

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

Editora general: Paulina Cepeda

El futuro de las ciudades



© 2022 FLACSO Ecuador
Julio de 2022

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

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

Corrección de estilo:

Juana Garabano Caporossi; Martina Sipowicz

Apoyo editorial:

Emilia Silva; Mayra Dominguez

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

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

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978676110 (impreso)

ISBN: 9789978676127 (e-pub)

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

307.76 - CDD

Índice

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

Historia y perspectivas del desarrollo urbano sostenible en Seúl.	151
---	------------

Federico Poore

Informalidad urbana en Corea del Sur	169
---	------------

Pedro Abramo y Arantxa Rodríguez

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

DEBATES EMERGENTES

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

La gobernanza de las metrópolis y los desafíos de la inclusión: la trayectoria de São Paulo¹

Eduardo Marques²

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

Políticas y programas		Administraciones (Alcaldes y gobernadores, clasificados por ideología [Izquierda; Centro-derecha; Derecha])									
		Covas (CD)	Janio (D)	Erundina (I)	Maluf (D)	Pitta (D)	Suplicy (I)	Serra (CD)	Kassab (CD)	Haedad (I)	
Control de tráfico	priorizar la circulación de autobuses líneas bici y cicloviás										
Autobuses	tarifa única (no por distancia)										
	mejorar las líneas										
	control sobre las líneas										
	nuevos carriles / pasillos exclusivos										
	tarjeta inteligente (integración)										
Residuos sólidos	creación de pases gratuitos										
	subsidios de tarifa										
	reducir las desigualdades en el servicio										
	control de camiones y servicios										
	expandirse a favelas										
Vivienda	reciclaje con recicladores										
	creación de un cargo de cobro										
	construcción de nuevas unidades en venta										
	proyectos mejor ubicados										
	urbanización de favelas										
Regulación de la incorporación inmobiliaria	regularización de asentamientos										
	proyectos de coproducción de autoayuda										
	vivienda en el centro de la ciudad										
	alquiler social										
	mejor regulación / menos corrupción										
Renovación urbana O/UO	incluir vivienda social										
Infraestructura vial	perímetros heterogéneos										
	extraer mayores excedentes										
	más participación										
	construcción de calles en periferias										
	tarifa única (no por distancia)										
Metro/subterráneo (Provincial)	construir nuevas líneas a las periferias										
	tarjeta inteligente (integración)										
	creación de pases gratuitos										
Intensidad de implementación:		Fuente Mediana Débil Inexistente									

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 dismantelar 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 experimentadas 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 Rousseff (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, movilizándolo 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 dismantelarlas, 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 sobrevivem 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), Departamento del Distrito Federal.