco Nuevas Ciudades (*New Towns*), desarrolladas como componente integral del TMHD en los suburbios de Seúl, y las Nuevas Ciudades de segunda generación desarrolladas en lugares más alejados de Seúl en la década de 2000. Bajo esta iniciativa, se proporcionaron nuevas viviendas en grandes cantidades junto con infraestructuras *in situ*, así como acceso a la red de transporte que conectaba las nuevas ciudades con Seúl y otras ciudades de la región alrededor de la capital.

Entre 1989 y 1996, se crearon cinco ciudades nuevas para abordar de forma integral una multitud de problemas habitacionales, como la escasez de viviendas, la especulación con el suelo y la vivienda y, en particular, la escasez de suelo que obstaculizaba la producción de viviendas adecuadas en la región de la capital. Grandes extensiones de terreno generalmente agrícola entraron, de esta manera, en el sistema urbano. Las cinco Ciudades Nuevas estaban situadas en un radio de 25 km del centro de la ciudad de Seúl y se diseñaron como entidades completas para vivir y trabajar.

Las Nuevas Ciudades se desarrollaron en el marco del Desarrollo de Gestión Pública (DGP), un sistema por el que el Estado adquirió grandes extensiones de terreno a propietarios privados a precios tasados inferiores

a los del mercado. Desde 1980 hasta principios de la década de 2000, se calcula que el PMD proporcionó 489 km², el 43 % a través de la Korean Land Corporation (KLC), el 14 % por la KNHC y el 39 % por los gobiernos locales, entre otros (La Grange y Jung, 2004, p. 571). A pesar de que el Estado tenía poderes de expropiación, la mayor parte de las tierras (el 95 %) se adquirieron de mutuo acuerdo entre las autoridades públicas y los propietarios e incluyeron una compensación por las pérdidas, de acuerdo con el Código Civil (La Grange y Jung, 2004, p. 565). Entre 1982 y 2000, el Estado adquirió 328.935.000 m² para viviendas, siendo 1989, 1990, 1991, 1995 y 1996, los años de mayor adquisición, cuando se adquirió el 52,6 % de este total.

Una vez en posesión de los terrenos, el Estado elaboró un plan de desarrollo urbano asignando diferentes usos al suelo (parámetros, diseño de la distribución del suelo, tamaño de las manzanas) transformándolo de rural a urbano, es decir, urbanizando el suelo y dotándolo de infraestructuras. Cuando los terrenos ya estaban divididos, repartidos y servidos, el Estado se quedaba con una parte y vendía el resto a promotores privados que construían barrios a precios controlados, lo que generaba importantes fondos para el gobierno y ayudaba a satisfacer las necesidades de vivienda (La Grange y Jung, 2004, pp. 566-570; La Grange y Jung, 2013, p. 75; Kim, 1991). El Estado disponía de unos ingresos a partir de las plusvalías inmobiliarias que antes formaban parte de los beneficios de los terratenientes.

Bajo este esquema, el Estado decide la cantidad de tierra que mantendrá para sus propios proyectos de vivienda y la que venderá a los constructores privados. El suelo público para el arrendamiento de viviendas se vende a un precio aproximado del 70-95 % del coste de construcción y a los promotores privados a precios tasados inferiores a los del mercado (La Grange y Jung, 2004, pp. 571-573). A cambio, los promotores privados deben producir un número de unidades en un plazo acordado y destinar el 25 % de esas unidades al alquiler social a precios controlados definidos por la renta media. El 75 % restante de las viviendas se vende. A este respecto, hay que subrayar que los controles de precios se han relajado en los últimos tiempos. En una Ciudad Nueva, los precios son de 200.000 dólares por un apartamento de 59 m² (3.389,8 US$/m²) y de 300.000 dólares por otro de 84 m² (3.571,4 US$/m²) (Pereira, 2015).

Las nuevas ciudades fueron una herramienta política fundamental para proporcionar viviendas a gran escala junto con infraestructuras *in situ* en la región metropolitana de Seúl. Esta herramienta se convirtió en un hito de la política de vivienda y de la intervención de política urbana y urbanística en Corea. De hecho, el plan TMHD, en el que se integraron las Nuevas Ciudades, cristalizó el sistema único de suministro de viviendas de Corea: fomentar el desarrollo del mercado bajo un fuerte marco normativo en el que el monopolio público en el suministro de suelo urbanizable, combinado con fuertes regulaciones gubernamentales e instituciones de vivienda del sector público,[6] una fuerte legislación para desalentar la especulación inmobiliaria[7] y los incentivos para ampliar el parque de viviendas y distribuirlo a los grupos destinatarios previstos de acuerdo con criterios gubernamentales predefinidos, dieron lugar a un modelo único de suministro de viviendas dirigido por el Estado. Como resumen Kim y Park (2016, p. 25), "el papel de los actores del sector privado se limitaba esencialmente al de contratistas de los promotores del sector público con beneficios garantizados." Durante las décadas siguientes, la fuerte intervención del gobierno ha seguido siendo un pilar de la dinámica del mercado y la política de la vivienda.

No obstante, si bien es innegable que el plan TMHD supuso un gran avance en la solución de la escasez absoluta de viviendas a principios de la década de 2000, haciendo que éstas estuvieran más disponibles y fueran más asequibles para los grupos de ingresos medios y altos (con ciertas restricciones en Seúl o sus alrededores), para los hogares de bajos ingresos y los desfavorecidos el impacto fue muy limitado. Menos del 10 % del nuevo parque de viviendas construido en el marco del TMHD fue para los "po-

6 Los principales actores del sector público eran la Korea National Housing Corporation y la Korea Land Development Corporation, que se fusionaron en 2009 para formar la actual Land and Housing Corporation. "Las dos empresas estatales representaban el 81 % del volumen de desarrollo de suelo residencial y el 14 % del total de viviendas en septiembre de 2013 (Son, 2014). El principio básico era que las ganancias del desarrollo del suelo debían ser recuperadas por el sector público para financiar la provisión de infraestructuras y viviendas asequibles para personas de bajos ingresos. Todos los proyectos de desarrollo de tierras a gran escala fueron ejecutados por estas empresas estatales investidas de la facultad de comprar tierras no urbanas mediante el dominio eminente. Este mecanismo facilitó la provisión oportuna de terrenos urbanizables para viviendas y la construcción de las mismas" (Kim y Park, 2016, p. 25).

7 La legislación de un impuesto especial para desalentar la especulación inmobiliaria se aprobó en 1968 y se consolidó en el impuesto sobre las ganancias de capital más tarde (Kim y Park, 2016, p. 24).

bres urbanos". Y hasta la década siguiente no se pusieron en marcha programas más sistemáticos para los grupos de bajos ingresos. Mientras tanto, en Seúl, el aumento del precio del suelo y las presiones del crecimiento urbano agravaron la crisis de asequibilidad, haciendo que los apartamentos de bajo coste fueran aún más escasos. Al mismo tiempo, la escalada de los precios del suelo también contribuyó a la retirada de los planes gubernamentales para la construcción de viviendas de bajo coste en Seúl y en las ciudades satélite (como Incheon), dejando la producción de viviendas mayoritariamente en manos de los promotores y mercados privados.

En este contexto, como la escasez de viviendas adecuadas y asequibles continuaba y los precios de la vivienda se disparaban en las principales ciudades, especialmente en Seúl, los terrenos de origen informal ocupados por los pobladores se convirtieron en objeto de deseo de los inversores privados. En la década de 1980, los inversores querían los terrenos de origen informal que ocupaban las familias originales de bajos ingresos que los habían ocupado y respaldaron los esfuerzos del Estado por desalojarlos (Mobrand, 2008, p. 382). Las zonas designadas para la renovación urbana se situaron en el ojo del huracán, ya que los inversores privados codiciaban las tierras que ocupaban esas familias de bajos ingresos. A medida que aumentaban las oportunidades de desarrollo rentable, el desarrollo de terrenos y viviendas atrajo a grandes empresas y conglomerados interesados en construir sobre todo para los grupos más acomodados, dejando fuera del mercado a los residentes de bajos ingresos y a los ocupantes informales desalojados. Los planes de renovación urbana se convirtieron entonces en el principal medio por el que el Estado podía despojar a los ocupantes informales y entregarlos a promotores privados para su reurbanización. De hecho, a medida que el valor del suelo seguía subiendo, en parte como resultado de la renovación urbana, la vivienda informal dejó de ser una opción viable para los pobres de la ciudad, lo que acabó obligando a los pobladores informales a abandonar por completo las principales zonas de Seúl.

En resumen, mientras que en los años sesenta y setenta las políticas de asentamientos informales habían sido impulsadas y justificadas en gran medida por la preocupación del gobierno por la modernización de la ciudad, el uso improductivo del suelo y el malestar social, en los años ochenta y noventa la dinámica del mercado de la vivienda y el suelo y los intereses

del sector privado se convirtieron en un factor crítico a la hora de configurar las políticas estatales sobre las zonas de origen informal.

FASE III: Nuevos programas de reurbanización: desde 1995 hasta la actualidad

Como ya se ha mencionado, el despliegue del "Sistema de 1990" (Kim, 2009) marcó un punto de inflexión en la política de barriadas. Después, los ocupantes originales prácticamente desaparecieron de Seúl. Integrados bajo la lógica de un "compromiso urbano fordista" (Abramo, 1996), las zonas de origen informal de Seúl se convirtieron en su mayoría en complejos de apartamentos. Sin embargo, el Estado siguió ofreciendo viviendas públicas de alquiler para los inquilinos con el fin de contener la creciente resistencia de los inquilinos de las áreas de origen informal a la reurbanización, que había empezado a crecer a partir de mediados de la década de 1980. En palabras de Kim (2010, p. 141), "la función de apoyo a la acumulación para la aceleración del desarrollo urbano superó la función de legitimación".

En la década de 2000, se promovieron nuevos proyectos de reurbanización, que ya no se centraban en los asentamientos informales, sino en las zonas de viviendas bajas, de baja densidad y antiguas. En 2003, se introdujo un nuevo modelo de reurbanización, denominado Proyecto de Ciudad Nueva, que permitía una mayor construcción en altura con menos regulación. El núcleo de este sistema fue la inclusión de muchas zonas que originalmente no estaban incluidas en los objetivos de redensificación y desarrollo, ya que las condiciones de vivienda se consideraban adecuadas (Kim, 2010, p. 141).

La Seúl contemporánea: ¿una ciudad sin barriadas?

En general, se considera que, en Seúl, "actualmente, la mayoría de las barriadas con viviendas y entornos de vida muy pobres han sido renovados o reurbanizados, mientras que otras barriadas están siendo mejoradas por medio de leyes y programas gubernamentales relacionados" (Bae, 2014, p.

4). Sin embargo, a pesar de las enormes mejoras en la solución de la escasez de vivienda, a lo largo del tiempo, la vivienda asequible ha seguido siendo extremadamente escasa en Seúl y, para los pobres urbanos, inalcanzable. Durante las décadas de 1970 y 1980, los grupos de bajos ingresos tuvieron cada vez más dificultades para acceder a terrenos asequibles, ya que el precio del suelo aumentó más rápido que la renta media y en muchas ciudades los precios se dispararon. Al mismo tiempo, los desalojos provocaron que un gran número de residentes de Seúl se vieran expulsados de los barrios reurbanizados que se volvieron inasequibles. Desde principios de la década de 1980, algunos pobres han intentado ocupar un nuevo tipo de asentamiento de bajos ingresos, que se conoce como "pueblo de casas de vinilo". El rápido crecimiento de las nuevas infraviviendas es un intento de salvar la brecha entre la oferta y las necesidades de vivienda (Ha, 2004, p. 124). Según algunas estimaciones, en 1987 había 204 asentamientos irregulares en Seúl, con 84.818 unidades, el 8,7 % de todas las viviendas que contenían el 13 % de la población (Kim, 2014, p. 100). En 2011, la población se había reducido a unos 25.000 hogares, unas 100.000 personas, el 1 % de la población metropolitana (Maeul Policy Council Gooryoung, an Operation Plan Organization, 2014).

Basándose en las estadísticas proporcionadas por las organizaciones no gubernamentales coreanas, Park y Park (2014) sostienen que el número de residentes en los asentamientos de "casas de vinilo" y las favelas de la región metropolitana de Seúl aún oscila entre 10.000 y 15.000 de 4.800 hogares repartidos entre 38 lugares (Asian Bridge y Korean Coalition for Housing Rights, 2012). Un gran número de personas pobres desplazadas por las fuertes presiones del desarrollo urbanístico residen actualmente en zonas periurbanas de la ciudad mediante la ocupación informal. Pero, a diferencia de las barriadas y asentamientos irregulares anteriores, que se formaron gracias a la política de realojos del gobierno y que se inscribieron oficialmente en el registro de edificios sin licencia y, por tanto, "autorizados" para la ocupación y con derechos de vivienda, este nuevo tipo de asentamientos informales no tiene ni lo uno ni lo otro. Esta tendencia guarda cierto parecido con lo que está ocurriendo predominante en muchos países en desarrollo: la expansión acelerada de barriadas y asentamientos irregulares en los bordes urbanos y en las zonas montañosas

periféricas. En resumen, en Seúl siguen existiendo viviendas precarias y barriadas irregulares pero su relevancia dentro de la estructura y la dinámica urbana ha caído drásticamente.

Bibliografía

Abramo, P. (1996). Regime et regulation urbaine. *Futur Anterieur*, pp. 30-31.

Asian Bridge y Korean Coalition for Housing Rights (2012). *SMG-CITY-NET/ACHR* [Report Workshop 9].

Bae, S. S. (2014). *Development of an Incremental and Affordable Housing Policy Toolkit and Pilot City Case Studies*. Seoul: Ministry of Strategy and Finance of Korea.

Choi, B. D. (2002). The promise and pitfals of public-private parterships in Korea. *Unesco*, pp. 253- 259

Frank, C. R., Kim, K. S. y Westphal, L. E. (1975). Economic Growth in South Korea since World War II . En Charles R. Frank, Jr., Kwang Suk Kim and Larry E. Westphal (eds.) *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*. NBER. http://www.nber.org/chapters/c4063

Ha, S. K. (2001) Substandard settlements and joint redevelopment projects in Seoul. *Habitat International, 25*(3), pp. 385-397.

Ha, S. K. (2004a). Housing renewal and neighborhood change as a gentrification process in Seoul. *Cities 21*(5), pp. 381-389

Ha, S. K. (2004b). *The Urban Poor and Housing Regeneration in Seoul. Asian Real Estate Society 2004* [International Conference]. New Delhi, India.

Ha, S. K. (2004c) New shantytowns and the urban marginalized in Seoul Metropolitan Region. *Habitat International*, *28*, pp. 123-141.

Ha, S. K. (2011). Seoul as a World City: The Challenge of Balanced Development. *Planning Asian Cities: Risks and Resilience*. Routledge

Korea Research Institute for Human Settlements (2013). *Land Development and Management Laws in Korea. GDPC Study Report 2013-01*. Seoul: Park Yangho http://library.krihs.re.kr/upload/publication/publication/0000062321.pdf

Kim, K. H. (2014). Housing and the Korean economy. *Journal of Housing Economics, 13*.

Kim, K. H., y Park, M. S. (2016). Housing Policy in the Republic of Korea. Kim S. H., et al. (1998) (eds.) *Eviction from the Perspective of Evictees*. Seoul: Korea Centre.

Kim, K. J. (1991). The Korean miracle (1962-1980) revisited: myths and realities in strategy and development. *Kellogg Institute, 166.*

Kim, K. J. y Yoon I. S. (2003). Urban renewal and change of the 20th Century Seoul in Kim, K. J. (ed.) *Seoul, 20th century: Growth and change of the last 100 Years*. Seoul: Seoul Development Institute.

Kim, S. H. (2010). Issues of squatters and eviction in Seoul: from the perspectives of the dual roles of the state. *City, Culture and Society, 1*.

Kim, H. G. y Ha, S. K. (eds.) (1998). *Bulryangchut'aek Chaekaebalron (Substandard Housing Redevelopment Theory)*. Seoul: NANAM

La Grange, A. y Jung, H. N. (2004). *The commodification of land and housing: the case of South Korea, Housing Studies, 19*(4), pp. 557-580.

Mobrand, E. (2008). Struggles over Unlicensed Housing in Seoul, 1960–80. *Urban Studies 45*(2), pp. 367–389.

Park, J. H. y Park, H. (2014). *Community Participation Level of Informal Settlements in Peri-urban Areas –Case of Seoul Metropolitan Region*. [Paper presented at the 10th World Congress of the RSAI, May 26-30]. Bangkok, Thailand.

Park, M. (2013). *Housing Policy. A Primer on Korean Planning and Policy*. KRIHS GDPC, Gyeonggi-do.

Pereira, G. (2015). New town in South Korea: limits and possibilities for urban sprawl areas in Latin America. Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS). *Visiting scholar program, 1*, pp. 73-109.

Shin, H. B., y Kim, S. H. (2016). The developmental state, speculative urbanization and the politics of displacement in gentrifying Seoul. *Urban Studies, 53*(3), pp. 540-559.

Shin, H. B. (2009) Property-based redevelopment and gentrification: The case of Seoul, South Korea. *Geoforum, 40*(5), pp. 906–917.

SMG (1998). *Masterplan for the housing redevelopment in Seoul*. Seoul: SMG.

UN-Habitat (2003). *The challenge of the slums. Global Report on Human Settlements 2003. mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=1156&alt=1*

UN-Habitat (2011a). *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision*.

UN-Habitat. (2011b). *Housing Finance Mechanisms in Mexico*. Nairobi: United Nations Habitat.

UN-Habitat (2012). *State of Latin American Cities. United Nations Human Settlements Program (UNCHS) (Habitat) Nairobi*. http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3386

Los desafíos de la ciudad futura: Pospandemia, desarrollo urbano y derechos humanos

María Mercedes Di Virgilio[1]

La pandemia por COVID-19 dejó al rey desnudo.[2] Resultaba evidente que en las ciudades de América Latina las necesidades habitacionales eran acuciantes –según datos de CEPAL (2018), el 21 % de la población urbana de la región vive en barrios de origen informal–. También sabíamos que el acceso al agua potable y al saneamiento básico eran insuficientes. A pesar de ello, tuvo que llegar la pandemia por COVID-19 para que nos espabilemos y pudiéramos advertir que nuestro rey estaba desnudo. La pandemia dejó claramente en evidencia que los derechos humanos en materia de hábitat y vivienda en la región son seriamente vulnerados. Paradójicamente, en el escenario pandémico, las medidas de prevención de contagios masivos pusieron a la vivienda y al acceso a los servicios básicos (agua y cloacas) en el centro de la escena: "quédate en casa" y "lávate las manos" fueron las iniciativas más extendidas para salvaguardar a la población del contacto con el virus. Las preguntas surgen rápidamente: ¿en qué vivienda pueden quedarse aquellxs que habitan en tugurios? ¿dónde se pueden lavar las manos? Un relevamiento desarrollado por el Centro de Investigaciones Sociales (CIS) de TECHO Argentina entre hogares residentes de barrios de origen informal muestra que el 89,5 % de lxs entrevistadxs consideró que la situación de su vivienda hizo difícil sostener las medidas de aislamiento obligatorio.

Al ser consultadas sobre las razones por las cuales consideraron que la situación habitacional dificultó su capacidad para afrontar el aislamiento, el 41,3 % respondió que fue debido a la cantidad de personas que viven

1 Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani / CONICET.

2 Cuento de hadas escrito por Hans C. Andersen publicado en 1837.

en la misma vivienda, mientras que el 37,3 % destacó como inconveniente el espacio reducido. De lo cual se desprende la incompatibilidad con las medidas de distanciamiento necesarias para evitar el contagio. Otro 25,9 % hizo referencia a la falta de separaciones internas en la vivienda. En este sentido, podemos decir que en caso de que un miembro del hogar tuviera la necesidad de aislarse en la vivienda no podría hacerlo, por lo que necesariamente debería ser trasladado a un centro de aislamiento o atención de casos sospechosos. (CIS, 2020, p. 9)

> Ante la inminente amenaza de una nueva ola de la epidemia por COVID-19 en la región, vale la pena preguntarnos, entonces, por los desafíos que enfrenta América Latina de cara a dar una respuesta efectiva a la develada desnudez. En este marco, el objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las relaciones y las tensiones que evidenciaba el desarrollo urbano prepandémico en la región y la agenda de derechos humanos que en materia de hábitat y vivienda desnudó la pandemia.

Para pensar estas relaciones voy a repasar cinco cuestiones: (i) tendencias de la urbanización en América Latina, (ii) tendencias del desarrollo urbano y algunos de los interrogantes sobre su sostenibilidad, (iii) los desafíos que en este escenario plantean los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana (NAU) y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), (iv) las tensiones que ponen en cuestión la concreción de estas agendas y (v) finalmente, algunos desafíos de la gobernanza urbana para una urbanización transformadora.

Tendencias de la urbanización en América Latina

La urbanización es una de las tendencias globales más importantes del siglo XXI. Actualmente, más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas y se estima que en 2030 esta cifra ascenderá al 60.4 %. En el mismo periodo, el 90 % del crecimiento de la población mundial se localizará en ciudades –particularmente en África y Asia–. La región de América Latina y Caribe, a lo largo de gran parte del siglo XX, experimentó un período de rápida urbanización, en particular, en las últimas décadas

del siglo XX. Según Naciones Unidas (ONU-Hábitat, 2014), durante el período 1970-2000, dicho aumento fue de un 240 %.

Actualmente, más del 80 % de la población de la región vive en ciudades. Se espera que para el 2030, esta cifra aumente a casi a un 83.6 % (ONU, Consejo Económico y Social, 2018). Asimismo, las ciudades experimentan una transición urbana marcada por la consolidación del proceso de urbanización y el fin de la explosión urbana. Sin embargo, el crecimiento de las ciudades se ha producido a expensas de las poblaciones de menores recursos. De hecho, amplios segmentos no han logrado insertarse en la ciudad formal.

La ciudad informal alberga, de este modo, entre el 20 % y el 50 % de la población de las grandes urbes. Como señalamos antes, actualmente la población que vive en asentamientos informales representa más de 100 millones de personas (CEPAL, 2018). De este modo, la tendencia hacia la rápida urbanización ha ido de la mano de la creación de barrios pobres, con personas que desarrollan su vida cotidiana en condiciones de vida inadecuadas y sin seguridad de tenencia de sus viviendas y de la tierra. La pandemia por COVID-19 no ha hecho más que enfatizar las limitaciones de las actuales condiciones de la urbanización en los países de la región y la deuda que aún persiste en materia de derecho a la vivienda y al hábitat digno.

Tendencias globales del desarrollo urbano

Desde las últimas décadas del siglo XX, las ciudades se han posicionado como un actor clave del desarrollo y del crecimiento económico. Las ciudades generan alrededor del 80 % del producto bruto global. La concentración de personas y empresas en las ciudades tienen la capacidad de generar una mayor productividad y promover la innovación y la creación de empleo. La mayor productividad económica en las ciudades, en combinación con buenas políticas rurales, puede promover un desarrollo sostenible, liderar el crecimiento de los países y convertirse en herramientas para la integración social y la igualdad. De este modo, bien planificadas, las ciudades pueden ser una muy buena herramienta para acelerar el desarrollo y lograr los ODS para el 2030.

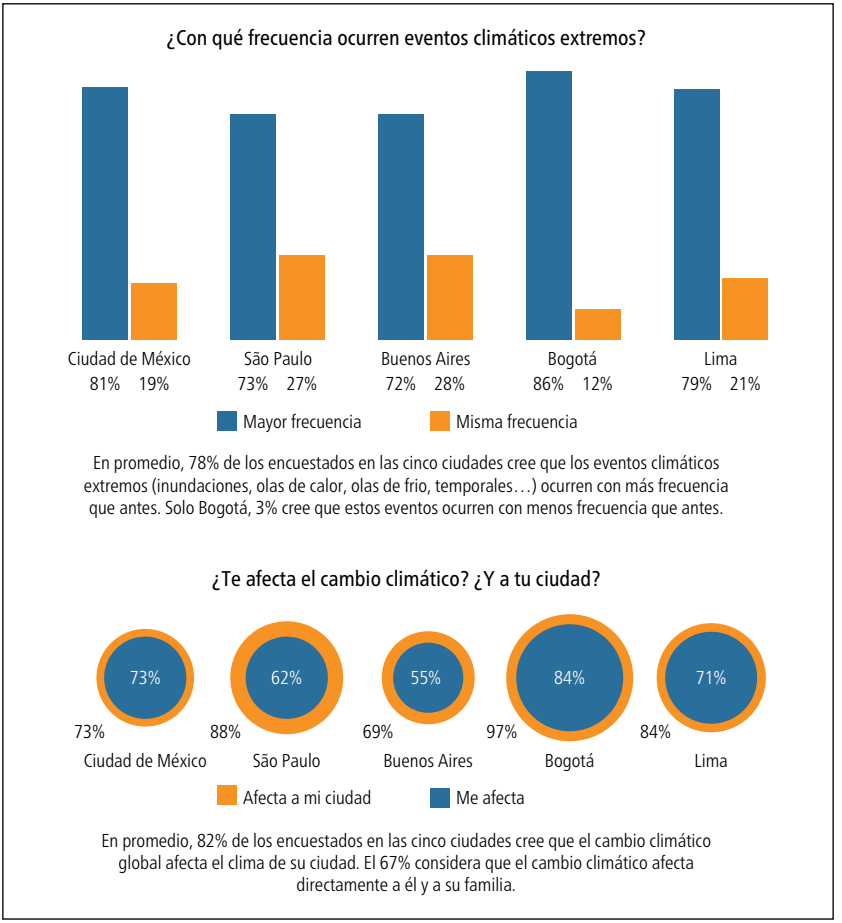
Sin embargo, esta no parece ser la regla. El crecimiento urbano mal planificado y subordinado a las necesidades del capital ha acarreado costos tales como la proliferación de asentamientos informales, la congestión y la polución. Asimismo, ha expulsado frecuentemente a sus poblaciones, poniendo las ganancias antes que las personas, condicionando el medio ambiente y generando niveles crecientes de desigualdad. De hecho, en la región el desarrollo urbano pareciera apoyarse fuertemente en la financiarización antes que en la sostenibilidad (de Mattos, 2015; Delgadillo, 2016).

> En América Latina tenemos un ejemplo notable de las burbujas inmobiliarias y de economías del ladrillo, de los que el caso de la ciudad de Panamá es uno de los más visibles y elocuentes al respecto. El fenómeno de las burbujas inmobiliarias está directamente relacionado con la dinámica establecida por la configuración capitalista financiarizada, que resultó de las respuestas al agotamiento y crisis final del régimen de acumulación fordista […] En un momento en que en la economía real (en las fábricas de automóviles, en las de computadoras, etcétera) se ralentizan o se detienen las inversiones y, por tanto, la tasa de acumulación pasa a ser decreciente (lo muestran todas las estadísticas para los países centrales), los capitales tienen que buscar otro destino y comienzan a vagabundear. Uno de los destinos que encuentran es el sector inmobiliario, los negocios inmobiliarios […] En Santiago también se observó esta tendencia donde, por ejemplo, la Torre Costanera (con 300 metros de altura y 64 pisos o niveles) es producto de ese auge inmobiliario, producto de la sobreacumulación de capital en un sector relacionado con el consumo. Así todos esos capitales comienzan a aplicarse en un área que se hace muy atractiva en tanto la financiarización permite transformar activos físicos en activos patrimoniales. (de Mattos, en Delgadillo, 2016, pp. 219-220)

De este modo, las dinámicas de las altas finanzas propician procesos fuertemente extractivos apoyados en el despojo y la expulsión de los sectores de menores ingresos a las periferias, sin servicios ni infraestructuras. Asimismo, convierte a los sectores empresarial y financiero en auténticos actores políticos, determinando que cualquier intervención urbanística tenga que ser susceptible de reportar algún tipo de ganancia.

Emerge así la primera tensión con la gramática de los derechos humanos: una ciudad sostenible parece ser incompatible con un sistema económico basado en la especulación inmobiliaria y en la financiarización del suelo y la vivienda, con sucesivos y progresivos procesos de expulsión y con un crecimiento o afán de producción de ganancias ilimitado.

Gráfico 1: Percepción que tienen los habitantes de las ciudades de la región sobre los eventos climáticos extremos y sus efectos



Fuente: Serebrisky, 2014, p. 9

Otras cuestiones críticas marcan, también, esta tensión. La primera de ellas es el agotamiento de los recursos naturales y la aceleración de los procesos de cambio climático. Si bien, como señalamos antes, las ciudades generan el 80 % del PIB mundial, también son las que consumen el 70 % de la energía y emiten el 80 % de gases de efecto invernadero (Serebrisky, 2014). Asimismo, tienen que hacer frente a la escasez de combustibles y a los costos de un sistema de alimentación y transporte que se extienden más allá de la región y del país que las alberga. Estos impactos se agravan cuando se trata de la organización de ciudades de más de 10 millones de habitantes o megaciudades. En el año 2020, cinco ciudades de la región podían calificarse como tales: la zona metropolitana del valle de México, la región metropolitana de Sao Paulo, el Gran Buenos Aires, la región metropolitana de Río de Janeiro y Lima Metropolitana. Las siguen de cerca el área metropolitana de Bogotá (con 9.600.000 habitantes) y la región metropolitana de Santiago (7.250.000 habitantes).

La segunda, el aumento de la pobreza y las desigualdades. Si bien las ciudades pueden ser motores de crecimiento, también pueden ser centros de pobreza (Gardner, 2016). En América Latina, la pobreza alcanza al 33,7 % de la población. Entre ellos, 78 millones de personas desarrollan su vida cotidiana en la pobreza extrema (CEPAL, 2021). Asimismo,

> [...] las ciudades y metrópolis de la región presentan una acumulación de diversos tipos de déficits que constituyen importantes factores de riesgo en lo que respecta al contagio de COVID-19, como el hacinamiento, la falta de acceso a servicios de agua y saneamiento, de electricidad y de Internet, y la precariedad y saturación del transporte público. Debido al elevado nivel de segregación residencial de las ciudades de América Latina, estos déficits se distribuyen de forma desigual en su interior, entre barrios ricos. (CEPAL, 2021, p. 17)

En este marco, los efectos de la pandemia recrudecen, reforzando las desigualdades cruzadas que padecen importantes grupos en la región. De esta manera, nos recuerda que la vivienda, los servicios de agua y saneamiento y el acceso a los servicios de salud son derechos humanos básicos (HIC, 2020).

Los desafíos que en este escenario plantean la NAU y los ODS

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los gobiernos se comprometen a "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles" (Objetivo 11). Se comprometen además a no dejar a nadie atrás, vislumbrando "un mundo de respeto universal por la igualdad y la no discriminación", incluyendo la igualdad de género; y reafirman la responsabilidad de todos los Estados a "respetar, proteger y promover los derechos humanos, sin discriminación ni distinción de cualquier tipo". Asimismo, promueve la transformación del patrón de desarrollo como fuerza que contribuya positivamente a las vidas de la mayoría de la población mundial. Estos puntos se complementan con la Nueva Agenda Urbana,[3] constituyéndose en una guía para orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades y estableciendo una hoja de ruta para la urbanización durante los próximos 20 años. En este marco,

> [...] el propio Consejo de Derechos Humanos ha solicitado a los Estados que consideren debidamente la posibilidad de integrar el derecho humano a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado en el proceso de negociación y en la aplicación del Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) y la Nueva Agenda Urbana. (ONU-Derechos Humanos, s/f)

Este andamiaje institucional y político –en términos de acuerdos entre naciones– se plantea como una oportunidad para avanzar en la implementación de la agenda de los derechos humanos en las ciudades. Pero, ¿qué implicancias tiene esto? Fundamentalmente, reconocer y asegurar el derecho a una vivienda adecuada como elemento fundamental del derecho a un nivel de vida adecuado. Esto es, la promoción del desarrollo de políticas y enfoques habitacionales integrados. Además, debe incorporar la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, bien conectadas

3 La Nueva Agenda Urbana es el documento final resultante del acuerdo que los países suscribieron en la conferencia Hábitat III que se llevó a cabo en octubre de 2016 en Quito, Ecuador.

y ubicadas, asegurando la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas.

Las tensiones que ponen en cuestión la concreción de estos desafíos

¿Cuáles son las tensiones que plantea la concreción de esta agenda y que se refuerzan con la pandemia por COVID-19?

La primera cuestión alude a la falta y/o déficits en la implementación de una política de construcción de vivienda social. Por un lado, la provisión de vivienda social por parte de los Estados en la región no es una política extendida. Por el otro, aquellos países que sí muestran una apuesta en la provisión de vivienda (Argentina, Chile, Brasil, México, entre otros) han mostrado resultados magros asociados a la baja calidad de la vivienda producida, a su localización y a los efectos sobre la expansión urbana (véase Rodriguez y Sugranyes, 2005; Delgadillo, 2014; Salazar, 2014; Di Virgilio, Aramburu y Chiara, 2017, entre otros). En este marco, el acceso a la vivienda queda librado a las oportunidades que brinda el mercado formal –a través de una oferta de vivienda asequible y de calidad para los sectores de menores ingresos– y/o las del mercado informal –a través de la toma de tierras y/o transacciones de compraventa informales–. De este modo, resulta difícil pensar en Estados con capacidades para asegurar el acceso a la vivienda y menos aún a viviendas adecuadas. Los Estados encuentran sus límites en economías que, según estimaciones de CEPAL (2020), en conjunto caerán un 7,7 % como consecuencia de la pandemia. A los problemas de las economías, se suman las debilidades en las capacidades de esos mismos Estados para intervenir como un actor de peso en el mercado de suelo.

Asociada a esta primera cuestión, emerge una segunda vinculada a las limitaciones que han mostrado las iniciativas de mejoramiento de barrios para escalar las intervenciones. En la región, los programas, en su mayoría, se han concentrado en la escala del barrio como foco del diagnóstico y de la solución a los problemas de los asentamientos precarios. El enfoque excesivamente focalizado en los territorios parece darse de bruces con la

dinámica de las ciudades y con los vínculos estrechos entre la "ciudad formal" y la "ciudad informal" –ambas integran un único mercado de tierras y viviendas, de trabajo y de consumo–. Para lograr soluciones definitivas parece necesario, entonces, ampliar el alcance y la escala de las intervenciones. Dicha ampliación del alcance tiene que ver con varios aspectos de las intervenciones: la escala espacial de intervención debe ampliarse a una de alcance territorial, la escala del financiamiento y el alcance de los problemas que se prevé abordar muchas veces restringido exclusivamente a aspectos urbanísticos (Di Virgilio, 2020).

Un tercer aspecto crítico es la articulación de las iniciativas de producción de vivienda social y de mejoramiento de barrios con otras políticas urbanas. Ambas iniciativas por sí solas tienen una capacidad limitada para dar respuesta a los déficits de vivienda y a los problemas habitacionales que padecen los sectores de menores ingresos. Pareciera necesario articular los programas de mejoramiento con iniciativas de producción de vivienda social *in situ,* que permitan combinar los beneficios del mejoramiento con la necesidad de disminuir progresivamente el déficit cuantitativo de viviendas. La articulación de las iniciativas de mejoramiento de barrios con la política de arrendamiento y de vivienda resulta, también, una cuestión fundamental para evitar que se formen nuevos asentamientos. Estas iniciativas deberían apoyarse en marcos nacionales e instrumentos de planificación territorial que las orienten hacia la realización de derechos.

Un cuarto aspecto crítico de la agenda de desarrollo sostenible en las ciudades se asocia al hecho de que, si bien esta llama a promover el derecho humano a la vivienda adecuada se priva de promover el derecho a la ciudad. Raquel Rolnik, quien entre 2008 y 2014 se desempeñó como relatora especial para el Derecho a la Vivienda Adecuada de la Organización de Naciones Unidas, plantea que este concepto lefebvriano está de vuelta en las calles. La noción implica, de alguna manera, volver a poner la mirada sobre el derecho a la propiedad, ampliando los márgenes de lo común. El enfoque de derechos es el resultado de una larga lucha que se desarrolla a lo largo del siglo XX. Quizá la esfera en la que este enfoque se materializó con mayor fuerza es la de los derechos laborales que fueron conquistados en disputa con los derechos de propiedad. El ejercicio del derecho a la ciudad necesariamente implicará, también, discutir los márgenes de ese instituto.

Finalmente, una quinta cuestión alude a la política fiscal urbana. Tal como sostiene el Centro de Estudios Legales y Sociales (2020), la política fiscal es un instrumento que colabora activamente en el cumplimiento de los compromisos de los Estados en materia de derechos humanos. El cobro de tributos asegura el acceso a los recursos para implementar políticas que garanticen el ejercicio de los derechos y, cuando la política fiscal no es regresiva, promueve una mayor redistribución de la riqueza. De este modo, la política fiscal urbana se convierte en un instrumento que permite construir ciudades menos desiguales cumpliendo con la agenda de derechos humanos. Si bien los impuestos prediales tienen un potencial redistributivo en tanto gravan la renta generada por la propiedad de la tierra y desincentivan las prácticas especulativas del mercado inmobiliario, los recursos generados por este tributo en la región son bajos en América Latina -0.3 % del PBI vs. el 1 % del PBI en los países del norte global.

Algunos desafíos de una gobernanza en las ciudades para una urbanización transformadora

Resulta evidente que uno de los desafíos más ambiciosos para asegurar una urbanización transformadora es la democratización del acceso a la ciudad y a sus externalidades positivas, promoviendo la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones sobre el devenir del desarrollo urbano y espacial. La realización de esta empresa supone que los Estados lidien con las tensiones que limitan la agenda del desarrollo sostenible.

En ese marco, la urbanización transformadora sólo será posible cuando se asegure la protección y la mejora de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables. Tal compromiso incluye el abordaje de las causas profundas y estructurales de las violaciones de los principios de no discriminación e igualdad, desde una perspectiva interseccional, intersectorial y territorial.

Es a través de la incorporación de un enfoque de derechos en el planeamiento y el desarrollo urbano que las ciudades podrán funcionar como espacios de igualdad asegurando la sostenibilidad para quienes las habitamos y para las generaciones por venir.

Bibliografía

Centro de Estudios Legales y Sociales (2020). *La política fiscal es un instrumento para garantizar derechos*. https://www.cels.org.ar/web/2020/01/la-politica-fiscal-es-un-instrumento-para-garantizar derechos/#:~:text=El%20cobro%20de%20impuestos%20asegura,sociedades%20m%C3%A1s%20igualitarias%20y%20justas.

Centro de Investigaciones Sociales (CIS). (2020). Efectos de la pandemia COVID-19 en los barrios populares de Argentina. Buenos Aires: TECHO.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *Comunicado de prensa del 15/07/2020*. https://www.cepal.org/es/comunicados/contraccion-la-actividad-economica-la-region-se-profundiza-causa-la-pandemia-caera-91).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. Santiago de Chile.

de Mattos, C. (2015). *Revolución urbana. Estado, mercado y capital en América Latina.* Santiago de Chile: RIL Editores.

Delgadillo, V. (2016). Financiarización y mercantilización del desarrollo urbano en escala planetaria. Entrevista a Carlos A. de Mattos. *Andamios*, *13*(32), 213-243.

Delgadillo, V. (2014). Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, *16*, 89-111.

Di Virgilio, M. M. (2020). Las políticas de mejoramiento de barrios y su relación con las ciudades. Dammert Guardia, M.; Bonilla, L. y Vommaro, P. (Eds.) *Múltiples miradas para renovar una agenda urbana en crisis*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 106-121.

Di Virgilio, M. M., Aramburu, F. y Chiara, C. (2017). Los planes federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires. *URBANA: Revista Eletrônica Do Centro Interdisciplinar de Estudos Sobre a Cidade*, *9*(1), 70-96.

Gardner, G. (2016). Las ciudades del mundo en un vistazo. En *La situación del mundo: Informe anual del Worldwatch Institute sobre progreso hacia una sociedad sostenible. Ciudades Sostenibles. Del sueño a la acción*. España: Icaria Editorial, pp. 27-33. https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/442553

Organización de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2018). *Ciudades sostenibles, movilidad humana y migración internacional*. New York: Comisión de Población y desarrollo.

Organización de las Naciones Unidas-Hábitat. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (2014). *Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina*. CAF-Banco de desarrollo de América Latina.

Organización de las Naciones Unidas. Naciones Unidas, Derechos Humanos (s/f). *Urbanización y Derechos Humanos.* https://www.ohchr.org/SP/issues/urbanization/pages/urbanizationhrindex.aspx

Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social.* Santiago: Ediciones SUR.

Salazar, C. (2014). Suelo y política de vivienda en el contexto neoliberal mexicano. *México, DF: El Colegio de México*.

Serebrisky, T. (2014). *Megaciudades e Infraestructura en América Latina. Lo que piensa su gente*. Washington D.C.: BID.

Metrópolis continentales

Santiago, la pandemia neoliberal[1]

Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez[2]

Presentación

En marzo del 2020, las calles de la ciudad comenzaron a quedar desiertas. Habían pasado solo tres meses desde las primeras noticias venidas de China sobre un nuevo virus; también de su transmisión a Italia y otros países. Los informes de esos lugares distantes permitieron suponer que en Santiago pronto se cerrarían escuelas y pequeños comercios, que se restringiría la circulación por parques y plazas. Sin embargo, el proceso superó con creces esas perspectivas. Frente a un paisaje urbano desolador, con calles, oficinas, escuelas y universidades deshabitadas, buses sin gente, la pregunta fue cuánto de una ciudad neoliberal podría resistir a una pandemia mundial, cuáles serían las políticas gubernamentales para encarar la emergencia sanitaria y cuáles serían los grupos de la sociedad que se verían más afectados.

En el primer año de pandemia, el gobierno había desplegado cuatro estrategias: detección y tratamiento de personas contagiadas, con serios problemas para hacer la trazabilidad de los casos; control del contagio, confinando a personas y familias en sus viviendas y en residencias sanitarias gratuitas, con graves conflictos en la capacidad para mantener a las personas en residencias y en hospitales; bonos y ayudas a personas, familias y empresas, para mantener las actividades económicas; aunque posterior-

1 Este texto es una versión ampliada de nuestro artículo "Ciudad y pandemia", publicado en *Barómetro de Política y Equidad* (2020), y de nuestra presentación en el Seminario "El futuro de nuestras ciudades. ¿Dónde estamos, a dónde vamos?" (FLACSO-Ecuador, martes 20 de octubre de 2020).

2 Miembros de SUR-Corporación de Estudios Sociales y Educación.

mente han sido las personas las que se han autofinanciado, retirando un 30 % de sus ahorros previsionales; y una campaña de vacunación masiva, sustentada en la fortaleza del sistema primario de salud en Chile, pero con vacunas que no logran cortar la transmisión del virus.

Se puede afirmar que el gobierno central o ha fracasado o no ha logrado el efecto esperado, porque no ha tomado en cuenta que las ciudades no son un territorio en blanco sobre el cual se despliega una pandemia y que se interviene con políticas públicas sanitarias.

Para profundizar en el desacierto de las estrategias gubernamentales, este artículo se inicia con una breve descripción de la ciudad, para dar cuenta de que Santiago posee una conformación física, social, económica y cultural particular. En este caso, con un pasado y presente marcado por la fragmentación, segregación socioespacial y desigualdad. Con este marco, se examinan los principales conflictos de las políticas gubernamentales destinadas a enfrentar la crisis sanitaria. Por ejemplo, los obstáculos asociados con el *stock* de infraviviendas con graves problemas de habitabilidad al que acceden indocumentados, informales e insolventes; los altos índices de informalidad laboral; la brecha digital y los distintos tipos de violencias (física, psicológica y económica) que se exacerban con el confinamiento. No obstante, en el primer año de pandemia también se han llevado a cabo iniciativas que dan cuenta de los vínculos entre autoridades municipales y comunidades, de la preocupación cotidiana de distintas organizaciones sociales y de su capacidad de articular respuestas solidarias a los problemas sociales de sus entornos inmediatos. Es por esto que se indica que, si bien la pandemia ha dejado al descubierto la segregación y desigualdad de una ciudad neoliberal, también ha mostrado la persistencia de una forma fraterna y sorora de hacer ciudad. Para dar cuenta de ello, este artículo finaliza con un breve recuento de todo aquello que no ha desaparecido en este primer año de crisis, como lo son las formas colaborativas para habitar y construir un proyecto político de ciudad.

Santiago neoliberal

Para una descripción de la ciudad previa a la pandemia se han considerado los siguientes aspectos: (a) morfológicos, de la estructura administrativa; (b) cambios en la estructura del empleo en las últimas décadas; (c) patrones de crecimiento, de acuerdo con concentraciones de la actividad inmobiliaria; y (d) la clasificación socioeconómica de los hogares.

La ciudad

El Gran Santiago es un territorio extenso, de unas 120 mil hectáreas, según datos del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, de las cuales alrededor de 82 mil componen la zona construida. Aquí viven unos 7,4 millones de personas, con una densidad promedio alrededor de 90 habitantes por hectárea (Minsal, 2021). Es una aglomeración urbana cuya división político-administrativa comprende 36 comunas (municipios), las que se expanden por tres provincias diferentes, y que no cuenta con una autoridad propia, al contrario de lo que pasa en Bogotá o Lima, donde hay un alcalde o alcaldesa mayor.

El centro histórico de la ciudad ha ido perdiendo, en las últimas décadas, actividades de servicios y negocios, las cuales han ido migrando a nuevas centralidades. Esta tendencia es resultado de un mercado desregulado, bancarizado, hipotecario, que por más de cuarenta años ha distribuido espacialmente a las personas y las ha ordenado según ocupaciones y ramas de actividad en unidades socioterritoriales bien definidas, de acuerdo estrictamente con sus capacidades adquisitivas.

A primera vista, parece que la ciudad se expande, se dispersa, lo cual es cierto: ello es producto de la captura de plusvalía, por parte de un pequeño grupo de agentes inmobiliarios, por el cambio de uso de la tierra rural a urbana. Sin embargo, esta imagen cambia si se toma en cuenta la cantidad de metros cuadrados ocupados, como se verá a continuación.

Actividad inmobiliaria

En la ciudad, la actividad inmobiliaria se concentra en siete municipios, que dan cuenta de casi la mitad del total de metros construidos en los últi-

mos años. Es este un proceso de ampliación de la captura de plusvalía que tiene lugar por desregulación de las densidades y alturas de edificación; un proceso que en años recientes fue extendiendo y reforzando la estructura fragmentada de la ciudad (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2020; Rodríguez, Rodríguez y Salas, 2019).

Figura 1. Comunas agrupadas por zonas del Gran Santiago, según metros cuadrados de permisos de edificación 2012/2019

Nota: Información según zonas en Tabla 1, a continuación.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Google Maps (2021).

Tabla 1. Porcentaje de metros cuadrados, de acuerdo con permisos de edificación aprobados por zonas del Gran Santiago

Zona	Porcentaje de m² aprobados		Porcentaje de población		Comunas
	1990 / 2012	2019	2012	2019	
1	45,9	45,8	17,2	21,8	La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Ñuñoa, Providencia, Santiago, Vitacura.
2	23,1	35,4	46,1	44,0	Colina, Estación Central, Huechuraba, La Cisterna, Macul, Maipú, Pedro Aguirre Cerda, Cerro Navia, Conchalí, El Bosque, Independencia, La Granja, Lo Espejo, Lo Prado, Peñalolén, Pudahuel, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Joaquín, San Miguel, San Ramón.
3	31,0	18,9	36,7	34,2	Cerrillos, La Florida, La Pintana, Puente Alto, Quilicura, San Bernardo.
	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuentes. Datos 2012: Rodríguez, Rodríguez y Salas (2019). Datos 2019: INE, Permisos de edificación, base lineal 2019. Elaboración autores con base en INE.

Las consecuencias espaciales de esta matriz de producción capitalista neoliberal han sido:

a. Concentración de la actividad constructora de metros cuadrados (zona 1). Se trata del sector de la ciudad más dinámico en cuanto a la cantidad de metros construidos. Aquí se encuentran desde municipios como Santiago (capas medias) hasta Lo Barnechea (capas altas). Las construcciones en altura son variadas en cuanto calidad arquitectónica, también en los tamaños. Los precios de metros cuadrados construidos son bastante homogéneos en esta zona (Trivelli, 2019).
b. Aumento de la actividad constructora de metros cuadrados formal en un área intermedia (zona 2), particularmente en el pericentro. Esto se ha materializado en edificios en altura (30 a 40 pisos) con nano viviendas de gran densidad (Cociña y Burgos, 2017; Herman, 2021; Rojas, 2017). Se trata por lo general de zonas de altas densidades, que han sido un factor importante de propagación del COVID-19.

c. Reducción de la construcción de metros cuadrados en las comunas periféricas (zona 3). En esta zona están situados conjuntos de viviendas sociales construidos entre 1986 y 2006, compuestos por edificios de departamentos pequeños, de mala calidad y sin equipamientos. En áreas intersticiales se localizan ocupaciones de terrenos (campamentos), que en años recientes han aumentado, en especial durante 2020.

Empleo precario

En el país, y en la ciudad, la estructura del empleo está tercerizada, con predominio del empleo en servicios. Es una estructura precaria, dado que la informalidad laboral de los trabajadores es cercana al 30 %. Esta situación es mayor entre los trabajadores más pobres, con una informalidad que llegaba al 55 % en 2017 (Narbona, 2020). Esta es una situación laboral muy sensible a las situaciones de crisis económicas que afecten a la fuerza de trabajo, como es el caso de las medidas de confinamiento.

De acuerdo con la Fundación SOL (2018),[3] la precarización en el mercado del trabajo se manifiesta, entre otros aspectos, en que el 50 % de los trabajadores asalariados sin contrato gana menos de 1,3 salarios mínimos; el 50 % de los trabajadores por cuenta propia gana menos de 0,7 salarios mínimos; y el 50 % de las mujeres jóvenes gana menos de 1,05 salarios mínimos. Este es un contingente de insolventes que no logra resolver su reproducción social (Pírez, 2018).

También se ha producido un incremento de la población inmigrante, personas y núcleos familiares que demandan un lugar donde vivir. La población extranjera ha llegado a un 7 % del total en la Región Metropolitana (Pulso, 2018). En 2017, se contabilizaron 772.000 migrantes en el país. De este total, 627.000 arrendaban y, de ellos, 190.000 lo hacían sin contrato (Encuesta de Caracterización Socioeconómica [Casen] 2017).

La división social del trabajo se manifiesta en el espacio habitado de Santiago (Rodríguez, Rodríguez y Salas, 2019). Para las personas y familias no bancarizadas, que no cumplen con los requisitos para ser considerados solventes, las alternativas han sido alquilar infraviviendas en las áreas cen-

3 Interpretación de datos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2016).

trales o ir a vivir en campamentos (Rodríguez, Rodríguez y Godoy, 2018). Las familias viviendo en campamentos se han incrementado en más de un 70 % entre 2019 y 2021, en todo el país; y la superficie de campamentos, en más de un 80 % en Santiago (Techo, 2021).

Segmentación social y económica

Santiago es una ciudad fragmentada en términos político-administrativos, con un desarrollo inmobiliario desigual en su territorio y una fuerza de trabajo precaria y vulnerable ante las crisis. Estos son aspectos importantes para comprender los conflictos que han surgido a raíz de la aplicación de las políticas gubernamentales durante la pandemia. Pero ¿quiénes viven en la ciudad? En la Tabla 2 se presenta la clasificación y caracterización de hogares en términos de mercado (Asociación de Investigadores de Mercado [AIM], 2018).

De acuerdo con esta clasificación, en el Gran Santiago se encuentra:

a. Un grupo muy pequeño de hogares de altos ingresos (AB), autosuficiente, que dispone de los recursos necesarios para hacer frente a las dificultades económicas, de trabajo, salud y otras creadas por la pandemia, y que vive en enclaves de la zona 1 (Figura 1).
b. Un grupo de hogares de ingresos medios (C 1a, C 1b), frágil, endeudado, y (C 3) más cercano a los grupos de bajos ingresos, sensible a los efectos económicos, de trabajo y salud (Barozet, 2020), que vive en las zonas 1 y 2 (Figura 1).
c. Un grupo mayoritario de hogares de bajos ingresos (C 3, D, E), que vive en las zonas 2 y 3 (Figura 1), a los cuales les afectan directamente cambios económicos, tales como la pérdida del trabajo. Incluso debe considerarse como parte de su vulnerabilidad el cierre de establecimientos escolares, que significa para ellos la pérdida del desayuno y almuerzo de sus hijos (Fundación SOL, 2020).

Tabla 2. Santiago, hogares según segmentación y clasificación socioeconómica para estudios de mercado, 2018

Grupo socioeconómico	Distribución porcentual Santiago 2018	Ingreso promedio hogar US$, 2018	Educación jefe hogar	Ocupación jefe hogar	% Población con salud		% Población con tarjeta de crédito bancario	% Población sin acceso a internet
					privada	pública		
AB	3	9.835	99% profesionales universitarios	100% directores y profesionales de alto nivel	100	0	92	1
C 1a	9	4.175	95% profesionales universitarios	92% directores y profesionales de alto nivel	76	19	77	2
C 1b	8	3.027	71% profesionales universitarios	56% directores y profesionales de alto nivel	51	39	60	8
C 2	15	2.073	46% profesionales técnicos	58% oficios que requieren educación formal	32	56	41	9
C 3	28	1.370	53% enseñanza media completa	70% oficios que no requieren educación formal	-	76	32	21
D	30	857	34% enseñanza media completa	93% oficios que no requieren educación formal	-	90	10	34
E	7	494	54% solo enseñanza básica	98% Oficios que no requieren educación formal	-	95	5	48

Fuente: Elaboración propia a partir de la Asociación de Investigadores de Mercado (2018).

La principal estrategia gubernamental: quedarse en casa

En marzo de 2020, el gobierno decretó el estado de excepción, toque de queda, cuarentenas selectivas por comunas o zonas de las ciudades, confinamiento de personas y despliegue de efectivos militares para apoyar el control sanitario y policial en Santiago y en las ciudades del país (Minsal, 2020). Esta estrategia se vio limitada por: (i) el ocultamiento, por parte del Ministerio de Salud, de las cifras reales de fallecimientos y los municipios donde se producían; (ii) la existencia de barrios de viviendas precarias y donde la mitad de la fuerza de trabajo realiza actividades informales, condiciones que no permiten "no salir de la casa"; y (iii) el desconocimiento de la realidad por parte del exministro de Salud.

Al cabo de unos tres meses de confinamiento total, con un aumento descontrolado de casos y fallecimientos, el 28 de mayo, el entonces ministro de Salud expresó su sorpresa en un recorrido por la zona poniente de Santiago: "Hay un nivel de pobreza y hacinamiento del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía" (Marín, 2020).

La verdad es que no interesa la opinión del ministro, sino el hecho social de que la cabeza del Ministerio de Salud hizo política pública sin basarse en información –también pública– disponible. Vale decir, el Ministerio no utilizó información generada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, Censo 2017) y el Ministerio del Desarrollo (Casen, 2017). Es más, tampoco consultó toda la información disponible en los sitios *web* de estas instituciones, que permite revisar cartografía, hacer cruce de variables, conocer lo que ocurre a escala hasta de manzanas de la ciudad.

Por otro lado, numerosos estudios publicados por distintos medios, la segunda semana de marzo de 2020, indicaban que los altos niveles de concentración de pobreza y hacinamiento en determinadas áreas de la ciudad harían muy difícil permanecer en casa y, por esa vía, controlar el contagio (Fundación Vivienda, 2020; Vergara et al., 2020).

¿Por qué ocurre este desconocimiento en el ámbito ministerial, en la esfera de gobierno, de lo que ocurre en la ciudad? Sucede porque esta es la forma de gobernar de una elite política alejada, distante, confinada desde siempre –y no como respuesta al coronavirus– en un segmento de la ciudad. Es la expresión de una sociedad fragmentada y desintegrada (Ruiz, 2020).

Primer conflicto: Hay gente que no tiene casa – el hábitat precario

La pandemia ha mostrado la fragilidad de las condiciones de vida en Santiago, una ciudad neoliberal con viviendas precarias y desprotección laboral, circunstancias que, sumadas, constituyen un obstáculo insalvable a la recomendación de "quedarse en casa" (Rodríguez y Rodríguez, 2009).

No todas las viviendas ofrecen las condiciones de habitabilidad (tamaño adecuado, necesaria superficie por habitante), servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad) para recluirse en ellas (Casen, 2017).

En la Región Metropolitana, uno de cada cuatro hogares (25 %) vive en barrios marginales. En esta situación estarían más de 500 mil hogares (Casen, 2017). Estas cifras muestran la precariedad de los lugares y viviendas, condición que hace muy difícil el cuidado individual propuesto por el gobierno. El riesgo de contagio es fuerte, dada la alta densidad y hacinamiento. En tal situación es casi imposible no solo evitar salir a las calles, sino mantener la distancia física entre personas que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En Santiago, encontramos diversas agrupaciones de barrios marginales: (i) los conformados por conjuntos de viviendas sociales de los años 90, con departamentos de alrededor de 40 metros cuadrados, sin equipamiento ni servicios públicos, deteriorados o en demolición, en los cuales es difícil permanecer; (ii) el universo de viviendas subdivididas, arrendadas y subarrendadas por piezas, en que viven familias chilenas e inmigrantes, inquilinatos que hoy se encuentran no solo en áreas centrales (Carbonnel, Carrère y Escobar, 2020; Palacios et al., 2020; Rodríguez y Zanetta, 2020). Los controles sanitarios han comprobado focos de contagio en casas de inquilinatos, subdivididas y donde se hacinan familias inmigrantes, lo que ha dado origen a expresiones xenófobas y racistas (CNN, 2020); (iii) campamentos, en terrenos sin agua potable y alcantarillado. El número y superficie de los campamentos se había incrementado entre 2017 y 2020, y ha aumentado con la pandemia tanto en Santiago como en otras ciudades el país (Gutiérrez, 2020); (iv) los conocidos como "guetos verticales", vale decir, edificios nuevos de 30 a 42 pisos de altura, con 600 a 1000 nanoviviendas de 20 a 30 metros cuadrados (Rojas, 2017). Están localizados en la periferia del centro de la ciudad, y representan la situación de mayor

hacinamiento. En ellos, el "quédate en casa" restringe la salida externa, pero al interior se han desarrollado diversos tipos de actividades de *delivery* (Pravda, 2020) y una incesante circulación de personas por estrechos corredores sin ventilación.

Segundo conflicto: la mitad de los empleos son informales

No todos los trabajadores, mujeres u hombres, tienen ahorros, empleo y estabilidad laboral, o condiciones que les permitan realizar trabajo desde su casa. La Fundación SOL (2018) estimaba que la mitad de los trabajadores (49,5 %, en 2018) tiene algún grado de inserción endeble (informal) en el mercado laboral. Muchos de ellos realizan trabajos informales en las calles. Si no salen, no comen. Tampoco tienen seguridad de tenencia: si no pagan arriendo, corren el riesgo de ser desalojados; y si no salen a trabajar, no podrán pagar el arriendo.

La incertidumbre no solo afecta a las personas de bajos ingresos, sino también a lo que se ha dado en llamar 'clase media'. La pandemia ha revelado que esa clase media ascendente del discurso neoliberal no existía: eran personas y familias muy endeudadas y con contratos de trabajo inestables, que no soportaban los efectos de las crisis (Barozet, 2020).

Tercer conflicto: no todos/as estamos conectados/as

El confinamiento ha impulsado un avance veloz en la implantación de las tecnologías de información y comunicación (TIC,) que antes de la pandemia se veían lejanas; entre ellas, el teletrabajo, la educación a distancia, el comercio electrónico, la digitalización de servicios públicos, el control policial. Es un cambio profundo. Sin embargo, no todos los hogares están conectados, ni todos los conectados lo hacen de igual forma.

En la Tabla 2, última columna, se observa que a medida que bajan los ingresos de los distintos grupos socioeconómicos, el porcentaje de hogares desconectados aumenta; y no solo eso, sino que, en el caso de los hogares conectados, se requiere disponer de varios equipos para realizar simultáneamente actividades de teletrabajo, educación a distancia, y otras. Esto plantea cambios y situaciones nuevas en la ciudad.

a. La brecha digital como expresión de una nueva desigualdad. Al respecto, en medios de comunicaciones y redes sociales han aparecido numerosos casos que encarnan tal situación; por ejemplo, las largas filas de personas que esperan realizar presencialmente trámites en instituciones que informan que, ingresando a sus distintas plataformas, pueden hacer cualquier gestión sin tener que acudir a sus oficinas.
b. La precarización del trabajo. El teletrabajo desde los hogares, en algunos casos, supone que el trabajador asume gastos antes cubiertos por sus patrones: equipo de computación, conexión a internet, local, etc. De esta manera, se observa una profundización de la externalización de trabajos antes realizados en las empresas, una "uberización del trabajo". En este discurso de la 'flexibilización laboral', el trabajador precarizado aparece transformado en un empresario independiente. El ejemplo más claro son los servicios de *delivery* que han aparecido en casi todas las actividades comerciales y de servicios.
c. Precarización de la educación. El cambio del modo presencial de la educación al modo telemático afectó por su radicalidad a toda la comunidad escolar (docentes y alumnos), que no estaba preparada.[4] La brecha digital en la ciudad ha quedado ilustrada por fotografías de niños que deben subir cada día a los techos de sus viviendas, o a la cumbre de un cerro cercano a sus hogares, para captar señales de internet y conectarse con sus profesores (Márquez, 2020).

Cuarto conflicto: hay grupos de personas violentadas por quedarse en casa

Las mujeres, las personas mayores, las niñas y niños, han sido violentadas por las medidas sanitarias, que no han tomado en cuenta las diferencias de género y etarias, sociales, económicas, étnicas, religiosas, culturales, y no aplicaron acciones de contención.

a. Mujeres. Con las cuarentenas han aumentado las denuncias de violencia intrafamiliar. Diversos organismos internacionales, entre ellas la

4 En el ámbito nacional, un 80 % de los estudiantes no contó con un lugar dónde concentrarse (Senado, 2020); y sólo 4 de 10 tuvieron clases online todos los días (Bellei et al., 2020).

Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) y ONU Mujeres han llamado la atención sobre el aumento de las denuncias de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y a personas mayores en gran parte del mundo, situación que consideran una pandemia oculta. Relacionan dicho aumento con las medidas de confinamiento en recintos en los que, por largo periodo, conviven agresores y víctimas. En Chile, las llamadas de ayuda y denuncias desde el inicio del confinamiento han aumentado en un 70 %, según lo informado por el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (CNN Chile, 2020).

Además, como indica el boletín estadístico del INE (2021), las ramas de trabajos más afectadas por el confinamiento fueron aquellas donde hay mayor ocupación femenina. Son ramas con contacto directo con otras personas, como servicios de comida, comercio, trabajadoras en casas particulares, alojamiento.

b. Personas mayores. El grupo etario de sesenta o más años concentra el mayor número de fallecimientos por COVID-19 (83,9 % del total), la mayoría con antecedentes de enfermedades crónicas o de base (Monasterio, 2020). No es un grupo homogéneo, dado que incluye mujeres y hombres autovalentes y/o con cuidados. Por tanto, las políticas que tratan al conjunto como personas objeto de protección y cuidado reducen su autoestima, confinándolas –además del encierro físico– en la categoría de "abuelitas" y "abuelitos". Durante el confinamiento no se les permite la salida, pero sí a los animales domésticos. En el período de desconfinamiento se autorizó la salida de personas mayores, pero acompañadas. Evidentemente, subyace ahí una subvaloración de las personas mayores, que violenta, y no solo a ese grupo sino también a sus familias. (Sociedad de Geriatría y Gerontología de Chile, 2021).
c. Infancia. A fines de abril, la oficina de Unicef en Chile publicó una advertencia sobre la situación de la infancia en la condición de confinamiento. Señalaba que, sin contar la particular situación de estrés que esta medida les genera a las familias, ella aumenta los niveles de violencia hacia la infancia, los que han sido históricamente altos. De acuerdo con cifras de Unicef (2020), más del 60 % de los padres, madres y cuidadores indicó que utilizaba métodos violentos en la crianza de sus

hijos. Las pandemias, entre otras situaciones de emergencia, producen un aumento en la violencia hacia niños y niñas.

¿Qué está cambiando?

La pandemia, el problema sanitario y las medidas de confinamiento han evidenciado las desigualdades del territorio y de la estructura social de la ciudad neoliberal. En este panorama oscuro y de sucesivas olas de contagios, están sucediendo cambios políticos, sociales, económicos y culturales. En esta línea, se ha reforzado la valoración del territorio y de los barrios como eje estructurador del sistema de salud primario y de la acción social y política. Ha resurgido el espíritu solidario olvidado por el discurso neoliberal individual y de lucro.

Descentralización política

Frente a la inoperancia de las acciones desde el nivel central, los alcaldes y alcaldesas, que conocen el territorio de sus municipios, han adquirido nueva relevancia. Ellos conocen y actúan a escala barrial, trabajan con un enfoque multiescalar, tomando en cuenta diferentes escalas territoriales: nacional, regional, de ciudad (metropolitana), comunal, barrial.

Desde un inicio de la pandemia, las autoridades municipales reaccionaron decretando el cierre de locales comerciales y *malls*, la suspensión de clases y el establecimiento de cordones sanitarios. Además, demandaron medidas de cuarentena y de información sobre la situación sanitaria local y realizaron medidas de prevención que respondían a las diversas situaciones de emergencia locales que surgían.[5] Estas acciones municipales mostraron la distancia o desconocimiento del gobierno central respecto de lo que ocurre en las ciudades en momentos de crisis, y dieron cuenta de la mayor flexibilidad de actuación y de conocimiento que tienen las autoridades locales frente a los problemas que afectan a las personas que residen en

5 Una comprobación de su mayor capacidad de respuesta se puede consultar en la página web de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM, 2020), donde se encuentra un informe sobre más de cien actividades diversas realizadas por las municipalidades en el primer mes de la pandemia.

sus comunas. En los municipios ha reaparecido *la ciudad* como el lugar de encuentro entre el gobierno y la ciudadanía.

La solidaridad: la multiplicación de los aportes personales

Las ollas comunes (comedores populares) forman parte de la memoria popular de redes de apoyo y preocupación entre vecinos, de solidaridad frente a la pobreza y hambre (Hardy, 1986). Durante el 2020, han estado de nuevo presentes como respuesta solidaria al aumento del desempleo, de la pobreza, y por la insuficiencia y carácter tardío de los apoyos del gobierno; entre ellos, Bono Covid, el Ingreso Familiar de Emergencia.

Se tiende a asociar los comedores populares con situaciones de pobreza en la periferia de la ciudad, pero la crisis económica de la pandemia cruzó también a sectores medios: han sido una respuesta extendida por todos los sectores medios y pobres de la ciudad (Fundación Vértice Urbano, 2020).

En un momento de paralización de la economía, las mujeres han asumido nuevamente en la ciudad las tareas gratuitas del cuidado. Lo hacen como respuesta al hambre, y como parte de un proceso de búsqueda de respuestas de los colectivos de discusión surgidos del estallido social (Bravo, 2020). Sin embargo, la respuesta inicial del gobierno al surgimiento de las ollas comunes fue aplicar control policial a estas iniciativas, calificándolas como faltas al confinamiento. Más tarde, a fines de junio de 2020, la Subsecretaría de Prevención del Delito dictó un protocolo que trataba a las ollas comunes desde una perspectiva delictual y no como respuesta a un problema social, el mismo que debe ser asumido por el Ministerio de Desarrollo y Familia (Hardy, 2020).

Teletrabajo y ventas en la vereda

Las respuestas al cierre de las actividades económicas durante un largo período del año 2020 han sido diferentes. Un sector de la economía ha adoptado diferentes formas de comercio digital. En este grupo se encuentran pequeñas empresas. También las tiendas de *retail* y supermercados, las que han combinado la oferta por internet y *delivery* (tipo Uber), reduciendo el número de trabajadores/as y la presencia directa de consumidores. Por

su parte, el gobierno, instituciones públicas, empresas, universidades, colegios han asumido la vía telemática. Pero, para los insolventes, las ferias libres y las veredas de diferentes áreas centrales de Santiago siguen siendo el lugar de una intensa actividad comercial, con la consiguiente aglomeración de comerciantes y compradores.

La fortaleza del sistema primario de salud

En la tradición del sistema de salud pública del país, durante años se dio mayor importancia al enfoque preventivo, a la atención primaria de salud pública en los barrios. En los últimos cuarenta años, si bien ha continuado esta preocupación, se ha dado mayor énfasis al enfoque hospitalario, acorde con la privatización de la atención de salud y construcción de clínicas privadas (Urriola, 2020). Pero, el proceso de vacunación masiva ha sido posible porque en las ciudades, y en todo el territorio del país, opera eficazmente un sistema primario de salud vinculado con los municipios y la comunidad.

Comentarios finales: constitución y pandemia

En marzo de 2020, la pregunta fue qué podría sobrevivir en una ciudad neoliberal a una pandemia mundial, qué sectores podrían resistir la aplicación de políticas neoliberales para contener una crisis sanitaria mundial.

Después de un año, ha sobrevivido:

a. **La vida política del país, de la ciudad**. A pesar del confinamiento y cuarentenas vinculados a la pandemia, el 25 de octubre se realizó el plebiscito a través del cual la ciudadanía aprobaría o rechazaría la redacción de una nueva Constitución. En Santiago, el voto por aprobar la elaboración de una nueva Constitución y, de esta manera, cambiar la actual heredada de la dictadura cívico militar, alcanzó cerca del 80 % del total. La vida política continuó, y este 11 de abril se preveía votar para elegir gobernadores, alcaldes, concejales y representantes a la asamblea constituyente. Pero estas elecciones fueron pospuestas por la llegada de la segunda ola de contagios.

b. **La ciudad como lugar de las políticas sociales**. Las autoridades locales han demostrado la importancia de la escala local en la aplicación de las políticas sociales. Expusieron que las medidas de confinamiento necesitaban estar acompañadas de apoyo económico para las personas y familias que perdían sus empleos, y sanitario para quienes viven en barrios vulnerables. Indicaron que era insuficiente e ineficaz aplicar políticas homogéneas, sectoriales, en barrios y personas heterogéneas, situación que conocían muy bien. También, que era necesaria una renta básica universal, no tan solo bonos; transparentar los datos sobre la pandemia y los contagios; entre muchos otros.
c. **Las expresiones colectivas de solidaridad, de cuidado, subsistencia**. Según señalamos, en gran parte de Santiago, y como siempre en los momentos de crisis, surgieron expresiones de solidaridad, tales como los comedores populares. Y esto sucede así porque en el ADN popular está grabado que "solo el pueblo salva al pueblo". En situaciones en que fue imposible cumplir con la política "quédate en casa", vecinas y vecinos organizaron medidas sanitarias y de cuidado colectivas, por pasajes, manzanas, campamentos, villas y barrios obreros.
d. **El sistema de atención primaria**. El tradicional sistema de atención primaria que ha prestado apoyo en los territorios vecinales durante la pandemia ha sido el instrumento central del éxito del programa de vacunación masiva. El sistema de salud demuestra que, sin una inserción en el territorio, las políticas públicas sanitarias no funcionan.
e. **Las protestas ante las violencias e injusticias del sistema neoliberal**. Después de casi cuatro meses de movilización popular por las avenidas y plazas de Santiago, desde octubre 2019 a marzo 2020, el confinamiento y las cuarentenas que vaciaron las calles no lograron apagar las protestas en contra de las injusticias (Rodríguez y Rodríguez, 2020). Ello ocurrió a pesar del uso de medidas sanitarias con un fin de control y disciplinamiento por parte del gobierno. Durante el año de pandemia, 'no se ha soltado la calle', en el marco del movimiento social que busca instaurar una nueva Constitución para Chile, más justa y solidaria.

Bibliografía

Asociación Chilena de Municipios (AChM). (2020). *Municipios de Chile implementan más de 100 iniciativas para combatir el COVID-19*. https://bit.ly/30M7RXS

Bellei, C., Ponce, T., Vielma, C. y Contreras, M. (2020). La fragilidad de la escuela pandémica. *Ciper Académico*. Santiago. https://bit.ly/39ELh8z

Carbonnel, A., Carrère, C., y Escobar, D. (2020). *Arriendo informal. Estación Central.* Santiago: Editorial Universidad de Santiago de Chile.

CfK Chile. (2019). *Estilos de vida de los grupos socioeconómicos de Chile*. https://bit.ly/3qKUXDT

CNN Chile (2020). *Crece la violencia de género en cuarentena: Llamados al fono de ayuda del Ministerio de la Mujer aumentan un 70 %*. https://bit.ly/3jy4Q4Q

Cociña, C. y Burgos, V. (2017) "Edificios súper densos en Estación Central: La normalización del descriterio". *Ciper Académico*. Santiago. https://bit.ly/3vrUlqs

Cooperativa.cl (2020). *Entrevista a E. Barozet, 'Socióloga aseguró que la gente que llamábamos clase media nunca lo fue*'. https://bit.ly/2EJRJ1t

diarioUchile (2020). *Entrevista a "Carlos Ruiz y crisis sanitaria: Tenemos una especie de Estado amputado"*. https://bit.ly/3lzahlR

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Unicef. (2020). *Coronavirus y violencia hacia la infancia* [declaración del representante de Unicef en Chile, Paolo Mefalopulos]. https://uni.cf/34TmLia

Fundación SOL. (2018). *Informe Mensual de Calidad del Empleo (MCE)* . https://bit.ly/34WfePT

Fundación Vivienda. (2020). *Vulnerabilidad social frente al COVID-19* . https://bit.ly/3vplZnX

Gobierno de Chile. (2020). *Plan Coronavirus. Instructivo para permisos de desplazamiento*. https://bit.ly/3eHlBv2

Gutiérrez, M. (2020). Estudio revela alzas superiores a 80% en superficie y habitantes de campamentos en la RM. *El Mercurio*, Economía y Negocios. bit.ly/3gJmWin

Hardy, C. (1986). *Hambre+Dignidad=Ollas Comunes*. Santiago: PET, Colección Experiencia populares.

Hardy, C. (2020). "Implementan protocolo para ollas comunes: buscar evitar aglomeraciones y bajar la movilidad". TVN 24 horas. https://bit.ly/31IjZdD

Herman, P. (2021). *Hasta ahora hay impunidad por los guetos verticales en Estación Central*. Fundación Defendamos la ciudad. https://bit.ly/3tjYYRu

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2020). Permisos de edificación. Base edificación 2019. https://bit.ly/3vrDgNn

Marín, V. (2020). "Mañalich, Hay un nivel de pobreza y hacinamiento (en la RM) del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía". *Emol*. https://bit.ly/38K6WM1

Márquez, T. (2020). "Alumnos que viven en San Ramón se suben a los techos a buscar señal para estudiar". *Araucanía Diario*. https://bit.ly/2GjoC5T

Ministerio de Salud (Minsal). (2020). *Presidente declara Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe en todo el territorio nacional*. https://bit.ly/3vpi5vj

Ministerio de Salud (Minsal). (2021). *106° informe epidemiológico COVID-19 e Informe semanal de defunciones por COVID-19. 28 de marzo 2021.* https://bit.ly/2QFxEz2

Monasterio, F. (2020). El perfil de los fallecidos por COVID-19 en Chile. *Pauta*. https://bit.ly/2EA28Nu

Narbona, K. (2020). *La crisis del trabajo detrás de la revuelta chilena*. Fundación SOL. https://fundacionsol.cl/blog/actualidad-1/post/la-crisis-del-trabajo-detras-de-la-revuelta-chilena-6660

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). *Violencia contra las mujeres y las niñas: la recopilación de datos en el contexto del covid-19*. https://bit.ly/3lhcO4t

Palacios, P. Silva G. y Vergara, F. (2020). Viviendas hacinadas y campamentos: dos rostros de la desigualdad frente al COVID-19. *Ciper Académico*. https://bit.ly/3hMxRt5.

Pravda, N. (2020). Chile: la cuarentena en los guetos verticales de Estación Central. *Correo de los Trabajadores.* https://bit.ly/2OWJiF2

Rodríguez Matta, P. y Zanetta, V. (2020). Apuntes de trabajo de campo: El mercado inmobiliario en la periferia norte del Gran Santiago. En R. Hidalgo, V. Alvarado, A. Paulsen-Espinoza y D. Santana (Eds.), *Vivienda y ciudad para todos: la utopía neoliberal en tensión,* pp. 166-194. Santiago: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Rodríguez, A.; Rodríguez, P. (2009). *Santiago, una ciudad neoliberal.* Quito: OLACCHI.

Rodríguez, A.; Rodríguez, P. (2020). La ciudad es la protesta. *Revista de Ciencias Sociales. Segunda época, (141)*37, pp. 141-163.

Rodríguez, A.; Rodríguez, P.; Salas, X. (2019). Cómo se pierde el valor de uso de la ciudad y de la vivienda: tendencias de edificación en Santiago, 1990-2011. En Fernando Carrión Mena, Manuel Dammert-Guardia (Eds.), *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, pp. 359-379. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Rodríguez, A. Rodríguez, P. y Godoy, M. (2018). De insolventes e indocumentados 'No puedes darte el lujo de vivir en la ciudad'. *Barómetro de Política y Equidad, 14*, pp. 195-215. Santiago: Ediciones SUR.

Rojas, L. (2017). "Ciudad Vertical: la 'nueva forma' de la precariedad habitacional comuna de Estación Central". *Revista 180*, (39), pp. 1-15. https://bit.ly/3tqaoTE

Senado (2020). *Aislamiento social y efectos en estudiantes: un 80% no cuenta con un lugar propicio para concentrarse*. https://bit.ly/3swWjnD

Sociedad de Geriatría y Gerontología de Chile. (2021). *Porque la edad no nos define*. https://www.socgeriatria.cl/site/

Techo (2021). *Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021. Informe ejecutivo.* Santiago. https://bit.ly/39maWCL

Trivelli, P. (2019). *Boletín de Mercado de Suelo Urbano en Santiago*. Santiago: Pablo Trivelli y Cía. Ltda.

Unicef (2020). *UNICEF alerta sobre altos índices de violencia intrafamiliar hacia los niños en Chile*. https://www.unicef.org/chile/comunicados-prensa/unicef-alerta-sobre-altos-%C3%ADndices-de-violencia-intrafamiliar-hacia-los-niños-en

Urriola, R. (2020). Aprendizaje de la pandemia en salud: pasar de un sistema para curar a un sistema para cuidar . *Barómetro de Política y Equidad, 17*, pp. 129-139. Santiago: Ediciones SUR.

Vergara, F., Encinas, F., Aguirre Núñez, C., Truffello, R., Correa, J. y Ladrón de Guevara, F. (2020). Ciudad y COVID-19: Desigualdad socio espacial y vulnerabilidad. *Ciper Académico*. Santiago. https://bit.ly/2Q64MzQ

Bogotá, el futuro incierto al fragor de la sindemia metropolitana

Óscar Alfonso Roa[1]

En este capítulo se discute la concurrencia en espacio y tiempo de dos de los fenómenos más acuciantes que afectan a las metrópolis latinoamericanas –la desigualdad y la segregación– y sus estragos socioespaciales. En la primera parte se expone una visión de la estructura de la metrópoli bogotana a partir del aprovechamiento del suelo para tres diferentes fines, exposición que será el telón de fondo para la exposición de las evidencias de la sindemia que se tratan en la segunda parte. La reflexión final gira en torno a los vínculos de la sindemia con la movilización ciudadana iniciada el 28 de abril y advierte sobre los costos humanos de su gestión represiva por parte del Estado colombiano.

La estructura urbana y la omisión urbanística estatal

Demostrar la existencia de equilibrio en los usos del suelo es uno de los fines principales de la obra de Fujita (1989, pp. 101-103), quien considera que éste se alcanza mediante procesos de optimización dinámica en los que entran en juego un conjunto de funciones de utilidad, cierto número de hogares y una curva de renta del suelo cuya principal propiedad es ser continuamente decreciente en el espacio urbano, a fin de que se preserve su relación inversa con las funciones del tamaño de los lotes. Esta visión de la estructura urbana ha sido cuestionada por erigirse sobre una visión

1 Doctor en Planeamiento Urbano y Regional. Economía espacial. Docente investigador de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: oscar.alfonso@uexternado.edu.co

naturalista del espacio urbano (Abramo, 2011, p. 113) resultante de la disyuntiva en la elección residencial entre los costos de transporte al Distrito Central de Negocios y la compensación inmanente de variaciones en la renta del suelo. Además de naturalista, Jaramillo (2009, p. 174) considera que es una versión ingenua la que, de manera complementaria, introduce las externalidades positivas de las dotaciones del entorno como elementos formadores de los precios de los activos inmobiliarios.

Para Abramo (2011, p. 114) la estructura urbana debe ser entendida desde la perspectiva de una simbiosis entre hogares similares en tanto tipos y recursos, relación que se materializa en la búsqueda de externalidades de vecindario, mientras que para Jaramillo (2009, p. 165) la connotación social de ciertos vecindarios permite que los propietarios jurídicos del suelo exijan el pago de ciertas sumas que forman la renta de segregación de la vivienda.

De manera semejante a lo que ha ocurrido en otras metrópolis continentales latinoamericanas, quienes no gozan de la solvencia monetaria para cubrir esos pagos sufren la segregación residencial consistente en el confinamiento en los vecindarios que no detentan tales connotaciones sociales: los vecindarios populares. Lo popular es el par dialéctico de lo elitista o de clase alta, y no alude a su renombre mediático pues, si fuera así, se denominaría afamado o célebre. En relación con los sujetos populares cuya existencia está signada por la pobreza y la dominación, Baño (2004, p. 40) precisa que "esta condición hace referencia a una relación social de carácter conflictivo y es precisamente el tipo de conflicto el que determina significativas categorías sociales".

La diferencia entre tales metrópolis se halla en la magnitud de los estragos socioeconómicos de la segregación residencial, que es correlativa a la omisión estatal para realizar la intervención urbanística inmanente a su órbita funcional. Tal omisión ha alentado conductas oportunistas de agentes interesados en ratificar un orden urbanístico que ha quedado grabado en la estructura urbana. El cálculo del aprovechamiento del suelo en la producción del espacio edificado que, a su vez, es necesario distinguir por sus destinos para usos residenciales, económicos –comercio, servicios e industria– y dotacionales e institucionales, es útil para descifrar parcialmente la estructura urbana. Para una visión más comprehensiva, se propone ex-

plicar las diferencias en las densidades poblacionales en relación con las densidades materiales que traslucen los índices de aprovechamiento.

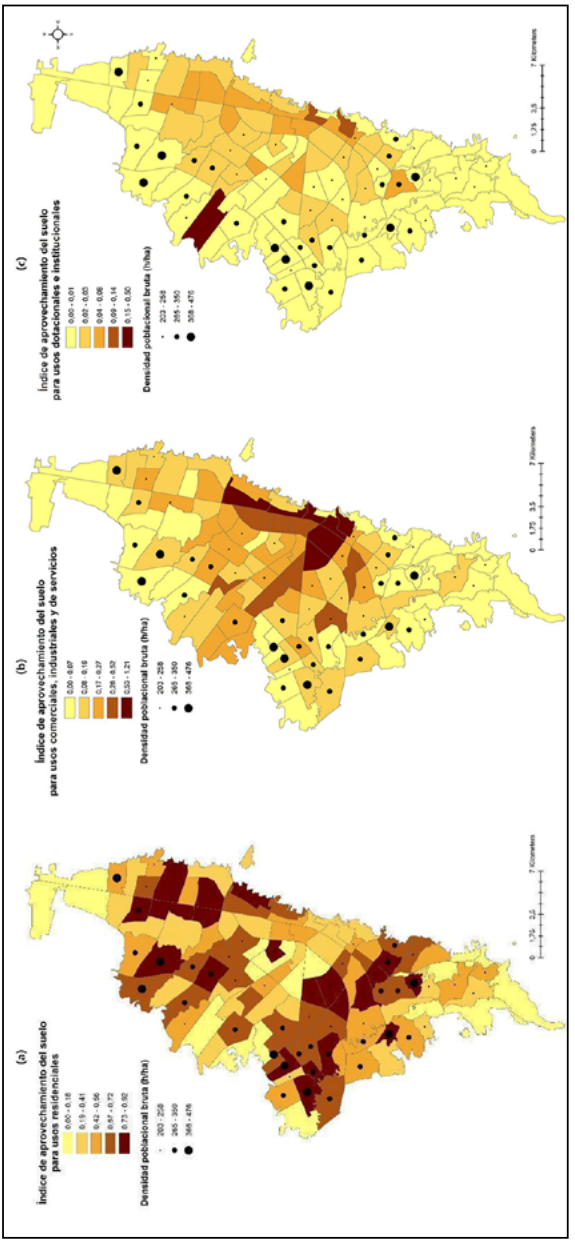
Las clases sociales altas pagan la renta de segregación. Como el crecimiento vegetativo de la población de los sectores populares es superior al de las demás clases sociales las que, de hecho, experimentan los índices de envejecimiento más elevados de la ciudad, la densidad poblacional se reproduce e incrementa con mayor velocidad, fenómeno acicateado por el saldo positivo del desplazamiento forzado que se reafirma a medida que se prolonga el conflicto interno armado en Colombia y la crisis económica en los países vecinos.

En la figura 1 se representan las densidades poblacionales superiores al promedio de la ciudad, en relación con el aprovechamiento del suelo para los tres destinos. Mientras que en los vecindarios de las clases altas la densidad poblacional oscila entre 89 y 120 hab./km2, en los vecindarios populares ese rango va de 203 a 476 hab./km^2.

El aprovechamiento del suelo para usos residenciales no tiene patrones espaciales verificables con instrumentos geoestadísticos y, sin embargo, la figura 1(a) muestra cómo aprovechamientos relativamente elevados no acogen de manera uniforme a la población residente, sino que, por el contrario, hay vecindarios del centro hacia el norte con muy bajas densidades poblacionales. Es allí en donde se paga renta de segregación de la vivienda, fenómeno asociado a la elongación de los tiempos de vacancia de activos residenciales para el alquiler y para la venta, así como al signo negativo de la migración neta especialmente de hogares de ingresos medios.

Productores de activos inmobiliarios para alojar actividades terciarias superiores y locales para comercios en los vecindarios de esas familias pudientes, conocen muy bien que la connotación social no funciona *per se*, sino que, como cualquier otro simbolismo, requiere de complementos materiales y proximidades cualificadas, lo que se deduce de comparar las figuras 1(a) y 1(b); por tanto, otras rentas, especialmente la diferencial de comercio, se capitalizan e incrementan los precios del suelo llegando en ocasiones a sustituir usos residenciales por comerciales.

Figura 1. La estructura urbana a la luz del aprovechamiento del suelo y las densidades poblacionales más altas, Bogotá al 2020



Fuente: Elaborados con base en registros predio a predio de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

La concentración de los equipamientos para usos dotacionales e institucionales en los vecindarios que se capta en la figura 1(c) es discernible a pesar de la notable diferencia de la unidad de planeamiento zonal del Aeropuerto Eldorado que, de hecho, es tratada como dotacional especial en el ordenamiento bogotano. Esa concentración es evidencia de la omisión estatal en su órbita funcional proveedora de bienes públicos de salud, educación, administración pública, justicia y esparcimiento en vista de que el aprovechamiento para estos fines ha apalancado la connotación social positiva de los más pudientes y, de manera coetánea, a estigmatizar los vecindarios populares debido a sus carencias.

La renta del suelo urbano se erige como una poderosa barrera para la organización de una estructura urbana igualitaria y, al calor de una distribución desigual del ingreso y la riqueza, realimenta positivamente el confinamiento al punto que la densidad poblacional urbana diverge en rangos cuya amplitud es atribuible a la omisión urbanística estatal.

Desigualdad y segregación, la sindemia metropolitana perenne

La desigualdad y la segregación socioespacial son fenómenos cuyas particularidades y diferencias son susceptibles de esclarecer en términos teóricos y conceptuales. Otro tanto ocurre con la pobreza. Cada uno tiene sus determinantes característicos y sus componentes internos y, sin embargo, tienen un rasgo en común que consiste en que generalmente afectan a los mismos grupos poblacionales de manera simultánea.

Las medidas de desigualdad socioespacial y de segregación residencial que se explican a continuación están correlacionadas al decir del coeficiente de 0,7509, a pesar de no contar la misma historia, esto es, de no haber evidencias de multicolinealidad; es decir, son una sindemia puesto que son males sociales que convergen y se retroalimentan en tiempo y lugar ocasionando la exclusión material y simbólica de los sectores populares.

Desigualdad socioespacial

La desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza es inmanente a la economía de mercado, pero sus consecuencias sociales más profundas tales como la exclusión de los beneficios del desarrollo de amplios contingentes de población son más evidentes en las sociedades con instituciones débiles. La progresividad como regla de la intervención pública es una poderosa institución que corrige las desigualdades distributivas y en el acceso a los bienes y servicios de la órbita funcional del Estado y, por ello, las sociedades que la adoptan padecen menos conflictos sociales que las que no la practican.

La dimensión socioespacial de la desigualdad no es aleatoria. Ella se imbrica en la estructura urbana y se reproduce en conglomerados de tipos semejantes de hogares en cuanto a sus recursos materiales, interacciones cotidianas y acceso a bienes públicos. Las libertades son diferenciales dependiendo del conglomerado al que se pertenezca, pero también lo son las probabilidades de contraer enfermedades, así como de ser objeto de exclusiones reales y simbólicas, fenómeno enraizado en una sociedad fragmentada en la que la mayoría de sus miembros optan por la gestión de su bienestar y supervivencia de manera aislada (Wilkinson y Pickett, 2010).

Esta idea de la desigualdad se sintetiza en el Índice de Desigualdad Urbana para la Prevención del Contagio (IDUPC) que se compone de cuatro dominios y diez variables seleccionadas con criterios de representatividad estadística, y que se estima mediante el método de componentes principales. Debido a la baja densidad residencial se excluyeron del cálculo las unidades de planeamiento zonal de Eldorado y de Guaymaral, la primera por ser de carácter dotacional espacial y la segunda por contener activos ambientales protegidos.

El IDUPC es una combinación lineal de la predicción realizada con base en los parámetros de la primera y segunda componentes, ponderada con el porcentaje acumulado de la varianza de cada componente sobre la varianza total –ver tabla 1– . El resultado superó la prueba de esfericidad de Bartlett con un elevado rango de confianza (chi2(45) = 777.04, Prob>chi2 = 0.0000) y, además, de adecuación muestral de Kaiser–Meyer–Olkin con un resultado global meritorio (kmo = 0,8536) y una prueba complementaria, la del análisis paralelo.

Tabla 1. Dominios, variables y estadísticos del Índice de Desigualdad Urbana para la Prevención del Contagio –IDUPC– en Bogotá, 2020

Dominio	Variable	KMO	Primera Componente	Segunda Componente
Urbanístico / habitacional	Densidad poblacional bruta	0,6915	0,1762	0,5830
	Área habitacional per cápita	0,8735	0,3432	0,1129
	Consumo de agua per cápita	0,8550	0,2785	0,2230
Laboral / distributivo	Tasa de desempleo	0,8962	0,3725	-0,2328
	Tasa de informalidad laboral	0,8812	0,3436	-0,2246
	Porcentaje de hogares en los primeros dos deciles de la distribución del ingreso	0,8617	0,3849	-0,2072
Movilidad cotidiana	Tasa de motorización	0,9064	0,3621	-0,1335
	Tiempo al trabajo en los dos sentidos	0,8571	0,3140	0,0931
Demoeconómico / salud	Población menor de 49 años	0,8859	0,3659	0,0343
	Población afectada por enfermedad respiratoria crónica	0,4947	0,0717	0,6499
Global		0,8536		
Porcentaje acumulado de la varianza de cada componente sobre la varianza total			0,5328	0,7034

Fuente: Elaborado con base en registros de la Encuesta Multipropósito 2017 y proyecciones poblacionales del DANE y la Alcaldía Mayor de Bogotá, Encuesta de Movilidad 2019, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Los valores más elevados del IDUPC lo experimentan los residentes de los vecindarios populares de El Rincón, Tibabuyes, Bosa Occidental, Bosa Central, Patio Bonito, Timiza, Lucero, Alfonso López, Calandaima y Kennedy Central, entre otros –ver figura 2(a)–. Los efectos locales de la desigualdad se estimaron mediante regresiones geográficamente ponderadas en las que los índices de aprovechamiento del suelo para usos residenciales y económicos (industria, comercio y servicios), calculados como el cociente resultante de dividir el espacio construido para estos fines sobre el área bruta de cada unidad de planeamiento zonal a la que denominamos vecindario, así como el número de desplazamientos cotidianos que se valen del transporte colectivo, formal e informal, sirvieron como covariables explica-

tiva al IDUPC, y en la que la variable dependiente fue el número de casos positivos por COVID-19 al 21 de abril de 2021 en la primera regresión y las defunciones por la misma causa en la segunda.

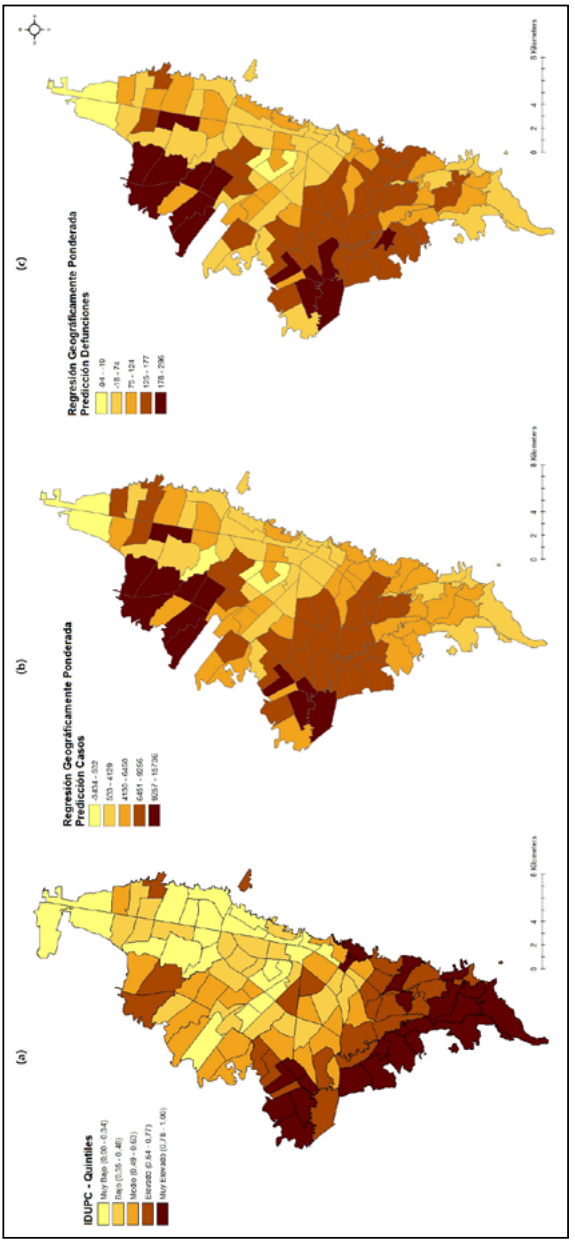
En el primer caso las estimaciones indican que esas variables explican el 91,1 % de los casos positivos y predicen que es en esos vecindarios populares en los que se esperan más casos positivos los que oscilarán entre 14.031 y 20.212 por año –ver figura 2(b)–. En el caso de las defunciones explican el 88,7 % y los contagios que tendrán desenlaces fatales en un rango que irá entre 220 y 373 defunciones –ver figura 2(b)–. Las tasas de letalidad oscilarán entre 16 y 18 defunciones por cada 1.000 casos positivos y tenderán a incrementarse a medida que se agudice la desigualdad socioespacial. El modelo predice que Bosa Central, El Rincón, Tibabuyes y Castilla experimentarán el mayor número de casos positivos –ver figura 2(b)–y que en Bosa Central, Bosa Occidental, El Rincón, Tibabuyes, Lucero y Venecia ocurrirá el mayor número de defunciones –ver figura 2(c)–.

Segregación residencial

En el estudio de la producción científica sobre la segregación residencial se destaca el interés por dos cuestiones, a veces tratadas conjuntamente o, como ocurre en la mayoría de los casos, con ciertos énfasis por separado: su conceptualización y su medición.

La investigación sobre la heterogeneidad social entre los vecindarios de Tijuana y la relativa homogeneidad al interior de ellos condujo a Alegría (1994, p. 411) a concluir que "la diferenciación social se materializa en la praxis de la disputa por los recursos urbanos entre los residentes de la ciudad", de manera que la morfología social, tal como la conceptualizaron Kaztman y Retamoso (2006), se configura en un marco de disputa mercantil e institucional por los recursos urbanos. Del estudio de Domínguez (2017, p. 160) se colige que la segregación residencial es un fenómeno en el que se superponen y entremezclan rasgos socioeconómicos asociados al nivel educativo, demográficos vinculados con el sexo y el ciclo vital, migratorios de escala nacional o internacional, y étnicos que vincula al reconocimiento como indígena, también asimilables a la raza.

Figura 2. Desigualdad socioespacial y predicciones del COVID-19, Bogotá al 2021



Fuente: Elaborados con base en registros de la Encuesta Multipropósito 2017 y proyecciones poblacionales del DANE y la Alcaldía Mayor de Bogotá, Encuesta de Movilidad 2019, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y estadísticas de casos positivos y defunciones por COVID-19 de la Subsecretaría de Salud Pública, Secretaría de Salud de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Préteceille (2006) sostiene que la autosegregación de las personas que ocupan las categorías ocupacionales superiores de París son las beneficiarias y motores de la segregación residencial, mientras que los obreros son el grupo social que más la padece. Empleando como fuente las estadísticas de las categorías ocupacionales de la población activa, establece que "el índice de segregación de una categoría *x* es el índice de disimilaridad entre esa categoría y el conjunto de las demás, o, por aproximación, el total de la población considerada" (Préteceille, 2006, p. 91). El Índice de Disimilaridad entre dos categorías ocupacionales *x* e *y* por unidad espacial *i* se calcula cómo:

$$D(x,y) = \frac{1}{2}\sum_{i=1}^{i=n} \left|\frac{x_i}{X} - \frac{y_i}{Y}\right| \quad (1)$$

Arbeláez (2017) analizó ésta y otras medidas concernientes como el coeficiente de Localización, el Índice de Disimilitud Multigrupo y el Índice de Interacción a fin de estudiar la autosegregación entre patronos y empleadores, la flexibilización laboral y la precarización del trabajo como explicaciones a cambios en la segregación en la zona metropolitana Bogotá.

La medición de la segregación socioespacial está condicionada por los registros estadísticos disponibles, por su periodicidad y por la escala espacial empleada para los diseños muestrales. En la tabla 2 se consignan los criterios empleados para la identificación de las tres clases sociales a partir de las posiciones ocupacionales, controladas por los niveles de formación alcanzados por las personas, variables disponibles a la escala de Unidad de Planeamiento Zonal desde 2017, que es la que se está asimilando al vecindario.

Las medidas de la segregación aludidas son de aceptación general al decir de su regular empleo en las publicaciones académicas. Sin embargo, plantean obstáculos para la realización de una pedagogía para públicos menos cualificados. Esta es la principal razón por la que se propone una medida sintética para medir el confinamiento de las clases sociales, sus proximidades e interacciones:

$$ICP_i = \frac{\frac{p_i}{(m_i+a_i)}}{\frac{P}{(M+A)}} \quad (2)$$

Dónde ICP_i es el Índice de Confinamiento de los sectores populares en el vecindario i, p es el número de hogares pertenecientes a los sectores populares en cada vecindario o Unidad de Planeamiento Zonal, m los hogares de la clase media y a de la clase alta. Por su parte, las mismas letras en mayúsculas en el denominador corresponden al total de hogares de las mismas clases sociales de la ciudad. Adviértase que transpondiendo ordenadamente las letras asignadas de cada clase social se calcula su índice.

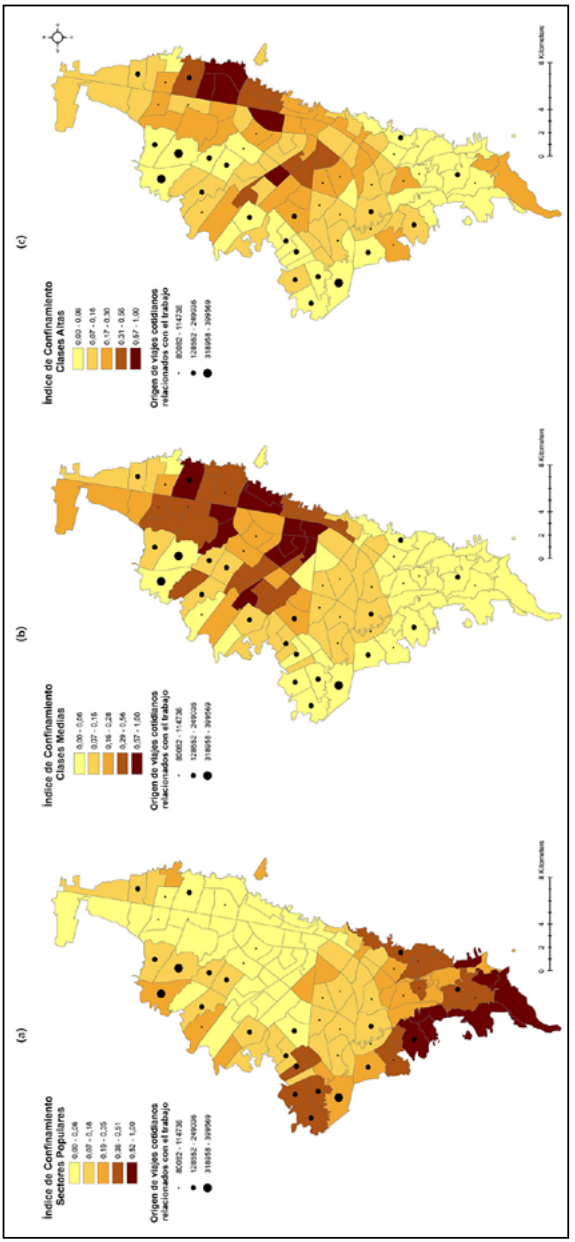
Tabla 2. Clases sociales a partir de las posiciones ocupacionales y el nivel de formación alcanzado

Clases	Posiciones ocupacionales y nivel de formación
Populares	- Asalariados de la industria, el gobierno y los servicios privados, y del sector agropecuario que no han superado la formación media; - Trabajadores independientes que explotan un oficio; - Trabajadores dedicados a los oficios domésticos; y, - Jornaleros y peones vinculados al sector agropecuario y minero.
Medias	- Asalariados que han concluido un grado superior a la educación media; - Trabajadores independientes que derivan su ingreso de una profesión; y, - Campesinado propietario o profesionales vinculados al sector agropecuario como arrendadores.
Altas	- Patronos o empleadores sin importar el nivel educativo alcanzado

Fuente: Elaborado con base en registros de la Encuesta Multipropósito 2017 del DANE y la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Los resultados de la figura 3 son casi una réplica de las figuras 2(b) y 2(c) de la estructura urbana de la figura 3(a) de la desigualdad que explican, en el primer caso, qué las clases populares han sido perjudicadas con la omisión urbanística estatal, mientras que las clases medias y altas gozan de los aprovechamientos económicos, dotacionales e institucionales más elevados y, en el segundo caso, que la desigualdad y la segregación de las clases populares cohabitan en los mismos vecindarios: es una sindemia metropolitana.

Figura 3. Confinamiento por clases y movilidad cotidiana por motivos laborales, Bogotá 2017-2019



Fuente: Elaborados con base en registros de la Encuesta Multipropósito 2017 y proyecciones poblacionales del DANE y la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Encuesta de Movilidad 2019.

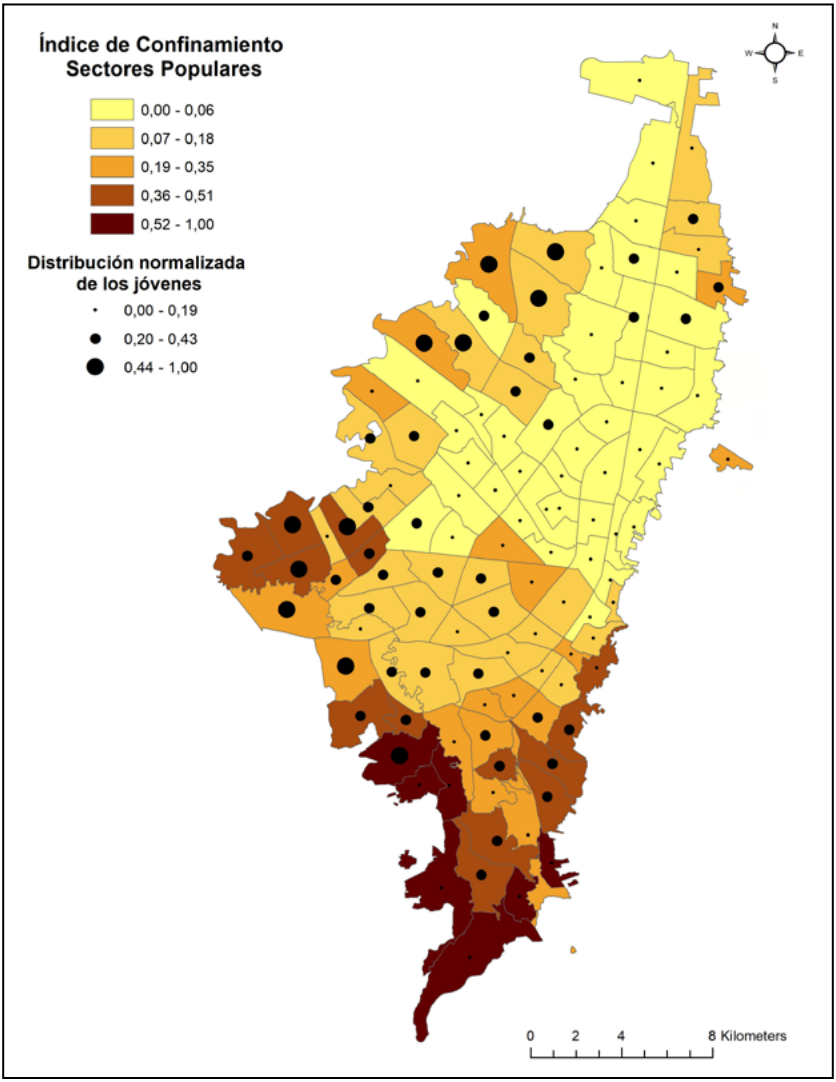
Uno de los estragos socioeconómicos de la segregación es el gravamen a la movilidad cotidiana que pagan los sectores populares y que se expresa en principio en los excesos de demanda de viajes por motivos laborales de las clases populares, tanto de los ocupados como de los que buscan un puesto de trabajo –ver figura 3(a)–, en relación con el origen de los desplazamientos cotidianos de las clases medias y altas –ver figuras 3(b) y 3(c)–. Otras expresiones de ese gravamen son los tiempos excesivos de viajes de ida y regreso que prolongan la jornada de trabajo, la exposición a la inseguridad en el transporte colectivo y el incremento de la probabilidad de contagio del COVID-19 por aerosoles suspendidos en los buses del sistema.

Reflexiones finales: sindemia metropolitana y el derecho a la protesta

Además de que no es aleatoria, la sindemia metropolitana no es inocua pues ha ocasionado estragos individuales y colectivos, algunos de los cuales, tales como el contagio y las defunciones por el COVID-19, han sido descritos someramente en este capítulo. Los umbrales de la tolerancia a la omisión estatal para enfrentarla se rebasaron y motivaron el paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021.

En el marco de la visita de la CIDH-OEA (2021) para verificar el respeto al derecho humano a la protesta, el Estado colombiano reportó 21 defunciones mientras que los observatorios ciudadanos contabilizan al menos 84 homicidios con una elevada participación de la fuerza pública, 1.113 civiles lesionados, 18 con lesiones oculares según el gobierno, mientras que los observatorios documentaron 4.687 casos de violencia policial al menos 84 con lesiones oculares, y 25 casos de violencia sexual a hombres y mujeres que fueron ocasionados por la policía. Al respecto Gutiérrez (24 de septiembre de 2021) advierte que es "muy difícil encontrar a alguien que haya ofrecido más protección a los perpetradores estatales que Duque".

Figura 4. Confinamiento de los sectores populares y lugar de residencia de los jóvenes, Bogotá 2017-2021



Los jóvenes han emergido como protagonistas de las movilizaciones y protestas ciudadanas. La *Primera Línea* ha ganado tanta connotación política que la sitúan como una poderosa fuerza electoral en las próximas elecciones, pero también ha sido objeto de la estigmatización ciudadana que la señala como núcleo de vandalismo. La cuestión es si tal acusación es generalizable y si tal movilización ocurre sin justificación evidente. La respuesta es que son uno de los grupos sociales que, al analizar la figura 4, padecen la sindemia metropolitana: son 2.5 millones de personas entre 10 y 29 años, el 32,3 % de la población en 2020 que en su mayoría nacen, se reproducen y mueren en la sindemia.

¿El futuro de Bogotá? Instrumentos de intervención estatal como el Plan de Ordenamiento Territorial que comienzan a discutirse y cuya vigencia se prolongará hasta el 2035, no incorporan ni la desigualdad ni la segregación y, en cambio, colocan énfasis en la renovación urbana en zonas de alta valorización del capital inmobiliario. Una nueva metodología de estratificación socioeconómica penalizará la superación de la pobreza monetaria de los hogares de los vecindarios populares. La reglamentación de la Región Metropolitana omitirá la intervención estatal que evite los negocios ilícitos sobre ek suelo urbano de expansión. Es decir, todo puede empeorar.

Bibliografía

Abramo, P. (2011). La ciudad caleidoscópica: Coordinación espacial y convención urbana, una perspectiva heterodoxa para la economía urbana. *Colección Economía Institucional Urbana, 4*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Alegría, T. (1994). Segregación socioespacial urbana. El ejemplo de Tijuana. Estudios Demográficos y Urbanos, 9(2 (26)), 411–428. http://www.jstor.org/stable/40314751

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2021). *Balance Distrito Capital del Paro Nacional.* https://bogota.gov.co/sites/default/files/inline-files/bogota-balance-paro-nacional-cidh.pdf

Arbeláez, G. (2017). Mutaciones socioespaciales en la segregación laboral en la zona metropolitana. En *Bogotá en la encrucijada del desorden: estructuras*

socioespaciales y gobernabilidad metropolitana. Colección Economía Institucional Urban, n.o 13. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Baño, R. (2004). Los sectores populares y la política: una reflexión socio-histórica. En *Política*, *43*. Santiago de Chile, Universidad de Chile. https://www.redalyc.org/pdf/645/64504303.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Organización de Estados Americanos (CIDH-OEA). (2021). *Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf.

Domínguez A. M. (2017). Las dimensiones espaciales de la segregación residencial en la ciudad de Mérida, Yucatán, a principios del siglo XXI. En *Península*, 12(1), 147-188. http://www.scielo.org.mx/pdf/peni/v12n1/1870-5766-peni-12-01-00147.pdf.

Fujita, M. (1989). *Urban economic theory: Lan use and city size*. New York: Cambridge University Press.

Gutiérrez S., F. Doble contabilidad. (24 de septiembre de 2021). https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/francisco-gutierrez-sanin/doble-contabilidad/

Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Colección CEDE 50 Años*. Bogotá: Facultad de Economía – CEDE, Universidad de los Andes.

Kaztman, R. y A. Retamoso. (2006). Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa. En *Documento de Trabajo del IPES, Monitor Social de Uruguay*, #7. Facultad de Ciencias – Universidad Católica del Uruguay. https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/dcsp/seg_residencial_montevideo.pdf.

Préteceille, E. (2006). La ségrégation sociale a-t-elle augmenté? La métropole parisienne entre polarisation et mixité. *Sociétés Contemporaines*, *62*, 69-93. 10.3917/soco.062.0069

Wilkinson, R. y K. Pickett. (2010). *The Spirit Level, Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York: Bloomsbury Press.

Montevideo, memoria y futuro

Mariano Arana[1] y Salvador Schelotto[2]

El siguiente texto es una versión revisada y editada de las intervenciones iniciales del diálogo que mantuvimos Mariano Arana y Salvador Schelotto "a dos voces", con Fernando Carrión. Se optó por mantener ese talante coloquial del "conversatorio", con apego al guión de las intervenciones que abrieron la conversación mantenida, de manera de guardar la mayor fidelidad a su contenido. Si bien es evidente, cabe señalar el compromiso directo que ambos autores mantenemos para con los temas y problemas que se abordan en el trabajo, por lo que éste debe ser considerado como una expresión tanto de un conocimiento directo de esas realidades como de nuestras propias posiciones y opiniones ante ellas.

Intervención de Mariano Arana

En el siglo VI d. C. Isidoro de Sevilla señalaba la distinción, por cierto inexistente en el idioma castellano, entre el término latino urbs, que designa la fábrica material de la ciudad, en tanto que civitas refiere no sólo a sus piedras, sino, además, a sus habitantes.

Así, la barriada bonaerense de Pompeya, una barriada muy popular, es ciudad, mientras que la Pompeya itálica, soterrada por aquella enorme erupción del Vesubio, es sólo arqueología (¡pero qué maravillosa arqueología!).

1 Arquitecto y político uruguayo, ejerció como intendente de Montevideo en 1994-2005.
2 Arquitecto y docente de la Universidad de la República de Uruguay.

Recordamos, además, como siempre sostenemos, que la ciudad es una y al mismo tiempo múltiple, y por otra parte, la ciudad es permanencia y cambio, pasado y proyecto, testimonio y profecía. Y su proceso histórico está condicionado por su enclave geográfico, y por sus condicionantes económicas, políticas, culturales y sociales. De ese modo, el Montevideo originario del siglo XVIII se convirtió, de enclave amurallado, en un poblado comerciante y portuario, compitiendo, incluso con ventaja, con el puerto de Buenos Aires.

En ambos márgenes del Plata se incrementó la población con la significativa inmigración, fundamentalmente europea. Y los sectores más dinámicos demandaron poco a poco edificaciones más sólidas, más confortables y, sobre todo, para muchos de ellos, de creciente prestigio, diferenciándose de los primeros afincamientos que albergaron a los pobladores más debilitados y marginales.

Un plano hecho a mano, que reconstruye ese recinto amurallado, dibujado por un estudioso como lo era Carlos Menck Freire, representa la imagen teóricamente aérea que este hombre era capaz de restituir y dibujar el contorno de todo el enclave amurallado del Montevideo de la colonia, que se fue poco a poco poblando. Allí se ve al fondo la presencia del Río de la Plata hacia el oeste, que forma la Bahía y el Cerro de Montevideo que al parecer dio motivo para que el nombre de la ciudad llevara su característica.

Ya en la República, comienzan tempranamente en la segunda mitad del siglo XIX las especulaciones inmobiliarias en esta ciudad, con propuestas urbanas inspiradas en las más prestigiosas urbes europeas.

En particular podemos hablar de los planos que comenzaron a generarse y que dieron lugar a las primeras transformaciones modernizadoras, como lo fue el "Plan Maillart", propuesta que se basaba en gran medida en la conexión de centros neurálgicos de la ciudad existente con grandes avenidas que la jerarquizaban e interconectaban.

También es pertinente señalar que ya hacia comienzos del siglo XX hubo algunas de las propuestas de planes urbanos a través de concursos internacionales, como el "Concurso de las Avenidas" de 1911.

También, hacia 1930, una fecha significativa, porque es el "Centenario" de la aprobación de la primera Constitución nacional se registra un hito,

con la primera propuesta del "Plan Regulador" para la ciudad. Elaborada en un grupo que reúne a profesores y técnicos de gran jerarquía, encabezado fundamentalmente por un profesor muy destacado de la Facultad de Arquitectura de Montevideo, como lo fue el profesor y arquitecto Mauricio Cravotto. Curiosamente, ese trabajo fue promovido y financiado por empresarios privados uruguayos.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que ya desde el último tercio del siglo XIX hubo aportes muy significativos de otros arquitectos europeos, particularmente franceses, además de Maillart, como Edouard André y también gente que trabajó fundamentalmente con la especulación inmobiliaria, viniendo de su tierra natal, como es el caso, desde Barcelona, de Emilio Reus, un destacado empresario, quien llegó a hacer dos barrios en forma simultánea, uno de 100 habitaciones, hacia el sur de la ciudad de Montevideo y otro más al centro-norte de 500.

Créanme que cuando yo estuve de ministro de Vivienda, hacer 600 viviendas simultáneamente, todas juntas, era una tarea prácticamente imposible. Claro está que esta gente sacaba el dinero de su propio bolsillo y sabido es que en la democracia hay que observar procedimientos y normas estrictas para asegurar que la corrupción esté lejos de cualquier tentación de todos nosotros.

De esta manera, avanzando el siglo XX se generó una arquitectura soberbia, que el Uruguay y particularmente Montevideo ha conseguido tener, como el caso del edificio del Instituto de Higiene, que es una de las más preciosas obras contemporáneas, modernas que tiene el país desde 1930, que un arquitecto, Carlos Surraco, gana el concurso para el Hospital de Clínicas, que es una mole, y otras obras que mejoraron mucho toda la imagen y la calidad cultural, arquitectónicamente hablando.

Así como también es ejemplo de ello el Estadio Centenario, que en pocos meses llegó a realizarse en el año 1930, con ocasión del primer campeonato mundial de fútbol.

Tenemos que tener en cuenta también la creación de parques, y todo lo que tiene que ver con la expansión hacia el este costero. Que en la ciudad de Montevideo es un lujo desde el punto de vista geográfico, de paseos, en materia de calidades urbanas y humanas y de esparcimiento para toda la ciudadanía.

Por eso cuando hablamos del borde costero de la ciudad, desde la península, desde las primeras líneas de lo que llamamos la "Rambla" costanera (paseo costero), una obra absolutamente fenomenal, cuya construcción demoró, para aquella época, y con las tecnologías existentes, veinte y poco de años, de 1923 a 1945 aproximadamente.

Con la dinamización turística que ello generó. Y también el sentirse orgullosos de una ciudad que comenzaba no únicamente a crecer en población, sino que también comenzaba a crecer en calidad urbana. En esa costa, en esa nueva "Rambla" cuya construcción implicó demoler cientos de construcciones viejas y precarias, mal mantenidas, se complementó con la parte enjardinada y sectores de tierra ganada al Río de la Plata. Una de las obras más caracterizadoras de la ciudad de Montevideo. Orgullo para nosotros y para los que nos precedieron.

En la playa de Pocitos, la segunda gran playa hacia el este, se puede ver en imágenes históricas, las primeras dos construcciones en altura. Ambos edificios de 1929 y 1930, uno de ellos de características Art Déco, con detalles decorativos en su fachada de tipo naval, que simulan proas y aún hasta "salvavidas" en plena fachada realizados con cemento portland y arena. Entre 1940 y 1960, las restantes construcciones, originalmente de tipo chalet, fueron sustituidas por edificios en altura que no configuran grandes obras de arquitectura, como lo fueron en sus orígenes.

Avanzando en el tiempo, luego de un período de dictadura y reconquistada la democracia, desde 1985, y en particular desde 1990, la nueva situación nos permitió, trabajado siempre en equipo, impulsar algunas grandes obras y transformaciones, desde la Intendencia de Montevideo.

Un ejemplo de ello es el "Parque Lineal del Arroyo Miguelete", que acompaña a un curso de agua con una sinuosidad en su trazado, con un trayecto que atraviesa transversalmente a la ciudad, desde 10 km de la Bahía hasta su desembocadura en ella. Mejorando en infraestructura, particularmente el saneamiento y tratando de darle alternativas a las viviendas precarias e indecorosas que se habían concentrado en sus bordes y que de apoco se fueron sustituyendo por viviendas dignas, de acotado costo, pero de dignidad superior. Una obra de importante volumen de inversión que insumió varias décadas para su concreción.

Por otra parte, al mismo tiempo hubo transformaciones en otras zonas más mediterráneas de la ciudad, no demasiado alejadas, pero mediterráneas. Una preciosa obra es la recuperación del edificio del Mercado llamado antes "Agrícola" que data de principios del siglo XX y su entorno, cuya recuperación, poco a poco, fue más allá de un edificio que como Monumento Histórico, verdaderamente señalable, fue recuperado por técnicos de gran valía de la Intendencia.

Se pudo ir generando, gracias a la transformación del Mercado, con suelo propiedad de la Intendencia, oportunidades para la población, a través de generar más y más viviendas, fundamentalmente para sectores medios y medios bajos. Algunas de estas obras que se construyeron junto a un espacio abierto debidamente acondicionado, en forma cooperativa.

La ciudad de Montevideo se expandió de forma notable en el siglo XX. En la zona geográficamente central de la ciudad, y estamos hablando de 1937, se levantó un edificio singularísimo, en un lugar que era campo.

Ese lugar original del Mercado Modelo que era un campo rústico en los años 30, se ha rodeado posteriormente de un amanzanamiento bastante apretado. Y se ha jerarquizado con una serie de construcciones cercanas.

Ahora vemos cómo se ha producido una transformación de ese viejo mercado del 1937, para su reconversión en otro emplazamiento, en un nuevo proyecto culminado y obra ya habilitada para eluso, que se denomina la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM), una obra que se hizo toda ella por parte de la Intendencia de Montevideo a costos importantísimos, que permitió construir unos pabellones impecables con grandes facilidades para que los productores rurales puedan beneficiarse de esas instalaciones impecables y modernas.

Y en esas instalaciones se pensó para complementar, ya que se hace ese traslado a la nueva UAM, dejando liberados en el entorno el viejo Mercado Modelo, un importante edificio y unas 6 hectáreas de suelo pertenecientes al sector público y que se suman a otras tantas, entre 4 y 6 hectáreas de suelo en manos de privados que se quiere sumar a la transformación futura de esa zona.

Entonces se llamó desde la Intendencia de Montevideo a un concurso internacional de ideas urbanísticas que como resultado planteó una visión que implicaba mantener una idea al mismo tiempo de contemporaneidad

y avance hacia el futuro, que conjugue lo nuevo con el respeto uy el mantenimiento de testimonios del pasado que ha llevado a que esa zona durante muchas décadas sea lo que hoy es.

Por otra parte, y en un lugar muy próximo al emplazamiento del viejo Mercado Modelo, y también por concurso, se ha hecho un enorme y exitoso esfuerzo para construir el complejo multifuncional, que se llama "ANTEL Arena", realizado por la compañía pública de telefonía, las comunicaciones y la tecnología. Se trata de una obra adjudicada por concurso, que ha tenido una increíble aceptación por la población circundante y la población en general. Esto es algo que verdaderamente ha generado el interés y el apasionamiento de aquellos vecinos que hoy ven que no solamente sirve para aquello que tiene que ver con eventos deportivos, culturales, conciertos, de variadas características, sino que además se han incorporado equipamientos educativos y recreativos, para niños y jóvenes y también espacios abiertos para la población en general, sobre todo para la gente mayor.

Todo ello se ha complementado recientemente con intervenciones importantes en la trama viaria, visto el incremento del parque automotor. A modo de ejemplo, cito el importante proyecto vial y de espacio público recientemente culminado en la zona del Parque Batlle y Ordoñez, en un punto urbanísticamente muy importante, central de la ciudad, cuyo nombre hace referencia a uno de los grandes estadistas uruguayos, se hizo un túnel para mitigar la enorme congestión que se producía en el encuentro de una de las trazas de sur a norte de la ciudad con la traza este-oeste de la Avenida Italia, en las proximidades del Hospital de Clínicas y el Estadio Centenario.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que los parques siempre fueron un interés evidente y una preocupación central de los gobiernos locales y también a nivel nacional. Y para todas las personas que aprecian y valoran el esparcimiento y han merecido algunas intervenciones recientes, de gran valía. Es el caso de la recuperación del viejo Parque Capurro, una concreción originalmente de principios del siglo XX, que en los últimos años se había degradado como balneario y que se recuperó con una transformación muy convincente.

Así como también es de destacar la creación de un nuevo espacio público en otra zona de carácter popular, como lo es el barrio del Cerro,

bordeando la bahía de Montevideo. Se trata de un nuevo parque con el nombre de una gran luchadora social de la zona, Débora Céspedes, desde ese borde costero que contempla la bahía de Montevideo y que permite percibir, a lo lejos, la Ciudad Vieja.

Así también, en los propios barrios alejados del centro urbano y de la costa, arquitectos muy talentosos y de quienes aplaudo su sensibilidad arquitectónica, han hecho una estupenda obra incluyendo biblioteca, ámbitos deportivos, espacios abiertos, como lo es el centro social y cultural "Crece", en beneficio de todo un barrio popular, que, más allá de su condición socioeconómica de menores recursos, puede ahora acceder a los servicios de calidad, con lo que se valora, el barrio, la ciudad y toda la población.

A todo ello debemos agregar las acciones en materia de vivienda, que abordará Salvador Schelotto.

Intervención de Salvador Schelotto

Con el propósito de complementar en forma sucinta lo ya planteado por Mariano Arana, diré que esa transformación contemporánea de la ciudad en términos de infraestructura, espacios públicos y equipamientos tiene su necesario correlato en lo residencial y particularmente en acciones en materia de vivienda pública, de vivienda social promovida por el sector público, con un foco en particular en el cooperativismo de vivienda.

Se trata este último de un sistema muy particular, con una experiencia y nivel de desarrollo que en la actualidad es referencia a nivel internacional y es estudiado como un modelo a replicar, que tiene más de 50 años de aplicación en el país, desde las primeras obras en esas modalidades, aquellas que se concretaron a mediados de los años 60 del siglo pasado.

Aquellas obras (situadas no solamente en Montevideo) tenían una gran calidad ambiental, en particular en la conformación y acondicionamiento del espacio común a las unidades de vivienda (en los primeros proyectos, fueron típicas las soluciones en "tiras" de viviendas con tipologías "dúplex"), con alta calidad de los espacios intermedios, enjardinados y abiertos.

Son ejemplos de ese momento obras emblemáticas en Montevideo como las cooperativas COVIMT 1 y TEBELPA, entre otras, y, ya en una escala de intervención mayor, las grandes "mesas intercooperativas": grandes conjuntos habitacionales resultado de intervenciones urbano habitacionales de escala media, que reunían, cada uno, varios cientos de viviendas, en los que se combinan viviendas con diferentes tipologías con áreas abiertas, espacios comunes, comercios y servicios.

Así, se conformaron verdaderos "barrios cooperativos" en los que no solamente las viviendas sino además los espacios intermedios y semi privados son de alto interés.

Este sistema cooperativo uruguayo ha llamado mucho la atención de arquitectos y expertos internacionales y ha sido tomado como modelo y referencia para su posible réplica en diferentes contextos.

A los ejemplos fundacionales del sistema, de las "mesas" ya citadas, podría sumarse otras obras referenciales, de gran calidad de diseño y constructiva, como la cooperativa VICMAN, el complejo UCOVI o el Complejo Bulevar, en una zona pericentral de la ciudad.

Ese sistema ha evolucionado y diversificado. Es de notar que desde mediados de los años 90 del siglo pasado, la evolución de esta modalidad ha permitido pasar desde localizar sus acciones principalmente en las zonas periféricas y pericentrales de Montevideo (como se dio principalmente en los años 70), a también localizarse como programas de vivienda pública en las áreas centrales de la ciudad y en su centro histórico.

En gran medida este giro obedece a una decisión explícita de localización de estas intervenciones habitacionales en áreas urbanas consolidadas, que cuentan con todos los servicios. Ello es resultado, además, de una política de suelo desarrollada por la Intendencia departamental, consistente con las políticas habitacionales a nivel nacional, que determinó que se dispusiera de un número importante de lotes urbanos de propiedad pública para la implantación de estas nuevas intervenciones[3].

3 Es notable el incremento reciente del cooperativismo de vivienda como resultado de las políticas de suelo, el apoyo crediticio e institucional. De las 40.000 viviendas cooperativas a construidas a nivel país desde 1969, para 1998 (en los primeros 30 años) se habían construido 15.000 y hasta 2005 otras 5.000. Mientras que entre 2005 y 2020 se construyeron 15.000 más.

Este cambio puede ser visualizado a través de algunas concreciones especialmente destacadas. Un caso notorio, que es uno de los primeros ejemplos cronológicamente hablando, lo es la cooperativa de viviendas COVICIVI en la Ciudad Vieja, grupo habitacional que ocupa tres lotes en el centro histórico, combinando viviendas de nueva planta con otras que resultan del reciclaje de antiguas construcciones de valor patrimonial que fueron recuperadas e integradas a la intervención.

Un ejemplo más reciente, situado en la céntrica zona de la Aguada, es la obra de planta baja y 9 pisos altos de la cooperativa COVIBEMA V, realizada por ayuda mutua (con participación en obra de los beneficiarios), una estructura en altura, y culminada hace aproximadamente 2 años. Además, esta obra está asociada a la generación de un espacio público de escala barrial, planificado previamente.

Como el caso de COVIBEMA V, hay otros muchos ejemplos más de inserción de programas de vivienda de promoción pública o vivienda social (grupos cooperativos o en otras modalidades) en ámbitos y espacios urbanos centrales, entre los que cito el caso del edificio de la cooperativa "Puerto Fabini" ubicado también en la Ciudad Vieja, en un predio de borde del casco fundacional y en uno de los dos accesos principales a ese centro histórico.

También es de notar la importante intervención de vivienda social concentrada en un ámbito del área central de la ciudad, en el llamado Barrio Sur, contiguo al borde costero, donde estaban viejos depósitos de la municipalidad. Allí se construyó prácticamente un nuevo barrio, en un perímetro de intervención de casi 4 ha en el que se sitúa un grupo de varias cooperativas que conjuga diferentes modalidades constructivas y de gestión y con variadas escalas.

Pero no se debe únicamente citar el esfuerzo público. En el mismo Barrio Sur, y a pocos metros de esas cooperativas se sumó en forma casi simultánea, un proyecto privado de gran escala con cientos de viviendas, el complejo Estrella del Sur. En cierto modo, una versión contemporánea de aquellos especuladores que Mariano Arana citaba como gestores de la expansión de Montevideo a fines del siglo XIX y principios del XX, quienes contribuyeron y mucho al desarrollo de la ciudad. En este caso tuvieron el acierto de invertir en un área consolidada de la ciudad muy próxima al centro metropolitano principal.

Por último, cabe una reflexión sobre el último período. La coincidencia de 30 años continuados de gobiernos progresistas en Montevideo (vamos hacia los 35, con el período iniciado recientemente a fines de 2020), con 15 años de gobiernos de la misma orientación a nivel nacional, dieron un muy fuerte impulso a la inversión pública en vivienda. Esto permitió un sinnúmero de innovaciones, concreciones y proyectos valiosos en materia de vivienda social (no solamente en la modalidad cooperativa) en el período reciente.

En relación al presente y al futuro, se han abierto interrogantes por los recientes cambios políticos a nivel país y han introducido incertidumbre en relación a la continuidad de las acciones emprendidas. Si bien no está planteado en la agenda pública una transformación sustantiva de la estructuración del Sistema Público de Vivienda, ni una marcha atrás en algunos de los logros y conquistas de derechos recientes, en la práctica esto sí ocurre.

Más allá de los enunciados, en los hechos se verifica una fuerte retracción del Estado en la inversión social, y especialmente en la inversión en infraestructura social y en vivienda. Ante necesidades crecientes, derivadas de las condiciones económicas, sociales y sanitarias deterioradas (producto de la recesión económica y la retracción del gasto público, así como el efecto agregado de la pandemia), no se avizoran propuestas nuevas.

Bibliografía

Arana, Mariano; Ricardo Álvarez Lenzi y Livia Bocchiardo (1985). *El Montevideo de la Expansión*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Arana, Mariano y Garabelli, L. (1995). *Arquitectura renovadora en Montevideo 1915-1940*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Chávez, Daniel, y Carballal, S. (1997). *La ciudad solidaria: El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.

Gilmet, H. (2001). *Arquitectura al eje. La consideración teórica de los territorios de la arquitectura*. Montevideo: Trilce.

Montevideo, Intendencia departamental (IdM) (2020). *Proyectando el futuro. 30 años de planificación en Montevideo*. Montevideo: IdM

Nahoum, Benjamín (compilador) (1998). *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas por ayuda mutua uruguayas*. Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, Montevideo-Sevilla.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2020). *Informe de gestión 2015-2020*. Montevideo: MVOTMA.

Reyes Abadie, W; Bruschera, O; Melogno, T. (1965). *La Banda Oriental, pradera, frontera, puerto*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Panamá metropolitana: entre espejismos y desigualdades

Magela Cabrera Arias[1]

Introducción

Las ciudades son el resultado de los poderes políticos, económicos y sociales. Son una idea, un concepto y una imagen –cartografías, *films*, cuadros y literatura– que nos forman percepciones, conceptos y mapas mentales. Concebimos las ciudades con base en la ciudad vivida, la percibida y la soñada (Capel, 2010).

Podemos soñarlas mejor invocando el derecho a la ciudad, no como una abstracción ideológica, sino desde su vinculación con los derechos humanos. *La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (2004) lo evidencia así en sus cuatro apartados: principios por el derecho a la ciudad; derechos relativos a la gestión urbana; derechos civiles y políticos de la ciudad y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las ciudades.

En síntesis, el derecho a la ciudad integra en un marco democrático los derechos de los ciudadanos y los hace fecundos a través de políticas públicas. En ese sentido, Borja (2010) afirma: "[...] las políticas públicas solo son legítimas si hacen efectivos estos derechos o progresan en esa dirección: por ejemplo, si reducen la desigualdad social. Cuando no es así en una democracia, los gobiernos dejan de ser legítimos".

En este marco de ideas, reflexionamos desde el pasado sobre el presente con la pretensión de vislumbrar el futuro de la ciudad de Panamá.

1 Arquitecta, Diploma Estudios Avanzados del Programa de Doctorado sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universitat Oberta de Catalunya.

De dónde venimos

El origen de la ciudad desigual. Desde hace cientos de años la comunicación entre los océanos Pacífico y Atlántico ha determinado la organización social en el istmo de Panamá. En el siglo XV con la llegada de los españoles se determina el modelo económico *transitista*[2], término que aclara la forma en que Panamá se vincula con el sistema económico mundial. Los españoles muy poco después de su llegada al istmo descubrieron el valor de la posición geográfica del país y las amplias posibilidades que ofrecía; establecieron aquí una punta de lanza para nuevas incursiones y organizaron un centro logístico para posibilitar el traslado de las riquezas procedentes de las colonias sudamericanas a través de las ferias de Tierra Firme celebradas en Nombre de Dios[3] y Portobelo.

Desde entonces la parte más angosta del país –128 kilómetros– que separa los océanos Pacifico y Atlántico atrae toda la atención y casi toda la inversión extranjera en Panamá. No obstante, una zona significativa de los 78 mil km² del territorio panameño ha quedado rezagada y es evidente la enorme desigualdad social, económica y territorial.

El transitismo como formación económica-social estipula la relación entre la sociedad y la naturaleza, tiene características constantes con consecuencias espaciales, sociales y económicas. Es un monopolio del tránsito por una ruta en particular –el valle del Chagres– sujeta a estricto control estatal, dirigido por grupos dominantes que garantizan constantes subsidios ambientales y sociales; que concentran la vida económica del país acumulando los excedentes generados en torno a esa actividad (Castro, 2006).

La ciudad de Panamá fundada por los españoles el 15 de agosto de 1519, es el asentamiento más antiguo de Tierra Firme y de las costas del Pacifico. Nació como un humilde villorrio, y apenas 80 años después se convirtió en una ciudad floreciente e influyente en el intercambio comer-

2 El transitismo es la dinámica ocasionada por el sistema capitalista que genera una formación social histórica, que se manifiesta de manera distinta que en el resto de América Latina, de acuerdo a la función singular del istmo de Panamá a lo largo de la historia (Jaén Suarez, 1998).

3 Fundada en 1510 fue uno de los primeros asentamientos europeos en el istmo de Panamá y en el América, y primer puerto de la Flota de India. Para vincularla con la ruta filipina de comercio se construyó una carretera de piedra de unos 80 km que iba desde Nombre de Dios en la costa Atlántica a la ciudad de Panamá en el Pacífico.

cial de la región. Su prosperidad está vinculada al trabajo de hombres y mujeres africanos esclavizados por los españoles para explotar su fuerza laboral. A pesar de los años transcurridos aún perdura un legado de desigualdades y violencias engendrado en las prácticas violentas, racistas y machistas de esa época. Ese auge comercial terminó en 1671 cuando el corsario inglés Henry Morgan atacó y saqueó la ciudad.

Hasta el siglo XIX acaecieron –con mayor o menor virulencia– enfrentamientos entre los grupos con intereses agropecuarios defensores de la expansión del mercado interno, y la oligarquía urbana que monopolizaba las actividades de tránsito de mercancías y pasajeros; este último grupo sostenía una relación aventajada con Estados Unidos.

Ya en el siglo XX la situación política fue marcada profundamente por la construcción y operación del Canal de Panamá, la existencia de la Zona del Canal y las luchas de los panameños por la recuperación de la soberanía nacional. La Zona del Canal fue una colonia de Estados Unidos controlada desde El Pentágono[4] con un gobernador militar bajo cuyas órdenes se sujetaban tanto militares como civiles. Fue establecida en 1903 para alojar a los estadounidenses y sus familias que operaban el Canal de Panamá. Permaneció vigente hasta el año 1979 cuando se eliminó al firmarse los tratados Torrijos-Carter que estableció la eliminación de esa colonia y la devolución a administración panameña del Canal de Panamá[5]. La zona del canal abarcaba 1,380.5 km² de tierras y aguas en ambos lados del canal (atlántico y pacífico) que incorporaba zonas operativas, fuertes militares, y las zonas residenciales con sus equipamientos urbanos (escuelas, áreas deportivas y recreativas, hospitales, puertos, ferrocarril, reservas naturales, supermercados, etc.).

Desde su creación, impactó espacial, social y económicamente a la ciudad de Panamá; su construcción obligó al traslado de aproximadamente 14 % de la población al centro de la ciudad, causando una situación de hacinamiento que termina de remarcar la división entre el área del Canal y

4 El Pentágono es la sede del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

5 Quien desee conocer más sobre los tratados Torrijos-Carter, acceda a este enlace https://www.youtube.com/watch?v=Uus2ZCFBBw8

Además, para conocer más sobre la discriminación sufrida por los panameños por existencia la Zona del Canal, puede leer la novela *Gamboa road gum* de Joaquín Beleño.

la incipiente República de Panamá. Una muy exclusiva y la otra muy densa y desordenada (Lasso y Marixa, 2019).

Régimen Político

En Panamá el presidente nombra a los magistrados de la Corte Suprema, a los procuradores, veta las leyes que hace la Asamblea Legislativa y nombra y asciende a los policías, entre otras atribuciones. Para ser electo presidente no se requiere reunir una mayoría calificada.

La invasión norteamericana a Panamá en 1989 destruye al régimen populista militar que había gobernado el país desde 1968. Así resurge con fuerza un régimen excesivamente presidencialista que impulsa políticas económicas neoliberales explícitas que modificaron la relación Estado-sociedad. Se eliminaron las responsabilidades de planificación del Estado[6] lo que se evidenció en la naturaleza de la política pública. Los sucesivos regímenes políticos han impulsado un modelo económico sustentado en el libre mercado que opera a través de una estructura oligopólica que concentra bienes e ingresos y que produce desigualdad estructural e impide la plena participación ciudadana.

Bajo la sombra de los militares

Desde 1908 Panamá tenía un pequeño cuerpo de policía quienes periódicamente tenían refriegas con los soldados norteamericanos situados en la Zona del Canal. En 1953 Remón Cantera –oficial de la policía– fue nombrado presidente luego de unas elecciones fraudulentas. El organizó La Guardia Nacional al modelo de las Guardias Nacionales de las dictaduras de Somoza en Nicaragua y Trujillo en República Dominicana.

En 1968 la Guardia Nacional dio un golpe de Estado y ejerció el poder hasta diciembre de 1989. Durante ese periodo hubo cambios drásticos en la institucionalidad y dentro de sus filas. En 1983 –luego de la muerte del general Omar Torrijos y de la retirada del general Paredes– se convirtió en las Fuerzas de Defensa de Panamá bajo el mando del tristemente célebre dictador general Manuel Antonio Noriega.

6 Se crea el ministerio de economía y finanzas, fusionando los Ministerios de Hacienda y Tesoro y el de Planificación y Política Económica (MIPPE).

El primer gobierno luego de la dictadura abolió el ejército (desarmó las Fuerzas de Defensa) modificando la constitución de 1972 y nombró al presidente de la república como jefe de los servicios policiales bajo el nombre de Fuerza Pública. Posteriormente resurgió el nuevo militarismo, forjándose paulatinamente desde el 2004 con acciones como: creación del Ministerio de Seguridad, instauración de la Fuerza Conjunta de Tareas, nombramiento de "comisionados" (el más alto rango) con salarios elevadísimos, entre otros elementos.

Cultura de privilegio

La CEPAL destaca que en Panamá y en el resto de América Latina los problemas de desigualdad se originan en una *cultura del privilegio*, que naturaliza la desigualdad y permite que la gente sea discriminada por raza, género, religión y estado socioeconómico. Esta cultura de privilegio provoca que los bienes públicos –salud, educación, seguridad, habitabilidad, medio ambiente y derechos civiles y sociales– no sean accesibles de forma similar para todos.

La disfuncionalidad institucional del Estado, el desmedido presidencialismo, la descomposición en que operan los tres poderes del Estado, la falta de credibilidad en el sistema de justicia y las reiteradas acusaciones de corrupción contra diputados, ha llevado a la sociedad panameña a demandar sistemáticamente modificaciones a la constitución.

La ciudad en la constitución

Está vigente la Constitución de 1972 elaborada por la Junta militar que gobernó el país desde 1968 hasta 1989. Aunque se hicieron reformas en los años 1978, 1983, 1992, 1994 y 2004, ninguna incluyó las grandes demandas de la sociedad que se materializan en el espacio urbano y que se han acumulado desde la década de los años sesenta[7].

7 Ya desde la década de 1960 existía una crisis política crónica en el país caracterizada por la alteración del orden del régimen liberal-electoral, el incremento de la conflictividad social debido a la acumulación de tensiones lo que abrió un proceso de polarización social e inestabilidad institucionalidad, lo que a su vez impulsa la fragmentación política de los grupos de poder dominantes,

El gran ausente es la ciudad a la que no se reconoce como sujeto de derecho; únicamente hay referencias a la vivienda y a la propiedad. El artículo N° 117 indica que el Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso. El artículo N° 45 determina que la propiedad privada implica obligación para su dueño por razón de la función social que debe llenar...por motivos de utilidad pública o de interés social. No obstante, estas son menciones aisladas poco materializadas que en términos generales se dejan a un lado en la práctica para favorecer la acción del libre mercado.

Gráfico 1. La pobreza debe ser la prioridad

Fuente: CIEPS

causa principal de la desestabilización.

El actual presidente[8] presentó algunas reformas a la constitución; no obstante, casi de inmediato –en octubre de 2019– estallaron violentas protestas evidenciando el descontento ciudadano. Encuestas realizadas por (CIEPS, 2019) muestran que el 90 % de la población quiere que la Constitución cambie, pero desconfía del parlamento y del ejecutivo para realizar este proceso. Un 46.0% considera que es necesario reformar toda la Constitución, frente a un 42,2 % que prefiere cambiar únicamente algunas partes. Un 55,3 % demanda que el pueblo lidere la transformación; y un 39.0 % piensa que la prioridad debe ser defender a los pobres. En mayo de 2021 el descontento, según la encuesta GAD3, persistía; los resultados reiteraron que el 82.6 % de los encuestados quiere que sea modificada de una u otra forma y el 44.1 % exige que se redacte una Constitución completamente nueva.

El artículo N° 314 de la Constitución posibilita convocar una asamblea constituyente paralela por iniciativa ciudadana, por el Órgano Ejecutivo, o el por el Legislativo, en los dos últimos casos se necesita la ratificación por este último órgano. Otros ciudadanos aducen que la modificación podría hacerse con base en el artículo N° 2: "el poder público emana del pueblo". No obstante, esto solo sería posible con la activación de un actor político con hegemonía electoral que llame al pueblo a expresar su voluntad convocando una real Asamblea Constituyente que transforme la Nación en un marco verdaderamente democrático.

Dónde Estamos

La Ciudad de Panamá ¿ciudad neoliberal?

El crecimiento económico de Panamá destacó en América Latina hasta el año 2017; entre el 2004 y el 2018 creció a un promedio anual del 7.0 % frente a un 3.3 % de la región. A pesar de ello, la inversión en gasto social como porcentaje del PIB ha sido únicamente 8.6 %, ocupando el 6° lugar más bajo de los países de la región (CEPAL, 2018).

8 Quien asumió el mandato el 1 de julio de 2019 hasta el año 2024.

En la última década la pobreza monetaria disminuyó por el crecimiento económico y por los subsidios sociales llamados Red de Oportunidades[9] que el Estado entrega para enmascarar desigualdades, pobreza e ineficiencia de políticas económicas que no han mejorado la distribución de riqueza ni de oportunidades. La reducción ha sido desigual dependiendo de la localización geográfica y de la calidad del empleo. Los empleos formales y bien remunerados se concentran en el Canal de Panamá, el Centro Bancario y la construcción de grandes proyectos de infraestructura localizados en la Ciudad de Panamá.

En 2019 el coeficiente de Gini de Panamá fue 50.4 (el tercer país más desigual de la región en contraste con el promedio de América Latina que marcó 46.2); la CEPAL afirma que esta desigual distribución del ingreso entre los dueños del capital (utilidades de las empresas) y los asalariados, es notoriamente más desigual que en el resto de los países de América Latina; así un 64 % del PIB llega a manos de los dueños del capital y sólo un 28 % a remuneraciones de los asalariados (Guardia, 2019).

El *Índice de Pobreza Multimodal*[10] (PNUD, 2020), indica que de los 631 corregimientos del país en 98 de ellos más del 90 % de su población sufren de las privaciones descritas por el índice. Siete variables explican el 60 % del índice: logro educativo insuficiente, precariedad del empleo, manejo inadecuado de los desechos, desocupado y trabajador familiar, carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada, acceso a servicios de salud, y repitencia escolar.

Desigualdad territorial

Las actividades del *transitismo* nacidas durante la colonia se han robustecido con base a diversas iniciativas, tales como: la creación del Centro

9 Beca universal destinada a estudiantes de primaria y secundaria, Programa $120 a los 65 enfocado a personas mayores de 65 años sin jubilación, subsidios el tanque de gas licuado de 25 libras, fondo solidario de vivienda, y programa Ángel Guardián enfocado a personas con discapacidad y pobreza extrema pago $16.3

10 Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) se calcula con base en cinco dimensiones: educación, vivienda, medio ambiente Trabajo y Salud, que a su vez se dividen a su vez en 17 variables que incluyen acceso al agua potable, electricidad, internet, servicios de salud, precariedad de empleo, inasistencia escolar, entre otros.

Bancario Internacional en 1970, apoyada en la ley de Sociedades Anónimas de 1927, la reversión a Panamá de la administración del Canal[11] y su ampliación con la tercera esclusa en 2016, así como el crecimiento del sector logístico y de la industria de la construcción[12], entre otras.

A pesar de los cambios políticos y de las constantes pugnas entre los grupos de poder, el modelo económico *transitista* persiste y su protagonismo político y económico es indudable. En 2019 el PIB nominal fue de USD 66.8 mil millones equivalente de USD 15,800 per cápita por año. El 66 % del PIB se concentra en el sector servicios (geográficamente en las provincias de Panamá y Colón que producen el 80 % del PIB); consecuentemente, los otros sectores y regiones dependen del flujo de recursos de estas zonas de alta productividad.

Las actividades se concentran en la zona interoceánica que corre paralela al Canal de Panamá donde vive el 50 % de la población del país. La tendencia histórica ha sido concentrar el producto nacional en esa zona donde, en términos de PIB per cápita –Panamá y Colón– superan con creces a las otras provincias que en promedio apenas alcanzan el 45 % del promedio total del PIB y algunas no superan el 15 %. La participación de los sectores primario e industrial disminuye desde 1950 cuando el primero representaba el 25 % de la producción nacional y en el año 2019 apenas alcanzó 2.2 % y las actividades industriales produjeron únicamente un 4.5 %.

Esta desigualdad territorial es evidente observando la cantidad de megaproyectos construidos en la zona transístmica durante los últimos 20 años: construcción de la tercera esclusa de Canal de Panamá, dos líneas de Metro, ampliación del Aeropuerto Internacional de Tocumen, saneamiento de la Bahía de Panamá, puente sobre la entrada Atlántica del Canal, renovación urbana de Colón, tres fases de la Cinta Costera, Ciudad de la Salud, ampliación del Hospital del Niño, e inicio de línea 3 del Metro de Panamá, entre otros.

La desigualdad territorial y económica –con la tenencia del suelo urbano como base del poder– seguirá generado profundos desequilibrios territoria-

11 Fue ejecutada por Estados Unidos en 1999, estipulado así en el tratado Torrijos-Carter.

12 A partir de 2019, esta distribución regional de la producción podría cambiar en la medida en que la exportación de cobre alcance los mil millones de dólares anuales y se proyecta el doble de este valor a partir del 2020. La única mina de cobre se encuentra fuera de la región metropolitana y cerca de la ciudad intermedia de Penonomé, ubicada a 135 kilómetros de la Ciudad de Panamá.

les y sectoriales, puesto que un modelo orientado únicamente a inversiones físicas es incapaz de frenarlas (OCDE, 2017); para reducirlas sería necesario mejorar prioritariamente la educación y disminuir el trabajo informal.

Agua y seguridad social

Según el más reciente Censo de Población y Vivienda del año 2010, el 91,7 % de la población tiene acceso a agua potable a través de conexión domiciliaria, acueductos públicos de la comunidad o acueductos particulares; no obstante, la frecuencia de la distribución no es permanente. El servicio es mejor en las zonas más cercanas al casco urbano central de la ciudad de Panamá, pero en las más alejadas[13] la frecuencia es muy irregular (Alcaldía de Panamá, IDOM, SUMA, COTRANS, 2019). La demanda por agua se evidencia en los registros de la plataforma digital *Pacto del Bicentenario*[14]. La ausencia de agua potable estuvo siempre vinculada a enfermedades diarreicas por consumo de agua contaminada; ahora está asociada a la muerte por COVID-19 debido a la imposibilidad de higiene.

En diciembre de 2005 el gobierno de turno, apoyado por el sector empresarial y en contra de la posición de los movimientos sociales, transformó la Ley 51 de seguridad social en lo referido al régimen de pensiones; modificando el sistema solidario de reparto e incorporando el subsistema mixto de cuentas individuales. El sistema solidario se basa en que las personas que actualmente trabajan y cotizan al Seguro Social colaboren con parte de sus aportes a pagar las pensiones de la generación anterior; la modificación de la Ley 51 determinó que lo dejen de hacer y aporten únicamente a su cuenta individual. Este cambio ha provocado que los pensionados no tengan contribuyentes a sus pensiones[15]; y que en pocos años la Caja del Seguro social no tenga suficientes fondos para pagar a los jubilados (González, 2021).

13 Tales como: Pedregal, Las Cumbres, Ernesto Córdoba, Tocumen, Las Mañanitas, 24 de diciembre, Chilibre, Alcalde Diaz, Pacora, San Martín y Las Garzas

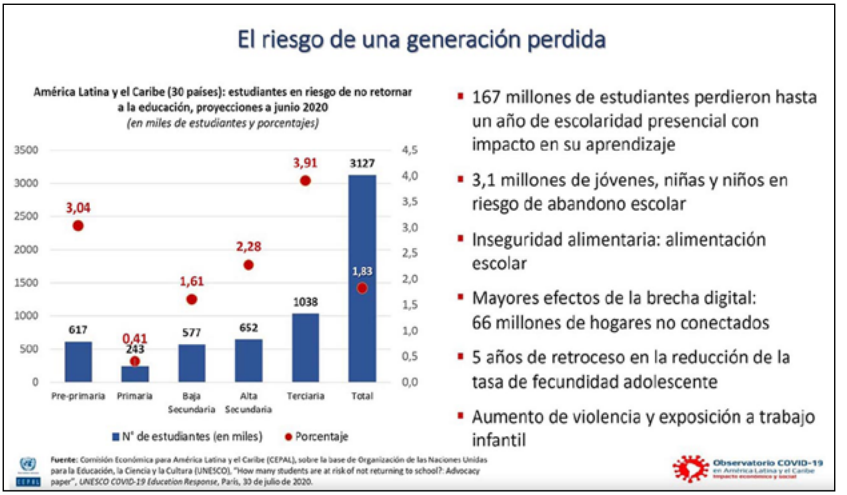
14 Actividad convocada en diciembre de 2020 por el ejecutivo con el objetivo de registrar las propuestas ciudadanas relativas a salud, seguridad social, educación, economía, seguridad y servicios básicos en la plataforma digital https://agora.gob.pa/

15 El subsistema mixto permitió que la banca recibiera entre 2010 y 2019 más de 779 millones de dólares en forma de depósitos a plazo fijo de los ciudadanos.

Acceso a internet y el derecho a la información

UNICEF señala que las desigualdades en el acceso a la educación a distancia en el contexto de la pandemia del COVID-19 profundiza la crisis mundial de aprendizaje. Según el Centro de investigación educativa en Panamá hay 400 mil estudiantes de nivel primario y 87 % asiste a escuelas públicas.

Gráfico 2. El riesgo de una generación perdida



Además, se estima que menos del 40 % de los estudiantes tienen internet en casa y apenas el 30 % tiene acceso a una computadora (CIEDU, septiembre de 2020). Otras fuentes[16] indican que solo el 26 % de la población del país tenía acceso a internet por cable, y que un 62.7 % accede al internet móvil (data), con significativas diferencias entre áreas; por ejemplo, en la provincia de Panamá, la cobertura es de 77.5 %, en cambio en la comarca Ngäbe Buglé apenas llega al 10 %.

16 Encuesta de Propósitos Múltiples en marzo de 2019.

Reducción de la desigualdad (CRI)

Según el Compromiso de los países para Reducir la Desigualdad (CRI), en el año 2020 Panamá quedó en el puesto 108 de 158 países; bastante rezagado en comparación con las puntuaciones de Chile (34), Argentina (35), o Costa Rica (40)[17].

El índice evidencia el compromiso de los países para combatir las causas de la desigualdad a través de las políticas públicas: 1. Servicios públicos (sistemas de salud, educación y protección social); 2. Fiscalidad (progresividad fiscal: impuesto a la renta, a la renta empresarial, IVA –impuesto al valor añadido– y prácticas fiscales nocivas). Este aspecto tiene una ponderación mayor y 3. Derechos de las personas trabajadoras (derechos laborales de hombre y mujeres y salario mínimo). En este último aspecto Panamá obtuvo 78, la mejor calificación. En fiscalidad, que incluye las políticas, instituciones y prácticas impositivas aplicadas a la reducción de la desigualdad, Panamá tuvo su peor calificación (144), y en derechos laborales recibió el puesto 81. (OXFAM y Development Finance International, 2020).

Mujer y desigualdades

El impacto que han sufrido las mujeres desde el inicio de la pandemia muestra algunas de las desigualdades pre existentes. Por ejemplo, el 63.5 % de los casos en el personal de salud contagiado son mujeres, así como el 51.6 % de los casos activos hasta finales de enero 2021 y casi el 50 % del total de las infecciones reportadas desde que se detectó el primer caso, en marzo de 2020. Según el Instituto Nacional de Estadística, las mujeres son el 76 % de la fuerza laboral en el sector social y de salud, y en enfermería supera el 90 %.

Según la directora de la OPS:

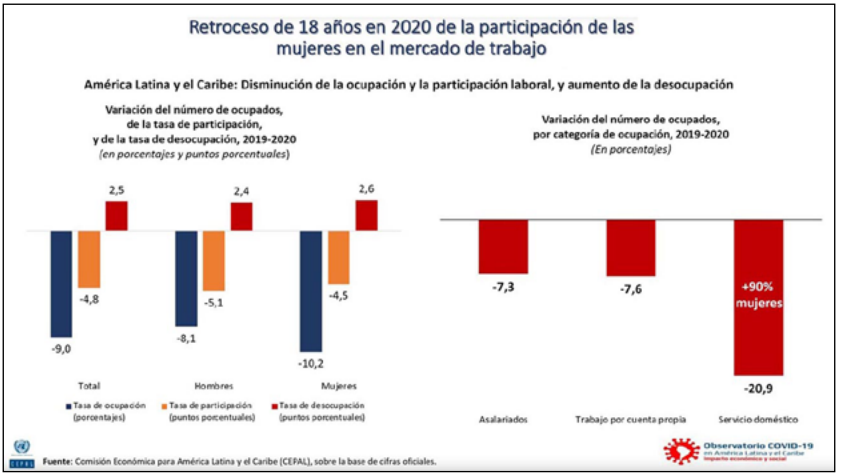
> Durante esta pandemia, muchas mujeres se han visto obligadas a dejar sus trabajos para cuidar de sus familias, afectando tanto sus ingresos como su

17 https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621061/rr-fighting-inequality-covid-19-cri-index-081020-summ-es.pdf

> bienestar, y las medidas de cuarentena están incrementando los riesgos de violencia doméstica. Para muchas mujeres, el hogar no es un espacio seguro.

Además, con la educación virtual las mujeres son las maestras de sus hijos además del tradicional trabajo de cuidado que realizan; es decir están sobrecargadas. Según Reyes (CIEPS, noviembre de 2020) "ante la pregunta '¿Quién se encarga la mayor parte del tiempo de los cuidados de niños, niñas, personas enfermas y personas mayores?', la respuesta resultó abrumadora en el caso de las mujeres, entre las cuales el 70.6 % afirmaron que se ocupan de las tareas de cuidado, frente a solo el 26.5 % de los hombres que indicaron hacerse cargo de dichas tareas". Esas labores, en gran proporción se hacen en casas donde las familias se hacinan en condiciones deplorables y sin recursos económicos.

Gráfico 3. Retroceso en la participación de las mujeres



Otros datos indican que de los más de 280 mil contratos laborales suspendidos en el 2020 más del 40 % corresponden a mujeres; las que además han quedado encerradas en sus viviendas bajo condiciones de violencia. Según el Ministerio Público durante el año 2020 hubo 15 mil 123 denuncias por violencia doméstica (Morales, 18/7/2021).

Gestión urbana/Declive de la planificación

El área metropolitana –que abarca cuatro distritos: Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera– se expande de forma fragmentada exhibiendo una espacialidad confusa con nuevas clases sociales más "poli fórmicas y fracturadas" (Soja, 2008, p. 375). Los ciudadanos viven enmarcados en un discurso contradictorio de inclusión social basado en subsidios, pero en ausencia de una gestión urbana que limite al libre mercado y equilibre los costos y beneficios del desarrollo urbano. La huella urbana del área metropolitana abarca más de 80 kilómetros lineales –con áreas vacías y discontinuidades– ocupando más suelo del necesario considerando el crecimiento demográfico y urbano. Oficialmente no existen límites urbanos.

Desde 1990 se ejecutan políticas neoliberales orientadas por el Consenso de Washington con argumentos como una supuesta incapacidad del Estado para impulsar inversiones, crecimiento económico y beneficios empresariales, se redujeron las responsabilidades del Estado en la planificación económica y espacial, se liberó la economía y se restringieron las políticas públicas que reivindican demandas sociales.

Se entregó la ciudad al mercado facilitando la desregulación, especialmente del mercado de suelo urbano y se crearon estímulos inmobiliarios. Por ejemplo, se liberó la altura de las edificaciones, se incrementó la densidad hasta 1,500 hab./ha en ciertas áreas; se redujo la relación de área libre, se eliminó el coeficiente de edificabilidad y se crearon mecanismos que permiten mayores densidades. Hasta hace pocos años se aprobaban los cambios de densidad solicitados lote por lote.

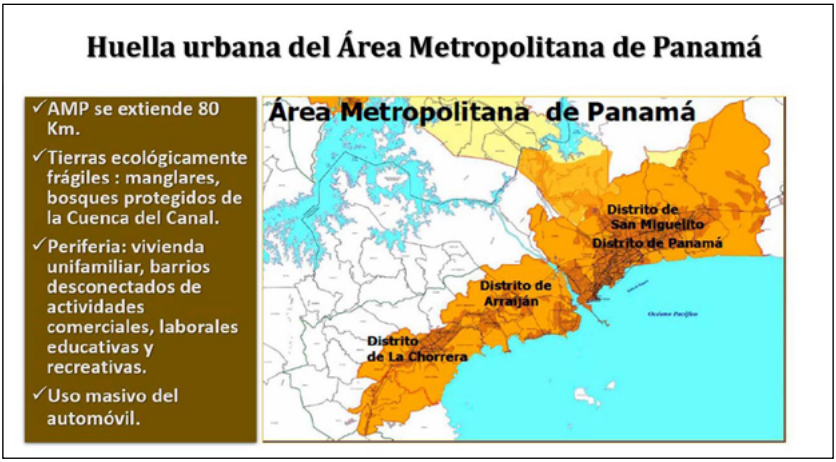
La ciudad como negocio. El nacimiento de la *ciudad global*

El concepto *ciudad global* es un modelo analítico que trata de captar ciertas dinámicas urbanas estratégicas y no es la descripción de toda una ciudad; estas dinámicas clasifican a las urbes según sus interconexiones. Panamá tienen dos aspectos, la de ciudad globalizada –de economía moderna– y la de ciudad desigual territorial y socioeconómicamente hablando[18]. Ocupa

18 Que sobrevive con subsidios dirigidos al 22.7 % de la población total considerada extremadamente pobre, al 20.7 % considerados pobres moderados y a la clase vulnerable que aglutina

la posición 84 dentro del grupo Beta en la red de 200 ciudades globalizadas. Exhibe dinámicas que incluyen estar conectada a las principales rutas aéreas comerciales del mundo y participar activamente en el flujo económico mundial, constituyendo un eje financiero en la región.

Gráfico 4. Huella urbana de Área Metropolitana de Panamá



El poder económico impulsó a Panamá para integrar esas redes globales. Para ello se potenciaron políticas urbanas basadas en la lógica del mercado buscando promover la competitividad urbana y atraer capital foráneo. Consecuentemente, la expansión de la mancha urbana ha estado orientada en gran medida por los intereses de la inversión extranjera y del sector inmobiliario, estableciendo un modelo basado en la maximización del lucro, la ampliación del crédito hipotecario y la segregación del territorio con base en la renta de la tierra.

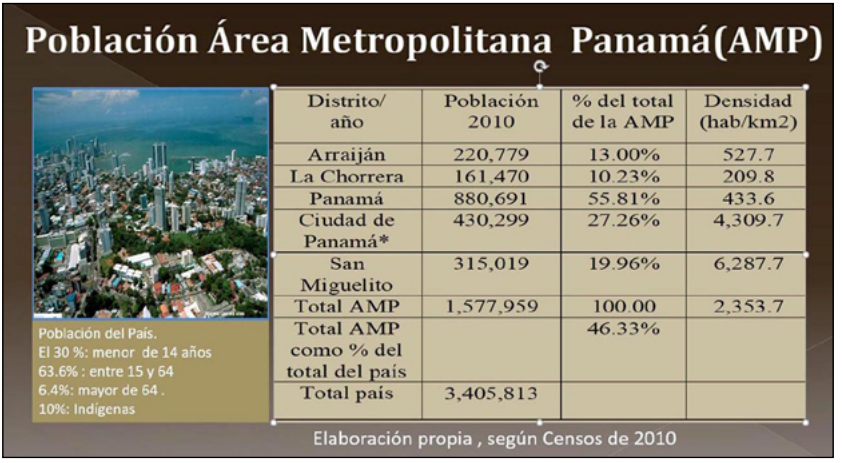
al 38.7 %. (17.2 % está clasificada como clase media, y un 0.8 % como clase alta) (Banco Mundial, 2016).

Mercado inmobiliario/La mano invisible en Panamá

La acumulación de capitales aunado a la liquidez del sistema financiero provocó inflación y exceso de capital en los bancos; para promover su circulación se estimuló el crédito hipotecario y la inversión inmobiliaria de vivienda, oficinas, depósitos y centros comerciales. La construcción de rascacielos incrementó los precios de suelo y de las viviendas en el casco urbano central, con la consecuente expulsión de población a las periferias.

Como estímulo a la construcción, el Estado ha promovido constantemente bonanzas inmobiliarias. Por ejemplo, la Ley de Intereses Preferenciales, aprobada en 1985, entrega préstamos hipotecarios con hasta 4 y 5 puntos inferiores a la tasa comercial; así, el Estado subsidia a la oferta bajo el discurso de apoyar a la demanda. Inicialmente estuvieron dirigidos a viviendas de interés social de un costo máximo de USD 20 mil, pero la presión del capital inmobiliario logró que paulatinamente la cobertura se extienda hasta viviendas de USD 180 mil. Otro incentivo ha sido el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que es exonerado por tres años cuando se compra la primera vivienda declarada como Patrimonio Familiar Tributario; aplica a estructuras entre USD 120 mil a USD 300 mil.

Gráfico 5. Población del Área Metropolitana



Distrito/ año	Población 2010	% del total de la AMP	Densidad (hab/km2)
Arraiján	220,779	13.00%	527.7
La Chorrera	161,470	10.23%	209.8
Panamá	880,691	55.81%	433.6
Ciudad de Panamá*	430,299	27.26%	4,309.7
San Miguelito	315,019	19.96%	6,287.7
Total AMP	1,577,959	100.00	2,353.7
Total AMP como % del total del país		46.33%	
Total país	3,405,813		

Fuente: Elaboración propia según Censo 2010

Las políticas públicas de vivienda no tienen como objetivo principal mitigar el déficit habitacional sino más bien estimular el desarrollo de las empresas constructoras, favoreciendo los intereses del sector inmobiliario. Por décadas los programas de vivienda social se han enfocado en la cantidad y no en la calidad. Se construyen casas en serie de superficies diminutas, sin espacios públicos, localizadas en zonas periféricas, aisladas de los equipamientos urbanos y con baja calidad urbana y ambiental.

La población de estratos medios y bajos ha sido expulsada por la dinámica del sector inmobiliario a las periferias norte, este y oeste de la ciudad donde también se extienden los asentamientos informales ante la desidia del Estado que no aplica políticas de prevención, ni regula los mercados de tierra urbana. Este descontrol posibilitó que el 41 % de las viviendas de la región metropolitana se iniciaran de manera informal; y que para el año 2015, el 42 % de los hogares y el 45 % de la población se mantuviera en esas viviendas (Espino, Gordon, 2015). En octubre de 2020, según el MIVIOT[19], existían 395 asentamientos informales con unas 53,363 familias, diez de los cuales fueron construidos desde el inicio de la pandemia.

Municipalidad ausente

Panamá tiene 81 municipios, regidos por la Ley 37 vigente desde el 2015[20]; tienen cierta autonomía, pero deben coordinar las acciones con el MIVIOT, quien concibe el desarrollo urbano como un proceso de iniciativa privada donde el Estado solo interviene para regular el mercado y no actúa para defender los derechos de los ciudadanos ni de la ciudad; consecuentemente se conceptúa la vivienda como un patrimonio y no como un derecho humano.

Lo anterior se refleja en el caótico crecimiento del Área Metropolitana donde se corrobora una municipalidad ausente y la escasa voluntad política para aplicar el amplio marco legal como El Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano y la Ley 6 de Ordenamiento Territorial que les da atribuciones a los municipios; establece la obligatoriedad de aplicar instrumentos de planificación e instrumentos de gestión, entre otros aspectos. Es la ley más vanguardista que se ha tenido. El artículo N° 3, por ejemplo, reconoce

19 Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

20 Ley 66 de octubre de 2015.

la función social y ambiental de la propiedad. Ningún municipio utiliza la Ley 6 para gestionar una ocupación del suelo más eficiente o para captar plusvalías, de forma de recuperar en parte el aumento del precio del suelo generado por las acciones del Estado en inversión pública o por cambio de normativa. Tampoco es utilizado para equilibrar los costos y beneficios del desarrollo urbano o para prevenir la informalidad.

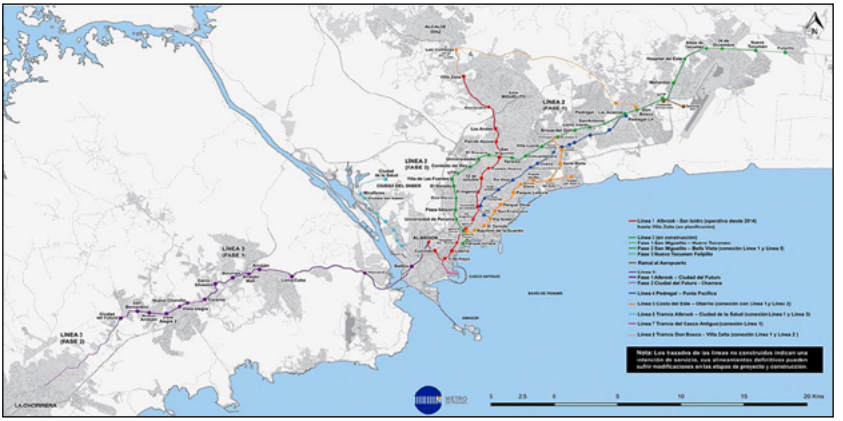
Movilidad Urbana/El metro de Panamá

Los planes del Metro de Panamá incluyen la construcción para el año 2040 de 12 líneas y la consolidación de un sistema de transporte que garantice conectividad, rápido acceso, recuperación de espacios públicos y mejora de la calidad de vida de los residentes del área metropolitana. La línea N° 1 se inauguró el 5 de abril de 2014, con 14 estaciones recorre 16.3 kilómetros de la ciudad de Panamá de Norte a Sur, reduciendo a 25 minutos el tiempo de viaje en su área de influencia. La línea N° 2, abierta el 25 de abril de 2019, tiene 16 estaciones y 21 kilómetros, conecta con la línea N° 1 en la estación San Miguelito y sirve a más de 500 mil habitantes. En diciembre de 2020 se inauguró una 2ª ramal con dos estaciones recorriendo 2 kilómetros desde la bifurcación de la Estación Corredor Sur de la línea N° 2 hasta el Aeropuerto Internacional de Tocumen. Los planes para la línea N° 3 están avanzados[21]. Otros planes incluyen un Metrocable en San Miguelito y un Tranvía hacia el Casco Antiguo.

Para las Líneas N° 1 y N° 2 el municipio de Panamá hizo planes parciales de ordenamiento territorial, modificando las normas urbanas por primera vez en 40 años. No obstante, la laxitud y falta de voluntad política de la administración municipal para aplicar el mecanismo Captura de Valor ha desdeñado la oportunidad de recuperar para la ciudad una parte o la totalidad del aumento de valor del suelo o plusvalía.

21 La línea N°3, con una longitud de 34 kilómetros se desarrollará en dos fases: – Circuito Este: Albrook – Nuevo Chorrillo (17.5km) y – Circuito Completo: Albrook – Ciudad del Futuro (25.85km). Utilizará el sistema de Monorriel con capacidad de hasta 20,000 pasajeros en un sentido.

Mapa 1. Red Maestra del Metro de Panamá



Espacio público y recursos ambientales

La Ciudad de Panamá es deficiente en espacios verdes y públicos, a pesar de contar con grandes reservas naturales en sus bordes. Los espacios verdes están desigualmente distribuidos y no tienen calidad ni vitalidad, o sea que la gran mayoría de ciudadanos no tienen espacios para la recreación y socialización.

No existe una política pública integral dirigida a la promoción y gestión del espacio público que posibilite diseñar planes que establezcan tiempos, metas, etapas y que proponga proyectos puntuales. Tampoco existen planes ni programas que se ocupen de analizar su calidad, condición, localización y planificación. Hay una enorme necesidad de áreas verdes. En 2015 solo había 1,436,715.35 m² de parques plazas y zonas verdes en el distrito de Panamá (La Estrella de Panamá, 2015) lo que resulta en 1.5 m² por habitante, muy alejada de las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas que indica al menos 16 m² o de la Organización Mundial de la Salud que recomienda al menos 9 m².

Es precisamente en el espacio público donde se evidencia la mala gestión del Estado, las injusticias espaciales y las desigualdades de género. Es prioritario recuperar e integrar al desarrollo social, económico y urbano a los

barrios de las zonas periféricas; para ello, las políticas urbanas deben incluir planes integrales de espacios públicos, y las políticas habitacionales deben garantizar la calidad y cantidad de espacios públicos especialmente en las urbanizaciones populares, de forma de mitigar la violencia y el conflicto social.

Hacia dónde vamos

La sección anterior describe las desigualdades territoriales e injusticias espaciales que el COVID-19 hizo más evidentes y cuyo origen responde a la ausencia de voluntad política para ejecutar regulaciones fiscales y urbanísticas imprescindibles que disciplinen el mercado del suelo; y, consecuentemente controlen los elevados precios del suelo servido, la informalidad, la segregación residencial intraurbana, la retención de suelo urbano con fines especulativos y, en general, el incumplimiento de normas que equilibran los costos y beneficios del desarrollo urbano.

El futuro de nuestras ciudades y las posibilidades de revertir las inequidades espaciales exige que los gobiernos locales usen la legislación vigente –la ley 6 de ordenamiento territorial– con creatividad, salvaguardando y apoyándose en la función social y ambiental del suelo como fuente de derecho para controlar el desarrollo urbano, mejoren la tributación inmobiliaria, recuperen las plusvalías del suelo generadas públicamente, distribuyan con equidad los equipamientos e infraestructura, y propongan alternativas de vivienda de alquiler y de propiedad, para los sectores populares y clase media.

Para disminuir la brecha de desigualdades se requieren espacios públicos de calidad que posibiliten el encuentro y contribuyan a la equidad e integración social, a la construcción de identidades y a la regeneración urbana.

Además, es fundamental repensar la relación con los recursos naturales, fundamentalmente el recurso hídrico, e impedir que la crisis económica ahondada por la pandemia produzca impactos negativos en las políticas urbanas flexibilizando las normas ambientales. Asimismo, es urgente en el contexto del cambio climático aplicar políticas de gestión de riesgos por desastres naturales.

Dejar atrás los espejismos y las desigualdades y empezar a concretar el derecho a la ciudad y los derechos ciudadanos requiere repensar las di-

námicas del trabajo, de la recreación y la socialización reconfigurando la estructura urbana –asegurando densidades que permitan proteger a las comunidades más vulnerables–, impulsando nuevas centralidades que admitan mayor autonomía y diversifiquen la actuación de actores locales. El camino hacia eso se construye con gobiernos locales democráticos, mejor preparados técnicamente, creativos y eficientes que enfrenten la delincuencia urbanística, impulsen las actividades económicas locales, aseguren accesibilidad a espacios públicos y a equipamientos, especialmente los educativos, sanitarios y recreativos.

El nuevo rumbo debe incluir la transformación del Estado y la construcción de un nuevo contrato social que fortalezca el Estado de bienestar, reestructurando los sistemas de salud y educación, integrándolo a políticas de vivienda y de acción climática; que viabilice una sociedad de cuidado descargando de esa responsabilidad a las mujeres y distribuyéndola en la colectividad, al tiempo de impulsar empleo de calidad para lograr desarrollo sostenible e inclusivo.

Alcanzar un nuevo orden urbano-legal para las ciudades panameñas requiere de un cambio de valores que orientado hacia la consecución de los derechos humanos y del derecho a la ciudad –proceso cultural–; logre una reacción enérgica y participativa de los ciudadanos para exigir a las autoridades locales y nacionales que asuman sus responsabilidades –proceso social–; y de acciones políticas para formalizar los derechos y concretarlos en políticas públicas –proceso político-institucional– (Borja, 2004).

Bibliografía

Alcaldía de Panamá, IDOM, SUMA y COTRANS (2019). *Plan estratégico distrital*. https://plandistritalpanama.com/

Borja, Jordi. (2004). Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad. FLACSO. https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/Borja-J_2004_Los-derechos-en-la-globalizacion-y-el-derecho-a-la-ciudad.pdf

_____ (2010). *Política de las ciudades (I) Siete líneas para la reflexión y la acción*. Café de las Ciudades. https://cafedelasciudades.com.ar/politica_87_1.htm

Capel, Horacio. (2010). Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 14*(331). http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-7.htm

Castillero Calvo, A. (2004). Historia y Sociedad -los grupos de poder en la colonia. *Tareas*, (116). http://salacela.net/es/wp-content/uploads/2019/04/116_a.pdf

Castro H., Guillermo. (15 noviembre 2006). El proyecto de ampliación del canal de Panamá: el transitismo contra el tránsito. *Ecología Política*. https://www.ecologiapolitica.info/?p=6570

Centro de Investigación Educativa. (septiembre 2020). COVID 19 y la educación a distancia. https://ciedupanama.org/covid-19-whatsapp-educacion-virtual-panama/

Centro internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS). (noviembre de 2019). *Encuesta sobre las reformas constitucionales*. https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2019/11/ENCUESTA_REFORMAS.pdf

CIEPS Reyes Nelva. (noviembre 2020). *La desigualdad vista desde la economía de los cuidados en Panamá*. https://cieps.org.pa/la-desigualdad-vista-desde-la-economia-de-los-cuidados-en-panama/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). Panorama del desarrollo territorial en América Latina y El Caribe 2017. https://www.cepal.org/es/publicaciones/42721-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2017-agendas-globales

Coriat, Adela. (2019). Una mirada al texto final de las reformas constitucionales. *La estrella de Panamá*. https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/191029/mirada-texto-final-reformas-constitucionales

Concolonpanama. (julio 2021). *A donde va mi pensión*. Instagram. https://www.instagram.com/p/CRRWWsOLvIA/?utm_source=ig_web_copy_link

Carta mundial por el Derecho a la Ciudad. (2013). *Cuadernos Geográficos*, (52), pp. 368-380. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17128112016

Espino A. y Gordon C. (2015). *Los asentamientos informales en el Área metropolitana de Panamá: Cuantificación e implicaciones para la política de vivienda y urbanismo*. Foro y Observatorio Urbano de Panamá. https://docplayer.es/2942044-Los-asentamientos-informales-en-el-area-metropolitana-de-panama.html

González, Elpidio. (2021). Tres mitos sobre la Caja del seguro social. *Revista Concolón*. https://www.revistaconcolon.com/2021/07/13/tres-mitos-sobre-la-caja-de-seguro-social/

Guardia, Mónica. (3 de noviembre de 2019). *No hay recesión: el problema es la estructura de la economía panameña*. La Estrella. https://www.laestrella.com.pa/economia/191102/hay-recesion-problema-estructura-panamena

Jaén Suarez, O. (1998). *La población del istmo de Panamá: estudio de geohistoria*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica.

Hernández, Alex. (mayo 2021). *Desempleo y bajos ingresos secuelas del coronavirus*. La Prensa. https://www.prensa.com/impresa/economia/desempleo-y-bajos-ingresos-secuelas-del-coronavirus/

Lasso, Marixa [Asociación de Antropología e Historia de Panamá]. (14 de julio 2019). El istmo y la ciudad: 500 años de mitos e historias [videoconferencia]. II Congreso de Antropología e Historia de Panamá. https://www.youtube.com/watch?v=ss5-7DoWCQE

Morales Gil, I. (noviembre2019). *Dos nuevos derechos: el agua y la salud*. https://www.prensa.com/impresa/panorama/nuevos-derechos-agua-salud_0_5435456455.html

OCDE (2017). *Perspectivas económicas de América Latina*. https://www.oecd.org/dev/americas/E-book_LEO2017_SP.pdf

Oxfam y Development Finance International. (2020). *Combatir la desigualdad en Tiempos del coronavirus*. https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621061/rr-fighting-inequality-covid-19-cri-index-081020-summ-es.pdf

PNUD (2020). Índice de pobreza multimodal. https://mppn.org/wp-content/uploads/2020/10/Panama-IPM_Digital_3-30-9-2020-final.pdf

Morales, E. (18 de julio 2021). *Un año difícil para las mujeres*. La Prensa. https://www.prensa.com/impresa/panorama/un-ano-dificil-para-las-mujeres/

Soja, E. (2008). *Postmetrópolis Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. España: Traficantes de sueños. https://archive.org/details/2008Postmetropolis/page/n9/mode/2up.

Uriarte, Julia Máxima. (2020). Ciudad Global. Características, características, disponible en https://www.caracteristicas.co/ciudad-global/#ixzz6lkgJ6LSk

Caracas o la gobernabilidad metropolitana frustrada. Ideas para repensarla

Carlos Mascareño Quintana[1]

Breve precisión introductoria

La siguiente reflexión sobre Caracas, se realizará utilizando dos enfoques. El macrohistórico, que ofrece una comprensión de la dinámica de la evolución, transformación y opciones de futuro de una metrópoli. Y la teoría de los sistemas complejos dinámicos, pues su aplicación al estudio de fenómenos complejos como la metrópoli, ayuda a entender de manera integrada los subsistemas que en ella hacen vida y evaluar la preeminencia de algunos de ellos dependiendo del momento histórico de que se trate. Esta conjunción ofrece una perspectiva comprensiva para el estudio de la metrópolis, adicional al enfoque urbano-espacialista dominante en este campo.

Caracas, camino hacia un sistema complejo: capitalidad, petróleo y fordismo

A Caracas la fundaron en 1567 y desde 1577 y hasta 1812 fue la capital de la Provincia de Venezuela. A partir de 1831, en la República independiente, el Congreso la designó capital y sede de los poderes públicos. La capitalidad ha jugado un papel fundamental en el desarrollo de las ciudades que ostentan ese privilegio y en su posterior metropolitanización.

1 Doctor en estudios del desarrollo y master en planificación. Áreas de investigación: Descentralización, políticas públicas, Desarrollo local, gobernabilidad de ciudades y áreas metropolitanas, teoría de sistemas complejos. Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela. Correo: mascarenqce@gmail.com

Su crecimiento poblacional fue lento desde su fundación y se asomó al siglo XX con una modesta población de noventa y dos mil caraqueños, característica de la mayoría de las capitales latinoamericanas a excepción de Buenos Aires, Río de Janeiro y Ciudad de México que para 1920 ya superaban el millón de pobladores. Estas ciudades se caracterizaron a lo largo de tres siglos y medio por: a) la capitalidad, lo que le confirió poder y atractivo para las transacciones con el entorno nacional e internacional; b) fueron fundadas al fragor de la modernidad, de allí su ideario e instituciones que culminaron con la independencia; c) como parte del legado ibérico, sustentaron sus articulaciones normativas territoriales sobre la institución del municipio, convertido en centro del debate político y las reivindicaciones ante la Corona.

El fenómeno de metropolitanización de Caracas surgió, se aceleró y consolidó en apenas veinticinco años, período muy breve para un salto desde un sistema simple en transacciones pastoriles-agrícolas a una concentración de complejos intercambios entre subsistemas diferenciados[2]. En 1936, era una ciudad con menos de 200.000 habitantes y giraba alrededor de la cuadrícula hispana y un Distrito Federal (DF) ubicado en la zona oeste del Valle. Y muy pronto, en 1961, Caracas tomó el Valle expandiéndose de oeste a este hasta alcanzar 1.675.278 habitantes, engullendo otros distritos y entidades federales, sorprendiendo a la tradicional burocracia de administradores de villas y ciudades del país. Esta dinámica con movimiento sistémico propio, continuó a lo largo del siglo XX y XXI.

Tal desempeño debemos entenderlo como producto de una conjunción de factores sistémicos; es decir, no dependen del comportamiento de una variable específica. Una matriz que puede dar cuenta de tal conjunción en la metropolitanización de Caracas, es la siguiente:

2 "Podemos concebir la diferenciación sistémica como una reproducción dentro de un sistema, de la diferencia entre un sistema y su entorno. Repite el mismo mecanismo para amplificar sus propios resultados. En los sistemas diferenciados encontramos dos tipos de entorno: uno externo, común a todos los subsistemas y otro interno y separado para cada subsistema". Luhmann, 1998). En las sociedades contemporáneas funcionan el subsistema político, el económico, el educativo, el científico-tecnológico, el cultural, el jurídico-legal, el síquico-individual, cada uno de los cuales opera con su propia lógica sistémica.

a. La capitalidad representa una fuerza atractora y de solidificación de relaciones de poder. Las estructuras públicas incorporan funcionarios, vínculos de negocios con el estado y transacciones que tejen una base de sostenibilidad del hábitat urbana.
b. El decaimiento del predominio de la actividad agropecuaria, por definición territorialmente dispersa, incidió en la transformación de la ocupación del espacio y el avance hacia la concentración de actividades económicas. Para el caso venezolano, la agricultura generaba en 1900 el 50 % del PIB (Pacheco, 2016); sin embargo, para el año 1930 la proporción había descendido al 12,6 % y hasta un 4,54 % en 1964 (Baptista, 1997).
c. En contraste, el inicio de la era petrolera de la economía venezolana incidió definitivamente en la disponibilidad de recursos fiscales para la transición espacial hacia la concentración urbana del país. La incidencia de la producción petrolera era apenas el 0,96 % del PIB en 1920 y en apenas diez años, para 1930, se había elevado a un el 33,54 % y alcanzar el 41,42 % en 1964 (Baptista, 1997).
d. Petróleo y capitalidad conferían dos ventajas: una, la instalación de casas comerciales y oficinas de empresas internacionales del petróleo para estar cercanas al poder nacional y dos, por ser el asiento de las élites, recibió el beneficio de las grandes inversiones financiadas con la renta petrolera. Esta dinámica arrancó en 1939 con el llamado Plan Rotival[3], expresión del urbanismo dominante en el mundo, a partir del cual emergieron monumentales obras de vialidad y espacios públicos que transformaron el perfil que Caracas ofrecía. Surgió un nuevo paradigma urbano.
e. El modelo fordista se instaló y fortaleció con la política Cepalista de sustitución de importaciones para principios de los 50, lo que hizo que el sector manufacturero en Venezuela creciera hasta un 14 % del PIB en 1961 y alcanzara el 19 % en 1986 (Miranda, 2017). A partir de los

3 El Plan Monumental de Caracas o Plan Rotival fue propuesto y llevado adelante por la Gobernación del Distrito Federal en 1939. Fue un Plan Director de Calles y Avenidas para el desarrollo de la circulación en el casco central, con acento en la renovación urbana en el municipio Libertador, sin propuestas para el ensanche hacia el este. Representó el primer plan moderno para Caracas, todavía de edificaciones de un solo piso y sin aumento significativo de su densidad. Apenas llegaba a las 434 habitantes por hectárea.

años 40, surgió un Estado promotor que direccionó la instalación de empresas en Caracas y otros polos urbanos.

f. Emergió otro factor, independiente de la voluntad de los planificadores y decisores: el avance de la ciencia alteró la estructura de la población mundial. La esperanza de vida de Venezuela para 1941 era de apenas 39 años, mientras que, en 1961, con el combate del paludismo, la creación de una red de salud pública y la vacunación masiva, ascendió a 60,3 años[4]. La población de Venezuela que crecía al 1,76 % para 1936, pasó a un sostenido 3,99 % anual en 1961. Esta realidad, aunada a las migraciones internas, convirtió a la capital en el principal atractor poblacional del país entre los años 40-60.

El novísimo sistema metropolitano para 1960 tenía dos rasgos. El primero, la mezcla e interacción de diversas actividades económicas y formas de trabajo, relacionadas con la burocracia de gobierno, las oficinas comerciales, la operación de unidades manufactureras del modelo fordista y los servicios vinculados con el entorno nacional e internacional. El otro rasgo fue la mezcla y superposición de poderes sobre el territorio del valle, emergiendo una dinámica político-institucional desconocida hasta entonces.

La evolución de Caracas-colonial a Caracas-metropolitana muestra, como en el caso de innumerables centros urbanos del planeta, la conformación de un sistema complejo dinámico, abierto al intercambio con el entorno, en permanente adaptación para mantener su vigencia. Para sostener esta última afirmación, abordaremos brevemente el tema de los sistemas complejos y su aplicación al estudio de las metrópolis.

Los sistemas complejos dinámicos y su aplicación a las metrópolis

La metrópoli es una contingencia[5], una deriva, es decir, una opción entre varias de la organización del homo-sapiens sobre el territorio. Una vez que

4 Datos extraídos de *La población de Venezuela* (1974, CICRED). http://www.cicred.org/Eng/Publications/pdf/c-c54.pdf

5 Modo de ser de lo que no es necesario ni imposible, sino que puede ser o no ser el caso.

emergió, sistémicamente hablando, la metrópoli adquirió forma, estructura y desempeño propios. Este sistema tiene un origen y como todo sistema vivo, puede tener un final. Se trata de un sistema complejo abierto y dinámico, conceptualización que permite comprender su historia, desempeño y sus opciones de futuro.

Su naturaleza está atada a un evento contingente en la especie humana que marcó el principal rasgo sistémico sin el cual la ciudad y la metrópolis no existieran: la fijación del homo sapiens a un lugar a partir de la revolución agrícola hace 12.000 años, como lo explica Harari (2013). Tan importante fenómeno determinó una nueva condición sistémica basada en las interacciones y el intercambio de bienes para la sobrevivencia de la especie por parte de grupos superiores en tamaño y complejidad a las bandas nómadas que fueron la forma de vida dominante sobre el territorio desde la aparición del sapiens hace más de 200.000 años.

Esa naturaleza hace de la ciudad y la metrópoli un sistema complejo dentro del cual interactúan, siguiendo a Luhhman (1998), sub-sistemas funcionales diferenciados: el subsistema económico, el jurídico-legal, el socio-cultural, el político-institucional, el científico-tecnológico, el propiamente urbano conformado por la parcela y el subsistema psíquico, cada uno con su propio entorno.

Este sistema complejo dinámico posee un entorno del cual se diferencia, por cuyos límites transcurre el intercambio de energía y materiales necesarios para su sobrevivencia. De allí que la verdadera dinámica de la ciudad no proviene de la intervención unilateral del subsistema urbano; obedece a la simultaneidad de las transacciones con los subsistemas que actúan sobre el territorio y de estos con el entorno. Por ejemplo, los cambios que se están suscitando en las formas de producción planetarias que desplazan prácticas tradicional-fordistas de trabajo ante el avance inexorable de la digitalización, hace que las expectativas, capacidades, interacciones y desplazamientos en el suelo urbano se trastoquen, sin que nada puedan hacer los planificadores urbanos para detener aquélla supradinámica planetaria. La red de parcelas de la metrópoli se altera, desencadenándose procesos de auto-organización sistémica para garantizar la vigencia del sistema urbano.

El enfoque de sistemas complejos posee un impacto sobre las visiones acerca de las posibilidades de intervención y control por parte de la planea-

ción urbanística y su estructura normativo-institucional. Aún falta mucho para que exista conciencia sobre la distancia entre lo que se planifica y lo que realmente sucede en la ciudad o metrópoli construida. Lo último es producto de la interacción compleja de los subsistemas antes mencionados y no tanto de los diseños desde estructuras de planeación que tienen baja potencia de incidencia sobre el sistema complejo. A su vez, las estructuras normativo-institucionales acusan un abierto atraso respecto al desempeño sistémico complejo, sean ellas gobiernos locales, regionales, cámaras municipales o gobiernos metropolitanos. Lucen enmohecidas respecto a la dinámica compleja de los subsistemas en el territorio. De esta manera, pensar en la sostenibilidad y la gobernabilidad sólo a partir de estos subsistemas está destinado al fracaso y a la frustración, poco consistente con la complejidad sistémica de una metrópoli.

Se trata entonces de pensar lo urbano en la perspectiva de la procura de reducción de complejidad y entropía, para viabilizar las condiciones de vida en la metrópoli cónsonas con las crecientes expectativas en la modernidad. Por todo ello, un reductor de complejidad de gran poder es la construcción incesante de acuerdos desde el sistema político-institucional con los otros subsistemas, dada la multiplicidad de intereses y visiones prevalecientes y que son parte de la naturaleza de la sociedad. Es una estrategia sistémica para abordar la diversidad en un clima de tolerancia. Es gobernar para crear condiciones para que la gobernanza sea sostenible, como lo afirma Innerarity (2020).

Finalmente, hay que decir que el sistema-metrópoli responde al concepto de "emergencia sistémica" el cual, de acuerdo a Laughlin (2007), es la cualidad que se impone y que nada tiene que ver con el perfil de los subsistemas y las partes que lo componen y anteceden. Surge de propiedades profundas del sistema como un todo y sus leyes de comportamiento son inasibles al control normativo. En consecuencia, la metrópoli ya no debe verse como un concepto físico construido por el hombre para su refugio. Es una trama de interacciones sometida a un intenso intercambio con el entorno, que comporta procesos de retroalimentación para su adaptación sin lo cual la entropía fulminaría la parcela y la unidad metropolitana. Por existir la retroalimentación entre los subsistemas y de estos con el entorno, es por lo que la metrópoli subsiste en el tiempo y continua su expansión en

el planeta, con límites fractales y disipativos, cambiantes y huidizos para los subsistemas de planeación urbana y normativo-institucional.

Caracas: las pretensiones de la gobernabilidad metropolitana

En los años 60 se prendieron las alarmas en el subsistema de planeación urbana de Caracas, ante el cambio metropolitano que los funcionarios veían y que intentaban controlar con los instrumentos y normas del momento. Era un salto cualitativo, un fenómeno de "emergencia sistémica". El intercambio de energía y materiales con el entorno alcanzó grados nunca experimentados: llegada de masas de migrantes del país sin control, incorporación de poblaciones vecinas, una trama vial exuberante y torres urbanas desconocidas, un sector inmobiliario asociado al petróleo y un estado financiador urbano. Caracas dejó de ser una capital lejana, con apenas el 4,8 % de la población en 1930, para concentrar el 23 % de los habitantes y convertirse en un imán territorial.

Este cambio sistémico se intentó enfrentar con la creación en 1960 de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, OMPU[6], adscrita a la Gobernación del Distrito Federal. Caracas siguió creciendo y engullendo territorios a su alrededor y para 1971 alcanzó los 2.630.000 pobladores en un espacio de 313.000 hectáreas, de tan solo 3.900 que tenía en el año 1920: un salto espacial de 80 veces en apenas 50 años. Y el crecimiento continuó hasta llegar a 3.380.000 habitantes en 1981, momento en el cual se advirtió que la capital se encontraba en el filo de un abismo urbano: se dijo que había una "crisis institucional". Algunos analistas[7] alertaron que

6 La OMPU asumió las funciones de planificación y control del desarrollo urbano del Área Metropolitana de Caracas, acompañada de una Comisión Metropolitana de Urbanismo, con representación del gobierno nacional, las cámaras empresariales, organizaciones vecinales y colegios profesionales. Su nivel técnico permitió que la OMPU formulara el Plan Rector de Caracas 2020, en el año 1983. Cesó sus funciones repentinamente en 1.990, quedando Caracas sin una institución que cumpliera la labor técnica de pensar y formular propuestas para la capital. Ver: *Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020* (Zulma Bolívar, agosto 2018). https://revistasic.gumilla.org/2017/plan-estrategico-caracas-metropolitana-2020/

7 Allan Brewer Carias (1982) en *Estado, crisis y Reforma*.

Caracas necesitaba una renovación de sus instituciones, ya que las capacidades de la Gobernación del DF y de la OMPU, no respondían a la complejidad del fenómeno. El subsistema político-institucional, solvente para los años 50, 60 y 70 para manejar con la renta petrolera el crecimiento de Caracas, se había quedado sin reflejo para responder el reto de la metrópoli.

En general, el país atravesaba una pronunciada crisis política, de cuya dinámica surgió la descentralización como una respuesta para intentar ampliar las bases democráticas del país. La descentralización del Estado se inició con la aprobación de la Ley de Elección y remoción de los gobernadores de estado y su reforma (29/8/1988 y 13/04/1989) y la reforma de la Ley Orgánica de régimen municipal (14/06/1989), en la cual se consagró la figura del alcalde y su elección. Posterior a la elección de gobernadores y alcaldes a comienzos de diciembre de 1989, el Congreso de la República aprobó, el 28/12/1989, la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de competencias hacia las entidades federales.

En este nuevo marco institucional, Caracas pasó a tener cinco municipios con alcaldes electos, un gobernador electo, en el estado Miranda, y el gobernador del Distrito Federal que se mantenía desde el siglo XIX y era designado por el Presidente de la República. Sin embargo, las estructuras descentralizadas no poseyeron la capacidad y el poder para detener la crisis urbana de la capital. Caracas continuaba sin una respuesta adecuada a la necesidad de contar con un gobierno metropolitano, reforma que no había sido contemplada en el proceso de descentralización de 1989.

Un primer abordaje de este vacío provino de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Copre, institución desde la cual se formularon, en 1993, recomendaciones técnicas para el abordaje del problema de la capital. La segunda alarma surgió, en 1998, desde la Fundación Plan Estratégico, cuyo equipo diseñó una propuesta para la definitiva creación de un gobierno metropolitano para Caracas con sus respectivas competencias y la integración territorial del Distrito Federal, el Estado Miranda y el Estado Vargas, que había sido creado en el marco de la descentralización en 1993 (Vallmitjana, 2001).

La propuesta de la Fundación fue enviada a la Asamblea Nacional Constituyente cuya elección se realizó en julio de 1999; esta instancia aprobó la nueva constitución en diciembre de 1999. La Constituyente,

bajo el control de una nueva elite política, introdujo la figura del Distrito Metropolitano de Caracas, como mecanismo para procurar la anhelada gobernabilidad metropolitana[8]. El Distrito Metropolitano de Caracas fue creado en el año 2000 con jurisdicción en los cinco municipios del Valle, con un alcalde metropolitano y un Concejo Metropolitano electos, desapareciendo el histórico Distrito Federal y creándose el Distrito Capital, con un Jefe designado por el Presidente de la República. Quedaba institucionalizado por primera vez el Gobierno de la Metrópoli.

La historia de los veinte años siguientes demostró que este ensayo no tendría la capacidad para introducir la buscada gobernabilidad y terminó colapsando, como veremos a continuación. Este destino había sido advertido por Vallmitjana (2001) cuando advirtió que el diseño aprobado por la Constituyente había sido un atajo para una rápida implantación de un gobierno metropolitano, lo que conduciría a una implementación defectuosa y costosa. Lamentablemente, tuvo razón.

Predominio del subsistema político: reconcentración del poder y desmontaje del gobierno metropolitano

Si bien con la Constituyente de 1999, la nueva elite en el poder central venezolano reconocía la vigencia del Distrito Metropolitano de Caracas, la misma defendía un proyecto de sistema político que iba en contracorriente del consenso que se había logrado a favor de la descentralización del poder en 1989. Así, cuando esta elite pierde las elecciones de la alcaldía metropolitana en 2008, se inicia una cadena de atropellos contra la institución caraqueña que culmina con el encarcelamiento de su alcalde en febrero de 2015. La Alcaldía Metropolitana fue despojada de sus competencias en el año 2009, debilitando su actuación sobre el Distrito Metropolitano.

8 La palabra "gobernabilidad" se había impuesto como moneda de uso corriente de la mano de las prédicas del PNUD a partir de 1990, a pesar de que su origen se remontaba a la Comisión Trilateral de 1975. La Comisión Trilateral, creada en 1975, fue promovida por Estados Unidos, Europa y Japón, a los efectos de estudiar los problemas de la democracia en el mundo y proponer cambios sustantivos. En ese marco, surgió la palabra gobernabilidad. Ver: Crozier, Huntington y Watanuki (1975) en *The crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission*.

El final de este camino de reconcentración del poder y atropellos contra la idea de la descentralización, fue la eliminación de las bases del gobierno metropolitano de Caracas, por la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, figura inconstitucional que había sido electa en julio de 2107, violando todo criterio democrático.

Dicha Asamblea dictó el Decreto de fecha 23/12/2017, a partir del cual se decidió la supresión y liquidación del nivel metropolitano de Caracas y el Distrito del Alto Apure, cuyo artículo primero estableció que: "Se suprime y ordena la liquidación de la Alcaldía Metropolitana, el Cabildo Metropolitano y la Contraloría Metropolitana, todas estas del Área Metropolitana de Caracas y dl Distrito Metropolitano del Alto Apure, sus órganos y entes adscritos…".

Transcurridos veintiún años de la Constituyente de 1999, del gobierno metropolitano solo queda un Jefe de Gobierno del Distrito Capital designado por la presidencia de la república y cinco alcaldes de municipios del Valle que actúan aisladamente. De esta manera, el ensayo de construir un gobierno metropolitano por primera vez para la ciudad capital, se ha desvanecido, privando la fuerza reconcentradora del poder desde el subsistema político. El proyecto descentralizador de los años 90 fue desmontado; las gobernaciones y alcaldías apenas administran una cuota minúscula menor al 10 % del total de recursos fiscales públicos, cuando en 1998 habían alcanzado una participación del 29 % (Mascareño, 2016), producto de la reforma descentralizadora.

Caracas envuelta en una crisis sistémica en el entorno

La AMC continúa siendo el principal conglomerado urbano de Venezuela, con relaciones funcionales con otros 12 municipios que le circundan, formando una región de seis millones de habitantes; a la vez, las decisiones que allí se asumen impactan a todo el país. Desde la perspectiva del sistema político-institucional, la metrópoli está fraccionada sin una visión de su futuro y un alto grado de ingobernabilidad. El consenso que se había logrado hasta los 70 para promover Caracas como un centro regional y de impacto latinoamericano y el consenso de 1989 para descentralizar el poder, quedaron disueltos.

Desde el ángulo del subsistema económico, Caracas, como todo el país, acusa la más grande crisis de producción de riqueza y productividad de su historia. La caída del PIB venezolano ha sido profunda, con un acumulado del -81,20 % entre 2013-2020, un desempleo del 54 % y una hiperinflación de 6.500 % para el 2020. A su vez, la producción petrolera, financiadora de la inversión pública, cayó desde 3.200.000 de barriles diarios en 1999 hasta 350.000 este año, con una industria del petróleo destrozada e inoperante.

Esta crisis de gran calado, está atada a un cambio de modelo impuesto desde el poder autoritario que dirige al país, que no cree en democracia ni en tolerancia. Como lo ha afirmado Levistky (2020), la de Venezuela es uno de los pocos ejemplos mundiales de democracia estable que se ha desmoronado.

Tampoco se cree en libertad empresarial ni en la promoción de la producción de la riqueza. Expropiaciones, amenazas y crisis económica, han hecho que innumerables empresas hayan cerrado; de un total de 11.198 industrias manufactureras existentes en 1999, apenas sobreviven 2.849 (Casique, 2020), aunado a la pulverización del bolívar, devaluado en 43 billones de veces respecto a su valor en 1999.

La precarización del trabajo se incrementó hasta el 70 % de labores informales y más del 90 % del país se encuentra por debajo de la línea de pobreza. A ello se agrega el colapso de los servicios públicos, con grandes apagones que dejan sin energía eléctrica a vastas poblaciones. Los sistemas de agua son críticos y el suministro de gasolina está racionado, restringiendo la movilización de los ciudadanos.

No es casual entonces el pronunciado proceso de migración hacia otros países que copa los noticieros del mundo. Más de 5.400.000 venezolanos han huido de esta profunda crisis, convirtiéndose en una de las más grandes movilizaciones humanas planetarias.

Es una crisis sistémica que afecta a todos los subsistemas que interactúan en el Área Metropolitana de Caracas, instalándose la entropía tanto por colapso de sus componentes internos como por el debilitamiento del intercambio de energía y materiales con el entorno nacional y el internacional. Han colapsado al mismo tiempo la institucionalidad, base de la gobernabilidad, la economía, base de la riqueza, el intercambio psíquico-cultural base de la convivencia y, con ello, el desmembramiento de las parcelas, base de la unidad física y articulación urbana.

La crisis de Caracas no es sólo la de una gobernabilidad extraviada. Es la crisis total del sistema-ciudad y del país como un todo. Su vigencia como gran metrópoli de Venezuela, requerirá grandes acuerdos provenientes de los sistemas político institucional y psíquico-cultural para restaurar un dinamismo que aproveche el inmenso stock físico-urbano acumulado desde los años 40 y que soporta los embates del rumbo autoritario del país.

Caracas: futuro y acción sistémica

La temporalidad en la que ha transcurrido el subsistema político autoritario que marca la pauta en Venezuela durante 1999-2020, coincide con las grandes transformaciones planetarias que están cambiando los sistemas de producción y estructuras de relacionamiento humanas. La ciudad como sistema está mutando y atraviesa por un salto cualitativo que es independiente de la voluntad de sus habitantes y de los subsistemas que allí operan. Tres factores determinan este salto cualitativo: a) El desplazamiento progresivo de los hidrocarburos como energía dominante, lo cual cambia las formas de producción y los relacionamientos entre unidades productivas; b) La desaparición y devaluación de la mayoría de los empleos tradicionales forjados en el modelo fordista, creándose oficios que demandan otro conocimiento que sobrepasa al sistema educativo; c) La vida digital pasó a comandar la escena y está desplazando el intercambio de información e ideas a través de medios tradicionales. Como lo ha afirmado Alain Touraine (2016), la sociedad está mutando; es el abandono de la idea de sociedad.

Las sociedades humanas atraviesan el umbral desde una sociedad analógica a una sociedad digital, como lo advierte Nicolelis (en Veiga, 2020), alterándose formas de vida, costumbres y hábitos envolventes. Y este cambio ocurre predominantemente en el hábitat urbano: para el 2050, 7 de cada 10 humanos vivirán en ciudades y metrópolis.

Con el COVID-19 han emergido situaciones latentes. Jaques Attalí (en Alconada, 2020) advierte como el movimiento tectónico planetario es una disrupción viral: más de 2.500 millones de humanos pasaron bajo presión a trabajar *online*. Entramos en una zona de destrucción creativa al estilo Schumpetereano.

Este salto cualitativo o "emergencia sistémica", amenaza con dejar en el camino a los que no comprendan los vectores del cambio. A la humanidad le llevó un siglo adaptarse a las bondades de la imprenta. Pero como lo enfatiza Harari (2018), la fusión de la biotecnología con la infotecnología nos enfrenta al mayor desafío que la humanidad haya conocido.

Este es el panorama que encuentra a una Caracas metropolitana desvalida. Sus severas condiciones de desventaja respecto a otras metrópolis de Latinoamérica, ya no del mundo desarrollado, le colocan en difíciles circunstancias para enfrentar ese reto y sortear el tránsito de la sociedad analógica a la digital. Para devolver a Caracas un mínimo de vitalidad es necesario, en consecuencia, asumir varios temas de agenda:

a. Las instituciones. El ensayo para proveer a Caracas de un gobierno metropolitano, chocó con el abierto autoritarismo concentrador del poder. De allí que será necesario restablecer las bases de la descentralización, institución con la cual se fortalezcan las relaciones intergubernamentales, pilares para entendimientos entre los poderes nacional, el regional, el municipal y el metropolitano. En pocas palabras, la vuelta a la democracia.

b. La gobernabilidad. Lograrla va más allá de la existencia de un gobierno metropolitano. En un clima donde los acuerdos sean asumidos como normales y el subsistema político-institucional funcione dentro de parámetros de democracia y reconocimiento del oponente, será posible una estructura de Comisiones, Consejos Ad-hoc, Directivas de empresas públicas, que integren a los niveles de gobierno con los subsistemas de la economía, la cultura, el científico-tecnológico y el de la sociedad civil. Esta sería la base para construir una nueva visión de ciudad y de proyectos estratégicos para la procura de los recursos que necesita Caracas. Se trata de construir colectivamente lo que podemos llamar el *gobierno de la complejidad*.

c. La economía. No hay nada más sano para una economía que el reconocimiento a la propiedad privada, a la libre empresa y a la innovación. En esa vertiente, Caracas metropolitana ofrece las posibilidades para construir un proyecto de economía al día con la disrupción planetaria y transformarse en un centro internacional para la atracción de formas de inversión basadas en el conocimiento, para lo cual cuenta con centros

y universidades, públicas y privadas, que compiten con estándares latinoamericanos y mundiales. Un proyecto de economía para el mundo digital será necesario.

d. La fiscalidad. La inversión pública para Caracas dependerá de la renovación de los sistemas fiscales municipales y del gobierno metropolitano, de las asignaciones convenidas para los proyectos estratégicos de ciudad, las asociaciones público-privadas y la procura de recursos bilaterales y multilaterales que esperan por condiciones políticas democráticas para asistir a la reactivación del país.

e. La educación, cultura cívica y desarrollo. Sin una adaptación de los ciudadanos a la disrupción planetaria, será cuesta arriba el relanzamiento de la ciudad. Caracas cuenta con una organización ciudadana que facilita un salto hacia otro estadio en el cual, en el marco del respeto democrático, los ciudadanos se encuentren y la colectividad del sistema educativo se incorpore a una labor de creación de capacidades y oportunidades, con el fortalecimiento de las redes tecnológicas.

f. Estrategia de ciudad. Finalmente, Caracas está obligada a formular una estrategia a partir de la cual se le identifique en el mundo. Deberá emerger del consenso de los actores de los diferentes subsistemas que allí hacen vida. Es el camino para crear sinergias de atractivo para los ciudadanos. Si esta estrategia va de la mano de la sostenibilidad y protección del futuro como guía para la definición y acción, será posible que los habitantes de Caracas vuelvan a reconocerse en su capital y adquieran una renovada iniciativa para la mejor calidad de vida.

A ello aspiramos los que vivimos en la capital del cielo, como se conoció a Caracas en sus mejores tiempos.

Bibliografía

Alconada, H. (2020). [*Entrevista a Jacques Attali*]. La humanidad aún no comprendió la profundidad de la crisis que se avecina y el costo de la resurrección. *La Nación*. https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/coronavirus-jacques-attalila-humanidad-aun-no-comprendio-nid2404532/amp?__twitter_impression=true&s=09

Baptista, A. (1997). *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1995*. Caracas: Fundación Polar.

Bolívar, Z. (2020). *Plan Estratégico Caracas Metropolitana*. https://revistasic.gumilla.org/2017/plan-estrategico-caracas-metropolitana-2020/

Brewer Carias, Allan (1982). *Estado, crisis y Reforma*. Caracas: Editorial jurídica.

Casique, J. (2020). [Entrevista]. Economía Venezolana. *El cooperante*. https://elcooperante.com/jesus-casique-la-banca-seguira-recurriendo-a-operaciones-overnight-para-evitar-multas-del-encaje-legal/

CICRED. (1974). *La población de Venezuela*. http://www.cicred.org/Eng/Publications/pdf/c-c54.pdf

Crozier, M.; Huntington, S; Watanuki, J. (1975). *The crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission*. Ed. New York U. Press.

Harari, Y. (2018). *21 lecciones para el Siglo XXI*. Debate.

Harari, Y. (2013). *Sapiens. De animales a Dioses*. Debate.

Innerarity, D. (2020). [Conferencia magistral] *Sociedades complejas*. https://twitter.com/FlacsoMx/status/1331636695155040257?s=09

Laughlin, R. (2007). *Un universo diferente. La reinvención de la física en la edad de la emergencia*. Katz editores.

Levistky, S. (2020). [*Entrevista por Daniel Gascón*]. Hacia un retroceso democrático global. *Letras Libres*. https://www.letraslibres.com/espana-mexico/revista/hacia-un-retroceso-democratico-global-entrevista-steven-levitsky.

Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad*. Trotta.

Mascareño, C. (2016). Presidencialismo autoritario vs. Federalismo Descentralizado. Venezuela 1999-2016. *Revista Estudios Latinoamericanos*, Universidad Autónoma de México.

Miranda, R. (2017). Industrialización y desindustrialización en Venezuela. *Ensayos de economía, 27*(50). http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2619-65732017000100087&script=sci_arttext&tlng=en

Pacheco, G. (2016). Economía y agricultura en la Venezuela durante los años del Geberal Cipriano Castro. 1989-1908. *Revista Agroalimentaria, 42*, 81-102.

Touraine, A. (2016). *El fin de las sociedades*. Fondo de Cultura Económica.

Vallmitjana, M. (2001). Repensando el gobierno local participativo de Caracas Metropolitana. *Urbana, 29*, 13-33.

Veiga, E. (2020). [Entrevista a Miguel Nicolelis]. Coronavirus: "Da miedo que haya un movimiento contra una vacuna que ni siquiera existe". *BBC.* https://www.bbc.com/mundo/noticias-54109258. BBC News Brasil. 11/9/

Leyes y decretos

Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente N° 439.367. 27 de diciembre de 2017. Gaceta oficial

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.860. 30 de diciembre de 1999. Gaceta Oficial.

Ley N° 4.153. Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencia del poder público. 28 de diciembre de 1989. Gaceta oficial.

Ley N° 4.109 [Reforma]. Ley de la orgánica de régimen municipal. 15 de junio de 1989. Gaceta Oficial Extraordinario.

Ley N° 4086. Ley de reforma parcial de la ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado. 14 de abril de 1989. Gaceta Oficial Extraordinario.

Ley N° 34039. Ley de elección y remoción de los gobernadores de Estado. 29 de agosto de 1988. Gaceta Oficial.

Retos y oportunidades del crecimiento de la Ciudad de Guatemala en el inicio del siglo XXI

Jean Roch Lebeau[1]

Algunas cifras sobre déficit habitacional a nivel del país

El programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos – ONU Hábitat, establece que

> […] la existencia de una política de vivienda se fundamenta en la identificación de un determinado conjunto de situaciones concretas que afectan a individuos, grupos y poblaciones y que pueden ser descritas, en un sentido específico, como expresión o indicador de la presencia de necesidades habitacionales insatisfechas […].

La existencia de un altísimo déficit habitacional en el país, y aún más su dramático crecimiento año con año, hace entonces preponderante la necesidad de revisitar la actual política de vivienda, así como los programas que de ella se derivan, pues los indicadores demuestran rotundamente su fracaso.

Gozar de acceso a la vivienda adecuada es un Derecho Humano de acuerdo a lo estipulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos[2] y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Organización de las Naciones Unidas, 1948 y 1966, respectivamente), dichos cuerpos normativos establecen, entre otras cosas, que

1 Ingeniero en administración de tierra, máster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Inmobiliario, candidato a doctor en Políticas Publicas, ICAP, experto en políticas urbanas, Profesor Escuela de Gobierno. lebeaujr@gmail.com.

2 Ambos acuerdos datan de hace décadas lo que manifiesta que los esfuerzos requieren de iniciativas novedosas para dar una respuesta al nivel que las necesidades imponen.

el derecho a un nivel de vida adecuado corresponde con el asegurar la vivienda. En el ámbito nacional, la Constitución Política de la República de Guatemala (1985) establece entre las obligaciones del Estado fomentar la construcción de viviendas populares; por su parte distintas leyes específicas enfocan el acceso a la vivienda como un derecho humano. La aspiración constitucional y normativa indicada busca limitar los efectos negativos que una vivienda no adecuada causa en el bienestar.

Para dimensionar el problema de acceso a vivienda, tradicionalmente se ha utilizado como indicador de situación el nivel/grado de déficit habitacional, en términos cuantitativos y cualitativos. El déficit cuantitativo se plantea como un agregado estadístico del número total de viviendas inadecuadas y con hacinamiento. El déficit cualitativo como un agregado estadístico del número de viviendas con ciertas cualidades que se consideran no apropiadas para la habitabilidad. El déficit total es la suma de ambos.

En el marco de un trabajo propio que se realizó para determinar el déficit de vivienda en Guatemala a partir de los datos del censo, se logró diferenciar el déficit cuantitativo y cualitativo con una lógica de priorizar territorios de atención. En este análisis se hace muy claro que la mayor parte del déficit habitacional cualitativo se encuentra en los municipios más rurales y abandonados del país mientras el déficit cuantitativo está más vinculado a la red de ciudades secundarias que se está impulsando en el país en el marco del proceso de urbanización. Del punto de vista inmobiliario significa que existe una buena posibilidad de construir soluciones habitacionales para segmentos económicos en las ciudades intermedias.

El déficit habitacional en Guatemala se caracteriza principalmente por problemas de calidad de vivienda donde más del 80 % de nuestros hogares tienen algún problema vinculado con una dimensión de la calidad de la vivienda. Para el déficit cuantitativo, el cual alcanza casi el 20 % del déficit total, los hogares en cohabitación, es decir más de un hogar por vivienda, son los más numerosos y requieren de una nueva solución habitacional.

Tomando en consideración solamente las condiciones de la vivienda y su ocupación, sin considerar las condiciones de acceso a servicios, de acuer-

do a la modelación generada de acuerdo a los datos del Censo de Población 2018, el déficit se distribuye de acuerdo a los siguientes datos:

Tabla 1. Distribución del déficit por condiciones de la vivienda (metodología propia)

			2018	TOTAL
Déficit cuantitativo	Hogares con viviendas inadecuadas	Palomar, rancho, vivienda improvisada, otro	68.948	240.559
	Hogares en cohabitación	Hogar en cohabitación (más de un hogar por vivienda)	171.611	
Déficit cualitativo	Ranchos	Rancho	57.864	1.153.143
	Vivienda formal de mala calidad	Vivienda formal con mala calidan en paredes, techo o piso	804.900	
	Vivienda formal de calidad con hacinamiento	Vivienda de calidad con más de tres personas por cuarto	290.379	
TOTAL				1.393.702

Fuente: INE, Censo de Población 2018.

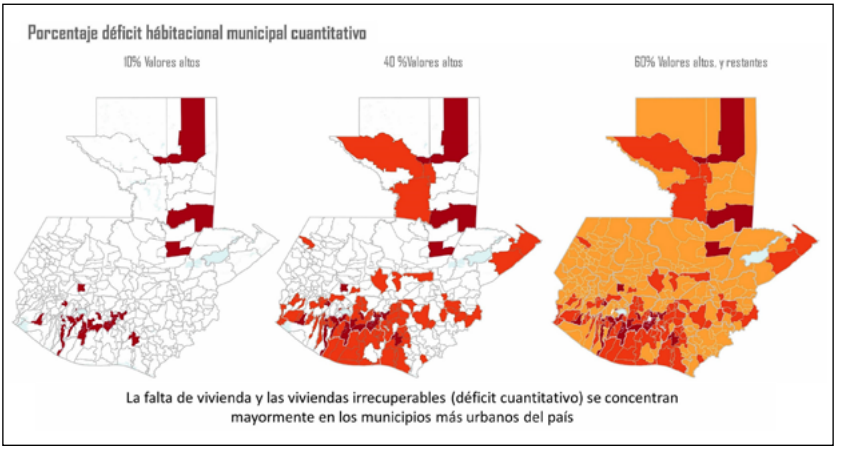
La mayor parte del déficit cuantitativo se concentra en las áreas urbanas del país, con especialmente presencia en el Área Metropolitana de Ciudad de Guatemala (AMCG). Al migrar familias del campo a la ciudad pasan de contar con una vivienda en condiciones precarias (parte del déficit cualitativo) a invadir terrenos públicos o de otros privados (parte del déficit cuantitativo).

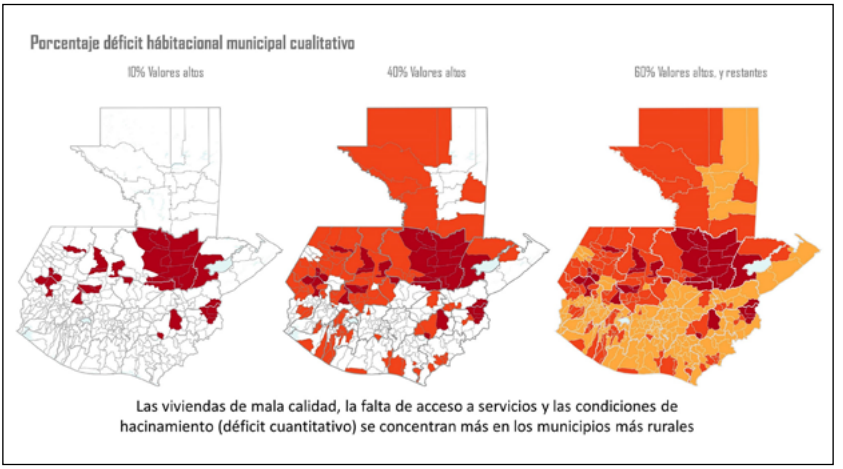
El proceso de urbanización que se explicó anteriormente, si no es planificado, regulado y acompañado de generación de vivienda accesible, modificará la composición del déficit, haciendo que cada vez más familias se sumen a las estadísticas del déficit cuantitativo, al llegar a nuevas zonas urbanas y no contar con suelo para desarrollar sus soluciones habitacionales, sean estas individuales o en altura.

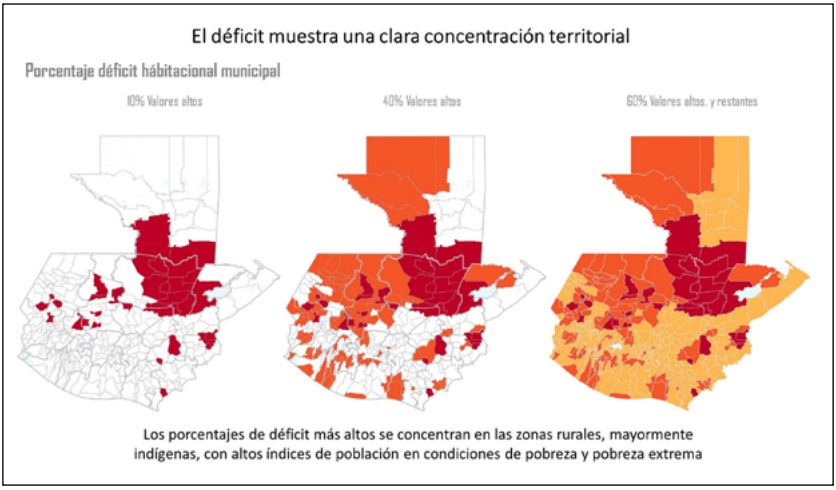
Como podemos observar en los mapas siguientes, la distribución del déficit no solamente varía entre lo urbano y lo rural. Tiene una especi-

ficidad territorial fuerte, que está también relacionada con la densidad de personas que viven en las distintas regiones del país. En la gráfica a continuación se muestra esta distribución, y el impacto diferenciado para cada departamento del país, siendo aquellas zonas más pobres (Huehuetenango, Quiché, San Marco, Alta Verapaz) las que tienen los índices más altos de déficit.

Figura 1. Déficit de Vivienda, Cualitativo y Cuantitativo.







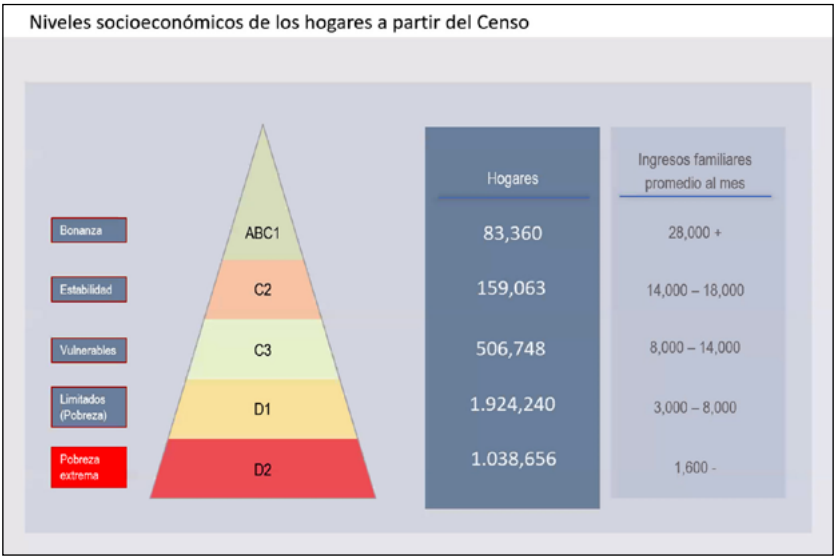
Fuente: Elaboración propia, INE, Censo de Población 2018.

Composición de los hogares en Guatemala según datos del censo

La disponibilidad de datos del censo de población y vivienda ha permitido realizar una serie de cálculos que permiten acercarnos a una descripción más fiel de la composición socioeconómica de los guatemaltecos. Guatemala es un país que tiene todavía una población muy fuerte ubicada en estratos socioeconómicos con menor capacidad económica. Según las modelaciones realizadas por la empresa PRODATOS a partir del Censo de Población, los segmentos C3 y D1 (con ingresos familiares respectivos de Q8,000 a Q14,000 por núcleo familiar y de Q3,000 a Q8,000) son la gran mayoría de la composición de las familias del país.

Esa composición tiene repercusiones importantes sobre el nivel de demanda y la capacidad de pago en la producción de vivienda.

Figura 2. Nivel socioeconómico de los hogares a partir del Censo.



Fuente: Prodatos.

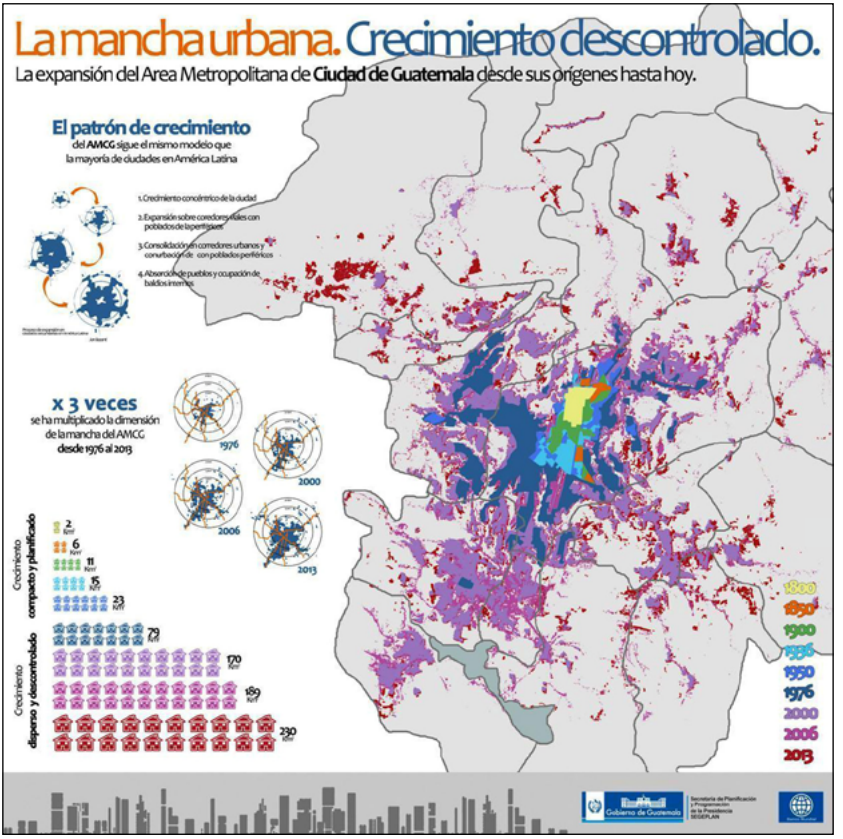
Ciudad de Guatemala: proceso para la consolidación de una región funcional

En este contexto nacional, el crecimiento del AMCG ha sido continuo desde la década de los años ochenta. Guatemala ciudad es el área urbana más grande Mesoamérica, desde México hasta Medellín.

El patrón de expansión de la ciudad de Guatemala sigue el mismo modelo que la mayoría de las ciudades de América Latina: un crecimiento concéntrico, alrededor de los corredores viales, con un proceso de expansión de la mancha que llena paulatinamente los baldíos urbanos sobre la base de lotificaciones formales y construcciones informales, absorbiendo los centros urbanos existentes de la periferia, para consolidarse en un continuo urbano de baja densidad, disperso y descontrolado. La mancha urbana ha crecido cuatro veces entre 1980 y 2018, alcanzando dimen-

siones en la actualidad de más de 18 km en el sentido este-oeste y más de 25 km en el sentido norte-sur, rompiendo no solamente con el límite administrativo del municipio de Guatemala, sino que con la topografía de la meseta central, subiendo ahora sobre las colinas hacia El Salvador y hacía en occidente del país.

Figura 3. Mapa crecimiento de la mancha urbana del municipio de Guatemala.



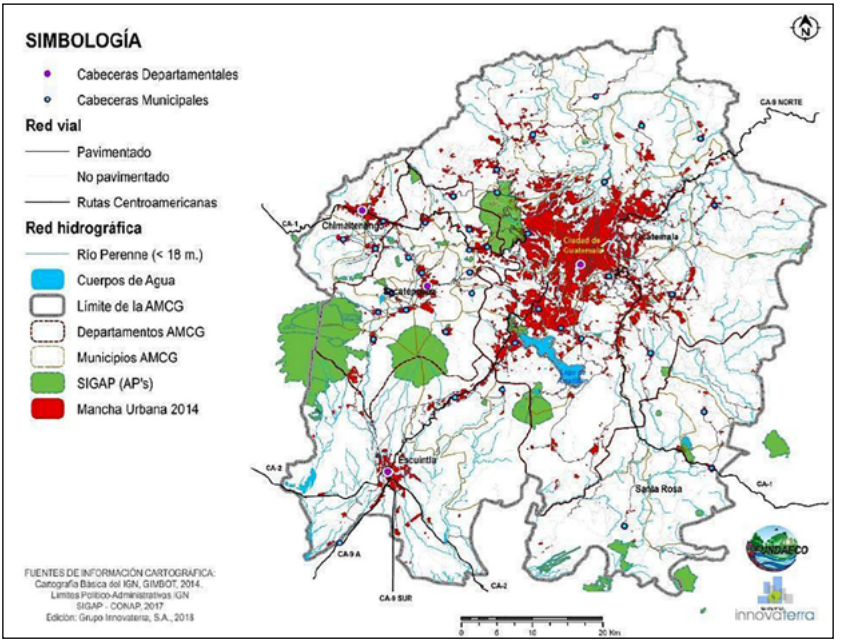
Elaboración: Banco Mundial, fuente: SEGEPLAN-BM.

Varios autores mencionan que la ciudad de Guatemala está transformándose en una región metropolitana. El crecimiento extendido y fragmenta-

do, con conurbación de los lugares urbanos de la región central incluyendo a varias ciudades medias y la generación de nuevas centralidades en su extrarradio, plantea la tesis de que el AMCG está transfigurándose gradualmente en una aglomeración urbana de nuevo tipo, es decir, en una región metropolitana. El proceso de metropolización que conoce la ciudad de Guatemala provoca una fuerte concentración de las funciones de más alto valor sobre los territorios centrales. Como en otras metrópolis esto se realiza en paralelo con un proceso multiforme de "peri-urbanización" de funciones residenciales y de servicios a los hogares, de segregación socio-espacial, de segmentación y especialización territorial.

En esta perspectiva y más del punto de vista funcional, la región metropolitana de la ciudad de Guatemala constituye una serie de paisajes importantes donde conviven volcanes, áreas verdes y agrícolas, bosques y lagos. La región metropolitana del punto de vista funcional llega a los municipios de Chimaltenango y Sacatepéquez de lado occidental, hacia Palín en el lado sur y hacia Barberena del lado este. Son más de 62 municipios los que pueden ser considerados como región metropolitana. Tras el proceso de crecimiento extensivo y fragmentado con urbanizaciones habitacionales, parques industriales, etc., el capital comercial y de servicios ha generado a su vez, centralidades terciarias de gran escala e impacto, en forma de centros comerciales localizados convenientemente en las nuevas periferias. Contribuyendo con ello a la consolidación de la reestructuración territorial de la región central. La proximidad de varias de las ciudades medias del país respecto a la AMCG, en un radio no mayor a los 60 kilómetros del centro de la misma, ya que de la periferia puede ser solo de 25 kilómetros, está en parte orientando los procesos de desconcentración industrial y habitacional. Ya que varias de las nuevas áreas urbanas tipo ciudad dormitorio o parques industriales, de los últimos años, se han localizado en relación o en las cercanías de esas ciudades medias, que son Chimaltenango, La Antigua y Escuintla. Constituyéndose toda una región laboral, con fuertes desplazamientos internos tipo pendular, dependientes de la red de autopistas nacionales que han terminado por estructurar territorialmente la región central del país.

Figura 4. Mapa Mancha urbana del municipio de Guatemala.
Elaboración: Grupo Innovaterra



Fuente: Fundaeco

Un proceso de crecimiento que deja profundas disparidades territoriales y precariedad

La conformación histórica del proceso de urbanización de la ciudad de Guatemala debe mucho a las políticas públicas que acompañaron el trazo inicial de expansión de la ciudad. Después del terremoto de 1976, se nota claramente un abandono de las políticas urbanas regulatorias, dejando al mercado y al "*laissez faire*", la urbanización de la periferia de la ciudad. En buena medida el descalce entre la oferta y la demanda de vivienda del área metropolitana donde la mayor parte de las unidades habitacionales que se construyen se ubica en los segmentos de más alta renta mientras las demandas se encuentran en las clases socioeconómicas medias y bajas, ha provoca-

do que las personas resuelvan el problema de vivienda desde su perspectiva individual. Eso ha significado procesos de auto construcción, muchos de ellos en los suelos más accesibles de los barrancos de la ciudad y de la periferia, lo que llevó la conformación de asentamientos precarios importantes.

Sin embargo, la precariedad territorial se manifiesta de manera distinta en el conjunto del área metropolitana. Se distingue por ejemplo una precariedad de tipo rural en las zonas periféricas y en general una precariedad más allá de los asentamientos informales de la ciudad. Se pueden detectar territorios priorizados por la concentración y magnitud de esa precariedad, los cuales son generalmente el resultado del abandono en la gestión pública de soluciones habitacionales y de barrios ordenados con estándares mínimos de calidad de vida.

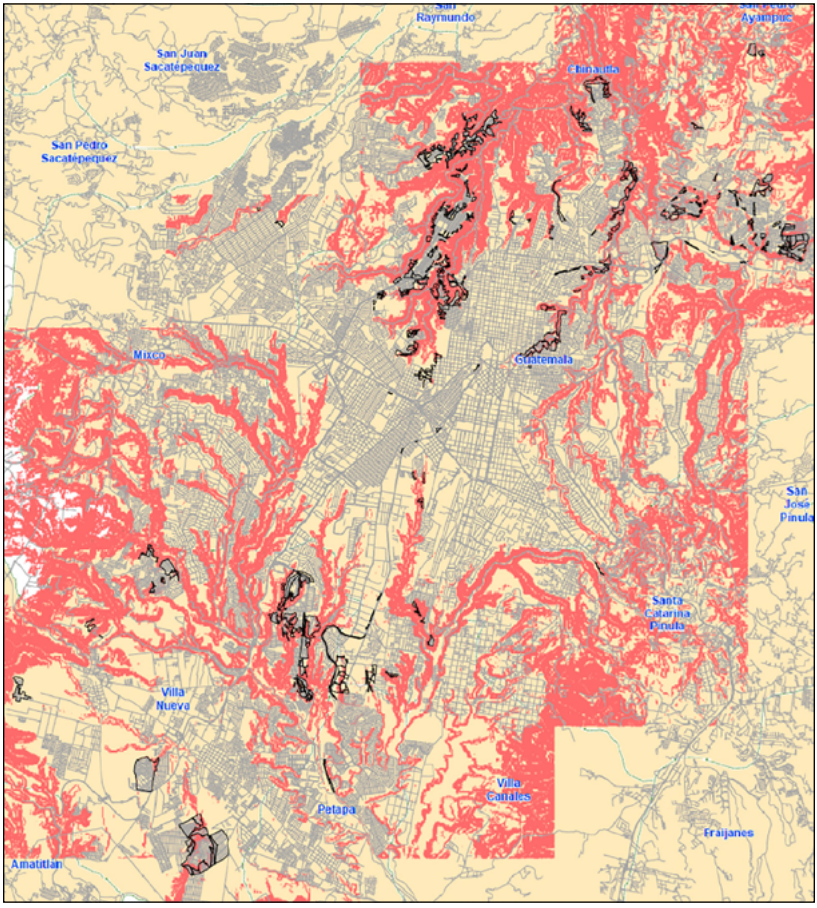
En términos de densidades, la metrópoli sigue un proceso de organización urbana concéntrica, con mayores densidades en el centro y con espacios residenciales de menor densidad en la periferia. La densidad sube de manera puntual en algunas zonas donde existen asentamientos precarios que tienden a ser zonas de densidades muy altas.

El área metropolitana de la ciudad de Guatemala cuenta con más de 400 asentamientos precarios y más de medio millón de personas viviendo en ellos. El Censo de Asentamientos Informales publicado en agosto de 2016 por TECHO-Guatemala (2016) constató que la mayoría de los asentamientos precarios que se formaron en aquellos municipios (Guatemala, Mixco, Villanueva, Petapa y Chinautla) que recibieron el mayor impacto de la expansión del área metropolitana ocurrió en la década de los noventa. En dicho censo se registra que, entre 1991 y el 2000, se formó 45 % de los asentamientos que –en la actualidad– presentan condiciones de precariedad extrema. Durante este breve lapso se formó 40 % de asentamientos en el municipio de Guatemala; 49 % en Villa Nueva; 58 % en Chinautla, 33 % en Mixco, y 24 % en Petapa.

Dichas condiciones se traducen en situaciones de precariedad y hacinamiento de las viviendas, servicios deficitarios de abastecimiento de agua, disposición de excretas y suministro de energía eléctrica, entre otros, tanto en las viviendas como en los asentamientos, e inadecuada localización de las viviendas, sobre todo de aquellas que se ubican en zonas de alto riesgo, en laderas de alta pendiente, sujetas a deslaves y otros fenómenos naturales. Estos asentamientos precarios están conformados generalmente por covachas

para uno o más hogares, construidas con materiales de desecho tales como plástico, cartón, lámina, lepa y otros. Además, son deficitarios de servicios públicos de agua potable, drenajes, iluminación en las calles y en la vivienda, vialidad peatonal y vehicular, transporte, etc. Generalmente se ubican en barrancos, terrenos susceptibles a hundimientos y deslaves o bien aledaños a corrientes de aguas negras, basureros y otros focos de contaminación.

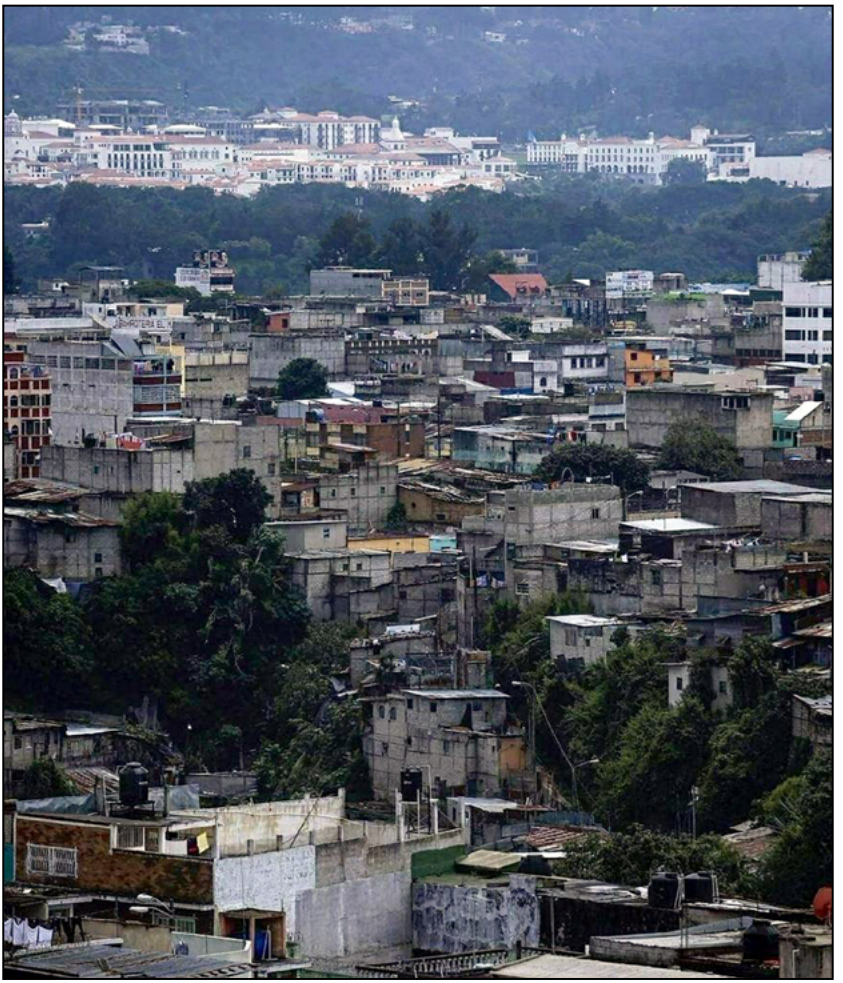
Figura 5. Mapa Asentamiento precarios y pendientes superior a 30 grados.

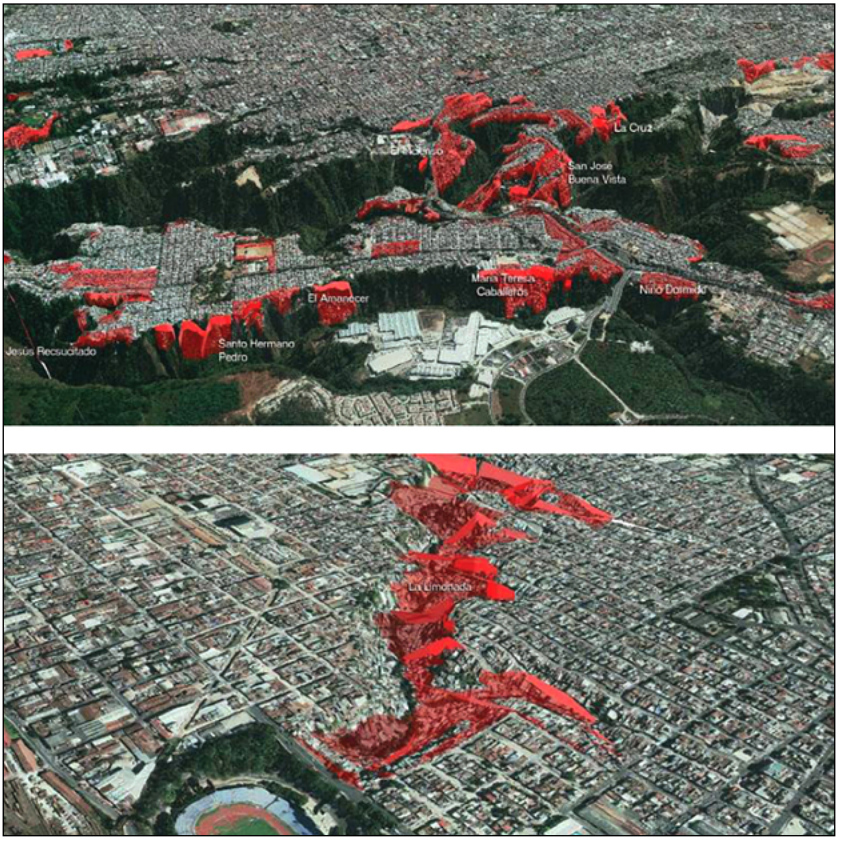


Elaboración: propia
Fuente: Base de datos censo de asentamiento precarios 2014 y mapa vial, SEGEPLAN-BM.

La lógica de instalación de los asentamientos precarios en los barrancos, espacios "de bolsillo" muy densos, ha conllevado también a una fuerte segregación espacial, dónde se yuxtaponen la lógica de producción inmobiliaria de la ciudad con los procesos de autoconstrucción y asentamientos informales.

Figura 6. Foto de la Ciudad de Guatemala (fig X) y representación 3D de asentamientos precarios en la ciudad de Guatemala.





Elaboración: propia, fuente: Base de datos censo de asentamiento precarios 2014 y mapa vial, SEGEPLAN-BM.

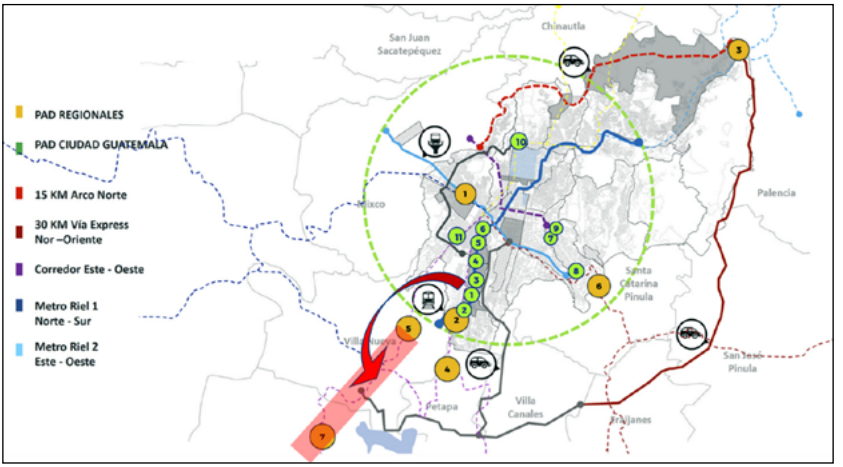
Transformaciones productivas y habitacionales de la última década

En los últimos años la ciudad de Guatemala está conociendo una transformación productiva muy importante, en parte derivada del modelo de ciudad que se diseñó en las políticas y planes de la ciudad (Plan Guatemala 2020 y Plan de Ordenamiento Territorial) y en parte derivada del ciclo de transformación de uso del suelo y de la lógica de repartición

de las actividades económicas subyacentes a la conformación de una región metropolitana.

En esa línea, es fundamental entender el cambio de uso que está ocurriendo en la parte histórica industrial del municipio de Guatemala, zona 11 Atanasio Tzul, en una transformación paulatina hacia una zona de usos mixtos que mezcle residencia, comercio y oficinas. Esa dinámica se manifiesta por la "verticalización" de esa parte de la ciudad y la construcción de edificios y la salida de algunas industrias claves del sector. Esa dinámica de mercado se refuerza con algunos proyectos de infraestructura como la construcción de la Vía Alterna del Sur que tendrá grandes impactos en la zona, así como la voluntad marcada por parte de la municipalidad en conformar un "distrito de oportunidad" en esa parte del municipio. El mapa siguiente proporcionado por parte de la municipalidad, muestra esa voluntad de transformar, acondicionar e invertir en infraestructura en ese sector del municipio.

Figura 7. Transformación de la localización logística – industrial en AMCG

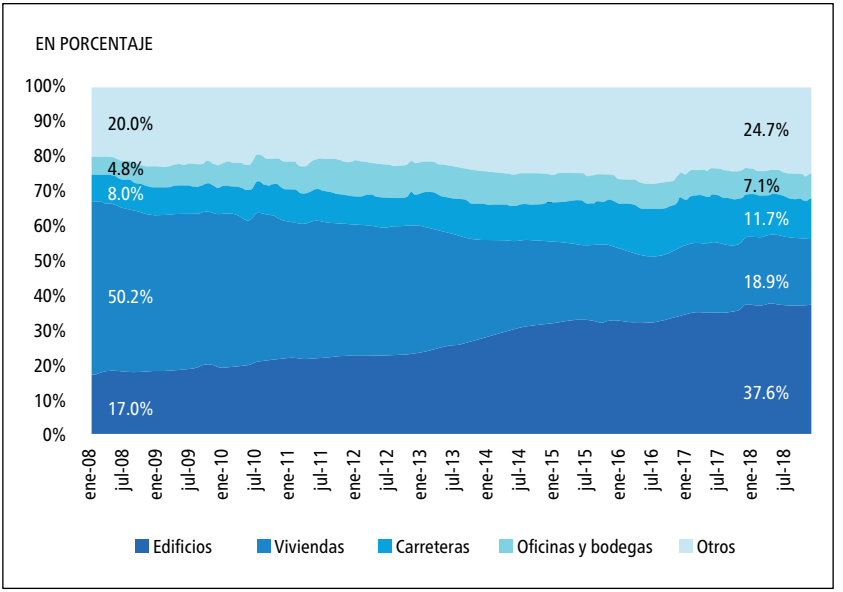


Elaboración propia. Fuente: municipalidad de Guatemala

La transformación de la zona 11 induce una serie de cambios mucho más profundos en la transformación de la repartición de las actividades económicas en el marco metropolitano. Las actividades industriales actualmente

presentes en esa parte del territorio metropolitano deberán de buscar otra localización que tenga ciertas ventajas del punto de vista de la conectividad, articulación con los mercados y puertos. En esta reconfiguración de las actividades económicas industriales de la zona metropolitana, se perfila el corredor económico entre Villanueva y Palín como el espacio de reinstalación de las actividades industriales del área metropolitana. La llegada de complejos de bodega y logística y de actividades industriales secundarias en ese corredor ha sido paulatino en los últimos años, sin embargo, con los cambios importantes en el uso del suelo que están ocurriendo en el municipio de la capital la salida de esas industrias se podrá precipitar y acelerar en los próximos años.

Figura 8. Evolución de la integración del destino de la cartera de construcción



Fuente: Cámara de Construcción de Guatemala

Más allá de la transformación industrial, en los últimos años hemos asistido a una transformación importante de la tipología habitacional en el área metropolitana particularmente en la ciudad de Guatemala. La construcción

de edificios ha pasado de ser un 17 % de la cartera de construcción en 2008 hacer un 40 % en 2020, lo que equivale a un crecimiento aproximado de 23 % en los últimos diez años. Esa transformación de la tipología habitacional tiene una serie de consecuencias sobre el mercado del suelo y la conformación actual de la ciudad. Esta transformación corresponde también a un cambio demográfico ya que el promedio de edad AMCG cambio de los 20 a los 30 años, edad en la cual muchos buscan su primera casa.

Conclusiones

En conclusión, la ciudad de Guatemala está en un pleno proceso consolidación en un distrito central más denso y vertical, en marco de un área metropolitana donde empiezan a surgir centralidades especializadas secundarias, así como la estructuración más amplia de una región urbana funcional en el centro del país.

Añadido a esas dinámicas, la municipalidad ha recientemente planteado una visión de desarrollo que está impulsando la aceleración de la transformación de la ciudad. En el marco de un esquema de alianza público privada, la municipalidad está privilegiando el desarrollo de seis grandes zonas (distritos) que constituyen hoy en día reservas de suelos importante o zonas en procesos de cambio de uso del suelo. El desarrollo de esas zonas se vincula a la puesta en marcha de un sistema de transporte publico metropolitano bien que recupera las vías férreas a manos del Estado para impulsar un proyecto de movilidad de norte a sur de la ciudad, conectando la mayor parte de los distritos a desarrollar.

Esa transformación de la ciudad no debe dejar de lado algunos de los problemas estructurales a la cual las administraciones no han podido responder en parte por la ausencia de una preocupación nacional y de un financiamiento adecuado para resolver los problemas de la metrópoli. Los temas de agua, basura y movilidad requieren respuestas que van más allá del propio financiamiento municipal y deben de ser abordado al menos de lado metropolitano y aún más con financiamiento estatal consecuente. En ausencia de un ministerio o instancia encargada del desarrollo Urbano, la Municipalidad de Guatemala está muy sola al momento de discutir el

presupuesto y de diseñar operaciones urbanas de gran envergadura.

Guatemala ciudad está en un proceso importante de transformación debido a un momento histórico de densificación de la ciudad, empujado por un mercado inmobiliario que ha visto la rentabilidad de los proyectos verticales, la regulación territorial que los incentiva, una población cada vez más dispuesta en vivir en la ciudad para evitar los tiempos y costos del tránsito y la existencia de grandes extensiones de tierras poca desarrolladas o con una posible transformación de uso de suelo. Es fundamental que esa transformación se acompañe de una agenda pública contundente en materia de dotación de servicio, de reflexión sobre soluciones de transporte a la escala metropolitana y del modelo de financiamiento urbano asociado.

Bibliografía

Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Guatemala

Ministerio de Comunicaciones de Guatemala –ONU– Hábitat. (septiembre de 2016). *Guatemala, documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)*.

Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. http://www.un.org/es/documents/udhr/.

Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx.

Secretaria General de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN) - Banco Mundial (2015). *Proyecto de Cartografía Metropolitana*.

TECHO - Guatemala. (2015). *Censo de Asentamientos Informales*. Guatemala

Quito: crónica de una crisis anunciada

Fernando Carrión M. y Paulina Cepeda[1]

"La mayoría estaba de acuerdo en que era un tiempo fúnebre, con un cielo turbio y bajo y un denso olor de aguas dormidas, y que en el instante de la desgracia estaba cayendo una llovizna menuda como la que había visto Santiago Nasar en el bosque del sueño".
Gabriel García Márquez

Introducción

A lo largo de la historia de las ciudades y de los procesos de urbanización, las crisis han sido una constante en la construcción de nuevas dinámicas, así como en el desarrollo de los emergentes paradigmas urbanos. Las crisis no son otra cosa que momentos traumáticos en el devenir histórico de ciertos procesos estructurales del acontecer social o natural. Se trata de coyunturas particulares en las que se producen fenómenos anómalos que rompen con la lógica natural preexistente, proveniente de un cúmulo de determinaciones. Por eso existen varias entradas analíticas y metodológicas para comprenderla.

Ciertos/as autores/as entienden a *las crisis urbanas de forma generalizada*, esto es, que afecta a todas o a ciertas ciudades en momentos específicos de su desarrollo. Allí se ubican las crisis de las ciudades latinoamericanas interpretadas desde la urbanización dependiente o de la sobre determinación del patrón de acumulación dominante. También las que se refieren

1 Académicos de FLACSO-Ecuador

al tamaño, porque afirman que las ciudades más grandes requieren más recursos para atender las necesidades crecientes de la población, porque allí se produce una mayor desigualdad social urbana y porque, intrínsecamente, tienen problemas internos relacionados con la incapacidad de distribuir equitativamente los servicios e infraestructuras. En ese mismo sentido, como la primacía urbana sigue tendencialmente incrementándose, genera un efecto negativo sobre otras ciudades de menor rango-tamaño, produciendo desequilibrios poblacionales, de servicios y de recursos en los territorios, con lo cual la crisis se generaliza y se amplía.

Otros/as autores/as se alejan de la hipótesis del tamaño de la urbe, para más bien sostener argumentos sobre la determinación del mundo económico en las crisis urbanas; esto es, que el modelo de acumulación excluyente o la desaceleración de la economía producen *perse* altas brechas de desigualdad, impidiendo satisfacer las necesidades de la población e impulsar el pleno empleo. Esta condición genera problemas estructurales en las ciudades que se traducen en conflictos políticos y sociales agudos, impidiendo su evolución (crisis urbana).

También varios/as estudiosos/as conciben las crisis urbanas en el contexto de los ecosistemas que configuran las ciudades (sociedad/naturaleza), con lo cual aparecen dos determinaciones claras. Por un lado, la presencia de riesgos ambientales (inundaciones, incendios, sequías, erupciones, terremotos) en ciudades con alta vulnerabilidad urbana. Allí encontramos los ejemplos provenientes de los terremotos en Concepción y Ciudad de México, las erupciones volcánicas en Armero y Antigua Guatemala o los deslaves en Quito y Río de Janeiro, entre otros, que generan efectos devastadores al extremo de producir graves crisis urbanas. Por otro lado, los efectos del denominado cambio climático producto del modelo de desarrollo urbano, que llega a provocar crisis puntuales o totales por inundaciones, deslaves o incendios que agravan las condiciones de vulnerabilidad de ciertos territorios, provocando crisis estructurales.

Además, se deben descartar las entradas provenientes de políticas urbanas donde, por ejemplo, el sentido del urbanismo de proyectos (GPU: Grandes Proyectos Urbanos) estimula las crisis urbanas en vez de aplacarlas. Así, se tienen dos formas de presencia: las denominadas Zonas Especiales de Desarrollo Urbano (ZEDU) que modifican los usos de suelo, las

densidades, las alturas de edificación y estímulos al capital (Santa Fe en CDMX); y el impulso a cierto tipo de infraestructuras que actúan como Condiciones Generales de la Producción (CGP), como son los aeropuertos (Quito), los puertos (Buenaventura), las autopistas urbanas (Segundo Piso Periférico de CDMX) y el transporte masivo (Metro Quito), que auspicia problemas de diferenciación y desigualdad social urbana que fracturan las ciudades.

Estos análisis no permiten conocer y entender las crisis de nuestras ciudades porque no toman en cuenta sus condiciones particulares de evolución histórica y, más bien, dan relevancia a variables exógenas o a las que provienen de otros órdenes, sin integrar el análisis temático integral de la condición urbana. En estas visiones queda claro que lo espacial y/o la *urbs* son variables que deben explicarse en conjunto con otras variables, porque la ciudad, como un objeto con vida propia, debe ser considerado un sujeto de derechos (Carrión y Cepeda, 2021). Esto es, reconocer los procesos de descentralización y democratización ocurridos desde fines del siglo pasado hasta ahora.

En ese sentido, Helio Jaguaribe (1992) define a la crisis como ¨la expresión de una disconformidad estructural entre un proceso y su principio regulador¨. En otras palabras, las crisis urbanas se ubican entre los problemas de cada ciudad y la incapacidad de las políticas urbanas para regularlos. Por tanto, las crisis son plurales y no responden a un patrón general sino a una diversidad de situaciones estructurales y globales, en momentos particulares de cada ciudad. Pero además, tienen que ver con las inadecuadas políticas urbanas; porque las crisis tienen salidas siempre y cuando se diseñen políticas urbanas, alternativas e innovadoras.

Las crisis urbanas deben ser ubicadas en la condición particular de cada ciudad, sin desconocer la influencia que tienen las dinámicas de acumulación económica en el contexto de sus estructuras intrínsecas. Es decir, en la relación de los sistemas de producción con los procesos de urbanización, donde las políticas urbanas influyen en lo institucional, social, económico, político y territorial de la crisis[2].

2 Así, por ejemplo, la contradicción entre el impulso de la ciudad del mercado en un contexto de democratización en la región condujo a que algunas ciudades, como Guayaquil o Santiago, construyan proyectos con cierta estabilidad pero generando aumento de la desigualdad socio territorial; y

Quito no es la excepción[3], porque vive una crisis estructural multidimensional bastante aguda y de largo aliento. Dicha situación empieza a incubarse a partir del cambio del siglo XX al XXI, articulada a la crisis nacional y al cierre del proyecto de ciudad que se configura en la última década del siglo pasado (1988-1992). Posteriormente la crisis se agudiza, hasta estallar con el shock producto de la pandemia del COVID-19. Evidentemente la crisis es una oportunidad, pero ¿para quién, bajo qué condiciones y de qué manera?

Es por eso que la hipótesis central del artículo es que la crisis de la ciudad de Quito se incubó desde principios de este siglo y su desenlace más evidente se expresa en estos últimos 10 años, lo cual quiere decir que no es súbita como tampoco solo actual. Es muy compleja porque, además, se configura a partir de la confluencia de las determinaciones nacionales, venidas de la capitalidad y la autonomía, con las propias de la ciudad, estructuradas a partir de los problemas políticos de representación y gobernabilidad, del anacrónico modelo de gestión, de la inadecuación de la evolución de la organización territorial (ciudad de ciudades) con su marco institucional, de su inadecuada matriz productiva, de los niveles de desigualdad, entre otros.

Esta afirmación conduce a la lógica expositiva de este texto, basada en tres secciones. La primera, un recorrido por el tiempo (historia), describiendo los momentos de la crisis desde el cambio de siglo hasta ahora. La segunda, se refiere al análisis interpretativo de los principales componentes o dimensiones de la crisis. Finalmente, en la tercera se concluirán con algunas reflexiones interpretativas, encaminadas a determinar los retos que quedan para superar esta crisis.

---

demostrando, el primero, sus limitaciones para enfrentar el COVID-19 y la violencia, y el segundo, sus limitaciones para procesar el incremento de la tarifa del metro (3 %) como catalizador del estallido social de 2019. Mientras otras urbes, como Medellín por la violencia de los mercados ilegales o Curitiba por los problemas de transporte y medio ambientales, entraron en situaciones interesantes que las redefinieron.

3 Quito es la capital de la República del Ecuador, ubicada en sus andes centrales y en la mitad del mundo, a 2850 m de altura, siendo una de las capitales más altas del mundo. Cuenta con un PIB de 24.12 % del país y se considera un Distrito Metropolitano (DMQ) desde el año 1993, lo cual le permite contar con 8 administraciones zonales, 32 parroquias urbanas, 33 parroquias rurales y más de 1100 barrios.

Crónica de la crisis en clave cronológica

Las crisis se evidencian en un tiempo determinado (coyunturas), lo cual significa que no son permanentes, pero sí se delinean en el tiempo. Sin embargo, la magnitud cronológica de las crisis puede ser de onda corta o larga, con momentos identificables. En el caso de Quito, a lo largo de su existencia siempre ha estado presente la condición de capitalidad, que es un factor fundamental en su crisis.

Por tanto, en ese proceso se evidencian los siguientes momentos de crisis. El primero, de incubación, que debe ser identificado para prevenirla y procesarla, ubicado entre el año 1995 y 2006, con la crisis nacional (económica, política, social). El segundo, con la influencia verticalista de un proyecto nacional poderoso, que pone en cuestión la *autonomía* de la ciudad, introduciendo cambios de identidad e implantando el urbanismo de proyectos (aeropuerto y Metro). El tercero, con la expresión de la crisis propiamente dicha, manifestada por los problemas de *legitimidad, gobernabilidad*, que finalmente terminan por detonar, junto a la multiplicidad de sus dimensiones (2019-2022).

Lo que queda como etapa final es la salida de la misma, porque toda crisis implica una oportunidad de cambio que, si no se la conduce, su impacto y duración serán mayores y más severas. De todas maneras, debe quedar claro que no se trata de volver al momento anterior a la crisis, mejor o peor, pero sí provocar una situación distinta, que tienda a superarla positivamente, a la manera de un salto cualitativo hacia adelante, produciendo un nuevo modelo.

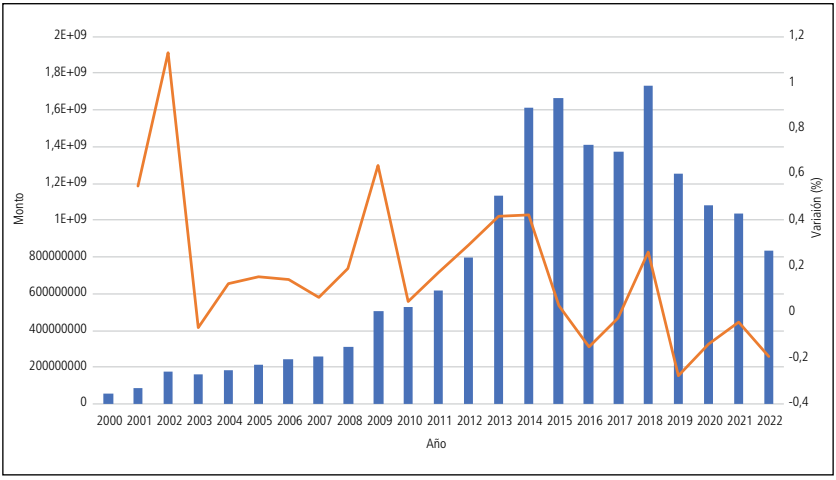
La crisis en el cambio de siglo: efecto capitalidad (1998-2000)

En el cambio del siglo XX al XXI, Quito entró en una aguda crisis estructural, expresión de múltiples fenómenos nacionales como de la ciudad, dada su condición de capital. Así, se pueden identificar a nivel central al menos los siguientes componentes: crisis económica, política y social, con distintas expresiones a lo largo del tiempo.

La *crisis económica nacional, estuvo* originada en una fuerte hiperinflación, en desajustes fiscales, en el exceso de deuda externa y en una crisis

financiera que desembocó en el pánico bancario que quebró varios bancos (Progreso, Popular, Filanbanco, Previsora, Préstamos). La consecuencia de ello fue la dolarización de la economía nacional, cuestión que licuó el presupuesto del municipio de la ciudad (ingresos y egresos). El proceso se llevó a cabo con una conversión de 1 dólar equivalente a 25 mil sucres, produciendo la contracción de sus finanzas locales en los años 1999 a 2001, tal como se observa en el Gráfico 1. Ello se debió a la alta inflación en dólares, que llegó a 60,8 % en 1999, a 91 % en 2000 y a 22.4 % en 2021, lo que golpeó en los ingresos públicos municipales.

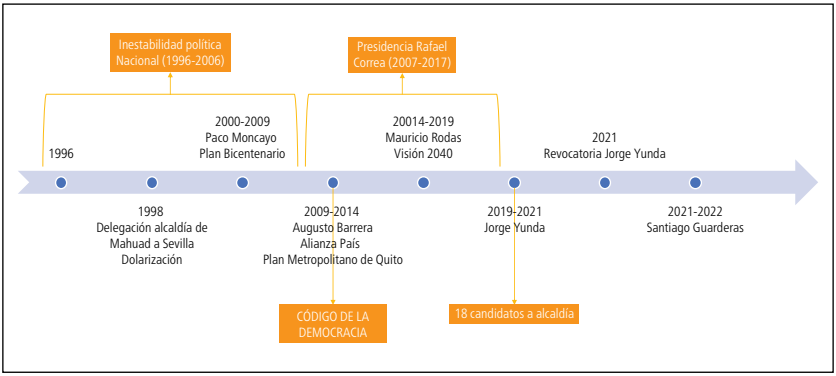
Gráfico 1. Presupuesto MDMQ 1999-2022



Fuente: Elaboración propia con base en ordenanzas presupuestarias de Quito (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2022)

La *crisis política se* expresa en el hecho que, entre los años 1996 y 2006, en una década, el Ecuador tuvo 10 presidentes de la República; esto es, un promedio de uno por año. A ello se deben añadir los cambios de gabinete, que crearon gran inestabilidad y fuerte fragilidad institucional en todos los niveles de gobierno. Esta crisis se evidenció con más fuerza en la ciudad capital, por ser el lugar donde se localizan los aparatos gubernamentales nacionales, provinciales y cantonales. En el Gráfico 2, se pueden observar los momentos políticos que marcaron esta crisis.

Gráfico 2. Cronología de crisis política



Fuente: Elaboración propia con base en fuentes secundarias

La *crisis de identidad nacional* surge a partir de la firma de la Paz con el Perú en el año 1998, hecho que licuó la lógica de integración nacional, debido a que su elemento central provenía del imaginario del enemigo externo, construido desde la segunda posguerra. Al firmarse la Paz este sentido desapareció, entrando con fuerza el debate y las demandas por descentralización, autonomías y plurinacionalidad del país. Situación que ubicó a Quito como su punto focal dada su condición dual de ciudad y de capital.

En otras palabras, los problemas nacionales de la economía, la política y la identidad removieron la condición esencial de Quito en el cambio de siglo. La urbe pierde la continuidad del proyecto de ciudad con la renuncia de Mahuad a la alcaldía, como también el liderazgo político individual, partidario y urbano para procesar los problemas locales, que se suman a los nacionales.

Localmente se cierra el proyecto de ciudad vigente desde el año 1988, construido en la administración del alcalde Rodrigo Paz. Un proyecto sustentado en la producción de los servicios básicos de la ciudad de aquel momento: agua potable (Papallacta), transporte (Trolebus), vialidad (Simón Bolívar, pasos a desnivel), Centro Histórico (centralidad) y Ciudad Quitumbe en el sur (periferia).

Adicionalmente se formuló y aprobó la *Ley del Distrito Metropolitano de Quito* (1993), con la que se empieza a prefigurar un nuevo modelo de go-

bierno de la ciudad, buscando: por un lado, una mayor autonomía con la descentralización de las atribuciones de movilidad, medio ambiente y suelo; y, por otro lado, una gestión desconcentrada intra urbana basada en administraciones zonales, que reconocen las modificaciones territoriales que ha vivido la urbe. En otras palabras, se transita de una *ciudad dual* (centro/periferia; legal/ilegal; formal/informal) a una *ciudad de ciudades, con dos anillos concéntricos*, el de la ciudad y el del cantón. Esto es, la búsqueda de una institucionalidad pública acorde a la nueva forma de organización territorial a través de lo que se denominó Distrito Metropolitano de Quito.

A fines del siglo XX, este proyecto de ciudad pierde continuidad debido a que el partido Democracia Popular (DP) no fue capaz de mantenerse en el poder. Primero, Jamil Mahuad, que fue alcalde de la ciudad durante los 6 años siguientes (1992-98), decidió declinar su autoridad para postularse a la presidencia de la República, dejando al concejal Roque Sevilla como alcalde subrogante durante un período de transición de dos años (1998-2000). Segundo, la designación de Sevilla se hizo dentro del Concejo Municipal con algunos conflictos internos, generando un problema de legitimidad de origen, que finalmente se decantó cuando se postuló a la alcaldía por la vía de la elección popular, siendo derrotado electoralmente por Paco Moncayo de la Izquierda Democrática (2000), con una diferencia abrumadora de votos cercana a los 36 puntos. Con ello se cerró el ciclo político de la Democracia Popular (centro derecha) y se abrió el de la Izquierda Democrática (centro izquierda), dentro del bipartidismo reinante en la ciudad.

Así, Roque Sevilla inició su período con los problemas de la dolarización de la economía nacional (ver Gráfico 1), además de ser un período corto de gobierno (dos años). Sin embargo, el abandono del proyecto en marcha para Quito significó el inicio de la ejecución de obras puntuales, como fueron: la ampliación del Trolebús a Quitumbe, el inicio de la Ecovía y el plan de protección a las Laderas del Pichincha. Además, concentró su interés en el Centro Histórico para incentivar el turismo de la zona, atribuyéndose el inicio de la reubicación de los comerciantes informales en los Centros Comerciales BBB (Bueno, Bonito y Barato), que luego el alcalde Moncayo los concluyó.

Borra y va de nuevo: la alternancia bipartidista (2000-2009)

Con la entrada de Paco Moncayo a la alcaldía de Quito, se cierra el proyecto de ciudad preexistente. La capital se vio sumida en múltiples estallidos sociales y altos porcentajes de emigración de población al exterior, representando el 24.5 % de los migrantes del país. Ello debilitó el tejido social, comercial y productivo, aumentando la pobreza, el desempleo y la desigualdad.

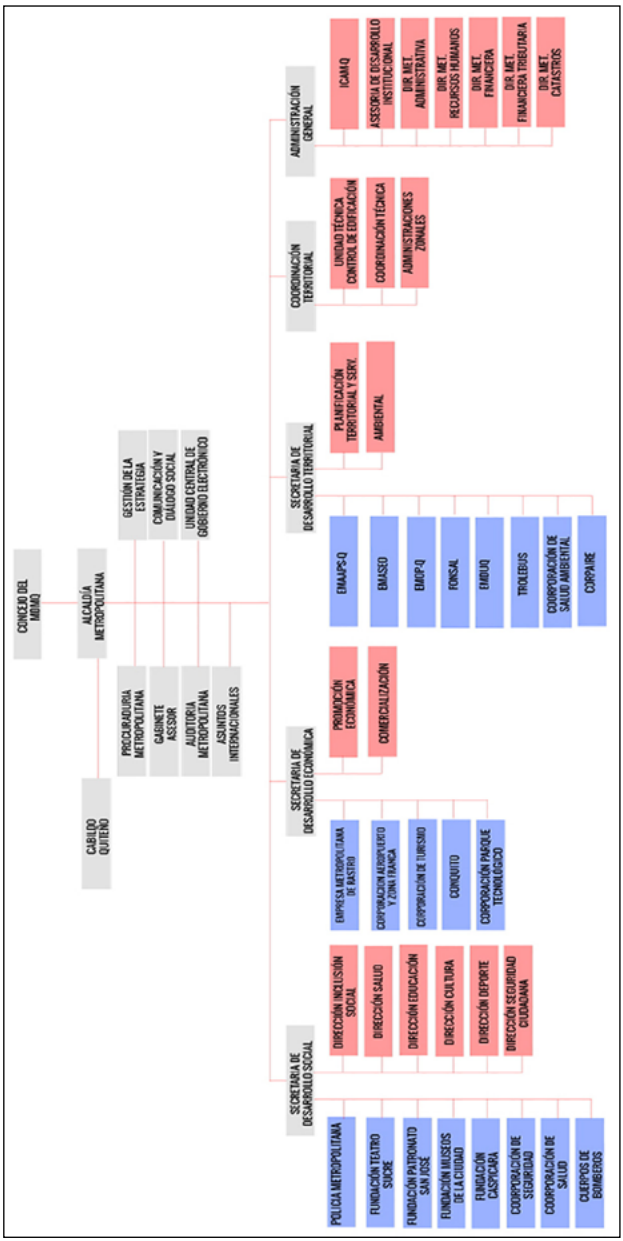
Entonces, como respuesta, se produce un giro en el modelo de gestión del municipio, introduciendo la lógica de la cooperación público-privada en la administración municipal, como se observa en el Gráfico 3, similar al de Guayaquil, el cual se basó en fundaciones. Un referente de ello es la Corporación de salud ambiental o *Vida para Quito*, encargada de administrar los grandes proyectos ambientales (parques, patrimonio ambiental, rellenos sanitarios, espacio público entre otros) con los recursos provenientes de la donación del 25 % del impuesto a la renta, cuyo gerente fue el concejal Andrés Vallejo[4].

De esta manera, Paco Moncayo estructura la lógica del urbanismo de proyectos, con la configuración de los planes de relocalización del aeropuerto de Quito, desde Iñaquito a Tababela (complejo aeroportuario y productivo Aerotrópolis), la relocalización del mercado callejero del Centro Histórico (centros comerciales BBB) y el impulso del proyecto de viviendas Bicentenario (ciudad Bicentenario), entre otros. A ello se suman los proyectos de movilidad, espacio público, seguridad, medio ambiente, altamente relacionados a la variación de los presupuestos municipales.

En síntesis, el período tuvo una fuerte tendencia estratégica empresarial, que llevó a construir un modelo de gestión sustentado en la cooperación público-privado en el manejo de los proyectos urbanos. Esta lógica marcó el camino para Quito durante 9 años.

4 Por ejemplo, en el ámbito de la cultura se crearon las fundaciones Museos de Quito y Teatro Nacional Sucre, entre otras.

Gráfico 3. Modelo gestión 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Ordenanzas (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2022)

Crisis por emergencia de un nuevo proyecto nacional (2009-2014)

Como antecedente, en el año 2007 se inicia un nuevo ciclo político a nivel nacional con la elección de Rafael Correa a la presidencia de la República (Alianza PAÍS) y con la propuesta de Revolución Ciudadana. Su contenido se estructura a partir del retorno de lo público, del peso del gobierno central, del hiper presidencialismo, del sentido de la soberanía nacional y de una coyuntura económica favorable con importantes precios internacionales de los *commodities*, en particular del petróleo.

Una propuesta de este tipo puso distancia a la autonomía de los territorios, construida históricamente desde la misma fundación de la República y, mucho más, desde principios de este siglo, cuando las localidades, los pueblos y nacionalidades reivindican la plurinacionalidad y la interculturalidad, hasta convertirse en preceptos constitucionales. Pero también el municipalismo ecuatoriano, uno de los pioneros en América Latina[5], cobra relevancia desde los años noventa con los procesos de descentralización sustentados en las demandas territoriales por más competencias y recursos. Aquí tenemos expresiones interesantes de la diversidad del impacto del centralismo impulsado por la Revolución Ciudadana en los dos cantones más grandes del país. En Guayaquil empieza a operar una *forma híbrida o bicéfala de gobierno*, en la que actúan de manera paralela y compitiendo el gobierno local con el central. El municipio, encabezado por Jaime Nebot como alcalde del Partido Social Cristiano con su proyecto iniciado en 1992 y el gobierno nacional con Rafael Correa como presidente de la República, que posiciona una alternativa distinta y contradictoria, conduce a la existencia de una paradoja: la existencia de *dos autoridades locales* actuando en paralelo y confrontando dos proyectos de ciudad distintos[6].

Por otro lado, en el caso de Quito, en las elecciones de 2009 se producen dos cambios sustanciales:

5 Los municipios ecuatorianos son autónomos políticamente desde 1946, cuando logran elegir popularmente sus autoridades locales.

6 El presidente Correa llegaba estratégicamente todos los martes a Guayaquil para inaugurar parques, hospitales, viviendas, entregar tierras, entre otras cosas, como parte del cuestionamiento permanentemente al denominado "Modelo Guayaquil".

- Culmina la administración de la Izquierda Democrática (Paco Moncayo-Andrés Vallejo, 2000 y 2009), entrando un nuevo bloque en el poder municipal que sepulta el período del *bipartidismo*; inicialmente, entre los partidos Liberal y Conservador y, posteriormente, entre la Democracia Popular y la Izquierda Democrática. En 2009, con la elección de Augusto Barrera[7] se asienta una nueva forma: la *polarización móvil*, que tiene como protagonista central al partido Alianza PAÍS con sus opositores dispersos según coyuntura. Se trata de una polarización entre correísmo y anti correísmo difuso, carente de un contradictor único, propio de la gran inestabilidad política de estas fuerzas. En otras palabras, el bipartidismo político evoluciona hacia polos estructurados por una fuerza estable (correísmo) y otra variable o móvil (anti correísmo).
- La elección nacional coincide con las seccionales y Rafael Correa, que había construido un proyecto nacional con gran hegemonía, gana en primera vuelta con el 52 %, arrastrando tras de sí a los candidatos subnacionales de su tendencia, como se observa en el Gráfico 6. De esta manera, se establece en Quito una representación inédita de lo nacional en lo local, consecuencia del peso del proyecto nacional y del híper presidencialismo. En suma, el proyecto de la Revolución Ciudadanía construido desde una base nacional, no reconoció la representación local y la diversidad geográfica de las localidades. Claramente Alianza PAÍS estableció una hegemonía que no consideró lo local o lo territorial como algo estratégico dentro de su proyecto nacional (Carrión, 2018). De esta manera, Alianza PAÍS logra obtener la alcaldía de Quito con Augusto Barrera y la presidencia de la República con Rafael Correa, produciendo un hecho político inédito: la correspondencia entre las fuerzas políticas nacionales y locales, y el debilitamiento de la autonomía de la ciudad, incluso sustentado en el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, República del Ecuador, 2010)

7 Augusto Barrera gana la alcaldía con el 43.1 % de la votación, siendo la más baja para un alcalde electo popularmente desde el retorno a la democracia, pero le supera a Antonio Ricaurte con 16 %, quien era portaestandarte de la propuesta de continuidad a la administración de la Izquierda Democrática.

Esta coincidencia política fortaleció la visión jerárquica del proyecto nacional, dando lugar a una *alcaldía subsumida o yuxtapuesta de administración* de la ciudad, en la que se ve seriamente restringida su autonomía debido a las fuertes directrices provenientes de la presidencia de la República. En ese sentido, la dependencia al gobierno nacional diluyó la lógica de representación local, dando paso a propuestas venidas del centro político.

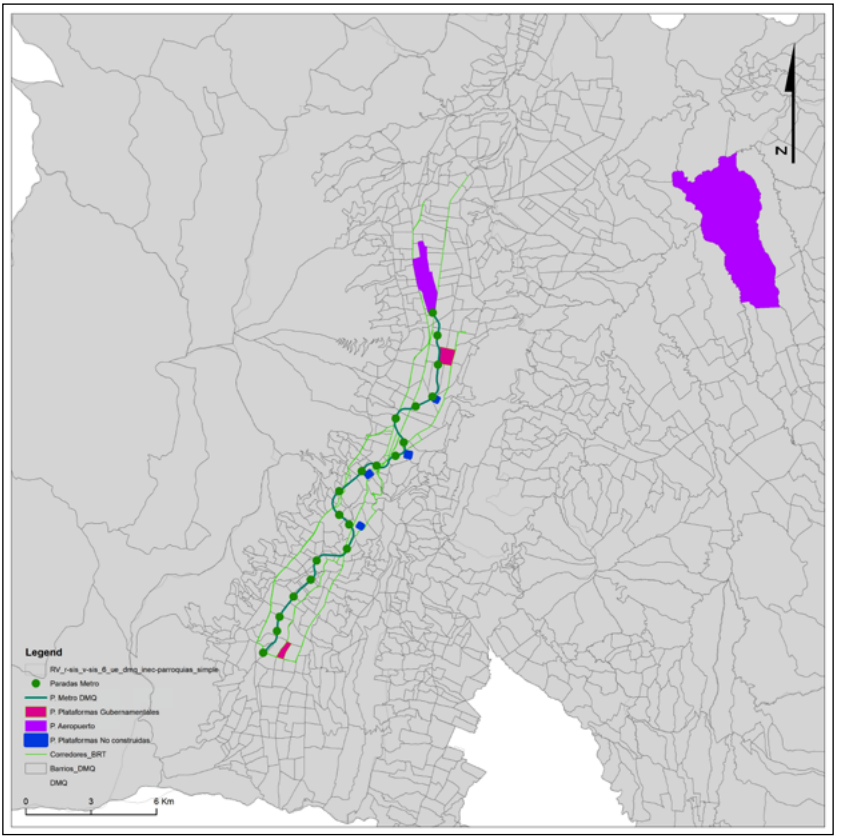
Así, la planificación de Quito fue altamente dependiente del gobierno nacional y significó una alta inversión en proyectos puntuales. Como se observa en el Gráfico 1, el presupuesto tuvo un aumento significativo pero con costos políticos para la ciudad, como la pérdida de su autonomía. Desde la perspectiva simbólica, el alcalde de Quito tuvo que retractarse del cambio del nombre del nuevo aeropuerto de la ciudad surgido mediante consulta telemática a la población de la ciudad, porque el presidente determinó en una "sabatina" que su nombre no debía cambiar[8].

En cuanto la planificación de la ciudad, se estructuraron dos determinantes claras. La una sobre el Centro Histórico, cuando el Ejecutivo decide actuar en la zona buscando el traslado de las representaciones de los gobiernos amigos (embajadas) y de la cooperación multilateral hacia este espacio (ONU); como también del complejo presidencial hacia el sur de la ciudad (Eplicachima). Además, se modificó el espacio público con la demolición de algunas edificaciones (San Agustín, Centro de Salud) y la ruptura de la trama urbana de origen colonial, con la construcción de plazas y parques.

Y la otra, cuando el Gobierno Nacional decidió centralizar la localización de sus sedes gubernamentales mediante un proyecto de implantación de 5 plataformas gubernamentales en lugares estratégicos de la ciudad. Como se observa en el Gráfico 4, no solo creaban cinco nuevas centralidades urbanas sino una nueva condición de capitalidad. Lo más destacable de ello fue la configuración de centralidades urbanas desde la acción pública nacional, sin la correspondencia con la planificación local, como muestra la asintonía entre la línea del Metro (diseño local) con la ubicación de las plataformas (diseño nacional).

8 Sabatina: reunión semanal ocurrida los días sábados por la mañana, para que el presidente Rafael Correa rinda cuentas del gobierno y defina la agenda nacional.

Gráfico 4. Plataformas gubernamentales y Metro de Quito



Fuente: Elaboración propia con base en planes urbanos de Quito

Por otra parte, se debe resaltar el rediseño significativo del marco institucional del municipio y del modelo de gestión de la ciudad, cosa que ocurrió a imagen y semejanza del que se realizó en el gobierno nacional. Como se observa en el Gráfico 5, se produce la municipalización de corporaciones y fundaciones privadas, lo que significó el crecimiento del aparato municipal en términos de funcionarios como de instituciones.

En este contexto se configura una paradoja importante a nivel político institucional: el proceso de autonomía que buscaba Quito después de su

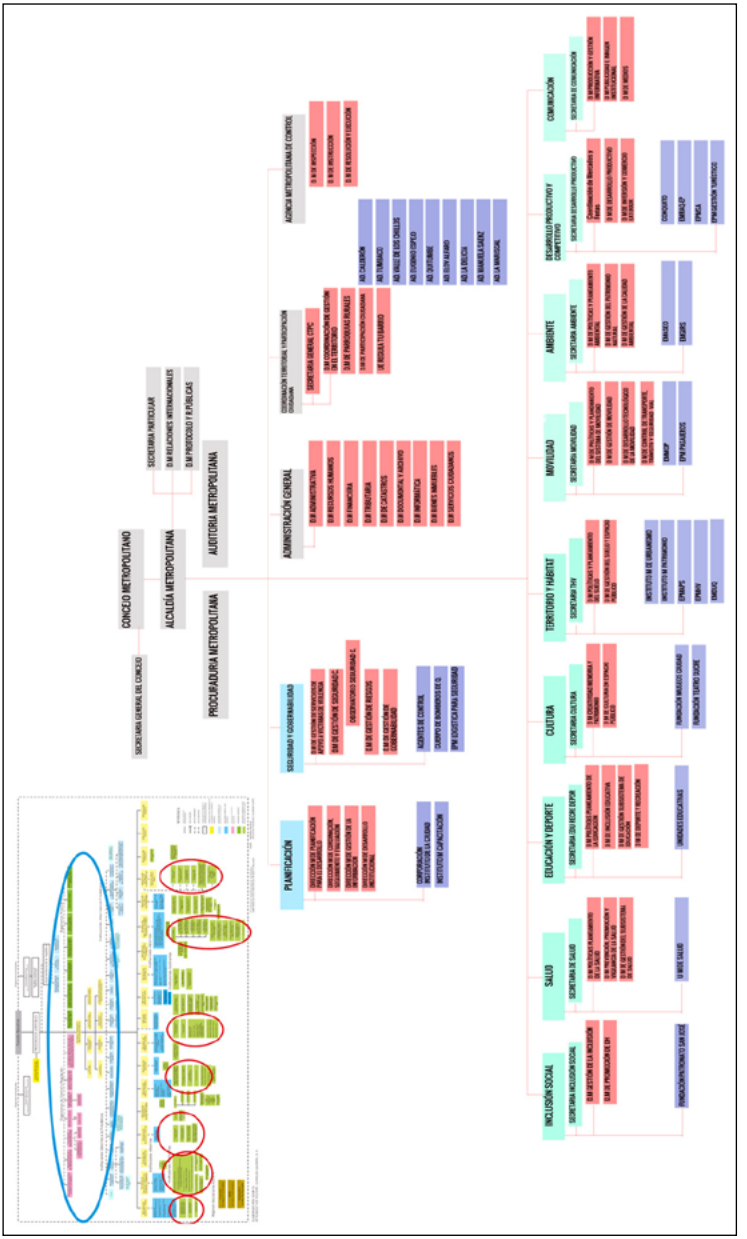
declaración de Distrito Metropolitano sufre un retroceso significativo. Más aún, si la Constitución de 2008 estableció la necesidad de que los Distritos Metropolitanos debían formular un Estatuto Autonómico, resulta que la administración del alcalde Barrera, siguiendo la línea del alcalde Jaime Nebot para Guayaquil, no logró aprobar esta propuesta dentro de los cinco años de administración que tuvo.

Adicionalmente, la alcaldía de Quito entre 2009-2014[9] dejó de lado el precepto constitucional del derecho a la ciudad, que fue un principio de Revolución Ciudadana. Claramente la gestión priorizó el urbanismo de proyectos sobre el urbanismo ciudadano, impulsando los proyectos del aeropuerto, sus ejes viales y el metro (GPU), que en términos presupuestarios significaron un promedio del 45 % del presupuesto municipal en el período de 10 años. En términos urbanos impulsaron el mercado especulativo del suelo, conduciendo a una mayor desigualdad urbana y a la gentrificación. Los dos proyectos se impulsaron de forma encapsulada, sin que tengan articulación con la ciudad y con el gobierno, además de impactar negativamente en los presupuestos de otros rubros como vivienda, ambiente, seguridad y cultura, entre otros.

La falla política y técnica de la gestión de este período significó la implantación de una lógica anti correista de la capital, en consonancia a la tradición de las ciudades capitales en América Latina, caracterizadas por ser anti gobiernistas (Carrión y Cepeda, 2021). Por eso, Barrera pierde su reelección y Guillermo Lasso construye su bastión electoral con miras a la presidencia.

9 En general los municipios de la Revolución Ciudadana no lo asumieron, siendo el de Quito el más llamativo dado que su alcalde fue el enlace de contenidos entre la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional Constituyente.

Gráfico 5. Organigrama Funcional alcaldía 2009-2014



Fuente: Elaboración propia con base en ordenanzas (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2022)

Crisis del proyecto nacional y ausencia de propuesta local (2014-2019)

Para las siguientes elecciones seccionales se presenta una nueva coyuntura electoral basada en el desgaste del partido de la Revolución Ciudadana (correísmo). Escenario al que se suma la contracción del precio internacional del petróleo, la erosión del garantismo constitucional y la decadencia del carácter centralista del gobierno nacional[10].

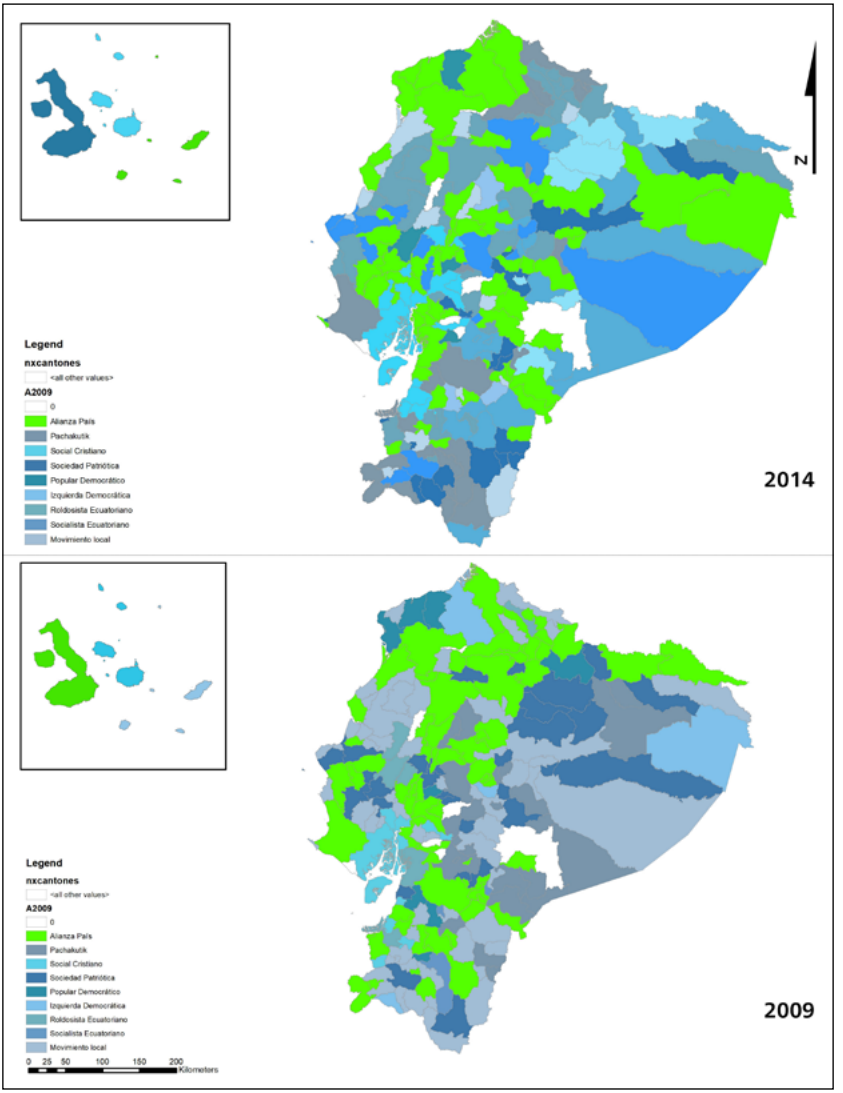
El resultado fue el distanciamiento paulatino del gobierno nacional con varios sectores sociales (jóvenes, ambientalistas, pueblos y nacionalidades indígenas, mujeres), que finalmente se expresó en el quiebre del proceso político. Como se observa en el Gráfico 6, esta tensión condujo a una inflexión importante en las elecciones locales del año 2014 y al debilitamiento del proceso, porque la Revolución Ciudadana perdió estrepitosamente la mayoría de las ciudades más grandes del país.

En las elecciones de 2014 se observa un aumento de la pluralidad dispersa de partidos políticos, originada en la aprobación del Código de la Democracia en 2009. Esta norma legal impulsó la recomposición de fuerzas políticas, asegurando el monopolio de la representación de Alianza PAÍS, mientras la oposición se constituía mediante una diáspora política-cambiante y fragmentada-surgida de una estrategia de división a la oposición.

Para las elecciones de 2014, Mauricio Rodas, con una campaña de oposición al gobierno local de Augusto Barrera y nacional de Rafael Correa, gana las elecciones con una considerable diferencia, cerrando un ciclo político. Mauricio Rodas fue elegido con el 58.6 % frente a Augusto Barrera que obtuvo 38 %; esto es, una diferencia cercana al 21 %.

10 El caso del COOTAD, aprobado en 2010, es un buen ejemplo de lo que se lo puede considerar como una contra reforma en materia de descentralización y autonomías, porque fortaleció el centralismo estatal contrario al espíritu constitucional de 2008, negando el papel estratégico de los territorios. En este contexto, se fortaleció el concepto de *rectoría*, con la finalidad de que el gobierno nacional, a través de los ministerios correspondientes, pueda tener un peso importante dentro de las competencias concurrentes.

Gráfico 6. Expresión política de las alcaldías en 2009-2014



Fuente: Elaboración propia con base datos Consejo Nacional Electoral (CNE, República del Ecuador, 2022)

La administración de Rodas se centró en la continuidad del Metro de Quito, reafirmando la metro-dependencia del presupuesto municipal y del modelo de gestión municipal. Esta gobernanza profundizó el abandono de una visión de totalidad de la ciudad, debido a la incapacidad presupuestaria y a la ausencia de planificación; es decir de totalidad, tanto que pasan a segundo plano las políticas de vivienda, residuos sólidos, riesgos ambientales y medio ambiente, entre otros.

En contraposición, se tiene un fuerte sentido de planificación discursiva alrededor de los proyectos de los Metrocables, la Visión 2040, los concursos de barrios, entre otros, que no llegaron a ser ejecutados. Paralelamente se incrementó la flexibilización de instrumentos de gestión y planificación, con lo cual varios grandes proyectos inmobiliarios privados fueron gestionados bajo una lógica de lobby. El sentido del urbanismo de proyectos con propuestas puntuales y desconectadas, acompañados por casos de corrupción (concejales con grilletes), muestran la ausencia de un proyecto de ciudad y el carácter ineficiente del modelo de gestión.

Crisis de representación y gobernabilidad (2019-2023)

En las elecciones nacionales de 2017 Alianza PAÍS gana nuevamente la presidencia de la República, en un proceso cuestionado por supuesto fraude electoral. La propuesta política de la Revolución Ciudadana cierra su ciclo debido a que Lenin Moreno, presidente electo, produce un giro notable en el proceso iniciado 10 años atrás (2007), al poner dentro de la jerarquía de prioridades los temas de la anticorrupción[11], del Estado mínimo[12] y de la austeridad fiscal[13]. Fue un período altamente cuestionado por la falta de resultados y representatividad, que generó un desgaste profundo en el partido de gobierno hasta su casi extinción. En consecuencia, el partido

11 El presidente Correa, el vicepresidente Glas (de Correa y Moreno), varios ministros y funcionarios de alto rango del gerenciamiento de las áreas estratégicas del gobierno pasado, terminaron con sanciones penales.

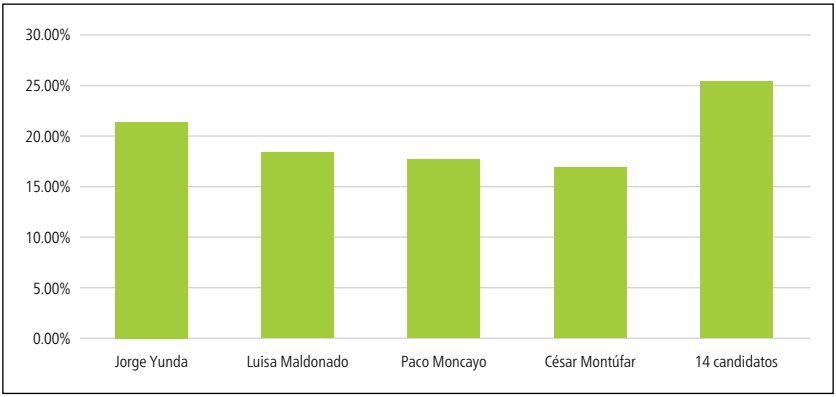
12 Reduce significativamente el número de ministerios y organismos estatales, así como también la cantidad de funcionarios públicos y de inversión pública nacional.

13 El monto de la deuda interna y externa fue muy alto con respecto al PIB. En Quito, para 2020 la producción significaba $ 39,862,748, el consumo interno 15,911,811, y el valor agregado bruto 23,950,937 (Banco Central del Ecuador, 2022).

de gobierno se abstuvo de presentar candidaturas propias a nivel local en las elecciones de 2019[14], evidenciando el desfase y desencuentro entre los distintos niveles de gobierno.

En las elecciones de 2019, Jorge Yunda gana la alcaldía con 21.39 % de los votos, con una diferencia de 4.46 % frente al cuarto contendiente (César Montúfar), siendo un resultado muy apretado. Este hecho provino de la alta fragmentación política existente en el país y la ciudad[15], que condujo a la presencia de 18 candidatos. Como se observa en el Gráfico 7, la diferencia de votos entre el primero y el cuarto es muy baja, así como la suma de los votos de los 14 candidatos restantes es superior a los del alcalde electo, lo que evidencia la dispersión del voto y la ausencia de una tendencia mayoritaria.

Gráfico 7. Elecciones seccionales Quito 2019



Fuente: Elaboración propia con base en información CNE (República del Ecuador, 2022)

Esta situación produjo una baja legitimidad de origen del alcalde electo, debido a que casi el 80 % de la población no votó por él. Incluso terminan siendo mucho más si se consideran los votos emitidos (nulos, blancos) y no solo los votos válidos. Otro elemento de carácter político provino del alto nivel de fragmentación de las fuerzas electas al interior del Concejo

14 Fueron las primeras elecciones diferenciadas entre el nivel local y el nacional luego de la aprobación de la Constitución en 2008.

15 En el Ecuador existen 269 organizaciones políticas reconocidas legalmente.

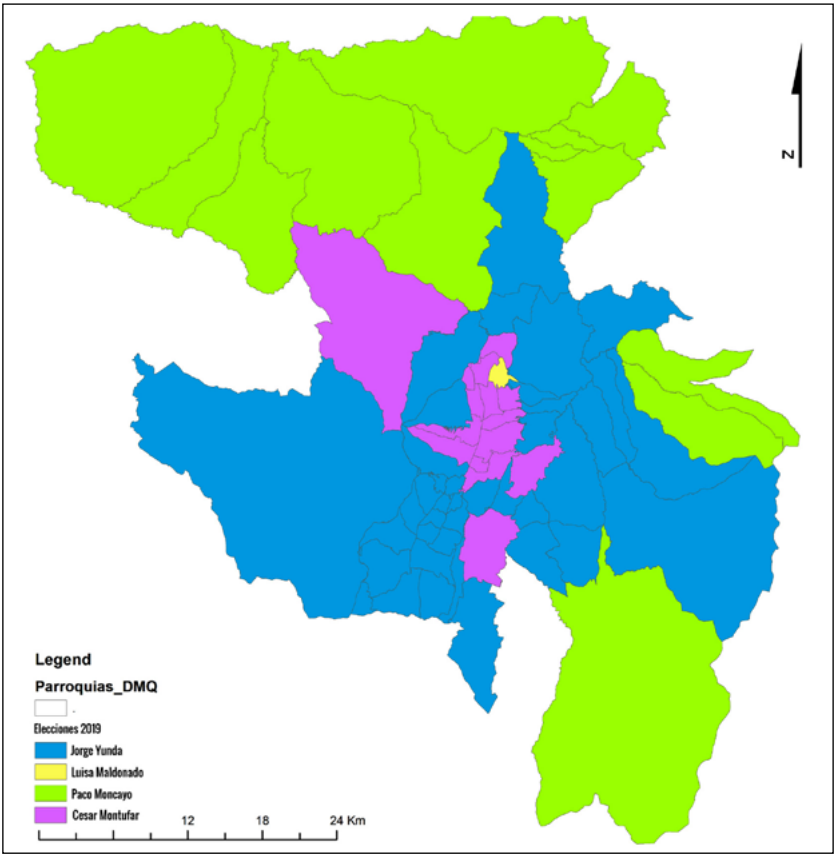
Municipal: se eligieron 5 bloques partidarios dentro de un concejo que cuenta con 21 concejales. Pero aún más complicado es el hecho que el alcalde electo solo logró 3 concejales, mientras Compromiso Social obtuvo 9 (Luisa Maldonado-correísmo) y la Izquierda Democrática obtuvo 4 (Paco Moncayo). Ello se explica adicionalmente debido a que Jorge Yunda se postuló desde un "partido de alquiler", mientras Luisa Maldonado y Paco Moncayo lo hicieron desde partidos políticos estructurados.

Por lo tanto, el alcalde electo en 2019 tuvo grandes problemas al interior del Concejo Municipal para construir mayorías, a pesar de los pactos y negociaciones políticas iniciales. Igual de complicado fueron los intentos por fuera del mismo, lo cual le generó problemas de gobernabilidad.

Desde el punto de vista de la geografía electoral, se pueden evidenciar no solo las estrategias exitosas de los candidatos en ciertos territorios, sino también la fragmentación partidista que vive el país y en específico Quito, directamente relacionados a las desigualdades urbanas de la ciudad.

En el Gráfico 8 se puede observar la representación territorial de los cuatro candidatos mejor votados: el alcalde Yunda tiene una fuerte representación de los barrios de extracción popular; Luisa Maldonado tiene un segundo lugar en el sur y solo logra ganar en el comité del pueblo donde tiene origen su lucha popular; César Montufar en las zonas del norte de la ciudad y del valle de Cumbayá y Conocoto; y, finalmente, Paco Moncayo ubica su electorado principalmente en las parroquias rurales de Quito. De esta manera, la ciudad se representa políticamente a partir de una doble determinación articulada: la confluencia de la segregación residencial y los bastiones electorales por candidatos, configurando algo similar a la ciudad insular que proponen Duhau y Giglia (2008). Según Bosque Sendra (1982) este efecto responde a la decisión individual y a la influencia colectiva que genera en determinados rangos de distancia social y urbana.

Gráfico 8. Mapa elecciones 2019 Quito



Fuente: Elaboración propia con base en información CNE (República del Ecuador, 2022)

Las características de la representación en el Concejo Municipal condujo a una fuerte crisis de gobernabilidad, profundizada con los casos de corrupción y clientelismo, que llevaron a la destitución del alcalde a los dos años del inicio de sus funciones. En el proceso, que fue largo y complejo, la discusión sobre la crisis de Quito se trasladó de la ciudad a los tribunales de justicia (Corte Constitucional, Tribunal Contensioso Electoral, Corte de Justicia), mientras la urbe, sus problemas y su población fueron abandonados. Este proceso llevó a la urbe a su nivel más alto de estancamiento.

El Municipio terminó cuestionado y estigmatizado, además de perder su capacidad de gobernabilidad. En el momento del pico de la crisis la ciudad llegó a tener dos alcaldes y su aparato municipal se paralizó durante un lapso importante de tiempo[16]; todo resultado de una pugna política al interior del Concejo (previsible por la fragmentación), como también por los conflictos entre los grupos populares y las élites quiteñas. Esto condujo a un posicionamiento de una verdadera crisis estructural y generalizada de la ciudad, que ya se venía prefigurando desde tiempo atrás.

Además, en este contexto histórico tres shocks golpearon a la capital: el primero nacional, con las protestas de octubre 2019; el segundo, con la corrupción como endemia localizada principalmente en el gobierno nacional, la Asamblea, el sistema de Justicia, los Consejos Provinciales y los Municipios (entre ellos el de Quito). Y el tercero global, con la pandemia del COVID-19, que coloca a las ciudades más globalizadas como los epicentros. En Quito, con las medidas generales aplicadas (quédate en casa y distanciamiento social), se termina por complicar aún más a la ciudad en términos sanitarios (salud primaria y secundaria), económicos (contracción de la oferta y la demanda) y sociales (pobreza, desigualdad y empleo).

A los problemas territoriales, económicos, sanitarios, sociales, de legitimidad y de gobernabilidad se sumaron los de la acción municipal del momento: la lógica clientelar, la formación de micro poderes y la fuerte corrupción en empresas y secretarías, todo lo cual condujo al relevo institucional del alcalde. Así, en 2021 toma posesión el vice alcalde Santiago Guarderas, quien es parte del mismo partido de alquiler que el ex alcalde Yunda, sin que se modifique la representación fragmentada en el Concejo Municipal y sin que se vislumbre una solución a la crisis de la ciudad, a pesar de ser considerado un alcalde de transición.

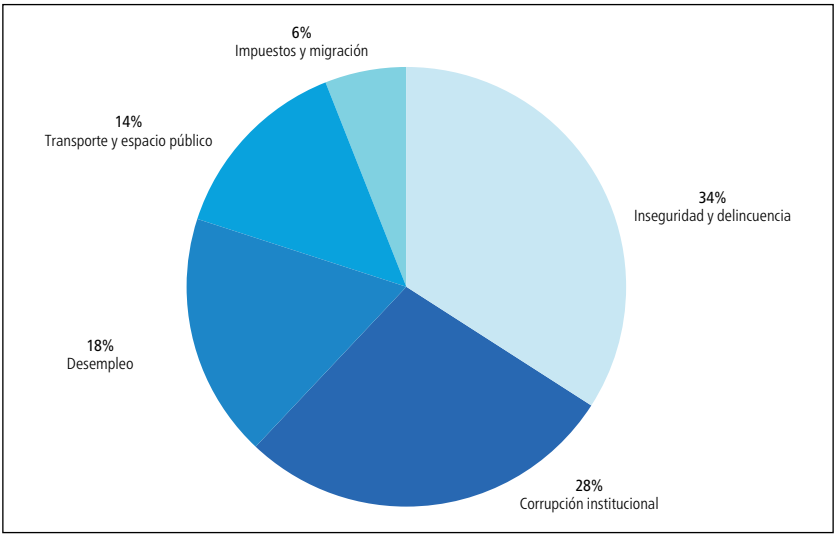
Para 2022 los problemas de la ciudad son los mismos: modelo de gestión incoherente, ineficiente y pesado, incremento de la violencia e inseguridad, alto grado de desempleo, pobreza, economía contraída, deterioro y vaciamiento de los espacios de centralidad (Centro Histórico, Mariscal Sucre, Eje Diez de Agosto-Guayaquil), ausencia de un proyecto de ciudad,

16 En diciembre de 2021, la credibilidad de Guarderas es 12 % y no le interesa 8.98 % y no le cree 78.76 %. En febrero de 2022, el 17 % califica como buena su gestión , el 18.45% no le interesa y el 63.86% cree que es mala o muy mala.

un Metro sin funcionamiento, incremento de la informalidad, espacios públicos abandonados, baches abundantes, proyectos de vivienda abandonados y, recientemente, desastres naturales con la evidencia del riesgo y el aumento de la vulnerabilidad (la tragedia del aluvión de la Gasca), entre muchos otros más.

En cuanto a la percepción ciudadana, medida según las encuestas de opinión pública, el alcalde Guarderas tiene un bajo reconocimiento y la municipalidad no está presente en el imaginario de la sociedad local. En lo que refiere a las demandas ciudadanas, aumentan progresivamente los grupos que se sienten excluidos y que reclaman sus derechos, justicia social y justicia espacial. Como se puede observar en el Gráfico 9, se observa una fuerte carga de preocupación y demandas por seguridad, empleo y corrupción; situación totalmente contraria a la estructura del presupuesto aprobado por el concejo municipal, en que el transporte se convierte en el principal componente de egreso.

Gráfico 9. Preocupaciones ciudadanas 2021 Quito



Fuente: Cedatos en su encuesta Onmibus de opinión en septiembre 2021 (Cedatos, 2021)

Conclusiones.

Las crisis urbanas responden a las inadecuaciones históricas propias de la evolución de cada ciudad, provenientes de dos perspectivas interrelacionadas: por un lado, de las condiciones estructurales de su desarrollo urbano, según condiciones antrópicas o naturales; y, por otro, de la capacidad que tiene su gobierno para asumir el direccionamiento del proceso en su conjunto, tanto para manejar los problemas existentes, como para superarlos cuando llegan a un extremo indeseable. Allí se ubican la irracionalidad del uso de recursos y la pérdida del interés colectivo, que desencadenan malformaciones, derroches y graves problemas sociales. Estos se relacionan a la mala gestión, a la injusticia social y a la lógica de mercantilización de la ciudad que evade el beneficio ciudadano. Pero, además, a la reducida capacidad autonómica del gobierno local ante el gobierno nacional.

El desequilibrio de la ciudad también tiene que ver con los cambios en los modelos económicos y en la expansión del sistema capitalista a nivel global, que pone en cuestión la organización territorial. Mucho más ahora que todas las ciudades están insertas en el *sistema urbano global*, lo cual les exige tener una ubicación significativa dentro de la división internacional del trabajo para cumplir sus funciones específicas, que igualmente les exige innovación constante.

En el caso de la aguda crisis de Quito, se puede afirmar que es estructural y posicionada en el devenir del tiempo, desde principios de este siglo hasta el momento actual (histórica). A pesar de no ser una crisis que se instaura recientemente, es de una magnitud poco conocida a lo largo del tiempo, por las variables intervinientes y por las consecuencias que ha tenido. Su desenvolvimiento proviene de tres factores fundamentales: i) la incapacidad de la sociedad local de lograr una buena representación política que le permita tener suficiente autonomía frente al gobierno nacional (capitalidad); ii) la falta de un plan de ciudad que se mantenga en el tiempo; pero también, iii) por no generar un modelo de gestión ajustado a los requerimientos que plantea la ciudad moderna, de tal manera de ser un gobierno eficiente y eficaz.

Hay que resaltar que cada uno de los momentos críticos de la ciudad son directamente relacionados al aparecimiento de un redireccionamiento del

proceso de urbanización nacional, sostenido en el bicentralismo Quito y Guayaquil, porque cada una de estas ciudades se mueve al calor de la prioridad que se coloque en el Estado (Quito) o en el mercado (Guayaquil). Esto es, su auge o decadencia se vincularía a esta realidad cambiante de poder.

Claramente, en los 22 años de este siglo su condición de capitalidad ha estado presente en la crisis, en unos casos con más o menos autonomía que otros. Sin duda un componente principal ha sido el comportamiento dependiente que ha tenido la condición de capitalidad de Quito, donde la autonomía se ha movido de forma alternativa entre el Estado y el Mercado. Así, tenemos que antes de 2007 el peso estuvo en el mercado, para luego pasar a lo público y, finalmente, volver a tener primacía de lo privado. Esta inestabilidad estructural ha sido determinante en las crisis de Quito, porque el fortalecimiento de la lógica del mercado le afecta en el desarrollo de la *autonomía económica* y porque el peso de lo público lo hizo perder *autonomía política*.

A la crisis de capitalidad se debe sumar las condiciones propias de la ciudad, venidas de la secuencia de alcaldes de distinto signo político que no lograron continuidad en las políticas urbanas por la diversidad de propuestas que portan, lo cual no permitió la formación y el sostenimiento de un *proyecto colectivo de ciudad*. Más complejo aún, cuando se aprueba el Código de la Democracia como iniciativa del gobierno nacional, que intensifica y diversifica la fragmentación de la representación: por un lado, desde la política, con la inmensa cantidad de partidos políticos (264 operadores); y, por otro, desde los territorios, con la presencia de cuatro Distritos Electorales que atomizan la ciudad de Quito.

A esta problemática se añade un nuevo elemento relacionado a la representación territorial: la segmentación o fragmentación urbana se demuestra cuando tanto los concejales como los alcaldes provienen mayoritariamente de sectores espaciales específicos de la ciudad, con lo cual difícilmente se logra representar a la totalidad del Distrito Metropolitano. El mandato surgido del voto popular hace que las autoridades electas (alcaldes y concejales) carezcan de legitimidad en ciertos lugares de la urbe. Pero además, una representación surgida con dinámicas clientelares con respecto a sus bastiones electorales es evidente y donde la reciprocidad se maneja fuera de la legalidad.

Finalmente, un elemento fundamental que estructura esta crisis es el actual modelo de gestión, que es absolutamente antitécnico, rediseñado en la administración 2009-2014 mediante una réplica del concebido a nivel nacional. De esta manera se incrementó el número de funcionarios impactando en el gasto corriente del presupuesto del gobierno local, así como también en la cantidad de dependencias municipales, produciendo problemas de coordinación interinstitucional. Apoyados en la tesis de a mayor gasto público mayor nivel de desarrollo, el efecto llega a ser todo lo contrario, cuando las lógicas no determinan mayor productividad de gobierno.

Adicionalmente, la lógica del *urbanismo de proyectos* que se introdujo transformó la institucionalidad y la estructura del presupuesto. Este es el caso del impacto de los proyectos del Aeropuerto y del Metro, que fueron concebidos bajo dinámicas encapsuladas en sus propias unidades de gestión, sin articulación con la ciudad y con una fuerte demanda de recursos.

Superar esta compleja situación de la ciudad demandará un fuerte esfuerzo ciudadano para concertar un proyecto colectivo de ciudad nacido de: una visión de largo plazo, una reforma al Código de la Democracia para mejorar la representación (Carrión, 2022); una modificación estructural del modelo de gestión; y una recuperación de la planificación con fines regulatorios del mercado, donde el municipio recupere su rol regulador.

Para ello, es fundamental recuperar el sentido de la autonomía frente al Estado nacional, redefiniendo la especificidad de la capitalidad que ostenta Quito, lo cual implica de forma ineludible la aprobación del *estatuto autonómico*, que ha sido un proceso esquivo desde la aprobación de la Constitución en 2008. Será necesario mejorar la relación con el gobierno nacional (autonomía económica y competencias), para ajustar la representación democrática en el gobierno local, auspiciar la tendencia del incremento de los ingresos propios, contar con un moderno modelo de gestión y una planificación ajustada a los paradigmas y lógicas actuales.

A la par, y en ese mismo contexto, es imprescindible rediseñar el marco institucional y el modelo de gestión de la ciudad. Una propuesta de este tipo supone construir un *complejo institucional articulado*, que haga que el municipio se convierta en el organismo central de integración y coordinación del conjunto de instituciones públicas (multinivel), privadas y sociales de la ciudad. Y adicionalmente, que el modelo de gestión municipal sea

eficaz, eficiente, democrático y próximo. Mediante la reducción de la superposición de funciones, la ubicación de los funcionarios en los lugares exactos y diseñando un presupuesto equilibrado de competencias prioritarias, surgido de pactos territoriales en esta ciudad de ciudades.

Una propuesta de este tipo debe provenir de un *sujeto social con voluntad consciente* (Coraggio, 2011); esto es, la construcción de un bloque de poder que sea representativo de la sociedad quiteña, con conocimiento y ajeno a intereses políticos. El cual deberá ser capaz de construir el derecho a/de la ciudad consagrado constitucionalmente e integrarse en el sistema urbano global para que recupere su posicionamiento geográfico en la mitad del mundo.

Construir un proyecto colectivo de ciudad que transite del urbanismo de proyectos hacia el urbanismo ciudadano, de tal manera de recuperar la escala humana desde la *ciudad del vecindario* (Carrión & Cepeda, 2022), integrado a un sistema de centralidades urbanas y al sistema urbano global. Esta propuesta supone una planificación comunitaria, un presupuesto participativo, la rearticulación del espacio doméstico con el público y la jerarquización del sentido del barrio (vecindario) como unidad de planificación, gestión y desarrollo. Un modelo cargado del sentido de los cuidados, de la diversidad y el quiebre de la concepción patriarcal del urbanismo y la producción urbana.

Se debe reestructurar la matriz productiva de la ciudad que surgió en la época de la sustitución de importaciones y que no se ha actualizado al calor de la lógica de la globalización y de la cuarta revolución industrial. Es decir, aceptar y entender las nuevas dinámicas de los territorios que van a la par de la tecnología y la nueva lógica industrial.

Estos ejes estratégicos son claves para volver a tener ciudad ¿Por qué? Porque la gente ha perdido el sentido de pertenencia (simbólico) y de identidad-integración (simbiótico). Es punto fundamental el formular un proyecto colectivo de ciudad para superar la crisis, de tal manera de encontrar soluciones integrales a los grandes problemas de desigualdad, pobreza, inseguridad y cambio climático, entre muchos otros.

Bibliografía

Banco Central del Ecuador (marzo de 2022). *Banco Central del Ecuador*. https://www.bce.fin.ec/

Carrión, F. (2022). *Reforma al Código de la Democracia Ecuador [propuesta]*. Quito https://twitter.com/fcarrionm/status/1484256971263991811?ref_src=twsrc%5Etfw

Carrión, F. y Cepeda, P. (2021). El Derecho DE la ciudad en las capitales de América Latina. En F. Carrión, y P. Cepeda, *Ciudades capitales en América Latina: capitalidad y autonomía* (pp. 1-34). Quito: Flacso.

Carrión, F., y Cepeda, P. (2022). Urbanismo ciudadano: la ciudad del vecindario 5D. En F. Carrión, y P. Cepeda, *Ciudad pandémica glocal* (págs. 261-288). Quito: Flacso.

Cedatos (2021). *Encuesta Onmibus*. Quito: Cedatos.

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (2010). Quito, República del Ecuador.

Coraggio, J. L. (2011). *Economía Social y Solidaria: El trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala.

Duhau, E., y Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Jaguaribe, H. (1992). A nova ordem mundial. *Política Externa*, 5-15.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (marzo de 2022). *Ordenanzas Municipales*. https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/ordenanzas/

República del Ecuador (marzo de 2022). *Consejo Nacional Electoral*. http://cne.gob.ec/es/

Metrópolis de intermediación

Ressurgências do passado, emergências do presente e o futuro pós pândemico das cidades, indicações a partir do caso brasileiro e sua capital

Benny Schvarsberg[1] y Neio Campos[2]

"Algumas pessoas disseram que o vírus não sabe se você é rico ou pobre, mas não é assim. Nos EUA os latinos e afrodescendentes tem três vezes mais chances de serem infectados e quatro vezes mais chances de morrerem do que os brancos não latinos"
Ester Duflos, economista francesa, Prêmio Nobel de Economia de

Introdução

O sanitarismo, conceituado como ideário e práxis de políticas historicamente impulsionadas e justificadas por contextos pandêmicos e de ameaças à saúde humana coletiva, esteve fortemente presente nos primórdios e origens do urbanismo como disciplina de pretensões técnico-científicas. Desde o século 19, esse ideário promoveu e justificou políticas e programas de saneamento, aumento do percentual de áreas verdes nas cidades e a atenção ao conforto ambiental em aspectos como ventilação e iluminação nas moradias prescritos em normas urbanísticas e edilícias. Além disso, simultaneamente promoveu, também, intervenções de expulsão de populações pobres de áreas urbanas centrais, saneando socialmente no sentido da "limpeza" de segmentos sociais empobrecidos para reservar áreas centrais, antes ocupadas por aqueles grupos, para novos e mais "nobres"

1 Arquitecto urbanista, Doctor en Sociologia Urbana, Profesor Titular de la Facultad de Architectura y Urbanismo de la Universidad de Brasília.

2 Geógrafo, Doutor em Planejamento Urbano e Regional, Professor Adjunto do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília.

empreendimentos para outros segmentos sociais. Esta chave analítica foi aprofundada desde os anos 60 nos estudos conhecidos pela teoria da gentrificação (Glass, 1964; Smith, 2002; Zukin, 2016).

Apesar de recorrentes discursos anti-urbanos motivados pelas epidemias e pandemias, existem cada vez mais evidências que cidades mais densas e diversas são melhores lugares para viver e mais preparadas para enfrentar os desafios urbanos, entre os quais se adiciona agora a possível convivência frequente com as pandemias. Estudos recentes[3] atualizados pelo agravamento da crise sanitária mundial apontam para a diversificação de cepas virais a desafiar a produção de vacinas e medicamentos, bem como medidas e políticas urbanas decorrentes de viés sanitarista.

A associação entre densidade, entendida como concentração humana em espaços, e propagação de epidemias deve ser melhor analisada ao se constatar que em cidades densamente ocupadas como Hong Kong, Seul e Singapura, houve melhor controle na propagação da Covid-19 do que em cidades pequenas e pouco densas, como algumas nos estados da Georgia e Louisiana no EUA, por exemplo, como analisa Kling (2020) em "A longa história de demonização da densidade urbana". Como se vê, é longevo, e com múltiplas motivações, incluindo interesses fundiários e imobiliários, o antigo ataque às cidades e ao adensamento humano.

Desde a pandemia da Gripe Espanhola que atingiu o mundo e o Brasil em 1918, com impactos devastadores – somente na cidade do Rio de Janeiro, a capital brasileira à época e cidade mais populosa do país com 1 milhão de habitantes, cerca de 40% da população foi vitimada –, retomou-se o discurso anti-urbano. Responsabilizou-se a aglomeração urbana pelos males sanitários. Particularmente, os padrões habitacionais dos setores populares da população que viviam nas áreas centrais da cidade nos chamados cortiços e vilas com pequenos cômodos alugados, mal ventilados e iluminados, com banheiros e lavatórios comuns à inúmeros moradores. Morar em más condições, e pagar caro, já era a opção que restava desde aquela época para estar mais próximo às oportunidades de trabalho e estudo. Condições materiais de vida que sujeitavam grande parte da população à

3 Estimulados pelo agravamento da pandemia em Manaus/Amazonas no Brasil. Veja-se https://virological.org/t/sars-cov-2-reinfection-by-the-new-variant-of-concern-voc-p-1-in-amazonas-brazil/596, visitado em 19/01/2021

serem suscetíveis à infecções e à todo tipo de doenças transmissíveis. Nesse sentido, uma das obras mais conhecidas da historiografia urbana a respeito é a clássica obra de Engels "As condições de vida da classe trabalhadora na Inglaterra", onde analisa esses processos desde períodos iniciais da industrialização capitalista organicamente associada à urbanização, e vice-versa.

Passado um século, os dados no Brasil e de sua atual capital federal com respeito à pandemia da COVID-19 são assustadores e atestam por si só o grau da crise sanitária brasileira e da sua capital. O número absolutos e relativos de infectados e óbitos no Brasil são de cerca de 18 (dezoito) milhões de casos e mais de 500 mil óbitos, 8 % e 2 % da população respectivamente. No atual capital federal são mais de 400 mil casos e mais de 9000 óbitos, 13 % e 3% da população respectivamente. Significa dizer que, embora não seja das cidades metrópoles mais afetadas – São Paulo e Rio de Janeiro tem números absolutos bem mais graves –, os efeitos na Capital Federal são mais devastadores do que na média nacional brasileira, em dados de 25/01/2021, com tendência de elevação da curva de contágios. Assim, apesar de haver explosão da pandemia do novo coronavírus em grandes estados como Amazonas, São Paulo, Rio de Janeiro e Pará, um estudo sobre o avanço da pandemia, elaborado por pesquisadores de várias regiões do Brasil[4], indica que o Distrito Federal é a unidade da Federação com a maior taxa de infectados por Covid-19 no Brasil. Tais dados refletem as fragilidades sanitárias e sociais do quadro urbano brasileiro e, particularmente, de sua capital onde o epicentro da pandemia se deslocou das áreas nobres centrais inicialmente – trazidos por viajantes ao exterior – para a periferia, se situando atualmente na Cidade Satélite de Ceilândia que possui a maior população do Distrito Federal, com predominância de moradores de baixa-renda e habitações de maior precariedade sanitária. A associação dos dados da situação nacional com os dados locais permite constatar claramente a dupla ineficácia, com boas doses de negligência e irresponsabilidade, de seu enfrentamento pela gestão pública em escala nacional e local.

4 O estudo pode encontrado em file:///C:/Users/Administrador/Downloads/491488444-Nota-Tecnica-Covid-19-No-Brasil-19-1-2021.pdf

Atualizando o contexto metropolitano e os desafios da Capital Federal

Constituído a partir de fragmentos territoriais extraídos de 3 (três) grandes municípios Luziânia, Planaltina e Formosa do Estado de Goiás, é resultado de concurso de planos urbanísticos em 60 (sessenta) anos o Distrito Federal já constitui a terceira área metropolitana do Brasil em população, superada em primeiro lugar por São Paulo e, em segundo, pelo Rio de Janeiro, a antiga capital federal.

A economia do Distrito Federal foi historicamente dependente dos serviços públicos, a base industrial existente concentrou-se na indústria da construção civil e na indústria moveleira a ela associada. Atualmente, embora ainda seja expressiva a relevância dos empregos públicos na economia local esta se caracteriza como uma economia em que a grande predominância de empregos é centrada no setor de serviços. Com cerca de 3 milhões de habitantes no DF, a que se somam 1,5 milhões da periferia metropolitana, constitui-se, assim, um fluxo permanente de 4,5 milhões de habitantes circulando no movimento pendular diário entre centro e periferia neste território de 5.800 Km². No ano de 2020 esse fluxo reduziu-se significativamente por conta da pandemia e do isolamento social, o transporte público coletivo operou com menos de 30% da capacidade da frota. Os dados recentes de 2019[5] apresentam um conjunto de cerca de 336.000 desempregados, pouco mais de 10% da população do DF. Em um quadro de crescente tendência de informalização nos empregos envolvendo prestadores de serviço de toda ordem com trabalhos provisórios e temporários, onde se destaca o grande contingente de trabalhadores motoristas e entregadores de alimentos por aplicativos, principalmente de bicicleta e de moto. A nova reforma trabalhista, aprovada no Brasil em 2017, estimulou e consolidou o contexto de precarização e perdas de direitos sociais e trabalhistas destas formas de trabalho de forte impacto na dinâmica urbana e territorial. A este quadro associa-se, a partir de 2020, um expressivo número de empregos públicos e privados que se converteu em "home-office"

5 Dados da CODEPLAN - Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central, órgão do Governo do Distrito Federal.

ou trabalho remoto em domicílio. Um efeito desse processo é a valorização imobiliária de casas unifamiliares distantes do centro em relação aos apartamentos em áreas mais próximas ao centro. Acredita-se que no contexto pós-pandêmico, com presumível retorno às formas presenciais – ou mistas parcialmente presencial – de trabalho, este quadro possa se reconfigurar.

Dados atuais da CODEPLAN revelam a continuidade e aprofundamento da imensa desigualdade socioeconômica do DF, socioespacialmente definida pela disposição de cerca de 10% da população em áreas centrais, tidos como bairros nobres, em um "padrão nórdico" de índices como IDH, consumo e renda familiar (média de US$ 4 mil mensais) e inúmeros bairros populares abaixo da linha da pobreza em extrema precariedade. O enfrentamento deste quadro, abaixo ilustrado na figura 3, atualiza o contexto de dependência de políticas e investimentos públicos para a garantia das condições sanitárias e de infraestrutura básica do Distrito Federal.

No DF os princípios que organizam sua autonomia político-administrativa se regem pela Lei Orgânica aprovada pela Câmara Legislativa, conforme Constituição Federal. Ela define competências e regras de eleição dos representantes políticos, e demais disposições. Parte da União, com "autonomia" político-administrativa, em igualdade com demais entes, com relação às competências legislativas.

A Constituição garante ao DF natureza de ente federativo autônomo, pela presença de sua tríplice capacidade em termos de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Deu, assim, ao DF poder de ente federativo, mas difere dos demais pela condição única de deter características de Estado e Município, com as competências legislativas de ambos.

A auto-organização é estabelecida na Lei Orgânica, porém a subdivisão territorial é administrativa, sendo explicitamente vedado ao DF estabelecer a criação de municípios em seu território, com sua subdivisão territorial em unidades denominadas como CIDADES-SATÉLITES, com seus administradores nomeados pelo governador. Dessa forma, a Lei Orgânica define que o DF pratica o pleno exercício de sua autonomia política, administrativa e financeira com "status" de unidade federativa.

Por outro lado, como parte do debate sobre a autonomia do DF recolocam-se as limitações na capacidade de auto-organização e autogoverno ao não envolver a organização e manutenção do Judiciário, nem Ministério

Público, nem Defensoria Pública, nem mesmo polícias e corpo de bombeiros, mantidos pela União, que é quem, efetivamente, legisla a matéria. Nesse sentido, tanto juristas, como dirigentes públicos, como legisladores e lideranças sociais sustentam que a autonomia do DF não é plena, configurando assim sua condição "tutelada" e, portanto, abaixo dos Estados. O deputado federal Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, ao defender a autonomia política de Brasília na nova Constituição Federal de 1988 cunhou a famosa frase "Conheço cidadão cassados de direitos políticos, mas cidade cassada... só conheço uma: Brasília". Entretanto, ao superar sua condição de "cidade cassada" politicamente, com a eleição de Poder Executivo e Legislativo próprios, não alcançou sua autonomia plena. Esse quadro ajuda a entender a conveniência de consonância política do DF com o governo central em razão da dependência de recursos à sua manutenção.

Três desafios ao desenho da política pública vinculados à gestão e à planificación territorial no enfrentamento do presente e do futuro pós-pandêmico da Brasília metropolitana.

Desafio 1: DEMOCRATIZAR O CENTRO PARA A MAIORIA DA POPULAÇÃO EM CONDIÇÕES SANITÁRIAS DE URBANIDADE

Há problemas crônicos estruturais do Centro Metropolitano do Distrito Federal, compreendido como as áreas centrais do Plano Piloto de Brasília, tais como: um espaço urbano desconstituído e desqualificado, no sentido de urbanização inacabada. Além de permanentemente congestionado por um tráfego intenso e uma invasão de automóveis particulares em calçadas e áreas verdes nos horários comerciais; altos preços praticados do valor da terra e dos imóveis combinado com alta quantidade de imóveis comerciais vazios e subutilizados. Ao mesmo tempo, com a concentração dos melhores empregos, serviços, comércios, equipamentos e até de qualidades urbanísticas, comparando-se com as cidades satélites.

Estas questões colocam um desafio fundamental de democratizar o acesso ao centro metropolitano ao conjunto da população do DF, especialmente aqueles 90% de população residente mais distantes da área central, na perspectiva das oportunidades. Enquanto boa parte da população se desloca cotidianamente em direção ao Centro atrás das oportunidades de trabalho e oferta de serviços de saúde e educação, outra parte significativa da população do DF jamais usufrui, e sequer conhece[6], o centro de Brasília, seus monumentos, sua arquitetura e urbanismo reconhecidos mundialmente como Patrimônio Histórico e Cultural da Humanidade. Com essa cultura de exclusão e segregação socioespacial, se reproduz o inacesso ao Direito à Cidade para amplas camadas da população, conforme a conhecida referência teórico-conceitual de Lefèbvre (1968).

Desafio 2: DESCONCENTRAR e DESCENTRALIZAR as atividades econômicas, empregos e serviços públicos e privados: MAIS CIDADES MENOS SATÉLITES.

É marcante a concentração das melhores oportunidades de trabalho e renda, bem como a oferta dos serviços públicos e privados e comércios de melhor qualidade e quantidade nas áreas centrais. O que condena em grande medida o grau de autonomia e a dependência das cidades satélites e da periferia metropolitana, tornando várias de las bairros dormitórios.

Assim, situa-se neste desafio a urgência de que o planejamento da distribuição das atividades geradoras de emprego e renda priorize a sua localização nas cidades satélites e, sobretudo, em reforço às áreas propostas como subcentralidades descentralizadoras no Plano de Ordenamento Territorial do DF. Na perspectiva de um território de múltiplas e policentralidades, outorgando maior autonomia e independência em relação às áreas centrais. E minimizando a necessidade de enormes deslocamentos caros, dispendiosos e de má qualidade, para a maioria da população, ressaltando-se que cerca de 90% da população mora às distâncias de 20 a 40 km da área central. Para tanto, a elaboração de Planos de Desenvolvimento Locais

6 Depoimento de um professor coordenador do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Brasília de que cerca de 50% dos estudantes de graduação nunca, ou raramente, circula pelo Plano Piloto de Brasília o núcleo urbano gerador do Distrito Federal há sessenta anos.

nas 7 (sete) UPTs - Unidades de Planejamento Territorial, que constituem regionalizações ou agrupamentos das Regiões Administrativas, constitui-se em instrumento legal de grande potencial na otimização de uma política de descentralização territorial da economia do DF, na perspectiva de maior autonomia das cidades tornando-se menos "satélites".

Desafio 3: METROPOLITANO

Trata-se aqui do desafio de promover um processo permanente de Planejamento e Gestão Territorial urbana integrada da AMB - Área Metropolitana de Brasília[7]. Um arranjo institucional entre o Governo do Distrito Federal em conjunto com o Governo de Goiás (os 12 (doze) municípios do entorno metropolitano pertencem a esta unidade federativa) e o Governo Federal. Tal processo tem como objetivo precípuo a integração da periferia metropolitana de Brasília racionalizando e qualificando as chamadas funções públicas de interesse comum como o transporte e a mobilidade urbana, e o saneamento básico.

Este desafio, em consonância com o Estatuto da Metrópole, Lei Federal 13.089/15, busca enfrentar e superar o desequilíbrio estrutural no território metropolitano onde se destaca o fosso do PIB - Produto Interno Bruto que separa o DF dos municípios da AMB[8]. Comparando-se com outras Regiões Metropolitanas brasileiras trata-se da maior desigualdade entre município polo e demais municípios, fator que reflete as gigantescas deseconomias no Núcleo Metropolitano do DF e, perversamente, reforça a dependência da periferia metropolitana. Neste desafio metropolitano, insere-se como instrumento legal obrigatório do Estatuto da Metrópole a elaboração do PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, ou Plano Metropolitano.

Conclui-se que o enfrentamento da condição metropolitana por meio de planejamento e gestão territorial integrada com o conjunto dos muni-

7 Constituída pelo Distrito Federal e mais 12 (munícipios) do entorno metropolitano, conforme Nota Técnica da Codeplan de dezembro de 2014.

8 O "fosso" do PIB pode ser claramente visto na diferença de arrecadação existente entre o PIB/DF da ordem de $R 163 bilhões e o PIB dos municípios da periferia metropolitana da ordem de $R 12 bilhões.

cípios da periferia metropolitana, entendendo-se a desigualdade como se constitui a configuração no território metropolitano, constitui uma agenda político-administrativa estratégica e fundamental para esta década que se inicia em 2020. Esta agenda, envolvendo necessariamente um novo arranjo do Judiciário local, na mesma condição do Executivo e Legislativo locais independentes da União, atualiza e complexifica assim os desafios para a consolidação autonômica do Distrito Federal.

Conclui-se que o enfrentamento das condições prévias à pandemia, do presente e do futuro pós-pandêmico estão inexoravelmente ligadas à perspectiva do Direito à Cidade metropolitana por meio de planejamento e gestão territorial integrada com o conjunto dos 12 (doze) municípios da periferia metropolitana, Entendendo-se a desigualdade como se constitui a configuração no território metropolitano, constitui uma agenda político-administrativa estratégica e fundamental para esta década que se inaugurou com a pandemia de 2020. Lembrando ainda que, recentemente, o Distrito Federal assumiu a gestão integral do sistema de transportes coletivos que envolvem aqueles 12 (doze) municípios goianos que constituem a Área Metropolitana de Brasília, um desafio que acumula na direção da integração das políticas públicas de caráter metropolitano.

Considerações finais

À guisa de conclusão questionamos a razoabilidade das perspectivas mudancistas que apostam que virá necessáriamente no período pós-pandemia uma cidade totalmente distinta da que temos vivido, mesmo que sem juízo de valor prévio dessa distinção. Os traços sistêmicos da cidade de profundos e renovados padrões de desigualdade social, de machismo patriarcal não obstante a crescente proporção de lares sustentados por mulheres, de racismo estrutural e de segregação socioespacial claramente marcados no território, sobretudo em suas frações populares, não só indicam manutenção como apresentam tendências ao agravamento, aprofundamento e ampliação. Assim como, a eles se incorporam a introdução da telemática, do desenvolvimento de novas modalidades de transportes e de comércio e serviços, cada vez mais precários, provisórios, instáveis e com perdas de

direitos sociais; a crise prolongada pós pandemia do emprego formal, as inéditas renovações das desigualdades raciais, de gênero (crescente feminicídio) e geracionais, junto com o crescimento das intolerâncias de todo tipo não só religiosa mas também de regionalidades e xenófobas, as densidades urbanas e a interação da população no espaço público.

Todo esse conjunto rapidamente esboçado de complexas questões urbano-territoriais e metropolitano-regionais, com todo seu arcabouço de contradições, devem ser repensadas. Assim como as indicações prospectivas aqui desenhadas preliminarmente. E para elas, lembramos que são imprescindíveis contribuições as pistas oferecidas pelos desafios de leitura da totalidade do território como pensou em profundidade M. Santos ao afirmar que "a totalidade é uma realidade fugaz, que está sempre se refazendo para voltar a se fazer, daí a necessidade de categorias analíticas que permitam rever o todo como realidade e como processo, como uma situação e como movimento (Milton Santos, 1996, p. 63) . O que refaz a necessidade de reconstruir a cidade e o território como unidade analítica para gerar políticas e planejamento urbanos integrais, integrados, democráticos e populares.

A pandemia tem se mostrado um experimento urbano sem precedentes, reverberando na atualização crítica dos nossos modos de ver, viver, pensar, construir e reformar cidades. Traz lições contundentes, mormente trágicas, que devem ser levadas em conta não apenas durante o enfrentamento da crise sanitária, nem apenas nas prospecções do pós-pandemia ou novo normal, mas cotidianamente, considerando as experiências e tendências em curso como a "Cidade de 15 minutos[9]" e as "Cidades policêntricas[10]", todas vistas com os devidos alertas críticos com respeito à busca de modelos utópicos únicos, universais e "salvacionistas".

É preciso aprender que na história o inesperado acontece, e acontecerá de novo. Pensamos viver certezas, estatísticas, previsões, e com a ideia de que tudo era estável, quando já tudo começava a entrar em crise. Não nos

9 Referência à internacionalmente difundida proposta programática da prefeita Anne Hidalgo, reeleita de Paris em 2020.

10 Veja-se a respeito "Cidades policêntricas: um velho novo conceito como futuro urbano pós-pandemia" em https://www.archdaily.com.br/br/955880/cidades-policentricas-um-velho-novo-conceito-como-futuro-urbano-pos-pandemia, consultado em 01/02/2021.

demos conta. Precisamos aprender a viver com a incerteza, ter a coragem de enfrentar, de estar pronto para resistir às forças negativas. A crise nos torna simultaneamente mais loucos e mais sábios. Grande parte das pessoas perde a cabeça e outras tornam-se mais lúcidas A crise favorece as forças mais contrárias. Desejo que sejam as forças criativas, as forças lúcidas e as que buscam um novo caminho, aquelas a se imporem, embora ainda sejam muito dispersas e fracas. Com razão podemos nos indignar mas não devemos nos trancar na indignação.

Esquecemos que há 20 anos começou um processo de degradação no mundo onde a crise da democracia não é apenas na América Latina, mas também na Europa. A dominação do lucro ilimitado que controla tudo está em todos os países. Idem a crise ecológica. O espírito deve enfrentar as crises para dominá-las e superá-las. Do contrário somos suas vítimas.

Vemos hoje instalarem-se os elementos de um totalitarismo. Este, não tem mais nada a ver com o do século passado. Mas temos todos os meios de vigilância a partir de drones, de celulares, de reconhecimento facial. Existem todos os meios para surgir um totalitarismo de vigilância. O problema é impedir que esses elementos se reúnam para criar uma sociedade totalitária e invisível para nós".

Bibliografia

Castro, R. (2019). Metrópole à beira-mar: o Rio de Janeiro dos anos 20. Companhia das Letras, Rio de Janeiro.

Glass, R. (1964). London: aspects of change. Centre for Urban Studies. Macgibbon & Kee - London.

Lefèbvre, H.(1968) Le Droit à La Ville, Èditions Anthropos.

Kling, S. Is the City itself the problem? In: https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-20/the-long-history-of-demonizing-urban-density, visitado em 22/06/2021.

Morin, E. Entrevista, http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/603398-o-poder-da-incerteza-entrevista-com-edgar-morin, visitado em 22/06/2021

Paviani, A.; Cidade, L.; Jatobá, S.(org.) (2010). Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Brasília: Editora UnB.

Schvarsberg, B. (2010). Brasilia, dos varios planos ao plano piloto. São Paulo: Carta Fundamental, v. 16, p. 16-22.

Schmidt, Benício; Farret, Ricardo (1986). A questão urbana. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar.

Santos, M. (1996). A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Edusp.

Smith, T. N. (2002). New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. In: Antipode, a radical journey of geography, vol.34, issue 3, pages 427 - 450.

Villaça, Flávio (2012). Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Estudio Nobel.

Zukin, S. (2016). "Gentryfication in three paradoxes" In: City & Community, vol.15, issue 3, pages 202 - 207.

Ciudad Juárez en el contexto actual: Recuperar la inteligencia de la ciudad para proyectar su futuro posible

Luis Alfonso Herrera[1]

Introducción

> "[…] nos interesa formular la hipótesis de que nos encontramos viviendo en una ciudad totalmente diferente a la que teníamos hace poco más de una década o, lo que es lo mismo, que en América Latina se ha entrado en una nueva coyuntura urbana" (Carrión, 2010, p. 31).

Actualmente todas las ciudades tienen problemas, algunas más que otras, independientemente de su tamaño territorial o densidad demográfica. En las grandes ciudades, las megalópolis, los problemas suelen ser de otro orden debido a la alta concentración de población y automóviles, lo que provoca contaminación, y que, si las autoridades no se preocupan por incluir a sus ciudadanos en la distribución de la riqueza de la ciudad, aparecen la pobreza, la marginación y la precariedad. En otras, la inseguridad y la violencia pueden ser el malestar general que sufra la ciudadanía, lo que imposibilita el ejercicio pleno de la ciudadanía, ya que los gobiernos locales o nacionales no garantizan los derechos fundamentales de los seres humanos como el libre tránsito, el derecho a la vida y la libertad.

Para otras ciudades intermedias o pequeñas urbes, las problemáticas pueden ser de tipo social o económico, donde los habitantes no gozan de la calidad de vida y beneficios del desarrollo humano cuando sus ciudades experimentan cambios estructurales favorables y solo unos cuantos o

1 Docente-investigador del Programa de Sociología en el departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

pocas familias acumulan las ventajas de estas transformaciones. También existen aquellas ciudades que por su geolocalización se encuentran en una situación de frontera con otras ciudades y países; en este tipo de ciudades, la condición fronteriza puede llegar a moldear las formas de vida urbana y cotidiana que se despliegan en una serie de prácticas sociales, culturales, identitarias y económicas que difícilmente pueden ser encontradas o reproducidas en otras ciudades sin esta cualidad fronteriza. Ciudad Juárez es una de esas ciudades que posee una frontera internacional con El Paso, Texas, localización que produce una serie de asimetrías sociales, económicas, urbanas y comerciales que dejan en condiciones de desventaja al lado mexicano y su población.

Así, de esta batería de posibles ciudades se encuentra Ciudad Juárez, en el estado norteño de Chihuahua, que comparte 908 kilómetros de frontera con los estados de Texas y Nuevo Mexico de los casi 3,200 kilómetros totales que dividen a México de los Estados Unidos. En la frontera norte la configuración de la ciudad está íntimamente ligada a un devenir histórico-estructural que, desde una perspectiva de larga duración, permite evidenciar algunos de los momentos urbanos, sociales y económicos que construyeron el sistema cultural que existe en la actualidad en la ciudad fronteriza. Por lo anterior, es necesario recuperar algunos de esos momentos históricos de profundos cambios y transformaciones por los que ha pasado la ciudad y que hoy en día provocan las tensiones y contradicciones que estructuran la vida urbana de toda la ciudad. En los contenidos que se presentan en este capítulo, se abordan de manera abreviada.

Por otro lado, es adecuado que acompañe a estos momentos históricos una caracterización de la ciudad en su presente, que brinde al lector una referencia de los elementos y rasgos característicos que forman el complejo entramado cultural, urbano, económico y social que vive Ciudad Juárez en el contexto actual, marcado por la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 y que ha modificado, como en el resto de las ciudades del mundo, la vida cotidiana de sus habitantes y ciudadanos. Quizás la gran diferencia de los elementos de esta caracterización con otras ciudades radica en la condición de frontera de Ciudad Juárez, lo que la coloca en una geopolítica y geocultura extraordinaria que pocas ciudades comparten. La crisis de salud provocada por la pandemia solo vino a agudizar muchos

de los malestares ya existentes en la ciudad y que las autoridades no han encontrado la manera de controlar y ordenar.

Por lo anterior, el presente capítulo reconoce que elaborar una caracterización de la ciudad es central para entender los viejos y nuevos procesos a los que está sometida la región fronteriza. Entre muchos de sus problemas recientes se encuentra la migración de connacionales mexicanos del centro y sur del país, además de una reciente inmigración de miles de personas que son expulsadas de Centroamérica, donde Guatemala, Honduras y El Salvador son los principales países de origen. Pero también, de decenas de inmigrantes de origen ecuatoriano, brasileño y sobre todo cubanos, estos últimos se calculan en poco más de 4,000 según autoridades del Consejo Estatal de Población (COESPO) del gobierno del estado de Chihuahua. Esta última oleada migratoria, que inició a finales del año 2018, es una entre una larga lista de fenómenos de este tipo desplazamientos humanos que buscan el sueño americano ya sea para trabajar, huir de la violencia o reunirse con sus familiares. A este reciente fenómeno le han dado en llamar las autoridades y la prensa "crisis migratoria".

Aunado al problema migratorio, se encuentra la inseguridad producto de la lucha entre dos de los principales carteles de la droga por la plaza fronteriza. Este problema ha sido difundido desde hace décadas por los medios de comunicación, ha sido motivo de estudio e investigaciones por parte de la academia y es uno de los objetivos centrales en los planes de gobierno de cada administración local, estatal y federal desde por lo menos hace 20 años. Su profundo estudio no significa que haya sido resuelto, todo lo contrario, las estadísticas evidencian un recrudecimiento de la problemática y la falta de una estrategia clara por parte de las autoridades correspondientes en los tres niveles de gobierno. La inseguridad forma actualmente parte de la agenda pública de gobiernos y prensa sin que, por ello, las cosas mejoren en el corto plazo.

A estas problemáticas se pueden sumar otras como la descomposición del tejido social, la degradación urbana de la ciudad, la falta de equipamiento urbano, infraestructura y de servicios básicos como el agua o la electricidad en decenas de colonias populares. Si bien no todos los problemas que enfrenta la ciudad tienen una relación directa con la condición de frontera de la urbe, los principales malestares como la migración y la

inseguridad sí están íntimamente ligados a la existencia de la frontera con los Estados Unidos. Por ello, es prácticamente imposible pensar la ciudad en su momento actual y proyectar un posible futuro mejor sin incluir en el análisis la frontera como una variable indiscutible.

De todo lo anterior, la idea es plantear aquello que posibilite a la ciudad un escenario futuro optimista donde sus ciudadanos no sean los perdedores y que la autoridad asuma su papel de dirección en los asuntos públicos de la ciudad, lo que implica otorgar a la población una serie de derechos urbanos que permitan llevar a cabo una vida urbana mejor sin temor o angustia. De esta manera, este capítulo apuesta a recuperar lo que estamos llamando la inteligencia de la ciudad, como aquello que se encuentra en las microestructuras urbanas y sociales y se puede traducir como la inteligencia del barrio, como estrategias de sobrevivencia que permiten de manera colectiva afrontar algunos de los malestares como la inseguridad, la precariedad o la falta de alguno de los servicios básicos en la ciudad. La inteligencia de la ciudad es la suma de la inteligencia que emana de sus barrios tradicionales o de aquellas colonias populares que en su mayoría tienen una renta social baja y que construyen de manera colectiva dentro de las estructuras comunitarias y familiares una serie de estrategias para sobrellevar la economía, la inseguridad, la descomposición social y la degradación de sus entornos urbanos.

La inteligencia de la ciudad vista desde esta perspectiva no solo se encuentra institucionalizada en las universidades, gobiernos, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, organismos descentralizados o fundaciones, que casi siempre son profesionalizados o algunos de estos cuentan con técnicos altamente especializados en todo tipo de problemas urbanos, ambientales, sociales, securitarios, entre otros. Por el contrario, la inteligencia de la ciudad se encuentra en los barrios formando pequeñas microestructuras y redes vecinales, familiares y comunitarias que la mayoría de las veces no cuenta con perfiles profesionales y técnicos pero que, a pesar de ello, producen soluciones y respuestas a problemas complejos que las dependencias gubernamentales o las asociaciones civiles tardan en resolver o simplemente no observan.

De estos momentos históricos que ha vivido la ciudad, que la han moldeado, de su caracterización como punto de partida en su presente, de las problemáticas existentes mencionadas anteriormente y de la inteligen-

cia de la ciudad como constructo ciudadano desde la escala barrial es lo que aborda este texto. De las formas de hacer ciudad desde abajo, de las respuestas que los sectores populares se autogestionan frente al abandono institucional y de las innovaciones que colonos y habitantes de los viejos barrios elaboraban para mitigar sus problemas cotidianos. El presente capítulo es el resultado de experiencias acumuladas de años en trabajo de campo en la elaboración de planes de actuación urbana a escala barrial y proyectos de investigación acción participativa con comunidades indígenas y sectores populares.

Momentos históricos que han estructurado la vida urbana de la ciudad

Evidentemente, la guerra de México con los Estados Unidos que finalizó en febrero de 1948 con el Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América, donde México debió desprenderse de casi la mitad de su territorio, es el primer momento que marcó un hito en la nación, lo cual delimitó la nueva frontera que existe actualmente dividida por un río y un desierto. Este acontecimiento bélico moldeó la vida de la población en la posguerra y dio origen a todas las ciudades fronterizas que existen hasta le fecha, algunas de ellas que tenían preexistencia a la guerra cambiaron radicalmente, como es el caso de la antigua Paso del Norte (hoy Juárez) que se partió en dos quedando del lado norteamericano Franklin (El Paso, Texas).

En ese contexto, Paso del Norte era un poblado que históricamente servía de paso a viajeros, donde pasaban todo tipo de mercancías e insumos hasta alcanzar por el camino real la ciudad de Santa Fe. Los finales del siglo XIX en la ciudad fueron de mucho ajetreo ya que miles de inmigrantes turcos, griegos, sirios, libaneses, chinos y japoneses, entre otras nacionalidades europeas, cruzaban su territorio para llegar a los estados de Arizona, Nuevo Mexico, Texas y hasta California con la finalidad de sumarse a los trabajos de la construcción del ferrocarril en el sur de Estados Unidos. En la década de los 1880, para ser precisos en 1882, se publicó una Ley de Exclusión de Chinos por un periodo de 10 años. Trabajadores de tipo agrícola, mineros

y jornaleros en los ferrocarriles fueron deportados a México por millares impactando la demografía, cultura material, economía y sociedad de la ciudad fronteriza que, en 1888, se pasaría a llamar Ciudad Juárez por el caudillo y expresidente Benito Juárez García.

Esta ola de inmigrantes chinos es uno de los primeros momentos históricos que provocaron cambios en la estructura social y el sistema cultural de la ciudad. Con estos extranjeros llegó otra dieta alimenticia que provocó la entrada de productos de manera masiva como el arroz y la soya, pero también el opio que se convirtió en una de las drogas comercializadas por esta comunidad en la ciudad. El siglo XIX llegó a su fin y a principios del siglo XX, en su primera década, Ciudad Juárez fue un centro revolucionario. El 10 de mayo de 1911 la toma del centro de población por parte de los jefes revolucionarios Pascual Orozco y Francisco Villa, bajo las órdenes de Francisco I. Madero, marcaron otro momento histórico que causó cambios estructurales en la localidad; la revolución maderista había triunfado y la revolución mexicana daba inicio a una etapa en la cual Ciudad Juárez pasaba a la historia en el centro de la geopolítica y geocultura nacional.

Con los acontecimientos revolucionarios llegaron cientos de miles de nuevos pobladores demandando servicios y nuevos equipamientos, además de infraestructuras que satisficieran las necesidades básicas de los nuevos inquilinos. Es en estas décadas que se inicia un primer esfuerzo de crecimiento urbano, dejando los rasgos del viejo asentamiento de Paso del Norte. La agricultura y el comercio eran las principales actividades económicas de la región fronteriza y, con la llegada del Ferrocarril Central Mexicano (FCM) a finales del siglo XIX, se había dado inicio la fundación de los viejos barrios de la Chaveña y El Barreal donde migrantes recién llegados se incorporaban a trabajar como cargadores, estibadores, maquinistas, obreros, albañiles, además de una serie de oficios vinculados al tren y que daban mantenimiento a sus vías férreas y máquinas de vapor. Es decir, previo a la revolución, el FCM significó un momento en el cual la demanda de mano de obra, técnicos y una variedad de oficios trajo a cientos de familias completas a radicar a la ciudad.

Durante el periodo revolucionario que comprende 1911 a 1923, esta última fecha sellada por el asesinato de Francisco Villa en Hidalgo del Parral al sur del estado de Chihuahua, el tráfico de armas y municiones

proveniente de la Unión Americana se concatenó con la famosa Ley Volstead o Ley Seca que comprendió del año 1919 a 1933, en la que se prohibía la producción, distribución y consumo de alcohol en los Estados Unidos. Ya antes, en 1918 el estado de Texas había prohibido lo mismo, habiéndose generalizado en todo el país en 1919. Esta ley y prohibición hizo que Ciudad Juárez por su condición fronteriza se convirtiera en un lugar de cruce estratégico de Whiskey y tabaco al lado norteamericano y, frente a los cambios y transformaciones que estaba experimentando la ciudad, solo unas cuantas familias acapararon fortunas y se beneficiaron de estos acontecimientos. La población solo puedo sumarse a estos beneficios y derrame de dólares debido a que durante este periodo se creó toda una industria del entretenimiento y recreación nocturna con giros negros, pero también demando de muchos servicios como hoteles y moteles para alojar a millares de visitantes y turistas, además de restaurantes, casinos, cantinas, cabarets, servicios de transporte, ropa, calzado y una variedad de artículos vinculados a la vida nocturna y el espectáculo.

Ciudad Juárez de pronto era una enorme cantina de los Estados Unidos donde cientos y miles de estadounidenses solían pasar a divertirse y relajarse a la frontera mexicana, y en todos estos años siguieron llegando nuevos migrantes de todas las entidades del país buscando trabajo, además de cruzar a los campos agrícolas del "otro lado" como jornaleros agrícolas. En 1918, se registra uno de los primeros programas de trabajo agrícola temporal de mexicanos en la Unión Americana que cruzaban la frontera de manera ordenada y legal con contratos temporales para la explotación de los campos de cultivo "gringo", principalmente en los estados sureños del gigante del norte. Por estos fenómenos migratorios Ciudad Juárez cambió radicalmente su composición social, y sus estructuras sociales, ocupacionales, comunitarias y familiares sufrieron transformaciones radicales debido al ritmo y estilo distendido en la frontera. Las familias de tipo ampliada y tradicional provenientes del campo se dispersaron por toda la ciudad en sus viejos barrios o fundando nuevos asentamientos humanos con pobladores de todo el país.

Otro momento importante en Ciudad Juárez, que causó nuevas tensiones y contradicciones de orden estructural en la frontera, fue el surgimiento y consolidación del Cártel de Ignacia Jasso Franco alias "La Nacha" y su esposo Pablo González Valdéz alias "El Pablote", aconsejados por Enrique

Fernández un amigo de El Pablote. Juntos lograron montar desde mediados de 1925 hasta la década de 1960 una estructura criminal que pervivió durante medio siglo. Este cártel modificó el tipo de mercancías u objetos que tradicionalmente se habían cruzado clandestinamente a Estados Unidos. Del tráfico de opio y morfina de los inmigrantes chinos, de las armas de la revolución villista, de la falluca o ropa para comercializar en lado mexicano, del licor y tabaco en la década de la prohibición, se pasó al narcotráfico de estupefacientes y psicotrópicos como la marihuana y la cocaína. Con ello, se dio inicio a una historia de larga duración que hasta nuestros días sigue causando estragos en la población y la ciudad.

Otro acontecimiento de calado para la ciudad fueron el Programa Braceros de 1942 a 1964, donde casi 5 millones de jóvenes jornaleros mexicanos cruzaron la frontera para trabajar en los campos agrícolas de las compañías angloamericanas que se constituían al vapor para poder contratar a cientos de jornaleros en sus acres de cultivo, lo que les significó ventajosas ganancias y jugosas operaciones financieras para los patrones gringos. Al cierre del tratado binacional en 1965, cuando millones de connacionales fueron deportados por todos los puntos y puertos fronterizos causando un caos en sus ciudades, es cuando se da la llegada del Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) de 1965 con el arribo de decenas de plantas maquiladoras que moldearon de nueva cuenta la vida urbana de Ciudad Juárez.

La maquiladora cimbró la ciudad, de nueva cuenta se vivió la llegada de miles de migrantes en búsqueda de trabajo en las fábricas o que seguían buscando coronar y pasar a los Estados Unidos. Estos momentos son aquellos que han transformado de manera profunda la sociedad norteña, creando una identidad regional y desarrollando la estructura urbana caracterizada por un modelo urbano de expansión periférica que expulsa a los migrantes y pobres a las periferias urbanas de la ciudad, encareciendo su vida y precarizando su trabajo y salud. Esta ha sido la historia de los últimos cincuenta años. Medio siglo donde cientos de miles de mujeres se han incorporado a las actividades productivas de la ciudad, irrumpiendo en las universidades, formándose como ingenieras, arquitectas, administradoras y una serie de profesiones y oficio que causaron otras formas de socialización primaria y secundaria en la familia, el barrio, la escuela y los centros de trabajo donde se desarrollaban sus actividades cotidianas.

La incorporación radical y masiva de las mujeres al aparato productivo de la ciudad, el que esta actividad económica les generara ingresos propios y seguridad social por su fuente de trabajo y acceso a la vivienda sin depender de la jefatura masculina, sacudió el sistema social y cultural de manera profunda. Las mujeres también se incorporaron a la participación política a través de partidos de cuadros como el Partido Acción Nacional o los tradicionales partidos de masas como el Partido Revolucionario Institucional y algunas en los movimientos sociales de la izquierda partidista y apartidista, destacándose como líderes políticas, sociales y comunitarias en sus centros de trabajo, formando sindicatos o participando en los ya existentes con tradición machista. En la década de 1980 y la de 1990 es cuando, a principios de la primera, muchas de estas mujeres acuden a votar masivamente cambiando la realidad política de la ciudad y poniendo al primer alcalde de oposición al partido de Estado y, poco después, se emancipan en las marchas y propuestas de fraude electoral. Fueron los llamados veranos calientes que catapultaron la participación ciudadana y las mujeres pusieron parte de los tiempos políticos y colocaron nuevas demandas en la agenda pública en un mundo de hombres.

Pero no todo fueron victorias y avances de las mujeres en el norte de México en su franja fronteriza. En los años de 1990 se empiezan a registrar los primeros feminicidios y en poco tiempo la respuesta es organizada por mujeres valientes que venían de sectores magisteriales profesionalizados y de otros segmentos populares de la población, al que años después se incorporaron docentes e investigadoras universitarias. Además, el trabajo en las maquiladoras las condenaba a un sistemático y dramático costo social y físico, que en su momento Ulrich Beck condenó así en Europa:

> Los trabajos basura son, generalmente, trabajos realizados por mujeres (en Alemania, más del 80%) en las situaciones más diversas: madres solteras con hijos que sacar adelante y cuya vida gira en torno al cuidado de éstos, o madres casadas a las que se les cae la casa encima y buscan sencillamente salir un poco y ser socialmente reconocidas o quieren comprarse algo pero se gastan lo que les sobra de la paga en las imprescindibles guarderías (Beck, 2000, p 98).

En esta historia de larga duración de la ciudad fronteriza, muchos han sido sus momentos urbanos, como la década de 1940 cuando se da inicio al crecimiento acelerado de la mancha urbana y se construyen algunas vialidades, se pavimentan otras, se dotan algunas colonias de alumbrado público fuera del primer cuadro histórico y se desarrolla equipamiento escolar, de salud y esparcimiento para una ciudad que se extendía a tasas de crecimiento demográfico y urbano inéditas. Luego en la década de los años de 1960 otra oleada de expansión con las maquiladoras urbanizó buena parte de la ciudad y creó nuevas infraestructuras viales, puentes, servicios, equipamientos y, sobre todo, construcción de vivienda de interés social. Era el boom de las ciudades intermedias, tal como lo detalló Mike Davis para las décadas posteriores de 1980 y 1990 sobre la urbanización en el llamado Tercer Mundo:

> La urbanización del Tercer Mundo continuó su desenfrenada carrera (3,8 por 100 anual desde 1960 a 1993) por encima de las hambrunas de finales de la década de 1980 y principios de la siguiente, por encima de la caída de los salarios reales y por encima del disparatado crecimiento del empleo urbano. Esta inalterable explosión urbana sorprendió a la mayoría de los expertos, ya que contradecía los modelos económicos ortodoxos que mantenían que la recesión urbana traería como consecuencia la ralentización o incluso la reversión del proceso migratorio (Davis, 2007).

Pero es quizás desde finales de la década de los noventa, entre 1998 y 1999, al año 2016 que Ciudad Juárez dobló su extensión territorial pasando de unas 15,000 hectáreas a más 32,000. Se desarrollaron nuevas zonas suburbanas en las periferias con la llegada de nuevos migrantes que poblaron la zona suroriente de Juárez y densificaron otras como el surponiente. Muchas de estas zonas urbanas se encuentran hiperdegradadas y en un abandono sistemático por parte de los tres niveles de gobierno. Su población es en buena parte de origen migrante y casi la mitad trabaja como operadores y operadoras de maquiladora con un alto componente de movilidad dentro de la misma zona y ciudad. Son casi 400,000 ciudadanos que viven de manera precaria con un porvenir incierto, golpeados por todo tipo de incidencia delictiva donde los delitos de alto impacto como el homicidio y los feminicidios son parte del pan de cada día entre la población.

Quizás el último momento histórico significativo para la ciudad sea la llegada de más de 10,000 centroamericanos y unos 4,000 cubanos que se suman a otros miles de connacionales mexicanos que llegaron en el 2019 como desplazados forzados de Michoacán, Zacatecas y Guerrero, donde el crimen organizado tomó regiones completas sometiendo a los pobladores o forzándolos a huir de sus comunidades de origen, casi todas rurales. Asentados en campamentos custodiados y administrados por los tres niveles de gobierno o en refugios religiosos o montados por asociaciones civiles y fundaciones nacionales e internacionales, viven cientos de familias esperando turno en el Servicio de Inmigración de los Estados Unidos para solicitar asilo político. Y Ciudad Juárez no para de crecer a pesar de las crisis económicas y, actualmente, la contingencia sanitaria que puede ser considerada el momento histórico inmediato en el cual aun la ciudad está inmersa.

La caracterización de la ciudad para proyectar el futuro

En términos generales y abreviados, desde hace por lo menos tres décadas la ciudad ha estado siendo sometida a una lista de procesos y acontecimientos urbanos, sociales, económicos y culturales que marcarán su devenir en los siguientes años. El realizar un intento por caracterizar la ciudad permite proyectar al mediano y largo plazo un futuro que no es agradable para los ciudadanos. Lo que se vive actualmente es una crisis de gran envergadura que bien podemos enunciar como policrisis, debido a que no solo asistimos a una crisis, sino a una multiplicidad de crisis que de manera simultánea están reconfigurando los sistemas sociales y culturales en la ciudad fronteriza. Esta policrisis es de tipo estructural y no coyuntural, lo que hace pensarla como un tiempo de larga duración que puede llevar un ciclo sistémico de por lo menos 50 años, en donde la ciudad estará sometida a tensiones y contradicciones estructurales como las que experimentó a finales del siglo XIX, principios, mediados y finales del siglo XX y que, a las primeras dos décadas del siglo XXI, se está traslapando en un *continuum* la actual policrisis.

Tal vez la diferencia entre las crisis anteriores y la policrisis actual consiste en que, por primera vez en la historia de la ciudad, son un conjunto de crisis las que han hecho implosión en la ciudad y no una crisis en solitario, lo que

permitía que otros sectores o dimensiones de la realidad siguieran funcionando. En esta ocasión, todas las dimensiones de la vida urbana están sufriendo una presión altamente desarticuladora de toda red o forma de socialización, a la que se suma la influencia de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la vida cotidiana de las personas en plena crisis de salud. Para decirlo de manera clara, a la vieja crisis de las instituciones, a la crisis medioambiental, a la crisis económica y social, a la crisis de la vivienda y el equipamiento y sobre todo la crisis migratoria y de la inseguridad, se ha sumado la crisis de salud. Entonces, una propuesta de caracterización de lo que vive Ciudad Juárez y que otorgue algo de norte a colegas y servidores públicos encargados del desarrollo de la ciudad puede ser la siguiente:

a. Un proceso acelerado de *degradación urbana*,
b. acompañado de un fenómeno contemporáneo propio de lo global pero que se manifiesta en lo local, es decir la *violencia urbana y social*,
c. que tiene como consecuencia un proceso de *descomposición de su tejido social*,
d. atravesado por la *inseguridad ciudadana*.
e. Pero, sobre todo, un agudo proceso de *urbanización de la pobreza*, que pronto se convierte en
f. una *periferización de la ciudad*, donde la pobreza tiende a urbanizarse y
g. que es acompañado de la *precarización* como nueva forma de vida urbana,
h. provocando un tránsito que va de la *exclusión social* a la exclusión urbana y de la desigualdad social a una *nueva forma de desigualdad urbana*.

Todos estos procesos urbanos, rasgos y elementos que se piensa están caracterizando a la ciudad, generan una serie de descontentos ciudadanos que rápidamente se convierten en un déficit ciudadano, ante la imposibilidad de un ejercicio pleno de la ciudadanía y un ejercicio libre del derecho a la ciudad. Es decir, de la falta de acceso (a un sector social amplio de la ciudad) a un conjunto de Derechos Urbanos como el derecho a la *movilidad*, la *conectividad*, la *habitabilidad*, la *iluminación*, la *monumentalidad*, a la *centralidad*, la *accesibilidad universal*, los *espacios públicos de calidad*, entre otros derechos que, como ciudadanos del siglo XXI, se debe tener acceso.

Por lo anterior, es prioritario que esta policrisis se atienda desde una perspectiva de los derechos urbanos y con un enfoque de género, derechos humanos y políticas de igualdad e inclusión de los grupos vulnerables que son los grandes condenados de la tierra del siglo XXI. Una de las preguntas frecuentes frente esta caracterización es la de cómo hacer ciudad desde la periferia, y no solo desde la ciudad construida o la ciudad existente, porque si se parte de esta idea se dejaría a más de la mitad de la población afuera. Es importante subrayar cuáles son los derechos urbanos como ejes articuladores para recuperar la ciudad y el ejercicio de la ciudadanía. Son estos derechos los que obligan a las autoridades de los tres niveles de gobierno a comprometer recursos y proyectos en los sectores vulnerables de la población y en los territorios urbanos con alta degradación.

Los derechos urbanos y los grandes problemas de la ciudad

Es necesario presentar al conjunto de derechos urbanos que hacen posible el proyectar la ciudad hacia un futuro que sea realizable, bajo la premisa de que los gobiernos locales, provinciales, departamentales o estatales, además de las autoridades centrales o federales, deben orientar sus esfuerzos, presupuestos, planes y programas a cubrir estos derechos como parte de lo que están siendo las grandes reivindicaciones del siglo XXI, así como lo fueron los derechos civiles para el siglo XVIII, los derechos políticos en el siglo XIX y los derechos sociales en el siglo XX.

Todas estas grandes reivindicaciones, que van desde la primera generación de derechos humanos hasta la cuarta generación contenida en los derechos urbanos, sirven como plataforma para dirigir las acciones públicas y de gobierno que pongan como centralidad de sus actuaciones e intervenciones el derecho a la ciudad como aquello que permite articular al resto de los derechos urbanos que se enlistan a continuación:

a. El derecho a la centralidad urbana, partiendo del centro histórico como una doble centralidad histórica y urbana. Promoviendo nuevas centralidades.
b. El derecho a la conectividad, entiéndase no solo urbana, sino tecnológica.

c. El derecho a la habitabilidad.
d. El derecho a la iluminación.
e. El derecho a la movilidad urbana, que se basa en un transporte público integral y de calidad.
f. El derecho a la accesibilidad urbana, no solo para las minorías con alguna discapacidad o minusvalía o étnica, sino de una totalidad de accesos incluidos los electrónicos y los fraccionamientos cerrados que se presentan como la negación de la ciudad o la anti-ciudad.
g. El derecho a los espacios públicos de calidad.
h. El derecho a la seguridad ciudadana.
i. Y principalmente, el derecho a la ciudad para todos, incluidos los migrantes y los pobres urbanos, como eje articulador de los derechos urbanos donde una de sus características es su interdependencia. Se debe partir de pensar que esta serie de derechos solo son viables si todos ellos se activan de manera positiva generando externalidades en beneficio de la población.

Lo anterior no puede ser visto como un recetario o un menú a la carta para los gobiernos locales y centrales, tampoco como una carta de buenas intenciones. Deben de ser considerados desde lo que son: una serie de derechos a los cuales los ciudadanos deben tener acceso y disfrute de los mismos. Los desafíos son grandes al igual que grandes son los problemas que viven muchas de las ciudades contemporáneas, y así de grandes deben de ser las soluciones que demanda la ciudadanía. En las últimas décadas, las ciudades viven una serie de problemáticas sociales, ambientales, económicas, urbanas, comunitarias y políticas que debilitan su crecimiento y desarrollo, con lo que sus poblaciones son las primeras en vivir de manera directa las consecuencias de estos malestares. La sistemática pérdida de calidad de vida, sumada a la precariedad de millones de trabajadores asalariados e informales, se concatena con un fenómeno por demás preocupante que pone en riesgo el ejercicio pleno de la ciudadanía, este fenómeno es la urbanización de la pobreza.

Es esta acelerada urbanización de la pobreza la que está poniendo en duda el futuro de muchas de las ciudades en los países etiquetados como "en vías de desarrollo". La urbanización de la pobreza se puede traducir

como el fenómeno en donde zonas completas de las ciudades se van empobreciendo por la falta de equipamientos, servicios e infraestructuras, es decir, no solo se empobrece la población, sino que la ciudad misma tiende a experimentar la pobreza, precarizando territorios y amplias zonas que anteriormente poseían una renta social media. La degradación urbana y la descomposición social forman parte de las consecuencias de este fenómeno urbano. También, a la desigualdad social por clases, se le suma la desigualdad urbana por lugar de residencia, donde el lema es "dime donde vives y te diré quien eres". Por ello, los derechos urbanos se convierten en un conjunto de dispositivos que posibilitan activar la participación ciudadana y, por otro lado, comprometen a los gobiernos a otorgar las condiciones necesarias para el desarrollo humano. Hace años, Jordi Borja percatándose de estos procesos lo refería de la siguiente manera:

> Si la relación social se debilita, si resurgen o se desarrollan fenómenos de anomia, si la falta de cohesión social y de cultura cívica se convierte en lamentaciones permanentes, si vuelve el miedo a la ciudad y prevalece una visión apocalíptica de ella, entonces algo muy grave está ocurriendo. Los mecanismos de exclusión son diversos [en] las áreas donde se produce el círculo vicioso de la exclusión, donde se acumulan los efectos del desempleo, de la marginalidad territorial y cultural (minorías étnicas), de la pobreza, de la anomia interna, de la falta de reconocimiento social, de la débil presencia de las instituciones y de los servicios públicos y de la dificultad para hacerse oír y escuchar por las administraciones (Borja, 2003, p 224).

Como se detalló al principio del texto, en términos histórico-estructurales Ciudad Juárez es producto de varios momentos que ha registrado la historia del norte mexicano; desde que es ciudad su condición de frontera con los Estados Unidos ha condicionado su desarrollo y crecimiento demográfico y urbano. Pero al igual que otras ciudades latinoamericanas contemporáneas, padece de problemas que si bien se pueden ubicar en una geopolítica concreta, son problemas que han salido de lo local para convertirse en un fenómeno global. Son la inseguridad producto del crimen organizado, la migración internacional y la pobreza los que, más allá de la ubicación geográfica o de la cultura, se han convertido en los

grandes problemas de las ciudades del presente. El caso de Ciudad Juárez es conocido internacionalmente, y sirve para pensar la realidad de la región y desde ahí proyectar el futuro de la ciudad como una de las mejores invenciones de la humanidad.

En el caso de la inseguridad y violencia, es evidente que la ciudad ha sido sometida a un desgaste sistemático y continua desde el año 2008 en que el gobierno federal encabezado por el ex presidente Felipe Calderón Hinojos declarara la guerra a los cárteles mexicanos, y la respuesta inmediata del crimen organizado fue la lucha por mantener el control de las plazas o ciudades. Sobre todo, en aquellas donde por su geografía eran zonas estratégicas para el trasiego de drogas o el cruce de armas y dólares. En ese momento, los dos principales grupos criminales (La línea o cártel de Juárez y el Cártel de Sinaloa) se enfrentaron de manera encarnizada en su lucha por el control de la ciudad fronteriza, y el resultado fue el alza de los homicidios dolosos y el recrudecimiento de la incidencia delictiva que, además de los feminicidios desde la década de 1990, se hicieron comunes la extorsión, el cobro de piso a comerciantes, el secuestro, los robos de autos y viviendas con lujo de violencia, entre otros delitos que superaron en mucho a las policías locales y del Estado mexicano. La siguiente tabla muestra los efectos de esta política federal que ha dejado hasta le fecha una estela de muerte:

Tabla 1. Incidencia delictiva en Ciudad Juárez, 2008-2018

Grupo de delito	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Asalto	743	353	660	618	331	325	548	518	649	502	470
Homicidio	1.084	1.717	2.158	1.373	578	136	135	282	463	646	1.020
Lesiones	983	828	1.070	826	405	298	336	320	444	382	504
Robo	875	624	800	1.263	1.231	1.212	1.507	1.710	1.447	2.404	2.155
Índole sexual	121	104	102	114	183	178	161	141	124	224	165
Otro	823	670	596	879	983	1.295	1.209	610	698	1.390	1.308
Total	4.629	4.296	5.386	5.073	3.711	3.444	3.896	3.581	3.825	5.548	5.622

Fuente: Comportamiento espacial de la incidencia delictiva en Ciudad Juárez, Chihuahua 2008-2018 (Montañez, 2021).

Como lo muestra la Tabla 1, la incidencia delictiva fue devastadora para la ciudad, con costos sociales y económicos considerables. Los delitos de alto impacto como los homicidios dolosos se convirtieron en un ambiente de inseguridad cotidiana para la población, siendo los años de 2009, 2010 y 2011 los que registraron mayor número de homicidios; y se puede observar que para el año 2018 los asesinatos (1020) vinculados al crimen organizado alcanzaron de nuevo cifras parecidas al año 2008 (1,084). Sin embargo, para los años de 2019 y 2020 los homicidios fueron 1.422 y 1.479 respectivamente, superando los homicidios del año 2011, lo cual muestra que el problema de la inseguridad estaba lejos de resolverse por parte de las autoridades estatales y federales. En este contexto, es evidente que la ciudad asiste a un fuerte proceso de consolidación de violencia crónica, como lo enuncia la académica Tani Marilena Adams:

> [La violencia crónica ocurre en] aquellos contextos en que los niveles de violencia se miden en las dimensiones de intensidad, espacio y tiempo. Una definición posible es aquella en que las tasas de muerte violenta al menos duplican la tasa promedio prevaleciente en los países ubicados en la misma categoría de ingreso, en que estos niveles se sostienen a lo largo de un período de cinco años o más y en condiciones en que los actos de violencia que no necesariamente causan la muerte registran altos niveles en diversos espacios de socialización, tales como el hogar, el barrio y la escuela, contribuyendo así a la reproducción de violencia a lo largo del tiempo (Adams, 2011, p 12).

Es la inseguridad y la violencia lo que más lacera la vida de los ciudadanos dejándolos sin el ejercicio pleno de su ciudadanía, por lo que los derechos urbanos y a la ciudad se deben convertir en ejes rectores para cualquier gobierno local que pretenda dar certidumbre de un futuro posible a su población. Desde hace poco más de una década los esfuerzos y programas han sido muchos pero con pocos resultados, y lo que hacen evidente las estadísticas es que la solución al problema de la inseguridad se está planteando de manera equivocada y desde un enfoque erróneo, que plantea más elementos de policía, más patrullas, más equipamiento, más armas y una serie de dispositivos tecnológicos de videovigilancia que han significado un gasto

al erario público de millones de pesos que descuidan la infraestructura, el equipamiento y los servicios de la ciudad, dejando de lado el desarrollo social y comunitario de la población.

Por otro lado, a la agudización de la inseguridad ciudadana en la ciudad se ha sumado otro problema, la migración nacional e internacional. A pesar de los esfuerzos entre Estados expulsores y Estados atractores, en específico las ciudades fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez han recibido miles de connacionales mexicanos de las zonas del bajío y sur del país que desplazados por la violencia criminal arriban buscando protección a la ciudad. Además de otros miles de inmigrantes de origen centroamericano que llegan en caravanas desde la región sur atravesando todo el país en búsqueda de asilo político a los Estados Unidos. Y al igual que miles de ciudadanos cubanos que tratan de cruzar la frontera para encontrarse con sus familiares en la Unión Americana y que, mientras definen su calidad migratoria, hacen estancias prolongadas de hasta dos años en Ciudad Juárez. De esta manera la ciudad afronta desafíos que las autoridades locales se ven desbordadas para resolver y que jurídicamente corresponden, al igual que los delitos vinculados al crimen organizado, al gobierno federal.

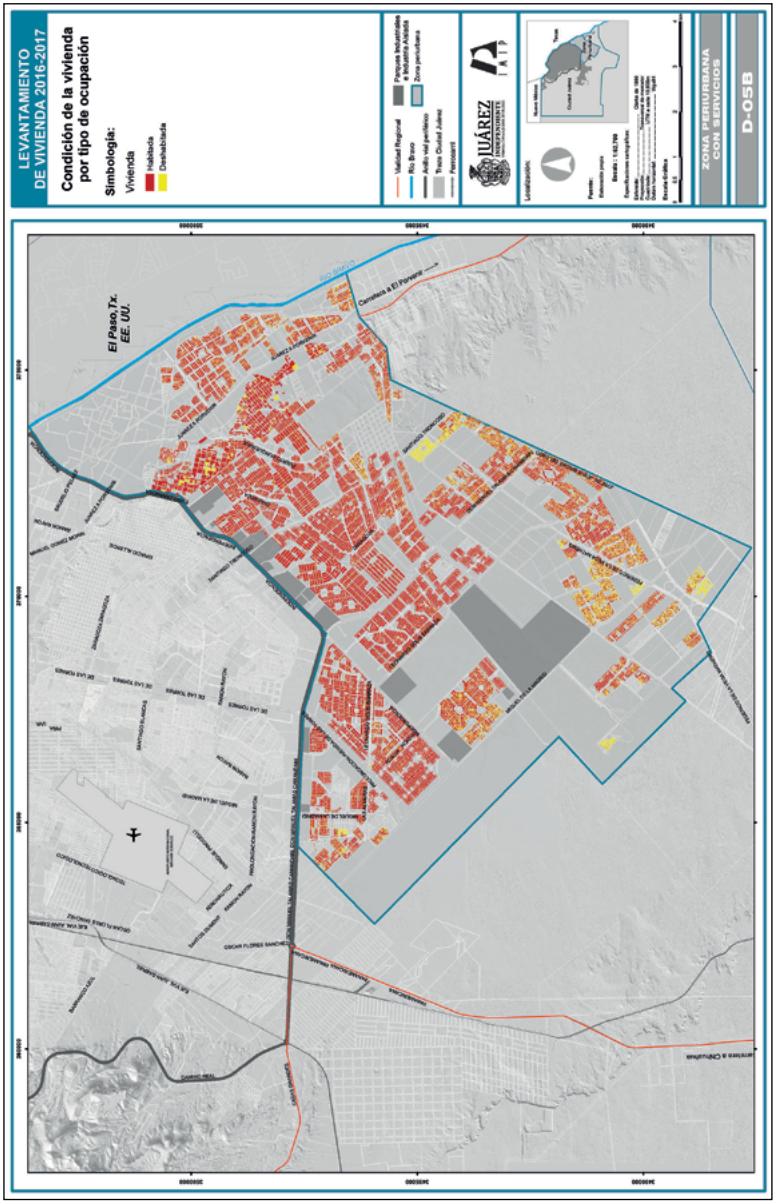
Desde el año 2018, se han montado campamentos improvisados y otros albergues temporales donde los migrantes reciben alimentos, abrigo y pueden cuidar su higiene; algunos son de ámbito municipal, otros estatales y otros federales. Existen esfuerzos por parte del Consejo Estatal de Población del Estado de Chihuahua (COESPO) por contabilizar a estos grupos, pero su alto componente de movilidad hace difícil la tarea. La prensa local y algunas asociaciones civiles hacen esfuerzos por apoyar a los migrantes, y mencionan que en el caso de los centroamericanos pueden llegar a pasar los 11,000 y se calcula la presencia de por lo menos unos 4,000 cubanos. Además de casi 5,000 connacionales provenientes de Michoacán, Zacatecas y Guerrero que han sido desplazados por el crimen organizado en sus lugares de origen. La situación reciente de los casi 18,000 niños no acompañados de los que habla la prensa local en el mes de marzo del presente año 2021 da una imagen del tamaño de la crisis migratoria que vive la ciudad.

> En la actualidad, los inmigrantes aparecen como forasteros amenazadores que llaman a las puertas, las echan abajo o las cruzan a hurtadillas para entrar en sociedades que son más ricas que aquellas de las que proceden. Los países receptores de la inmigración actúan como si no formaran parte del proceso, pero, de hecho, son parte de él. Las migraciones internacionales se sitúan en la intersección de diversos procesos económicos y geopolíticos que vinculan a los países implicados, no son el simple resultado de la búsqueda individual de mejores oportunidades (Sassen: 2013).

A los problemas de la inseguridad y la migración hay que añadir el problema de la pobreza urbana que experimenta la ciudad. En sus periferias urbanas o también conocidas como zonas periurbanas en los planes de desarrollo, se estipulan tres grandes zonas que concentran a los pobres urbanos de la ciudad. La zona de los kilómetros (sin urbanización), la zona suroriente (con servicios) y la zona norponiente de la ciudad donde existen algunos equipamientos y servicios, pero aún existen colonias sin acceso al agua potable. A pesar de ser una ciudad con alta presencia de industrias manufactureras, los salarios precarizan la vida de los trabajadores asalariados y los condenan a vivir en las periferias urbanas de la ciudad. Es común encontrar en estas zonas dos tipos de elementos característicos de su población, un alto porcentaje es migrante y otro es trabajador de maquiladora. Por lo que su renta social es baja y entran en el grupo considerado como "vulnerables sociales", para no llamarles pobres urbanos. El urbanista Fernando Carrión lo decía de manera contundente hace poco más de una década:

> Hoy hay más pobres, los pobres son más pobres y más diversos. Sin embargo, lo que más llama la atención es el proceso de diferenciación y, sobre todo, la separación de la pobreza respecto a la riqueza, al extremo que los ricos y los pobres no sólo se distanciaron económicamente, sino que ahora no tienen un espacio de encuentro. En otras palabras, al fenómeno del incremento de la pobreza se añadió el de la diferenciación" (Carrión, 2010, p 355).

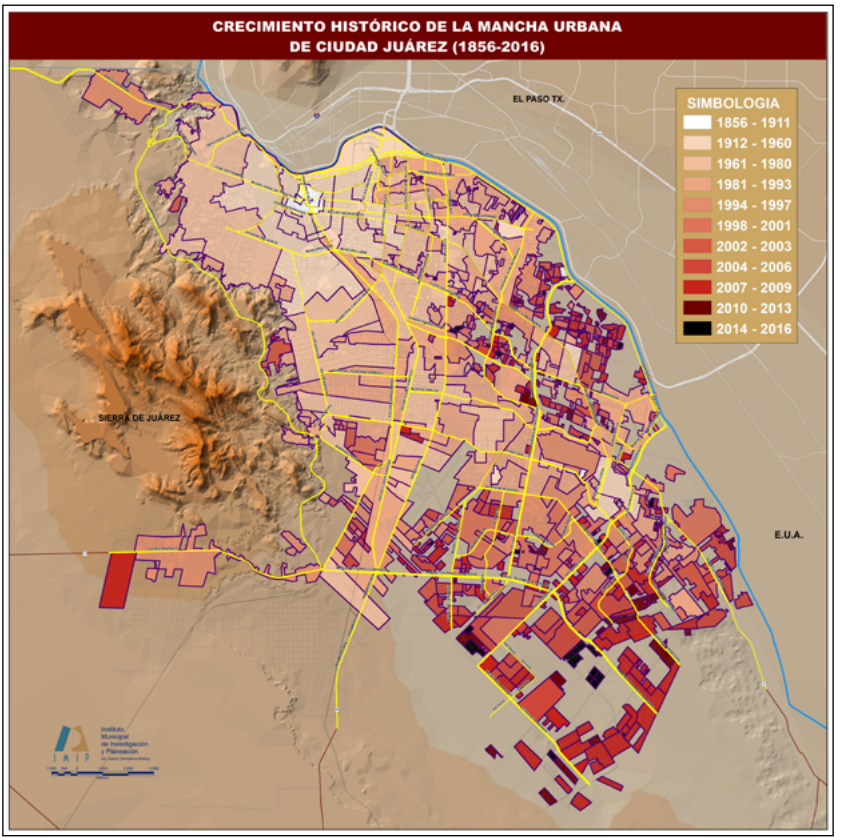
Mapa 1. Vivienda habitada y deshabitada en la zona periurbana de Ciudad Juárez, 2017.



Fuente: *2018. Diagnóstico de la zona periurbana de Ciudad Juárez, Chihuahua* (IMIP, 2019).

En ese sentido, la zona suroriente o periurbana es la más poblada y con mayor número de incidencia delictiva, además de contar con casi 25,000 viviendas abandonadas que generan externalidades negativas para aquellos miles de vecinos que colindan directa o indirectamente con este tipo de viviendas. En el siguiente mapa se muestran las viviendas con ocupación y aquellas deshabitadas, dando una panorámica del tamaño del problema de la ciudad que en su totalidad tiene más de 100.000 viviendas en abandono según fuentes del IMIP, INFONAVIT y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Mapa 2. Crecimiento histórico de Ciudad Juárez



Fuente: Instituto Municipal de Investigación y Planeación, 2016.

El siguiente mapa, ilustra de manera gráfica la forma de crecimiento de la mancha urbana de la ciudad que de manera irregular se extendió hacia el sur y suroriente de la ciudad a partir del año 1998, y que para el año 2002 se iniciaba un crecimiento desproporcionado en el que, en un periodo de dos décadas, la ciudad creció de 15.000 hectáreas a poco más de 23.000. Lo que ha significado que el gobierno municipal perdiera la capacidad de dotar de los servicios básicos a los nuevos asentamientos humanos de estas zonas periurbanas.

Así, y frente a las desigualdades estructurales que provocan la pobreza urbana, la inseguridad y la migración, es complicado imaginar un futuro deseable para la ciudad fronteriza que año con año recibe a miles de nuevos residentes de buena parte de las entidades federativas del país. Partiendo de que los tres niveles de gobierno se coordinan poco y que los esfuerzos e inversiones públicas se diluyen en el mar de problemas de la ciudad. Que, por la falta de actuación y coordinación de las autoridades en las últimas décadas, la ciudad presenta un rezago urbano de hasta 40 años en algunas de sus zonas centrales y periféricas. Y que, ante este rezago urbano, la desigualdad hace mella en los ciudadanos debilitando su actuación y limitando su participación en los asuntos más básicos de la ciudad. El sociólogo polaco Bauman fue uno de los primeros en evidenciar estos fenómenos.

> La desigualdad social entre los individuos del mundo es abrumadora, dice Branko Milanović, el economista más destacado del departamento de investigaciones del Banco Mundial. A comienzos del siglo XXI, el 5% más rico recibe un tercio del ingreso global total, exactamente igual que el 80% más pobre. Mientras que varios países pobres se están poniendo a la altura del mundo rico, las diferencias entre los individuos más ricos y los más pobres son enormes y tienden a aumentar en todo el globo (Bauman, 2011, p 71).

Ante esta desigualdad, es verdad que existen cantidad de esfuerzos en la elaboración de planes y programas de intervención urbana, que de los diseños urbanos se desprenden políticas públicas de gran calado y ambiciosas que han sido elaborados por magníficos urbanistas, arquitectos, cartógrafos, demógrafos, ingenieros, sociólogos y demás disciplinas. Pero el problema central radica en la falta de ejecución al momento de poner en las manos

de los gobernantes estos planes y programas que se convierten en letra muerta. Esta falta de ejecución y aplicabilidad e instrumentación de decenas de buenos diagnósticos y planes de desarrollo urbano pone en riesgo la viabilidad de la ciudad en los próximos años, si no se inicia el esfuerzo por recuperar la frontera como un espacio de convivencia y habitabilidad que sea inclusiva y genere bienestar para todos/as y no solo para las empresas.

A manera de cierre, la *inteligencia de la ciudad* como posible salida a la policrisis

Una primera pregunta, o varias, frente a esta serie de problemáticas enunciadas sería la de ¿cómo hacen los/as ciudadanos para vivir en estas condiciones tan adversas? O ¿cómo hacer ciudad en el siglo XXI desde las periferias? Es complicado a partir de la caracterización realizada anteriormente, el imaginar una ciudad posible en estas condiciones de degradación urbana y descomposición social, cuando cientos de miles de los 1,512,450 habitantes viven en zonas completamente inseguras y precarias (INEGI, 2020). Es desolador observar durante los recorridos de trabajo de campo en varias de las subzonas urbanas la falta de equipamientos, servicios e infraestructura básica y complementaria que hace la vida a los pobladores extremadamente difícil.

Lo que se observa en cantidad de asentamientos urbanos, donde el transporte público es prácticamente inexistente, donde los centros de trabajo le quedan a 20 o 25 kilómetros de distancia a los trabajadores y eso les significa el gasto del 20% de sus ingresos semanales, hace poco alentador hablar de un futuro mejor para estas poblaciones. En decenas de entrevistas a profundidad, talleres, recorridos sensoriales, de reconocimiento y marchas patrimoniales con los vecinos de casi un centenar de colonias o fraccionamientos marginados, el aprendizaje ha sido la forma en que los vecinos y colonos aprenden a vivir su cotidianidad, resolviendo todo tipo de problemas, usando de manera individual, colectiva o comunitaria aquello que se puede enunciar como *la inteligencia de la ciudad*. La inteligencia de la ciudad serían todos aquellos saberes y conocimientos empíricos y prácticos que se acumulan a través de años en la población de los barrios marginados. En ese sentido, esta inteligencia es eminentemente popular.

Es decir, la inteligencia de la ciudad, como se podría suponer, no se encuentra solo en las universidades, centros de investigación, instituciones de gobierno, o en las asociaciones civiles o colectivos organizados como parte de la sociedad civil; sino que mucha de esta inteligencia está ubicada en las calles, esquinas y barrios populares que han ido adquiriendo un conocimiento experimental y exploratorio que es capaz de innovar procesos o resolver y arreglar los problemas en esas zonas de la ciudad. Por ejemplo, desviar un escurrimiento sin la presencia y ayuda de los ingenieros civiles del ayuntamiento o gobierno del estado, también como es frecuente, instalar sistemas de vigilancia comunitaria o vecinal para minimizar la inseguridad en sus colonias sin la ayuda de las policías municipales. Muchos problemas de falta de alumbrado público, vivienda abandonada, predios baldíos, fugas de drenaje y agua o ausencia de equipamientos de salud y desarrollo social son tratados de manera directa entre los colonos y resueltos con pequeños cambios o intervenciones donde las autoridades locales no son involucradas. Aun y cuando esta inteligencia actúa sobre las comunidades convirtiéndose en externalidades positivas, no evita condicionar las nuevas formas de ocupación del territorio donde la segregación social se impone de forma abrumadora.

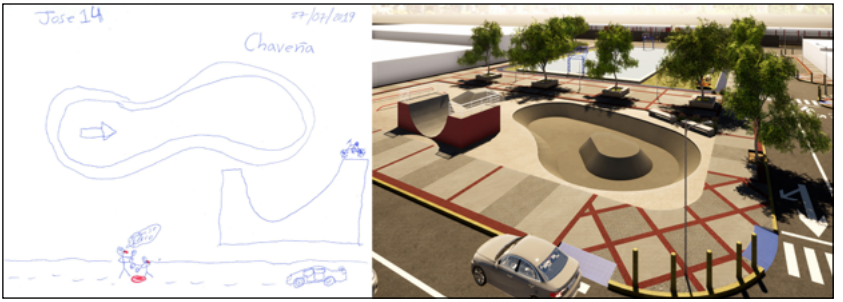
> Lo que se advierte actualmente es un marcado incremento de la pobreza urbana, exacerbado por la creciente desigualdad social; es decir, se han ampliado las distancias sociales entre unas mayorías que deben aceptar niveles de vida mínimos, y los pequeños grupos de clase alta que viven en la opulencia. Esto se expresa claramente en la forma de ocupación del territorio, que ha llevado a caracterizar las ciudades actuales como divididas, fragmentadas o segmentadas, y que da origen a intensos procesos de segregación urbana (Ziccardi, 2008, p 12).

Otro de los problemas comunes es el de la basura, que causa estragos en la comunidad debido a que decenas de perros y gatos abandonados rompen las bolsas y los desechos con los aires y lluvia suelen tapar las alcantarillas provocando acumulaciones de agua o inundaciones. También provocan malos olores y una imagen negativa de los asentamientos, para la cual los vecinos improvisan maneras para que los animales no alcancen las bolsas

de basura, evitando que los perros no las dispersen por la vía pública y organizándose para mejorar los procesos de recolección de la misma ante la compañía responsable de su trato y destino final. La inteligencia de la ciudad existe en diversas formas según poblaciones y edades. Lo que hay que hacer es plantear la mejor estrategia al momento de elaborar los planes de desarrollo urbano y planes maestros para que las propuestas finales de actuación urbana sean las más atinadas y útiles para la ciudadanía.

Por lo anterior, las metodologías participativas son aquellas que mejor se adaptan a los contextos urbanos con alta conflictividad social. Estas estrategias metodológicas son parte del urbanismo ciudadano que pronto se convierte en un urbanismo participativo que tiene como eje articulador el derecho a la ciudad. Donde los planes y programas integran propuestas directas de la población a través de talleres de problemáticas y soluciones con el uso intensivo de cartografías significantes con niños, jóvenes y adultos mayores y que, sin dejar a nadie afuera, plasman de manera gráfica una cartografía de la ciudad desde abajo. Los talleres recuperan una gran cantidad de esa inteligencia de la ciudad que debe concluir en un diseño participativo acompañado por un conocimiento técnico, que recupere las necesidades y soluciones de colonos y vecinos donde se pretenden implementar acciones públicas y de gobierno.

Ilustración 1. Cartografía significante y render en la colonia Chaveña con diseño participativo



Fuente: Plan de renovación y recuperación de los siete barrios históricos de Ciudad Juárez, 2020.

Puede ser de ayuda esta imagen en la que se ilustra cómo opera el diseño participativo y la inteligencia de la ciudad. Este caso es un taller con niños en el barrio típico de la Chaveña en Ciudad Juárez, donde la actuación urbana propone una intervención creando un parque que a su vez funcione como espacio de recreación y esparcimiento para niños y jóvenes. Dicha actuación urbana se fundamenta en las ideas de los niños que habitan el entorno inmediato y es diseñado con especificaciones y medidas técnicas que lo hagan viable recuperando esa inteligencia que se encuentra en la experiencia de los niños del barrio.

En la actualidad, algunas de las obras públicas que se desarrollan en la ciudad están siendo cuestionadas por la ciudadanía, el empresariado, los medios de comunicación y hasta los partidos políticos, lo cual se debe a su falta de socialización con la población impactada por proyectos e intervenciones urbanas que, por lo general, no se hacen acompañar de intervenciones sociales y comunitarias donde se informe a la población de los beneficios y molestias temporales que generará este tipo de obras públicas. Hay demasiada evidencia que cuando los planes de actuación se elaboran dando el derecho a la consulta previa a la ciudadanía afectada o impactada, que pasan por procesos de socialización con este tipo de metodologías participativas bajo la perspectiva del urbanismo ciudadano, la reacción de los vecinos es de aceptación.

Finalmente, lo que se quiere evidenciar con la llamada inteligencia de la ciudad es toda aquella información, conocimiento y saber que se encuentra en las colonias o barrios populares que de manera empírica resuelve en contextos adversos y conflictivos muchas de las deficiencias que, por falta de voluntad política, dejan de hacer los gobiernos y autoridades. Estas innovaciones pueden ir desde arreglos que requieren inversión económica por parte de los vecinos, hasta formas simples de colaboración y coordinación, como la limpieza del vecindario. Una forma sencilla frente al robo de los materiales metálicos que incluye todo tipo de hurtos se puede observar en la siguiente fotografía, donde un colono, ante al robo reiterado de su buzón metálico, diseñó un buzón que no fuera apetecible para los ladrones. De estas acciones y ejemplos se encontraron cientos que permiten a las zonas marginadas vivir el día a día de la ciudad fronteriza.

Fotografía 1. Buzón en vivienda popular
de la zona centro de Ciudad Juárez

Autor: Luis Alfonso Herrera Robles

Bibliografía

Adams, T.M. (2012). *La violencia crónica y su reproducción: Tendencias perversas en las relaciones sociales, la ciudadanía y la democracia en América Latina*. Woodrow International Wilson Center for Scholars, Estados Unidos.

Bauman, Z. (2011). *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era de la globalización*. Fondo de Cultura Económica, México.

Beck, U. (2003). *Un nuevo mundo feliz. La precarización del trabajo en la era de la globalización,* Paidós, Barcelona.

Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid.

Borja, J. (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Alianza Editorial, Madrid.

Carrión, F. (2010). *Ciudad, memoria y proyecto*. OLACCHI-Municipio Distrito Metropolitano de Quito, Quito.

Davis, M. (2007). *Planeta de ciudades miseria*, FOCA, Madrid.

Harvey, D. (1985). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI editores, Madrid.

Jacobs, J. (1975). *La economía de las ciudades*, Ediciones Península, Barcelona.

Jacobs, J. (2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Capitán Swing Libros, Salamanca.

Lozano, W. (1997). *La urbanización de la pobreza. Urbanización, Trabajo y Desigualdad social en Santo Domingo*. FLACSO, Santo Domingo.

Montañez, I.F. (2021). *Comportamiento espacial de la incidencia delictiva en Ciudad Juárez, Chihuahua 2008-2018*. COLECH, Chihuahua, México.

Sassen, S. (2013). *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*. Siglo XXI España, Madrid

ZiccardI, A. (Compiladora) (2008). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. CLACSO-Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Otras fuentes

Fondo de Población de las Naciones Unidas (2007). *Informe sobre el Estado de la Población Mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento humano*. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swp2007_spa.pdf

Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2020). *Plan de renovación y recuperación urbana de los siete barrios históricos de Ciudad Juárez*, # 1, Colonia Chaveña, México.

Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2016). *Radiografía socioeconómica del Municipio de Juárez 2015. Así comenzó 2016*, México.

Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2020). *Radiografía socioeconómica del Municipio de Juárez 2019. Así comenzó 2020*, México.

Instituto Municipal de Investigación y Planeación 2019. *(2018). Diagnóstico de la zona periurbana de Ciudad Juárez, Chihuahua*, México.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). (2020). *Panorama sociodemográfico de México*, México.

Covid-19 na fronteira Brasil-Uruguai: ilegalismos e políticas públicas nas cidades de Sant'Ana do Livramento e Rivera

Letícia Núñez Almeida[1] y Camilo Pereira Carneiro[2]

Introdução

O presente trabalho se insere na temática das fronteiras internacionais e suas dinâmicas sociais em tempos de isolamento por conta da pandemia de Covid-19 e da disseminação descontrolada da doença. Busca-se analisar alguns fenômenos no encontro do Brasil com o Uruguai, a fim de apresentar possíveis cruzamentos entre a gestão dos Estados nacionais na fronteira formada pelos municípios de Sant'Ana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai) e as sociabilidades advindas do período de excepcionalidade vivido mundialmente desde 2020[3].

Partindo da hipótese de que a presença dos Estados nacionais nas fronteiras entre os dois países cria outras fronteiras, por meio dos mecanismos pelos quais eles operam, o presente artigo pretende evidenciar alguns elementos que caracterizam o distanciamento entre a ficção de fronteira, operada pelo Estado, e a confluência de situações assimétricas e heterogêneas da vida em comum (TODOROV, 2014) dessas localidades. Sant'Ana do Livramento e Rivera são cidades peculiares na sua morfologia, pois convivem com continuidades e descontinuidades entre os países de forma intermitente, causando uma sensação de trânsito permanente por meio de limites que em alguns momentos são rígidos e em outros, permeáveis. Nes-

1 Universidad de la República do Uruguay, Uruguai

2 Observatório das Migrações Internacionais, Brasil

3 As primeiras reflexões sobre esse período foram publicadas em ALMEIDA, L. Sant'Ana do Livramento e Rivera: Isolamento e ilegalismos em tempos de Covid-19. DILEMAS, Rio de Janeiro: Reflexões na Pandemia, 2021. p.1-7. https://www.reflexpandemia2021.org/texto-110

se sentido, Albuquerque (2009) entende que as pequenas localidades de fronteira são geralmente vistas como lugares de passagem, caracterizados pela mobilidade do comércio ilegal, de esperança, desigualdade e exclusão social. Os limites imprecisos das zonas de fronteira marcam as identidades tanto dos indivíduos como as étnicas, nacionais etc.

No que tange à realidade das fronteiras platinas, Carneiro e Lemos (2014) afirmam que o Mercosul é atravessado por fronteiras nacionais que constituem espaços que abrigam, em maior ou menor grau, processos de interação entre cidadãos de nacionalidades distintas. Espaços que ora são de conflito, ora podem servir para a construção de novas alianças sociais e identidades políticas e culturais. Corroborando este entendimento, Machado (1998) afirma que ao mesmo tempo em que se apresenta como obstáculo fixo, como fator de separação, a fronteira pode configurar um fator de integração, na medida em que constitui uma zona de interpenetração mútua.

No que tange à zona de fronteira que abrange o norte do Uruguai e o sul do estado brasileiro do Rio Grande do Sul, as seis cidades gêmeas[4] existentes têm materializado, ao longo das últimas décadas, experiências socioculturais e econômicas compartilhadas que derivaram em uma matriz regional inconfundível e em uma integração de fato. Segundo Grimson (2002), trata-se de uma densa rede de relações interpessoais, comerciais, familiares e oficiais que tem mantido em vigor a cultura das fronteiras, aquela que permite que seus habitantes se adaptem às condições singulares e se articulem, simultaneamente, com mais de um Estado nacional.

É importante ressaltar que entre as dez díades fronteiças do Brasil, a compartilhada com o Uruguai é a mais integrada. Nesse sentido, merece destaque o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais e Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, desenvolvido a partir do Grupo de Trabalho de Cooperação Policial e Judicial, que estabelece permissão aos habitantes das cidades gêmeas entre Brasil e Uruguai residirem, trabalharem e frequentarem estabelecimentos de ensino e saúde dos dois lados do limite internacional, em uma faixa de até 20 km. Permissão assegurada pelo Documento Especial Fronteiriço, concedido pela Polícia

4 Para Machado (2005), cidades gêmeas são adensamentos populacionais cortados pelo limite internacional, seja este seco ou fluvial, articulados ou não por obra de infraestrutura.

Federal do Brasil a uruguaios e pela *Dirección Nacional de Migración* do Uruguai a brasileiros (CARNEIRO; LEMOS, 2014).

Com todas essas características, a fronteira viva de Livramento e Rivera, apelidada pelos seus habitantes de Fronteira da Paz, é o recorte empírico deste trabalho. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, básica, interdisciplinar, sob a ótica da Sociologia e da Geografia, baseada na realização de observação participante entre junho e dezembro de 2020, em um espaço de livre circulação de pessoas, animais e mercadorias. Um espaço onde não existem barreiras físicas, muros, cercas, arames farpados, postos de controle aduaneiro ou algo do gênero; nada faz menção ao fato de se estar atravessando uma linha divisória.

Fronteira da Paz: a cooperação imperfeita, o 'isolamento' e os 'ilegalismos' fronteiriços

"Fronteira da Paz" é um título muito criticado por movimentos feministas do Brasil e do Uruguai e por pesquisadores que buscam desconstruir a ideia romantizada de um lugar sem violência, onde "os povos" convivem como irmãos. Sant'Ana do Livramento e Rivera são cidades gêmeas, conurbadas, que somam 160 mil habitantes que transitam sem controle aduaneiro ou qualquer tipo de limite físico ou geográfico entre os dois países (COSTA CAS, 2020; ALMEIDA, 2016).

Brasil e Uruguai possuem um histórico de experiências de cooperação fronteiriça que teve início em 1990, com a criação dos Comitês de Fronteira de cidades gêmeas (mapa 1). Em 2002, os dois países chegaram a estabelecer um programa de cooperação e integração binacional pautado nas demandas da população fronteiriça. A iniciativa, denominada Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai surgiu com o objetivo de promover ações bilaterais em benefício dos cidadãos da zona de fronteira. Para Pucci (2010), a fronteira Brasil-Uruguai é a mais porosa e interativa do perímetro terrestre brasileiro e, por esse motivo, suas instituições passam a servir de modelo para outras díades fronteiriças do Brasil.

Não obstante, apesar da existência de valiosas iniciativas bilaterais de integração entre Brasil e Uruguai, os desafios ao desenvolvimento local transfronteitiço ainda são grandes, sobretudo no tacante às diferenças nas

legislações, que dificultam a circulação de mercadorias, a geração de empregos formais e a prestação de seviços de saúde e educação nas cidades gêmeas.

Mapa 1. Cidades gêmeas e zona de fronteira Brasil-Uruguai

Autor: Camilo Pereira Carneiro (2021). Adaptado de: Lemos (2013).

Na fronteira entre Sant'Ana do Livramento e Rivera, em muitas ocasiões, não é possível saber se se está no lado uruguaio ou no lado brasileiro, tendo em vista que são mais de 9 km de malha urbana compartilhada pelas duas cidades. Entretanto, há um centro comercial, chamado de "a linha", que todos sabem onde fica, mesmo sem nunca ter havido uma demarcação material e continuada do limite. É onde está o prédio da Receita Federal e da aduana, onde começam as ruas principais dos dois municípios: a Rua dos Andradas e a Avenida Sarandi. Há também *free shops*[5], barracas de camelôs,

5 Visando o desenvolvimento da fronteira norte, a partir de 1986, o governo uruguaio começou a instituir, em algumas cidades fronteiriças com o Brasil, zonas de *duty free shops*, ou seja, comércio livre de impostos. Seis cidades gêmeas (Chuy, Rio Branco, Acegua, Rivera, Artigas e Bella Unión) possuem *free shops* – áreas exclusivas para consumo de turistas e proibidas para os uruguaios.

trailers vendendo *panchos* de um lado e cachorro-quente do outro, cambistas, vendedores ambulates, *quinieleros*[6]etc. Lá, pode-se trocar dinheiro, comprar drogas, bebidas, armas e/ou ares-condicionados sem descer do carro; um atendimento *drive-thru* que funciona dos dois lados dos marcos de fronteira é o ponto de união entre os dois municípios, onde está o Parque Internacional (foto 1), metade brasileiro, metade uruguaio. É um espaço que parece não ser nem brasileiro nem uruguaio; tem um *ethos* próprio construído a partir do encontro entre os países e das duas cidades, formando, assim, diferentes possibilidades de análise, tanto locais como globais.

Fotografía 1. Parque Internacional entre Sant'Ana do Livramento (BR) e Rivera (UR)

Fonte: Arquivo pessoal dos autores (2020).

Essa paisagem, marcada por uma forte integração multifacetada, não ficou imune às medidas de contenção à pandemia da Covid-19. Em virtude do avanço da pandemia no planeta, em 13 de março de 2020, o governo

6 Notas Equivale ao jogo do bicho brasileiro.

uruguaio emitiu uma Declaração de Emergência Sanitária, cujo artigo 4 garante ao poder executivo o direto de determinar o fechamento de "[...] *todos aquellos lugares de acceso público que se determinen, así como imponer todo otro tipo de medidas necesarias en materia de higiene sanitaria para evitar aglomeraciones* [...]" (URUGUAI, 2020).

Como medida de combate à pandemida, o governo do Uruguai determinou ainda a proibição do ingresso de brasileiros no país por todos os modais – o acesso só se manteve liberado aos *free shops* da fronteira. Por sua vez, em 22 de março de 2020, o governo brasileiro emitiu a portaria nº 132, fechando a fronteira do Brasil com o Uruguai para estrangeiros vindos do país vizinho (BRASIL, 2020).

Em outubro de 2020, face ao descontrole da pandemia no Brasil, o governo uruguaio passou a intensificar o controle sanitário nos acessos entre Sant'Ana do Livramento e Rivera, sobretudo no microcentro desta última – onde se localizam os *free shops* –, onde militares uruguaios passaram a aferir a temperatura de motoristas. Posteriormente, em 23 de março de 2021, o presidente uruguaio, Luis Lacalle Pou, decretou um conjunto de medidas de combate à pandemia, entre elas o fechamento dos *free shops* na fronteira com o Brasil devido ao aumento do número de casos (URUGUAI, 2021).

Não obstante por mais que os presidentes Jair Bolsonaro e Luis Lacalle Pou tenham manifestado a intenção de fechar as fronteiras para diminuir a circulação de pessoas e do novo coronavírus, materialmente esse isolamento é inviável. Ao mesmo tempo que os Estados se colocavam com discursos rígidos em relação às fronteiras, o que se via no cotidiano era um aumento exponencial de turistas brasileiros indo até a fronteira para comprar produtos a fim derevendê-los no Brasil, com centenas de ônibus desembarcando no Uruguai. O contrário também ocorria: uruguaios lotando os estabelecimentos brasileiros, comprando mercadorias como alimentos e produtos domésticos em geral para revender em pequenos estabelecimentos, ou então para consumo próprio. Nos primeiros meses da pandemia, foram inaugurados pelo menos dois grandes supermercados em Sant'Ana do Livramento; além disso, as fervorosas campanhas para as eleições municipais causavam a aglomeração de pessoas em caminhadas e eventos festivos[7].

7 A única candidatura que respeitou os protocolos foi a do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), do candidato a prefeito Renatho Costa.

Os anúncios oficiais por parte dos presidentes de ambos os países se transformaram em motivo de piada para a população. As práticas políticas do prefeito brasileiro e do*intendente* uruguaio de ambas cidades também, ao que parece, revelaram o que sempre foi vivido nessa e em muitas fronteiras brasileiras: um descompasso entre a gestão dos Estados em âmbito nacional e as dinâmicas locais vividas no cotidiano dos fronteiriços, evidenciando o que pode ser chamado de uma gestão de ilegalismos, no sentido proposto por Foucault (2007), criados emergencialmente e gestionados por uma conjuntura política no nível local e global. Nesse contexto, discursos de necessidade de isolamento da população e da respectiva punição a determinadas condutas foram implementados a partir de uma economia de interesses políticos. As escolas fecharam e os comércios fora do circuito turístico tiveram restrições e protocolos, mas os candidatos às prefeituras dos dois lados causaram aglomerações em campanhas políticas, os *free shops* seguiram vendendo ainda mais que antes, os defensores do governo Bolsonaro fizeram manifestações nas ruas promovendo o uso de vermífugos e pedindo o fim da democracia... Diante desse quadro inacreditável, como funciona essa gestão? Será apenas uma nova nuance das práticas que sempre existiram?

Segundo Foucault (Ibid.), a economia dos ilegalismos se restruturou com o desenvolvimento da sociedade capitalista, quando os ilegalismos dos bens foram separados dos ilegalismos dos direitos. Os primeiros se caracterizam pelo roubo de propriedades e afins, e terão como contrapartida os julgamentos dos tribunais ordinários e seus castigos – são os ilegalismos mais acessíveis às classes populares. Já os segundos, os ilegalismos dos direitos, reservados à burguesia e mais tolerados pelos Estados nos espaços fronteiriços, são as fraudes, evasões fiscais, operações fiscais irregulares – para estes, as contrapartidas são as transações, as acomodações, as multas atenuadas etc. Nas palavras de Foucault,

> à burguesia, então, se reservará a ilegalidade dos direitos: a possibilidade de desviar seus próprios regulamentos e suas próprias leis; de fazer funcionar todo um imenso setor da circulação econômica por um jogo que se desenrola nas margens da legislação – margens previstas por seus silêncios ou liberadas por uma tolerância de fato (Idem, ibid., p. 84).

Nessa economia de ilegalismos, um mesmo contexto pode ser gestionado de diferentes formas, nas quais as escalas são modificadas de acordo com os interesses políticos em jogo no exercício do poder disciplinar, que tem como complemento a lei e a soberania. Esses poderes, exercidos na forma de disciplina, segundo Foucault (2012), não se limitam à lei soberana, mas criam mecânicas de poder heterogêneas, aparelhos que produzem saber e conhecimento. Na fronteira de Sant'Ana do Livramento e Rivera, os mecanismos disciplinares revelam-se na gestão local de ambos os países, que estabelecem um conjunto de tolerâncias dos quais a soberania e seus sistemas de direito são parte. Por exemplo, a restrição do número de passageiros nos transportes públicos sem haver o aumento da frota de ônibus, o fechamento de serviços públicos, como o atendimento a aposentados e imigrantes, e o Poder Judiciário, além do fechamento de creches e escolas públicas sem haver um plano de aprendizagem e sem suporte aos professores. Enquanto isso, o comércio dos grandes emprendimentos transnacionais explodiram na fronteira, com o discurso de que os funcionários não poderiam perder os seus empregos.

Tal situação foi incorporada ao discurso dos gestores de ambos os lados do limite internacional, argumentando a preocupação com o possível desemprego da população. Esse era um tema, na perspectiva proposta por Foucault (2007), de ilegalismos de bens, que demandava uma resposta urgente do Estado em diferentes níveis, sob a alegação de que o comércio de importados é o que traz dinheiro para ambas as cidades.

Entende-se que o poder disciplinar desloca as concepções de ilegalismos de acordo com a utilidade do castigo, tendo em vista que este, como defende Foucault (Idem), não se destina a suprimir as infrações, mas sim a distingui-las, distribuí-las e utilizá-las, objetivando organizar a transgressão das leis disciplinarmente. No caso do comércio internacional institucionalizado, como os *free shops*, não faria sentido eles serem punidos pela prática de ilegalismos de direito, por estes serem negociáveis historicamente junto dos agentes estatais em todos os níveis. A estratégia, então, foi acomodar a transgressão das leis e adequá-la a um conjunto de procedimentos centrados nos pequenos comerciantes, nos profissionais liberais, nos trabalhadores informais, na precarização do trabalho dos motoboys, nas necessidades jurídicas dos imigrantes que ficaram sem seus

documentos, esperando na fila on-line para agendamento, etc. A operação de diferenciação se dá em favor de um grupo e funciona. Ao terem seus objetivos alcançados, os partidos políticos e os candidatos a prefeito retomaram o *status*; o que estava por trás, o problema da falta de respeito aos protocolos, deixou de ser figura, para continuar nos bastidores, como acontece nos *free shops* em Rivera. Ali, os ilegalismos estão em outro patamar, com aroma de perfume francês; são protegidos pela "estratégia global de ilegalidades". Nas palavras de Foucault,

> e se podemos falar de uma justiça não é só porque a própria lei ou a maneira de aplicá-la servem aos interesses de uma classe, é porque toda a gestão diferencial das ilegalidades por intermédio da penalidade faz parte desses mecanismos de dominação. Os castigos legais devem ser recolocados numa estratégia global das ilegalidades. (Idem, ibid.,p.258).

Nesse contexto, depois das eleições, das festas e comemorações sem máscara e sem distanciamento físico, a falta de divulgação dos números de casos e da realização de testes de Covid-19 surtiu o efeito óbvio e esperado: os casos aumentaram em uma onda incontrolável, em ambos os países. Hospitais lotados dos dois lados da fronteira, CTIs sem camas suficientes para pacientes com Covid-19, servidores da saúde infectados, aumento das mortes. Foram retomados os discursos dos prefeitos de ambos os lados no sentido de criar mecanismos de controle da pandemia nas duas cidades, como, por exemplo, novos decretos contra aglomerações em espaços públicos e privados. Ou seja, depois das atividades festivas das eleições, as autoridades políticas começaram a pedir à população que 'ficasse em casa", inutilmente, claro – especialmente quando os presidentes de ambos os países estavam se divertindo nas praias, postando fotos em grupos de amigos e nas redes sociais etc. Era a confirmação de um movimento negacionista que se estabeleceu fortemente nos dois países, contrariando e negligenciando todas as previsões científicas de que a tendência ao aumento do número de casos era inquestionável e se fazia urgente a adoção de políticas de isolamento radical. E, ainda, que o sistema de saúde de ambos entraria em colapso, não daria conta do número de casos, não haveria leitos, medicamentos e profissionais da saúde disponíveis.

Em fevereiro e março de 2021 as indicações científicas de ambos os países se confirmaram e os níveis de contágio e mortes explodiram, impedindo a abertura das redes públicas de ensino e as aulas presenciais nas universidades. O comércio passou por períodos de *lockdown* nas cidades de fronteira, o que não impediu que pessoas fossem às ruas fazer carreatas e aglomerações reinvidicando: a volta da ditadura militar liderada pelo Bolsonaro; a extinção das instituições públicas como o Supremo Tribunal Federal; o uso indiscriminado de vermífogos como a Cloroquina; a luta contra as vacinas chinesas; entre outras pautas inacreditáveis. Nesse contexto, surprendendo a todos, o presidente uruguaio Lacalle Pau foi à Brasília, em 2 de fevereiro de 2021 – em um dos momentos mais graves da pandemia no Brasil –, fazer uma visita a Bolsonaro, para tratar, presencialmente, no meio da maior crise sanitária da história, da re-estruturação do Mercosul para o desenvolvimento comercial da região. Segundo a pauta divulgada na imprensa[8], o combate à Covid-19 não foi abordado, assim como a situação das fronteiras entre o Brasil e o Uruguai, as vacinas para os cidadãos fronteiriços etc. Abaixo (foto 2), o registro de ato diplomático, da única visita de um presidente extrangeiro ao Brasil no período de pandemia, onde ambos não usam máscaras.

No tocante aos números da pandemia, em 26 de maio de 2021, o Brasil (212 milhões de habitantes) ultrapassava 454 mil mortes decorrentes da Covid-19 com mais de 16 milhões de infectados. Por sua vez, na mesma data, o estado fronteiriço com o Uruguai, o Rio Grande do Sul (população estimada de 11,4 milhões), registrava 1 milhão de casos positivos para Covid-19 e 27.756 óbitos, sendo que a vacinação no estado ultrapassava a marca de 3 milhões de pessoas – 3.008.465 com pelo menos uma dose aplicada (26,5% da população) e 1,41 milhão de pessoas tendo recebido ambas as doses (12,4% da população) (G1, 2021).

Cabe ressaltar que o Uruguai, que possui 3,4 milhões de habitantes, contabilizava 271.859 casos de Covid-19 e 3.973 óbitos decorrentes da doença em 26 de maio de 2021. (DW, 2021). O país começou sua campanha de vacinação tardiamente, em 1° de março de 2021, no entanto, em 25 de maio de 2021 já havia vacinado com a primeira dose 1.618.128 habitantes (46,7% da população) e imunizado totalmente mais de 983

8 Mais informações no link: https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/lacalle-pou-brasilia-bolsonario. Acesso em 27 de maio de 2021.

mil pessoas (28,4% da população) (OUR WORLD IN DATA, 2021). Enquanto o país avançava rapidamente na imunização de seus habitantes (o governo planejava vacinar cerca de 70% dos habitantes até o fim do primeiro semestre de 2021), a campanha de vacinação começou a incluir os habitantes das regiões de fronteira residentes no Brasil, mas com trabalho no Uruguai. Nesse sentido, os cidadãos *doble chapa* foram beneficiados – brasileiros com mais de 18 anos, com cidadania uruguaia, também passaram a ser imunizados contra o novo coronavírus no Uruguai, sem que fosse necessário ser profissional de saúde ou fazer parte de algum outro grupo prioritário (BBC, 2021).

Fotografía 2. Lacalle Pou em visita a Bolsonaro, em fevereiro de 2021

Fonte: Marcos Corrêa, 2021.

A disparidade nos números da pandemia no Brasil (segundo país com mais mortes por Covid-19 entre os 193 membros da ONU) e no Uruguai passou a se refletir nas medidas de combate à Covid-19 direcionadas à fronteira. Em meio à imposição do distanciamento social e de restrições de locomoção no espaço transfronteiriço, as diferenças de classe passaram a ser evidenciadas e comportamentos ligados à xenofobia e ao racismo foram aguçados.

No lado uruguaio, os privilégios gerados pelas zonas francas sempre foram usufruídos pelas classes dominantes. Entretanto, evidencia-se uma repugnância maior das elites brasileiras e uruguaias a deteterminados tipos de atividades de populações que sobrevivem das fronteiras. Há uma diferença na forma como a própria população articula esse conjunto de tolerâncias e do significado que as práticas de trocas fronteiriças têm para cada país. Acredita-se que por trás da ficção de uma comunidade de fronteira, romântica, existem, sim, racismos e xenofobias escondidas, que podem ser observados em situações como a que se está vivendo com a *cuarentena*.

Por exemplo, Sant'Ana do Livramento é uma das cidades com grande número de grupos sociais que ostentam princípios antidemocráticos e negacionistas no Brasil, mas Rivera não é apenas "uma a mais" no caso uruguaio, mas o principal foco de contágio no interior do Uruguai, gerando uma onda de piadas xenofóbicas e dando a entender que os riverenses não eram uruguaios e estavam contaminados porque eram "como" os brasileiros. Nas palavras do jornalista Edison Campiglia: "A lo mejor lo que podríamos hacer / porque matarlos la verdad que queda feo / es aceptar que no lo podemos criar/ y declararlos territorio brasilero/ y ya está; quedátelo Brasil / no te hagas más el gil/ si siempre fueron tuyos"[9] (TVSHOW, 07/06/2020). Tal evento causou mal-estar entre políticos departamentais e nacionais e a reação imediata de mídias locais e de cientistas sociais de diversas áreas, que evidenciaram a gravidade de se tratar a xenofobia com naturalidade, como ensina Uriarte (2020, p. 2):

> *El problema de Rivera y sus habitantes, no entonces es el de la proximidad con el foco del otro lado de la frontera ni la necropolítica sanitaria del país vecino. La dificultad para contener el contagio no está en los problemas de parar una economía común o clausurar una frontera en constante circulación. No es la proximidad con Brasil, sino el hecho de que los riverenses son en sí mismos ese país desmerecido, infectado y desgobernado. Según se los describe, son brasileños… o vaya a saber que otra cosa … ¿parecen africanos por su color de piel?*[10]

9 "O que poderíamos fazer - porque matar-los seria feio - é aceitá-los como território brasileiro, é isso, fica com eles Brasil, não te faz de desentendido, se sempre foram teus". (Tradução livre).

10 O problema de Rivera e de seus habitantes não é a proximidade entre os dois países, nem a necropolítica sanitária do país vizinho. A dificuldade para conter o contágio não está nos problemas de

A fronteira aparece claramente entre o "nós" uruguaios e "eles" fronteiriços, ou entre o "nós" que não precisamos fazer isolamento e tomamos vermífugo e os demais que estão em isolamento porque não são "como nós", são "maricas", como salientou Bolsonaro de forma homofóbica em redes sociais. Do lado uruguaio, o presidente, além de mostrar fotos na praia com amigos e praticando surf, fechou a fronteira entre Rivera e o resto do Uruguai, para que os casos da zona de fronteira não ingressassem no país. De avião, com conexão aos aeroportos Carrasco e de *Punta del Este*, não parecia haver problemas, seguiam abertas essas fronteiras.

Considerações finais

Observa-se que, durante a pandemia de Covid-19, os discursos dos Estados, brasileiro e uruguaio, e dos governantes locais têm seguido uma mesma linha ideológica de gestão dos ilegalismos, de acordo com os interesses econômicos e políticos da conjuntura em que se vive. Observa-se também uma tradição xenofóbica, em que as fronteiras, por um lado, são idealizadas na teoria romântica das canções e do encontro de bandeiras, mas, por outro, fronteiriços aparecem como um "povo que não tem virtude, acaba por ser escravo" no hino do Rio Grande do Sul, fazendo referência à população de etnia negra da região. Além do mais, existem classes de fronteiriços: os que acham lindo estudar em um país vizinho, mas têm horror aos vendedores ambulantes, aos trailers de comida barata, aos imigrantes que circulam pelo centro, às lojas dos palestinos etc. Mas gostam das mercadorias importadas dos *free shops*, que, por sua vez, também são de imigrantes, mas ricos, milionários desconhecidos que ganham fortunas evadindo impostos e trazendo mercadorias da China.

Tanto no discurso dos brasileiros que não querem os turistas de fora comprando ares-condicionados na fronteira, quanto no discurso da elite representada por Lacalle Pou, é evidente que seria melhor que o outro, o

para uma economia em comum ou fechar uma fronteira em constante circulação. Não é a proximidade com o Brasil e sim o fato de que os riverenses são em si mesmos esse país desmerecido, infectado e desgovernado. Como os descrevem, são brasileiros ou vá saber o quê, parecem africanos pela cor de sua pele? (Tradução livre).

estrangeiro, não existisse, pois não faz parte de sua identidade. Sobre essas fronteiras em torno do conceito de xenofobia, defende Uriarte (2020) que se trata de uma questão de pertencimento nacional, mas não dirigida somente aos estrangeiros; trata-se de uma forma mais sutil de exclusão.

Quando do término deste artigo, ambos os países se encontravam em situação de calamidade absoluta, com índices de contágio e mortalidade entre os maiores do mundo, os sistemas de saúde de ambos os países em condição de saturação, os profissionais da saúde exauridos, doentes, sem descanso, sem trégua, sem apoio dos governos. No Uruguai, o presidente discursava a favor da importância do isolamento social e de medidas restritivas, mas na prática cortava auxílios aos necessitados e promovia aglomerações em eventos políticos, como velórios de autoridades e festas militares. Do lado brasileiro, a paisagem era a pior imaginável, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar e descobrir os responsáveis diretos pelo genocídio da população brasileira, os quais: não investiram na aquisição de vacinas em 2020; compraram e promoveram o uso de medicamentos sem comprovação científica; se negaram a adquirir oxigênio para hospitais públicos em estados no norte do Brasil como o Amazonas[11]; atacaram e sabotaram o *lockdown* e o distanciamento social; e incentivaram medidas a favor do contágio em massa e o não uso de máscaras.

Referências

AGENCIAS. (2021). *Uruguay suma 3.979 casos nuevos y 51 fallecimientos por la covid-19*. La Vanguardia. https://www.lavanguardia.com/vida/20210526/7482211/uruguay-suma-3-979-casos-nuevos-51-fallecimientos-covid-19.html

Albuquerque, L. (2009). Olhares e narrativas de fronteiras: imagens dos limites territoriais e simbólicos do Brasil. *Revista de Ciências Sociais (RCS)*, v. *40*, p. 20–30.

11 Os hospitais do estado brasileiro do Amazonas receberam doação e auxílio do Governo da Venezuela, Nicolás Maduro, que enviou cargas de oxigênio em caminhões, estratégia que salvou incontáveis vidas que agonizavam nas portas dos hospitais, que esperavam por iniciativas do Ministério da Saúde brasileiro.

Almeida, L. N. (2016). *O estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai: Um estudo de caso sobre a fronteira de Sant'Ana do Livramento (BR) e Rivera (UY)*.

Bardesio, M. (2020). *Autoridades de Rivera molestas con La mesa de los galanes por chiste "xenófobo" de Edison Campiglia*. El País Uruguay. https://www.tvshow.com.uy/personajes/autoridades-rivera-molestos-mesa-galanes-burla-xenofoba-edinson-campiglia.html

BBC News Brasil. (2021, April 4). Jovens cruzam fronteira com Uruguai por vacina contra covid-19: "No Brasil, ia demorar muito." *BBC*. Disponível (on-line) em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56604533

Carneiro, C. P., & de Oliveira Lemos, B. (2014). *Brasil e Mercosul: iniciativas de cooperação fronteiriça*. ACTA Geográfica, Boa Vista, Ed. Esp. Geografía Política e Geopolítica. p. 203-219. Disponível (on-line) em: https://revista.ufrr.br/actageo/article/view/2448

Corrêa, M. (2021). *Encontro de Jair Bolsonaro com Luis Alberto Lacalle Pou, Presidente do Uruguai*. Disponível (on-line) em: https://fotospublicas.com/encontro-com-luis-alberto-lacalle-pou-presidente-do-uruguai/

Costa, C. (2020). Se é fronteira da paz, não é para elas: Violência contra mulheres e meninas em Santana do Livramento/BR e Rivera/UY.

COVID-19 Data Explorer. (n.d.). Our World in Data. Disponível (on-line) em: https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer

Decreto N° 93/020. (n.d.). Declaracion de Estado de Emergencia Nacional Sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus Covid-19 (Coronavirus). Disponível (on-line) em: https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020.

Foucault, M. (2007). Vigiar e punir. Petrópolis: Vozes.

Grimson, A. (2002). El otro lado del río. Buenos Aires: Eudeba.

Imprensa Nacional. (2020). Portaria nº 132. Brasília, 22 março 2020. Disponível (on-line) em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-132-de-22-de-marco-de-2020-249098650

Lemos, Bruno de Oliveira. (2013). A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do

Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS. Disponível (on-line) em: https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/76852

Osorio Machado, L. (1998). *Limites, fronteiras e redes*. STROHAECKER, Tânia et al (org.). Fronteiras e espaço global. Porto Alegre: AGB. p. 41-49.

Osorio Machado, L. (2005). Estado, territorialidade e redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. SILVEIRA, Maria Laura (org.). Continente em chamas: globalização e território na AméricaLatina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 243-284.

Presidente Lacalle Pou anunció un conjunto de medidas para disminuir la movilidad y el ritmo de contagios de COVID-19. (2001). Gub. Uy. https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2021/noticias/AH_500/Medidas%2023032021.pdf

Pucci, A. (2010). O Estatuto da fronteira Brasil-Uruguai. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

RS tem mais 132 mortes por Covid; total chega a 27.756 óbitos. (2021). G1. Disponível (on-line) em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/05/26/rs-tem-mais-132-mortes-por-covid-total-chega-a-27756-obitos.ghtml

Todorov, T. (2014). A vida em comum: Ensaio de antropologia geral. São Paulo: Editora Unesp.

Uriarte, P. (2020). No te podemos criar". Zur. Disponível (on-line) em: https://zur.uy/no-te-podemos-criar/

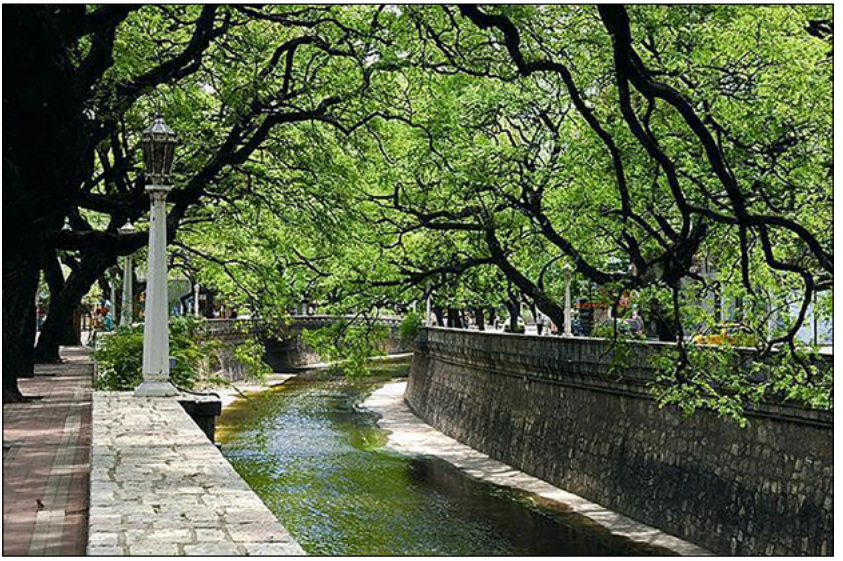
Centro, periferia y fuego
Córdoba en discusión

Marcelo Corti[1]

Aunque la decisión le terminó costando la cabeza, no fue malo el lugar que eligió Jerónimo Luis de Cabrera para fundar Córdoba en 1573: el final o el principio, según se mire y se venga, de la fértil llanura pampeana, al pie de un sistema serrano que preanuncia los Andes, en un punto medio entre el noroeste argentino –que preanuncia el Alto Perú– y el Río de la Plata. Un precario y hoy psicodélico mapa de la época, reproducido por Wikipedia en su entrada sobre el fundador, muestra las bondades reales e imaginarias de la localización. Cabrera creía por ejemplo que el río Suquía, que él denominó San Juan y la burocracia colonial río Primero, llevaba a una bahía sobre el Atlántico y no a la gran laguna que hoy se conoce como Mar Chiquita. Cabrera creía también que al final de su exploración encontraría "la fabulosa Ciudad de los Césares", pero entretanto el nuevo gobernador del Tucumán mandó confiscar sus bienes y ajusticiarlo a su regreso, castigando así tanto los sueños como las *efectividades conducentes* o las *realidades efectivas* del expedicionario andaluz. Pero la decisión territorial no se alteró; lo dicho, la localización era excelente. La nueva ciudad se mantuvo como tal y creció hasta consolidarse como segunda aglomeración urbana argentina, a pesar de no tener acceso directo al mar ni a un gran río y, por lo tanto, carecer de puerto (ese carácter "mediterráneo" que es una de las marcas identitarias de Córdoba como provincia).

1 Arquitecto (UBA), especialista en Planificación Urbana y Regional (UBA) y Master en La Ciudad: políticas, proyectos y gestión (Universitat de Barcelona). Director de la Maestría en Urbanismo de la FAUD, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Gráfico 1. La Cañada, Córdoba.



Fuente: Foto del autor.

Córdoba, la ciudad, es capital de una extensa y rica provincia de 165.310 km2 de superficie y una población que ronda los cuatro millones de habitantes; es a la vez centro de servicios y referencia social, económica y cultural para al menos ocho o diez provincias argentinas. Esas dos escalas de *hinterland*, la provincial y la regional, explican buena parte de sus potencialidades y fortalezas. Sobre la llanura, que se imagina "corazón productivo del país" por su riqueza agropecuaria extensiva y el complejo agroindustrial que la sostiene, una asombrosa red de medias y pequeñas ciudades que hubiera hecho las delicias de Christaller; sobre, entre y tras los distintos cordones serranos, un paisaje cordial que atrae turistas, *commuters* y variados proyectos de vida alternativa; en la ciudad y su metrópolis, un complejo sistema que entremezcla tensiones centrípetas y centrífugas sobre el centro de la aglomeración y su periferia. La Universidad Nacional de Córdoba, que reclama más de 400 años de historia y que atrae a estudiantes de toda la Argentina y de gran parte de América Latina, explica buena parte de esa centralidad regional y nuclea entre estudiantes y docentes a casi el 10 %

de la población urbana. Pero también lo hacen el rico complejo industrial, con sus altas y bajas epocales, y el potencial logístico propio de esa ubicación central en el territorio argentino.

Provincia y ciudad han sido históricamente escenarios de contradicciones políticas significativas entre tendencias conservadoras o directamente reaccionarias, modernizadoras, progresistas o radicalizadas de distinto carácter. Córdoba es el "claustro entre barrancos" al que Sarmiento pinta discretamente anti independentista tras la Revolución de Mayo de 1810, pero también el epicentro de la Reforma Universitaria de 1918 que promovió la laicidad, la autonomía y el cogobierno estudiantil e influyó en el antiimperialismo de Haya de la Torre en Perú y hasta en el mismísimo Mayo francés. Es el epicentro del golpe de Estado de 1955 que derroca a Perón, pero también del Cordobazo de 1969, una legendaria movilización obrera-estudiantil que toma la ciudad por unas horas e hiere de muerte a la dictadura de Onganía. Sufre en 1974 un primer golpe de Estado con el "navarrazo" policial que derroca al gobernador legítimo y desde 1976 conoce con el siniestro Luciano Menéndez una de las represiones más sangrientas de la última dictadura militar. Y es actualmente el baluarte de la centroderecha argentina, siendo su voto provincial determinante en el triunfo de Mauricio Macri en las elecciones presidenciales de 2015.

Una lectura del crecimiento urbano de Córdoba nos indica algunas particularidades distintivas respecto a procesos similares en otras ciudades[2]. Los límites impuestos por el Suquía, el arroyo La Cañada y las barrancas condicionaron las continuidades de trazado (es particularmente intrincado el acceso desde la periferia al área central) y la pericentralidad se desarrolló desde fines de siglo XIX a partir de "barrios pueblo" de relativa autonomía: Alberdi al oeste, Alta Córdoba y San Martín al norte, General Paz, Juniors y San Vicente al este, Nueva Córdoba y Güemes al sur; estos barrios adquirieron una identidad morfológica, social y cultural muy marcada, incluyendo la conformación de un respetable patrimonio construido y el despliegue de sus organizaciones comunitarias y vecinales.

2 Los conceptos y criterios que incluyo sobre el desarrollo urbano de Córdoba y su área metropolitana en este artículo siguen la línea intelectual y profesional que trabajo desde hace varios años con colegas, socias/os y colaboradoras/es en la revista Café de las ciudades, las oficinas Estudio Estrategias y La Ciudad Posible y la Maestría en Urbanismo de la FAUD-UNC.

Gráfico 2. El dirigente gremial Agustín Tosco encabeza la columna del sindicato Luz y Fuerza.

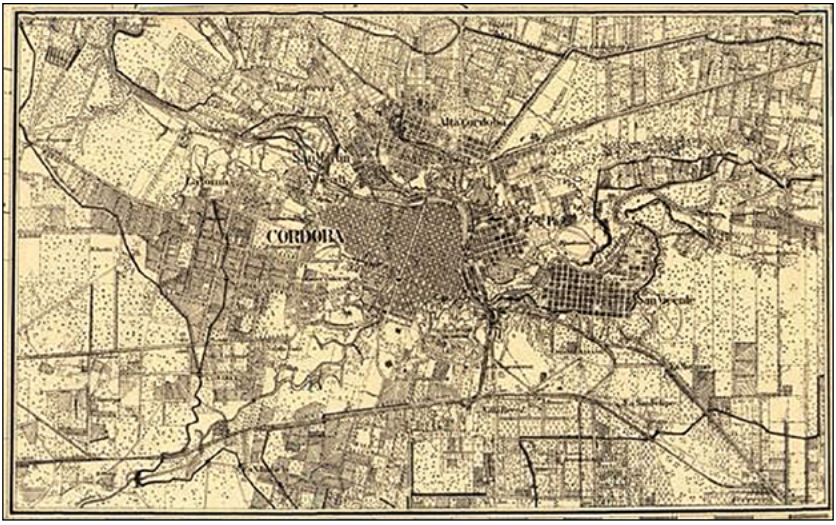
Fuente: ate.org.ar

Desde la segunda mitad del siglo XX a la actualidad, el crecimiento se produjo por las dos vías habituales: densificación y/o verticalización de áreas consolidadas de la ciudad central y los barrios pericentrales; expansión de baja densidad hacia la periferia, con distintas variantes que incluyen loteos formales, proyectos estatales de relocalización de asentamientos precarios (expulsados de ubicaciones centrales) y privatopías para sectores medios y altos, superando el límite de la autopista de circunvalación. Esta expansión derivó en un acelerado proceso de metropolización, caracterizado por la transformación de comunas y municipios vecinos a la ciudad central –anteriormente de base turística y de segunda residencia, centros de servicios rurales o incluso localidades con cierta autonomía– en "ciudades dormitorio" de crecimiento caótico, afectando en muchos casos el suelo productivo o localizaciones de gran valor paisajístico.

Siempre resulta difícil caracterizar con precisión la cantidad de localidades que constituyen un área o región metropolitana, pero en el caso de Córdoba podría identificarse un área definida por continuidades de mancha urbana hacia el norte con Juárez Celman (la ruta 9) y Colonia Tirolesa;

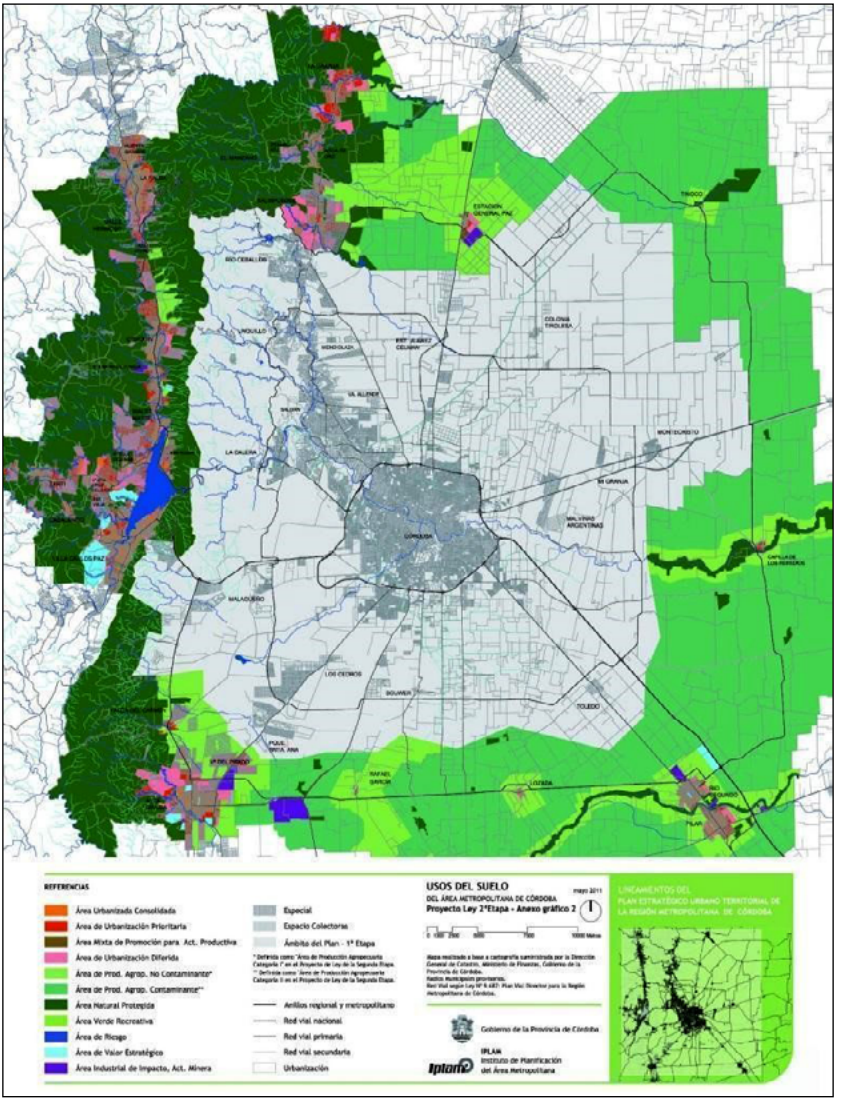
el noroeste (las Sierras Chicas y la autovía E-53) con Saldán, Villa Allende, Mendiolaza, Unquillo, Salsipuedes, Río Ceballos, Cerro Azul y Agua de Oro; hacia el oeste con La Calera y Malagueño y más allá el Valle de Punilla, con Carlos Paz, Villa de Lago, Tanti, San Roque, Bialet Massé, Santa María de Punilla, Cosquín, Casa Grande, Valle Hermoso, La Falda, Villa Giardino, Huerta Grande y La Cumbre; hacia el sudoeste con Los Cedros, Santa Ana, Falda del Carmen y Alta Gracia; hacia el sur con Bouwer, Rafael García, Toledo, Río Segundo y Pilar; y hacia el oeste con Malvinas Argentinas y Montecristo. Todo este sistema alcanza una población total cercana a los 2 millones de habitantes. Veamos ahora cómo se distribuyó ese desarrollo en el espacio y en el tiempo.

Gráfico 3. Planimetría de la ciudad de Córdoba, 1924.



Fuente: Archivo Histórico de la Ciudad de Córdoba

Gráfico 4. Región Metropolitana de Córdoba.



Fuente: IPLAM

El crecimiento de la población en Córdoba entre los censos nacionales de 2001 a 2010 fue de 1.284.582 a 1.329.604 habitantes: esto representa un incremento absoluto de 45.022 habitantes (3,5 %). Esta variación fue menor que el crecimiento provincial y claramente en declive respecto al 8,9 % de crecimiento entre 1991 y 2001. Fue mucho mayor el crecimiento en el Área Metropolitana, en especial el Departamento Colón (Sierras Chicas y eje de Ruta 9 Norte), alcanzando un 20%, aunque también registró un crecimiento menor que en el periodo anterior (que había llegado al 25,7 %).

Tabla 1. Variación poblacional de Córdoba 1991-2010.

Provincia de Córdoba según departamento. Población censada en 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001

Departamento	Población		Variación absoluta	Variación relativa %	Población 2010	Variación absoluta	Variación relativa %	Variación 1991-2010
	1991	2001						
Total Provincia	**2,766,683**	**3,066,801**	**300,118**	**10.8**	**3,308,876**	**242,075**	**9%**	542,193
Capital	1,179,372	1,284,582	105,210	8.9	1,329,604	45,022	4%	150,232
Colón	125,402	171,067	45,665	36.4	225,151	54,084	35%	99,749
Punilla	121,215	155,124	33,909	28.0	178,401	23,277	17%	57,186
Río Primero	37,386	42,429	5,043	13.5	46,675	4,246	11%	9,289
Río Segundo	84,393	95,803	11,410	13.5	103,718	7,915	9%	19,325
Santa María	69,470	86,083	16,613	23.9	98,188	12,105	15%	28,718
Área metropolitana sin Capital	437,866	550,506	112,640	**25.7**	652,133	101,627	**20%**	214,267
Área metropolitana con Capital	**1,617,238**	**1,835,088**	217,850	**13.5**	**1,981,737**	146,649	**9%**	364,499

Fuente: Elaboración propia con datos INDEC.

En tanto, los permisos de edificación de vivienda registrados en la Municipalidad de Córdoba fueron para 4.257 unidades en 2015, 5.281 en 2011, 5.938 en 2010, 4.848 en 2008 y 4.720 en 3008 (Dirección General de Estadísticas y Censos, Córdoba; los datos no están registrados para el resto de los años). Esto implica un promedio aproximado de 5.000 nuevas viviendas por año y 50.000 en la década, superando el aumento poblacional de la ciudad: se construye más de una casa por cada nuevo poblador. Claramente, el crecimiento de la mancha urbana está por encima del crecimiento demográfico; este patrón caracteriza a la gran mayoría de las grandes ciudades argentinas y a muchas en la región y en el mundo, y es uno de

los mayores problemas ambientales, urbanísticos y sociales que afronta la humanidad. En el caso específico de Córdoba y su región metropolitana, esto ocasiona tres graves familias de problemas:

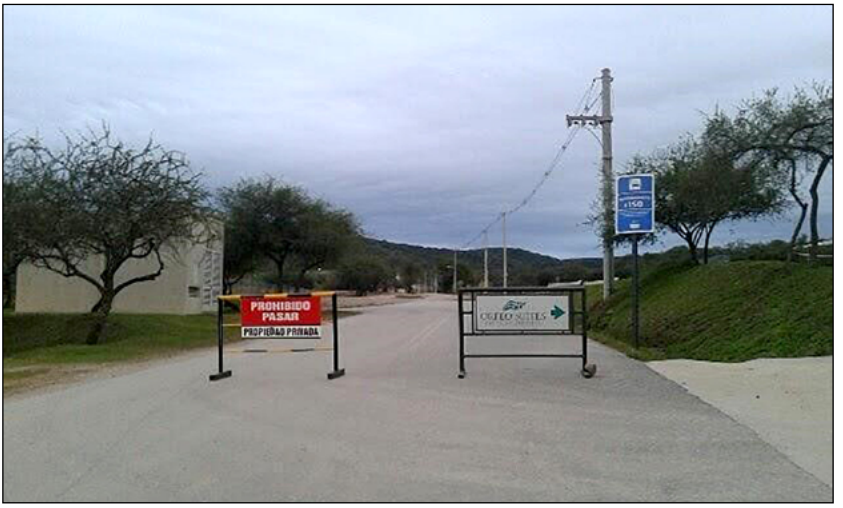
- Ambiental, porque la expansión se realiza sobre el cinturón verde frutihortícola (a su vez afectado por otra corriente expansiva en sentido contrario, la de la ruralidad extensiva) o sobre áreas serranas donde afecta la calidad paisajística, la disponibilidad de agua y la masa arbórea, en especial el bosque nativo. Además, la dispersión urbana hace del automóvil privado la única alternativa de movilidad y transporte, con consecuencias sobre el consumo de combustibles fósiles y la emisión de gases contaminantes.
- Fiscal, porque los nuevos desarrollos generan reclamos por infraestructuras, equipamientos y servicios (cloacas, pavimentos, alcantarillados pluviales, etc.) que los desarrolladores no proveen y que deben ser satisfechas por el Estado en sus distintos niveles.
- Social, porque se genera una ciudad de enclaves de riqueza y pobreza y porque el desplazamiento de la frontera entre lo urbano y lo rural hace que el suelo adquiera un valor imposible de afrontar por sectores populares e incluso medios.

Cabe además señalar que las políticas de erradicación de villas de emergencia del centro de la ciudad, desarrolladas entre los 90 y los 2000, y el traslado de sus habitantes a localizaciones sin cualidades urbanas en la periferia, contribuyeron tanto a favorecer esa expansión como a dificultar el acceso popular al suelo y la vivienda en la ciudad consolidada.

Gráfico 5. Desarrollo inmobiliario en Salsipuedes.

Fuente: *Imagen de la página web del desarrollo*

Gráfico 6. Desarrollo inmobiliario en Salsipuedes.



Fuente: foto del autor

En ese contexto, los tipos predominantes de desarrollo urbano abarcan en la actualidad una amplia variedad, de entre la cual podemos destacar:

- Operaciones de renovación "parcela a parcela" en zonas centrales o pericentrales, en general de verticalización (Nueva Córdoba, General Paz, Alberdi) pero también de renovación de usos, como en Güemes, barrio que se constituyó en un importante centro nocturno y gastronómico.
- Grandes enclaves privados de alta densidad en áreas centrales o en corredores como Avenida Colón, principal vía de comunicación hacia el oeste, o el Suquía. Grandes empresas desarrolladoras como Gama (promotora de las "Ciudades Gama"), GNI o Proaco motorizan esta vertiente.
- Grandes loteos extensivos de baja o media-baja densidad, entre los que destacan Manantiales del grupo Edisur, la urbanización Docta de Proaco, y los barrios de Cooperativa Horizonte. En las comunas y municipios metropolitanos este tipo de desarrollo se vuelca en muchos casos a barrios cerrados o urbanizaciones privadas.

Si bien el centro de la ciudad conserva signos de vitalidad y atracción, son algunos barrios pericentrales tradicionales los que más han sufrido procesos de degradación y abandono, como los que caracterizan a partes significativas de Bellavista y San Vicente, por ejemplo. Mientras tanto, la destrucción del bosque nativo, la escasez de agua, la ocupación de suelo productivo y en general la destrucción de la base ambiental y paisajística es una consecuencia evidente del crecimiento desordenado y especulativo en la periferia. La consigna «Paren de quemar», surgida a partir de los grandes incendios forestales que quemaron 200.000 hectáreas de la provincia en el año 2020, sintetiza la demanda de la ciudadanía ante la crisis ambiental en curso.

Este es el *dónde estamos*, que prefigura el *adónde vamos*. Entonces, ¿qué hacemos? Una política territorial virtuosa para Córdoba y su metrópolis podría articularse en tres líneas de acción, cada una correspondiente a las sucesivas etapas de urbanización:

Consolidar el Centro y su persistencia histórica, con programas tendientes a mantener y ampliar su atractivo residencial, comercial e institucional. El proyecto de Parque Central Metropolitano, de Canen y Spina,

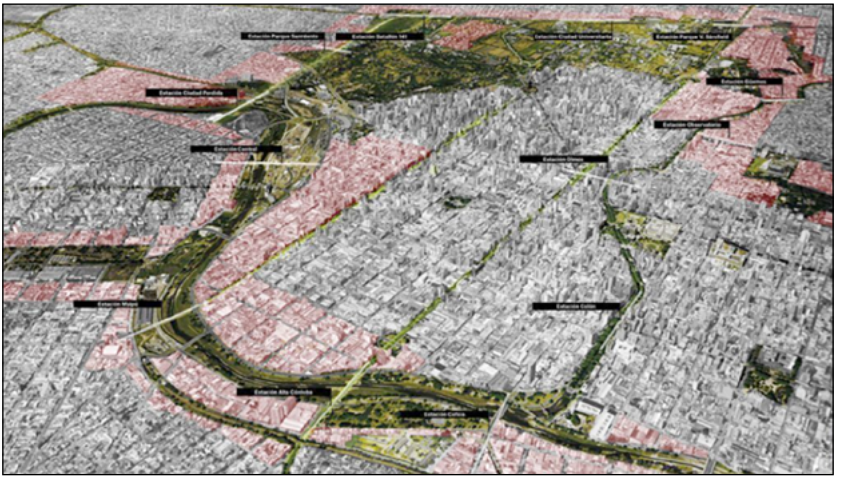
ganador del concurso de ideas para el área central realizado en 2015, es una buena idea para dotar al área de un espacio público y significativo de regeneración ambiental. Las buenas políticas de transporte público, que permitan reducir la dependencia del automóvil privado, son también una forma de reducir los preocupantes niveles de contaminación atmosférica. La zona del Mercado Norte y del ex Mercado de Abasto pueden ser objetos de programas de mejoramiento del espacio público y residencialización[3] (en especial las decenas de predios destinados exclusivamente al estacionamiento automotor). Las actuales políticas puestas en marcha para la creación de supermanzanas, puesta en valor de edificios patrimoniales y reactivación de proyectos estratégicos parecen apuntar en esta dirección.

Recuperar los barrios pericentrales, con políticas integrales de renovación, calificación del espacio público y seguridad ciudadana, incluyendo además componentes de economía urbana tendientes a la generación de empleo. Resulta necesaria una renovación basada en el aprovechamiento de pequeñas parcelas como soporte de operaciones controladas de microdensificación, que puedan ser desarrolladas por PyMEs e incluso microempresas. Por supuesto, un rol activo de las agencias municipales y provinciales en la producción de ciudad resulta imprescindible a estos efectos. ¿Por qué no sería posible, por ejemplo, instrumentar una empresa pública de desarrollo urbano con capacidad de desarrollar programas y proyectos de renovación inclusiva?

Contener los periurbanos, con desarrollos urbanos que respondan a criterios de ciudad y no de barrios dormitorios. El Parque Metropolitano Sierras Chicas, proyecto del Instituto de Planeamiento Metropolitano (IPLAM) provincial o el proyecto de Parque Agrario del Este, desarrollado por Estudio Estrategias para la Agencia de Desarrollo Económico de la ciudad de Córdoba (ADEC), entre otros, plantean estrategias razonables de articulación territorial, sostenibilidad ambiental, defensa del cinturón verde y de los corredores biológicos. Resulta necesario además considerar el rol y el espacio necesario para las actividades industriales y logísticas, para las que Córdoba presenta ventajas competitivas que no puede desaprovechar.

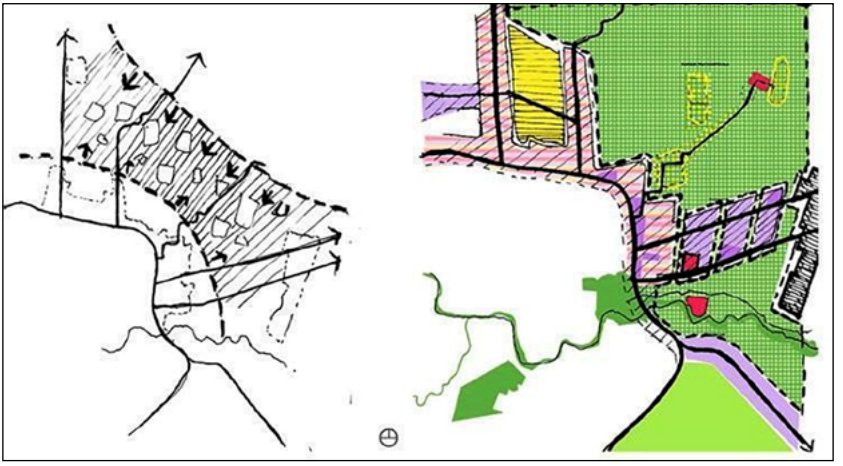
3 Que debería además estar destinada a sectores populares y medios (trabajadores, estudiantes, etc.) y no a desarrollos especulativos para la inversión sin valor de uso.

Gráfico 7. Parque Central Metropolitano de Córdoba. Concurso Nacional de Ideas para la Renovación Urbana del Área Central de la Ciudad de Córdoba (2015), primer premio. Santiago Canen y Tomás Spina, arquitectos.



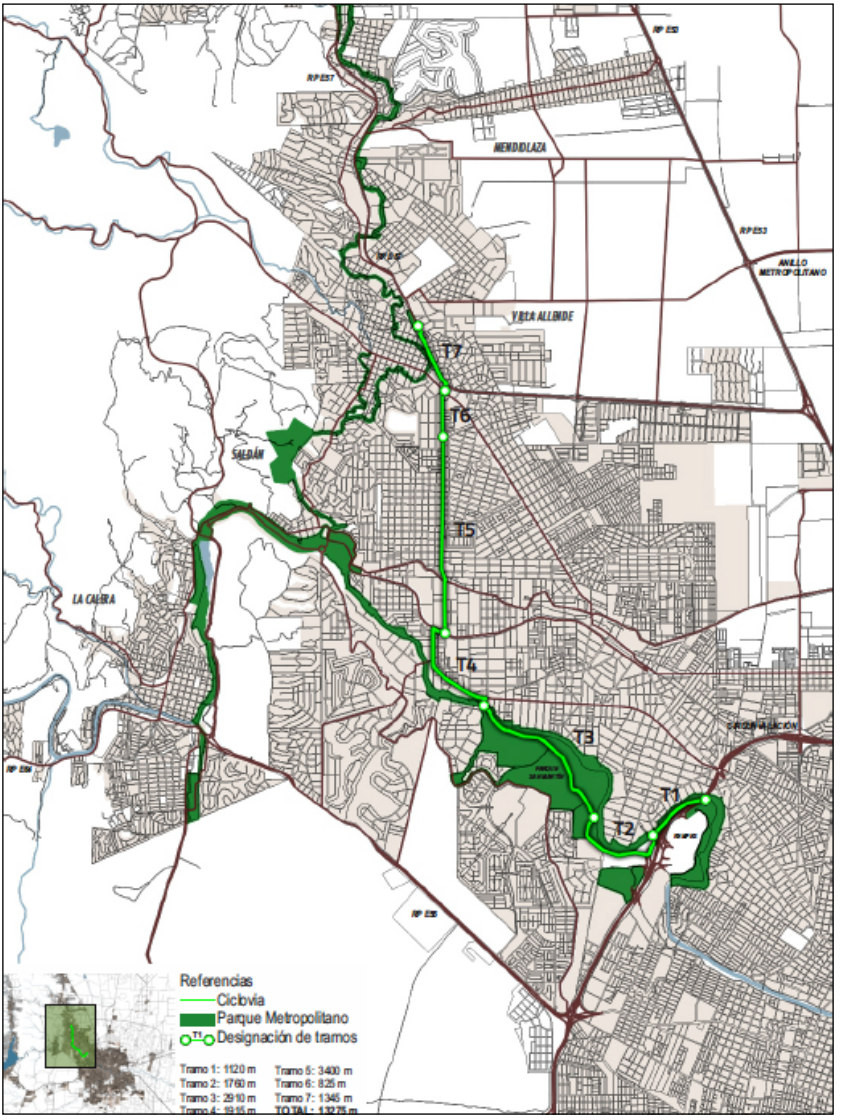
Fuente: presentación del concurso.

Gráfico 8. Parque Agrario del Este de Córdoba (Estudio para ADEC).



Fuente: Estudio Estrategias.

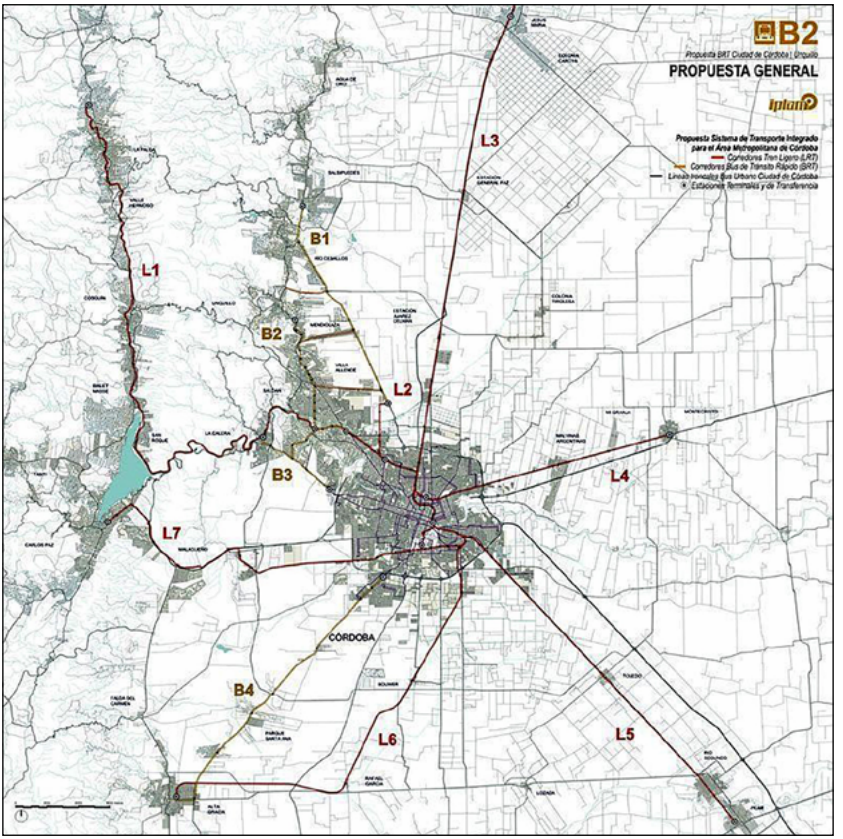
Gráfico 9. Propuesta de Parque Metropolitano Sierras Chicas, IPLAM.



Fuente: IPLAM

En todos estos lineamientos resulta obvia la necesidad de pasar de la actual dependencia del automóvil privado a un criterio de movilidad sostenible, que especialmente utilice la capacidad de transporte público guiado que brindan los trazados ferroviarios internos. En este sentido, se destaca el proyecto de sistema metropolitano de trenes livianos y corredores de BRT (Bus Rapid Transit) elaborado por el IPLAM, una estrategia integral ambiciosa y razonable a la vez.

Gráfico 10. Propuesta de Sistema de Transporte Metropolitano de Córdoba, IPLAM.



Fuente: IPLAM

En los años ochenta del siglo pasado, con la recuperación de la democracia en Argentina, Córdoba se constituyó en una referencia nacional ineludible de buenas prácticas urbanas, con programas de peatonalización, espacio público de calidad, puesta en valor del patrimonio construido, descentralización administrativa, consolidación de las periferias, etc. Tras una decadencia prolongada, es posible imaginar una nueva etapa de innovación e inclusión con eje en la política urbana municipal y metropolitana.

Esta tarea es política pero también de la sociedad civil y, en ese sentido, una fortaleza que tiene Córdoba para instrumentar buenas políticas territoriales es su formidable capital social e institucional. Por solo mencionar algunos ejemplos, organizaciones de control público como los ya citados IPLAM y ADEC; redes intermedias como la Nuestra Córdoba, organizaciones vecinales como la Red de Vecinos de San Vicente o Defendamos Alberdi, instituciones como la Biblioteca Popular de Bellavista, etc. Sumémosle el talento formado en su Universidad, la intensa y vibrante vida cultural urbana, la potencialidad de su red de Centros de Participación Comunal (CPCs) y sus centros vecinales…

La pandemia del COVID-19 ha demostrado en estos dos años la vulnerabilidad de las ciudades pero también su potencial y su capacidad de regeneración. La crisis climática y las tensiones económicas y sociales de nuestra época plantean desafíos semejantes en los que las ciudades no son parte pasiva. Dando un pequeño giro a aquella frase que popularizó Jaime Lerner, las ciudades serán parte de la solución o sufrirán (y mucho) los problemas. Córdoba tiene en este punto de su historia la oportunidad y el desafío de instrumentar una transformación integral, virtuosa y progresista de su rumbo urbano.

Bibliografía

Agencia Espacial y Estudio Estrategias (2018). Parque Central Norte - Ciudad Abierta. Una propuesta para las playas ferroviarias de Alta Córdoba y Bº Talleres. *Café de las ciudades*, (2)163-164.

Belil, Mireia; Borja, Jordi y Corti, Marcelo (2012) *Ciudades, una ecuación imposible*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.

Borja, Jordi; Carrión, M. Fernando y Corti, Marcelo (2016) *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a hábitat III*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Borthagaray, Andrés (Dir.). (2009) *¡Ganar la calle! Compartir sin dividir*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.

Cohen, Michael; Carrioza, María; Gutman, Margarita. (2016) *Hábitat en deuda. Veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Coraggio, José Luis (1987). *Territorios en transición. Crítica a la Planificación Regional en América Latina*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Corti, Marcelo (2019). *Diez principios para ciudades que funcionen*. Buenos Aires: Café de las ciudades.

Corti, Marcelo (2018). Ciudad, individuo y globalización. En *Mediodicho, revista anual de psicoanálisis de la Escuela de Orientación Lacaniana (EOL) Sección Córdoba*, 44.

Corti, Marcelo (16 de junio 2016). Las viejas dudas de la Nueva Agenda Urbana. [Entrada de blog] *Seres urbanos. Planeta Futuro, El país*.

Corti, Marcelo (2015). *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana*. Buenos Aires: Café de las ciudades.

Estudio Estrategias. (2018) Estudio de la Zona Este de la ciudad de Córdoba. Estableciendo las bases y fundamentos que permitan proyectar y desarrollar un ordenamiento urbano sustentable. Agencia de Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC). 2017-2018. Reseña en El Parque Agrario del Este de Córdoba. Una estrategia para el control del crecimiento en la transición urbana-rural. *Café de las ciudades*, 160/161.

IPLAM (Instituto de Planificación del Área Metropolitana) (2012) *Lineamientos del Plan Estratégico Urbano Territorial de la Región Metropolitana de Córdoba*. Ministerio de Infraestructura, Gobierno de la Provincia de Córdoba.

ONU-Habitat (2017) *Nueva Agenda Urbana (NAU)*. Aprobada en Hábitat III, Quito.

ONU (2012) *Objetivos de Desarrollo Sustentable*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro.

Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo en Cochabamba durante el confinamiento rígido por el Covid 19

Juan E. Cabrera[1], José Martínez[2],
Carla Quezada[3] y Margoth Salazar[4]

Introducción

El apoyo es parte integral de la humanidad y es la base fundamental de la evolución según Kropotkin (1886), y aunque esta noción se refiere con frecuencia, rara vez se define y especifica. El apoyo mutuo es tan central para nuestra vida, que hemos asumido un entendimiento común sobre él y lo hemos tratado como si fuera demasiado evidente y obvio para aclarar y especificar.

El apoyo mutuo es un término que describe la cooperación, reciprocidad y el trabajo en equipo que conlleva un beneficio para los individuos cooperantes (Kropotkin, 1886). La sociedad se crea a partir de la conciencia de solidaridad humana y de simpatía creada por la fuerza de una población organizada con un objetivo común.

Un grupo de apoyo mutuo está formado por personas que comparten el mismo problema o situación de vida, por lo cual su sinergia permite reunir información práctica, identificar problemas y formas de abordarla. Los grupos están dirigidos por y para sus miembros (Munn-Giddings y McVicar, 2006). El control del grupo no descansa en alguno de sus miembros sino en todos. El tamaño tiende a ser pequeño (Gitterman, 1989), aunque

1 Doctor en urbanismo, investigador y docente de la Universidad Privada Boliviana y la Universidad Mayor de San Simón. juancabrera@upb.edu

2 Estudiante de planificación del territorio y medio ambiente, Universidad Mayor de San Simón. martinez.alba24@gmail.com

3 Estudiante de planificación del territorio y medio ambiente, Universidad Mayor de San Simón. carlyxp.q@gmail.com

4 Estudiante de planificación del territorio y medio ambiente, Universidad Mayor de San Simón. margoth.oti@gmail.com

puede haber una membresía más amplia. El intercambio y el conocimiento personal es fundamental (Borkman, 1976) y es factor fundamental de cooperación en las sociedades urbanas de América Latina y aquellos países donde el Estado sufre de debilidad. Su práctica resulta determinante para mejorar las condiciones de las ciudades y las comunidades.

Entre las prácticas urbanas relacionadas con el apoyo mutuo destaca la "producción social del hábitat", vinculada con la gestión colectiva de viviendas y espacio público resultado de la acción de grupos con alta participación y administración eficaz (Jeifetz, 2002). De igual forma sobresale la autogestión urbana relacionada con la forma de organización de las actividades sociales de tipo productivo, de servicios y administrativas, donde las decisiones respecto de su conducción son tomadas por los participantes (Schteingart, 1991). Estas formas son responsables de garantizar las condiciones mínimas de grupos sociales marginados por el Estado y/o de los beneficios del mercado.

Alrededor de lo indicado, este artículo describe las lógicas de apoyo mutuo y prácticas autogestionarias desarrolladas en vecindarios del área metropolitana de Cochabamba durante el confinamiento rígido de los meses de marzo a julio de 2020 por causa del COVID-19.

Su contenido es resultado del trabajo investigativo realizado por estudiantes de urbanismo de la Universidad Mayor de San Simón, cuyo objeto fue la caracterización de la situación, las condiciones y las formas de respuesta a las necesidades de la población de barrios centrales y periféricos de Cochabamba metropolitana. Se enfatizó en la observación de las formas y procedimientos de las organizaciones vecinales o grupos de vecinos para el desarrollo de diligencias dirigidas a salvar parte de las vicisitudes causadas por la pandemia.

El fin del artículo es, entonces, describir las lógicas de apoyo mutuo, estrategias de solidaridad, alternativas económicas y prácticas de autogestión en barrios de Cochabamba durante los meses indicados. Para exponer lo propuesto, el texto se divide en cinco partes: la primera parte describe el contexto urbano y de COVID-19, la segunda presenta la metodología, la tercera explica las características de los barrios, la cuarta presenta las prácticas de apoyo mutuo según dimensiones específicas, concluyendo con reflexiones sobre la importancia del tema en las áreas urbanas.

El área metropolitana de Cochabamba, sus características y el COVID-19

En el proceso de urbanización boliviano sobresale Cochabamba, por la rápida expansión urbana sin planificación, las bajas densidades y los altos niveles de inequidad socio espacial entre centro y periferia, situación que condiciona la calidad de vida y la forma de respuesta a la pandemia COVID-19.

El área metropolitana de Cochabamba, compuesta por siete municipios (Cochabamba capital, Quillacollo, Sacaba, Colcapirhua, Tiquipaya, Vinto y Sipe Sipe), es la tercera urbe más importante del país que articula oriente y occidente del territorio nacional. La estructura urbana es altamente segregada relacionada con el crecimiento horizontal, que contribuye al deterioro ambiental y la eliminación de áreas agrícolas y protegidas.

Dada la rápida expansión y bajas densidades, los servicios básicos públicos como el agua potable, saneamiento, recojo de residuos sólidos, entre otros, tienen coberturas reducidas. Por ejemplo, el servicio de agua no cubre más del 20% de la población metropolitana (PMMAS, 2013) y el resto de la población auto gestiona la prestación a través de operadores barriales responsables del servicio, lo mismo que el saneamiento cuya autogestión alcanza un 40%, o el servicio de transporte cuya prestación depende en 100% de operadores privados, igual que la seguridad, la disposición de desechos y otros. La autogestión y coproducción se encuentran en toda la urbe.

Cochabamba sigue el proceso de urbanización caracterizado por las etapas: ocupación, consolidación y densificación (Abramo, 2012), con predominio de las lógicas de mercado y necesidad más que de Estado (Cabrera *et al.*, 2020). La etapa ocupación es gestionada habitualmente por actores informales que aprovechan el nulo control y regulación sobre el suelo y a través del avasallamiento, el loteo pirata y otros, ocupan tierras agrícolas, suelo público, serranías y áreas protegidas para residencia o especulación. La etapa consolidación es también un proceso auto gestionado de servicios e infraestructuras, la cual asegura la residencia, valoriza las tierras y activa el mercado informal de suelos (Cabrera et al., 2020). La etapa de densificación corresponde con el reconocimiento estatal a este proceso de urbanización a través de la regularización de la propiedad de suelo, edificaciones

y la legalización de las organizaciones territoriales (OTB) o vecindarios dirigidas a acceder a derechos de participación y acceso a recursos públicos que permiten la densificación.

Un estudio desarrollado por Cabrera y De La Fuente (2020) sobre el crecimiento urbano y decrecimiento de áreas agrícolas entre 1962 y 2016 (superficie de estudio 45.528 hectáreas - valle central de Cochabamba), corroboró las bajas densidades en periferia (30 habitantes/hectárea) y densidad general de 60 habitantes/hectárea. La huella urbana en el periodo creció 17.004,6 hectáreas, con un ritmo de 314,6 hectáreas al año y 26,24 hectáreas al mes, que supone para el año 2035 más de 26 mil hectáreas urbanas.

El estudio corroboró que la expansión actual no es más resultado de la presión demográfica, sino consecuencia de un dinámico y descontrolado mercado de suelo que ha consentido una gran cantidad de asentamientos humanos informales, incentivados también por la ley N° 247 (regularización de derecho propietario) que amplió de 20 mil a 36 mil hectáreas (80 %) la superficie de huella urbana metropolitana del año 2013. Esta nueva superficie se encuentra en la zona sur de Sacaba, la zona norte de Vinto, Quillacollo y Tiquipaya principalmente.

Sobre la situación del COVID-19, las acciones de respuesta se iniciaron el 04 de marzo de 2020, y el 12 de marzo se decretó la suspensión de actividades educativas, los vuelos desde y hacia Europa y el transporte al interior del país (con excepción de carga). El 13 de marzo se confirmaron los siete primeros casos positivos de COVID-19 en la ciudad de Oruro, el 14 de marzo en Cochabamba y el 15 de marzo en Santa Cruz. El 18 de marzo se determinó la entrega de un bono económico, la reducción de tarifas de servicios públicos y el 21 de marzo se declaró el confinamiento general.

A partir de este momento, los casos y fallecidos en el país aumentaron, alcanzando una tasa de letalidad de 5,39 %, aunque en abril y mayo ésta alcanzó el 7 %. El confinamiento duró hasta el mes de mayo, cuando el gobierno nacional determinó calificar a cada municipio por su nivel de riesgo, fijando plazos de desconfinamiento con diversas medidas de bioseguridad.

Estas medidas fueron combinadas entre el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales. Los últimos fueron

responsables de gestionar servicios e infraestructura sanitaria - hospitalaria, así como organizar mercados móviles y proveer insumos a la población. Durante este periodo los servicios médicos fueron saturados y decenas de fallecidos se encontraron en las calles, no obstante, grandes sectores de la población, principalmente de las zonas periurbanas y rurales, negaban la existencia del virus y con frecuencia rompían el confinamiento. Entre los sectores afectados por el claustro resaltan la construcción, la industria y el transporte de pasajeros, así como la población de economía informal, que según Medina y Schneider (2018) representan 62,3 % del PIB.

En Cochabamba, el Consejo de la Región Metropolitana (instancia de articulación entre municipios) fue responsable de las acciones de respuesta al COVID-19. Éste coadyuvó el control de restricciones y la dotación de equipamiento a hospitales y laboratorios durante el mes de abril, asimismo promovió una ley de control de vehículos y personas (con excepción de transporte de alimentos e insumos de primera necesidad) y de modificaciones presupuestarias y traspasos de recursos económicos. En el mes de mayo se flexibilizó el confinamiento rígido, pero se hicieron evidentes las falencias del sector público respecto la limitada efectividad de acciones conjuntas, la ausencia de protocolos oficiales, la falta de pruebas de laboratorio, la ineficiente respuesta a la crisis económica, la insuficiencia de personal médico, la falta de control de restricciones, entre otros. En junio se hicieron evidentes los efectos en la economía del país y la región, así como la elevación de casos que obligó a volver al aislamiento rígido con algunas excepciones. El nuevo confinamiento fue rechazado por muchos sectores, de los que sobresalen el transporte público, el sector constructor, la industria y los cuentapropistas. En julio la curva alcanzó los máximos niveles, con más de dos mil casos por día en el país y centenas de muertos echados a fosas comunes. Se desarrollaron rastrillajes intensivos en las ciudades, además de estrategias de concientización sobre el impacto del virus. El Consejo metropolitano promulgó la ley del dióxido de cloro y otros remedios alternativos para el tratamiento de pacientes.

Desde el mes de agosto los niveles de contagios descendieron y el confinamiento se mantuvo con pocas restricciones. El plan de pos confinamiento incluyó acciones y medidas de gestión sanitaria y bioseguridad, además de búsqueda de personas contagiadas “casa por casa” y dotación de canastas

(bonos económicos) a familias, etc. El mes de septiembre los contagios se redujeron, mientras que en noviembre y diciembre alcanzaron niveles mínimos. El gobierno municipal de Cochabamba entregó 50 mil canastas con abarrotes e insumos de bioseguridad.

Para el 31 de diciembre del año 2020 se alcanzó a 15.462 casos confirmados de COVID-19 y 1.338 fallecidos en el país. En la región, el municipio más afectado fue Cochabamba con 9.540 casos y 769 fallecidos, Quillacollo fue el segundo con 1.333 casos y 114 fallecidos, Colcapirhua con menos casos tuvo 213 confirmados y 30 fallecidos.

Al finalizar la primera ola, la población trabajadora por cuenta propia (40 % en la población metropolitana según Manzano, 2014) fue la más afectada porque el confinamiento redujo sus posibilidades económicas y obligó a una gran parte de la población (34 %) (CIAU UPB, 2020) a desarrollar prácticas de apoyo mutuo, dirigidas a salvar necesidades de diferente tipo.

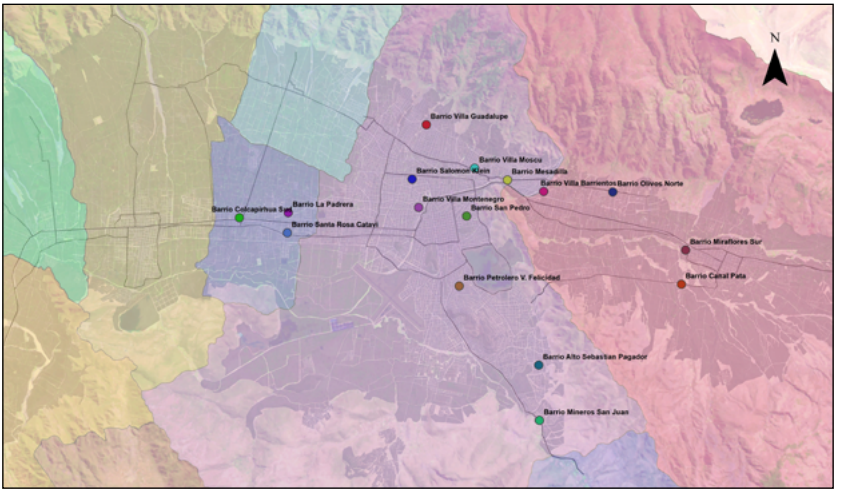
El confinamiento y las medidas mencionadas se desarrollaron en un escenario de crisis política y social, resultado de los sucesos de noviembre de 2019, cuando Evo Morales renunció y su partido perdió el poder, polarizando el país luego de una elección fallida. Esta situación, además de las varias postergaciones de las elecciones nacionales por la pandemia, limitaron la coordinación entre niveles de gobiernos, acrecentando la crisis.

Metodología

Con el objeto de lograr una caracterización de la situación, las condiciones y las formas de respuesta de la población a través de prácticas de apoyo mutuo en barrios de la metrópoli de Cochabamba durante el confinamiento, un grupo de 20 estudiantes enclaustrados en sus domicilios, pero interconectados a través de plataformas virtuales, desarrollaron un trabajo de investigación cuya consigna era lograr resultados con el menor desplazamiento posible fuera de sus barrios y residencias, siguiendo las actividades descritas adelante:

- Identificación de barrios: Se elaboró un mapa con la ubicación de los vecindarios de residencia de estudiantes asegurando su dispersión. Los barrios se ubicaron en centro y periferia de tres municipios de la urbe metropolitana.

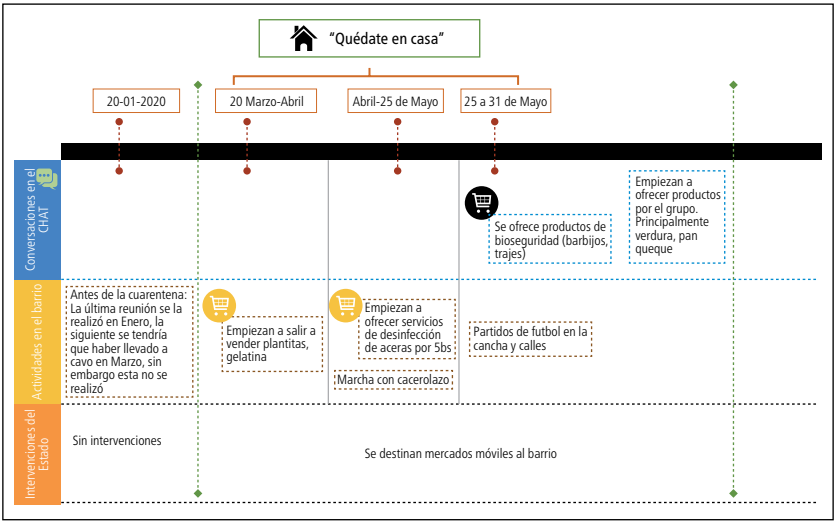
Figura 1. Ubicación de los vecindarios de residencia de estudiantes



Fuente: elaboración propia.

- Recopilación de información: por las restricciones, se acudió a la recopilación de chats de grupos de WhatsApp de barrios, así como entrevistas a dirigentes y vecinos mediante reuniones remotas y/o llamadas telefónicas. La recopilación de información se completó con recorridos de los vecindarios y con el menor contacto posible con terceras personas.
- Sistematización y análisis de información: la sistematización fue realizada por cada estudiante y consistió en la clasificación de información por tipos, temas, periodos, actores y contexto. Éstos, plasmados en esquemas, líneas de tiempo y tablas, permitieron el análisis a través del uso de herramientas Excel, sistemas de información geográfica y otros. El resultado fue un informe por cada barrio.

Figura 2. Ejemplo de línea de tiempo



Fuente: elaboración propia (Margoth Salazar).

- Análisis comparativo: consistió en el cotejo de resultados según tablas de barrios y líneas de tiempo. Su objeto fue la caracterización de cada barrio, así como la identificación de prácticas de apoyo mutuo y relacionadas.
- Redacción de informe de investigación y difusión: resultado de las actividades anteriores, un grupo de estudiantes y el docente fueron responsables de la redacción del artículo presente y otras actividades de difusión a través de redes sociales.

Un aspecto relevante de la metodología fue su desarrollo con un enfoque cualitativo centrado en tres aspectos: caracterización de barrios, análisis de problemas y prácticas de apoyo mutuo relacionadas con acciones de respuesta a las restricciones y problemas. La novedad metodológica fue el análisis de chats de grupos de WhatsApp, los cuales, descargados según fechas, permitieron construir líneas de tiempo de actividades, preocupaciones, intereses y otras referencias relacionadas con el objeto de estudio.

Caracterización de los barrios

Tomando en cuenta lo indicado en acápites anteriores, la Tabla 1 recoge la información general y socio espacial de 17 barrios distribuidos en el área de estudio. Su objeto es exponer y comparar las características de cada uno de los barrios, de los cuales ocho se encuentran en la zona central de la ciudad capital y seis en la periferia de la urbe metropolitana (ver Figura 1).

De acuerdo con la tabla indicada, la población de los barrios se encuentra en el rango de 607 habitantes en Santa Rosa Catavi y 12.526 en Villa Moscú. La superficie de los barrios se halla entre 5 hectáreas (Santa Rosa) y 60 hectáreas de Villa Moscú. Coinciden los extremos con menor y mayor población, sin embargo, las densidades son bajas en general y se localizan entre 29,6 hab./ha en Canal Pata y 160 hab./ha en Sebastián Pagador, con una mediana estadística de 92,3 hab./ha, mayor al estándar mínimo de 80 hab./ha dispuesto por el último plan director regional.

Respecto a su ubicación y tipo de organización, 11 barrios se encuentran en el municipio de Cochabamba, 3 en Colcapirhua y 3 en Sacaba. Todos los barrios y su población corresponden con OTB, hecho que supone su nivel de regularidad. En el caso de las periferias, la mayoría de los barrios han sido reconocidos luego de 2012 gracias a un proceso de regularización de propiedad de suelo y edificaciones.

Sobre servicios básicos, todos los barrios cuentan con energía eléctrica y agua. El primer servicio depende de la empresa pública de electricidad, mientras que el segundo tiene como fuentes la red pública, pozos y camiones cisterna. Los barrios Salomón Klein, Villa Montenegro, San Pedro, Petrolero y Villa Moscú dependen de red pública, mientras que el resto dependen de pozos profundos administrados por organizaciones de vecinos o por camiones cisterna. Estos últimos se ubican en la periferia este y sur principalmente. Sobre el alcantarillado, 7 barrios cuentan con este servicio y el resto debe evacuar las aguas servidas a pozos sépticos, pozos ciegos o cursos de ríos. Los 5 barrios centrales indicados antes, cuentan también con servicio de gas domiciliario. Respecto al servicio de internet, 4 operadores han extendido sus redes a gran parte de la urbe pero no a todas las periferias, al margen de que los costos de esta prestación restringen su acceso. El alumbrado público es un servicio existente en la mayoría de los barrios excepto 2, situación que acrecienta la peligrosidad.

Tabla 1. Características generales de los barrios estudiados

Nombre Barrio	Mineros San Juan	San Pedro	Santa Rosa Catavi	La Pradera
Población	2072	1560	607	877
Superficie	36	17	5	17
Densidad	57.6	91.8	121.4	51.6
Ubicación	Cochabamba / D 8	Cochabamba / D 11	Colcapirhua / D B	Colcapirhua / D C
Tipo (OTB o JV)	OTB	OTB	OTB	OTB
Acceso a servicios	Agua por cisterna y energía eléctrica	Agua, energía eléctrica y Alcantarillado	Agua, energía eléctrica y Alcantarillado	Agua por cisterna y energía eléctrica
Seguridad	Inseguro no existe alumbrado público	Seguro. No existen antecedentes de robos,	Seguro. No existen antecedentes de robos y otros.	Inseguro no existe alumbrado público
Infraestructura y equipamiento	Módulo policial, posta salud, guardería y Unidad Educativa	Parque y Plaza	Parque y Plaza	Plaza
Principales Problemas	Ausencia de servicios básicos	Congestionamiento Vehicular	Plazas y parques en deficientes condiciones	Congestionamiento por Transporte Pesado

Nombre Barrio	Miraflores Sur	Tupuraya	Valle Grande	Alto Sebastian Pagador
Población	1793	1200	850	3214
Superficie	15	9	7	20
Densidad	119.5	133.3	121.4	160.7
Ubicación	Sacaba/ D 1	Cochabamba / D 1	Cochabamba / D 6	Cochabamba / D 14
Tipo (OTB o JV)	OTB	OTB	OTB	OTB
Acceso a servicios	Agua por pozo y energía eléctrica	Agua de pozo y energía eléctrica	Agua de pozo y energía eléctrica	Agua de pozo y energía eléctrica
Seguridad	Inseguro no existe alumbrado público y accidentes automovilísticos	Inseguro	Inseguro	Inseguro, existen pandillas y muchos robos
Infraestructura y equipamiento	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Plazuela Cancha Múltiple Unidad Educativa, Mercado y Centro de salud
Principales Problemas	Accidentes Automovilísticos	Ausencia áreas verdes	No existe coordinación para afrontar la pandemia	Inseguridad y espacios públicos deteriorados

Nombre Barrio	Olivos del Norte	Mineros San Juan	Villa Guadalupe	Villa Moscu
Población	1444	2956	651	12526
Superficie	29	38	9	60.5
Densidad	49.8	77.8	72.3	207.0
Ubicación	Sacaba/ D 2	Cochabamba/D 8	Cochabamba/D 13	Cochabamba/D 1
Tipo (OTB o JV)	OTB	OTB	OTB	OTB
Acceso a servicios	Agua, energía eléctrica, alcantarillado	Agua por pozo y energía eléctrica	Agua por cisterna y energía eléctrica	Agua red pública y pozo, alcantarillado, energía eléctrica
Seguridad	Seguro. No existen antecedentes de robos y otros.	Inseguro	Medio. En los últimos años no se han registrado robos, poco alumbrado público.	Seguro
Infraestructura y equipamiento	Plaza, Campo deportivo Parque y Unidad Educativa	Campos deportivos Parque	Cancha deportiva de tierra	Campos deportivos
Principales Problemas	Espacios públicos en deficientes condiciones	Carencia de agua, situación de ilegalidad del barrio	No cuenta con agua potable, durante la pandemia se vio afectado por la falta de apoyo de autoridades	Servicio de transporte público limitado, problemas con dirigencia y organización

Nombre Barrio	Olivos del Norte	Mineros San Juan	Villa Guadalupe	Villa Moscu
Población	1444	2956	651	12526
Superficie	29	38	9	60.5
Densidad	49.8	77.8	72.3	207.0
Ubicación	Sacaba/ D 2	Cochabamba/D 8	Cochabamba/D 13	Cochabamba/D 1
Tipo (OTB o JV)	OTB	OTB	OTB	OTB
Acceso a servicios	Agua, energía eléctrica, alcantarillado	Agua por pozo y energía eléctrica	Agua por cisterna y energía eléctrica	Agua red pública y pozo, alcantarillado, energía eléctrica
Seguridad	Seguro. No existen antecedentes de robos y otros.	Inseguro	Medio. En los últimos años no se han registrado robos, poco alumbrado público.	Seguro
Infraestructura y equipamiento	Plaza, Campo deportivo Parque y Unidad Educativa	Campos deportivos Parque	Cancha deportiva de tierra	Campos deportivos
Principales Problemas	Espacios públicos en deficientes condiciones	Carencia de agua, situación de ilegalidad del barrio	No cuenta con agua potable, durante la pandemia se vio afectado por la falta de apoyo de autoridades	Servicio de transporte público limitado, problemas con dirigencia y organización

Nombre Barrio	Villa Barrientos	Colcapirhua Sud	Salomon Klein	Villa Montenegro	Canal Pata
Población	650	2487	1545	2819	1005
Superficie	7	28.8	18	23.28	34
Densidad	92.9	86.4	85.8	121.1	29.6
Ubicación	Cochabamba/D 1	Colcapirhua/D C	Cochabamba/ D 12	Cochabamba/D 12	Sacaba-D Lava Lava
Tipo (OTB o JV)	OTB	OTB	OTB	OTB	OTB
Acceso a servicios	Agua red pública, Alcantarillado, electricidad	Agua red pública, alcantarillado, energía eléctrica	Agua potable, alcantarillado, energía eléctrica , gas domiciliario	Agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, gas domiciliario	Agua por cisterna y energía eléctrica
Seguridad	Seguro	Seguro	Seguro	Medio. Antisociales rondan por el barrio.	Inseguro, se han tenido robos
Infraestructura y equipamiento	Campos deportivos, plaza Mercado, iglesia, unidad educativa	Complejo deportivo municipal	Plaza, campo deportivo Parque	Plazas, campos deportivos Iglesia, Unidad Educativa, Parque	Kínder
Principales Problemas	Carencia de espacios públicos y áreas verdes	Carencia de espacios de esparcimiento, vías con baches	Individualismo.	Espacios públicos descuidados	Carencia de servicios básicos, vías en mal estado

Fuente: Elaboración propia.

Ante la ausencia de servicios de seguridad y una policía poco eficiente, la población de 4 barrios indica un nivel de seguridad bueno, pero el resto acusa niveles de inseguridad medio y alto, observando frecuentes robos, accidentes automovilísticos y pandillas. La respuesta a estos hechos es la organización vecinal con medidas o acciones consistentes en la utilización de silbatos, guardias durante las noches o servicios privados.

Respecto a los equipamientos e infraestructura, 9 barrios no cuentan con ninguna infraestructura especial más allá de las vías con asfalto en las zonas centrales, tierra o ripio en las periferias, lo mismo que andenes peatonales en mal estado en barrios centrales e inexistentes en las periferias. Los equipamientos frecuentes son postas policiales, escuelas, mercados, centros de salud y algún parque. Los espacios verdes son los equipamientos menos frecuentes, principalmente en barrios de periferia.

Finalmente, los problemas urbanos son físicos y socio ambientales. De los primeros resaltan la ausencia de servicios básicos y/o reducida cobertura, plazas o parques descuidados, precariedad del derecho de propiedad e irregularidad, servicios de transporte público limitados, vías en malas condiciones y altos niveles de accidentalidad (barrios cercanos a vías principales). De los segundos resaltan la salud de la población aquejada por la mala calidad de agua y aire en general, además de polvo en las periferias que repercuten en altísimos niveles de EDAS (enfermedades diarréicas agudas) e IRAS (infecciones respiratorias agudas). Esto sumado a los ingresos familiares en la metrópoli, cuyo promedio alcanza los 3000 Bs. (430 USD) según el Plan de Acción Metropolitano (BID, 2013), de los cuales los barrios centrales consignan ingresos de más de 6504 Bs. (938 USD), mientras que la periferia refiere ingresos alrededor de 2300 Bs. (330 USD) mensuales.

De estos aspectos destacan los contrastes entre barrios de centro y periferia, resaltando diferencias de acceso a agua, seguridad, equipamientos e infraestructuras. La ausencia de espacio público y áreas verdes de calidad es general.

El apoyo mutuo y la autogestión

El confinamiento por el COVID-19 en las ciudades bolivianas, así como en el resto de las ciudades del planeta, modificó los patrones de comportamiento, las maneras de ocupación del espacio, las formas de sociabilidad, de organización social y otras, generando nuevas institucionalidades urbanas. Estas nuevas institucionalidades se caracterizan por la generación o reforzamiento de dispositivos sociales y espaciales relacionados con la

práctica de solidaridad, población organizada y activa, trabajo colectivo y otros, dirigidos a salvar emergencias y acontecimientos.

Tomando en cuenta lo indicado, el texto a continuación: describe los problemas y preocupaciones de la población que resultaron del confinamiento y pandemia; revisa las respuestas sociales alrededor; describe las prácticas de apoyo mutuo relevantes; para inmediatamente relevar algunas características de las organizaciones alrededor, junto con las medidas económicas de respuesta. Cada subacápite hace referencia a barrios de centro y de periferia.

Problemas y preocupaciones barriales durante el confinamiento

De acuerdo con el estudio y las líneas de tiempo trabajadas, las fuertes restricciones al desplazamiento ahondaron los problemas existentes en los barrios y afectaron principalmente tres ámbitos: los servicios básicos, la organización social y los recursos económicos.

En el mes de marzo la preocupación se centró en el abastecimiento de alimentos y agua; en abril la necesidad de conexiones a internet y servicios de salud se hizo más evidente; en mayo la cantidad de infectados por COVID-19 aumentó y la necesidad de agua también; en junio la basura fue la preocupación, junto con las reducidas conexiones de servicios de internet; en julio se mantuvo la necesidad de servicios de internet, agua y más casos de COVID-19.

Sobre los servicios básicos, la demanda sanitaria de lavado frecuente de manos y el "quédate en casa" implicó mayor consumo de agua. En los barrios que dependen de la prestación de los camiones cisterna, el barril de agua aumentó de precio y la frecuencia de la prestación se redujo. En los barrios centrales servidos por operador público, se corroboró el aumento de consumo, seguido de fallas técnicas relacionadas con la mayor demanda, fugas y otros. Los barrios que cuentan con pozo vieron reducidas sus horas de servicio por la demanda y algunos redujeron los costos. A la escasez de agua se sumó el cierre frecuente del botadero de basura como medida de presión contra autoridades, que impactó más en los barrios centrales del municipio capital por la acumulación de desechos en las esquinas de manzanas, generando otro flanco de insalubridad. La ausencia de conexiones a internet fue un problema sin solución y afectó al desarrollo de actividades escolares y laborales. Su ausencia significó el cierre temprano de la gestión anual escolar.

Respecto la organización, la población observó la inacción de dirigentes y sus limitadas gestiones para coadyuvar servicios y vituallas, pero la observación fue más importante en barrios periféricos donde la dirigencia tenía contacto más cercano con la población.

Sobre la ausencia de recursos económicos, éste fue un hecho casi generalizado, tomando en cuenta el nivel de población autoempleada en Cochabamba. El confinamiento impidió el desarrollo de actividades laborales, obligando a la población a realizar otras diligencias al interior de los vecindarios, las cuales normalmente implicaron el incumplimiento de medidas de bioseguridad.

Las respuestas barriales al confinamiento

De acuerdo con el estudio y las líneas de tiempo realizadas, entre el mes de marzo y abril las acciones de respuesta fueron reducidas, mientras que el mes de mayo, dada la elevación de casos COVID-19 y la saturación de centros de salud, la población exigió mayores medidas de bioseguridad, principalmente en tiendas y calles. En junio empresas privadas y ONGs realizaron acciones de apoyo y entrega de vituallas, implementos de bioseguridad, donaciones de materiales para fumigado y otros. Los gobiernos municipales realizaron desinfecciones de calles en zonas centrales. En el mes de julio, por la gran cantidad de fallecidos de COVID-19, la población practicó medicina tradicional.

En los barrios centrales las actividades principales fueron la desinfección colectiva y la provisión de insumos de bioseguridad. Mientras que en los barrios periféricos la población se organizó para desinfectar calles, pero resaltó el incumplimiento del confinamiento y en algunos casos la negación de la existencia del virus, acusando de que éste era un invento "de la derecha" que gobernaba el país.

Algunos hechos y medidas a relevar fueron: en el barrio Canal Pata de Sacaba los vecinos declararon "la no existencia de la enfermedad" y se dedicaron a la promoción de esta noción con el resto de los barrios cercanos; y en el barrio Colcapirhua Sud se redujo la cuota mensual de agua, la eliminación de multas y otras con el objeto de coadyuvar la mejora de la situación.

El apoyo mutuo en práctica

Las actividades de apoyo mutuo se hicieron visibles de la siguiente forma: en el mes de marzo la población se organizó para el abastecimiento de alimentos, agua e implementos de bioseguridad. En el mes de abril se corroboró que se compartieron servicios de internet en algunos barrios y que hubo acciones dirigidas a mejorar la salud, además de la donación intra barrial de ropa, mascarillas, insumos de limpieza y de desinfección. Fue relevante la conformación de brigadas juveniles para el abastecimiento de víveres a adultos mayores, así como la oferta de vituallas a través de grupos de WhatsApp. En mayo la donación de implementos de bioseguridad entre vecinos fue importante, así como la organización de "ollas comunes" para distribución organizada de alimentos, además de la constitución de centros de acopio barrial. Resalta asimismo la ayuda a animales en algunos barrios. Ante la saturación de los centros de salud con casos de COVID-19 en junio, varios vecindarios decidieron crear sus propios centros de aislamiento a través de la adecuación de sus sedes vecinales, donde los vecinos jóvenes se organizaron para el cuidado y seguimiento de los internados. En el mes de julio continuaron las actividades anteriores, pero resaltan acciones barriales de control de restricciones y oraciones comunitarias.

De forma diferenciada, en los barrios centrales resalta la contribución de vituallas, mientras que en las periferias sobresalen las medidas para limitar la propagación del COVID-19, tomando en cuenta la arremetida de grupos negacionistas.

Entre las prácticas relevantes resalta el barrio Canal Pata de Sacaba, cuya dirigencia logró vínculo con proveedores de alimentos para asegurar abastecimiento. Destaca también la constitución de un centro de aislamiento para enfermos, donde los vecinos asistieron con medicinas, remedios caseros, cuidados y otros a afectados por el virus. Del barrio Villa Montenegro sobresale la organización de comisiones para el abastecimiento de productos alimenticios y la constitución de brigadas de jóvenes para apoyo de ancianos.Es relevante en algunos barrios la utilización de recursos barriales generados a través de sus operadores de agua, ahorros propios y otros, para coadyuvar el tratamiento médico de algunos vecinos.

Las organizaciones alrededor

La organización vecinal en torno a las prácticas de ayuda mutua se desarrollaron desde el mes de abril, cuando muchos barrios crearon instancias específicas para asegurar la provisión de diferentes insumos y principalmente de alimentos. En mayo se organizaron mercados móviles entre vecinos y en coordinación con el gobierno municipal. En los meses de junio y julio la organización se centró en la constitución de acciones contra el COVID-19 y su expansión, así como la bioseguridad. Desde julio se sintió la presencia de personas ajenas en algunos barrios, hecho que incentivó la gestión de dispositivos de seguridad vecinal.

Sobre los tipos de suborganizaciones, en los barrios centrales se identificaron comisiones para la identificación de familias necesitadas, comisiones para conseguir donaciones de alimentos, comisiones para gestionar los mercados móviles y comisiones para gestionar y controlar que la basura se quede en casa, dados los bloqueos del botadero municipal en Cochabamba. En los barrios periféricos sobresalieron las organizaciones para la prevención e identificación de donantes de plasma hiperinmune, para la recepción de la "canasta familiar" y para la alerta por temas de seguridad.

Las respuestas económicas

Las respuestas económicas a la crisis se desarrollaron de la siguiente forma: en marzo no se identificaron iniciativas importantes, mientras que en abril la población generó espacios de venta de diferentes productos en los mismos barrios. En mayo la oferta de productos y la generación de puestos de venta de alimentos se consolidó, resultando ésta la actividad más importante. En junio se instalaron servicios de *delivery* barriales de los cuales muchos jóvenes participaron, constituyendo pequeñas empresas que en numerosos casos se extendieron más allá de los vecindarios. En el mes de julio se consolidaron redes sociales específicas de oferta de productos y servicios.

En los barrios centrales fue la oferta de productos en esquinas, pequeños gimnasios y tiendas la principal actividad económica, definiéndose en algunos casos acuerdos de compra exclusiva con algunas tiendas de barrio para asegurar sostenibilidad y ciclo. En la periferia fue también la oferta

de productos en esquinas y tiendas la actividad central, seguido de la venta de alimentos procesados como el pollo frito, muy consumido en la región.

La respuesta desde el Estado

La pandemia, el conjunto de medidas de confinamiento y las diferentes restricciones sanitarias determinadas por los diferentes niveles de gobierno, fueron desarrollados en un escenario de altísima polarización social y dificultad de coordinación. Esto fue resultado, entre varios, de las diferencias políticas y el cambio abrupto de gobierno. La presidenta interina no logró una efectiva gestión de la pandemia y de gobierno a fin de 2019, complicada además por una serie de hechos de corrupción y malos manejos realizados por miembros de su gabinete ministerial.

El apoyo más importante de las autoridades nacionales fue la otorgación de bonos económicos a algunos estratos sociales, congelamiento de pago de créditos y otros relacionados que coadyuvaron la situación social y económica de parte de la población; mientras los gobiernos municipales entregaron "canastas" de alimentos y en algún caso implementos de bioseguridad y medicamentos base.

El estudio determinó que más del 50% de la población de barrios periféricos estaba inconforme con el gobierno nacional y sus medidas, contra 13% de los barrios centrales. Sobre los gobiernos municipales, todos los barrios sin excepción corroboraban la ausencia casi permanente de esta institución. De éstos, principalmente el gobierno del municipio capital y de Quillacollo tuvieron además importantes hechos de corrupción, razón por la cual sus alcaldes fueron alejados de sus funciones, manteniendo en vilo a la población por la cada vez más reducida gestión sanitaria de la pandemia desde las municipalidades.

Conclusiones

Esta aproximación a las lógicas de apoyo mutuo en el área metropolitana de Cochabamba, deja ver que la autogestión de servicios colectivos y ayuda entre similares no es un hecho de reciente práctica, sino es una lógica

histórica y permanente, igual que la histórica debilidad del Estado que obliga e incentiva la autogestión. La situación en términos infraestructurales de acceso a servicios antes y durante el confinamiento es equivalente y las preocupaciones estructurales no han cambiado. El abastecimiento de alimentos, la necesidad de agua, de infraestructuras y equipamientos antes y luego de las diferentes olas del COVID-19 sigue siendo la principal preocupación.

No obstante, el COVID-19 estimuló las prácticas de apoyo mutuo existentes en toda la ciudad, con diferente intensidad según las zonas. Se encontraron prácticas en barrios del centro como de la periferia, manifestadas a través de distintos dispositivos y relacionadas principalmente con el intercambio, el préstamo, las donaciones, el acuerdo y la solidaridad entre grupos e individuos que, dicho sea de paso, se han mantenido en la escala barrial y resta conocer si hubo escalamiento al distrito o municipio.

Resalta también el nivel de organización de la sociedad para salvar sus necesidades, así como para responder a las vicisitudes económicas, sociales y sanitarias, mediante la creación de diferentes mecanismos según sus posibilidades y el nivel de organización. Este último desde inicio de la pandemia y confinamiento, ha girado alrededor de las posibilidades que el libre mercado (informal principalmente) ofrece y muy poco el Estado. Por otro lado, resalta también el negacionismo de la existencia del COVID-19, principalmente en barrios periféricos, así como la evidente relación entre barrios centrales con el gobierno municipal y los barrios de periferia con el gobierno nacional.

Por tanto, la práctica del apoyo mutuo es quizás el elemento fundamental de articulación de la sociedad urbana en Cochabamba, por lo menos a pequeña escala, principalmente aquella que debe producir su hábitat, salvar sus necesidades y apoyar al resto de los miembros de un entorno social. Su rol en la construcción de ciudad es fundamental y las etapas de urbanización mencionadas al inicio (ocupación, consolidación y densificación) son en parte resultado de la práctica de estas lógicas, las cuales en el contexto boliviano son todavía poco conocidas y estudiadas.

Bibliografía

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. EURE (Santiago): Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, *38*(114), 35-69.

Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Plan de acción Metropolitano Cochabamba Sostenible*. Washington: BID.

Borkman, T.J. (1976). Experiential knowledge: a new concept for the analysis of selfhelp groups. *Social Service Review (Chicago), 50*, 445–56

Cabrera, J. (2018). Fragmentación urbana por medio de redes de agua: el caso de Cochabamba, Bolivia. *Territorios*, (39), 203-224.

Cabrera, J. y De la Fuente, M. (2020). La expansión urbana y la pérdida de tierras agrícolas en el valle central de Cochabamba y Sacaba. Fundación Tierra 2016. Informe de investigación.

Cabrera J, Quintanilla C, Cabrera L (2020). El mercado informal de suelos en Cochabamba: prácticas y estrategias autónomas alrededor de la gestión de la tierra en áreas periféricas.[Informe de investigación, no publicado]. Lincoln Institute Of Land Policy.

Centro de Investigación en Arquitectura y Urbanismo (2020). *Encuesta Ciudades Bolivianas y Covid 19*. [Resultados presentados en evento de difusión]. Universidad Privada Boliviana.

Gitterman, A. (1989). Building mutual support in groups. *Social Work with Groups*, 12(2), 5–21.

Jeifetz, N. (2002). Ejes autogestionarios en la producción social del hábitat. En Ortiz E. y Zarate L. (Comps) *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular de América Latina*. México: UAM.

Kropotkin, P. (1886). *El Apoyo Mutuo. Un factor de la Evolución*. Reino Unido: Editorial Heinemann.

Medina, L. y Schneider, F. (2018). Economías en la sombra en todo el mundo: ¿qué aprendimos durante los últimos 20 años? *IMF Working Paper*, (18/17).

Munn-Giddings, C., y McVicar, A. (2006). Self-help groups as mutual support: ¿What do carers value? *Health and Social Care in the Community, 15*(1), 26-34.

Schteingart, M. (1991) Autogestión urbana y derechos ciudadanos. *Nueva Sociedad* (114), 133-142.

Asunción: Posibilidades para la gestión participativa en el gobierno local

Ana Raquel Flores[1]

Introducción

En los numerosos espacios de reflexión creados en pandemia, la ciudad ha sido uno de los temas generadores de debates desde las más diversas perspectivas y enfoques. El Seminario Ciudades 2021. El futuro de las ciudades ¿Dónde estamos? ¿A dónde vamos?[2], ha sido donde la autora de este material ha presentado el caso de Asunción, ciudad capital del Paraguay, que hasta 1991 fue gobernada por intendentes nombrados por el Presidente de la República y gestionada como *extensión* del Gobierno Nacional. Sin embargo, derrocada la Dictadura de 1954-1989, la nueva Constitución nacional –CN 1992– modificó esta situación, estableciendo en su artículo 157 que "la ciudad de Asunción es la Capital de la República y asiento de los poderes del Estado. Se constituye en Municipio, y es independiente de todo Departamento" (Barboza, 1993, p. 781), y de acuerdo con el artículo 166, que es el órgano "(…) de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tiene autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos" (Barboza, 1993, p. 831), en el marco de un Estado definido en el artículo 1 como "social de derecho, unitario, indivisible, y *descentralizado* (…)

1 Profesora, Arquitecta y Mtr. en Gobierno y Gerencia Pública. Especialidad: Asentamientos Precarios Urbanos; Riesgos Urbanos y Políticas Públicas. Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Arquitectura Diseño y Arte -FADA UNA. aflores@arq.una.py; anaraflo@hotmail.com.

2 Organizado por CIVITIC - FLACSO-Ecuador - Universidad Nacional de Córdoba – IIS UNAM - UFRJ.

La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, *participativa* y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana" (Barboza, 1993, p. 5). Como señalara la autora en trabajos anteriores, las expresiones descentralizado y participativo habrían sido incorporadas al texto de la nueva Constitución en un contexto histórico de escasa tradición democrática y participativa, y con escasos espacios de debate público y discusiones que ayudaran a la comprensión acabada de su alcance para su adecuada adopción, y ello tampoco habría favorecido las acciones correspondientes para implementación de su perfeccionamiento (Flores, 2021). La escasa disposición del Gobierno Nacional para este efecto habría conducido al final a la reconfiguración del patrón de gestión dependiente (Gobierno local-Gobierno Nacional), particularmente en relación con obras de infraestructura y otros proyectos que son impuestos al Gobierno de la capital[3].

Este modo de construir la ciudad habría afectado particularmente a sectores urbanos vulnerables costeros (incluidos algunos de clase media), cuyos pobladores[4] han podido resistir apenas las consecuencias de la ejecución de la obra pública y de emprendimientos inmobiliarios de interés sectorial, gestionados sin participación de los afectados (Flores, 2018b). La creciente dependencia del Gobierno municipal respecto del nacional, ha sido observada también en el trabajo adscrito al tema de la construcción de un autogobierno en las ciudades capitales de América Latina, presentado en el Congreso LASA 2021[5], referente a la *situación autonómica de Asunción*, que sin aval del Gobierno Nacional no ha podido acceder a recursos para obras/proyectos, los que fueron ejecutados luego por ministerios.

En las condiciones antes mencionadas, era esperable que los efectos de la pandemia por el COVID-19 alcanzaran con mayor dureza a los Asentamientos Precarios Urbanos (APU), en los que la falta de servicios básicos, de vivienda y/o inaccesibilidad a la salud incrementaron su condición de vulnerabilidad. Sin embargo, se ha visto también que mediante la organi-

3 Expresiones de líderes vecinales, que se verán más adelante, confirman esta afirmación.

4 Flores (2018b) refiere aproximadamente al 24% de la población actual de Asunción que, en ausencia de soluciones habitacionales municipales y/o nacionales, se ha asentado en sectores residuales y afectados por inundaciones de la Franja Costera Norte, que actualmente son objeto de planes y obras de desarrollo urbano/inmobiliario.

5 Congreso Crisis global, desigualdades y centralidad de la vida (2021). Organizado por Latin America Studies Association.

zación espontánea de su población, a la que se han sumado la iglesia y la ciudadanía solidaria, han podido desarrollar acciones y obtener recursos (incluidos los proporcionados por el Estado) para atender las necesidades básicas de alimentación, para solventar tratamientos de los afectados por COVID-19 u otros aspectos, poniendo a la vista el alto potencial de la *participación en la gestión de las necesidades ciudadanas*, mientras el Gobierno capitalino emprendía escasas acciones de atención a la población, amparado quizás en el hecho de que en su territorio está instalada la infraestructura principal del Gobierno Nacional para atención de la salud.

Grosso modo, por sobre las disposiciones de la CN 1992, de la Ley Orgánica Municipal –LOM 3966/2010– (Decidamos, 2010) y de los instrumentos generados por los anteriores Gobiernos municipales capitalinos, resulta cada vez menos visible la "redistribución del poder político, la institucionalización de prácticas compatibles con la democracia y el involucramiento y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos", tal como lo señalan Verdecchia *et al*. (2019, en Flores, 2021). Compartiendo esta perspectiva y vista la importancia de la participación ciudadana (PC), este material se enfoca en el ¿cómo estamos? y ¿a dónde vamos? respecto de la gestión participativa en el gobierno de la Capital, bajo el presupuesto de que una PC escasa, como patrón en la gestión de gobierno, favorecería también el desarrollo de un patrón de urbanización derivado de la ejecución de obras de infraestructura (originadas en decisiones administrativas extra municipales) y proyectos de desarrollo inmobiliario aislados, en detrimento de procesos de gestión de gobierno y procesos de planificación urbana que involucran activamente a la población en los asuntos públicos.

En vista de las elecciones municipales, suspendidas el año pasado por la pandemia, y que se realizarán en octubre próximo (2021), resulta motivante explorar el estado del arte en relación con los espacios e instrumentos actualmente disponibles para la PC en Asunción, capital del Paraguay, en base a los trabajos antes citados, vinculados así mismo con la investigación PINV15-831 CONACYT "Lineamientos para una gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción"[6] (Flores et al., 2018a), que aborda la cuestión de la PC en la gestión urbana de Asunción.

6 Llevado a cabo por investigadores de la Universidad Nacional de Asunción-UNA y de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción-UCA.

El desarrollo de este material se organiza en los apartados siguientes: Método, Resultados, Discusión y Conclusión.

Método

Este trabajo constituye una exploración teórica (documental y/o bibliográfica) sobre la PC en la gestión de gobierno de Asunción, capital del Paraguay, en la que se relacionan trabajos de la autora presentados anteriormente en el Seminario Ciudades 2021 y el Congreso Desigualdades y la Centralidad de la vida, sumados a la investigación PINV15-831 CONACYT "Lineamientos para una gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción", cuyos resultados fueron publicados en el libro *Gestión Urbana y participación en la ciudad de Asunción* (Flores et al., 2018a). Se recurre asimismo a fuentes primarias (entrevistas semiestructuradas a actores clave llevadas a cabo por la autora para dicha investigación), para responder a la cuestión del ¿cómo estamos?, observando cuáles son los espacios actualmente disponibles para la participación ciudadana en Asunción, y cuál ha sido el desempeño de algunos de estos hasta la fecha, y el ¿a dónde vamos? –¿existen posibilidades de trascender el patrón de gobierno escasamente participativo que se observa?– de la Convocatoria FLACSO, IIS-UNAM, MU- UNC y UFRJ, según lo desarrollado en este trabajo.

Resultados

Los trabajos realizados anteriormente por la autora y otros datos disponibles son la base de la elaboración de los cuadros de estado que se exponen a continuación, para observar ¿cómo estamos? en vistas de una gestión participativa en el gobierno local:

Tabla 1. Espacios de Participación Ciudadana existentes en Asunción

1	**Espacios para Participación Ciudadana según Constitución Nacional 1992**
1.1	Representación en la Cámara de Diputados (Participación en comicios)
1.2	Elecciones Municipales: Intendente y Concejales (Participación en comicios)
2	**Espacios para Participación Ciudadana según la LOM 3966/2010**
2.1	**Art. 70: Carácter público de las Sesiones de la Junta Municipal- JM** (Legislativo Municipal).
2.2	**Art. 72: Sesiones de las Comisiones Asesoras de la Junta Municipal.** Reglamentos de la JM.
2.3	**Art. 69 Audiencias Públicas.** Espacios para que la Administración municipal informe al público; para recoger opinión de la ciudadanía sobre asuntos específicos de interés público; para evaluar la calidad de los servicios, entre otros. No vinculantes.
2.4	**Art 57 al 64: Juntas Comunales de Vecinos.**
2.5	**Art. 65 Comisiones Vecinales. Coord. de Comisiones Vecinales; Consejo de Coordinadoras de Comisiones Vecinales de Asunción.** Reglamentada por Ord. 569/15
3	**Espacios de Participación Ciudadana de la Administración municipal**
3.1	**Jornadas de Gobierno en los Barrios** No vinculantes.
3.2	**Programas de distintas Dependencias municipales**: Género; Niñez y Adolescencia; Discapacidad; Tercera Edad y Trabajo. No vinculantes.
4	**Otros Espacios de Participación Ciudadana**
4.1	**Organizaciones de la Sociedad Civil.** Ej. Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay-FEDEM; Coordinadora General de Organizaciones Sociales de los Bañados-COBAÑADOS; Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia- CIPAE, entre otras.
4.2	**Iniciativas Sectoriales.** Ej. Empresas y Corredores inmobiliarios.
4.3	**Movilizaciones Populares y Otras organizaciones.** Ej. Amigos del Parque Pavetti.
5	**Instrumentos que estimulan la Participación Ciudadana LOM 3966/2010**
5.1	**Art 66: Promoción de la Participación Ciudadana.**
5.2	**Art. 68: Obligación de Proporcionar Información** (en quince días luego de la solicitud).
5.3	**Art. 71: Publicidad del Orden del Día de sesiones de la Junta Municipal**, con 24 horas de antelación para sesiones ordinarias y hasta 12 hs. antes para sesiones extraordinarias, en murales visibles de la Junta Municipal y de la Intendencia.
5.4	**Fondo de Proyectos Especiales** (Reglamentado por Ordenanza. FEDEM, 2012).

Fuente: Elaboración propia en base a disposiciones de la CN 1992 (Barboza, 1993), LOM 3966/2010 (Decidamos, 2010) y otros trabajos.

La Tabla 1, sintetiza los espacios e instrumentos de participación disponibles hoy en Asunción, entre los que se mencionan también aquellos de existencia efímera o coyuntural (punto 4.3) que han sido muchos. Se han

resaltado aquellos con datos más accesibles y más estructurados, con normativa y procedimientos de participación definidos que se mantienen en el tiempo, como la representación en la Cámara de Diputados y las elecciones municipales, perfeccionados ambos a partir de comicios nacionales, así como las Comisiones Vecinales (por norma organismos consultivos/proponentes) al igual que el Fondo de Proyectos Especiales, cuyo desempeño en el tiempo se podrá observar en los cuadros siguientes elaborados a dicho efecto.

Tabla 2. Representación de Asunción en la Cámara de Diputados

Año	**Cantidad de Diputados para Asunción** (Elecciones Generales de Paraguay)
1993	13
1998	10
2003	9
2008	9
2013	8
2018	7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE, s.f)

Según el artículo 222 de la CN 1992, Asunción posee representación en la Cámara de Diputados correspondiente a la cantidad de electores que posee la ciudad (Flores, 2021). La Tabla 2, expone la constante disminución de los representantes del municipio capital en el Parlamento (derivada del estancamiento del crecimiento poblacional de la ciudad, debido a la migración a los municipios vecinos desde 1992), lo cual resultaría significativo (vinculante) para la defensa de los intereses de la ciudad.

En los comicios municipales, la PC decide (es vinculante) con el voto quién gobernará la ciudad, pero el Cuadro Nº 3 muestra un importante descenso en dicha participación, que pasó del 90,45 % en 1996 al más bajo porcentaje de 50,02 % en 2006. En las siguientes elecciones la PC se mantuvo en alrededor del 55 %, sin recuperar el entusiasmo de las primeras, afectando también la representatividad del elegido/a.

Tabla 3. Participación ciudadana en elecciones municipales de Asunción

Año	Participación (%)	Movimiento/Partido elegido
1991	s/d	Mov. Independiente
1996	90,45 %	Partido Liberal
2001	54,80 %	Partido Colorado
2006	50,02 %	Partido Colorado
2010	55,04 %	Partido Colorado
2015	55,65 %	Partido Rev. Febrerista

Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE (s.f).

Aunque la LOM 1294/87 (Laterza Rivarola, 1989) ya contemplaba disposiciones sobre las Comisiones Vecinales (CV), el escaso número de ellas durante la dictadura se incrementó posteriormente, tal como muestra la Tabla 4, hasta llegar a la situación pandémica actual en la que están activas alrededor de 300. Reglamentadas por la Ord. 569/2015 (FEDEM, 2015), tienen área de influencia mínima de 2 ha. y máxima hasta el límite con otras CV. Por cada 15 CV, existe una Coordinadora de CV que conforman el Consejo de Coordinadoras de CV y se aglutinan en los 10 centros municipales del programa de desconcentración creado por la Administración Municipal 1991/1996 gerenciado por la Dir. Gral. del Área Social[7]. Un importante instrumento de acción de la CV es el Fondo de Proyectos Especiales.

Tabla 4. Comisiones Vecinales- CV de Asunción

Año	Participación (%)	Administración
1991/1996	de 30 a 350 CV	C. Filizzola
1996/2001	600 CV	M. Burt
2001/2006	850 CV	E. Riera
2006/2010	800 CV	E. de Gallegos
2010/2015	s/d	Samaniego
2015/2020	300 CV activas	M. Ferreiro/O. Rodríguez/C. Ojeda

Fuente: Elab. propia con entrevistas a actores clave y datos de la Municipalidad de Asunción (MCA, 2017).

7 Esta Dirección General de la Municipalidad de Asunción comprende la Dir. de Participación Ciudadana, el Depto. de Servicio Social, y otras dependencias para la atención de las diversas necesidades sociales (Género, Niñez y Adolescencia, Tercera edad, Defensa al Consumidor entre otras) de la población.

El Fondo de Proyectos Especiales se conforma con el 10% de lo recaudado cada año por el impuesto inmobiliario (predial). Al mismo postulan pequeños proyectos de las CV activas, hasta un monto de 1000 jornales mínimos (JM) –1 JM = 88.051 ₲= 13 USD–, por lo que constituye un atrayente espacio de participación. Para ejemplificar su desempeño, en la Tabla 5 se ha tomado el año 2017 (con mayor disponibilidad de datos), en el que el ingreso por impuesto inmobiliario fue de 206.880.000.000 ₲ (30.034.843 USD), de los que 20.688.000.000 ₲ (3.003.484 USD) son el 10%.

Tabla 5. Fondo de Proyectos Especiales: Ejemplo año 2017

Año	Entrega	Cantidad	Monto
2017	1er desembolso	22 Comisiones Vecinales	1.163.382.955 ₲ (151.806 USD)
	2º desembolso	13 Comisiones Vecinales	305.730.594 ₲ (USD)
	3er desembolso	6 Comisiones Vecinales	260.080.675 ₲ (USD)
	4º desembolso	3 Comisiones Vecinales	40.711.200 ₲ (USD)
	Total	44 Comisiones Vecinales	1.769.905.424 Gs (256.955 USD)
Observación: Cotización del dólar a la fecha de elaboración de este trabajo 1 USD = 6.888 ₲.			

Fuente: Elaboración propia con datos de Municipalidad de Asunción-MCA (2017)

Finalmente, en la Tabla 6 se extracta la percepción y los puntos resaltantes respecto del estado de la participación ciudadana en la ciudad de Asunción, derivados de las entrevistas realizadas a actores clave durante la investigación PINV15-831 CONACYT.

Tabla 6. Percepción sobre la Participación ciudadana. Actores clave[8]

Líderes de Comisiones Vecinales
1. Presidenta de Comisión Vecinal y Coordinadora de Comisiones Vecinales Refiere a la dificultad para llegar a acuerdos; al escaso compromiso de la gente para asumir procesos de participación ciudadana. Respecto de los planes, "yo no sé si hubo tanto consenso ni participación ciudadana… por eso a veces nos quejamos mucho". Hay "más de desconfianza que confianza". Los proyectos afectaron no solo a sectores empobrecidos de la ciudad, sino también a propietarios en zonas no precarias. Las nuevas administraciones municipales no continúan obras pendientes de la Administración anterior. Confirma la incidencia del Gobierno Nacional al señalar que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), en m esas de trabajo interinstitucional, hace caso omiso a la Municipalidad, tampoco atiende los reclamos de la ciudadanía afectada por sus obras. No permite la participación de la Municipalidad sino hasta que le entrega la obra para el mantenimiento, limpieza. Las Coordinadoras de CV promocionan Fondo de Proyectos Especiales como estímulo para las Comisiones Vecinales. Monitorean los barrios y trabajan con las diferentes direcciones municipales. (Entrevista AR Flores, 08/11/2017). **2. Presidente de Comisión Vecinal Comunidad San Miguel- B° Botánico.** Proyecto Mejoramiento de Barrios BID-SAS-Municipalidad de Asunción. (Coord. Técnica Dpto. de Rehabilitación Urbana) El Proyecto fue altamente participativo y acompañado por funcionarios municipales, contemplando servicios básicos, aspectos sociales y ambientales, "…capacitación, el involucramiento de la gente sobre todo fue demasiado importante como nunca el proyecto tenía el eje principal hacer que la comunidad decida que necesita y que se tiene que hacer". (Entrevista AR Flores, 08/11/2017).
Intendente
Ex Intendente Destaca la Participación en su Administración que llegó a más de 850 CV activas que emprendieron muchas obras, que no transforman la ciudad pero cambian muchas cosas. (Entrevista AR Flores, 08/11/2017).
Concejal Municipal
Arq. Abog. Concejal Considera que la participación ciudadana fue decreciendo: "es como un círculo vicioso, la gente está descreída, porque su participación no siempre tiene el efecto esperado y muchas veces, el trabajo que hacen las autoridades para llevar adelante determinados planes, al no contar con la participación ciudadana, hace que este plan no sea apropiado" (Flores et al., 2018a, p 32).

8 Se dispone de las evidencias de las entrevistas realizadas (grabaciones, fotos, transcripciones de las entrevistas y documentos firmados por los entrevistados, cuya identidad se mantiene en reserva).

Funcionarios Municipales
1. Arquitecta Ex Vicedirectora de Desarrollo Urbano Señala que los planes no fueron participativos. La gente no participa porque necesita medios y tiempo. La Municipalidad, por iniciativa propia, no consulta con el barrio y cambian las ordenanzas sin consultar, con lo cual se puede afectar el valor de la propiedad y otras cosas" (Flores et al., 2018a, p 33). **2. Economista Ex Director de Planificación de la Municipalidad de Asunción** Señala que en América Latina la clase media participa en la medida de su necesidad y sus reclamos son diferentes a los de los barrios pobres en los que la gente participa más y son las mujeres las que más participan, porque deben dar respuesta a muchas responsabilidades (niños, habitación, salud, jefatura de hogar, entre otros (Entrevista AR Flores, 01/09/2017).
Especialista/ Técnico
Arquitecta Urbanista Cree que la Participación no se encara como proceso: ¿qué se busca con la participación? ¿Informar, trabajar juntos y decidir juntos? Se piensa que dispersa, que la gente se opondrá. Las decisiones se toman en la medida del acceso a la información (Flores et al., 2018a, p 32).
Otras Organizaciones/ONG
La representante de la org. COBAÑADOS, señala que se les llama participación a promesas que no se cumplen: "se monta una estructura para mostrar los proyectos y no para saber qué quiere la comunidad, es una cuestión arbitraria" (Flores et al., 2018a, p 112).
Sector empresarial inmobiliario
Arquitecto Desarrollador Inmobiliario Respecto de la participación, considera que siendo una cuestión compartida se hace el intento, pero la ciudadanía no siempre está presente y actúa reactiva y no proactivamente. No ve que la participación de la sociedad civil en la construcción de la ciudad sea intensa cuando "la participación de la ciudadanía es vital, y creo que debe ser el eje principal de la construcción de la ciudad, de la definición de los planes" (Flores et al., 2018a, p. 33).

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas por la autora y otros investigadores para la investigación PINV15-831 CONACYT (Flores et al., 2018a).

Discusión

¿Cómo estamos?

Con base en la investigación PINV15-831 CONACYT "Lineamientos para una gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción" (Flores et al., 2018a) existen coincidencias, y a diferencia de la misma, en este trabajo se ha llegado al detalle de los aspectos abordados, tal como en los cuadros precedentes. De la misma forma, se retoma en este material la relevancia dada a la representación de Asunción en Cámara de Diputados en el trabajo presentado en el Congreso de LASA, y se evidencia una de las consecuencias del problema del estancamiento en el crecimiento poblacional de la ciudad para la gestión de gobierno, poniendo a la vista (Tabla 2) la representación en Cámara de Diputados, reducida al 50 % desde 1993, lo que constituye la pérdida de un recurso estratégico para el tratamiento (político) de temas de interés para la ciudad en el Poder Legislativo, incluidos aquellos relacionados con la pérdida de población. Desde su pertinencia, y en una gestión participativa, los diputados por capital podrían impulsar leyes nuevas o la modificación de las existentes, para perfeccionar la descentralización y con ello fortalecer la autonomía/pertinencias del Gobierno municipal, perdidas actualmente ante el Gobierno Nacional, incluida la obra pública. Sin embargo, no se observa una relación expresa entre los diputados por Asunción y la Intendencia que materialice el intercambio de información y acciones entre ambas representaciones institucionales.

El mismo trabajo abordaba también aspectos relacionados al paso del régimen dictatorial a uno aperturista, en el que no se habrían producido cambios significativos en la estructura ni en la práctica política del hegemónico Partido Colorado, instaladas también en la Municipalidad (y otras instituciones). Así mismo, el vertiginoso transcurrir de los acontecimientos, sin debates suficientes para profundizar los valores democráticos ni el concepto y alcances de la descentralización, habría conducido en 32 años a la recomposición de los vicios prebendarios y clientelistas del régimen político anterior, incluida la relación dependiente Gobierno m unicipal-Gobierno Nacional. Esta situación (mencionada por otros autores y por los medios de prensa) constituiría el origen de la desconfianza como uno

de los importantes factores *desestimulantes* de la participación ciudadana en las elecciones municipales, a pesar de su regular realización desde 1991 y a pesar de ser el espacio de participación vinculante más decisivo, pues define quienes estarán a cargo de la siguiente Administración municipal, causando el descenso que este trabajo evidencia en la Tabla 3.

De la revisión de trabajos anteriores, se ha visto que las CV constituyen un importante espacio de participación ciudadana consultivo-propositivo, cuya evolución en diferentes administraciones se expone en la Tablaº 4 de este trabajo. Al respecto, la autora considera que el alcance mínimo de 2 ha. favorecería una visión segmentada de la problemática de las comunidades y de la gestión de la ciudad, atomizando las acciones, cuando no las disputas por el acceso a los Fondos de Proyectos Especiales que, como se ha visto en la Tabla 6, constituyen un estímulo para la organización vecinal, pero llevado al marco de la práctica política imperante, puede constituirse también en un instrumento cooptación prebendario-clientelista. De hecho, los datos disponibles correspondientes al último periodo de Gobierno, contrastados con los de las Tablas 4 y 5, permiten apreciar que la recaudación del impuesto inmobiliario del año 2017 y la asignación máxima posible a cada CV[9], hubiera alcanzado solo a 235 de las 300 activas para el periodo, favoreciendo el clientelismo. Sin embargo, los datos disponibles muestran que solo 44 CV (19 % de las 235) fueron adjudicadas con apenas el 9 % del fondo, lo que indica la necesidad de profundizar en otros estudios las limitaciones en la aplicación del instrumento como estímulo a la PC.

De la Tabla 6, se resaltan aspectos de la PC en la percepción de los actores calificados:

- No hay participación, o no tiene los resultados esperados o no hay consenso, es difícil arribar a acuerdos. La ciudadanía no siempre está presente, actúa reactivamente y no proactivamente. Para participar la ciudadanía necesita recursos y tiempo. Las mujeres participan más, así como los sectores más vulnerables (los que más necesitan). La ciudadanía debe ser el eje de la construcción de la ciudad, de la definición de los planes.

9 Asignación máxima posible por CV = 1000 Jornales Mínimos (1JM = 88.051.000 ₲ = 12.783 USD). Salario Mínimo Actual = 2.289.324 ₲ (332 USD)

- La Municipalidad no tiene iniciativa para los procesos de participación (¿se piensa que la gente se opondrá?) o para conducir consultas respecto de algún plan o proyecto y conocer qué quiere la gente, evitando así que los cambios le afecten negativamente. A esto se suma la imposición de proyectos del Gobierno Nacional (de varios ministerios) en la ciudad, proyectos en general sin mucho estudio, por ello hay mucha queja, descreimiento. Pero hay experiencias de procesos altamente participativos, como el caso de la Comunidad San Miguel-PROPAÍS II, impulsado fundamentalmente por funcionarios municipales. Por otro lado, con los Fondos de Proyectos Especiales, la Municipalidad estimula la PC para pequeñas obras, que son encargadas generalmente a terceros y ejecutadas por estos. Empero, estas obras son poco promocionadas y pueden ser poco efectivas para problemas que exceden el área de influencia de las CV, con lo cual el esfuerzo participativo no se visibiliza, se diluye y pierde su efecto *contagiante*.

En este contexto, las candidaturas para las próximas elecciones municipales ofrecen soluciones puntuales, que no contemplan la problemática urbana global, ni propuestas para una gestión participativa de gobierno en la administración municipal futura. Tampoco se observa el reclamo ciudadano en este sentido, y en el patrón de gestión actual quizás tampoco lo perciba como un aspecto que requiera ser atendido.

Conclusión

El desarrollo de los apartados precedentes, en base a la revisión de trabajos anteriores y de otros autores, ha permitido apreciar las condiciones (¿dónde estamos?) actuales para una gestión participativa en el Gobierno de Asunción, sin avizorar (¿a dónde vamos?) la superación a la brevedad del patrón de gestión de gobierno escasamente participativo.

La descentralización no perfeccionada como un proceso de redistribución de poderes en la gestión pública interinstitucional y sin la participación ciudadana como contrapeso, ha propiciado la recomposición de viejas prácticas político-administrativas de dependencia entre el Gobierno

Municipal y el Gobierno Nacional que, imponiendo Proyectos que no admiten cuestionamientos, instala también la percepción de baja capacidad resolutiva del primero, sin dar paso a la búsqueda del carácter vinculante (decisor) de los espacios de participación ciudadana que involucren más a la población en los asuntos públicos.

Sin embargo, se ha observado la posibilidad de que el trabajo cercano del Gobierno municipal con la representación de la ciudad en la Cámara de Diputados, induzca iniciativas (leyes, incluida la normativa municipal) que contribuyan al fortalecimiento de su autonomía y a los cambios que permitan la gestión participativa en el gobierno local, lo cual requiere iniciar la construcción del espacio de relacionamiento estrecho Municipio-representantes parlamentarios, venciendo discordancias entre periodos de gobierno municipal y nacional y/o políticas. Se requiere también la capacitación de las organizaciones sociales y vecinales para la PC, que motive el acompañamiento y compromiso ciudadano como fuerza estratégica necesaria para lograr dicho propósito.

Por otro lado, sin olvidar las limitaciones observadas, se considera que los Fondos de Proyectos Especiales, siendo de pequeña magnitud, podrían potenciarse aplicados sistemáticamente a problemáticas de las CV, lo que mejoraría la comprensión de los problemas comunitarios de gestión urbana y su propia eficiencia.

Con todo, se observa un largo trecho por recorrer para alcanzar una gestión participativa en el gobierno local de Asunción y se espera que la próxima administración de pasos decisivos que permitan avanzar en este sentido.

Bibliografía

Barboza, R. (1993). *Constitución de la República del Paraguay 1992*. Centro de publicaciones de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.

Decidamos (2010). *Ley Orgánica Municipal*. Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana. https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/10/LOM-1.pdf

Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay-FEDEM (2015) *Reglamento de las Comisiones Vecinales, Coordinadoras de Comisiones Vecinales y Consejo de Coordinadoras de Comisiones Vecinales de la ciudad de Asunción*. (ordenanza 569/2015). https://fedem.org.py/wp-content/uploads/2017/05/REGLAMENTO-DE-COMISIONES-VECINALES.pdf

Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay-FEDEM (s.f.) *Guía ciudadana. Fondo para Proyectos Especiales de la Municipalidad de Asunción*. https://issuu.com/federaciondevecinalistaspy/docs/guia_base_para_fondos_de_proyectos_especiales

Flores, A. R., Ibarra, G., Prieto V., Estigarribia S., Vuyk C. (2018a) *Gestión urbana y participación en la ciudad de Asunción*. Proyecto PINV 15-831 "Lineamientos para una eficiente gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción", CONACYT-PROCIENCIA, Cultura y Participación, Facultad de Arquitectura Diseño y Arte UNA. Arandurá Editorial.

Flores, A. R. (23-25 de octubre de 2018b). *Población, Desastres y Planes urbanos en la condición de Desigualdad Urbana de la Franja Costera Norte de Asunción*. Seminario Desigualdades urbanas en América Latina: Conflictos, resistencias, Fronteras y Actores. Universidad de Chile – FAU. Santiago, Chile.

Flores, A. R. (26-29 de mayo 2021). *Ciudad de Asunción y autonomía*. Congreso Crisis Global. Desigualdades y centralidad de la vida. Latin American Studies Association.

Tribunal Superior de Justicia Electoral (s.f.) *Elecciones Generales*. https://tsje.gov.py/elecciones-generales.html

Tribunal Superior de Justicia Electoral (s.f.) *Elecciones Municipales*. https://tsje.gov.py/elecciones-municipales.htm l

Tribunal Superior de Justicia Electoral (2015) *Elecciones Municipales 2015*. https://tsje.gov.py/static/ups/libros/pdf/rese%C3%B1a_municipales_2015.pdf

Laterza Rivarola, G. (1989) "Régimen municipal urbanístico y ambiental del Paraguay. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos: Ediciones Arte S.R.L.

Municipalidad de Asunción (2017). *Fondos de Proyectos especiales*. https://www.asuncion.gov.py/area-social/cerca-1-800-millones-guaranies-se-distribuyeron-44-comisiones-vecinales-cifra-record-materia-fondo-proyectos-especiales

Municipalidad de Asunción (2017). *Ingresos Año 2017*. https://www.asuncion.gov.py/wpcontent/uploads/2020/09/INGRESOS-2017.pdf

Debates centrales

La ciudad neoliberal en América Latina[1]

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 l 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 (glocalización[3]), 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 locales[4], 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 tipoconduce 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 c*ondiciones 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 infraestructuras[5]. 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 híper *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 proceso[6]. 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 social[7]. 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, sometiéndolas 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 pobrezas 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 GPU[8]. 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 contagio[10].

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 población[11].

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 el éctrica, 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´Higings 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 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 metamorfósis 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 reinvención 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 delinean 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 Ensaios*, 5-12.

Carrión, F. (2020). La red urbana global: los ensambles que la constituyen. *The Metropolitan Unit: Interesectoral and Regional Integration.* Banco Indoamericano 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.

Por una teoría crítica del mercado del suelo urbano

Samuel Jaramillo[1]

Mercado del suelo urbano y urbanismo funcionalista

Actualmente existe un gran interés entre estudiosos y planificadores de las ciudades por incorporar en sus análisis al mercado del suelo urbano. Y esto es explicable, porque el mercado inmobiliario y el de la tierra urbana son elementos de una importancia innegable en la conformación y en la dinámica de nuestras urbes. Pero, aunque parezca sorprendente, esto no siempre ha sido así. Durante un extenso período que comienza en los años cuarenta del siglo XX, hasta bien entrada la década de los años setenta –y en nuestro medio latinoamericano hasta fechas más recientes– predominó el llamado urbanismo funcionalista, que ignoró esta dimensión del mercado de la tierra en la ciudad.

Este urbanismo, conocido también como corbuseriano, por el célebre arquitecto y urbanista Le Corbusier, pretendía introducir orden y racionalidad en lo que se consideraba un desarrollo espontáneo de la ciudad, caótico y caprichoso. Se proponía modular la configuración y el funcionamiento de las urbes de manera que se pudiera optimizar una serie de sus funciones, y así contribuir al bienestar de la sociedad. Su énfasis era fundamentalmente físico y en estas tareas el Estado desempeñaba el papel protagónico. Sus herramientas más importantes eran la reglamentación urbana, en especial lo correspondiente a los usos del suelo y a las den-

1 Economista. Especialización en Planeación Urbana. Magister y Doctor en Urbanismo y Equipamiento del Territorio. Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes, Bogotá, e investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Económico (CEDE) de la misma universidad.

sidades constructivas y poblacionales, y ciertas piezas de infraestructura suministradas principalmente por el Estado, en particular la red vial, a la cual se le atribuía un papel clave en el ordenamiento del territorio, y otras redes de servicios domiciliarios. Este urbanismo llegó a tener un espectro instrumental muy amplio: desde los planes desarrollados alrededor de intuiciones personales de ciertos urbanistas, hasta la articulación de modelos matemáticos y estadísticos que formalizaban las interrelaciones espaciales entre diversas variables. La noción de *planificación* tenía un papel central en esta aproximación, y así mismo la concepción de totalidad de la ciudad era indispensable. Pero el mercado del suelo brillaba por su ausencia. Los planes directores de las ciudades, que con frecuencia constaban de decenas de tomos, con innumerables planos de muchísimas variables, casi nunca tenían alguna mención al mercado inmobiliario: ni un dato sobre precios de la tierra o de las edificaciones, nada sobre el volumen de las transacciones, ninguna alusión a los agentes involucrados y sus interconexiones.

Mercado del suelo urbano y urbanismo neoliberal

Esta ausencia fue una de las falencias que de manera creciente se le reprochó a este urbanismo desde una perspectiva crítica que terminaría imponiéndose. Esta limitación se asociaba a una debilidad manifiesta de estos estudios: su poca o nula eficiencia. Se decía que este urbanismo funcionalista terminó convirtiéndose en una serie de ejercicios rituales y reiterados que terminaban en códigos urbanos previsibles y repetidos, que casi nunca incidían en la evolución real de la ciudad y cuyos voluminosos informes se acumulaban y acumulaban polvo en los archivos de las oficinas públicas. No tener en cuenta a los protagonistas de la dinámica urbana, los usuarios del espacio construido y, sobre todo, los productores de este espacio, contribuía decisivamente a esta irrelevancia.

Pero una primera versión de este nuevo enfoque que en su momento se conoció como urbanismo postmodernista y que intentaba reemplazar a la aproximación funcionalista, se planteaba como una alternativa en un plano más elevado. En la arquitectura y en el urbanismo floreció de manera precoz este vasto movimiento de pensamiento conocido precisamen-

te como postmodernismo. Lo que se criticaba al *corbuserianismo*, que se veía como algo antiguo a finales del siglo XX, fue el paradigma general en que este se apoyaba. La pretensión de gobernar una realidad tan compleja como es la ciudad a partir de un puñado de principios muy elementales y a través de un dispositivo estrechamente racionalista, era percibido como una simplificación inaceptable. La verticalidad con la que se intentaba imponer estas recetas y su autoritarismo, no eran más que manifestaciones de la soberbia del paradigma moderno que confiaba ciegamente en el poder de una razón simplista.

La propuesta alternativa, entonces, era muy radical. Se planteó renunciar a la pretensión de tener una visión de conjunto de la ciudad y no considerar esto como un requisito para la acción sobre ella; abandonar esos planes generales y privilegiar las acciones puntuales que tuvieran impacto; y, en lugar de contradecir y tratar de aprisionar en un marco rígido, procurar dirigir la dinámica que la misma ciudad poseía. Más que el trabajo de burócratas e ingenieros, se requería la disposición del artista, que podía concebir intervenciones posibles y significativas. La palabra planeación se convirtió en tabú, y se prefirieron expresiones como gestión, intervención, etcétera.

Es en este contexto en que aparece el interés por el mercado inmobiliario. La motivación principal es la eficacia: si el Estado es mucho más limitado de lo que consideraban los funcionalistas, y quienes moldean la ciudad son sobre todo los inversionistas privados, se debe tener en cuenta la dinámica y los intereses de estos últimos. Más que contrariarlos, se debe buscar apoyarse en ellos para hacer realidad estas acciones urbanas propuestas en la nueva fe.

Reflotan entonces algunos determinantes de este cambio de sensibilidad que no eran evidentes en un comienzo. La crítica al urbanismo funcionalista pasa por el descreimiento del papel activo del Estado en la operación de la ciudad. Esto entra en consonancia con un movimiento similar en una dimensión más global: el repudio al intervencionismo estatal a nivel de toda la sociedad por una corriente de pensamiento liberal que vuelve a emerger y pronto se vuelve dominante; lo que conocemos como neoliberalismo. Este último recomienda para la sociedad en su conjunto una limitación del accionar del Estado y su subordinación a la operación

del mercado. Sus apóstoles minimizan la regulación, privatizan sectores en los que operaban empresas de carácter público y confían que esto otorgue simultáneamente mayor eficiencia, estabilidad y un crecimiento vigoroso.

El urbanismo postmoderno experimenta una mutación que lo subordina a esta ideología neoliberal. Lo que se consolida entonces es lo que podríamos llamar urbanismo neoliberal, que acomete el manejo de la ciudad a los principios generales mencionados: privatización de todo lo que sea posible de privatizar y que antes estaba a cargo de instituciones estatales; incorporación a la lógica mercantil de todo lo que hasta el momento estuvo al margen de ella; debilitamiento de la reglamentación urbana; descrédito de la planeación. Para ello se apoyan en la vertiente del pensamiento económico que se adapta a estos propósitos, la economía neoclásica, y su extensión a lo urbano, la economía espacial neoclásica.

Se revela una paradoja inesperada: el urbanismo postmodernista que pone en cuestión el racionalismo, que aboga por un relativismo radical que raya con la anarquía epistemológica, se apoya en la economía neoclásica, una de las expresiones más extremas de positivismo modulado por una muy estrecha lógica formal. El desinterés por las visiones de conjunto de la ciudad de esas intervenciones de acupuntura se justifica por la convicción de que esta dimensión está asegurada por lo que la economía espacial neoclásica plantea: la operación del mercado, que asegura coherencia global y eficiencia. Paulatinamente los gestos postmodernistas fueron relegados a estas acciones puntuales con énfasis en el diseño urbano y la arquitectura monumental, en proyectos de consumo conspicuo colectivo de las distintas ciudades que pugnan entre sí en una disputa mercantil, todo ello subsumido en la lógica del urbanismo neoliberal.

En esta aproximación a la ciudad, el mercado del suelo urbano es visto con especial atención. Pero es importante precisar la motivación de este interés. Se busca entender la lógica del mercado inmobiliario para acotar las decisiones en el plano socioespacial a lo que sea compatible con esta lógica mercantil. Esto se ve como una exigencia para que las propuestas urbanísticas sean efectivas. En el límite, se procura comprender el mercado inmobiliario para ponerse a su servicio. Para ello, la economía espacial neoclásica es un instrumento muy adecuado.

Por un urbanismo democrático y progresista

La hegemonía del urbanismo neoliberal se ha extendido por décadas tanto en los países centrales como en los periféricos, y ha sido dominante en América Latina. Pero sus promesas no se han hecho realidad, particularmente en nuestra región. El manejo de las ciudades bajo el mandato del mercado no ha debilitado la segregación socioespacial, siempre muy aguda en nuestras ciudades, sino que la ha acentuado. Los precios de los inmuebles urbanos tienen un crecimiento sostenido que afecta negativamente y de manera grave el nivel de vida de los residentes urbanos. Los programas de vivienda social ejecutados por promotores privados, a los que los gobiernos de la región han destinado recursos significativos, no han logrado hacer retroceder, como hubiera sido de esperar, la penuria habitacional de los más pobres. Las características de estos proyectos, diseñados para adaptarse a las condiciones de acumulación de los grandes promotores inmobiliarios, se traducen en viviendas pequeñísimas imposibles de transformar y mejorar por los pobladores, situadas en periferias remotas y a menudo subequipadas, que desembocan en lo que parece ser los próximos guetos en los que se concentra la pobreza extrema. Y aun así, estos esfuerzos gubernamentales excluyen a los más pobres que son incapaces de pagar una hipoteca y a la gran masa de trabajadores informales que tienen dificultades para acceder a los créditos que ofrecen los bancos comerciales. La autoconstrucción no solo persiste, sino que se reaviva, y en varias ciudades vuelve a tener niveles relativos a los que se tenían hace tres o cuatro décadas.

Afortunadamente en la región han sobrevenido cambios políticos auspiciosos para un nuevo entendimiento de la ciudad. Es un movimiento alternante y desigual, con avances y retrocesos, con escalas dispares, pero que pone sobre la mesa una agenda democrática: qué hacer para manejar nuestras ciudades de una manera alterna al urbanismo neoliberal. Y en este contexto surge un interrogante: ¿cómo abordar la comprensión del mercado del suelo urbano?

Volver a la posición del urbanismo funcionalista e ignorar este mercado es claramente un retroceso inaceptable. El imperativo que se impone es abordar y comprender este elemento que desempeña un papel central en la dinámica urbana mientras las relaciones sociales capitalistas sean las

dominantes. Pero hay que redefinir lo que es adecuado al respecto para un proyecto emancipatorio. En la medida en que no se tenga un compromiso apologético con el mercado como institución, se deben reconocer sus alcances, pero también sus limitaciones. Desde luego es una fuerza que permite hacer realidad aspectos importantes de la ciudad que favorecen a la mayoría de la población. Pero dejado a su dinámica espontánea tiene efectos muy negativos que es necesario controlar y combatir. Es necesario, incluso crucial, conocer el mercado de suelo urbano, pero no para plegarse a él. Se deben dilucidar sus potencialidades, de manera sistemática y rigurosa, más allá de impresiones superficiales. Pero se debe estar dispuesto a encauzarlo, a neutralizarlo, a anular su operación en ciertas circunstancias, y en otras incluso a combatirlo. Pero para ello es necesario dotarse de un cuerpo teórico sólido y crítico, que sea coherente con estos objetivos. Desde luego que trascienda las elaboraciones de la economía convencional que parte del convencimiento que el mercado inmobiliario es el mecanismo ideal de operación de la ciudad.

El análisis crítico del mercado del suelo en América Latina

En América Latina, en el campo del análisis crítico, existe una circunstancia favorable en este asunto de contar con elementos teóricos alternativos para abordar la comprensión del mercado del suelo urbano. En la tradición del pensamiento marxista al respecto, desde la década de los años setenta y ochenta del siglo XX, hubo avances significativos en la teoría de la renta del suelo urbano, que intentaba desarrollar las nociones clásicas sobre la propiedad territorial que originalmente fueron construidas para tratar la propiedad de la tierra en el capitalismo en el ámbito rural, y afinar y desarrollar estos instrumentos para abordar la propiedad del suelo en las ciudades. Esto hizo parte de una ola de iniciativas de carácter internacional, y los esfuerzos latinoamericanos fueron simultáneos con iniciativas similares en países centrales, tanto de la órbita anglosajona como, y en especial, con desarrollos de colegas franceses con quienes existió una interacción relativamente estrecha, en especial con Christian Topalov y su equipo (1974, 1984) y otros analistas como Alain Lipietz (1973).

Por razones que tal vez tengan que ver con la historia política e ideológica de los diversos países, estas exploraciones que parecían tan prometedoras a finales del siglo XX no tuvieron continuidad en los países centrales. No es de extrañar que el vacío que dejó esta ausencia fuera ocupado por la economía espacial neoclásica, incluso en sus manifestaciones más superficiales, como los modelos estadísticos empiristas asociados a estos principios.

En América Latina, sin embargo, la historia no es la misma. A pesar de que en nuestro medio, con la hegemonía del urbanismo neoliberal también proliferaron las expresiones más empiristas de la economía convencional, en el campo crítico no hubo esta cesura que se vio en los países centrales, y durante las últimas décadas se desarrollaron líneas teóricas auspiciosas para prácticas urbanas progresistas desde diversas tradiciones.

Destaco aquí dos de estas líneas de análisis crítico sobre el mercado del suelo urbano. Una de ellas la constituye la serie de trabajos teóricos y empíricos emprendidos por el economista brasileño Pedro Abramo, dentro de una tradición de la economía heterodoxa, con nexos con una aproximación keynesiana radical. Esto se construye a partir de un análisis muy sistemático de la lógica teórica de la economía espacial neoclásica y sus limitaciones, tal vez el análisis crítico más riguroso de este cuerpo teórico de los que tengo noticia. Abramo (1997) presenta una alternativa sobre la operación global del mercado del suelo a partir del entrelazamiento de expectativas de distintos grupos y agentes, que anticipan de manera estratégica las acciones que esperan de otros agentes, consolidando una dinámica que va más allá del cálculo estrechamente racional, que él denomina "ciudad caleidoscópica" (Abramo, 1998) y en la que los grandes agentes inmobiliarios tienen ventajas estructurales. Por otro lado, caracteriza la generación de espacio construido en tres sectores: el que obedece a la lógica del mercado, el que responde a la dinámica estatal, y lo que él denomina, refiriéndose a la actividad popular, las actividades regidas por una lógica de la necesidad. Para este último sector tiene hipótesis interesantes sobre determinantes de la localización popular que no son muy pertinentes en otros grupos: la permisividad en las prácticas constructivas, correlato de su no reconocimiento legal, y las ventajas que ofrecen los barrios populares como canalizadores de interrelaciones comunitarias (Abramo, 2001). Con instrumentos similares, aborda el creciente desarrollo de relaciones mercantiles en estos asentamientos populares.

A continuación, presento algunos rasgos de una iniciativa teórica que he animado en las últimas décadas dentro de la perspectiva marxista, que ha sido referente para algunas prácticas políticas democráticas y que continúa en desarrollo. El texto central más reciente, *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (Jaramillo, 2009) data del 2009, pero existe una serie de otros textos que se ocupan de aspectos específicos, de fenómenos empíricos y operativos elaborados de manera conjunta a veces, o particular, por parte de varios colegas.

Parte del enfoque marxista general sobre la renta pero, a mi juicio, se beneficia de dos apoyos que considero importantes. De una parte, descansa sobre una concepción de la teoría del valor mucho más elaborada de la que disponían las elaboraciones sobre la teoría de la renta del suelo urbano de los años setenta. Esto es el fruto de un nutrido debate en la tradición teórica marxista de las últimas décadas, y permite obviar obstáculos muy importantes en los desarrollos sobre el mercado del suelo en las ciudades. El otro pilar consiste en un gran volumen de observaciones de distinto tipo sobre las prácticas de los agentes que participan en la producción, circulación y consumo del espacio construido en las distintas formas de producción que coexisten en nuestras ciudades y que no se limitan a la promoción capitalista privada. Esto posibilita y a la vez exige desarrollos teóricos más elaborados, e incluso replanteamientos teóricos importantes, para dar cuenta de estas prácticas.

Destaco un punto de partida que corresponde a la teoría marxista general de la renta que establece una diferencia crucial con la aproximación neoclásica: la renta del suelo no responde a una supuesta contribución de la tierra a la generación del valor de las mercancías que requieren del uso del suelo para su producción, como los bienes agrícolas en el ámbito rural o los bienes inmobiliarios en el ámbito urbano. La renta es un sobreprecio de estos bienes que resultan del dispositivo de la competencia, tanto en la producción como en la circulación mercantil, y más específicamente, capitalista. Este sobreprecio constituye una transferencia de valor que captura el propietario jurídico de la tierra. Por lo tanto, las rentas y los precios del suelo elevados no son sinónimo de riqueza, sino de la capacidad de los propietarios territoriales de apoderarse de estos sobre precios.

La propiedad territorial urbana es un caso más complejo que el de la propiedad territorial rural, por el hecho de que es un producto que se produce en las ciudades. Es decir, los edificios, o el espacio construido, es un bien que tiene una vida útil prolongada, y que permanece unido al suelo no solo en el período de producción, como en los bienes agrícolas, sino durante los procesos de circulación y consumo. De allí se desprende que, mientras que en el caso rural las rentas que emergen están asociadas al proceso de producción correspondiente, que en este caso es la agricultura, en el caso urbano aparecen dos familias de rentas: denomino *rentas primarias* las que están asociadas al proceso de producción que conocemos como construcción; y llamamos *rentas secundarias* a las que surgen del proceso de circulación y consumo del espacio construido.

Entre las primeras, destaco por su importancia empírica la *renta primaria diferencial tipo II*, que se liga a la distinta intensidad de capital aplicada a la tierra. En el caso urbano, esto está asociado a un hecho de gran relevancia: la construcción en altura. Esta aproximación permite superar una asociación empirista muy reiterada que supone que se construye en altura porque el precio del suelo es muy elevado y que el precio del suelo es muy elevado porque se construye en altura. Desde esta perspectiva se puede dilucidar que, tanto la densidad constructiva como el precio del suelo, están ambos determinados por otras dos variables: el sobreprecio del espacio construido que puede cobrarse en cada lugar (determinado por las rentas secundarias) y el costo de producción del espacio construido, que es creciente de acuerdo al número de niveles de las edificaciones. Otra renta primaria relevante es la *renta absoluta urbana*, que es la renta urbana mínima en cada ciudad, sobre la cual se agregan el resto de rentas urbanas.

Entre las rentas secundarias se destaca, en primer lugar, la *renta diferencial de comercio* que obedece a las diferentes tasas de rotación del capital comercial en los distintos lugares de la ciudad, que permiten a los capitalistas comerciantes gozar de ganancias extraordinarias en algunas localidades. Pero esto no depende de los comerciantes mismos, e incluso no responde a circunstancias "objetivas"; depende más bien de convenciones sociales compartidas por el conjunto de los residentes en una ciudad. Esto permite que los propietarios de los predios en los que estas ganancias extraordinarias toman cuerpo, puedan capturarlas como rentas.

En el uso del espacio construido como vivienda aparecen rentas secundarias de importancia. La vivienda no es un valor de uso autosuficiente espacialmente: requiere estar enlazada con otros valores de uso que no están distribuidos de manera uniforme en el espacio urbano. La competencia entre los residentes por los lugares con ventajas en términos de costos monetarios de transporte y de tiempo de desplazamiento, están dispuestos a pagar sobreprecios por los inmuebles mejor situados. De nuevo, la competencia les permite a los propietarios jurídicos de estos lugares favorecidos capturar estos sobreprecios en términos de renta, a la cual denominamos como *renta diferencial de vivienda*.

Pero la localización de la vivienda tiene otra función en las sociedades capitalistas. En estas últimas no existen diferencias jurídicas entre los individuos pertenecientes a diferentes clases, como ocurría en las sociedades precedentes. Pero el capitalismo es una sociedad de clases y existe una escala social muy pronunciada. Para hacer explícito el rango social de los individuos la localización en el espacio urbano opera como un signo de ellos, de una manera similar al gasto conspicuo. La concentración de los más adinerados en determinados lugares permite que quien pueda situarse en esos lugares sea reconocido como perteneciente a ese estrato social. Para excluir a quienes tienen menores ingresos, los usuarios de los inmuebles están dispuestos a pagar un sobreprecio por ellos. De nuevo, los propietarios de los predios en esos lugares capturan en forma de rentas estos sobreprecios, a lo que se denomina *renta de monopolio de segregación.* Esto se extiende a todos los grupos sociales y constituye uno de los determinantes más significativos en términos cuantitativos del escalonamiento en los precios del suelo,

Estas distintas modalidades de rentas se entrelazan entre ellas y se manifiestan con distintas magnitudes en los terrenos individuales. Como principio, se puede afirmar que las rentas primarias se adicionan entre sí en el sentido algebraico y con las rentas secundarias. Estas últimas, en cambio, se sustituyen entre sí y son las que tienen mayor magnitud las que se expresan en el mercado.

La larga vida útil del espacio construido y su fijación al suelo donde fue producido más allá del período de trabajo tiene otra consecuencia muy importante: altera las transacciones que se establecen entre los agentes que intervienen en este mercado y determina de una manera peculiar el carácter

mismo de estos agentes. Aunque en la tierra rural es concebible que los inversionistas agrarios compren la tierra, lo usual es que ellos accedan a los lotes a través del arrendamiento, es decir, a partir del pago de una renta periódica. Ello permite que existan propietarios territoriales estables cuyos ingresos consistan en la percepción continua de estos cánones de arrendamiento. Esto es mucho más difícil en la tierra urbana en la que se impone en principio la compra de los terrenos por parte de un constructor a un terrateniente que puede calificarse de original. Como puede verse, la renta, aunque su forma sea periódica, asume la modalidad de *precio del suelo*. Las distintas rentas que, como hemos dicho, se entrelazan entre sí, pueden tener periodicidades diferentes, pero en su capitalización convergen a una magnitud única.

Lo anterior tiene otra consecuencia: el propietario original, una vez vende su terreno, no permanece ya en el ciclo de producción-circulación del espacio construido. A su vez, el constructor que compra la tierra se convierte en propietario jurídico de ella, al menos por el tiempo en que la requiera para la edificación del inmueble. Cuando este proceso termina, no es tan fácil venderle al usuario final solamente el espacio construido y no la tierra en la que está edificado. Lo más expedito es que lo que se transa como precio de la edificación incluya no solamente el espacio construido, sino también el precio del terreno, que el usuario final debe comprar. La renta no aparece como elemento diferenciado, sino como parte de un precio global. De nuevo, si el usuario final compra el inmueble en su conjunto, él mismo se convierte en propietario jurídico de la tierra. El constructor deja de serlo.

Los esquemas de agentes en el mercado de hecho son aún más complejos, pero esto tiene una consecuencia muy pertinente: no existe una categoría estable que se identifique con la propiedad de la tierra. Este papel es asumido de manera consecutiva por agentes de muy diversa naturaleza. En términos de política esto tiene una enorme relevancia. En el caso rural puede pensarse en medidas que afecten la propiedad territorial, y es razonable que esto se identifique con la propiedad jurídica de los terrenos. En el caso urbano no existe tal correspondencia. Incluso puede anotarse un gran contraste: estamos acostumbrados a considerar que la propiedad territorial tiende a concentrarse. No es evidente esto en el caso urbano ya que, con los mecanismos de venta a plazos apoyados en préstamos hipotecarios, la proporción de población que ocupa viviendas propias ha aumentado enor-

memente. Cada uno de estos propietarios de uso es jurídicamente propietario de la tierra que ocupa su vivienda, a veces una participación pequeña en complejos de vivienda colectivos.

Este esquema de agentes que aquí presentamos de manera sucinta pone de presente otra dimensión de la interpretación del mercado del suelo. No basta con identificar los determinantes de la formación del precio del suelo, sino que es crucial comprender sus movimientos. De hecho, los agentes más pertinentes de este mercado acuden a él no en busca de las rentas más elevadas, sino persiguiendo los incrementos más pronunciados en los precios, que son los que alimentan su rentabilidad. Esta dimensión dinámica de los precios de los terrenos urbanos es poco explorada no solamente por la economía espacial neoclásica, sino que tampoco las exploraciones marxistas precedentes avanzan algo en ello.

Desde nuestra perspectiva existen movimientos en los precios del suelo urbano que tienen distinta naturaleza, aunque en términos empíricos se entremezclen. Existen unos movimientos que son *estructurales* porque obedecen a determinantes básicos de la economía urbana capitalista y de la lógica de las aglomeraciones urbanas, y son *generales* porque afectan al conjunto de terrenos de una ciudad. Lo más importante en este sentido es el incremento tendencial de largo plazo en los precios de los terrenos urbanos que se constata en la abrumadora mayoría de las ciudades capitalistas. Esto tiene grandes efectos tanto en el comportamiento de los agentes en este mercado, como en el funcionamiento espacial de las ciudades. Las consideraciones previas sobre las rentas urbanas permiten proponer hipótesis explicativas al respecto.

Otros movimientos pueden ser calificados como *coyunturales* y cíclicos, se manifiestan como oscilaciones alrededor de la tendencia secular que, como se ha dicho, suele ser ascendente. Se puede decir que son *generales* porque involucran al conjunto de terrenos en una ciudad o a porciones significativas. La particularidad de este patrón, que se encuentra en muchas series de precios de mercancías verdaderas, es que en el caso de los precios del suelo, que no tiene mecanismos claros de ampliación o restricción de la oferta como resultado coyuntural de la competencia, son inducidos por oscilaciones en la demanda de terrenos determinados por oscilaciones en otros mercados encadenados al de los terrenos, en

especial el mercado de los bienes inmobiliarios propiamente dichos, o en ciertas circunstancias, también pueden ser suscitados por fluctuaciones en los mercados financieros.

Finalmente, existe un tipo de movimientos en los precios del suelo muy característicos de este mercado y muy significativos en su dinámica. Se trata de movimientos que son *estructurales* porque responden a la lógica de desenvolvimiento de estas estructuras, sobre todo en su dimensión socioespacial, pero que son *particulares* pues se manifiestan de manera focalizada en ciertos lugares en períodos relativamente acotados. Se refieren a cambios bruscos en las magnitudes de los precios del suelo, generalmente al alza, originados por mutaciones en los usos del suelo en ciertas áreas que pasan a soportar rentas de mayor magnitud. Es el caso de áreas comerciales que se expanden sobre áreas que eran previamente de vivienda, o zonas residenciales que *gentrifican* áreas de vivienda popular, o terrenos rurales que pasan a ser urbanos. Ocurre algo similar cuando, por la operación de la ya aludida renta primaria diferencial tipo II, ciertas áreas pueden ser edificadas con una densidad constructiva mayor, lo que implica un salto en la magnitud de los precios del suelo.

Esto conduce a un tema particularmente pertinente: la lucha de los agentes por apoderarse de estos incrementos en los precios del suelo y en especial al fenómeno que denominamos *especulación urbana.* Esta es una expresión muy repetida, pero con frecuencia usada con poca precisión. También señalamos que existen diversas modalidades de especulación, en el sentido de buscar capturar los incrementos en los precios del suelo. Una de estas modalidades está asociada a la ya mencionada tendencia alcista de los precios del suelo en el largo plazo. Como el espacio construido es un bien durable, la circunstancia mencionada determina que los compradores no se guíen en sus transacciones solamente por el valor de uso que adquieren, sino que se interesen por la trayectoria esperada del precio del inmueble en el mediano plazo. A eso lo llamo *protoespeculación* porque si bien no implica que sus protagonistas se vuelvan profesionales de la especulación, estas expectativas afectan el mercado inmobiliario de manera significativa.

Más claramente identificable con la noción tradicional de especulación, es la denominada *especulación pasiva*, que consiste en comprar terrenos (a veces inmuebles) a un determinado precio y venderlo a un precio mayor,

por lo general aprovechando lo que hemos denominado movimientos estructurales particulares de los precios del suelo urbano. Para tener éxito en estas operaciones se requiere tener información privilegiada sobre el mercado, que no se limita a intuiciones sobre su dinámica, sino también conocer decisiones de otros agentes, especialmente reguladores y agentes estatales. Para garantizar el éxito de estas operaciones, esta información debe ser asimétrica, particularmente con respecto a los vendedores, de tal manera que estos no anticipen en el precio los incrementos previsibles.

Como de todas maneras esta práctica es manifiestamente una actividad parasitaria, pues se obtiene un beneficio sin agregar nada productivo, hoy prolifera otra modalidad de especulación, hecha posible por el aumento en la talla de los capitales inmobiliarios, y que no tiene la apariencia de especulación. No se compran terrenos baratos para venderlos más caros. Se adquieren porciones de suelo con una determinada asignación de uso, con una capacidad notable de inversión se construyen esos terrenos con características que permitan asignarlos a usos superiores, y se venden los inmuebles ya edificados. El incremento en el precio puede asignarse a la acción productiva del inversionista, y es posible que algunos lo crean así. Lo cierto es que estos agentes, cuando tienen éxito, lo que hacen es inducir estos incrementos en los precios del suelo a lugares previamente apropiados por ellos. No es difícil constatar que el aumento en los precios de los inmuebles es concomitante con alzas a veces muy significativas en los precios de los terrenos.

En nuestras exploraciones, además de desarrollos metodológicos y empíricos que involucran implicaciones metodológicas sobre formas de tasación, precios de anticipación, rentas reales versus rentas reales, desembocamos en reflexiones sobre acciones estatales sobre el mercado del suelo. Recordemos nuestro propósito: es vital conocer la dinámica del mercado del suelo para intentar influir en él, incluso para contradecirlo. La limitación de espacio me obliga simplemente a mencionar distintas vías a través de las cuales se puede incidir en él, tanto para dirigir sus repercusiones socioespaciales como en lo concerniente a las transferencias de valor. La planificación adquiere de nuevo plana justificación. Pero esta vez no solamente a través de regulaciones físicas, sino teniendo en cuenta sus determinantes propiamente económicas.

Enumero entonces estas ventas a través de las cuales se puede influir en el mercado del suelo desde una perspectiva estatal. Con frecuencia diversos organismos gubernamentales son propietarios de porciones importantes de terrenos urbanos. Esta es una palanca que puede ser utilizada para lograr objetivos progresistas en este mercado. Organismos estatales producen espacio construido, lo cual, si se le asignan objetivos socioespaciales, pueden conquistar logros significativos en este ámbito. El Estado, de manera directa o delegada, proporciona infraestructura urbana; también a través de estos suministros se puede lograr resultados progresistas. Desde luego que el Estado tiene la potestad de establecer normativas urbanas tanto en lo referente a usos del suelo, a densidades constructivas y habitacionales. La reflexión técnica al respecto es absolutamente lícita: las consideraciones sobre la incidencia en el mercado del suelo es un elemento más de estas. Finalmente, el Estado cobra impuestos y contribuciones. Esta es una herramienta poderosa, no solamente para acopiar recursos para el desarrollo urbano, sino para propiciar prácticas y pautas constructivas. En esto, la consideración detallada y precisa de los impactos sobre los precios del suelo es vital para aumentar la efectividad de los tributos, para amortiguar efectos colaterales indeseables y para identificar de manera precisa el perfil de los agentes involucrados.

Bibliografía

Abramo, Pedro (1997). *Marché et ordre urbain: du chaos à la théorie de la localisation résidentielle. Paris:* L´Harmattan.

Abramo, Pedro (1998). *La ville kaléidoscopique*. Paris: L´Harmattan.

Abramo, Pedro (2001). La teoría económica de la favela. Cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Boletín CF+S* Madrid

Jaramillo, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano (Segunda edición revisada y ampliada). Bogotá:* UNIANDES.

Lipietz, Alain (1974). *Le tribut foncier urbain*. Paris: Maspero.

Topalov, Christian (1974). *Les promoteurs immobiliers. Paris:* Mouton.

Topalov, Christian (1984). *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. Madrid: Siglo XXI.

La Ciudad por Partes
El plan de sector como un instrumento de planificación para periferias complejas. Experiencias recientes en Córdoba, Argentina

Fernando Díaz Terreno[1]

Introducción: reconfiguraciones territoriales en los espacios periurbanos

La denominación actual de la ciudad como "territorio de la dispersión" se origina en la observación de un conjunto de transformaciones macroeconómicas y productivas que impactan en los modos de organización social y su expresión espacial. La comprensión de dichas transformaciones no siempre es directa y, aunque son procesos a escala global, no impactan de la misma manera en distintas sociedades y geografías. Sobre algunas de ellas no contamos, siquiera, con la suficiente perspectiva temporal como para construir el armazón crítico-instrumental, pero en mayor o menor medida existe un consenso en que para el abordaje de dichas condiciones se deben reconocer tres factores: 1) los nuevos patrones de urbanización que dificultan el discernimiento entre la ciudad y su región, planteando una condición de multiescalaridad; 2) la aceleración de las transformaciones espaciales que nos enfrenta cada vez más con escenarios cambiantes o inestables; y 3) un imperativo de concreción que exige pensar en nuevas formas de articulación entre el diagnóstico, el proyecto y la gestión (Font, 2005; Viganó, 2005; Ciccolella y Mignaqui, 2009). En conjunto, se trata de procesos que vienen demandando enfoques supramunicipales, instrumentos más flexibles pero también visiones más estratégicas y focalizadas.

1 Arquitecto. Doctor en Urbanismo. Profesor Titular de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba (FAUD-UNC), Argentina. (fernando.diaz@unc.edu.ar)

El abordaje de estos procesos territoriales aún engrosan la agenda de los temas pendientes en las políticas públicas, en parte debido a que su aparición es relativamente reciente –respecto a los tiempos en que los territorios se configuran– y a que la planificación local no ha sabido elaborar prácticas políticas, culturales y técnicas acordes a ellos.

Asimismo, colaboran también otros factores: la persistencia de cierta ineficacia y esquematismo de las políticas urbanas, amparadas en la reproducción de mecanismos de generación de suelo urbano; la tendencia homogeneizadora distante de las particularidades espaciales; y la excesiva inclinación a suplir políticas y planes con regulaciones normativistas (Reese y Catenazzi, 1998). También, la demora en comprender que tales fenómenos requieren de una observación multiescalar, más territorial que urbana. En tal sentido, es evidente la necesidad de un salto de escala en la interpretación de los fenómenos urbanos en combinación con abordajes más específicos a la hora de encarar el estudio de los procesos de transformación territorial.

Uno de los temas emergentes de aquellos nuevos contextos productivos es la reconfiguración de los territorios periurbanos y su relación con los procesos de metropolización: las nuevas formas que asume lo urbano tienen a las periferias como espacios protagónicos. Estos procesos además toman distancia de la periurbanización y suburbanización clásicas. Ciccolella y Mignaqui (2009) denominan *suburbanización difusa* al fenómeno espacial que se despliega desde la ciudad mayor a su entorno, producida tanto por élites como por sectores pobres o populares, acompañada por una tendencia al policentrismo y la proliferación de "artefactos de la globalización". Garay (citado por Barsky, 2005) los entiende como procesos económicos que se despliegan en los bordes de la ciudad, que desdibujan la antigua dicotomía ciudad-campo y alteran la configuración territorial preexistente en transición a nuevas configuraciones, en base a "la incorporación real o potencial" del suelo rural al suelo urbano. Pareciera que uno de los rasgos que caracteriza a estos espacios es su permanente estado de transformación, una "transición del proceso de urbanización" que produce "la alteración de las condiciones espaciales y temporales de producción, circulación y consumo, derivadas del proceso de cambio tecnológico que caracteriza al nuevo régimen de acumulación y a su modelo productivo dominante" (Ciccolella, 2014, p. 44).

La expresión local

En Córdoba (Argentina) algunos de los aspectos mencionados caracterizan hoy a porciones importantes de los espacios de borde urbano, impactadas por los procesos de metropolización que comienzan a profundizarse en los años 90 con la construcción de la Red de Acceso a Córdoba (RAC) y el consecuente estímulo a la migración poblacional desde la ciudad mayor a los centros urbanos más pequeños de su entorno, en un proceso inverso al históricamente manifestado. Estos fenómenos han acelerado los modos tradicionales de configuración periférica en combinación con procesos territoriales inéditos; así, la periferia típica de nodos industriales y sus entornos barriales reúne en la actualidad un conjunto de elementos y configuraciones diversas que expresan fenómenos y voluntades superpuestas entre sí y yuxtapuestas a la periferia clásica –pocas veces, bajo acciones integrales–, que arman un paisaje cada vez más complejo de infraestructuras, grandes artefactos y fragmentos urbanos de diversa naturaleza. La red vial de borde que sirve a diversas escalas –de lo local a lo macroregional– e instalaciones logísticas, recreativas, comerciales e industriales de nueva generación se mezclan con urbanizaciones de baja densidad, que desplazan los espacios agrícolas del cinturón verde.

Estas urbanizaciones, mayormente residenciales, suelen espacializar la creciente desigualdad y polarización social. Por un lado, son el resultado de mecanismos socioeconómicos que expulsan población de la ciudad consolidada y generan nuevos asentamientos con bajos estándares de urbanización, en donde muchas veces es la propia acción del Estado la que reproduce las desigualdades mediante planes sociales y relocalización de la informalidad sin el acompañamiento adecuado de servicios –incluso en áreas degradadas y ambientalmente en riesgo–. Por otro lado, también bajo la anuencia del Estado proliferan las *urbanizaciones residenciales especiales*, barrios cerrados o abiertos en diversos formatos, bien servidos, que gozan de atributos de calidad paisajística y ambiental (Díaz Terreno y Tamis, 2020).

Estas problemáticas han demorado en ser asumidas integralmente desde los ámbitos públicos de gobierno. Los espacios de borde urbano, sus conflictos pero también sus potencialidades, comienzan a ser vistos con cierta

especificidad a finales de los años 90, en un proceso lento, discontinuo y, a veces, parcial desde ciertos estudios técnicos. Sin embargo, recién entre los años 2016 y 2018 se desarrolló un conjunto de estudios por iniciativa de la Agencia de Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC), institución de funcionamiento autárquico de la municipalidad de la ciudad, que inaugura una modalidad de análisis más particularizada sobre determinadas áreas urbanas que abre la posibilidad de formular instrumentos menos genéricos y más ajustados a problemáticas específicas.

Hacia la formulación de planes de sector

Córdoba carece de una normativa que especifique tipos, jerarquías y alcances del instrumento plan como principal herramienta de planificación, por lo que predomina cierta ambigüedad a la hora de definirlo y aplicarlo. El plan de sector no escapa a esta situación. Siguiendo a Esteban (2011), un plan de sector podría definirse como un instrumento que transforma una ordenación general en una ordenación detallada que se sumará de forma positiva a un planteo más integral de las escalas urbanas y metropolitanas. De Corti (2015) se puede inferir que un plan de sector goza de las mismas propiedades de un plan urbano, salvo la referencia a una escala más acotada. En ese sentido, se trata de un documento que anticipa, sistematiza y perfecciona una serie de actuaciones en el tiempo y en el espacio, y que constituye un conjunto organizado y coherente de políticas urbanas, programas y proyectos establecidos para una porción de territorio, en uno o varios de sus componentes o en su integralidad. Si bien se trata de un instrumento que debe abordar las problemáticas de un territorio específico y, en tal sentido, debe ajustarse a ellas, el plan de sector debería dar respuestas realistas a algunas o varias de las siguientes cuestiones: localización de la población actual y la que se asentará en un futuro previsible; calidad habitacional; disposición de los ámbitos de trabajo, educación y centros de abastecimiento; atributos ambientales y urbanos que se disfrutarán; formas de desplazamiento, entre otras. En definitiva, se trata de cómo el sector ofrecerá a sus habitantes una ampliación de opciones de mayor calidad a las existentes.

Aquellos estudios encargados por la ADEC se centran en tres amplios espacios periurbanos: el Norte, el Este y el Sur (el Oeste se corresponde con una extensa reserva militar) que, pese a compartir problemáticas típicas de áreas de borde, cada uno presenta particularidades.

El estudio "Realidad de la Zona Norte de la ciudad de Córdoba" (ADEC, 2016) cubre una porción del periurbano por fuera de la avenida de circunvalación pero dentro del ejido municipal. Se caracteriza por una combinación de residencia e industria, desplazamiento de la actividad frutihortícola, presencia de grandes infraestructuras como el aeropuerto, en un sector atravesado por corredores dinámicos de desarrollo que establecen la relación entre Córdoba y el sector norte de su área metropolitana y las regiones del norte del país. El objetivo del estudio fue generar las bases conceptuales y técnicas para el ordenamiento territorial de la zona, para lo cual se abordan temas como la periurbanización combinada de residencia e industria y los instrumentos de gestión para reorientar las tendencias del proceso de urbanización. Algunas nociones que atravesaron el estudio son las siguientes: economías de escala, localización y aglomeración; ecología urbana; desarrollo local; y planificación urbana.

La metodología de trabajo giró en torno a un relevamiento exhaustivo de datos demográficos, económicos y sociales; recorridos de reconocimiento espacial; análisis de informes técnicos precedentes; manejo de cartografía histórica y actual, como parte del análisis de los procesos territoriales; abundante producción cartográfica (estructura vial; espacios públicos; usos del suelo reales, servicios, asentamientos irregulares, regulares y planes de vivienda; estructura parcelaria, evolución del fraccionamiento y la edificación, valores de la propiedad, aprovechamiento de la edificabilidad; mapa de riesgos); casuística sobre parques industriales cerrados y a cielo abierto, complementado con antecedentes jurídicos-normativos; formulaciones de escenarios tendenciales, entre otros. También, elaboración de mapas de actores a partir de entrevistas, encuestas, taller participativo y reuniones más puntuales con actores de la zona (industriales y productores e instituciones varias).

El estudio de la zona norte fue el primero en su tipo y concluyó en lineamientos para un plan de sector que estableció un modelo territorial con nuevas áreas de intervención, un conjunto de políticas, programas y

proyectos con una matriz de acciones a cargo de los distintos niveles del Estado y la sociedad civil. Entre sus propuestas destacan: mejoramiento y ampliación de las tramas viales, diferenciando a aquellas de usufructo directo de la actividad industrial de las restantes, más relacionadas con el movimiento comercial y residencial; expansión residencial en espacios ambientalmente aptos para la vivienda, continua a barrios preexistentes a los fines de evitar la aparición de *urbanizaciones en isla*; reconversión de canales de riego como infraestructura de amortiguación y retención de aguas para evitar anegamientos; y, fundamentalmente, la adecuación de patrones industriales para el reordenamiento de la actividad y su compatibilidad con los usos residenciales, a la que suma una batería de instrumentos urbanísticos y factibilidades para la conformación del Parque Industrial y Comercial Abierto a la Comunidad.

El "Estudio de la Zona Este de la ciudad de Córdoba" (ADEC, 2018a) se realizó sobre un área entre la avenida de circunvalación y el límite noreste del ejido municipal, que incluía la mayor parte del cinturón verde, un tramo del sistema del río que atraviesa la ciudad e importantes corredores de movimiento (con industrias, mercado de abasto y urbanizaciones residenciales regulares y no aprobadas) que vinculan la ciudad con el sector metropolitano en dirección este y el resto de la Región Centro (integrada, además de Córdoba, por las provincias de Santa Fe y Entre Ríos). Es un sector que viene experimentando algunos de los procesos más dinámicos y complejos de la urbanización contemporánea: la presión sobre el cinturón verde, tanto por la expansión urbana de Córdoba (en forma de mancha continua o en "islas urbanas"), como por el avance de la frontera agrícola extensiva; una transición conflictiva entre áreas urbanas, suburbanas, periurbanas y rurales; carencia de un límite preciso a la urbanización; conformación de aglomeraciones metropolitanas y la consecuente emergencia de problemas de articulación y gestión; y mixtura de usos urbanos o rurales con situaciones de riesgo ambiental.

Se desarrollaron aspectos tales como: estructura territorial, relaciones metropolitanas (demográficas, migratorias y socioeconómicas); componente social (mapa de actores del cinturón verde: productores hortícolas y pecuarios intensivos; organismos públicos de ferias y mercados, operadores del mercado de abasto); suelo urbano (urbanizaciones, actividades

económicas a nivel barrial, mercado de suelo); producción de suelo urbano y rural (proceso de fraccionamiento de la tierra); usos del suelo, entre otros. El trabajo incluyó una caracterización jurídico-institucional (capacidad territorial del Estado, régimen de la tierra, competencias municipales, ley de usos del suelo metropolitano, ley de bosques nativos, promoción de agrupamientos industriales) y propuestas tales como transferencias de capacidades constructivas, facultades públicas de afectación patrimonial, caminos de sirga, distritos agrarios, entre otras.

Desde lo metodológico se trabajó sobre la base de un relevamiento socio-territorial y recorridos interpretativos *in situ*; recolección de información diversa (de organismos públicos y privados, estadísticas, informes profesionales y académicos, antecedentes, análisis cartográfico, información periodística); entrevistas, mapa de actores, análisis normativo, análisis del mercado inmobiliario y síntesis FODA. Se formularon el escenario tendencial y el modelo deseado y, puesto que gran parte de la problemática se centraba en el cinturón verde, se recurrió a una amplia casuística de planificación de áreas productivas urbanas y las figuras legales para su concreción.

Finalmente, se propusieron los lineamientos para el plan de desarrollo sustentable para el sector este (que incluye plan de manejo del sector; instrumentos normativos y lineamientos de gestión), cuyos objetivos principales fueron reconstituir el cinturón verde, consolidar los tejidos barriales existentes, ordenar el desarrollo industrial y contener la expansión urbana y la agricultura extensiva. Se formularon dos proyectos: el Corredor verde metropolitano y el Parque agrario del este de Córdoba. Este trabajo pone de relieve problemáticas acuciantes en las que la complejización del territorio se expresa en una diversidad de nuevas configuraciones urbano-territoriales en el contexto cordobés: aglomeración suburbana sobre corredores de movilidad; aglomeraciones conurbadas de carácter suburbano; corredores periurbanos con posibilidades de crecimiento; barrios aislados en territorio rural; zonas rururbanas integradas por residencia con modalidades de vida urbana en paisaje rural; grandes equipamientos e infraestructuras metropolitanas; áreas industriales, entre otras.

El "Estudio de la zona sur de la ciudad de Córdoba" (ADEC, 2018b) se corresponde con un área comprendida entre la avenida de circunvalación

y el límite sur de la ciudad, caracterizada como una zona industrial y de servicios de alcance regional, en combinación con usos productivos frutihortícolas en franco retiro. El área presenta conflictos socio-ambientales de envergadura (basurales; escurrimiento superficial; plantas de tratamiento; concentración de población con NBI; ocupación de áreas anegables; déficits de infraestructura, equipamientos, espacios verdes y transporte público e importante segregación social entre subsectores). En términos funcionales, se verifica cierta discontinuidad en las trazas de alcance regional y urbano (pese a que presenta una vocación para el desarrollo de grandes superficies comerciales, industriales y de servicios) y fragmentación física creciente con patrones dominantes contrapuestos. La aparición en las últimas décadas de barrios cerrados ha generado algunas ventajas ligadas a una mayor oferta de servicios, pero también desventajas respecto de los modos de ocupación, que lejos de integrar fortalecen las barreras socio-económicas. El estudio propone dos categorías de proyectos: a) proyectos estratégicos (nuevos polígonos industriales, desarrollo de la agricultura urbana, recuperación del ferrocarril como medio de transporte, nuevas centralidades urbanas, parque forestal de transición urbano-rural, puesta en valor del espacio público, nuevos equipamientos sociales, parques urbanos, entre otros); y b) proyectos operativos (infraestructura de servicios básicos, tratamiento de residuos urbanos industriales, programas de abordaje de la pobreza urbana). Además, el estudio propone un conjunto de recomendaciones para ordenar el crecimiento urbano (complementación intermunicipal, revisión de la distribución de las actividades económicas, revisión del uso del suelo, aplicación de nueva legislación y nuevos instrumentos de gestión operacional) y destaca las oportunidades que el sector brinda relacionadas con su historia y su patrimonio arquitectónico y territorial (infraestructura ferroviaria instalada, caminos rurales, canales de riego, sobrevivencia de porciones de cinturón verde, entre otros).

Así, frente a las configuraciones urbanas que definen la periferia de la ciudad de Córdoba –actualmente caracterizadas por la fragmentación en forma de mosaico, donde pobreza y riqueza urbana se yuxtaponen, y donde conviven industria, residencia e infraestructuras, procesos de expansión urbana de baja densidad y reconversión productiva en el territorio rural, en algunos casos agravando y en otros produciendo situaciones de riesgo

ambiental–, consideramos que la implementación de estos planes de sector representan una posibilidad inédita de abordar problemáticas concretas, bajo una noción de ciudad que admite ciertos niveles de autonomía de sus partes, pero que no debe perder la integralidad con las escalas territoriales.

Bibliografía

ADEC (2016). *Estudio Nº 1: Realidad de la Zona Norte de la ciudad de Córdoba*. https://www.adec.org.ar/home/publicaciones

ADEC (2018a). *Estudio Nº 3: Estudio de la Zona Este de la ciudad de Córdoba*. https://www.adec.org.ar/home/publicaciones

ADEC (2018b). *Estudio Nº 4: Estudio de la Zona Sur de la ciudad de Córdoba*. https://www.adec.org.ar/home/publicaciones

Barsky, Andrés (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 9. https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/64121.

Ciccolella, Pablo y Mignaqui, Ileana (2009). Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumento para repensar el desarrollo urbano. En Héctor Poggiese y Tamara Cohen Egler (comps.), *Otro desarrollo. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*, (pp. 35-50). Buenos Aires: CLACSO.

Ciccolella, Pablo (2014). Reestructuración económica, transformaciones territoriales y metropolitanas. En Pablo Ciccolella (comp.), *Metrópolis latinoamericanas. Más allá de la globalización*, (pp. 17-52). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Corti, Marcelo (2015. *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Díaz Terreno, Fernando y Tamis, Josefina (2020). Recurrencias e innovaciones en abordajes e instrumentos. Análisis de estudios técnicos sobre crecimiento urbano y periurbanización en el caso de Córdoba, 2002-2017. En Martínez, Mónica Susana (comp.), VIII Jornadas de Investigación y II Jornadas de Investigación de Becarios y Doctorandos

Encuentro y Reflexión: investigación + transferencia + desarrollo, (pp. 542-554). FAUD-UNC.

Esteban, Juli (2011). *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*. Barcelona: UPC.

Font, Antonio (2005). Problemas urbanos y paradigmas disciplinares en los territorios de la urbanística actual. En Antonio Font, Miquel Corominas y Joaquín Sabaté (eds.) *Los territorios del urbanista*, 9-19. Barcelona: UPC.

Reese, Eduardo y Catenazzi, Andrea (1998). Desarrollo local en áreas metropolitanas. La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. *UNG - Cuadernos de posgrado: módulo 3*.

Viganó, Paola (2005). El territorio del urbanista. En Antonio Font, Miquel Corominas y Joaquín Sabaté (eds.) *Los territorios del urbanista*, 71-76. Barcelona: UPC.

Pensar la infraestructura urbana en América Latina[1]

Pedro Pírez[2]

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 familiar[3]. 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, remuneradas[4]. 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. Tienden 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* (autoproducción). 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 maternales, 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-porciento-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/

Producción social del hábitat en América Latina

Enrique Ortiz[1]

Ante todo, es necesario reconocer el enorme esfuerzo y creatividad social que han dado origen a la vivienda popular en América Latina y otras regiones del mundo. Barrios autoproducidos por familias de bajo y muy bajo ingreso que hoy cubren la mayor parte del territorio de nuestras ciudades. Más de dos terceras partes de la Ciudad de México y su área metropolitana, y cifras semejantes, e incluso mayores, desde la frontera de México con Estados Unidos y la región Caribe hasta la Patagonia.

Esfuerzo que, sin políticas de acceso al suelo, asesoría, financiamiento y apoyos efectivos, llevó a la proliferación de barrios informales, a su descalificación como causantes del caos urbano e incluso a su criminalización y erradicación forzada. Antes que reconocer y dar apoyo a este enorme esfuerzo y logros sociales, la imposición del neoliberalismo a finales de los años 80 vino a impactar aún más en la desigualdad, el deterioro ambiental y en la estructura y expansión irracional de las ciudades latinoamericanas, enfatizando la imagen dual y segregada que hoy las caracteriza.

La desregulación impulsada por el Consenso de Washington, que redujo los controles y el papel de los organismos públicos que intervienen en la planeación y en diversas tareas del desarrollo urbano, impactó en la privatización de todos los insumos y procesos productivos del hábitat; en la consecuente subordinación de los derechos sociales a los intereses y derechos mercantiles del capital inmobiliario y del financiero internacional; en la fragmentación de las políticas públicas y la focalización de los apoyos estatales; en el deterioro planificado de los salarios y de su capacidad ad-

1 Fundador de la Coalición Internacional por el Hábitat.

quisitiva; y en la cancelación de estímulos estatales a los enormes esfuerzos de los sectores populares por acceder a un lugar adecuado donde vivir y auto producir su vivienda, imponiendo nuevos y graves obstáculos a los habitantes sin tierra y a la consolidación de barrios precarios en proceso.

Al convertir en mercancía disputable el suelo, el agua, el aire y los bienes comunes que proporciona la naturaleza para hacer posible la vida, nuestra civilización avanza con paso acelerado hacia el precipicio. Dos factores, la enorme y creciente desigualdad social y la depredación sin freno de los ecosistemas, lo evidencian y nos convocan a impulsar un cambio profundo que nos conduzca a actuar en armonía con los ritmos que la naturaleza nos impone para la preservación y el pleno disfrute de la vida.

Ante estas tendencias, impactos y retos son muchos los colectivos que se plantean, tanto a nivel local, nacional o internacional, la necesidad urgente de poner en marcha experiencias transformadoras capaces de cimentar nuevos caminos. En el campo del hábitat diversas redes, coaliciones, movimientos sociales y foros permanentes, promueven y trabajan en nuestra región cuatro temas interdependientes que buscan avanzar en esta perspectiva.

a. Los derechos humanos vinculados a los procesos de habitar.
b. La producción social de la vivienda y el hábitat (PSVH).
c. El derecho a la ciudad y su gestión democrática.

Hoy, ante las presiones y prácticas violentas que despojan a las comunidades indígenas y campesinas de sus territorios y la expulsión de población urbana vulnerable y en pobreza de zonas sujetas a la especulación inmobiliaria, se actúa en:

d. La defensa de los territorios y contra los desalojos y desplazamientos forzados.

Sin dejar de lado la interdependencia de estos temas y la necesidad de actuar desde una perspectiva integral y sistémica al abordarlos, nos enfocaremos en este texto a la definición, alcance y desafíos que enfrenta la producción social en los momentos críticos por los que atraviesa nuestro mundo.

¿Qué es la Producción Social de la Vivienda y el Hábitat?

Bajo este concepto se incluyen todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el *control* de autoproductores y otros agentes sociales que operan *sin fines de lucro*. Los procesos de producción social se dan tanto en el ámbito rural como en el urbano y pueden tener origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en emprendimientos sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda o en organismos civiles que atienden emergencias y a grupos vulnerables.

Diversas modalidades caracterizan a esta forma de producción, desde la autoproducción individual espontánea de vivienda, que caracteriza los asentamientos y barrios "informales", hasta la autogestiva, fruto de procesos comunitarios que responden a un alto nivel de organización y responsabilidad social. La producción social de la vivienda y el hábitat abre múltiples opciones que van desde el mejoramiento ampliación y consolidación de viviendas en proceso; la edificación de nuevas viviendas, progresivas o terminadas; el mejoramiento barrial y de los asentamientos rurales y la producción y gestión de grandes conjuntos urbanos y de comunidades rurales. También ha cumplido un papel relevante en la reconstrucción en casos de desastre y en la recuperación de viviendas en deterioro.

Es importante evitar confusiones en el uso de términos relacionados con esta forma de producción, situación que se ha prestado a operar programas en favor de intereses mercantiles y para mantener en la marginalidad y bajo perfil a la PSVH:

- *Producción social*, es el concepto general que define esta forma de producción, al colocar al habitante como sujeto en la conducción de sus procesos habitacionales.
- La *autoproducción* conlleva propósitos autogestionarios y autonómicos y caracteriza a la mayor parte de las acciones de producción social, salvo en el caso de aquellas que se realizan también sin fines de lucro por organizaciones civiles, en apoyo de damnificados o de personas impedidas, por razones de discapacidad o de pobreza extrema, de participar

activamente en la producción, mejoramiento o reconstrucción de sus condiciones habitacionales.

- La *autoconstrucción* se refiere a la participación del habitante en la edificación de su vivienda, siendo ésta una de las fases que conforman el proceso productivo habitacional: integración y formación de los participantes, planeación, *construcción*, distribución y uso. La autoconstrucción puede formar parte de un proceso de autoproducción cuando una familia o un grupo deciden participar activamente en la edificación de su propia vivienda o del conjunto habitacional del que forman parte. Existe también autoconstrucción obligada en proyectos promovidos por entidades públicas o por empresas privadas lo que, de ninguna manera responde a la lógica de la producción social.

Se trata de una forma de producción diferente a la de mercado. La aplicación de los mismos criterios e instrumentos, requisitos y procedimientos la hace ineficiente, farragosa y conflictiva en su gestión y manejo institucional.

Origen y alcances del concepto

La conceptualización de esta forma de producción parte de experiencias que se han venido realizando en diversos países latinoamericanos desde los años 60, en los que surgen los primeros organismos civiles y movimientos sociales interesados en enfrentar los problemas habitacionales de grandes y crecientes sectores sociales. A más de 50 años de haberse constituido, destacan las experiencias de organizaciones pioneras que desde su creación plantearon la necesidad de abrir cauce a procesos transformadores que pusieran al habitante como sujeto activo y decisorio en los proyectos que desde entonces vienen desarrollando.

En su texto fundacional, COPEVI (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento), una de ellas, planteaba en 1965 que "no basta profundizar en los aspectos financieros y técnicos del problema", sino que es necesario "promover la acción popular del propio afectado como primer interesado". Y agregaba que "dicha acción organizada imprime en el hombre el verdadero sentido de la responsabilidad, como sujeto fundamental en la crea-

ción de un mundo nuevo". Frase esta última que toma profunda vigencia ante el panorama crítico que hoy se vive.

Las primeras experiencias que realizamos en esos años nos fueron conduciendo a considerar el papel del poblador como sujeto consciente, responsable y activo en la conducción de sus procesos de producción, consolidación y mejoramiento de su hábitat. También a establecer nuestro papel como aliados estratégicos de una lucha transformadora compartida, lejos del concepto asistencialista y del papel asignado a las organizaciones no gubernamentales, promovidas entonces por las agencias multilaterales y por la Alianza para el Progreso.

A partir de estos planteamientos y de muy diversas experiencias realizadas, tanto en zonas indígenas, campesinas, urbanas en deterioro y en las sujetas a la enorme presión social que impulsó la expansión periférica de nuestras ciudades, fuimos concibiendo y consolidando el concepto de *producción social de vivienda*, basado en una lógica radicalmente distinta a la mercantil, tanto en sus objetivos, tiempos y procesos. En tanto que ésta se limita a ver la vivienda como objeto (pisos y techos), como máquina de habitar, como producto industrial masivo y como mercancía, la producción social parte de concebir la vivienda como proceso, satisfactor y bien social que prioriza el valor de uso sobre el de cambio; como acto de habitar que implica una relación cultural e incluso afectiva con los lugares, sin responder a normas cerradas ni a prototipos y espacios prefigurados; producto vivo que se adapta a la vida cambiante de quien la habita.

Esta aproximación ha sido relevante para el manejo interdisciplinario y simultáneo de una realidad crecientemente compleja, constatación que nos llevó en América Latina a superar el concepto sectorial de producción social de vivienda y a impulsar acciones integrales e integradas de *producción y gestión social del hábitat*.

La palabra hábitat es confusa y constituye uno de esos términos plásticos que se usan indistintamente según conviene a intereses diversos, pudiendo referirse al medio ambiente en su conjunto, al entorno de la vivienda o incluso, como recientemente fuera traducido en un texto, a las habitaciones (los cuartos) de una vivienda. Sin embargo, toma sentido si consideramos que hábitat es el sustantivo del verbo habitar y que este término se refiere a la interacción dinámica que establecemos, desde nuestra

visión cultural con el lugar que habitamos, ya que maneja la integralidad compleja de nuestra vinculación territorial. Todos nuestros pasos y quehaceres se dan en el territorio, y no es posible seguir separando los procesos sociales de los naturales que caracterizan la diversidad de ecosistemas que constituyen nuestra biósfera. Las culturas humanas en su diversidad toman su riqueza de la relación que establecen las comunidades con el territorio que habitan y éste se diversifica a la vez por la intervención e influencia de quienes desde su visión y prácticas culturales lo ocupan.

La producción social de vivienda y de los espacios habitables, recreativos, productivos y de servicios que la rodean, gracias a la participación activa y organizada de los habitantes desde las primeras fases del proceso habitacional, contribuye a generar en ellos identidad y apego y, en los casos más organizados, a permanecer comprometidos en la gestión comunitaria de sus lugares, desde una perspectiva convivencial, solidaria y abierta. De ahí que, sin responder a los sueños y formas de vida de la comunidad que habita un lugar específico, el hoy llamado desarrollo urbano y sus soluciones masivas de viviendas prototipo en conjuntos urbanos despersonalizados, genere desapego, precarización e incluso abandono.

Los derechos humanos y la participación al más alto nivel, ejes estructurantes de la Producción Social de la Vivienda y el Hábitat

Más que regularse por la oferta y la demanda, la producción social busca basarse en la *universalidad de los derechos humanos*, que obliga al Estado a desarrollar programas para todos los sectores, sin discriminación social, política o económica, dando prioridad, bajo criterios de equidad, a los actores marginados por la misma lógica con la que opera el mercado.

Los 7 principios que definen al derecho a la vivienda adecuada –seguridad de tenencia, disponibilidad de infraestructura y servicios, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación adecuada y adecuación cultural– obligan a atender el tema desde esta perspectiva, a desarrollar normas que garanticen los derechos implicados y orienten con flexibilidad los diferentes procesos que se dan en contextos muy diversos.

Otra de las características inherentes a los derechos humanos, su *interdependencia*, implica una visión integral y sistémica que correlaciona en forma interdependiente el derecho a la vivienda con los demás derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Lleva también a entender que producir vivienda es producir relaciones en las que la convivialidad, la complementariedad y la reciprocidad son un punto clave. Actuar en la diversidad conduce a trabajar al lado de las comunidades en intercambio de saberes y en respeto a sus formas de vida, patrones de poblamiento y a las condicionantes ambientales de los ecosistemas en que se ubican.

Al centrar su forma de operar en la participación activa y responsable de los habitantes, y en particular de las mujeres, abre una nueva perspectiva a la forma de planificar y de vivir el territorio, hoy sujeto al juego de intereses económicos. Es en la vivienda, en el barrio y la comunidad rural donde la participación puede y debe jugar el papel central en la toma de decisiones, el diseño y el control del proceso de producción y de gestión del hábitat, y en la movilización de recursos sociales que le den mayor viabilidad y alcances.

Hacia una concepción integral y sistémica de la PSVH

Todo lo anterior, exige superar la visión lineal y cuantitativa para dar paso a procesos interactivos y capaces de priorizar lo cualitativo y la parte afectiva del ser humano, en armonía con las condiciones ambientales y en apoyo de las economías locales y comunitarias.

Por iniciativa de la Oficina de HIC (Habitat International Coalition) para América Latina, se documentaron 30 casos de producción y gestión social del hábitat que involucran a 35 organizaciones, a más de 60,000 participantes de 12 países de nuestra región y a la COCEAVIS[2] que dan cuenta del potencial transformador de esos planteamientos (HIC-AL, 2017)

Los más avanzados han sido capaces de integrar en círculos virtuosos interdependientes lo sociocultural, lo físico-ambiental y lo económico:

2 Coordinadora Centroamericana Autogestionaria de la Vivienda Solidaria.

- Lo *sociocultural* destaca el papel central de los habitantes, principalmente aquellos organizados en cooperativas y otras formas asociativas que no se limitan a la fase productiva de la vivienda sino a la gestión permanente de su hábitat. Acción que opera desde la esencia misma de sus rasgos, motivaciones, sueños y prácticas culturales para abrirse al mundo, transformarlo y transformarse en interacción con otros actores y experiencias.
- Lo físico ambiental se refiere a su relación con las características y potencialidades del territorio que ocupan, con su clima, su topografía, la consistencia de su suelo, sus riquezas naturales, su accesibilidad y su paisaje. Persigue también el conocimiento y mejoramiento de sus condiciones ambientales y la preservación de su equilibrio ecológico.
- Lo económico busca hacer posible la articulación compleja de estos dos aspectos y garantizar su viabilidad, lo que no se limita a gestionar su financiamiento sino a articular estas tres dinámicas en un proceso único e interdependiente, de forma tal que también sea capaz de fortalecer la economía de los participantes.

No se trata de realizar proyectos desarticulados en cada uno de estos campos, sino de crear círculos virtuosos que los integren y potencien, en forma interactiva e interdependiente, en un mismo proceso transformador.

La PSVH como sistema abierto, flexible y basado en la confianza

Ante todo, debe superarse la visión que identifica la PSVH con la informalidad y el caos urbano y la limita a la autoconstrucción carente de asesoría y otros apoyos. La enorme diversidad de situaciones, procesos y condicionamientos que caracterizan al hábitat popular, y que es preciso enfrentar para hacer efectivo el alto potencial productivo y transformador de la PSVH, recomiendan plantearla como sistema abierto y flexible, en el sentido de ofrecer opciones múltiples en sus programas y posibilidades para que diversos actores intervengan y se asocien.

Esto exige de las instituciones limitar los esquemas normativos a lo estrictamente necesario, tanto para proteger la seguridad y los derechos de

los habitantes como para evitar los impactos negativos en espacios públicos y en los ecosistemas. También requiere priorizar la confianza y evitar el exceso de controles, que generalmente terminan por favorecer la corrupción y el engaño. De ahí que sea necesario generar instrumentos operativos que apoyen a los participantes en la toma de decisiones y en la gestión y manejo tanto de sus propios recursos materiales y organizativos como de los provenientes de las instituciones. Esto implica que de preferencia cuenten con asesoría integral que garantice un acompañamiento técnico y social durante las diversas fases del proceso productivo y de asesorías puntuales en temas financieros administrativos y legales.

La PSVH, como forma de producción diferente a la de mercado y como componente estratégico de las políticas habitacionales

Dadas sus características, su lógica productiva diferente a la de mercado y el impacto potencial que tiene en el mejoramiento del hábitat y en el acceso a vivienda adecuada para los sectores de bajo ingreso, y dado también su alto potencial transformador para construir, tanto en el campo como en la ciudad, espacios incluyentes, seguros y sostenibles en lo social, lo ambiental y lo económico, la PSVH debe considerarse como forma de producción diferente de la de mercado y como componente estratégico de las políticas de vivienda y ordenamiento territorial. Varias de sus características y potencialidades contribuyen con eficacia a superar los graves problemas que hoy enfrentan los procesos populares y pueden, en articulación con otros campos de acción, apoyar cambios que ayuden a enfrentar la profunda crisis civilizatoria por la que atravesamos.

Así, frente a las tendencias al manejo sectorizado y desarticulado de los componentes que inciden en los procesos de habitar, a la imposición de modelos de intervención tecnocrático, a la pasividad y la dependencia que generan las políticas compensatorias de la pobreza, a la homogeneización y el reduccionismo, a la individualización de los problemas y de las soluciones, a la destrucción de los colectivos y a la apropiación y mercantilización del suelo y otros bienes comunes que hoy prevalecen, la PSVH plantea: la

gestión integral del hábitat por y desde la comunidad organizada; la planeación y el diseño participativos; la generación de opciones adecuadas a los lugares y procesos socio-culturales específicos; la inserción informada, productiva y responsable de los pobladores en la determinación y operacionalización de las políticas públicas; el respeto a la diversidad cultural y a las opciones que de ella se derivan; la prevalencia de la organización, la autonomía y los valores de la comunalidad; la apertura hacia formas de tenencia que garanticen la preservación comunitaria del suelo, el agua y otros bienes comunes, así como de vida misma en los lugares que ocupan.

Obstáculos y desafíos a enfrentar

Las profundas diferencias entre ambas formas de producción, exigen no solo el reconocimiento de la PSVH en los textos oficiales, sino la implementación de un sistema de instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, fiscales y de fomento congruentes con su lógica productiva y con las características que la distinguen de la de mercado. También de un amplio programa de motivación y capacitación de los diversos actores que intervienen, tema que debe partir de la toma de conciencia de los pobladores sobre el potencial de esta forma de producción para superar las tendencias excluyentes, patriarcales y de interés meramente económico que operan en su contra, así como para superar la dependencia y subordinación que favorecen al peticionismo y limitan su acción comprometida y responsable.

Operar desde la perspectiva de los derechos humanos, implica que los participantes y los demás actores que intervienen los conozcan y se informen sobre la forma de promover su reconocimiento, su defensa y las acciones responsables y preferentemente organizadas que pueden contribuir a su realización concreta. Este proceso debe ser acompañado de información y de capacitación en temas que coadyuven a una participación efectiva, tanto en la fase de planeación y diseño participativo, como en la de construcción y la que prepara a los participantes para la de uso y convivencia.

Es fundamental que la capacitación no se limite a los habitantes. Recientemente documentamos en la Oficina de HIC para América Latina graves problemas que frenan los alcances y objetivos de la PSVH por

falta de conocimiento de sus características y procesos, tanto por parte de funcionarios públicos que intervienen como de quienes otorgan asesoría en diversos aspectos relacionados al tema. También por la prevalencia de actitudes paternalistas y prepotentes que dificultan reconocer al habitante como sujeto responsable en la conducción de sus procesos habitacionales e impiden aplicar la asesoría desde la perspectiva del intercambio de saberes.

La prevalencia de dinero especulativo y el proceso para convertirlo en un activo financiero, ha encontrado en la compra de suelo e incluso en su despojo un campo fértil que ha llevado a su encarecimiento, con graves impactos en el acceso de los sectores de bajo y hasta de ingreso medio a un lugar adecuado donde edificar su vivienda. De ahí la necesidad de que los Estados y la sociedad organizada y consciente recuperen el control de este bien común, para garantizar su manejo equitativo y para privilegiar su acceso a los procesos integrales de producción social que, además de un lugar adecuado, requieren de espacio para equipamientos productivos, recreativos, educativos y de servicios.

La pandemia ha evidenciado el riesgo de seguir por el mismo camino que incrementa la desigualdad, el cambio climático y la depredación de la naturaleza. Pero también ha abierto conciencias y la esperanza en muchos colectivos de lograr cambios, profundizando las experiencias y planteamientos surgidos en la base social que se vienen ensayando desde hace varias décadas. Destacan entre ellos, la economía social y solidaria y las monedas alternativas en apoyo del intercambio equitativo y de los pequeños productores del campo y la ciudad; las luchas por la sobrevivencia de los pueblos indígenas y campesinos y de sus prácticas ancestrales en la preservación de la vida, que hoy son referente importante en la construcción de la utopía del *buen vivir;* la lucha antipatriarcal por la igualdad, la equidad social y por la economía del cuidado que promueven los movimientos feministas, y la que realizan en favor del respeto a las diferencias y a la inclusión los grupos LGBTTTIQA; los movimientos por la democratización efectiva de nuestra sociedad y por la democracia directa, radical y autonómica que viven y practican las comunidades zapatistas ,y muchas otras experiencias en marcha que abren cauces diversos a un mundo nuevo y posible. Procesos del que también

forman parte los habitantes que, consciente y organizadamente, impulsan las prácticas más avanzadas de producción y gestión social del hábitat, de concreción del derecho a la ciudad y de defensa de los lugares y territorios que habitan.

Bibliografía

HIC-AL (2017). Utopías en Construcción: Experiencias Latinoamericanas de Producción Social del Hábitat www.hic-al.org

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?

María Mercedes Di Virgilio[1] y
Alejandro Lorences[2]

Introducción

La Declaración Universal de Derechos Humanos marcó un hito en la historia de la humanidad y en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana. Traducida a más de 500 idiomas, fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948. Ese mismo día del recién estrenado año 2022, cumplirá 74 años el reconocimiento –en su artículo 25– del derecho a un nivel de vida adecuado, y en ese marco, el derecho a la vivienda. A pesar del lugar fundamental que ocupa este derecho en el sistema jurídico mundial, en las ciudades de América Latina, CEPAL (2022) estima que en promedio uno de cada cinco habitantes reside en asentamientos informales, una cifra que, lejos de disminuir, crecerá en los años de la pospandemia, aumentando el histórico déficit de vivienda que caracteriza la vida en la región. A quienes habitan en condiciones inadecuadas de vivienda se suman las personas que sufren todos los años desalojos forzosos o son amenazadas con desahucios. La cuestión habitacional en la región no parece ofrecer demasiadas respuestas contundentes.

1 Universidad de Buenos Aires, IIGG | CONICET.
2 Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

Si bien desde Hábitat I (1976) los gobiernos han avanzado en el desarrollo de marcos regulatorios y políticas públicas que colaboran en garantizar la función social del suelo, el derecho a la ciudad y la producción de ciudades sostenibles (CEPAL, 2018), su implementación efectiva en la región se ha topado con algunos obstáculos. Entre ellos se destaca,

> La escasa democratización de los procesos de diseño e implementación de marcos legales y políticas públicas, y la existencia de tensiones entre los niveles de gobierno por la disputa de los recursos financieros, y conflictos ligados a las divergencias en la orientación de la acción pública, y el protagonismo de los gobiernos nacionales [por sobre instancias subnacionales] (Becerril Miranda, 2021, p. 39).

A las cuestiones vinculadas a las capacidades institucionales de los Estados y sus limitados recursos para dar respuestas efectivas a un problema de tamaña magnitud, se suma la lógica del modelo de producción y de financiamiento de viviendas. El foco puesto casi exclusivamente en la vivienda en propiedad, sumado a la rápida urbanización y al crecimiento de asentamientos informales, resultaron en enormes limitaciones para el acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos.

En este marco, desde inicios de la década de 2000, se ha impulsado de manera incipiente en la región el desarrollo de políticas alternativas al modelo de producción y comercialización de la "casa propia": entre ellas se destaca la producción social del hábitat (en adelante, PSH) (Rodríguez, 2009). Vale la pena repasar entonces qué es la producción social de hábitat y cuáles son las iniciativas que han marcado el derrotero de la región. Aquí, nos detenemos especialmente en la experiencia del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV) implementado –bajo diferentes denominaciones– en la Ciudad de Buenos Aires desde inicios del nuevo siglo. Con base en estos antecedentes, reflexionamos sobre si la PSH puede constituir (o no) una alternativa para dar respuesta a las necesidades de vivienda de los sectores de menores ingresos en la región y, de ser así, cuáles son los caminos posibles.

Se trata de un estudio que se apoya en los resultados de investigaciones previas, especialmente aquellas codirigidas juntamente con la Dra. María

Carla Rodríguez[3] y en los hallazgos de la tesis de maestría de Alejandro Lorences (2021) –bajo la dirección de la Dra. Di Virgilio–. Asimismo, recupera una sintética revisión bibliográfica de trabajos publicados en revistas nacionales e internacionales y en libros del área de las políticas públicas y del urbanismo, buscando componer un panorama acerca de la producción social del hábitat y sus fundamentos.

Hacia una definición revisitada de la PSH[4]

La producción social del hábitat es una de las modalidades comprendidas en el conjunto de las experiencias de autoproducción de la vivienda y el hábitat llevadas adelante por los sectores de menores ingresos para dar respuesta a sus necesidades habitacionales. En este marco, la PSH se define como un *sistema de producción social* que actúa *sin fines de lucro, bajo el control de una organización de base territorial y/o una organización profesional no gubernamental*, que produce viviendas –en diferentes escalas y tipologías–, que adjudica a demandantes –generalmente se trata de grupos de ingresos bajos, pero con alguna capacidad de ahorro– que participan activamente en las diferentes fases del proceso habitacional (Ortíz, 2002). En todos los casos, los *procesos son concebidos y desarrollados de manera planificada, dirigidos y controlados por el colectivo demandante*[5].

3 2010/2012 Proyecto S097 "Producción social del hábitat y políticas habitacionales en las principales ciudades del Cono Sur (Área Metropolitana de Buenos Aires, Gran Santiago y Montevideo)". Programa de subsidios UBACyT. Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Directora: María Mercedes Di Virgilio-Codirectora: María Carla Rodríguez.

2008/2010 Proyecto S431 "Políticas públicas y producción social del hábitat en principales áreas metropolitanas de Argentina". Programa de subsidios UBACyT. Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Directora: María Carla Rodríguez-Codirectora: María Mercedes Di Virgilio.

2004/2007 Proyecto S032: "Producción Social del Hábitat en ciudades argentinas (AMBA, Córdoba y Mendoza)". Programa de subsidios UBACyT. Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Directora: María Carla Rodrígue-Codirectora: María Mercedes Di Virgilio.

4 Este acápite recupera y actualiza cuestiones desarrolladas en Rodríguez, Di Virgilio *et al*. (2007) y Di Virgilio y Rodríguez (2013).

5 En la PSH, el demandante no es una unidad doméstica sino un colectivo. El mismo puede alcanzar diferentes grados de autonomía y, por ende, de radicalidad en la experiencia organizativa

La noción de PSH no es un concepto acuñado originalmente en el contexto de la reflexión académica. Se trata de una noción forjada en la práctica política de organizaciones no gubernamentales, movimientos y organizaciones sociales de base, activistas de derechos humanos y grupos académicos de diversos países de la región que, a partir del proceso desatado por la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT I), se nuclearon en torno al hábitat popular y la defensa de su derecho. En ese marco, confluyeron y dieron forma a la Coalición Internacional para el Hábitat-América Latina (en adelante, HIC-AL). Durante el proceso preparatorio de HABITAT II, y en respuesta a la implementación de políticas habitacionales de corte neoliberal en la región, en la Coalición se intensificaron esfuerzos de conceptualización y debate sobre la producción social del hábitat. Con base en las experiencias que sus diversos miembros venían transitando en el continente a lo largo de casi 40 años, durante la Primera Asamblea Mundial de Pobladores organizada por HIC en México, delegados de movimientos y organizaciones sociales definieron a la PSH como una de sus estrategias clave en la resistencia a las políticas neoliberales. Aun reconociendo las inconmensurables asimetrías de poder existentes, el enfoque apuntaba a revalorizar, sistematizar, sostener y fortalecer las propias capacidades de los sectores populares y sus organizaciones, como punto de partida de la transformación de sus condiciones cotidianas de vida y en función del fortalecimiento de la soberanía popular.

La revisión crítica de las experiencias desarrolladas en la región reconoció varios hitos. Entre ellos, la experiencia de la Cooperativa Palo Alto desarrollada en México a inicios de la década de 1970, que fuera referente para el diseño de varios instrumentos y programas como el FONHAPO (Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares). Dichos instrumentos fueron aplicados en la reconstrucción de la ciudad central a raíz de los sismos de 1985 y hacia fines de los noventa en el marco de un Programa de Mejoramiento de Barrios de la Ciudad de México. Asimismo, la expe-

(véase Di Virgilio, 2021). Por ejemplo, el colectivo puede haber preexistir o no a la implementación de políticas públicas orientadas a la promoción de la PSH, el colectivo puede ser o no el propietario final de las viviendas producidas o bien el proceso de producción puede haber sido llevado adelante enteramente por el colectivo o sólo puede haber sido supervisado por éste, entre otras opciones.

riencia de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Con base en cuatro experiencias piloto que contaban con apoyo del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), entre ellas la paradigmática Isla Mala, el movimiento cooperativo uruguayo dio lugar a una ley nacional de vivienda que desarrolló financiación para las cooperativas, privilegiando el sistema de usuarios y la ejecución autogestionaria con aplicación de ayuda mutua.

Ambas fueron base de inspiración para el desarrollo de otras experiencias más recientes, por ejemplo, la desarrollada en Sao Paulo, Brasil a partir del año 1989, con la llegada del Partido de los Trabajadores al gobierno de la Prefectura. En ese contexto, una de las primeras propuestas en relación con la cuestión del hábitat popular fue el diseño y puesta en marcha del Programa de Autogestión de 10.000 "mutirones" (del portugués *mutirao*, esfuerzo). En la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, a partir especialmente de la experiencia del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos y la producción autogestionaria de vivienda, se generó un proceso de movilización de los colectivos que dio por resultado Programa de Autogestión de Vivienda (reglamentado en la Ciudad por la Ley Nº341/00 y su modificatoria Ley Nº964/02) que favoreció la conformación de más de 150 cooperativas de autogestión. Otras experiencias se replican actualmente en Bolivia, Paraguay, Perú y Centroamérica.

A inicios de la década del 2000, HIC-Al convocó a la organización de un registro de casos que permitió conocer el estado y características que guardaban las experiencias de PSH en la región. Relata Enrique Ortíz al respecto:

> La sistematización y análisis que realizamos en esa ocasión Carla Rodríguez y yo de los 42 casos presentados por organizaciones latinoamericanas, mostró el amplio abanico de actores involucrados y temas abordados en la mayor parte de las experiencias, lo que nos mostró la necesidad y la capacidad de los actores sociales para enfrentarse a la complejidad implicada en los procesos del hábitat humano.
> También nos mostró las dificultades y obstáculos que enfrentan, principalmente aquellos que se proponen incidir en las políticas públicas para abrir caminos nuevos y transformadores y, lo que es más grave para estos procesos, las debilidades y dificultades que enfrentan los actores

> sociales en la construcción de una nueva cultura y de mecanismos de gestión capaces de garantizar la continuidad y la profundización de sus luchas en una perspectiva transformadora y de largo aliento (En Producción social del hábitat, s.f.).

Asimismo, el balance permitió advertir que la PSH involucraba en esos años procesos muy variados en cuestiones relativas a la autoconstrucción y a la autoproducción organizada, al acceso al crédito, a las modalidades de tenencia, al proceso organizativo, al papel del Estado, etc. A pesar de su diversidad, todas ellas dejaban sentados los cimientos de la PSH: (i) organizarse en torno a la concepción de la vivienda como un derecho humano, (ii) como un proceso, y (iii) como una expresión del acto mismo de habitar (Ortiz y Zárate, 2005).

Una nueva sistematización promovida por la Coalición se publicó recientemente (HIC-AL/Grupo de trabajo de PSH, 2017). En ellas se pueden rastrear los consensos más recientes en torno a las experiencias y, con ellos, complementar los contenidos del concepto. La primera cuestión que sobresale es la implementación de diversas *formas de tenencia social de la tierra y la vivienda* que les aseguran a los colectivos el control social sobre sus conjuntos habitacionales, sus barrios y territorios. Entre ellas se destacan la modalidad del fideicomiso y la figura del comodato. A través de ellas las personas adquieren derechos de uso y goce sobre los inmuebles, mas no derechos de cambio en el mercado inmobiliario. Asimismo, refuerza la participación de *sus habitantes –con diferentes intensidades– en las distintas etapas del proceso de producción de la vivienda*. Cuando la experiencia participativa se profundiza, prosperan iniciativas barriales diversas que desbordan los límites del colectivo (bibliotecas y huertas comunitarias, escuelas autogestionadas, campeonatos deportivos) y proyectos de economía social. Otro rasgo que surge de las experiencias es la *articulación de los colectivos con diversos actores sociales, académicos y estatales*. Algunas de estas articulaciones se dan en el marco de *políticas públicas que impulsan la PSH*, poniendo en evidencia que tales iniciativas logran ampliar y profundizar el alcance y la escala de los proyectos colectivos. A pesar de los avances, el relevamiento pone de manifiesto también, la necesidad de impulsar el desarrollo de marcos normativos que regulen y avalen a los productores sociales de vivienda

y que reconozca estrategias de tenencia colectiva del suelo y/o la vivienda garantizando la seguridad jurídica de los emprendimientos.

Finalmente, vale enfatizar que la PSH *se inspira en las capacidades autogestivas* que muestra la urbanización popular. La autogestión en tanto modalidad de la PSH se distingue por estar inscrita de manera explícita en *una perspectiva política de transformación de las relaciones de poder*, independientemente del grado de alcance de esa meta. La autogestión no implica una relación paralela o ajena de los colectivos con el Estado, sino más bien un *compromiso con procesos de transformación de la institucionalidad pública*. En tal sentido, las propuestas autogestionarias, al transferir capacidades a los colectivos ejecutores y, en particular, al promover su participación en definiciones de política pública, tienden a impulsar procesos de desburocratización de determinadas estructuras institucionales estatales. De este modo, a través de la autogestión y del desarrollo de capacidades cooperativas, recuperando los postulados de Lefebvre (1968), la PSH promueve "una producción no alienada de ciudad […] en donde la diferencia entre productor y usuario desaparece en favor de un habitante que controla el proceso de producción de su propio espacio de vida" (López Casado, 2020, p. 714).

Los orígenes del Programa de Autogestión de la Vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

A comienzos del año 2002, Argentina se encuentra sumida en una profunda crisis económica, social y política sin paralelo. A partir de 1998, la economía entra en una fase recesiva que se extiende por tres años. Hacia finales de la década, la situación social de la Argentina presenta ya un cuadro de profunda gravedad: en el Gran Buenos Aires –el aglomerado urbano más grande del país– el desempleo trepa en octubre de 1999 al 14.4 % y la pobreza afecta al 18,9 % de los hogares. Era ya evidente que la liberalización de los mercados y el crecimiento económico que acompañó a la década de los años noventa no se expresaban en una mejor distribución de la riqueza ni en una disminución de los índices de pobreza (Clichevsky, 2002).

En diciembre de 1999 asume el gobierno Fernando de la Rúa, acompañado por Carlos Álvarez, una fórmula presidencial surgida de la alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frente para un País Solidario (FREPASO). Durante los dos años que dura el gobierno de De la Rúa, y después de tres años de recesión ininterrumpida, la crisis económica y financiera se profundiza en el año 2001. En el transcurso de dicho año, se hacen intentos infructuosos para reactivar el crecimiento. Las medidas orientadas a frenar el amplio retiro de los depósitos (el "corralito") restringieron la circulación de dinero efectivo, provocando una contracción importante en el consumo y en la actividad económica y generaron gran descontento popular. El proceso culmina con la renuncia del presidente De la Rúa en diciembre de 2001, después de dos días de protestas en las calles de las principales ciudades del país, saqueos en los supermercados del Gran Buenos Aires y la muerte de veinte personas durante las manifestaciones populares en contra del gobierno. Se produce entonces, una sucesión de presidentes designados que culmina el 2 de enero de 2002 con el nombramiento del Dr. Eduardo Duhalde, senador por la Provincia de Buenos Aires, como presidente.

El nuevo gobierno enfrenta una situación crítica. El derrumbe del Plan de Convertibilidad, la inmovilidad de los depósitos bancarios, el *default* en la deuda externa, altas tasas de inflación, la contracción de la actividad económica y la devaluación del tipo de cambio, acarrean severas consecuencias para los sectores medios y los de menores ingresos. La ruptura del Plan de Convertibilidad significa que el ajuste en el mercado laboral opera más a través de los sueldos que por un aumento en el desempleo. La inflación reduce los salarios reales sustancialmente y, a diferencia de recesiones anteriores, el desempleo afecta en gran medida al sector formal, con un aumento del empleo en el sector informal.

La economía declina profundamente. Con una marcada depreciación del peso desde su flotación y una política monetaria aún poco definida, Argentina experimenta una significativa inflación por primera vez desde 1991. La caída de la actividad económica y la depreciación de la moneda agravan severamente las ya difíciles condiciones sociales del país. Los niveles de desempleo, que eran muy elevados (18.3 % en octubre de 2001), saltan al 21,5 por ciento según datos de mayo de 2002. Además,

la destrucción de puestos de trabajo es importante (particularmente en relación con los empleos no calificados). Durante el primer trimestre de 2002, la industria de la construcción (que es clave para la mano de obra no calificada) cae el 25 por ciento con respecto al último trimestre de 2001 (42 % en comparación con el primer trimestre de 2001). También la pobreza está en aumento. Las estimaciones oficiales para 28 centros urbanos indican que aumentó del 38,3 % en octubre de 2001 a 53 % en mayo de 2002. Este contexto extremadamente negativo también ha tenido un fuerte impacto sobre los sectores de la salud y la educación, en los que existe una creciente evidencia de deterioro en la provisión de servicios. El efecto combinado de todos estos factores produce una situación social crecientemente conflictiva en la cual los programas sociales existentes no proporcionaban una red de seguridad adecuada (Fiszbein, Giovagnoli y Adúriz, 2002).

En este marco, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, IVC) desarrolla un conjunto de acciones orientadas a dar respuesta a las situaciones críticas. Muchas de estas acciones, en particular aquellas que prevén la participación de organizaciones sociales en el proceso de acceso al hábitat, continúan líneas de trabajo existentes, iniciadas durante el segundo quinquenio de la década de 1990.

Este es el caso de la operatoria de financiación directa a la demanda que, desde el año 1996, la Comisión Municipal de la Vivienda (actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad) desarrollaba, con diferentes modalidades, en el barrio de La Boca. Dichas iniciativas otorgaban créditos individuales a las familias en situación de emergencia habitacional y de bajos ingresos, para adquirir en forma mancomunada inmuebles en el mercado con destino a uso habitacional. A fines de 1996, culminaba la sucesión de un propietario privado que poseía numerosos inmuebles del barrio. Este evento se superpuso con una "ola" de juicios de desalojo en inmuebles de propiedad privada y la nueva coyuntura de "emergencia" favoreció la constitución de la Asamblea de Desalojados de La Boca, que inicia un proceso reivindicativo en reclamo de soluciones habitacionales para las familias afectadas por los desalojos o con problemas de vivienda. En este marco, las organizaciones comunitarias que se nuclean en la Asamblea de Desalojados impulsan la organización de vecinos en riesgo para la compra de algunos

inmuebles, a través de la negociación directa con los propietarios privados. En algunos casos, donde la negociación directa no fue posible, los vecinos organizados en forma mancomunada adquirieron otros viejos inmuebles de propiedad privada que se encontraban en venta en el barrio. A través de este mecanismo se han comprado más de cien edificios tratando directamente con los propietarios.

Esta operatoria estuvo vigente entre 1997 y el año 2000. Durante ese periodo, con base en las experiencias implementadas sumadas a las de las cooperativas de autogestión desarrolladas por el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (en adelante, MOI), las organizaciones sociales identificaron un conjunto de limitaciones y propusieron a la Legislatura porteña la instalación de una Mesa de Concertación para desarrollar una normativa superadora. Esta instancia de concertación reunió a las organizaciones, a las comisiones de trabajo del Poder Legislativo comunal y a instancias del Poder Ejecutivo local (entre ellas, Comisión Municipal de la Vivienda, Promoción Social, Procuración y Escribanía General, Hacienda). Este proceso de negociaciones culminó con la sanción de la ley 341, en diciembre de 2000. Con este instrumento, que estuvo en vigencia hasta el año 2002, se realizaron compras de predios, mayormente por grupos cooperativos organizados. La ley 341/00 marcó la confluencia entre propuestas colectivas materializadas en experiencias puntuales de regularización dominial (Cooperativa ExPadelai, Perú, La Unión, E. Lobos, entre otras) con operatorias generadas en el marco de emergencia habitacional. El aspecto más significativo es que por primera vez en la Ciudad de Buenos Aires, las organizaciones sociales se constituyen en un actor central de las políticas de hábitat (Rodríguez, 2002).

Esta línea de trabajo es asumida por el Programa de Autogestión para la Vivienda (en adelante, PAV) que, desde su concepción, se define como una política pública destinada a la reducción progresiva del déficit habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El mismo recupera las luchas desplegadas por diversos colectivos en situación de emergencia socio residencial que adoptaron la autogestión como estrategia para el acceso a la vivienda en el contexto económico, social y político previo a la crisis de 2001.

Lineamientos del Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV)

La ley 341 estableció bajo la órbita del IVC la instrumentación de políticas de acceso a la vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporados en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria. Este mandato es recogido en los lineamientos del PAV[6].

Es el reconocimiento de destinatarios incorporados en procesos de organización colectiva la llave que permite la operatoria del PAV. La normativa contempla un Padrón de Organizaciones Solicitantes de Crédito. A los efectos de su empadronamiento, las organizaciones deben contar con personería jurídica y adjuntar a su solicitud copia del acta constitutiva y estatutos y copia certificada del acta de designación de autoridades. Posteriormente, en la instancia de solicitud formal de crédito, entre otra documentación, las organizaciones deben acreditar la cantidad y composición de las familias involucradas con los datos personales (incluido el domicilio real de cada una), el domicilio constituido de la organización y la contratación de los equipos profesionales y/o técnicos interdisciplinarios correspondientes, integrados por profesionales y/o técnicos del área social, contable, jurídica, de la construcción y de cualquier otra área que sea necesaria a los fines del cumplimiento de la ley 341. Una vez seleccionadas, las organizaciones pasan a integrar el Padrón de Beneficiarios, en donde deben individualizarse los hogares considerados como prioritarios por la normativa.

6 Los créditos contemplados en la ley 341 están destinados a financiar total o parcialmente la compra o construcción de vivienda económica unifamiliar o multifamiliar, obras destinadas a ampliación o refacción, y la compra de edificios y obras destinadas a su rehabilitación. En todos los casos, el financiamiento debe garantizarse con escritura hipotecaria a favor del IVC.

Cabe señalar que la ley sufrió desde su sanción sucesivas aclaraciones, modificaciones y ampliaciones. Asimismo, a partir del año 2008, por intermedio del acta de Directorio 2.350/2008, el IVC cambió la denominación del programa, antes conocido como Programa Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular, asumiendo la nomenclatura actual de PAV. A través de dicho acta y de sus posteriores modificatorias se fijaron los criterios organizativos y de funcionamiento de la operatoria.

Los actores colectivos incluidos en el PAV adoptaron la autogestión como estrategia habitacional para la ocupación del suelo urbano y la producción social del hábitat. Es preciso remarcar que se entiende por actor a todo sujeto individual o colectivo que se reconoce a sí mismo como colectividad o como parte de ella y con capacidad estratégica para la acción. Un actor social necesariamente debe tener la capacidad de identificar y definir sus intereses y objetivos, definir un curso para las acciones necesarias para el cumplimiento de aquellos y poseer una relativa autonomía para la acción, la cual estará determinada por los recursos y las capacidades que ostente. La capacidad de acción estratégica es lo que les permite a los actores guiar su accionar y prever, condicionar o contribuir en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas (Acuña, 2013).

La autogestión permite la inclusión de sectores desplazados en la conformación del espacio público a partir de sus propios conocimientos y trayectorias. Implica una disputa permanente con los sectores hegemónicos en la producción social del hábitat. Según Zapata (2012), la autogestión "es un acto esencialmente colectivo que tiene sus resultados inmediatos en el grupo, pero también incide en el crecimiento individual de cada uno de sus integrantes" (p. 36)

Al ser también autogobernadas, las organizaciones sociales reclaman un rol protagónico en la política pública, buscando participar activamente en sus distintas etapas en beneficio del interés colectivo. No hay autogestión sin organización, y no hay organización sin participación y compromiso de los actores involucrados. Por ello, la participación se vuelve un factor central en el PAV. Son las organizaciones, principalmente bajo la forma de cooperativas de vivienda, las verdaderas protagonistas de una política pública que legitima la autogestión como forma de acceso a la vivienda y reconoce a las organizaciones colectivas su derecho a la ciudad y a un hábitat adecuado.

La riqueza del PAV como política pública innovadora radica, entre otras cuestiones, en la multiplicidad de actores sociales, públicos y privados, que intervienen en su diseño, desarrollo, evaluación y control (ver Figura 1). En primer lugar, se encuentra la población beneficiaria de la política pública. La ley 341 tiene la particularidad de establecer beneficiarios individuales y colectivos. En el PAV se encuentra esta dualidad, dado que

son las organizaciones sociales a quienes se les otorga el crédito hipotecario para la construcción de las viviendas, pero es cada una de las personas o de las familias que integran la organización quien termina escriturando sus casas y haciéndose cargo en términos proporcionales de la devolución del crédito. Es preciso destacar que la escrituración individual no estaba contemplada en el diseño original de la operatoria, sino que es producto de una modificación efectuada posteriormente.

Entre los actores colectivos podemos identificar organizaciones de primer nivel (cooperativas de vivienda, asociaciones civiles y mutuales) y organizaciones de segundo nivel (federaciones, movimientos sociales y partidos políticos) que intervienen indirectamente en el desarrollo del PAV. Las primeras, al igual que los beneficiarios individuales, encuentran su motivación en la necesidad de resolver su problemática habitacional. Como destinatarios de la operatoria, y a fin de sortear los obstáculos que se presentan, necesariamente deben tener un rol activo, como así también conformar alianzas estratégicas con el resto de los actores para el cumplimiento de sus objetivos. En virtud de ello, suelen fomentar la participación, la organización, la solidaridad y el cooperativismo. Estas organizaciones de primer nivel son las que llevan adelante las obras (por sí mismas o a través de terceros). De acuerdo con el contexto político, pueden tener una actitud más o menos confrontativa. Las organizaciones de segundo nivel, por su parte, tienen un interés social y/o político. En los casos en los que intervienen, engloban y contienen a las organizaciones de primer nivel, brindando asistencia técnica, económica y política. En algunas ocasiones, llevan adelante los proyectos constructivos. Han sido fundamentales en el impulso original del PAV y son los actores políticos que reclaman permanentemente por la revitalización del programa.

La contrapartida necesaria de la política pública es el IVC, que es la autoridad de aplicación de la ley 341 y, por ende, del PAV. La ley 1.251, sancionada el 4 de diciembre de 2013 (BOCBA 1853 del 08/01/2004), estableció que a partir de su dictado el IVC, en reemplazo de la CMV, pasaría a ser el órgano de aplicación de las políticas de vivienda en esta jurisdicción, siendo su principal objetivo el diseño, la coordinación y la ejecución de las políticas habitacionales dictadas por el gobierno local. En el mismo orden de ideas, la norma colocó en cabeza del organismo el deber

de promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los pobladores de la CABA, haciendo efectivos los derechos consagrados por la normativa vigente en la materia. Actualmente, y luego de varias modificaciones, se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.

En la intermediación entre el IVC y los beneficiarios se encuentran los Equipos Técnicos Interdisciplinarios (ETI), integrados por profesionales y/o técnicos del área social, contable, jurídica, de la construcción y de cualquier otra área que sea necesaria a los fines del cumplimiento del PAV. Son elegidos por las organizaciones solicitantes de un registro público creado a tal efecto. Asesoran a las organizaciones durante el desarrollo del proyecto en sus distintas etapas, como la búsqueda del terreno o propiedad a adquirir, la elaboración de proyectos, la solicitud del crédito, la dirección de las obras, e incluso la posibilidad de ejecutar las mismas.

Además del IVC, existen otros organismos y dependencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que de manera indirecta juegan un rol importante en el desarrollo del PAV, dado que son de articulación necesaria durante las distintas etapas del crédito. De acuerdo con sus misiones y funciones, asisten al IVC en cuestiones específicas. En particular, se destaca la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC), dependiente de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano de CABA, que se encarga del visado de los planos y de la verificación de la obra, entre otras cuestiones. El Banco de la Ciudad de Buenos Aires realiza la tasación oficial de los terrenos y/o inmuebles que serán destinados a los proyectos del PAV, con lo cual su participación es determinante toda vez que puede generar el rechazo del bien en cuestión o su revalorización. El Registro de la Propiedad Inmueble emite los certificados de dominio correspondientes a los inmuebles y/o terrenos afectados a la operatoria. Esto se realiza a los fines de constatar que los mismos no registren gravamen alguno. Asimismo, se encarga de la inscripción de las propiedades. La Dirección General Escribanía General es la encargada del otorgamiento de las escrituras.

También en el ámbito de CABA se encuentran los órganos de control externo e interno, legislativos y del Poder Judicial locales: Legislatura, Defensoría del Pueblo, Auditoría, Sindicatura y Ministerio Público de la

Defensa. Su sentido es controlar las acciones y omisiones de los organismos de gobierno, en miras de la defensa de los derechos de la población. Cuentan con la posibilidad de requerir informes sobre el funcionamiento del PAV. De acuerdo con el contexto político, ejercerán mayor presión sobre el gobierno y el IVC. A su vez, en muchos casos, conforman alianzas entre ellos y con los beneficiarios individuales y colectivos en casos de incumplimientos por parte de las dependencias públicas intervinientes. Son actores importantes en el seguimiento, la evaluación y el control de la política pública, como así también en el asesoramiento y acompañamiento de la población beneficiaria.

A nivel nacional, hay organismos públicos y empresas prestadoras de servicios que intervienen directa o indirectamente en el desarrollo del PAV. Finalmente, se encuentran las entidades constructoras, ya sean empresas privadas o cooperativas de trabajo. Al igual que los ETI, son elegidas por las organizaciones. Pueden estar integradas por los propios miembros de la organización o no. De ello depende su motivación e interés. Son las encargadas de construir o refaccionar las viviendas y de su accionar depende en gran medida el éxito de un proyecto constructivo.

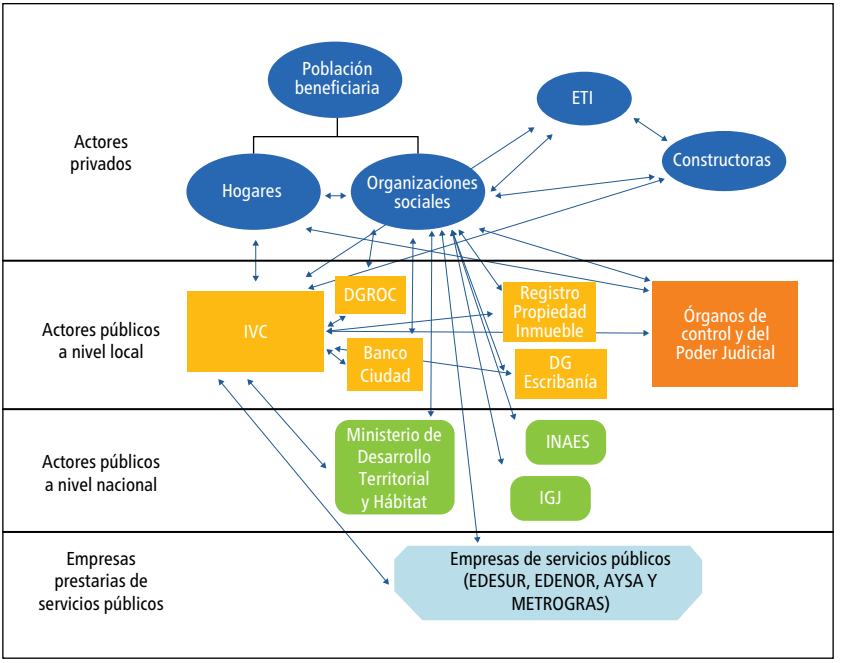
Tal y como pudimos observar, en el origen del PAV está presente la impronta colectivista que caracteriza a la operatoria. En los lineamientos de la ley 341 se promueve la participación y el compromiso de los sujetos colectivos. En ese sentido, puede considerarse al PAV como una política de carácter distributivo, dado que apunta a resolver las fallas del mercado en términos de acceso a la vivienda, pretendiendo generar una distribución más justa de los recursos. Asimismo, es una política con el potencial de reducir las desigualdades del mercado inmobiliario a través de acceso a la vivienda en términos colectivos y autogestionados.

En el PAV, la autogestión adquiere un rol central. Este tipo de estrategia habitacional para la producción social del hábitat permite la inclusión de sectores desplazados en la conformación del espacio público a partir de sus propios conocimientos y trayectorias. Al ser autogobernadas, las organizaciones sociales reclaman un rol protagónico en la política pública, buscando participar activamente en sus distintas etapas en beneficio del interés colectivo. Para ello, son fundamentales las relaciones y alianzas que se forjan en el devenir de la operatoria con los demás actores sociales,

públicos y privados que intervienen directa o indirectamente en el diseño, desarrollo, evaluación y control del programa.

Ahora bien, el grado de participación de las organizaciones, como en cualquier otra política pública, depende, además de sus propios recursos, capacidades, nivel de organización y poder de movilización, de los cambiantes contextos políticos e institucionales. En ese sentido, las transformaciones operadas en el PAV a través de las distintas gestiones de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad condujeron a una excesiva burocratización en el procedimiento administrativo de la operatoria, complejizando y socavando la participación de las organizaciones sociales, que deberían ser las verdaderas protagonistas de la política pública.

Figura 1. Diagrama de actores que intervienen en el PAV. CABA. Año 2018



Fuente: Lorences, 2021.

Los resultados del programa de autogestión para la vivienda

A lo largo de su historia, más de 500 organizaciones presentaron su solicitud para ser incluidas en el PAV, aunque apenas 331 fueron empadronadas por el IVC en el Padrón de Entidades Solicitantes de Crédito. Es preciso remarcar que dicho padrón comenzó a funcionar desde el año 2002 y que, para estar inscriptos en el mismo, las organizaciones deben presentar la totalidad de la documentación requerida por el IVC. En su conjunto, estas organizaciones involucran a más de 6.300 familias.

A partir del año 2008 se observa una caída abrupta en el número de organizaciones empadronadas en el PAV (Figura 2). De hecho, en los últimos 10 años se empadronaron solamente el 22 % de las entidades que integran la totalidad del Padrón de Entidades Solicitantes de Crédito. En términos de su naturaleza, el 90 % de las entidades empadronadas se encuentran asociadas bajo la forma de cooperativas de vivienda, mientras que un porcentaje muy inferior son asociaciones civiles o mutuales.

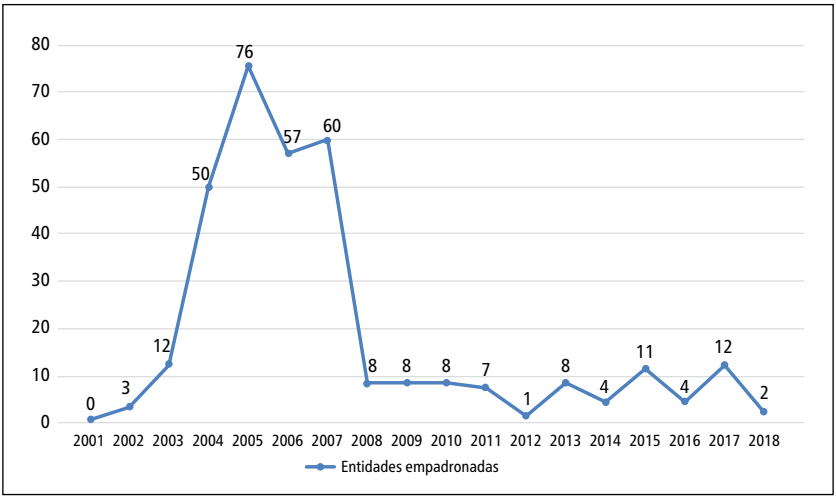
Desde la sanción de la ley 341 hasta el 31 de diciembre de 2018 se otorgaron 112 créditos para la construcción de viviendas a organizaciones colectivas que benefician a 2.421 grupos familiares. En ese sentido, solo un 34 % de las entidades empadronadas en la operatoria pudieron acceder al crédito. Es preciso destacar que, además de las anteriormente mencionadas, en el año 2003 se realizaron 3 obras de rehabilitación y refacción que beneficiaron a 15 familias. Entre el 2008 y el 2018 se otorgaron apenas 3 nuevos créditos (en los años 2015 y 2016), beneficiando a 94 familias, lo que implica un promedio de menos de 10 grupos familiares beneficiados por año en ese período. Desde la llegada del PRO –el partido Propuesta Republicana[7] – a la Jefatura de Gobierno porteño, la implementación del PAV se desaceleró y prácticamente se interrumpió. Entre los años 2008-2014 y 2017-2018 no se otorgó ningún crédito. Los únicos 3 créditos del período se entregaron en 2015 y 2016.

Desde la implementación del PAV se iniciaron 70 obras, de las cuales 39 fueron finalizadas, lo que representa el 35 % del total de créditos apro-

7 El PRO es un partido de centro derecha identificado con las estrategias económicas por mercado.

bados por el IVC. Mientras tanto, un 28 % de las obras se encuentran en ejecución y el 37 % de los proyectos no cuenta con inicio de obra, entre las cuales el 23 % se encuentra para iniciar y un 14 % paralizadas. Entre los motivos referidos por el IVC ante la negativa de inicio de las obras, se destacan la no presentación de la documentación para la adecuación, cómputo o ampliación del presupuesto de los créditos, los cambios en los equipos técnicos de las organizaciones y la falta de documentación técnica de distinta índole. Con respecto a los proyectos que se encuentran paralizados, los principales motivos destacados por el IVC son que las organizaciones no han definido sus autoridades o bien cortaron el contacto con el IVC, que existe una intervención judicial, que los terrenos o los inmuebles fueron usurpados, o que falta cumplimentar algunos requisitos estipulados en la reglamentación de la operatoria.

Figura 2. Entidades empadronadas en el PAV por año. CABA. Años 2001-2018



Fuente: Lorences, 2021

En cuanto a las obras finalizadas, a diferencia de lo que sucede con los demás indicadores, el 82 % de las mismas se terminaron a partir del año 2008 inclusive, siendo el año 2017 el que contó con mayor cantidad de finales de obra. En concordancia con esta tendencia, el 66 % de las solucio-

nes habitacionales son efectivamente otorgadas a partir de ese mismo año. A pesar de las virtudes de su diseño, y más bien por las vicisitudes políticas que por defectos propios, es claro que los resultados no son los esperados para una política que se propone reducir el elevado déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, dado que tiene un promedio de 2 obras finalizadas por año, mientras que el promedio de soluciones habitacionales anuales asciende a 59. Hasta fines del año 2018, el PAV otorgó 1.061 soluciones habitacionales definitivas.

De este modo, en los primeros 7 años de funcionamiento del PAV (2001-2007) se otorgaron 109 créditos, lo que benefició a 2.327 grupos familiares, que representan el 96 % de los beneficiarios del programa (2.421 en total). A su vez, en esos primeros años, se escrituraron 108 inmuebles. Con estos datos es claro que las sucesivas gestiones del PRO han restringido la aprobación de nuevas solicitudes de crédito y que esto no se corresponde por una caída de la demanda, dado que el déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires continúa siendo un problema (véase Di Virgilio y Serrati, en prensa) y existen cooperativas de vivienda que no cuentan con una solución habitacional. Las necesidades siguen siendo las mismas, solo que la operatoria se hizo más restrictiva en términos de acceso.

Actualmente, el PAV está abocado casi exclusivamente a la finalización de obras, cerrando de hecho la oferta de nuevos créditos. Ahora bien, también tuvo un nivel de ejecución muy bajo. El promedio de obras iniciadas por año es inferior a 4, mientras que desde el año 2009 esa proporción se reduce a 2. En sus primeros 18 años de historia, contabilizando desde la sanción de la ley 341 en el año 2000 hasta fines del 2018, el PAV exhibe un promedio de 2 obras finalizadas por año y menos de 60 soluciones habitacionales anuales. Es decir, operativamente también mostró severas falencias, dado que hasta el momento se finalizaron solamente un tercio de los proyectos que cuentan con créditos aprobados por el IVC y casi un 40 % de los proyectos no cuenta con inicio de obra.

En términos presupuestarios, desde el año 2011 en adelante, el PAV bajó su incidencia sobre el total del presupuesto del IVC. Este cambio de prioridades dentro de la política habitacional diseñada por el gobierno porteño se refleja en las restricciones al acceso de la operatoria.

Balance final

Es evidente que los resultados del PAV han sido adversos, considerando la magnitud del déficit habitacional de la CABA y la centralidad de la ley 341 como política de acceso a la vivienda social focalizada en los sectores más vulnerables de la sociedad. En una ciudad con profundas y persistentes desigualdades, en la cual el 8 % de la población reside en villas y asentamientos informales y el 12 % de los hogares tiene una tenencia irregular de la vivienda, que el PAV haya tenido un promedio menor a 60 soluciones habitacionales por año da cuenta de su escasa injerencia en la resolución de una problemática que afecta a cientos de miles de personas. Esto se debe, en gran parte, a una serie de obstáculos que impiden el normal funcionamiento de la operatoria y la alejan de sus beneficiarios. Uno de los principales problemas tiene que ver con la falta de una política de acceso al suelo que permita la adquisición de nuevos terrenos e inmuebles para destinar a la operatoria. Actualmente, las organizaciones beneficiarias del crédito deben competir en condiciones de desigualdad en el mercado inmobiliario con otros actores públicos y privados que se encuentran en condiciones económicas ventajosas. Esto ha llevado a que, en promedio, se escrituraran apenas 6 inmuebles por año desde el inicio del PAV, de los cuales el 96 % se obtuvieron hasta el año 2007 inclusive. Ello, a su vez, condicionado por una inestabilidad económica recurrente y por elevados índices inflacionarios que impactan directamente en las variaciones del mercado de la construcción, afectando la continuidad de los proyectos constructivos.

Son excesivos los requisitos y las exigencias del IVC a las organizaciones en cada una de las múltiples etapas e instancias del crédito. Los requisitos necesarios para avanzar en la operatoria son prácticamente imposibles de reunir en breves lapsos de tiempo, y más aún en contextos de inestabilidad económica. La autoridad de aplicación del PAV ha complejizado sistemáticamente tanto el acceso como los diferentes procedimientos administrativos que se suceden en la etapa de implementación del programa. La lentitud de circulación de los expedientes, las demoras en los pagos, la solicitud de documentación excesiva y compleja, son todos obstáculos que dilatan el desarrollo de los proyectos y, muchas veces, ocasionan gastos no contemplados que encarecen el presupuesto con el que cuentan las organi-

zaciones. Las organizaciones que lograron iniciar un proyecto en el marco del PAV deben replantear permanentemente los costos de las obras y, en consecuencia, gestionar la redeterminación del crédito y/o de la asistencia financiera otorgada por el IVC.

El incumplimiento de los plazos por parte del IVC y de las demás dependencias que intervienen en la operatoria limitan el carácter autogestivo del PAV, toda vez que las demoras impactan negativamente en las expectativas de los miembros de las organizaciones. A esto se suma un paulatino recorte de los canales e instancias de comunicación y participación que caracterizaron al PAV en sus inicios.

El proceso de burocratización que experimentó el programa en los últimos años a partir del aumento de las exigencias y los controles por parte del IVC, sumado a la falta de políticas y recursos complementarios que ayuden a afrontar el paso del tiempo, fueron deteriorando los distintos proyectos. Estas barreras dificultan la autogestión, limitan la autonomía de las organizaciones, desvirtúan el espíritu colectivo de la ley 341 y generan un cúmulo de tensiones entre los beneficiarios de la norma y su órgano ejecutor. Estas tensiones, que se acrecientan con el paso de los años en los cuales no se ven avances en las obras, también generan conflictos en las mismas organizaciones.

Al ser autogobernadas, las organizaciones que integran el PAV reclaman un rol protagónico en la política pública, buscando participar activamente en sus distintas etapas en beneficio del interés colectivo. En miras a esta meta, son fundamentales las relaciones y alianzas que se forjan en el devenir de la operatoria con los demás actores sociales que intervienen directa o indirectamente en el diseño, desarrollo, evaluación y control del programa. No obstante, hemos observado que en el marco del PAV estas alianzas suelen ser generalmente de tipo defensivas, orientadas al cumplimiento del derecho a la vivienda, a evitar el cierre del programa y a la defensa del propio proyecto constructivo, con lo cual no han podido –o pretendido– instalar de manera sostenida en la escena pública una escalada de reivindicaciones que sean transformadoras en términos políticos. Asimismo, la participación y la autonomía de los actores colectivos dentro del PAV se vieron limitadas por obstáculos de tipo burocráticos-administrativos y, fundamentalmente, por barreras de índole político, como el cierre de los espacios de consenso y de concertación que caracterizaron a la operatoria en sus orígenes.

El PAV es un camino repleto de dificultades. Para poder desarrollar un proyecto habitacional exitoso se requiere de elevados niveles de participación, compromiso y organización. Las organizaciones que lograron sortear los obstáculos de la operatoria y pudieron concluir su proyecto de vivienda social, lo consiguieron a partir de contar con un conjunto de capacidades sociales, culturales, técnicas y organizativas, como así también a partir de la generación de recursos económicos propios para poder dar continuidad a los proyectos y resolver los distintos inconvenientes que van surgiendo a lo largo de los años.

Está claro que en la práctica el PAV no es un programa orientado a resolver situaciones de emergencia habitacional como establece su normativa. Considerando que el plazo de las obras puede superar los 10 años, es imposible pensar que sectores de escasos recursos y en situación crítica puedan llevar adelante proyectos de tal magnitud si no poseen un conjunto de recursos y capacidades complementarias. Esta paradoja no es sólo producto de los vicios del PAV, sino que se relaciona con una particular postura del Gobierno de la Ciudad. El paradigma ideológico del Ejecutivo porteño llevó al triunfo de la lógica del mercado por sobre la implementación de políticas de acceso a la vivienda social. Desde fines de 2007 adoptó un modelo de ciudad que profundizó los rasgos de un entramado urbano y social cada vez más restrictivo y expulsivo, en detrimento de los sectores populares y en favor de los intereses especulativos e inmobiliarios. El actual modelo de ciudad del gobierno porteño propició una despolitización del concepto de participación, poniendo en jaque la vigencia de las formas horizontales, participativas y democráticas de gestión y decisión de las políticas públicas (véase Di Virgilio y Brikman, 2019).

De este modo, la dualidad presente en el PAV, entre su potencial inclusivo y transformador y su realidad política actual, explica que, como resultado de las transformaciones operadas a través de las distintas gestiones de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad, se encuentre estancado en cuanto al otorgamiento de soluciones habitacionales y cerrado en términos de acceso. La PSH sin dudas es una alternativa a las desigualdades urbanas de acceso al hábitat de los sectores de menores ingresos, pero sólo cuando los gobiernos y las condiciones políticas habilitan su desarrollo y su expansión.

Bibliografía

Acuña, H. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Becerril Miran, H. (2021). Marcos legales, políticas públicas y gobernanza. En UHPH. *Informe del Estado del Arte de Vivienda y Hábitat Urbano en América Latina y el Caribe*. Lima: UNIAPRAVI.

CEPAL (2018)

CEPAL (2022). Cómo financiar el desarrollo sostenible. Recuperación de los efectos del COVID-19 en América Latina y el Caribe. *Informe especial COVID no.13.* Santiago de Chile: CEPAL.

Clichevsky, N. (2002). *Pobreza y políticas Urbano-ambientales en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Di Virgilio, M. M. y Brikman, D. (2019). Nuevas derechas, nuevas políticas de urbanización: el modelo pro en la ciudad de Buenos Aires y el caso de Villa 15. *Oculum Ensaios. Revista de arquitectura e urbanismo*, 16(2), 215-234.

Di Virgilio, M. M. (2021). Participación social y gestión del hábitat: formas y tipos de participación en la experiencia de América Latina. *Postdata*, *26*(1), 11-46.

Fiszbein, A., Giovagnoli, P., y Adúriz, I. (2002). *La crisis argentina y su impacto sobre los hogares*. (Documento de Trabajo, 1/02). Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

HIC-AL/Grupo de trabajo de PSH (2017). *Utopías en construcción. Experiencias latinoamericanas de producción social del hábitat*. México: Rosa Luxemburg Stiftung/ Misereor.

Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península.

Ley N° 314. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley341.html

Ley N° 946. Ciudad Autónoma de Buenos Aires http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley341.html

López Casado, D. (2020). La informalidad como nexo: Producción social del hábitat en ciudades latinoamericanas frente a parcelaciones ilegales en España. *ACME: An international Journal for Critical Geographies, 19(3), 707-726.*

Lorences, A. (2021). *El Programa de Autogestión para la Vivienda y el acceso participativo a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2000 – 2018).* (Tesis de maestría). Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo, FLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ortiz Flores, E. (2002). La producción social del hábitat ¿opción marginal o estrategia transformadora? En Ortiz Flores, E. y Zarate, L. (Comps.). *Vivitos y coleando. 40 años trabajando por el hábitat popular de América Latina*. México: UAM.

Ortiz Flores, E. y Zárate, M. L. (Eds.) (2005). *De la marginación a la ciudadanía: 38 casos de producción y gestión social del hábitat*. Fundación Forum Universal de las Culturas.

Producción social del hábitat (s.f.) Qué queremos [Entrada de página web] https://www.produccionsocialhabitat.wordpress.com/propuesta/

Rodríguez, M. C. (2002). *Ficha relevamiento de casos*. Proyecto Producción Social del Hábitat. HIC-AL. Mimeo.

Rodríguez, M.C. (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Rodríguez, M.C., Di Virgilio, M.M., Procupez, V., Vio, Marcela, Ostuni, F., Mendoza, M. y Morales, B. (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. (Documento de Trabajo N° 49). Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Di Virgilio, M.M. y Rodríguez, M.C. (2013). *Producción Social del Hábitat Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Buenos Aires: Café de la Ciudades.

Zapata, M. C. (2012). *El Programa de Autogestión para la Vivienda: ¿Una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?* (Tesis de Maestría) Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Debates emergentes

Ciudad, ciudadanías y expresiones solidarias en la producción urbana y en contextos de crisis sanitaria

Yutzil Cadena[1]

La pregunta que centra el conjunto de estas reflexiones es ¿dónde estamos y hacia dónde vamos? A partir de ella el reto fue pensar las diversas y distintas ciudades de la región de América Latina. En este momento de crisis que estamos viviendo por la pandemia surgen las preguntas ¿qué aspectos resultan relevantes para comprender el presente de las ciudades? y ¿a partir de qué conceptos podemos pensar las distintas realidades urbanas? Por tanto, en lo siguiente, me propongo rescatar algunas reflexiones que se han vertido a lo largo de las presentaciones en el seminario y formular, desde mi propia experiencia al estudiar algunas formas de habitar y trabajar en la Ciudad de México[2].

Ciudad, espacio público y el sentido colectivo

Inicio retomando algunas consideraciones propuestas por Moira Zuazo (2020) quien, en su participación sobre la ciudad de La Paz en Bolivia, hizo hincapié en entender las ciudades como resultado de un tejido so-

1 Doctora en Ciencias Antropológicas, es investigadora posdoctoral de CONACYT en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es profesora en el Centro de Estudios Antropológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo electrónico: yutzilcadena@gmail.com

2 Principalmente del proyecto posdoctoral titulado "Habitar el espacio público desde la periferia de la Ciudad de México y en el contexto de COVID19", desarrollado desde septiembre del 2020 durante la estancia posdoctoral en el IIS-UNAM y con el apoyo de CONACYT, a través del programa de Becas Posdoctorales por México.

cial, geográfico, económico, político e histórico, que debe concebirse en su integralidad pero considerando sus particularidades y en su complejidad pero desde aspectos puntuales. Desde esta perspectiva, propone mirar históricamente las convergencias y las divergencias en una misma ciudad y entre ciudades. De tal manera que un primer paso para pensar el futuro de nuestras ciudades sería repensar los procesos que han formado o marcado a nuestras ciudades, y para ello resulta pertinente concebir la idea de ciudad como espacio social, resultado de múltiples relaciones, donde se entrelazan distintos y diversas necesidades e intereses sociales, económicos y políticos (Lefebvre, 2013; Signorelli, 1999), pero también como resultado de un cúmulo de continuidades y rupturas históricas que hace falta considerar.

Pensar a las ciudades como palimpsestos puede resultar útil, porque ayuda a entenderlas como capas físicas y simbólicas que no se ven a primera vista. El concepto de palimpsesto hace referencia a un manuscrito antiguo que conserva huellas de una inscripción anterior, borrada para dar lugar a una nueva inscripción, y con cada nueva capa el documento adquiere una densidad más profunda y compleja de huellas y de significados. No obstante, "su interpretación no es nunca neutra y así los actos de borrar, eliminar, reactivar, visibilizar o conmemorar siempre son sujetos de las diferentes fases ideológicas del momento, de gestiones políticas y urbanísticas" (Golda Pongratz, 2019, p. 4).

Así, pensar en el papel de la ideología que subyace en las gestiones políticas y urbanas, nos lleva a pensar lo que se privilegia y lo que se intenta erradicar. Desde estas coordenadas conceptuales frente a la ideología neoliberal que se instituyó de diversas maneras en las ciudades latinoamericanas, se hace necesario comprender el urbanismo –más que en su función técnica– como una práctica social y colectiva, con un gran potencial para promover ejercicios de fortalecimiento ciudadanos. Sin bien las políticas neoliberales tuvieron considerables efectos en el debilitamiento de lo público y lo colectivo (Ramírez, 2017), pensar históricamente lo colectivo en y de las ciudades sugiere poner atención en estrategias y en la producción de espacios donde se fortalezca la participación pública y colectiva. De allí la importancia por poner en el centro el tema de los espacios públicos como lugares de encuentro entre diferentes, que permita y propicie la resolución de conflictos y fortalezca la relación entre sociedad(es) y Estado. Es

decir, considerar la espacialidad del sentido colectivo a través del espacio público y considerarlo como un bien común (Subirats, 2016).

Actualmente, en los estudios sobre las ciudades no se puede evitar considerar la relación entre sociedad(es) y el Estado. De allí que el concepto de ciudadanías es fundamental para comprender las problemáticas y los conflictos sociales y urbanos. Sobre esto, una segunda reflexión que retomo de Moira Zuazo (2020) se refiere a considerar que la ciudadanía cívica no surge como mera lealtad y obediencia pacífica al Estado, pues en la medida en que las instituciones no funcionan y no responden a las necesidades de la sociedad, se rompe el poder simbólico del Estado y la lealtad de los ciudadanos hacia él. Es en este sentido que el derecho a la ciudad se puede pensar también como un derecho a contar con instituciones sólidas que respondan a estas necesidades. Pero cuando esto no se construye, surge la protesta ciudadana como una forma de evidenciar la inconformidad social, visibilizar el reclamo, al mismo tiempo que gestionar y promover una solución. La protesta, por tanto, se propone considerarla en su doble acepción, como un espacio de encuentro donde se comparte una idea de nosotros y de desencuentro con instituciones, políticas o actores sociales, como el Estado.

Ahora bien, pensar la espacialización de la protesta como espacio de encuentro y desencuentro social, de expresión ciudadana, requiere también pensar los lugares donde esta sucede. Estos lugares son las calles, las plazas, foros y cabildos, es decir, lugares públicos donde se da el encuentro entre diferentes, donde se expresan relaciones de poder, donde surgen los conflictos y las ciudadanías. En este sentido, el espacio público, como concepto polisémico que refiere a la dimensión de la política y del orden urbano –como se mencionó anteriormente–, resulta ser un aspecto fundamental para poder entender las lógicas urbanas a partir de las cuales se construye social y simbólicamente la ciudad (Borja, 2003; Ramírez, 2015; Carrión, 2016). Además, como señala Fernando Carrión (2021):

> El espacio público es importante no sólo porque estructura la ciudad, sino también porque construye la condición de ciudadanía (ágora); esto es, un ser colectivo que cuenta con derechos y obligaciones y que, a su vez, conforma una comunidad política como la ciudad, bajo el significado de

> la *polis*. Éste es un punto de partida esencial de lo que es la ciudad, para entender la metamorfosis que produce la presencia de la ciudad neoliberal. En el campo de los derechos colectivos, se vive un fuerte debilitamiento que va en consonancia con el fortalecimiento de las libertades individuales vinculadas con el mercado; es decir, con la presencia de la llamada "soberanía del consumidor" (p. 24).

La relación entre sociedad(es)-Estado queda expresada en las políticas públicas. Así, los efectos de las políticas neoliberales en las sociedades tienden a la institución de una representación hegemónica donde las nociones de mercado y consumo se construyen como los únicos medios de acceso a la ciudad y, de esta manera, se ha intentado debilitar otras formas posibles de imaginar el acceso a la ciudad. Por ello, el concepto de ciudad neoliberal permite nombrar las maneras en que estos efectos se expresan en las formas de vivir y habitar los espacios urbanos y a comprender las respuestas y protestas ciudadanas. Como señala Patricia Ramírez (2021):

> Hablar de ciudad neoliberal alude no sólo a las funciones estratégicas y jerarquizadas que cumplen las capitales mundiales en el contexto de predominio del capitalismo flexible, de la tercerización económica, de la sociedad red, de la información y del conocimiento, a escala local, regional y global. Sobre todo, es hablar de ideas traducidas en formas de desarrollo urbano que, a través de discursos, políticas y acciones, enfatizan las divisiones espaciales, producen espacios separados, resguardados y segregados, privando al espacio público de su significado como bien común y como lugar de encuentro e interacción entre miembros diferentes de la sociedad. Estas formas de urbanización introducen cambios en los usos, en las actividades y en las prácticas sociales y de consumo; reconfiguran lugares en los que surgen fronteras físicas, sociales y simbólicas entre personas, grupos y clases sociales, definiendo las geografías heterogéneas y desiguales que distinguen a distintas capitales del actual siglo (p. 43).

De esta manera, la ciudad como concepto no ha perdido su vigencia para referirnos a distintas realidades, constituidas por estructuras y relaciones complejas, que históricamente se instituyen y legitiman. No obstante, para comprenderlas habrá que estudiarlas y nombrarlas desde sus procesos, irrupciones y crisis, así como las maneras en que estos procesos se expresan

en las distintas formas de habitarla, especializarla, y por los conflictos y las desigualdades que surgen, por ejemplo, por el espacio público en relación con el espacio privado.

Ciudad y ciudadanía en tiempos de crisis mundial

De las reflexiones anteriores, retomo el tema de la protesta como expresión del conflicto y de crisis, para pensar en las múltiples movilizaciones sociales y políticas que se han vivido en los últimos años en diferentes ciudades de América Latina. Movilizaciones sociales encabezadas y propiciadas por un cúmulo de inconformidades y demandas de parte de diferentes sectores de la sociedad que demandan transformaciones en los sistemas políticos, económicos, ideológicos, de género o ambientales. A partir de esto, algunos han insistido en que el 2019 "fue el año de la ciudadanía antisistémica" (Romero, 2020). No obstante, estas expresiones de protesta y reclamo fueron silenciadas momentáneamente por el impacto de la pandemia, declarada a partir de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y generada por el SARS-CoV-2, también nombrado COVID-19.

En este nuevo contexto de emergencia y crisis sanitaria a nivel mundial –como en varias de las presentaciones del seminario se mencionó– se hicieron visibles profundas desigualdades sociales y las ciudades se configuraron como los principales centros de propagación viral. A partir de ello, fronteras nacionales y espacios públicos cerraron o se restringieron y la figura del Estado-nación retomó el poder a través de la implementación de las medidas sanitarias en su territorio. Sin embargo, la implementación de medidas sanitarias –sugeridas de manera global por la OMS– estuvieron cruzadas por prácticas de violencia, como la imposición de toques de queda e irresponsabilidad estatal por parte de algunos gobiernos; al mismo tiempo que también se expresaron prácticas sociales de solidaridad o de apoyo mutuo entre la población; y, de manera opuesta, también se observaron prácticas de violencia y exclusión social entre la población, sobre todo con aquellos que mantuvieran exposición al virus, como el caso de los empleados del sector salud o de aquellos que expresaran algún síntoma relacionado con el virus.

Sobre esto, algunos resultados presentados por Juan Cabrera (2020) de un estudio realizado en la ciudad de Cochabamba, en Bolivia, llama la atención algunas estrategias de apoyo mutuo que surgieron en el contexto del confinamiento y que, desde mis propias observaciones, tienen gran coincidencia con respecto a la Ciudad de México. Juan Cabrera observó que las lógicas de apoyo mutuo dejan ver la capacidad de autogestión de la gente y hacen parte del acervo histórico que caracteriza a la población. No obstante, resalta que esta capacidad de autogestión también viene acompañada de una debilidad histórica del Estado para resolver problemáticas básicas. Sobre este tema, hago un paréntesis para mencionar que en el caso de la Ciudad de México, aunque desde 2019 se vive una transición de gobierno a nivel federal y se han impulsado políticas con sentido de responsabilidad social, la pandemia hizo visible las dificultades para revertir los efectos negativos de las políticas neoliberales que le antecedieron como: la falta de un sector e infraestructura de salud pública, fuerte y sólida; la precarización y falta de condiciones laborales para que las personas pudieran vivir tranquilamente el confinamiento, entre otras. En este sentido, las estrategias de solidaridad y de apoyo mutuo que se observaron, respondían justamente a estas debilidades estructurales y sistémicas.

Para pensar las estrategias ciudadanas de solidaridad y apoyo mutuo que surgen en momentos de crisis y sobre las expresiones de protesta y violencia, propongo recuperar de Rosana Reguillo (2005) algunas ideas que plantea desde la antropología del acontecimiento. En primer lugar, esta autora señala que las ciudades contemporáneas son construcción social que se reinventa cada día a partir de acontecimientos que irrumpen la cotidianidad, experimentados como crisis, desastres, momentos de violencia o de protesta social. En este sentido, menciona que la ciudad debe considerarse como un sistema abierto al riesgo. En segundo lugar, quiero destacar tres ejes y campos que propone para la comprender los efectos de los acontecimientos: a) la construcción de la categoría del actor urbano, b) la relación entre ciudad y acontecimiento y c) el estudio del poder en tanto revelador de la gestión del riesgo.

Sobre estos ejes, quiero destacar el que corresponde a la construcción del actor urbano y que está relacionado con la construcción de ciudadanías. Rosana Reguillo (2005), hace énfasis en diferenciar –en los análisis– entre actor, sujeto y agente, al respecto señala:

> Un *vecino*, enfrentado a la irrupción del acontecimiento en la escala de su barrio, que accede a la información vital a través de los medios de comunicación, lo que lo convierte en un *espectador* de su propio problema, difícilmente puede devenir en "sujeto" histórico-político; sin embargo, en el momento en que genera estrategias y organización (por precarias que sean) deviene en "actor", y en la medida en que es capaz de apelar a formas distintas de "capital" para hacer frente a la contingencia deviene en "agente" (p. 323).

A partir de esta diferenciación, la autora propone pasar de un nivel descriptivo sobre las ciudades a poder problematizar los modos en que se hace ciudad y para analizar los cambios sociales. Un ejemplo de ello, sería considerar lo que Juan Cabrera (2020) identificó en el estudio en Cochabamba respecto al cambio en el orden de las prioridades y preocupaciones sociales. En sus observaciones, menciona que en medio de la crisis la principal preocupación social se da por el abastecimiento de alimentos y después por la salud (con respecto al COVID-19). Estos cambios pensados en relación a las estrategias de apoyo mutuo y las formas de protesta social ayudarían a comprender las rupturas entre sociedad y Estado, las desigualdades y precariedades urbanas, así como a reorientar las formas de gestión urbana.

Bibliografía

Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

Cabrera, Juan (2020) *Aproximaciones a las lógicas de apoyo mutuo, estrategias de solidaridad y prácticas de autogestión urbana en barrios de Cochabamba durante el confinamiento*. 6to Seminario El futuro de nuestras ciudades ¿A dónde estamos, a dónde vamos? https://www.youtube.com/watch?v=DiuVWT-dkhM&t=1331s

Carrión, Fernando (2016). El espacio público es una relación, no un espacio. En Patricia Ramírez Kuri (coord.), *La reinvención del espacio público en la ciudad fragmentada*, Ciudad de México: IIS-UNAM.

Carrión, Fernando (2021). Prólogo. Ciudad Neoliberal. En Patricia Ramírez Kuri (coord.) *Espacios públicos y ciudadanías en conflicto en la Ciudad de México*. México: IIS-UNAM, Juan Pablos Editores.

Golda Pongratz, Kathrin (2019). Creación de lugar desde el palimpsesto urbano. *Estudis Escénics*, (44), 1-16.

Lefebvre, Henri (2013). *La producción del espacio*. España: Capitán Swing.

Ramírez, Patricia (2015). Espacio público ¿espacio de todos? Reflexiones desde la Ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(1), 7-36.

Ramírez, Patricia (2017). Introducción. El espacio público en la ciudad neoliberal. En *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal (pp. 39-58)*. México: IIS-UNAM.

Ramírez, Patricia (2021). Introducción. En *Espacios públicos y ciudadanías en conflicto en la Ciudad de México*. México: IIS-UNAM, Juan Pablos Editores.

Reguillo, Rossana (2005) Ciudad, riesgos y malestares. Hacia una antropología del acontecimiento. En Canclini, Nestor García (coord.)*Antropología urbana en México* (pp. 307-340). México: CONACULTA, FCE, UAM.

Romero, Geovanny (9 de enero de 2020) Democracia latinoamericana que marcaron 2019 e impactan en 2020. *CNN, Español*. https://cnnespanol.cnn.com/2020/01/09/democracia-latinoamericana-hechos-que-marcaron-2019-e-impactaran-en-2020/

Signorelli, Amalia (1999). *Antropología urbana*, México/Barcelona: Anthropos/UAM/ Iztapalapa.

Subirats, Joan (2016) Explorar el espacio público como bien común. Debates conceptuales y de gobierno en la ciudad fragmentada. En Patricia Ramírez Kuri (coord.), *La reinvención del espacio público en la ciudad fragmentada*. Ciudad de México: IIS-UNAM.

Zuazo, Moira (2020). *La Paz en perspectiva de economía política*. 6to Seminario El futuro de nuestras ciudades ¿A dónde estamos, a dónde vamos? https://www.youtube.com/watch?v=DiuVWT-dkhM&t=1331s

Espacio público y ciudadanía en la centralidad urbana

Vladimir Morales[1]

Introducción

El presente artículo reflexiona sobre las relaciones existentes entre centralidad urbana, espacio público y ciudadanía, con el objetivo de aportar al conocimiento y abordaje futuro de estas tres categorías analíticas en los estudios urbanos y con perspectiva latinoamericana. El texto se divide en tres partes. En la primera se analizan brevemente las condiciones estructurantes del actual tejido urbano latinoamericano y que han sido heredadas del pasado, poniendo énfasis en los tres conceptos mencionados y subrayando su perspectiva ideológica. En la segunda parte se constata que en la actualidad, en el ámbito de disputa por el espacio público y la construcción de ciudadanía, la centralidad urbana es un nuevo espacio estratégico para el desarrollo económico local, nacional y mundial, debido a sus funciones, alta productividad, competitividad y generación de plusvalía. Estas características, en el actual sistema neoliberal, potencian una ciudad constituida por fragmentos urbanos que siempre están en interdependencia. Finalmente, en la tercera parte se esbozan criterios para que, en el futuro, la producción del espacio urbano no debilite ni erosione a las tres categorías analizadas.

1 Doctor en Urbanismo. Arquitecto y Maestro en Estudios Urbanos. Consejero Académico del Área de las Humanidades y de las Artes (CAAHyA) de la UNAM (2018-2021). Becario Senescyt y Clacso-Conacyt. Correo electrónico: arqritica.ec@gmail.com

¿De dónde venimos?

El actual tejido urbano latinoamericano es el resultado de espacios a partir de los cuales se estructuró el crecimiento metropolitano y que se basaron en: 1) centros prehispánicos; 2) centralidades políticas y religiosas coloniales; 3) espacio público, jerarquización de las vías y centralidades definidas por corredores comerciales, parques y plazas a partir del siglo XIX; y 4) espacios resultantes de las modalidades de urbanización, que desde la segunda mitad del siglo XX han operado como dispositivos para la producción de nuevos espacios urbanos, entre ellos, nuevas centralidades ubicadas en la periferia o en áreas intraurbanas (Duhau y Giglia, 2008). Estos últimos espacios, producidos en el último siglo y correspondientes al proceso de expansión urbana ocasionada por la incorporación de nuevas áreas al desarrollo urbano, se producen por fraccionamientos habitacionales (suburbios residenciales dependientes funcionalmente de la ciudad central y destinados a todos los estratos sociales), vivienda de interés social (en muchos casos producida masivamente), barrios populares no regulados y nuevas centralidades a manera de grandes conjuntos urbanos que integran residencia, comercio y servicios.

Los nuevos espacios urbanos se han convertido en modalidades dominantes tanto de la expansión regulada, racional y normativa; como de la renovación y rehabilitación del espacio público y se presentan como elementos de ruptura con las formas precedentes del espacio urbanizado de antes del siglo pasado. En este sentido, en la visión racionalista y normativa del siglo XX existieron por lo menos dos acepciones para el espacio público: por un lado, se lo consideraba como el espacio físico definido por un criterio jurídico, es decir como un contenedor; y por otro lado, se lo relacionaba con un espacio social cargado de valores positivos, o sea como contenido. Así, existía la tendencia a confundir las dos acepciones y se deducía, por ejemplo, la ausencia de interacción social en espacios públicos con características físicas deficientes, o se infería por el contrario que en un espacio público "óptimo" habría automáticamente interacciones en público (Duhau y Giglia, 2004). Por esto, la doble acepción del espacio público cayó en una crisis (Duhau, 2001) ocasionada tanto por el ordenamiento estatal que profundiza segregación socio-espacial, pobreza e inseguridad;

como por la supremacía del poder del mercado que privilegia la mercantilización de la ciudad y restringe su acceso (Delgadillo, 2016).

Frente a esta crisis, los discursos políticos de las últimas décadas han asumido al espacio público como elemento esencial e ideologizado de la ciudadanía y la democracia, así como también de la arquitectura y el urbanismo que ellas producen. De esta forma, aparece el valor ideologizado para caracterizar al espacio público que fomenta la reproducción capitalista de la ciudad y desplaza fuera de él los comportamientos de las clases populares que desentonan con la idea de ser el paraíso de la ciudadanía (Delgado, 2011). Así, el espacio público es la realización de un valor ideológico en el que se materializan tanto la democracia como la ciudadanía, junto con todos los valores políticos que ellas representan y que generalmente pregonan convivencia y civismo.

Cabe señalar que la ciudadanía, desde su origen, se ha ubicado en un ámbito institucional que remite a leyes, normas, derechos y obligaciones que se tipifican de manera formal, por lo que su referencia más hegemónica radica en la normatividad del Estado-Nación y refiere a prácticas, deberes y derechos observados tanto por el Estado como por su población. Existe entonces una ciudadanía formal, que reconoce a las personas y acredita los derechos y obligaciones individuales (estableciendo igualdad ante la ley y otorgando membresía al Estado-Nación); y una ciudadanía sustantiva, surgida por las prácticas sociales que buscan la inclusión efectiva de toda la sociedad a los recursos de la Nación justamente por la real desigualdad social existente. Así, la primera acredita ciudadanía y la segunda lucha por hacerla efectiva (Álvarez, 2016).

¿Dónde estamos?

En la actualidad, las ciudades son el locus estratégico del orden económico y de la urbanización neoliberal. Sus programas políticos han creado instituciones y estrategias urbanas que priorizan al mercado en la gestión del desarrollo urbano, produciendo centralidades que benefician sobre todo a los agentes privados que los promueven, apropiándose así de recursos sociales (Ramírez Kuri, 2017). Esta situación afecta al espacio público

y debilita a la ciudadanía al limitar su derecho a conocer el impacto de las intervenciones urbanas y los cambios introducidos en las funciones y en las actividades de las nuevas centralidades producidas. Se reduce así la participación ciudadana en decisiones sobre asuntos públicos de estas centralidades urbanas al introducir planes y normas que legalizan formas de privatización, restringen los derechos de habitantes y usuarios al acceso a bienes públicos y potencian el uso predominante del automóvil privado en la movilidad.

En este contexto, la ciudad latinoamericana se describe como una trama continua de asentamientos organizada alrededor de focos nodales especializados en una vasta región multicentrada; es decir, espacio urbano organizado alrededor de fragmentos dispuestos por la explosión del centro de la ciudad. En este escenario, las nuevas centralidades cobran relevancia en la organización y el funcionamiento de la ciudad, toda vez que la economía mundializada no solo se refiere a flujos sino también a polos territoriales. Estas centralidades albergan expresiones urbano-arquitectónicas que tienen funciones comerciales y de servicios de salud, educación, cultura, esparcimiento, religión, administración pública y privada, entre otros. La diferencia de estas centralidades y las tradicionales históricas radica en el aumento de su complejidad, producto de una diversificación del consumo y de servicios (De Mattos, 2010); aunque siguen refiriendo, junto al espacio público, al conjunto de espacios de la vida social en los que se encuentran grupos sociales complejos y diversos y dónde se producen relaciones desiguales entre la ciudadanía y las instituciones (Ramírez Kuri, 2015).

Así, el proceso de producción y organización del espacio urbano hace énfasis en la ciudad como escenario y como conjunto de proyectos diferenciados que separan funciones y grupos sociales. Este funcionalismo, que se diferencia del pregonado por el racionalismo normativo que concibió por ejemplo Brasilia en términos de un plan maestro, no se interesa por un plan conjunto de ciudad, sino que desarrolla tres procesos concurrentes: minimización del modelo público de ciudad junto con el poder estatal regulador (minimizando las contribuciones de la ciudadanía); implantación de espacios comerciales en nodos viales sin que sean necesarias áreas habitacionales ni espacio público; y conectividad y movilidad a través del automóvil (Carrión, 2016).

En este sentido, a pesar de la privatización de lo público urbano generada tanto por el neoliberalismo en América Latina (Pradilla, 2010) como por la planificación racional normativa del Estado-Nación (Greene, 2005), algunos autores continúan considerando a la ciudad como el espacio público por excelencia (Bohigas, 2003). Esta concepción parece tributaria de la teoría política contemporánea multidisciplinar, que abarca también a la economía, la comunicación, la sostenibilidad ambiental o la educación y la salud (Delgadillo, 2014), y que de cierta forma postula una declaración de principios ideológicos que apuntalan la definición de ciudadanía. Hay que resaltar aquí que es en la época contemporánea cuando el espacio público se idealiza y se pone al servicio de la reapropiación capitalista de las ciudades, al ser el elemento inmanente de la morfología urbana, estar abierto legalmente a la población y organizar el vínculo social y de relación con el poder. Pero cabe señalar también que, como concepto político, el espacio público es la esfera en la que coexiste la heterogeneidad de la sociedad y es la base institucional para la racionalización de la política (Delgado, 2011).

La ciudad hace referencia así al espacio físico construido de forma intergeneracional por una ciudadanía que se reconoce como comunidad política en una unidad territorial político administrativa propia; y remite al lugar donde esa ciudadanía, para adquirir tal denominación, se ha emancipado del poder conquistando libertades y derechos en la alteridad (Delgadillo, 2014). En la democracia moderna, la comunidad política por excelencia ha sido el Estado-Nación y sus atributos han sido el reconocimiento del poder general, de un territorio compartido, de un sistema normativo (contrato social establecido entre gobernantes y gobernados) y de un sentimiento de pertenencia. Por esto, y como las ciudades del siglo XXI presentan esos mismos atributos, existe entonces la tendencia de denominar comunidad política a la ciudad misma (Álvarez, 2016).

Sin embargo, en la ciudad y sobre todo en las centralidades urbanas, se destacan procesos especulativos en los usos del suelo y de la propiedad, de expansión del trabajo informal, de mercantilización del espacio público, de privatización de bienes y servicios públicos; así como aumento de desigualdades sociales e incremento de inseguridad y de violencia urbana. Es decir, con la llegada de la privatización de la gestión urbana al espacio público a través de la entrada del sector empresarial privado (nacional e internacio-

nal), existe una tendencia de cambio en los marcos institucionales y políticas urbanas que conducen a nuevas formas de construcción de identidades. Así, la centralidad urbana empieza a ser víctima del abandono de lo cívico, de la pérdida de su condición de espacio público y de la erosión del sentido de la ciudadanía (Ramírez Kuri, 2017).

A manera de cierre: ¿adónde vamos?

Los fragmentos urbanos, específicamente los considerados como centralidades urbanas, se deben abordar como contradicciones propias del sistema neoliberal, toda vez que la centralidad urbana se define como el más importante espacio público de la ciudad, al contener la mayor escala y una gran funcionalidad, así como por recibir una considerable población y por ende una significativa conflictividad. Sus contradicciones se muestran sobre todo en las relaciones de interdependencia existentes entre los fragmentos urbanos y que ocurren en una base material constituida justamente en el espacio público que, al ser el lugar con mayor densidad de infraestructuras, viabiliza el funcionamiento y la especificad de la ciudad tanto por su condición urbana como por su cualidad histórica (Carrión, 2016). Esta situación, de interdependencia y fragmentación, conlleva a que el espacio público tenga diversos significados o dimensiones, entre ellas el de propio espacio urbano, y amplía su concepto a la "cosa pública" o la política (Delgadillo, 2014).

Así, con el capitalismo neoliberal y los fenómenos de privatización, segregación, deterioro o desaparición del espacio público, se hace necesario considerar las transformaciones normativas, funcionales, morfológicas y las representaciones simbólicas para abordar la problemática del espacio público en su relación con las formas de organización del espacio urbano. Estas formas pueden ser: espacios centrales (históricos y centralidades secundarias), barrios o unidades equivalentes, equipamientos públicos, o nodos de circulación y transporte. Cabe señalar que el espacio público ideal de la ciudad moderna se basa en espacios urbanos que están bajo dominio del poder público y asignado al uso de toda la sociedad; es decir, son espacios que se desarrollan vinculados a las funciones económicas y sociales del Estado (Duhau y Giglia, 2016).

El espacio público así, como instrumento ideológico, se corresponde con el territorio de la mediación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil; y es donde se supone que estos tres estamentos generan discursos que teóricamente cancelan los antagonismos sociales, aunque en realidad camuflan, por un lado, las relaciones de explotación o exclusión, y por otro, el rol de los gobiernos en la generación de asimetrías sociales. En ese sentido, es menester considerar que la noción de espacio público se convierte en un mecanismo con el que la clase dominante oculta las contradicciones que lo sostienen, al mismo tiempo que obtiene la aprobación de la clase dominada y la convence de su neutralidad (Delgado, 2011).

En este sentido, el reconocimiento de la ciudad como una comunidad política conlleva ciertas problemáticas, como la que da cuenta de la autonomía relativa de la ciudad al sujetarse necesariamente al ordenamiento del Estado-Nación y que ocasiona tensiones entre los poderes nacionales y locales, o la que remite a la capacidad de las ciudades de garantizar los derechos de toda la ciudadanía; por lo que la ciudad, aunque presente los atributos, no es una comunidad política plena (Álvarez, 2016). Es de suponer que estas tensiones surgen también en las centralidades de la ciudad al tratar de obtener una autonomía tanto de la propia ciudad como del propio Estado. Es por esto que se debe plantear que el espacio público no expresa una sola voz, ya sea de la autoridad o de la sociedad, sino que su noción debe ser analizada dentro de las coordenadas del sistema político para que, ni el espacio, ni la opinión públicos remitan a un consenso normativo que solamente se ligue con la moralidad, sino que aporte a la comunicación y se reduzca la contingencia de lo políticamente posible (Rabotnikof, 1997).

Es preciso señalar esto toda vez que, considerando que tanto el espacio público como la ciudad del siglo XXI son el escenario natural de la ciudadanía al constituirse en el ámbito político-territorial que la reconfigura y le da nuevo sentido, el locus de la ciudadanía se ha desplazado fuera del Estado-Nación; por lo que es factible pensar en una pluralidad de ciudadanías y en nuevas comunidades políticas (Álvarez, 2016), que empiezan a expresarse justamente en las centralidades urbanas existentes y producidas en el sistema neoliberal. Estas expresiones se oponen a las consecuencias provocadas por los procesos de reestructuración global del capitalismo que

se producen en las centralidades urbanas, donde a veces la ciudad se reconfigura con una limitada acción de las instituciones y de las políticas públicas, favoreciendo al mercado en la organización social, en la gestión económica y cultural y en la planeación urbana (Ramírez Kuri, 2017).

Es decir, la centralidad urbana se convierte en el lugar privilegiado de la tensión entre Estado-sociedad y público-privado (Carrión, 2016), al ser el lugar que más mutaciones tiene en la ciudad. Así, la centralidad se convierte en un espacio urbano que debe ser reconocido, no por sus partes aisladas, sino por el significado público que tiene como un todo para la ciudadanía. Esta condición pública trasciende el tiempo y el espacio, por lo que produce un legado transgeneracional que potencia la construcción de la ciudadanía, tanto formal como sustantiva, y que se expresa cívica y colectivamente en el espacio público toda vez que la centralidad tiene una heterogeneidad de funciones, personas, tiempos y espacios. Es en esta condición pública de la centralidad en las que se deben basar las particularidades del marco legal, así como las múltiples organizaciones públicas que conforman el marco institucional.

Bibliografía

Álvarez, Lucía (2016). Ciudad y ciudadanía: una reflexión conceptual. En Álvarez, Delgado y Leal (coords.), *Los desafíos de la ciudad del siglo XXI*. México: Senado de la República, CEIICH, PUEC/ PUES.

Bohigas, Oriol (2003). En defensa de la urbanidad. En Borja, Jordi y Zaida Muxi, *Espacio público; ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.

Carrión, Fernando (2016). El espacio público es una relación, no un espacio. En Patricia Ramírez Kuri (coord.), *La reinvención del espacio público en la ciudad fragmentada*. México: UNAM, IIS

De Mattos, Carlos (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI-MDMQ.

Delgadillo, Víctor (2014). *La política del espacio público y del patrimonio urbano en la Ciudad de México: discurso progresista, negocios inmobiliarios y buen comportamiento social*. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona.

Delgadillo, Víctor (2016): Ciudad de México, quince años de desarrollo urbano intensivo: la gentrificación percibida. *Revista INVI*, 31(88). Santiago de Chile

Delgado, Manuel (2011). *El espacio público como ideología*. Madrid: Catarata.

Duhau, Emilio (2001). Las metrópolis latinoamericanas en el siglo XXI: de la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público. *Cadernos IPPUR*, XV, 1.Rio de Janeiro.

Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2004): "Espacio público y nuevas centralidades. Dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la Ciudad de México". México: Papeles de Población, vol. 10, núm. 41.

Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2008). *Las reglas del desorden: Habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI/UAM.

Duhau, Emilio y Giglia, Ángela (2016). *Metrópoli, espacio público y consumo*. México: FCE.

Greene, Ricardo (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. *Revista EURE, 31(94). Chile.*

Pradilla, Emilio (2010). Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cadernos Métropole*, 24. Sao Paulo.

Rabotnikof, Nora (1997). *El espacio público y la democracia moderna*. México: IFE.

Ramírez Kuri, Patricia (2015). Espacio público, ¿espacio de todos? Reflexiones desde la ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología* 77(1). México: UNAM-IIS

Ramírez Kuri, Patricia (2017). *La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal.* México: UNAM, IIS, FA.

Criar Paisajes Sanos. En busca de una ciudad mejor

Karina Borja[1]

Esta es una propuesta del Laboratorio de los Paisajes Vivos de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Artes (FADA) de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), que comprende reflexiones enfocadas en cómo criar paisajes sanos, tanto urbanos como rurales, comprendiendo que en el aquí y el ahora están al mismo tiempo, el pasado y el futuro de las ciudades y de los paisajes.

Este laboratorio es un espacio de experimentación, reflexión y acción que propicia la crianza de paisajes vivos sanos y armónicos a través de procesos participativos de investigación, docencia y vinculación con comunidades en distintas situaciones de vulnerabilidad. Para ello, partimos de bases conceptuales interculturales, lo cual nos permite reconocer principios del pensamiento ancestral de nuestros pueblos americanos, en este caso, el andino.

¿Cómo tener unas ciudades más saludables con paisajes armoniosos? y, esencialmente, ¿cómo tener ciudades más equitativas, preparadas para diversas crisis?. La pandemia que se vive desde el 2020 ha cambiado el mundo y hasta la fecha no se conoce cómo terminará ni su verdadero impacto, pero lo que sí se sabe es que las ciudades más grandes y densas son las más afectadas por el COVID-19 y por tanto las que más han sufrido. El modelo económico capitalista reconocido como depredador es el que lleva a que el planeta esté enfermo y consecuentemente a la eventualidad de una crisis ambiental, como lo expresa Rubén C. Lois

1 Profesora emérita de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador en la Facultad de Arquitectura.

(2020). Esto nos lleva a repensar la forma de desarrollo y de vida actual, a la búsqueda de soluciones para remediar las heridas del planeta Tierra, lo cual implica un cambio de paradigma determinado por otras racionalidades que culturalmente expresan distintas formas de relación con la naturaleza, entre ellas está la andina.

Nueva forma de pensar para actuar

Criar es un verbo que expresa "mutualidad y amparo" y sentido de reciprocidad, porque al criar, lo criado nos cría, expone Grimaldo Rengifo (2009). En consecuencia, hacer el bien a la comunidad es hacerse bien a uno mismo; criar bien el río o la montaña solo puede traer beneficios. Todo esto repercute directamente en la bonanza del *ayllu* (la comunidad hermanada) y, por tanto, en la crianza de los paisajes: si sembramos y criamos paisajes armónicos y sanos, tendremos habitantes saludables y equilibrados.

El partir de la idea de criar y cuidar con cariño a los paisajes, respetarlos y celebrarlos implica una propuesta teórica intercultural; por tanto, es reconocer conceptos del mundo occidental, la utilización de paisaje, por ejemplo, e incorporar principios del pensamiento andino en el cual todo tiene vida y consecuentemente los paisajes. La interculturalidad permite establecer la construcción de puentes creativos de interrelación entre las culturas para reconocer, mirar al otro y respetarlo. Una visión intercultural representa una lógica de pensamiento y una práctica de trabajo donde intervienen las relaciones de poder, la política, la dominación (culturas dominantes y dominadas). Es juntar lo que está separado reconociendo las fronteras concebidas como zonas de contactos, de articulación, que no deben necesariamente borrarse porque "la lucha por la igualdad es también una lucha por el reconocimiento de la diferencia" (Sousa dos Santos, 2007, p. 30).

Cuando hablamos de lo andino nos referimos al pensamiento de las culturas de Los Andes, determinado por su situación geográfica y por una cosmovisión desarrollada en referencia al paradigma *Abya-Yala* (Esterman, 1998). Es un pensamiento ancestral precolombino cuyos principios aún están vigentes, especialmente en grupos de indígenas de esta región. La racionalidad andina o paradigma *Abya Yala*, como lo plantea Josef Ester-

mann (1998), se diferencia del orden occidental porque cuenta con: 1) sus propios mitos fundantes (no logo-centrismos), 2) su propio modo englobante de concebir la realidad y de entender los fenómenos, 3) un esquema de pensamiento muy propio, y 4) una manera relacional y vivencial de representar al mundo. Lo andino no va en referencia a una cultura estática, ni solo a lo étnico o lo diferente a lo occidental, va más allá del espacio determinado por la presencia de la cordillera de Los Andes. Es una cultura que permanece viva en las comunidades indígenas andinas de: Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, pero también en barrios populares de inmigrantes serranos, sea en Lima o en Guayaquil, o en ciudades más lejanas a donde les llevó las diversas crisis a estos habitantes que mantienen vigentes sus festividades y rituales.

En el pensamiento andino no existe la desvinculación entre sujeto y objeto porque todo tiene vida. Precisamente de ello surge el concepto de los paisajes vivos: paisajes que son criados por los seres humanos, como parte de la vida y de un proceso de co-crianza con los seres que les habitan, trabajan y descansan en ellos, o los atraviesan (Borja, 2012, 2016). Es un concepto que, por su complejidad, comprende la percepción sinestésica de una ciudad, entiende la ciudad como un todo unitario y asume la integralidad de las relaciones físicas, sociopolíticas, económicas, culturales, afectivas, identitarias, simbólicas y comunicacionales. Son considerados como un hecho vivencial y simbólico, inseparable del *runa* (ser humano desde lo andino) (Borja 2012, 2016).

Los paisajes vivos parten de un explícito reconocimiento de la compleja multidimensionalidad de la realidad, con la idea de recuperar la emoción estética por el lugar. Celebrar el lugar donde uno vive, generar un continuo aprendizaje vivencial e ir hacia la *convivencialidad*, como lo propone Ilich (1974), todo ello con el fin de criar unos paisajes sanos (Borja 2012, 2016). Estos paisajes tienen que ver con el concepto de *Pacha*, que define el cosmos y las relaciones con él a través del concepto de anidación y sus cinco dimensiones (García, 2010). La primera dimensión se conoce como *la paridad* y se refiere a la convivencia de un ser humano con su par. La segunda dimensión es la *comunidad* que define un plano donde viven los *pares* como comunidad dentro de las familias, y como parte del medio (topografía, paisaje, etc.) y anida a la primera. La tercera dimensión es

la relación de la comunidad con el ambiente, donde estarían también las relaciones con los paisajes, que es otro plano o campo de prácticas de la unidad ser humano-naturaleza, y que engloba ámbitos como la agricultura, la ciencia, la producción de alimentos, el festejo y todas las actividades comunales. Esta tercera dimensión anida a las dos anteriores. La cuarta dimensión crea un plano donde son anidadas las tres primeras e implica la armonización a través del carácter vinculante: la complementariedad, la proporcionalidad, la reciprocidad entre el runa, la comunidad y el ambiente. Finalmente, la quinta dimensión se puede entender como la anidación total o la afirmación, a través del eterno renacimiento del tejido cósmico de la comunidad (García, 2010).

El aprendizaje vivencial tiene como principio fundamental la reciprocidad. Esta relación (*ayni*) no se establece entre dos personas, sino entre la comunidad y cada uno de sus miembros (Milla. 2002, p. 148). "En los Andes quechua hablantes se utiliza la palabra *yachay*, para hablar del saber, pero también, y dependiendo del contexto, se usa como vivir, curar, sanar, aprender, enseñar, conocer, armonizar, saber, instruir, acostumbrar" (Rengifo, 2009, p. 55)[2]. Los caminos hacia el aprendizaje son distintos, sin embargo, se los vive como "concurrentes, interpenetrables y complementarios y "nos guían hacia ser *chuyman jaque*, como dicen los aymaras, o *soncco runa*, como afirman los quechuas, es decir, un humano de corazón" (Rengifo, 2009, p. 54). Además, el *ayni* está presente en las prácticas de apoyo y reciprocidad tanto cotidianas como festivas a través de la *minka*[3].

En esta concepción del mundo donde todo tiene vida, la tierra es apreciada como la Pachamama, madre de todo cuanto existe. "La vivencia es la de estar en un mundo como pacha vivo (tejido en el hablar quechua lamas), del cual la persona es una hebra anudada a otras hebras, en una relación de crianza mutua" (Rengifo, 2009, p. 55). Para esta cosmovisión es el corazón la residencia del saber, no la mente.

2 Rengifo se basa en el estudio del del quechua realizado por Fray Diego González Holguín (1608).

3 Mink'a: s. servicio; minga; sistema de trabajo prehispánico por el cual no se recibe paga alguna pero quien lo encarga tiene la obligación moral de retribuir en igual forma el beneficio recibido; trabajo comunal; trabajo que se realiza en reciprocidad; el beneficiario paga con un trabajo igual; alquiler de servicios personales; compromiso; convenio para un trabajo; colaborar (trabajo); contrato; invitación a la fiesta del trabajo; minga; trabajo colectivo (Diccionario AULEX quechua-español, s.f.).

> Como dice Abram (2000), la vivencia es: el mundo tal como lo vivimos, previamente a cualquier conceptualización. Pensar es explicar, separar, y supone la transformación de la vivencia en los hechos y una inevitable "toma de distancia" del sujeto de la realidad que lo circunda para juzgarla como objeto de análisis y modificarla (Rengifo, 2009, p. 56).

En síntesis, se trata del aprendizaje que se logra en la relación con la vida, el suelo, el ambiente, los otros, desde una práctica simbólica y que, dentro del ámbito urbano, implica una relación afectiva con la ciudad, el barrio, la calle, la plaza, el territorio, donde los *runas* (ciudadanas y ciudadanos) se sienten parte de la realidad. "La 'realidad' se revela como un conjunto 'holístico' de símbolos significativos para la vida cotidiana" (Estermann 1998, p. 94). Es el recuperar la emoción estética del lugar.

En este momento de crisis cuando parece que el tiempo medible (*kronos*) se ha detenido, la importancia de un tiempo más bien cualitativo, más cercano al *καιρός* griego, relacionado con el "momento propicio para", es necesario para tener una visión diferente. En ese sentido, la concepción del tiempo andino que no implica una posesión o la noción de algo que se acaba o se gasta; al contrario, es la posibilidad existencial donde el *runa/jaqui* vive de la misma manera que existe en el espacio. Como expresa Estermann (2006), "el 'tiempo' es relacionalidad cósmica, co-presente con el 'espacio', o simplemente otra manifestación de la pacha" (p. 197). Por eso, existen "tiempos densos" y "tiempos flacos"; en algo la temporalidad andina podría compararse con la concepción griega del *καιρός*. El tiempo no es cuantitativo, sino cualitativo; cada ciclo va en referencia a la *pachamama*. Los rituales y las ceremonias no son *neutrales* con respecto al tiempo, si no es el tiempo apropiado, el ritual no tiene el efecto deseado. No se puede *presionar* el tiempo; por eso, las supuestas *ganancias* de tiempo para el *runa/jaqi* a largo plazo serán *pérdidas* (Estermann, 2006, p. 197).

La transgresión epistémica del *orden* impuesto que comprende una única manera de concebir el tiempo –incluido en la proyección moderna/colonial de *desarrollo*–, no solo es un ejercicio abierto de violencia a la existencia de los sujetos, sino también contraproducente –como lo evidencia la actual situación ambiental– para toda la especie humana. Es en sentido amplio, el acto de *irracionalidad* por excelencia. "El tiempo andino

se parece más a *la durée* que *al temps* en sentido de Bergson; solo que no se trata de un 'sentimiento' subjetivo, sino de un orden cósmico y colectivo" (Estermann, 2006, p. 206).

No solo en el mundo andino, sino en general en América Latina, la idea del tiempo siempre ha estado más vinculada a la emoción, a la vida, a la búsqueda de unidad que, a la idea, la forma, o a la limpidez racional y analítica, en un mundo que acosa y no da tiempo para la emoción (Kusch 2003).

Un acercamiento a la relación del runa con el medio, a través del trabajo en la chakra, es como se puede entender que ésta es considerada como un espacio vivo, un espacio vivo que está presente, no como una realidad objetiva, sino como parte del círculo de la vida, como expresa Estermann (1998):

> de la fertilidad y retribución, del orden cósmico y ético. Es entonces [...] la presencia de toda realidad en forma parcial, la condensación y concentración "holística" como "símbolo". [...] La relación predilecta del runa con esta realidad entonces no es la relación cognoscitiva, ni la relación instrumental (tecnológica, productiva), sino la relación ritual y ceremonial (danza, canto, rito, acto simbólico), pero no como algo "distante" (diástasis) u "opuesto" (objectum) a un supuesto sujeto (Estermann, 1998, p. 94).

En el estudio de los paisajes vivos, se busca la emoción por el lugar, resaltar los elementos simbólicos para una identificación y apropiación de las comunidades hacia su territorio. Esto es un reto de múltiples cuestionamientos; supone abrir el pensamiento para ver la serie de fenómenos que se interrelacionan de manera compleja y continua dentro de la realidad social con base en la necesidad de recuperar el barrio, la ciudad, el territorio, reconociendo los principios andinos de: reciprocidad (*ayni* para los quechua hablantes del sur andino), complementariedad (*karywarmikay*), proporcionalidad y el vivencial simbólico (Esterman, 2006; García et al., 2004), que expresa lo emotivo, celebrativo, sagrado para la interacción y convivencia.

¿Cómo lograr paisajes sanos en la crisis actual?

El tiempo de pandemia ha suscitado o, en algunos casos, despertado muchas reflexiones a través de artículos, numerosos espacios de intercambio como *webinars* o foros virtuales, entre otros, que han permitido a pensadores de diversa procedencia y formación expresar sus deseos de cambio hacia nuevas formas de concebir y estructurar a la sociedad. Existe consenso en que lo peor que nos podría pasar en la post pandemia sería volver a lo mismo.

A nivel mundial, las zonas urbanas son la zona cero de la pandemia del COVID-19, con un 90 % de los casos comunicados, y en las cuales los grupos sociales más vulnerables sufren las peores consecuencias. Las ciudades son, por otro lado, también lugares donde se ve una solidaridad y una resiliencia extraordinarias, expresa António Guterres (En Naciones Unidas, 2020). En Ecuador, las ciudades de Guayaquil y Quito[4] presentan cifras alarmantes, y los más afectados son los barrios o zonas donde existe mayor hacinamiento y pobreza. El virus es invisible, pero ha sacado a la luz las diferencias y prejuicios de clase social, de raza, de género.

La ciudad segregada de las clases sociales provoca todo tipo de problemas y conflictos. Algunos desligados de la crisis del COVID-19, como el estallido antirracista en Estados Unidos como lo indica Lois (2020). No obstante, es unánime el clamor de que las desigualdades en las ciudades y la falta de una adecuada planificación, han hecho de esta crisis sanitaria algo inimaginable. Las políticas de bioseguridad imponen las directrices de distanciamiento físico e higiene relacionadas, pero para ello todo el mundo debería tener acceso a una vivienda adecuada. En un planeta que tiene el 24 % de su población viviendo en barrios marginales esto es impensable (Naciones Unidas, 2020).

De hecho, muchos son los cuestionamientos que han surgido: ¿Cómo es posible que las ciudades concilien con tanta desigualdad? ¿Qué pasa con las propuestas de ciudades compactas? ¿Por qué tanta ineficiencia en los servicios de salud?, etc. Esta pandemia se ha convertido, además, en el laboratorio para el teletrabajo, el telestudio, las compras en línea, la moneda digital, entre otras actividades humanas capitalistas.

4 Quito es la ciudad con más contagios en el país con 93047 y le sigue Guayaquil con 24541 contagios (Casos Coronavirus Ecuador, 2021).

En Nueva York, el gobernador Bill de Blasio lo ha dicho: las prioridades para enfrentar el post COVID-19 se centran en telesalud, aprendizaje remoto y banda ancha, la utilización de tecnología para mejorar las cosas (fuente). Hay una tendencia definida a la tecnología sin contacto con humanos, o "los humanos son biopeligrosos, las máquinas no lo son" dice Sonalker, *Chief Ejecutive Office* (CEO) de Steer Tech (Klein, 2020). Este es otro virus poderoso que llega para implantar temores y especialmente llevarnos a ser sujetos del control desmedido.

En este futuro, bajo una construcción apresurada de estas tendencias hacia una aceleración de velocidad WARP, no hay cabida para los menos privilegiados. Concordamos con lo que expone Klein (2020): es un futuro en el cual cada uno de nuestros movimientos, nuestras relaciones pueden rastrearse y extraer según datos que se trasladan entre acuerdos entre gobiernos y los gigantes tecnológicos. "¿Si el internet es esencial para nuestras vidas no debería tratarse como utilidad pública sin fines de lucro?" (Klein 2000, párr. 55), y peor aún pertenecer a estas grandes transnacionales. Nos encaminamos hacia unos ciber paisajes en los cuales los "desconectados" (García Canclini, 2004) aún son un segmento de la población muy grande.

Este control es concomitante con el miedo infundido. Según lo expresa Edison Guerra (2020), desde finales del siglo XX, la carga de terror inherente a gobiernos totalizantes y el control de las tecnologías y medios de comunicación se relacionan: "en Latinoamérica, el miedo ha servido de pretexto para posicionar las posturas más radicales y conservadoras del espectro político, de la mano de grandes intereses económicos de las élites ancladas a poderes locales" (p. 60).

El miedo, por tanto, es un factor determinante en la configuración de la ciudad, en el que hay grupos poblacionales más temerosos, como las élites y la clase media que se han vuelto consumidores de las aseguradoras, de medios de protección que los lleva a vivir y trabajar en espacios vigilados, lo cual deja en evidencia el otro lado de los discursos del miedo, los discursos de la seguridad. En este círculo del miedo un virus como el COVID-19 no tiene barreras definidas de contención y por tanto desconcierta.

Por otro lado, este acelerado proceso hacia la vida digital, el teletrabajo y la prestación de servicios esenciales por medios virtuales, crea incertidumbre sobre el futuro de las infraestructuras y los edificios de las ciuda-

des, pues la demanda de espacio de oficinas y vivienda ha decaído y podría mantenerse la tendencia en lo posterior. Desde las Naciones Unidas (2020) se advierte que la segregación urbana y la migración podrían dispararse, si quienes tienen más ingresos buscan nuevas formas de vivir y trabajar fuera de las ciudades se podría ocasionar un grave efecto de dispersión de las poblaciones hacia el campo.

Como expresa Fox (2020), la pandemia:

> A algunos nos ha regalado una experiencia nueva – o más intensa – de vivir la ciudad de otra forma, de sentirla más nuestra y menos ajena, mientras para otros ha intensificado su encarcelamiento, literal y social… hemos podido disfrutar el placer de sentirnos dueños del espacio urbano: de bailar por calles vacías de coches; de coger una bicicleta y andar como borrachos por un centro urbano casi abandonado; de oír el escándalo de los pájaros por la mañana y el viento en las hojas; de respirar hondo sin miedo a ingerir veneno. Hemos podido entrever una ciudad nueva, más humana, más sana y más libre. Sin embargo, no todos han tenido esta suerte (párr. 3)

Ante esta coyuntura, necesitamos propuestas que demuestren que es posible habitar de otro modo. En el caso de las ciudades y de la profesión de los arquitectos es necesario otra forma de construir, como cuestiona el arquitecto brasileño Paulo Tavares (2020), o, en la línea de nuestro enfoque, lograr paisajes sanos.Si se parte de propuestas optimistas, es decir, eliminando las ideas de que pasará la tormenta y volveremos a los mismos errores, esta pandemia puede convertirse en una oportunidad para repensar nuestros sistemas. Se podrá reconectar a las ciudades, dejando que el verde entre, como "el único modo de reconstruir el sistema inmunológico terrestre que permite que la vida prospere" (Tavares, 2020).

Al momento, el paisaje urbano tiene que rehabilitarse antes que expandirse. Porque si bien lo compacto en la pandemia ha significado mayores problemas, no estamos en época de ocupar nuevos suelos[5], dijo Mireia Pi-

5 Según el documento de Naciones Unidas la densidad no es la causa fundamental de la propagación del COVID-19; "de hecho, los efectos percibidos de la densidad en el caso de la COVID-19 son consecuencia de factores corolarios, tales como el hacinamiento, el nivel de ingresos y el acceso a los servicios. Por ejemplo, en un análisis de las ciudades chinas y otro de los barrios de la ciudad de Nueva York no se observó correlación alguna entre la densidad y la incidencia de la enfermedad. Lo que sí se observó, en el caso de Nueva York, fue una correlación inversa entre los ingresos y la incidencia, lo que

res en el Foro La Ciudad Vaciada 6 (2020). De hecho, las viviendas, los servicios, no solo a nivel urbano sino también rural, deben ser rehabilitados, curados. Las condiciones de habitabilidad deben ser más justas, lo cual implica políticas contundentes impulsadas por la administración pública que incluyan grandes inversiones en este campo, porque si seguimos al son del capital inmobiliario, la inequidad existente será inaguantable.

Carrión (2020), en el Foro Repensar la Ciudad, apoya el fortalecimiento de los vecindarios, la descentralización que implique dotar de servicios a cada barrio. De esta manera, los ciudadanos no tendrán que desplazarse continuamente a grandes distancias. Ideas coincidentes con lo propuesto en París y Barcelona, en las cuales las distancias no deben ser mayores a 15 minutos (Llorente y Moreno, 2020). Caminar o ciclear como alternativas importantes para recuperar las ciudades. Por tanto, es momento de promover unas ciudades que dejen de lado la sectorización y la segregación social y espacial, que exista un proceso de mixtura, entremezclar las funciones para equilibrar la relación trabajo-vivienda-servicios.

En concordancia con lo expuesto por Sauer (2020), el espacio público se debería pensar más bien como el espacio común para evitar algo que venía desde antes de la pandemia, su declive. Eso implica una resignificación del espacio público, dotar de espacio público de calidad a los barrios marginados, es decir, un gran cambio en sociedades de grandes desigualdades como la nuestra donde se trata de privatizar todo.

Consecuentemente, para llegar a una mayor participación ciudadana se deben incorporar muchas voces desde lo local y lo global, podría considerarse la gobernanza participativa, una estrategia de seguimiento de la Agenda 2030 (Naser et al., 2021). Esto lleva a formar, a educar a las personas desde pequeñas para tener nuevas actitudes y aptitudes para enfrentar crisis, y lograr ser resilientes ante situaciones emergentes. La transición hacia la normalidad histórica, que para unos no llevará a mayores cambios, dependerá del proceso; puede llegar de manera autoritaria o desde una nueva participación social, de ahí la importancia de incorporarnos en estos procesos.

Desde los paisajes vivos se propone recuperar los principios andinos de: reciprocidad, complementariedad y correspondencia en los aspectos

amerita un examen" (Naciones Unidas, 2020, p. 29).

ecológicos, estéticos y productivos. Así como el vivencial simbólico. Lo ético "actúa de tal manera que contribuyas a la conservación y perpetuación del orden cósmico de las relaciones vitales evitando trastornos del mismo" (Estermann, 1998, p. 231). La idea es activar un diálogo entre pensamiento occidental y pensamiento andino, con un enfoque integrador para enfrentar los problemas actuales, pero en general las crisis, esencialmente la ambiental.

A manera de conclusión reflexiones desde los paisajes vivos

Estos tiempos son *densos* pero a su vez *propicios* para el cambio, es decir, para iniciar un nuevo ciclo. Se han visto en muchos lugares manifestaciones del poder que tiene la comunidad y la importancia de la solidaridad y la generación de redes de protección social para mitigar los efectos de esta pandemia y futuras crisis. Las relaciones y la vincularidad, base de una propuesta acorde con el pensamiento andino, son esenciales en cuanto sean recíprocas, complementarias y proporcionales entre campo-ciudad, entre lo construido y lo natural, entre lo comunitario y lo privado y entre ciudadanos, en general en las cinco dimensiones de la anidación expuestas. Por consiguiente, se trataría de paisajes sanos.

Para criar este tipo de paisajes debemos pensar en función de interconexiones entre lo físico, lo biológico, lo social, lo cultural y la ecología ambiente, considerando la diversidad de la vida. La ciudad no puede estar organizada en relación al valor del suelo que, al ser un elemento vital como el aire, debería ser de y para todos y establecerse de manera simbiótica. El derecho a tener paisajes sanos es fundamental. Es hora de volver los ojos y todos los sentidos a nuestro paisaje raíz, como lo dijo Palma (2020), miembro de la Corporación Patrimonio y Paisaje de Chile; esto es, reconocer a nuestras culturas ancestrales cuyos principios hoy más que nunca están vigentes porque implican reciprocidad, equidad y sustentabilidad, en una relación más directa con la *Pachamama*.

En nuestro caso, desde el Laboratorio de los Paisajes Vivos, tratamos estos temas de forma inter y transdisciplinar, para lo cual se requiere deconstruir el quehacer de algunas disciplinas, entre ellas la arquitectura, el

paisajismo, el urbanismo, la antropología. Por tanto, habrá que enfrentar la formación en la universidad de otra manera, encontrar nuevas propuestas que contengan los avances de las tecnologías, pero que vayan más allá de esto y estén acordes con ese estar junto a la sociedad, en un trabajo codo a codo con las comunidades. Para ello, además, son necesarios nuevos modelos sociales y económicos, conseguir compromisos de los entes estatales, organizaciones no gubernamentales y apoyar al empoderamiento de las propuestas.

Se pretende vincular los diversos aspectos que implican el investigar y trabajar junto a las comunidades de una manera participativa para propender a su autarquía e impulsar su compromiso con el ambiente. También se busca apoyar la reconstrucción del tejido social, la economía solidaria, la autosuficiencia y los derechos humanos, un trabajo sostenido junto a las comunidades y a la vez formar profesionales sensibles a estos aspectos de nuestra realidad. El objetivo del Laboratorio en lo referente a las ciudades es apoyar las iniciativas que impliquen la recuperación o implementación del espacio público, la reutilización de edificios que con los cambios de la sociedad quedarán desocupados y que pueden servir para dar vivienda a los que no la tienen, o refugio para las mujeres maltratadas y para quienes más lo necesiten.

Consiguientemente, hemos iniciado una reflexión que lleva a la búsqueda de esta nueva forma de abordar los problemas de la ciudad, donde no sólo no se puede excluir a los sentimientos, sino que se debe trabajar para que adquieran un protagonismo relevante. Es necesario actuar con el corazón, creando símbolos, festejando, alimentando vínculos. Además, si en la planificación urbana no se consideran estos aspectos, persistirá la constitución de ciudades fragmentadas, desequilibradas y enfermas.

El nuevo urbanismo que cabe desarrollar en la post pandemia debe ir mucho más allá de las recetas clásicas de los progresos producto de la tecnología. Se trata de cuidar a los paisajes como seres vivos, acompañándolos (*Makichana/runachana),* acordándose de la *Pachamama, celebrándole (Pachamama yuyariy)* y viviendo armoniosamente entre seres humanos como una gran comunidad del *runa (Runapura allin kawsay)* (Enríquez, 2004).

Este modo de abordar la idea de reconstituir las ciudades permite poner en valor la co-evolución (De Rosnay, 1996) que, junto a lo expresado de lo andino, nos encamina a comprender que los seres vivos tenemos un plane-

ta, un ambiente natural y urbano que están vivos y que debemos cuidarlos, criarlos con cariño para que lleguen a estar sanos, en armonía. La ética fundamental exige no sólo una responsabilidad particular en el ámbito limitado del actuar individual, sino que también, proporcionalmente al poder técnico, demanda una responsabilidad universal para la totalidad del ser (Jonas, 1973), algo que se lo ha venido diciendo desde hace mucho, pero que aún no se lo internaliza realmente, por lo que es tiempo de hacerlo.

Los paisajes vivos pueden llevarnos, precisamente, hacia una nueva manera de analizar la problemática urbana, esto supone vivir con uno mismo y con la comunidad en esa relación del *ayni* (reciprocidad), en la que cada uno es parte importante del conjunto, respetando y siendo respetado. Se trata, pues, de identificar al otro y reconocer sus diferencias, lo que implica comunicación, diálogo, cooperación, festejo, celebración, construir colectivamente el aprendizaje vivencial de una ciudad.

Bibliografía

Borja, K. (2012). Criar Paisajes Vivos. *Una manera de aprehender los paisajes urbanos andinos. El caso de San Isidro de El Inca*. (Tesis doctoral). Donostia, Guipuzcoa, España.

Borja, K. (2016) Criar paisajes vivos, una manera de aprehender y (re) pensar la ciudad. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 9(18), 276-291. Colombia: Universidad Javeriana de Colombia. http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/17903

Caso Coronavirus Ecuador (3 de marzo de 2021) Diario El Comercio. https://www.elcomercio.com/actualidad/salud-casos-coronavirus-ecuador-marzo.html

Carrión, F. (2020). *El efecto del Coronavirus en la ciudad del mañana*. Foro Repensar la ciudad, Quito.

De Rosnay, J. (1996). *El hombre simbiótico.* Madrid: Cátedra.

Diccionario AULEX quechua-español (s.f.): AULEX. ORG: http://aulex.org/qu-es/

Enríquez, P. (2004). Comparación de dos filosofías económicas. En Guerrero Bernardo (Ed.) *La moderna de producción y la andina de crianza:*

Amtaña. Para reconquistar espacios. Iquique IECTA: https://iecta.cl/wp-content/uploads/2020/03/AMTAN%CC%83A.pdf

Estermann, J. (1998). *Filosofía Andina.* Quito: Abya-Yala.

Estermann, J. (2006). *Filosofía Andina.* La Paz: ISEAT.

Fox, E. (2020). Paisaje del confinamiento. *Crítica urbana*: https://criticaurbana.com/paisaje-de-confinamiento

García Canclini, N. (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados.* Buenos Aires: Gedisa.

García, J. (15 de 08 de 2010). (K. Borja, Entrevistador).

García, J, Lozano A. y L. Macas (2004) *Aprender en la sabiduría y el buen vivir*. Quito: UINPI, Universidad Intercultural Amwtay Wasi.

Guerra, E. F. (2020). El miedo como elemento productor del espacio social. *EIDOS Revista Científica de Arquitectura y Urbanismo*, 59-68 https://revistas.ute.edu.ec/index.php/eidos/issue/view/57/20

Jonas, H. ([1995 1973]). *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica.* Barcelona: Herder.

Klein, N. (3 de abril de 2020). Distopía de alta tecnología para el post-coronavirus. *NODAL Noticias de América Latina y el Caribe*: https://www.nodal.am/2020/12/distopia-de-alta-tecnologia-para-el-post-coronavirus-por-naomi-klein/

Kusch, R. (2003). América Profunda. En *Obras completas. Tomo II*. Rosario: Fundación Ross.

Lois, R. (2020). La ciudad y el urbanismo en tiempos de pandemia. *Crítica urbana*: https://criticaurbana.com/la-ciudad-y-el-urbanismo-en-tiempos-de-pandemia

Mayorga, M. y Fontana, M.P.(2020) París, Estocolmo y Barcelona: ciudades con un urbanismo que piensa en las personas. BBC News: https://www.bbc.com/mundo/noticias-56747117

Milla, C. (2002). *Ayni, introducción a la paleosemiótica.* Lima: Asociación Cultural Amaru Waira.

Naciones Unidas. (2020). *Documento de políticas: La COVID-19 en un mundo urbano*. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19_in_an_urban_world_spanish.pdf

Naser, A., Willinery, A. y C. Sandoval (2021) *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno*

abierto. [Documentos de Proyectos LC/TS.2020/184)]. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/gobernanza-participativa-en-los-mecanismos-de-seguimiento-de-la-agenda-2030

Pires, M. (13 de 05 de 2020). FORO CIUDAD VACIADA 6.

Rengifo, G. (2009). Cosmovisión y producción de conocimientos en el medio andino amazónico. *Revista pensamiento pedagógico* http://tarea.org.pe/modulos/Boletin/revistas/Tarea_72/Tarea72_Grimaldo-Rengifo.pdf

Sauer, B. (13 de 05 de 2020). FORO LA CIUDAD VACIADA 6.

Sousa dos Santos, B. (09 de 2007). *La reinvención del estado y el estado plurinacional*: Biblioteca virtual CLACSO: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22SousaSantos.pdf

Tavares, P. (22 de abril de 2020). *La selva del futuro: Naturaleza y virus*. [Entrada de blog]. LAVACA https://www.lavaca.org/mu146/la-selva-del-futuro-naturaleza-y-virus-segun-el-arquitecto-brasileno-paulo-tavares/#:~:text=Reconectar%20nuestra%20civilizaci%C3%B3n%20a%20lo,sorpresiva%20como%20urgente%3A%20la%20arquitectura

Turismo urbano y COVID-19

Víctor Llugsha G.[1]

El impacto de la pandemia generada por COVID-19 y las consecuencias de tipo sanitarias han provocado análisis y extensos debates desde el primer trimestre de 2020. A nivel global la economía se vio golpeada de forma contundente, siendo el sector turístico uno de los que se vio afectado de forma instantánea debido a las restricciones de movilidad y acciones generalizadas de confinamiento. También será uno de los últimos sectores que logre recuperar las cifras que tenía antes del inicio de la pandemia. Enfrentar la denominada nueva normalidad se muestra en realidad como la continuación de la normalidad que existía previamente, pero con desigualdades que se siguen ahondando con el pasar del tiempo de la pandemia.

El presente texto plantea varias reflexiones respecto a la situación del turismo urbano desde un enfoque ex-ante a marzo de 2020, para posteriormente señalar los principales efectos de la pandemia en las actividades turísticas. Finalmente se abordará la cuestión del futuro del turismo urbano cuando el mundo enfrente a una etapa ex-post de la pandemia.

1 Magíster en Gobierno de la Ciudad, con mención en Centralidades Urbanas y Áreas Históricas, FLACSO, sede Ecuador. Magister en Innovación de la Gestión Turística con mención de Turismo Gastronómico, por la Universidad de Barcelona. Licenciado en Turismo Histórico Cultural, Universidad Central del Ecuador. Docente de la Universidad UTE. Correo de contacto: vikxox@gmail.com

Turismo urbano, abandonar al ciudadano para recibir al turista

El turismo es visto de forma general como un generador de oportunidades para los territorios urbanos y rurales debido a las facilidades que brinda para su desarrollo, su capacidad de redistribución de ingresos y la posibilidad de empoderar a sectores vulnerables de la sociedad. Más de 1.400 millones de turistas moviéndose por el mundo cada año (Organización Mundial del Turismo, 2019) representan un mercado ávido de sitios por visitar.

A nivel global los destinos turísticos (Boullón, 2006) atraviesan un proceso similar en su conformación. En una primera instancia, el interés que genera un sitio (natural o cultural) provoca la llegada de visitantes, en la medida que su número se incremente, la necesidad de contar con una serie servicios que satisfagan los requerimientos de estos viajeros se incrementará. La infraestructura para la operación turística se concentra principalmente en las ciudades (hoteles, aeropuertos, restaurantes, museos, etc.), donde las instalaciones turísticas brindan soporte a la operación.

Este progresivo incremento no escapa a la dinámica capitalista de expansión, que busca incorporar nuevos productos que generen más beneficios (Martínez, 2019). De esta forma los destinos mejoran su planta turística, infraestructura local y generalmente construyen una imagen-marca del destino, de esta forma se da paso a lo que se denomina *producto turístico*.

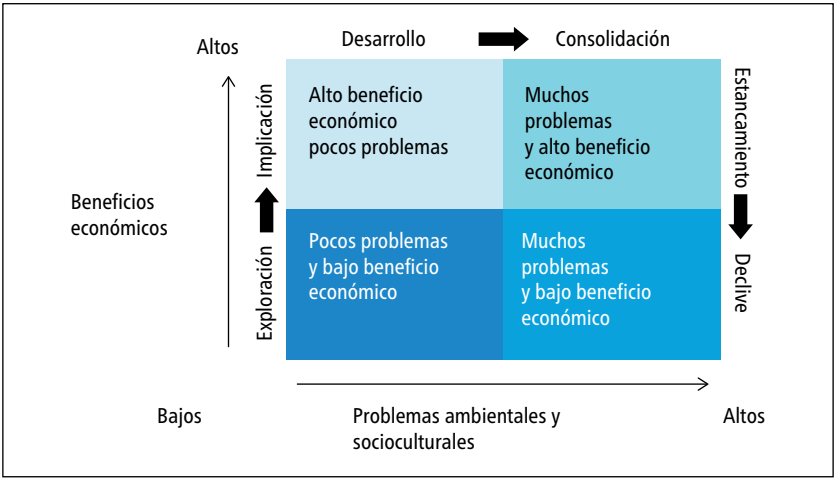
Durante las últimas décadas las ciudades se han concentrado en venderse como destinos por medio de una imagen-marca que abarque a los distintos productos turísticos que en el territorio se desarrollan. La construcción de un valor simbólico que esté asociado a la ciudad, desencadenó una carrera en la que contar con el mayor número de turistas es un sinónimo de éxito. Así, las ciudades pasan a convertirse en espacios de la turistificación (Llugsha, 2019), donde los bienes histórico patrimoniales urbanos (Carrión, 2003) son valorados en la medida de los réditos económicos que pueden generar a través de actividades como el turismo.

Destinos urbanos como Barcelona, Venecia o París, antes de los efectos de COVID-19 se encontraban en una etapa de estancamiento, con relación a los beneficios económicos generados por el turismo y los problemas

que esta actividad generaba en el territorio. La atracción masiva de turistas llevó a que las ciudades tengan una población flotante que sobrepasaba ampliamente a los residentes, quienes terminaron siendo desplazados de los lugares aledaños a los atractivos turísticos debido a los problemas asociados al turismo.

Esto puede ser percibido como un ciclo evolutivo por el que los destinos turísticos atraviesan. La relación de los beneficios y los problemas que genera el turismo los ubica en seis etapas posibles que van desde la exploración hasta el estancamiento y declive (ver Figura 1).

Figura 1. Matriz de impactos en la evolución de los destinos turísticos



Fuente: Soares *et al.*, 2012.

El estancamiento de los destinos turísticos se debe en gran medida al hecho de que el modelo de turismo urbano es un proceso de monocultivo turístico, donde la ciudad es mercantilizada como un producto que termina afectando a la población local a distintos niveles. Las ciudades pierden su identidad (evolutiva en el tiempo), para convertirse en postales a ser etiquetadas en redes sociales, puesto es el imaginario que se construye para los visitantes.

Hashtag - marca ciudad

La imagen del destino se convirtió en un factor determinante para conseguir más visitantes y todo aquello que no termina de encajar con el valor simbólico que se le quiere dar al destino, termina siendo desplazado (Verena, 2017). En este proceso los gobiernos municipales realizan intervenciones urbanas que buscan mejorar el ornato y adecentar los espacios aledaños a los atractivos turísticos, con el propósito de generar mejores paisajes para los turistas. De tal forma que se da paso a procesos de gentrificación (Oviedo *et al.,* 2020), en los que los barrios se vacían de ciudadanos debido a los efectos de la elitización o porque su condición de arrendatarios no compagina con los nuevos giros de negocio que se presentan como necesarios para los turistas.

Uno de los principales efectos negativos que se han presentado es el rechazo de los residentes hacia los turistas, una turismofobia (Guitart et al., 2018; Milano, 2018) que busca rechazar la mercantilización de la ciudad en una disputa por el derecho a la ciudad de quienes habitan la ciudad. Este tipo de efectos negativos sobre la ciudad y sus pobladores lleva a que destinos como Viena[2] se planteen opciones para abandonar la venta de la ciudad como objeto de consumo para el turismo.

Todo esto quedó temporalmente suspendido en el tiempo debido a la pandemia. Sin embargo, la ciudad sigue presente con actores y requerimientos similares a los que existían antes de COVID-19. En la medida que los viajes se normalicen, las campañas de marketing de las marcas ciudad retomarán con fuerza sus estrategias para atraer masivamente a los turistas a sus destinos.

Ciudad y turismo comunitario urbano

La percepción de la población local sobre el desarrollo del destino turístico es un indicador clave para determinar la evolución de los potenciales conflictos que, derivados de las actividades turísticas, se dan en el territorio

2 La campaña "Unhashtag Vienna" busca evitar que los turistas vivan la ciudad a través de sus teléfonos inteligentes. Ver: https://unhashtag.vienna.info/en-us

(Zielinski & Botero, 2011). Esto se puede traducir como la incidencia que el barrio puede tener sobre las cosas que en el barrio ocurren.

Los espacios con mayor capital social –barrio– logran hacer frente de mejor manera a los problemas que en su entorno se generan. Pese a que el barrio es un espacio necesario, no debe verse como un ente homogéneo que recorre de forma armónica el territorio. Las ciudades albergan una amplia gama de barrios sobre los cuales no se pueden ejecutar políticas similares como una suerte de receta que reproduce casos exitosos. Esto significaría centrarnos en encasillar al barrio en una visión nostálgica que "impulsa moldear a la fuerza la vida de una ciudad como imitación de la vida residencial o provinciana" (Jacobs, 2013, p. 143).

Antes de COVID-19 se hablaba de la necesidad por desarrollar un turismo responsable, es decir un negocio responsable (Santana, 2008) que permita el aprovechamiento de los beneficios generados por el turismo urbano, sin que a la par se extermine a los ciudadanos. El modelo de turismo comunitario urbano (Llugsha, 2019) es una respuesta posible para los barrios en los que los residentes que no cuentan con un capital de inversión que les permita contar con negocios/infraestructura/equipos/etc., pero que pueden brindar su vida cotidiana como parte de la experiencia de los turistas al momento de visitar la ciudad.

En una primera etapa las iniciativas de turismo comunitario urbano tuvieron que acoplarse (e integrarse) a los canales tradicionales de comercialización de servicios turísticos, esto significa una desventaja en el mercado, debido a que, si bien buscan ser una respuesta a los problemas generados por el turismo masivo, terminan por convertirse en un aspecto diversificador de un modelo que buscaban hacer frente. Con el desarrollo de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) y el avasallador mundo del internet, ahora resulta más fácil conocer propuestas que desde los ciudadanos nos acercan a un turismo más ético que incluye a los residentes del territorio y sus realidades. Visitas virtuales, aplicaciones móviles, realidad aumentada facilitaban la experiencia de viaje de los turistas, pero también permitieron que modelos de negocio como P2P (peer to peer) empoderen a nuevos actores turísticos.

Esto abrió la puerta de la "uberización" de las ciudades, eliminando intermediarios y generando más beneficios (para casi todos). Los princi-

pales perjudicados han sido los modelos de negocios tradicionales que han terminado por ceder y acoplarse a estas nuevas dinámicas. Por ejemplo, en plataformas como Airbnb donde se puede gestionar el servicio de hospedaje con particulares (departamentos, casas, habitaciones, etc.), cada vez son más hoteles los que se han visto en la necesidad de ofertar sus servicios por esta plataforma (y otras similares).

La caída de ventas por la disminución del turismo urbano ha llevado al mercado a posicionarse en nuevos usuarios de los servicios turísticos, grupos como los nómadas digitales han despertado el interés del sector turístico, por lo que es necesario la adaptación del turismo a un mundo que tuvo cambios significativos. (Llugsha & Camacho, 2021).

El imaginario del pos covid-19, la ciudad y el turismo (conclusiones)

La pandemia se territorializa, agudizando problemas preexistentes en la ciudad como acceso a vivienda, servicios básicos, roles de género, trabajo, conectividad, etc. En el ámbito laboral más de 174 millones de empleos relacionados con actividades turísticas se vieron afectados en el mundo (Zuñiga, 2021), debido a que la infraestructura turística se encuentra mayoritariamente en ciudades; son más de 100 millones de desempleados urbanos, esto muestra la fragilidad del modelo turístico frente a los efectos de una pandemia a la escala de COVID-19.

Las tensiones de los mercados en las ciudades hacen necesario que los grupos que defienden el derecho a la ciudad tengan más espacio y poder para hacer frente. Deben ser partícipes de la construcción de políticas turísticas, de tal forma que no sean solamente instituciones con intereses particulares las que planteen un tipo de gobernanza turística sobre las ciudades.

El barrio, para quien lo habita, es una utopía en un mundo lleno de potenciales turistas que buscan experiencias nuevas. El involucramiento de los ciudadanos es necesario al momento de definir el tipo de turismo que se quiere para el territorio, y que no sea solamente la consecuencia del progresivo aumento de turistas que arriben a una ciudad donde se termina mercantilizando su patrimonio y espacio público.

Pese a que de forma generalizada se posicionaron expresiones como pos pandemia o nueva realidad, no se identifican cambios significativos (más allá de los de tipo sanitario) en los modelos de gestión turística urbana. El requerimiento de incentivos económicos, disminución o eliminación de impuestos, buscan apuntalar los negocios que lograron prevalecer a la pandemia, pero no se discuten nuevos modelos de turismo urbano para las ciudades.

Bibliografía

Boullón, R. (2006). *Planificación del espacio turístico* (4ta ed.). Trillas.

Carrión, F. (2003). Ciudad y centros históricos: Centros históricos y actores patrimoniales. En *La Ciudad Inclusiva* (pp. 129-152). Naciones Unidas/CEPAL/Cooperazione Italiana. https://repositorio.cepal.org//handle/11362/27821

Guitart, N., Alcalde, J., Pitarch, A., y Vallvé, Ó. (2018). De la Turismofobia a la Convivencia Turística: El Caso de Barcelona. Análisis Comparativo con Ámsterdam y Berlín. *ARA: Revista de Investigación en Turismo*, *8*(2), 25-34.

Jacobs, C. (2013). *Muerte y vida de las grandes ciudades* (3era ed.). Capitán Swing. https://capitanswing.com/libros/muerte-y-vida-de-las-grandes-ciudades/

Llugsha, V. (2019). La ciudad de las oportunidades. Turistificación y emprendimientos del Centro Histórico de Quito. *INNOVA Research Journal*, *4*(3.1), 223-232. https://doi.org/10.33890/innova.v4.n3.1.2019.1065

Llugsha, V., y Camacho, S. (2021). Ecuador: Una visión ex ante del turismo y los efectos de la pandemia COVID 19. En *Turismo y desarrollo desde un enfoque territorial y el covid-19* (pp. 7-35). CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública Ecuador.

Martínez, P. (2019). Los espacios turísticos: Producción, experiencias e imaginarios. El caso de la Araucanía andino-lacustre chilena, 1900-1940. *Cuadernos de Turismo*, *44*, 219-246. https://doi.org/10.6018/turismo.44.404821

Milano, C. (2018). Overtourism, malestar social y turismofobia. Un debate controvertido. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, *18*(3), 551-564. https://doi.org/10.25145/j.pasos.2018.16.041

Organización Mundial del Turismo. (2019). *Las llegadas de turistas internacionales suman 1.400 millones dos años antes de las previsiones*. https://www.unwto.org/es/press-release/2019-01-21/las-llegadas-de-turistas-internacionales-suman-1400-millones-dos-anos-antes

Oviedo, S., Llugsha, V., y Ocaña, W. (2020). Actividad turística y su relación con la gentrificación en el centro histórico de Quito. *INNOVA Research Journal*, *5*(3.2), 151-162. https://doi.org/10.33890/innova.v5.n3.2.2020.1560

Santana, A. (2008). El turismo cultural. ¿Un negocio responsable? *Estudios y perspectivas en turismo*, *17*(4), 294-318.

Soares, J. C., Gândara, J. M. G., y Ivars-Baidal, J. (2012). *Indicadores para analizar la evolución del ciclo de vida de los destinos turísticos litorales*. https://doi.org/10.14198/INTURI2012.3.02

Verena, C. (2017). Los procesos de patrimonialización y turistificación en la legitimización de paisajes desiguales. *Sociedade & Natureza*, *29*, 195-208.

Zielinski, S., y Botero, C. (2011). Percepción de la comunidad como indicador del ciclo de vida de un destino: Hacia el desarrollo de un sistema de alerta temprana para pequeños destinos. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, *20*, 1366-1388.

Zuñiga, É. (25 de febrero 2021). El mayor reto del turismo no fue la pandemia, sino la falta de coordinación: Gloria Guevara. *La Lista*. https://la-lista.com/turismo/2021/02/25/el-mayor-reto-del-turismo-no-fue-la-pandemia-sino-la-falta-de-coordinacion-gloria-guevara

Pandemia y Ciudades de Frontera

Francisco Enríquez Bermeo[1]

La protesta social

A finales de 2019, América Latina experimentó una protesta social de magnitud que tuvo como escenario a varias ciudades de la región. Empezó en octubre en Quito, Ecuador, luego pasó a Santiago de Chile, a varias ciudades de Colombia, Perú, Haití, entre otros. Fueron movilizaciones que si bien tuvieron un hecho específico que las provocó, se trataban de protestas que cuestionaron principalmente dos aspectos:

- La democracia representativa, la que muestra signos de agotamiento en cuanto casi todos, por no decir todos, sus representantes políticos han perdido credibilidad, dado que, aún los más críticos, han pasado a formar parte del *establishment* y han dejado de ser una alternativa de cambio. De ahí que las protestas sociales demanden reformas políticas que combinen la democracia representativa con una democracia directa y participativa, con mayor poder de decisión por parte de la comunidad y con mecanismos de control sobre la erosionada clase política, en el marco de un Estado menos centralista y más territorializado.
- Un sistema económico de exclusión de buena parte de la sociedad, principalmente de jóvenes y de grupos históricamente subalternos (indígenas, afrodescendientes, mujeres), a consecuencia de una grave crisis expresada en desempleo, pobreza, exclusión, informalidad creciente, concentración cada vez mayor de la riqueza económica y una enorme

1 Secretario Ejecutivo de OLACCIF e investigador de FLACSO.

corrupción entre políticos y algunas empresas privadas. El año 2019 la región tuvo uno de los peores desempeños en los últimos 70 años, con crecimiento económico nulo. Esta situación se agravó a partir del 2020 con la pandemia del COVID-19, cuyo resultado es decrecimiento de la economía de la región y engrosamiento de las pobreza y extrema pobreza con millones de familias que se incorporan.

Se trata de fenómenos estructurales presentes desde hace mucho tiempo, entre cuyas consecuencias importantes se pueden identificar el cambio climático y el deterioro ambiental, producto a la vez de la vigencia de un modelo de sociedad de tipo moderno europeísta, que privilegia el crecimiento económico basado en la acumulación de capital y la emisión desmedida de dióxido de carbono, y que ha creado una sociedad de consumo cuyo fin es obtener una tasa de ganancia ilimitada sobre la base de una creciente explotación de la fuerza de trabajo y de una reprimarización de las economías de los países de bajo desarrollo. Modelo que además, genera enormes cantidades de desechos que son arrojados en la tierra, mares y ríos que contaminan el planeta y provocan enfermedades pandémicas. Se trata de una crisis civilizatoria que demanda cambios inmediatos, muchos de ellos radicales.

Dichas movilizaciones se mantienen, aunque en algunos casos se mediatizaron, como fue el caso de Ecuador en donde gobierno y organizaciones indígenas en octubre de 2019 llegaron a un acuerdo, o como en el caso de Chile en donde se han efectuado dos procesos electorales para elaborar una nueva constitución. El caso de Colombia es diferente pues no se visualiza una salida, porque luego de más de dos meses de protestas no violentas y grandes movilizaciones por todas las ciudades de ese país, la única respuesta que han recibido los manifestantes por parte del Gobierno de Duque es una desproporcionada respuesta represiva y violenta, cuyo saldo es más de 50 muertes violentas a cargo de la policía y grupos paramilitares.

Inicialmente la pandemia neutralizó la protesta, pero luego se reactivó y en algunos casos incluso recrudeció, puesto que, como ya se anotó, la pandemia ahondó los problemas principalmente sobre los más vulnerables y en varios países los grupos de poder pretendieron cargar sobre las clases medias y populares el costo de la pandemia.

Decrecimiento y mayor empobrecimiento

Los gobiernos exigen de sus poblaciones aislamiento, alejamiento y paralización como medidas para contener los contagios, que a más de enfermedad y muerte de millones de personas, ha provocado una ralentización del crecimiento productivo y económico y la generación de la peor recesión de la historia regional de América Latina. La CEPAL (2021) sostiene que la economía de la región se contrajo en el año 2020 en 7,7 %, la mayor contracción de los últimos 120 años, y espera para el 2023 una recuperación que permita alcanzar el nivel pre pandemia (p.13). A ello se suma la enorme deuda externa de la región, principalmente de países como Argentina, Ecuador, los del Caribe y otros, que antes del COVID-19 ya era crítica y que ahora se ve acrecentada por la pandemia y los gastos que demanda su tratamiento.

En cuanto a las consecuencias sociales, la CEPAL sostiene que el desempleo pasó del 8,1 % al 10,7 %[2]; la pobreza en la región pasó de 30,5 % al 33,7 %, en donde 45,4 millones de personas se sumaron a esa situación hasta completar 231 millones; mientras que la pobreza extrema se incrementó del 11, 3% al 12,5 %, es decir aumentó en 28,5 millones, hasta alcanzar a 96,2 millones[3]. Los países en los que más se incrementa la pobreza son Venezuela, Colombia, Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú.

A pesar de que los países de América Latina están catalogados como de ingreso medio, al tratarse de una de las regiones más desiguales del mundo[4], las consecuencias sobre los más vulnerables son catastróficas[5], más aún cuando muchos países cuentan con precarios sistemas públicos de salud, bienestar y protección social, que se han puesto en evidencia con las elevadas cifras de contagio y muertes. América Latina registra el

2 44,1 millones de personas están desocupadas desde 2020, que son 18 millones más de los que había en el año 2019.

3 Con base en las nuevas proyecciones de caída del PIB y el aumento de la desocupación, se estima que desde el 2020 hay 491 millones de personas (casi el 80 % de la población de la región) que forman parte de los estratos de ingresos bajos o medio-bajos.

4 De acuerdo a un estudio reciente del PNUD (2019), el 10% más rico acapara el 37% de los ingresos, mientras que el 40% más pobre recibe el 13% del total, brecha que supera incluso a la de África, todo ello a pesar de la reducción de la pobreza en los últimas décadas.

5 Más de 50% de la PEA en promedio trabaja en condiciones de informalidad y carece de sistemas de seguridad social, con países como Ecuador en donde esa cifra alcanza al 70%.

25´% de contagios a nivel mundial, pese a que su población representa el 10 % del total. En el caso de las muertes por COVID-19, el porcentaje es similar al de contagios.

La pandemia ha puesto en evidencia que no es posible que solo una parte de la sociedad pueda salvarse del contagio resolviendo sus problemas de salud, sino que se requiere de una respuesta global que incluya a toda la población de la humanidad, dado el elevado y rápido nivel de contagio. Como dice Isabel Allende, "lo que le pasa a un ser humano en Wuhan, le pasa al planeta, nos pasa a todos" (2020). Probablemente la vacuna reduzca su propagación, pero con muchas limitaciones por la capacidad de mutación en nuevas cepas y la posibilidad de que surjan posteriores epidemias ligadas a otros virus, dada que las causas que las provocan persisten. Ello exige a los gobiernos de manera urgente y prioritaria construir sistemas públicos de salud y protección social mucho más sólidos y eficaces, bien articulados nacional y regionalmente para contener los brotes epidémicos y proteger al conjunto de las sociedades. Construcción en donde los Estados nacionales y supranacionales (Sistema Integrado Centroamericano, Unión Europea y otros) tendrán rol preponderante, aunque no exclusivo, puesto que deberán incorporar a gobiernos locales y regionales, como también a la sociedad civil y una importante participación de los pueblos que mantienen prácticas de vida comunitaria y de salud ancestrales, como los pueblos indígenas y afrodescendientes.

América Latina tiene una de las tasas de mortalidad por COVID-19 más altas con 162 personas por cada 100.000 habitantes, mientras el promedio mundial tiene un tasa de 46, lo que da cuenta de una grave crisis sanitaria. Tasa tres veces mayor a la del mundo y cuyas consecuencias se expresan en contar (para mayo 2021) con cerca de un millón de muertos, lo que a criterio de la directora de la Organización Panamericana de la Salud, Carissa F. Etienne: se trata de "una tendencia preocupante, porque los casos y las muertes se están estabilizando en niveles alarmantes" (En PAHO/WHO, 2021). Como se puede observar, el promedio regional de muertes por COVID-19 es alto respecto al mundo, pero este es mucho más alto en ciertos países en donde las condiciones de salubridad son precarias a consecuencia de un desmantelamiento sistemático del sistema público de salud. Ello se expresó en varias ciudades y territorios de la región en distin-

tos momentos como Guayaquil, Manaos, Arequipa, Medellín, Santiago, México, Sao Paulo, Buenos Aires, entre otras.

Pero más allá del impacto de la pandemia en la salud y la vida de la región, hay otro fenómeno muy peligroso que viene de la mano del primero y que empieza a tener presencia creciente. Se trata de la crisis alimentaria, que puede tener igual e incluso mayor impacto que la pandemia aunque más lento, puesto que se verá como otras enfermedades con el paso del tiempo, si no se responde con rapidez y eficacia. La CEPAL (2021) estima que en América Latina hay 5 millones de hogares, es decir cerca de 30 millones de personas, que están pasando hambre de manera creciente, para lo que es importante, además de entregar alimentos, avanzar hacia una política de renta básica que, permita mantener niveles de consumo adecuados que impidan un deterioro de las condiciones de vida y salud de los más vulnerables y a la vez permitan reactivar la economía y con ello el empleo, no para recuperar los niveles de consumo excesivo y suntuario, sino niveles de consumo que posibiliten una vivencia sobria, austera y saludable.

Soberanía, militarización y movilidad humana

A pesar de que durante este período han sido necesarias medidas de aislamiento, distanciamiento y de restricción a la circulación de las personas para contener los contagios, algunas de esas medidas deben ser temporales, hasta cuando pasen los momentos más críticos, para luego enfatizar en medidas de distanciamiento individual. Pero la mayoría de los países a más de las medidas mencionadas, las acompañaron de otras como el cierre y militarización de fronteras entre países, que fueron vistas como expresiones desesperadas por afirmar soberanía y poder de los Estados nacionales[6]. Con esas expresiones parecería que estamos de vuelta a nacionalismos, como si los Estados fuesen víctimas de agresiones externas, de otros que están por fuera de su espacio soberano. El COVID-19 no es un agresor externo a los

6 Los más afectados fueron los habitantes de ciudades o pequeños poblados fronterizos que trabajan, estudian, compran en la ciudad o poblado contiguo, quienes de un día para otro vieron interrumpida su vida.

Estados nacionales, es un agresor a la vida y a la salud de los seres humanos, que no distingue nacionalidades, razas, clases sociales, ni ideologías, sino que ataca a todos por igual. En esa medida lo que corresponde, luego de la fase crítica de aislamiento, no es mantener cerradas las fronteras, sino más bien cooperar intensamente entre Estados nacionales y sus distintos niveles de gobierno, principalmente vecinos o contiguos, para hacer frente de manera conjunta a la pandemia.

Ese tipo de acción complementaria entre Estados nacionales y de gobiernos multinivel, no significa dejar de adoptar medidas restrictivas a la circulación de personas, aislamiento, distanciamiento y otras, pero en espacios regionales transfronterizos. El espíritu soberanista no es solo un fenómeno de la región, sino que incluso Europa, que se supone es un Estado de Estados, cerró las fronteras entre sus miembros y los resultados dan cuenta de lo poco efectivas que fueron las medidas soberanistas adoptadas para enfrentar la pandemia.

Otro aspecto importante, vinculado con el anterior, tiene que ver con las acciones de control, en muchos casos violentas, de parte de los Estados nacionales sobre la sociedad. En nombre de la disciplina social que exige el combate a la pandemia, en algunos países se violaron los derechos humanos. Si bien es indispensable la disciplina social y la adopción de medidas de aislamiento y distanciamiento individual, que permitan tener una sociedad organizada inmunológicamente, es necesario establecer ciertos límites, puesto que no se puede vivir permanentemente rodeados de vallas y muros que limiten la circulación de personas y mercancías. Además, la adopción de esas medidas en muchos casos estuvieron cargadas de xenofobia, racismo, homofobia y otras fobias de carácter colonialista, no solo de parte de las fuerzas de control sino incluso de ciertos grupos de la sociedad contagiados de esas fobias ideológicas.

El riesgo es que ante el pánico de la pandemia se empiecen a estrechar desde el Estado los espacios de participación y ejercicio de la democracia, centralizando nuevamente el poder y restringiendo el derecho a la protesta, a la movilización y a la libertad de expresión. Ojalá que en nombre de la disciplina social que demanda el combate a la pandemia, no se llegue en ningún lugar del mundo a consolidar o establecer regímenes autoritarios y policiales de control amparados en cercos epidemiológicos. Si eso llegara

a suceder, entonces el estado de emergencia pasaría de ser una situación temporal a una permanente.

Refugiados, retornados, migrantes y trabajadores transfronterizos fueron, entre otros, las mayores víctimas del COVID-19 al ser impedidos de pasar al otro lado de la frontera, puesto que la mayoría, por no decir todos los países de la región, declararon el estado de emergencia, cerraron parcial o totalmente las fronteras y prohibieron la entrada de extranjeros no residentes en su territorio, e incluso impidieron el retorno de sus propios compatriotas. Si bien es indispensable que los Estados adopten medidas restrictivas de circulación humana en los momentos críticos, a nadie se le puede negar el derecho al trabajo, a la salud, a la protección social y peor aún el derecho a retornar a su propio país. Nadie puede ser condenado a la condición de apátrida[7].

Pandemia y ciudades de frontera

Históricamente, el uso del espacio físico ha estado determinado por factores de salud y particularmente por las epidemias. El espacio urbano e incluso arquitectónico fue frecuentemente modificado, por ejemplo en el primer cuarto del siglo XX se construyeron escuelas al aire libre y hospitales con amplias terrazas para evitar el contagio de la tuberculosis y la llamada "gripe española". La pandemia del cólera modificó radicalmente la estructura de las ciudades, reduciendo la densidad urbana e introduciendo grandes cambios en la infraestructura sanitaria. El COVID-19 ha rememorado la tuberculosis, y por su alto nivel de contagio se pide a la población quedarse en sus casas y recurrir al teletrabajo. El aislamiento y distanciamiento, si se quedan mucho tiempo entre nosotros, como parece ser, exigirán cambios en la arquitectura, en la planificación urbana y en el uso de los espacios públicos y privados, adecuándolos a las nuevas condiciones de sanidad.

Uno de esos espacios en el que habrá que pensar en modificarlo serán las ciudades de frontera, no cerrándolas y restringiendo su uso y circu-

7 Gobiernos locales como la Municipalidad de Arica, Chile, denunciaron ante la Alta Comisionada de las Naciones Unidas que miles de ciudadanos peruanos fueron impedidos de ingresar a su propio país durante la pandemia. Casos similares acontecieron en Nicaragua.

lación, sino más bien manteniéndolas abiertas pero estableciendo cercos epidemiológicos y medidas de sanidad que impidan la propagación del virus, todo ello de manera concertada entre Estados nacionales, gobiernos locales de ciudades fronterizas y comunidades. La solidaridad y el auxilio demandan colaboración, concertación y manos entrelazadas, y no muros y barreras.

Las fronteras son lugares en donde confluyen dos o más Estados y contienen cultural y socialmente una parte importante de cada uno de esos lados, además de lo que cruza regularmente por ellas y que provienen de otros lugares de la región y el mundo. En esa medida, las fronteras son lugares distintos al resto de su país, aunque su principal influencia provenga de él; y además, al formar parte de un Estado, las distintas políticas nacionales, casi todas homogéneas, hacen que las ciudades de frontera y sus habitantes mantengan tensiones con esas políticas, muchas de ellas causantes de las grandes asimetrías entre fronteras.

Una importante enseñanza del COVID-19 es que las políticas públicas centralizadas en los Estados nacionales se han mostrado ineficaces, las cifras lo demuestran, al carecer de un enfoque territorial. Su respuesta ha sido centralista y sectorialista desde la salud curativa y la seguridad nacional, con fuerte énfasis en atención hospitalaria y control policial y militar sobre la sociedad, con ausencia de prevención sanitaria y acción comunitaria, en donde los gobiernos municipales tienen mucho que aportar por su cercanía con la población, por su mayor legitimidad social frente a gobiernos nacionales erosionados por la corrupción y además porque son el único espacio público estatal de entrelazamiento posible entre lo sectorial (centralizado) y lo territorial (descentralizado).

Las ciudades fronterizas son lugares estratégicos desde los cuales se pueden enlazar territorialmente las políticas de integración entre los países vecinos, representados no solamente por sus gobiernos nacionales sino, y principalmente, por sus gobiernos municipales y regionales, quienes pueden responder adecuadamente a sus propias poblaciones, a los trabajadores que todos los días cruzan la frontera; y además, atender a las poblaciones en tránsito, migrantes, desplazados y repatriados, quienes requieren de protección en salud, alimentación y cuidado. Para ello es indispensable cambiar la forma de operación de las fronteras, flexibili-

zando progresivamente el tránsito y el control, cuando las condiciones de la pandemia lo permitan, y propiciando políticas y acciones prácticas transfronterizas que privilegien la vida.

Hasta ahora las fronteras entre países son lugares estrechos, embudos, por donde deben pasar y registrarse todas las personas y bienes que transitan de un país a otro. Las medidas de salubridad buscan evitar las aglomeraciones, para evitar los contagios, por ello el distanciamiento entre las personas en lugares como los puestos fronterizos y las fronteras en general, deben modificar su uso y funcionamiento. Ello no significa que no deba existir control y registro de todas las personas y bienes que por allí transitan, pero ese control y registro deben estar orientados a evitar la aglomeración y con ello la propagación de la enfermedad y la muerte de las personas. En esa medida, debe tratarse de un registro y control no localizado en un solo punto, sino más difuminado en el territorio fronterizo. El uso de nuevas tecnologías en el registro y control será indispensable a fin de evitar aglomeraciones y contagios.

Es urgente trabajar en propuestas que regulen el mercado laboral fronterizo, que es muy intenso en todas nuestras fronteras, en donde no se puede solo ver el interés de control de los gobiernos nacionales, sino observar también la funcionalidad de ese mercado del que viven miles de familias y empresas, tanto las que reciben servicios como las que pagan por los servicios prestados. Urge regular con visión transfronteriza el flujo migratorio constante, la situación de los refugiados e incluso de los que retornan a sus propios países, para evitar que sean víctimas de la violación de sus derechos humanos y ciudadanos a manos de gobiernos nacionales o de grupos criminales que controlan pasos fronterizos.

En la construcción de propuestas para regular el mercado laboral fronterizo y la migración, es indispensable no ver los problemas solo desde un lado de la frontera, sino verlos de manera integral, con visión transfronteriza. En esa perspectiva, el papel de los gobiernos locales de ciudades fronterizas es fundamental, dado que tienen una visión territorial de la gestión pública y no sectorial como la que se tiene desde el Estado nacional. Visiones que deben complementarse en una perspectiva de gestión de gobierno multinivel.

Bibliografía

Allende, Isabel (8 de junio 2020). El mundo que viene: escritora Isabel Allende espera que la pandemia marque el fin del patriarcado [videoconferencia con la AFP]. Diario El Comercio. https://www.elcomercio.com/actualidad/cultura/isabel-allende-pandemia-patriarcado-protestas.html

CEPAL (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19*. Santiago de Chile.

PAHO/WHO (2021). *América Latina y el Caribe superan el millón de muertes por COVID-19*. Washington.

PNUD (2020). *COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual*. Nueva York.

¿Hacia dónde vamos?

Valeria Reinoso Naranjo[1]

El último impacto sobre las ciudades causado por la pandemia COVID-19, responde a una serie de sucesos precedentes sobre el espacio construido y la sociedad. Históricamente, todas las epidemias y pandemias han develado las más profundas desigualdades sociales, necesitando tiempo y una serie de intervenciones para encontrar "aparentes soluciones" o al menos olvido.

Este corto texto es un comentario escrito sobre la base de la 5ta sesión del Seminario el futuro de nuestras ciudades ¿Dónde estamos, adónde vamos? *Centro, periferia y fuego: Córdoba en discusión* por Marcelo Corti (2020) y *Desafío para la gestión metropolitana en tiempos de pandemia Covid-19* por Mercedes Di Virgilio (2020), dos intervenciones que abrieron el debate para mirar a la ciudad como un todo, desde la concepción de la base material y configuración territorial hasta lo político de sus derechos. En palabras de Mercedes di Virgilio (2020), "la pandemia sin duda desnudo las cuestiones de convivencia, tanto en lo social como en lo material", por lo que preguntarse ¿hacia dónde vamos?, aunque sin una respuesta clara, sin duda fija un marco de un antes y un después sobre la ciudad, y mira la pandemia como un lente, una oportunidad de cambio o por lo menos un intento más que se abre para modificar el modelo de las ciudades.

1 Doctora en Ciudad, Territorio y Sostenibilidad de la Universidad de Guadalajara-Jalisco, México. Maestra en Estudios Urbanos por FLACSO-Ecuador y Arquitecta Urbanista por la Universidad Central del Ecuador. Líneas de estudio e investigación: ciudad, poder y discurso | arquitectura y lo político de la arquitectura | infrarquitectura.

Del urbanismo epidémico a la urbanización pandémica.

Se conoce el proceso histórico sobre la conformación de nuestras ciudades y sobre todo reconocemos los roles históricos construidos sobre la ciudad en el tiempo-espacio, al ser testimonio de cómo los procesos económicos, políticos, culturales se territorializan. Pero se termina ignorando de alguna manera cómo dichos procesos tienen una relación estrecha ante los embates exógenos de fenómenos como una pandemia u otras epidemias presentes sobre las ciudades.

Como en cada epidemia o pandemia registrada, posterior a su brote, contención y prevención, la reinvención del entorno construido o la (re) adaptación de lo material será un hecho. No en vano se reconoce que cualquier proceso o fenómeno, sea biológico o social, que emerge en la ciudad, establece una relación política con la materialidad (Bourdieu, 1977). En la historia de las pandemias y epidemias, la relación política establecida entre salud y ciudad no es nueva. Por ejemplo, para 1929, los artículos médicos[2] que dieron sustento a las discusiones sobre la vivienda, salud y ciudad en el II CIAM[3], vaticinaban que ante un brote epidémico: i) las cuarentenas incidirían en la superficie de las viviendas provocando que los espacios interiores asumieran funciones diversas para las cuales no estaban pensadas; ii) en los mismos textos, el rechazo hacia la densificación y verticalización de la ciudad se hizo evidente, al quedar claro que las grandes alturas no podrían construir una base sana para la ciudad y las generaciones futuras; y iii) las soluciones ante una enfermedad urbana, no solo deben considerar los espacios interiores, los cuidados familiares y de salud focalizada, el medio ambiental en este caso, era considerado un pilar fundamental para mitigar los impactos de enfermedades y prevenir futuros brotes (Martin Hernandez, 2014).

A pesar de que varios modelos urbanísticos implementaron parte del discurso higienista sobre la salud y dieron forma a nuevas ciudades, las

2 Textos del Doctor Max Neisser sobre vivienda mínima, "Hygienische Betrachtungen uber die Wohnraumgrosse in kleinsten Wohnungen" y el Dr. Hagen, "Biologische und soziale Voraussetzungen der Kleinstwohnung", referidos en el libro *La Casa en la Arquitectura Moderna*, "El Discurso Higienista" (pp. 68-69) del Dr. Manuel Martin Hernandez (2014).

3 II Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, Frankfurt, Alemania.

políticas sanitarias no fueron sostenibles en el tiempo, cada intento de modernización y habilitación de infraestructura terminó ignorando las razones biológicas para producción de la ciudad, convirtiendo al urbanismo en una práctica reglamentaria y sin políticas sociales de salud adaptables. Sobre esta base, y al enfrentarse a un mundo globalizado e interconectado, el nuevo coronavirus originado en la ciudad de Wuhan no tardó en convertirse en una nueva enfermedad urbana global, al cumplir con una trayectoria de contagios desde la importación hacia el contagio comunitario (Carrión y Cepeda, 2020).

Tal como menciona Marcelo Corti (2020), cuando el COVID-19 llega a las ciudades latinoamericanas, choca con una ciudad Com-fusa, de centros con altos índices de hacinamiento y paradójicamente con altos indicadores de despoblamiento, crecimiento exponencial y disperso de las manchas urbanas hacia las periferias, dependencia hacia el automóvil, precariedad y falta de servicio de transportes públicos, políticas de erradicación de asentamientos informales hacia las periferias y la costos incrementales del suelo en áreas estratégicas, planificación segregativa y un largo etcétera (Erazo, 2009; Abramo, 2012; Cruz Muñoz, 2021).

A pesar de y paralelo a estas condiciones de urbanización, en la última década el surgimiento de un capital social compuesto por agencias, instituciones, colectivos, grupos vecinales, iniciaron un trabajo permanente que marcaba el inicio a pensar una ciudad desde la perspectiva de derechos y dar solución ante las grandes ausencias de los estados y la planificación urbana, a partir de un urbanismo participativo. Todas estas iniciativas no llegaron a juntarse con el territorio, se pausaron durante la etapa de emergencia pandémica, destapando también todos los problemas de coexistencia y convivencia tanto en la dimensión material de la ciudad, como el la dimensión política, evidenciado nuevamente la dificultad que tienen los gobiernos y planes (políticas, planificación y sistemas), incluso las economías locales y familiares, para funcionar adecuadamente sobre los territorios.

Todos estos procesos de urbanización producto de las lógicas del mercado, de la política urbana deficiente y de la informalidad, más las políticas de salud ausentes, reafirman a la ciudad como una incubadora, no solo de enfermedades biológicas, sino también de graves problemas de división socio-espacial, y hacen de la ciudad latinoamericana el epicentro

idóneo para la reproducción de una pandemia y con esto la amplificación de sus desigualdades.

De la urbanización pandémica hacia la producción de una ciudad desde los derechos.

En los primeros tres meses de encierro general, la pandemia evidenció las profundas desigualdades. Las reflexiones que se desprenden desde la pandemia, marcan un punto de inflexión sobre la crisis preexistente de lo urbano para re-pensar las ciudades desde otras dimensiones –lo individual, lo público y lo comunitario– que entran en juego hacia la producción de una ciudad de derechos, que vincula tanto el área material como el área social, y tomar a la pandemia como un punto de partida hacia un posible cambio:

1. *La gobernanza*. La pandemia mostró con claridad la lógica lineal, vertical, sectorial y homogénea de las políticas. El rigor de cuidado y distanciamiento físico, casi anuló la capacidad de gobiernos de menor escala y mayor conocimiento de la heterogeneidad de dar continuidad a nuevas iniciativas de política pública de cuidados.
   La in-movilidad y el obligado repliegue hacia lo doméstico, debilitó el sentido de la centralidad, el área metropolitana y el sistema de ciudades, afectando a la unidad de relación social más próxima, los espacios públicos.
   A pesar de que en los últimos meses han surgido varias propuestas para incentivar la reactivación de las relaciones sociales y flujos económicos en varias ciudades latinoamericanas, la gestión y formas participativas en materia de gobernanza, se convierten en un punto clave para desarrollar nuevas capacidades y *derecho de gestión* para que los gobiernos locales logren aplicar políticas públicas de mayor cercanía y acercar a la ciudadanía.
2. *La informalidad y la transformación del sentido de lo doméstico*. Según datos de CEPAL (2020), la informalidad crecerá aún más durante "la post-pandemia". Considerando que aproximadamente el 54 % de la población de las ciudades latinoamericanas habitan y trabajan

en condiciones de informalidad, la cuestión del mejoramiento de barrios tanto en lo material como en las relaciones de vecindad, y anclado con la generación de empleo, se vuelve clave para pensar en la ciudad del futuro.

El barrio como unidad básica de la ciudad, debería ser (re) pensada, planificada y gestionada desde una perspectiva de derechos que integre, por un lado, las relaciones comunitarias y el surgimiento de economías locales y, por el otro, nuevas regulaciones urbanísticas de calidad de hábitat y ambiente que permita pensar en el *derecho al espacio.*

En esta dimensión, una primera apuesta estaría ligada a la producción de vivienda en general, concebida desde el conjunto arquitectónico de acción y complemento comunitario. Es decir, es imprescindible que la dotación de vivienda se vea acompañada por infraestructura y equipamientos, transporte y conectividad, en pocas palabras, de ciudad.

En una segunda apuesta tenemos la actuación inmediata al acceso a internet, intervención sobre los espacios públicos y planteamiento de nuevas relaciones de productivas en la ciudad, acciones que podrían garantizar que las iniciativas que surgen desde la base de participación ciudadana, colectivos etc., puedan ser sostenibles en el tiempo, visibilizando el potencial de lo doméstico y lo familiar hacia una inversión desde el barrio y la vecindad. Todo esto bajo una cobertura de políticas respalden el *derecho de habitar* (sumado a políticas anti desalojos, mejoramiento de créditos e hipotecas, contratos de inquilinato, etc).

3. *Migración.* Las ciudades siguen siendo producto de la migración como dinámica que estructura la vida urbana. Según informes del BID (2020), la migración en los últimos cinco años ha tenido un incremento considerable. Este sector de la población ante la actual crisis de la COVID-19 es un grupo social altamente afectado, no solo por las condiciones económicas, sociales y culturales-segregativas que envuelve este fenómeno, sino también por el ejercicio de violencia que se desprende del espacio físico de las ciudades. Se habla entonces de un *derecho de acogida* como parte de los derechos que tanto las políticas como el espacio ciudad deben mirar hacia futuro.
4. *Género y la violencia.* El género es una categoría de análisis que permite indagar la realidad de las ciudades y sus condiciones de asimetría, opre-

sión, dominación que se ejercen sobre la división social del espacio, tanto de la ciudad como al interior del espacio doméstico. Aunque este corto texto no le hace justicia a todo lo que se puede desprender de tan importante hecho, mirar a las ciudades desde esta perspectiva es proponer un cambio integral.

Las cifras de violencia doméstica expuestas por ONU-MUJERES en el 2018, antes de la pandemia revelaban ya la asimetría y la violencia que se ejerce no solo a la mujer, en general a los grupos tildados de minorías. Bajo régimen de confinamiento, todas estas cifras se incrementaron (ONU-MUJERES, 2020). Ante el vaciamiento del espacio público, el cambio en los espacios domésticos, supusieron una transformación de domesticidad, afectando especialmente a las mujeres, incrementando los trabajos de cuidados y la vulnerabilidad a la violencia.

Desde esta perspectiva la ciudad futura debe ser una ciudad donde se contemple la cuestión de los géneros, la proximidad, la diversidad y uso continuo en el espacio público y en el espacio privado como un espacio de cuidado. Por tanto, la visión de género es un reclamo frontal al *derecho al cuidado*.

A modo de conclusión

La pandemia COVID-19 es un fenómeno que afecta tanto a lo social como a lo material. Las miradas aquí expuestas abren por lo menos tres escenarios urgentes para articular lo material con lo social y político. El primero está ligado, por un lado, a los sistemas de poder y gobierno, y por el otro, al reclamo y restitución de derechos tanto físicos como sociales; *derechos de gestión, derecho de habitar, derecho de acogida, derecho al cuidado.* El segundo punto a considerar es la relación entre los sistemas de poder con las políticas y la salud pública adaptables en tiempo-espacio, como un sistema de intervención transversal a los nuevos modelos de gobernanza, a la vivienda, a la migración y al género, como mecanismos para el ejercicio de los derechos que reclama la ciudad actual. El tercer punto radicaría en el rol de los espacios sociales desde las distintas escalas materiales (espacio doméstico, espacio público y espacio ciudad/

metropolitano) y las propuestas que surjan de la ciudadanía para hacer frente a los embates epidémicos de salud, de violencia y de desigualdad y nuevas construcciones de proximidad. ¿Hacia dónde vamos? sigue sin una respuesta clara, pero se deberá asumir entonces, que si las respuestas a las epidemias y pandemias pasadas influyeron para dar forma a la ciudad actual, las nuevas respuestas y actuaciones post-COVID-19 serán la ciudad del futuro.

Bibliografía

Abramo, P. (2012) La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales (Santiago)*, 38(114), 35-69. en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612012000200002&lng=es&nrm=iso .

Bourdieu, P. (1977). Structures and the Habitus. En *Outline of a Theory of Practices* (pp. 72 96). New York: Cambridge University Press.

Carrión, F. y Cepeda, P. (7 de abril 2020).'Urbi et orbi' del coronavirus. *El País*. https://elpais.com/elpais/2020/03/30/seres_urbanos/1585573697_690704.html?ssm=whatsapp

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*.

Corti, M. (2020) Centro, periferia y fuego: Córdoba en discusión. 5ta sesión del Seminario el futuro de nuestras ciudades. ¿Dónde estamos, adónde vamos?. https://www.youtube.com/watch?v=EyMnMT1YqU0&t=4143s

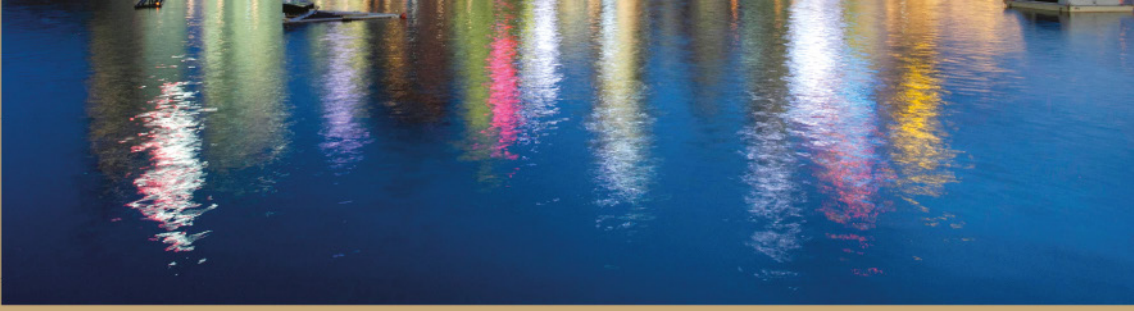
Di Virgilio, M. (2020). *Desafío para la gestión metropolitana en tiempos de pandemia COVID-19. 5ta sesión del Seminario el futuro de nuestras ciudades. ¿Dónde estamos, adónde vamos?. https://www.youtube.com/watch?v=EyMnMT1YqU0&t=4143s*

Cruz Muñoz, F. (2021). Patrones de expansión urbana de las megaurbes latinoamericanas en el nuevo milenio. *EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales, 47*(140). https://doi.org/10.7764/EURE.47.140.02

Erazo, J. (2009). *Los Intramuros: Ciudad afuera, mercado al centro, vivienda adentro*. (Tesis de Maestría). Quito, Pichincha, Ecuador: FLACSO.

Martín Hernández, M. (2014). *La casa en la arquitectura moderna*. Barcelona: Editorial Reverté.

ONU-MUJERES (2020). *La pandemia en la sombra: violencia contra las mujeres durante el confinamiento*. https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19



Las ciudades han sido el centro del debate desde sus problemáticas, su desarrollo, su rol y su escala. Una de las grandes interrogantes en estos procesos es ¿Cuál es su futuro? La pandemia puso sobre la mesa la incógnita de transformar las urbes o por otro lado, regresar a su compleja condición anterior. La cuestión del libro es entender y reflexionar la condición actual de las ciudades desde la investigación multidisciplinar. Para a partir de ello dar un paso a entender nuevos paradigmas y lógicas que estructuran las ciudades dentro de la diversidad ciudadana y transformar la tradicional planificación urbana regional acaparada por concepciones de exclusión y desigualdad.

Este tomo incluye la investigación de 24 ciudades de América Latina, Europa y Estados Unidos, que permite no solo comprender su estructuración histórica, sino también sus nuevos y posibles rumbos.

ISBN: 978-9978-67-611-0

Universidad Nacional Autónoma de México
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
UFRJ
MU MAESTRIA EN URBANISMO
FLACSO ECUADOR