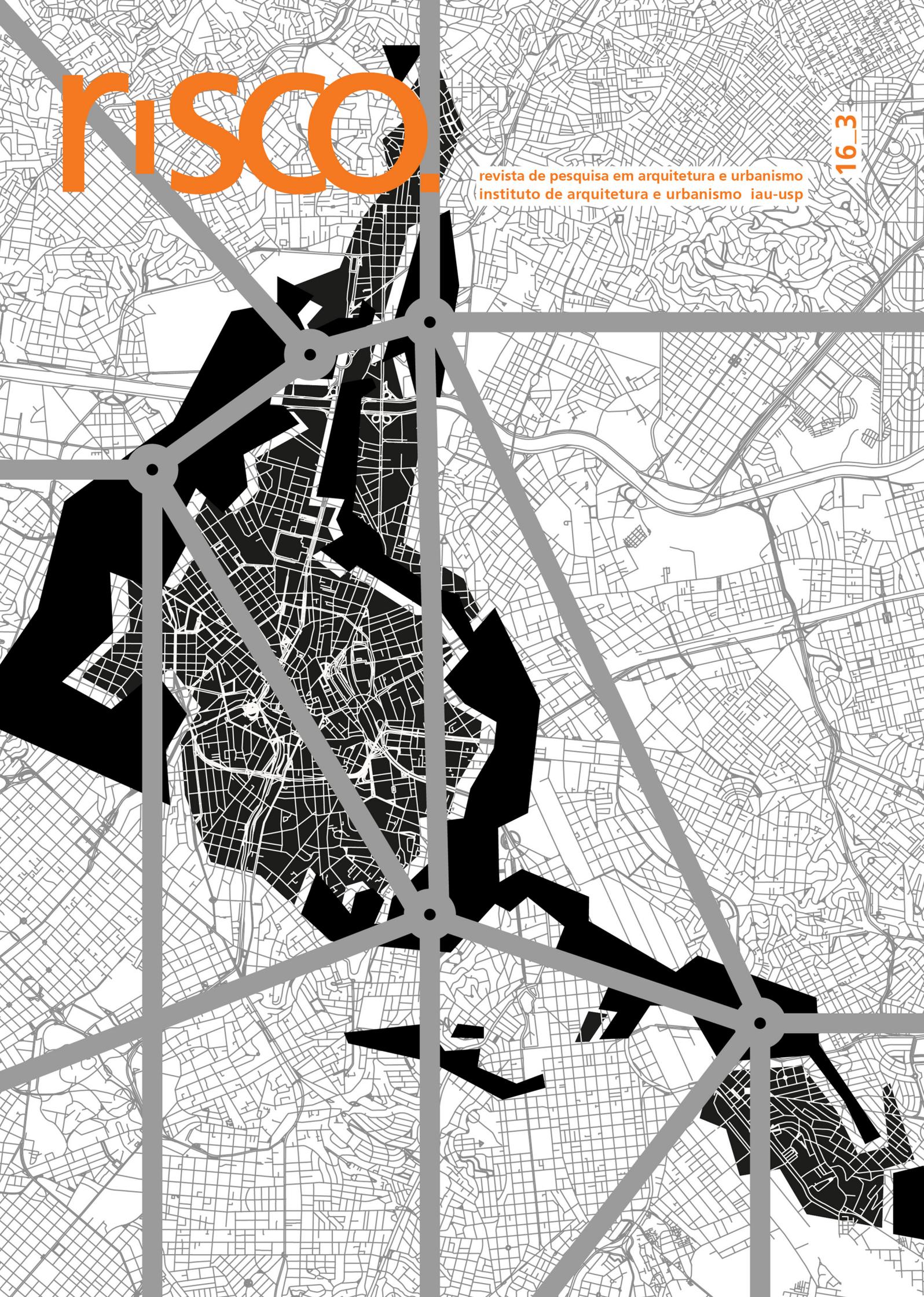


risco.

revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo
instituto de arquitetura e urbanismo iau-usp

16_3



Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo
Publicação Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP)
Volume / Número v16 n3 - terceiro quadrimestre de 2018
ISSN 1984-4506 (*on line*)
Periodicidade quadrimestral

Instituto de Arquitetura e Urbanismo Diretor: Prof. Associado Miguel Antônio Buzzar
Universidade de São Paulo Reitor: Prof. Titular Vahan Agopyan

Conselho Editorial Adauto Lúcio Cardoso (UFRJ,BR); Adrián Gorelik (UNQ,AR); Alberto Sato (UNAB,CL); Andrea Pane (UNINA,IT); Antonio Baptista Coelho (LNEC,PT); Arturo Almandoz (USB,VE); Aurelia Michel (Univ.Paris-Diderot,FR); Beatriz Piccolotto Siqueira Bueno (USP,BR); Carlos Alberto Ferreira Martins (USP,BR); Carlos Antônio Leite Brandão (UFMG,BR); Carlos Roberto Monteiro de Andrade (USP,BR); Claudia Costa Cabral (UFRG,BR); Daniele Vitale (Politecnico di Milano,IT); Fernando Luiz Lara (UT,US); Georges Dantas (UFRN,BR); Irã Taborda Dudeque (UTFPr,BR); Jaelson Bitran Trindade (IPHAN,BR); João Masso Kamita (PUCRio,BR); Joubert José Lancha (USP,BR); Manoel R. Alves (USP,BR); Miguel Buzzar (USP,BR)

As atribuições deste Conselho referem-se à gestão e execução da linha editorial da revista, à definição de aportes e temas, ao estabelecimento das seções, a decisões sobre os artigos a serem publicados, à definição dos pareceristas, das obras a serem objeto de resenhas e dos autores destas.

Editor Tomás Antonio Moreira (IAU-USP) | **Editor Adjunto** Francisco Sales Trajano Filho (IAU-USP)

Secretaria Editorial Anna Laura Pereira Rossi (mestranda IAU-USP), Wesley da Silva Medeiros (doutorando IAU-USP) | **Projeto Gráfico** David Sperling, José Eduardo Zanardi | **Produção e Editoração Eletrônica** José Eduardo Zanardi | **Apoio Técnico** Centro de Produção Digital (CPDig-IAU/USP)

Capa Imagem: autoria de Rodrigo Chedid e Midori Hamada. Projeto gráfico: José Eduardo Zanardi.

Apoio A Revista Risco é apoiada pelo "Programa de Apoio às Publicações Científicas Periódicas da USP"

Bases Indexadas A Revista Risco encontra-se indexada na "Actualidad Iberoamericana", "ARLA - Asociación de Revistas Latinoamericanas de Arquitectura", "BASE - Bielefeld Academic Search Engine", "DOAJ - Directory of Open Access Journals", "SJIF - Scientific Journal Impact Factor"; "Latindex - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal", e "MIAR - Matriz de Información para el Análisis de Revistas".

Contato Instituto de Arquitetura e Urbanismo - IAU-USP, Av. Trabalhador São-carlense n. 400, São Carlos SP, CEP 13566-590 (16) 3373-9312 Fax: (16) 3373-9310 risco@sc.usp.br

_aparte

4

6º Seminário Regional DOCOMOMO São Paulo

Miguel Antonio Buzzar, Fernando Guillermo Vazquez Ramos,
Paulo Yassuhide Fujioka

_editorial

08

Sobre a Escola de Ciência Avançada

Paulo Cesar Xavier Pereira

_artigos e ensaios

12

**Lo metropolitano en juego, entre redes de saneamiento
y la acción pública local**

Andrea Claudia Catenazzi

27

El estado segregador: políticas públicas discriminatorias

Antonio Daher Hechem

45

**Analizar la urbanización latinoamericana a partir de la
heterogeneidad de modalidades de producción y consumo**

Pedro Tomás Pérez

63

**La economía política de las obras de transporte:
una metodología contra la injusticia**

Priscilla Connolly

84

**Imobiliário-Infraestrutura na cidade do século XXI:
desafios para uma crítica contra-hegemônica**

Luciana Ferrara, Beatriz Rufino, Lucia Shimbo

6º Seminário Regional DOCOMOMO São Paulo

**Miguel Antônio Buzzar, Fernando Guillermo Vazquez Ramos,
Paulo Yassuhide Fujioka***

O 6º Seminário Regional DOCOMOMO São Paulo, organizado pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP, em conjunto com o Núcleo DOCOMOMO São Paulo, e realizado no Campus da USP em São Carlos entre os dias 24 e 26 de setembro de 2018, teve como tema “A Arquitetura Moderna e a Questão Social” e teve a presença de mais de 110 participantes.

DOCOMOMO é o acrônimo que identifica a organização não-governamental Comitê Internacional para a Documentação e Preservação de Edifícios, Sítios e Bairros do Movimento Moderno. Sua fundação ocorreu em 1988 na Holanda, possuindo atualmente representação em mais de quarenta países, sendo um deles o Brasil, constituindo-se como uma instituição sem fins lucrativos. O DOCOMOMO Internacional está sediado atualmente em Lisboa, Portugal, atuando também como organismo assessor do World Heritage Center da Unesco.

* Miguel Antonio Buzzar é Arquiteto e Urbanista, professor do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-6251-0338>>; Fernando Guillermo Vázquez Ramos é Arquiteto e Urbanista, professor do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Judas Tadeu, ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-3472-5598>>; Paulo Yassuhide Fujioka é Arquiteto e Urbanista, professor do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-2113-6778>>.

Os objetivos do DOCOMOMO, são a documentação e a preservação das criações do Movimento Moderno na arquitetura, urbanismo e manifestações afins, sendo internacionalmente reconhecido como uma das mais importantes organizações mundiais ligadas às causas preservacionistas.

O evento em São Carlos, seguiu os procedimentos dos Seminários Regionais, realizados no país nos anos pares, como eventos preparatórios do Seminário Nacional que acontece normalmente nos anos ímpares. Sendo, portanto, uma ação integrada às atividades contínuas do DOCOMOMO no Brasil, que por sua vez se integra com as atividades do DOCOMOMO Internacional. Antes do Seminário, foram realizados dois encontros, que auxiliaram a sua divulgação e preparação: um que debateu a situação criada pelo desabamento do edifício moderno Wilton Paes de Almeida e outro para debater os recentes tombamentos de obras da arquitetura moderna paulista realizados pelo CONPRESP (Conselho de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental

60 SEMINÁRIO SÃO PAULO
24 A 26 DE SETEMBRO DE
INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (IAU USP)

DOCOMOMO

A ARQUITETURA MODERNA PAULISTA E A QUESTÃO SOCIAL

PÁGINA FACEBOOK

SITE EVENTO

ORGANIZADORES:
do.co.mo.mo_
brasil | núcleo são paulo

PARCERIA DE FOMENTO:
CAU/SP
Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo

PATROCINADORES:
instituto ânima PRPUSP PRO REITORIA

APOIADORES:
do.co.mo.mo.brasil sãojudas L700 BELAS ARTES UNIMEP UNIP IRP unesp vitruvius arch daily arq.urb r sco

Figura 1: Cartaz de divulgação do 6º Seminário Regional DOCOMOMO São Paulo - A Arquitetura Moderna Paulista e a Questão Social.

da Cidade de São Paulo) em março deste ano. O Seminário teve duas metas principais, a primeira foi a de reorganizar um espaço de diálogo e de debate sobre o patrimônio do Movimento Moderno no Estado de São Paulo; e a segunda meta, foi a de discutir e debater de forma concentrada um número expressivo de trabalhos sobre o tema nos dias de realização do evento. Com 37 trabalhos selecionados e 30 apresentados em 9 meses de debates e com a proposta de organização de um Grupo de Trabalho da Região de São Carlos e Araraquara, pode-se dizer que o Seminário cumpriu seus objetivos. Os trabalhos foram apresentados conforme 3 eixos formulados a partir do tema geral: moradia, trabalho e equipamentos e infraestrutura urbana pensados pelo modernismo brasileiro, o que permitiu um amplo debate sobre a arquitetura moderna e sua dimensão social.

A Conferência de abertura do 6º Seminário Docomomo São Paulo esteve a cargo da Profa. Dra. Silvia Arango, prestigiosa historiadora da arquitetura da Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, que publicou inúmeros artigos e livros sobre arquitetura moderna na América Latina, entre eles: *Historia de la Arquitectura en Colombia* (1989), *Arquitectura de la Primera Modernidad en Bogotá* (1997) e *Ciudad y arquitectura. Seis generaciones que construyeron la América Latina moderna* (2012).

Coerente com os objetivos do DOCOMOMO, durante o evento ocorreu, a Mesa Redonda “Políticas Públicas do Patrimônio e a Atuação dos Conselhos Municipais, Estadual e Federal”, com a participação de Juliana Prata (IPHAN), Mônica de Junqueira Camargo (CONPRESP), Nilson Guirardello (CONDEPHAAT) e Mariana Lucchino (Fundação Pró-Memória SC), com a coordenação de Andréia de Oliveira Tourinho (USJT).

O momento mais importante e emocionante do Seminário, ocorreu quando da realização da Sessão Solene da Congregação do IAU, programada durante o Seminário para destacar a trajetória de vida, a produção e, sobretudo, homenagear três importantes representantes da arquitetura, do paisagismo e do urbanismo modernos paulistas, os arquitetos Rosa Kliass, Sigbert Zanettini e Jon Maitrejean. Os depoimentos dos arquitetos, que receberam a Láurea Acadêmica e Profissional outorgada pelo IAU, foram substantivos em termos da compreensão da trajetória profissional que traçaram e comoventes quanto a dimensão ética da vida que construíram a partir do trabalho enquanto arquitetos modernos. Um caderno com artigos especialmente preparados para a ocasião foi publicado para lembrar a vida e o trabalho dos homenageados.

Durante o Evento aconteceram, também, Oficinas Urbanas: Olhares sobre o Patrimônio da Cidade de São Carlos (incluindo visita ao Edifício da Escola de Engenharia de São Carlos, conhecido como E1, de autoria do arquiteto Hélio Duarte e do engo. Ernesto Mange), três pequenas exposições “O Plano de Ação e a Arquitetura Social”, “Cartilha da Cidade” e “Casa de Vidro: plano de gestão e conservação” e uma sessão de lançamento de livros associados a arquitetura e o urbanismo modernos.

O evento teve como sua última atividade o MomoTour, tradicional visita técnica a exemplares da arquitetura e do urbanismo moderno, das cidades que sediam os Seminários. No caso da cidade de São Carlos, foram visitados Casa da Lavoura (atual Secretaria da Agricultura) projeto do arquiteto Samuel Spiegel, Edifício da Paróquia Nossa Senhora de Fátima, de autoria do arquiteto Luiz Gastão de Castro Lima e a Casa da Cultura (atua Secretaria da Cultura) de autoria dos arquitetos Breno M. Perelmütter e Marcel Penteado.

Finalmente, é importante ressaltar que o evento contou com um amplo apoio de instituições de ensino paulistas, como: Belas Artes, Escola da Cidade, FAU-UPM, FEAU Unimep, FMU/FIAM-FAAM, IAU-USP, Unesp, Unip, Unirp e USJT. Contou ainda com o apoio de divulgação das revistas e portais: ArchDaily, Arq.urb, Risco e Vitruvius (Arquitextos). Este apoio maciço foi fundamental para conseguirmos alcançar os objetivos traçados quando da proposta inicial do seminário.

Comissão Organizadora

Miguel Antônio Buzzar, IAU USP, Presidente; Paulo Yassuhide Fujioka, IAU USP, Secretário Executivo; Fernando Guillermo Vázquez Ramos, Coordenador Docomomo SP, USJT; Mirthes Baffi, Vice-Coordenadora Docomomo SP; Andreia Carla C. Salla, IAU USP Andréa de Oliveira Tourinho, USJT; Audrey Migliani Anticoli, Docomomo SP; Aline Sanches Corato, IAU USP; Andrea Cruz Mejía, IAU USP; Amanda Saba Ruggiero, FAU USP / ASSER; Beatriz Frota, IAU USP; Bruna C. Bevilaqua, UNIP; Carolina Margarido Moreira, Unip Ribeirão Preto; Caroline Niitsu de Lima, IAU USP; Cristiane Krohling

Bernardi, Unip Araraquara; Cristiano Giansante, IAU USP ; Evandro Cesar Bueno, IAU USP; Fernanda Critelli, Docomomo SP, UPM; Françoese Jose Gila, IAU USP; Gabriele de Campos Trombeta, IAU USP; Juliana Braga, IAU USP; Juliana da Mata Santos, IAU USP; Karen Macfadem Piccoli, IAU USP, Unip Rio Preto, Unorp; Matheus Motta Vaz, IAU USP; Michel Carvalho de Silva, IAU USP; Vinicius Galbieri Severino, IAU USP; Miranda Zamberlan Nedel, IAU USP; Rachel Bergantini, IAU USP; Raquel Santini Bonichelli, IAU USP; Ricardo José Rossin de Oliveira, USJT; Sílvia Raquel Chiarelli. Docomomo SP, UPM; Taís Ossani. Docomomo SP, UPM; Wesley Wolak, IAU USP.

Comissão Científica

Ademir Pereira dos Santos, Belas Artes; Adriana Mattos de Caúla e Silva, UFF; Ana Carolina Santos Pellegrini, UFRGS; Ana Gabriela Godinho Lima, FAU Mackenzie; Beatriz Mugayar Kühn, FAU USP; Cecília Rodrigues dos Santos, FAU Mackenzie; Cláudia Piantá Costa Cabral, UFRGS; Cristina Maria Perissinoto Baron, Unesp Presidente Prudente; Eneida de Almeida, USJT; Edite Galote-Carranza, USJT; Fernando Diniz Moreira, UFPE; Hugo Massaki Segawa, USP; João Masao Kamita, PUC Rio; Leandro Medrano, FAU USP; Lídia Quiêto Viana, UFBA; Maria Beatriz Camargo Cappello, UFU; Maria da Conceição Alves de Guimaraens, UFRJ; Maria Isabel Imbroni, USJT; Maria Isabel Villac, FAU Mackenzie; Maria Luiza Freitas, UFPE; Maria Marta dos Santos Camisassa, UFV; Marta Silveira Peixoto, UFRGS; Monica Junqueira de Camargo, FAU USP; Nivaldo Vieira de Andrade Jr., UFBA; Paula De Vincenzo Fidelis Belfort Mattos, USJT; Renato Anelli, IAU USP; Renato Gama Rosa, Fiocruz-RJ; Ruth Verde Zein, UPM

Apoio

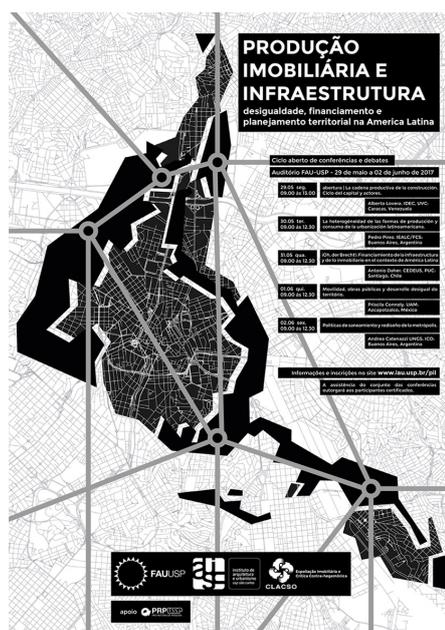
Alessandro M. de Souza, IAU USP; Brianda de Oliveira O. Sigolo, IAU USP; Carlos Eduardo Malachias, IAU USP

Celso Valentim de Mello, IAU USP; Cleverci Ap. Malaman, IAU USP ; Daniel Picon, IAU USP; Felipe Ortega Romano, IAU USP; Flávia Cavalcanti Macambyra, IAU USP; Joel Ramos da Silva, IAU USP; Paulo Cesar Albertini, IAU USP; Paulo Wanderley Pratavieira, IAU USP; Pedro Henrique Silva Mattia, IAU USP; Sergio Aparecido Almeida, IAU USP; Sergio Carlos Celestini, IAU USP; Vilma Coutinho, IAU USP

Apoio técnico

Cláudio Massaki Kakuda, IAU USP; Eldiney Teixeira Coelho, IAU USP; Jose Renato Dibo, IAU USP; Marcelo Cseh, IAU USP; Odinei Carlos Canevarollo, IAU USP; Paulo Victor S. Ceneviva, IAU USP

_editorial



_Sobre a Escola de Ciência Avançada

Os artigos aqui apresentados resultam da Escola de Ciência Avançada sob o tema *Produção imobiliária e infraestrutura: desigualdade, financiamento e planejamento territorial na América Latina* realizada de 29 de maio a 02 de junho de 2017. As atividades dessa Escola tiveram como proposta avançar os estudos urbanos sobre a produção imobiliária e da infraestrutura considerando as condições desiguais da produção do espaço, do financiamento e do planejamento territorial. Além disso, buscou compreender os processos de reestruturação e de resistência social em cidades latinoamericanas. Ela foi realizada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), em parceria com o Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU) ambos da Universidade de São Paulo (USP) e o Grupo de Trabalho Espoliação imobiliária e crítica contra-hegemônica do Grupo de Trabalho do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) e recebeu apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da USP no programa Escola de Ciência Avançada.

Cabe, pois, esclarecer que um de seus objetivos era contribuir para os debates nacional e latino-americano sobre as transformações urbanas que estão ocorrendo em diferentes cidades no mundo, mas com foco particular nesta parte do continente. Assim, a proposta dessa Escola enfatizou a discussão sobre a urbanização de São Paulo na América Latina tendo em vista o conhecimento e o enfrentamento das dinâmicas dos processos espoliativos na produção contemporânea da cidade elaborado sob temáticas recorrentes, tais como estudos de desigualdade urbana, o papel da produção imobiliária e da promoção pública da infraestrutura e serviços urbanos. No entanto, ela as elabora a partir de uma perspectiva particular que busca articular esses processos que ocorrem em nível global àqueles da produção imediata, por meio de uma observação crítica da reestruturação dos setores empresariais e das atividades da administração pública na gestão e na produção do espaço urbano. Nessa perspectiva da produção do espaço se considera que a articulação desses processos globais e seu nível mais

Figura: Poster de divulgação da Escola de Ciência Avançada sob o tema “Produção imobiliária e infraestrutura: desigualdade, financiamento e planejamento territorial na América Latina” realizada de 29 de maio a 02 de junho de 2017. Fonte: autoria de Rodrigo Chedid e Midori Hamada.

imediatamente ameaçam dilapidar a massa de trabalhadores e espoliar toda a população urbana. A soma desses diversos processos de exploração e de espoliação, indo dos mais aos menos carentes e passando pelos pequenos proprietários, faz prevalecer os interesses privados do grande capital e, atualmente, os financeiros. Nesse sentido, a temática proposta e seu desenvolvimento buscaram contribuir para a formulação de uma crítica contrahegemônica dos principais movimentos do capital, privilegiando o conhecimento dos processos espoliativos imobiliário e financeiro considerados emergentes ao lado dos sinais da persistente espoliação urbana.

Além disso, à atual reestruturação – financeira e imobiliária - do capitalismo contemporâneo se destina um olhar que não se reduz à análise das práticas empresariais em negócios públicos a um mero reflexo de interesses ou posições dominantes na estrutura social e busca compreender as práticas de resistência à precarização urbana e, também, a participação popular na construção de suas casas e mesmo na produção de elementos de infraestrutura, como ruas e praças. Fique claro, desde logo, a proposta da Escola de Ciência Avançada não se pretende ser a única e nem a primeira desse tipo, uma vez que ela é o resultado de diversas contribuições, experiências e integração de linhas de pesquisas que discutem a produção da cidade, as características dos espaços urbanos, os regimes de gestão industrial e urbano, os agentes promotores, construtores, empreiteiros e o papel dos diferentes profissionais da cidade nas formas de apropriação da riqueza, do valor e do espaço urbano incorporando abordagens atualizadas para o estudo das relações entre o financeiro e o imobiliário na produção da cidade. E, mais, a proposta procurou observar as características históricas e as experiências distintas entre as instituições da nossa região e as dos países centrais, no sentido de reconhecer como florescem as práticas e os estudos que colocam ênfase neoliberal sobre essas relevantes questões e buscou debater-las sob a dominação da finança globalizada.

Assim, essa proposta pretendeu inovar ao resgatar a tradição crítica latinoamericana, persistir com as práticas de resistência e propor, em sua renovação teórica, a perspectiva da produção do espaço integrando estudos numa estratégia urbana com visão de totalidade (Lefebvre, 1969 e 1970). Por isso, avoca no processo global de produção capitalista os setores dominantes mundiais e nacionais, suas vinculações com os agentes estatais na dinâmica imobiliária e urbana de produção imediata da cidade para não só constatar a dilapidação dos trabalhadores e a desigualdade urbana, mas criticamente observar como a iniciativa popular pode ser totalmente envolvida em processos espoliadores e de alienação de seus melhores propósitos de interesse popular.

A necessidade da observação desses níveis da produção se impõe para melhor conhecê-los e confrontá-los (LEFEBVRE, 1974). Essas dinâmicas serão observadas tendo como referência aquelas dimensões em que se considera em nível local e regional as implicações do setor da propriedade no predomínio mercantil da produção social do espaço da cidade como norteador da estruturação urbana e das relações sociais (GOTTDIENER, 1993). Entende-se que esse nível alimenta práticas cotidianas induzidas por um projeto de vida urbana colonizado pela capitalização e pelo rentismo imobiliário e financeiro, uma suposição de rendas futuras da propriedade de um imóvel, que se articula perfeitamente ao caráter projetado e suposto dos juros das propriedades financeiras. Propriedade da terra e do dinheiro, ambas igualmente equalizadas pelas rendas da propriedade patrimonial. O que permite dizer que essas dinâmicas espoliadoras

intensificam o rentismo da propriedade da imobiliária (e da terra) articulado ao domínio das finanças sobre a propriedade das ações e títulos bancários (CHESNAIS, 2005).

Portanto, em outro nível, o da produção total e global em que a produção do espaço significa sobrevivência do capitalismo porque não é mais apenas produção de “coisa no espaço”, mas produção de relações sociais (LEFEBVRE, 1971, 1974 e 1981), se destaca o uso das diferenças territorial e espacial urbanas criadas pela disponibilidade das condições gerais que resultam numa incessante elevação de preços no mercado imobiliário. Essa elevação contínua dos preços guarda relação com a necessidade de reprodução do capital subordinada ao domínio do financeiro, porque a cidade, a propriedade dos imóveis e, particularmente, da terra passam a funcionar como se fosse capital (capital fictício) e a projetar uma infundável capitalização da renda e dos juros. Dessa maneira a cidade é ressignificada em sua função de força produtiva para a acumulação industrial (um capital fixo, conforme Folin, 1977) porque passa a viabilizar a acumulação financeira mundial. Diríamos que é instrumentalizada particularmente para: a espoliação imobiliária e a espoliação financeira associadas à finança globalizada.

Frente a esses avanços dos movimentos do capital, que em uma espetacular urbanização do planeta ameaça o direito à cidade, afirma-se uma preocupação teórica e de resistência a esses processos globais e totais que implicam na necessidade de um lúcido combate à espoliação como defesa da qualidade da vida urbana e de uma renovada luta pela justiça espacial.

Para assegurar esses objetivos, as atividades desenvolvidas na Escola foram diariamente organizadas distinguindo dois momentos. O primeiro deles, realizado no Auditório Ariosto Mila, da FAUUSP, atendeu à finalidade de introduzir o tema e provocar a discussão com um público maior. A cada manhã, foi realizada uma conferência trazendo contribuições específicas de cada um dos convidados internacionais sobre as temáticas de sua especialidade:

Alberto Lovera – Sociólogo, pesquisador e docente do IDEC Instituto del Desarrollo Experimental de la Construcción da Facultad de Arquitectura y Urbanismo da UVC Universidade Central de Venezuela: *La cadena productiva de la construcción. Ciclo del capital y actores;*

Pedro Tomás Pérez – Advogado, pesquisador principal do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (jubilado-contratado), com sede no Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe da Facultad de Ciencias Sociales da Universidad de Buenos Aires, Argentina: *La heterogeneidad de las formas de producción y consumo de la urbanización latino-americana;*

Antonio Daher Hechem - Arquiteto, pesquisador associado do Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, CEDEUS/FONDAP e professor da PUC Pontificia Universidad Católica del Chile: ¡Oh, der Brecht! (¡Oh, la ruptura!): *Financiamiento de la Infraestructura y de lo inmobiliario en el contexto de América Latina;*

Priscilla Connolly – Arquiteta, historiadora e docente de sociologia urbana e planejamento metropolitano na Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Ciudad de Mexico: *Movilidad, obras públicas y desarrollo desigual do território;*

Andrea Claudia Catenazzi – Arquiteta e docente de planejamento urbano do ICO Instituto del Conurbano de la UNGS – Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina: Políticas de saneamiento y rediseño de la metrópolis.

As apresentações dos conferencistas foram seguidas de debate, iniciado pelos comentários de outro convidado internacional e mediado por um dos organizadores da Escola, procurando garantir uma articulação com as questões inicialmente propostas e a exposição do conferencista. Os vídeos das conferencias estão disponíveis no site da FAUUSP e poderão ser consultados¹.

¹ <<http://intermeios.fau.usp.br/midia/4805582>>

O segundo momento se organizou em Oficinas realizadas no período da tarde, nas salas de reunião Interdepartamentais, após as conferências matinais. Nesta atividade se procurou tanto debater os temas apresentados nas conferências quanto aprofundar a interlocução entre os convidados professores estrangeiros, professores, pesquisadores e estudantes da USP e demais pesquisadores de outras instituições a fim de perscrutar a possibilidade de se construir coletivamente uma agenda de pesquisas e viabilizar laços para estabelecer redes de cooperação interinstitucional. Uma reflexão sobre esta atividade está apresentada no artigo realizado pelas professoras Lúcia Shimbo, Luciana Ferrara e Beatriz Rufino, com o título Imobiliário-Infraestrutura na cidade do século XXI: Desafios para uma crítica contra-hegemônica.

Os outros artigos são contribuições distintas das palestras enviadas pelos professores convidados Pedro Pirez, Priscilla Connolly, Andrea Catenazzi e Antonio Daher.

Referências bibliográficas

- CHESNAIS, François. *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005. 255p.
- FOLIN, Marino. *El uso capitalista de el espacio físico. In: La ciudad del capital y otros escritos*. México: GG, 1977.
- GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço*. São Paulo, Edusp, 1993.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004, 201 p.
- LEFEBVRE, Henri. De la science à la stratégie urbaine. *Utopie*, Paris, n. 2 et 3, mai, 1969.
- _____. *La Révolution urbaine*. Paris: Gallimard, 1970. 250 p.
- _____. *La survie du capitalisme. La reproduction des rapports de production*. Paris: Éditions Anthropos. 1973, 200p.
- _____. *Le droit à la ville* (1968) suivi de *Espace et politique* (1972). Paris: Éditions Anthropos. 1974. 283 p.
- _____. *La production de l'espace*. Paris: Editions Anthropos, 1981. 485 p.

Lo metropolitano en juego, entre redes de saneamiento y la acción pública local

Andrea Claudia Catenazzi*

Resumen El ciclo de la concesión operada por la empresa Aguas Argentinas (1993 – 2006), fue un momento de cambio en la gestión de los servicios urbanos, pero también fue reveladora de algunas regularidades que estructuraban la relación entre las redes de saneamiento y la acción política local. Este trabajo se propone restituir las diversas escalas en las que se dirimieron los conflictos por el acceso a los servicios de saneamiento en tres municipios del área metropolitana de Buenos Aires. El tema central es la territorialización de la política de saneamiento y los diversos valores otorgados a las redes por la trama de poder local.

Palabras-clave: redes de saneamiento, acción pública local, área metropolitana de Buenos Aires.

A questão metropolitana em jogo, entre redes de saneamento e ação pública local

Resumo O ciclo da concessão operada pela Aguas Argentinas (1993 - 2006) foi um momento de mudança na gestão dos serviços urbanos, mas também revelou algumas regularidades que estruturaram a relação entre redes de saneamento e ação política local. Este trabalho destina-se a restaurar as diferentes escalas em que as disputas sobre o acesso aos serviços de saneamento foram resolvidas em três municípios da área metropolitana de Buenos Aires. O tema central é a territorialização da política de saneamento e os diversos valores concedidos às redes pelo poder local.

Palavras-chave: redes de saneamento, ação pública local, área metropolitana de Buenos Aires.

The metropolitan issue at stake, between sanitation networks and local public action

Abstract The concession of water and sewerage, operated by the company Aguas Argentinas (1993 – 2006), was a turning point in the management of urban services, but the concession also revealed some constants that structured the relationship between metropolitan networks and local public action. This work aims to restore the various scales in which disputes over access to sanitation services were settled in three municipalities of the metropolitan area of Buenos Aires. The central theme is the territorialization of sanitation policy and the different values given to networks by local power.

Keywords: sanitation networks, local public action, metropolitan area of Buenos Aires.

El área metropolitana de Buenos Aires se extiende sobre una planicie atravesada por ríos que desembocan en el curso final de la cuenca del Plata, la quinta cuenca más extensa del mundo. El enorme caudal de agua dulce refuerza un imaginario social que reconoce en el río de La Plata, la presencia de una fuente inagotable de agua para el consumo y para eliminar desechos.

Sin lugar a dudas, el Estado contribuyó a modelar esa cultura del agua mediante un modelo de prestación estatal y centralizada –el “modelo social del agua”– que asoció la garantía del acceso al agua sin restricciones en el consumo al hecho de ser ciudadano. Obras Sanitarias de la Nación (1912) institucionaliza este modelo que tiene sus raíces en el paradigma de una sociedad igualitaria en la que todos los individuos tienen acceso a los bienes y servicios básicos. El modelo social del agua fue un componente clave del temprano proceso de urbanización de la Argentina como portador de dos ideas vigentes en ese momento: el higienismo, en tanto respuesta a las crecientes situaciones de enfermedad asociadas a la pobreza y el sistema de redes, en tanto solución técnica ligada al progreso. Ambas ideas tuvieron a la ciudad como objeto de intervención pública.

Pese a la relevancia otorgada a las obras sanitarias en la modernidad urbana, las ciudades argentinas crecieron más allá de las redes técnicas. En particular, la urbanización metropolitana de Buenos Aires no estuvo condicionada por el acceso a las redes de saneamiento. Por el contrario, desde mediados de los años 50 del siglo pasado, la planificación de la infraestructura estuvo condicionada por un tipo de crecimiento extendido, de baja densidad posibilitado por el acceso individual al recurso agua. Sin embargo, esas soluciones fueron siempre de dudosa calidad.

Ante el acelerado proceso de urbanización metropolitana y las dificultades para sostener la inversión requerida, la privatización de los servicios de saneamiento fue presentada como la única opción por el discurso oficial de los años 90. El programa privatizador se basó en un diagnóstico que evaluaba a las empresas públicas como una de las causas principales de los problemas del Estado y actuó en consecuencia. La eficacia del discurso oficial fue presentar la concesión a la empresa Aguas Argentinas S. A. (1993 – 2006), liderada por *Lyonnaise des Eaux*, como la única opción para alcanzar una prestación universal que la empresa estatal no había alcanzado. La crisis institucional de principios del siglo XXI atravesada por el colapso del régimen de valorización financiera y los reiterados incumplimientos de las obligaciones contractuales de la empresa concesionaria marcaron los términos de una rescisión del contrato y el retorno empresarial del Estado. Actualmente, la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos continúa con el esquema regulatorio de la concesión junto con una política de altos subsidios y una mayor presencia de los municipios en la planificación de las obras de expansión de los servicios.

Hasta aquí, la presentación de estos sucesivos cambios institucionales refuerza un renovado interés por comprender el sentido y la naturaleza de esos cambios en el área metropolitana de Buenos Aires. Nos interesa detenernos en el ciclo de la concesión

* Andrea Claudia Catenazzi es Arquitecta, profesora de la Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina. ORCID <<https://orcid.org/0000-0003-3706-8095>>.

porque tras más ocho décadas de funcionamiento de la empresa estatal, fue un punto de ruptura en la gestión de los servicios de saneamiento. Pero quizás lo más significativo es que la concesión también fue reveladora de algunas regularidades que estructuran la relación entre las redes de saneamiento y la urbanización metropolitana. Por un lado, las diferencias producidas por las redes entre territorios servidos y territorios no servidos. Por otro lado, las tensiones entre la gestión sectorial y centralizada de un único sistema de redes técnicas metropolitano y las variaciones locales para regular sus efectos territoriales.

Ahora bien, la cuestión de las infraestructuras y los servicios públicos en Argentina no ha sido un tema prioritario en la agenda de los estudios urbanos, a excepción de la investigación dirigida por Gabriel Dupuy (1991) sobre los servicios urbanos en Buenos Aires. A principios de los años noventa, la opción por la privatización de una serie de servicios urbanos implicó un cambio en la agenda de la investigación e impuso el tema en un contexto de crisis. El ciclo de la concesión de los servicios de saneamiento fue objeto de numerosos estudios asociado al programa neoliberal. En ese momento, las investigaciones más relevantes fueron realizadas desde las ciencias económicas sobre el impacto de la privatización, poniendo en evidencia la concentración y extranjerización de la economía (AZPIAZU y BASUALDO, 2004) y a los cambios institucionales de una profunda reforma estatal basada en los principios de desregulación y subsidiariedad del Estado (LENTINI, 2002, 2009). Como complemento de esta agenda de investigación, resulta el lugar marginal que los estudios otorgaron al impacto de estos cambios en la política urbana y en el desarrollo desigual de las ciudades.

El presente trabajo se inscribe en esta última línea de indagación, toma como punto de partida el planteo de Dupuy que reconoce la existencia de relaciones de mutua transformación entre redes técnicas y producción inmobiliaria. Así, se desprende una noción de las redes de infraestructura que no se deriva solo de su función como soportes de la distribución de flujos sino también de su función como enlace e interdependencia entre diversos territorios (OFFNER, 2000). En efecto, en el área metropolitana de Buenos Aires, las redes técnicas van más allá de los límites jurisdiccionales y seleccionan algunos territorios, pero también las redes son controladas por el poder político para quien la producción de suelo urbanizado representa una de sus finalidades y dada la visibilidad de las obras, las redes también se constituyen en fuente de legitimidad de sus intervenciones (CATENAZZI, 2015).

En el marco de este debate, la relación entre política de saneamiento y forma urbana es considerada una entrada para comprender algunos rasgos de la desigualdad metropolitana. El tema central es la territorialización de la política de saneamiento, definida como el conjunto de acciones locales sobre problemas que tradicionalmente tuvieron una respuesta sectorial (DURAN y THOENING, 1996; LASCOURMES y LE GALES, 2007). A la vez, esta investigación busca inscribir el análisis de un momento de cambio -la concesión de Aguas Argentinas S. A.- en una comprensión más general, sobre cómo se configura y politiza el territorio metropolitano entre los intersticios de las políticas sectoriales y centralizadas.

En particular, nos interesa reconstruir las escalas y la relación entre las diferentes escalas (SMITH, 1992) del proceso de territorialización. **Dicho de otro modo, las diversas** escalas no son consideradas como dato sino como un proceso activo y un

recurso de los actores. ¿Cómo se tradujo la concesión en un territorio metropolitano caracterizado por fuertes disparidades en el acceso a los servicios de saneamiento? ¿Qué particularidades de lo local incidieron en la gestión de un único sistema de redes metropolitano? Las articulaciones entre lo local, lo metropolitano y los desafíos de un mercado global del agua mediante la presencia de grandes grupos internacionales, en especial franceses, resultaron centrales para comprender cómo se construye la diferenciación espacial mediante la restitución de la diversidad de operaciones y valores atribuidos a las redes técnicas. A través de las diferentes escalas no solo se vehiculizan justificaciones para que un servicio se expanda en un barrio y no en otro, sino que también esas escalas son tributarias de la división del trabajo administrativo, de los instrumentos disponibles y de los problemas concretamente tratados.

Para desarrollar esta problemática, el trabajo interroga el proceso de territorialización de la concesión tomando como casos de estudio, tres municipios del área metropolitana de Buenos Aires. Los municipios analizados –General San Martín, San Fernando y Tigre– forman parte de la cuenca baja del Río Reconquista, uno de los ríos más contaminados de la región. El examen sistemático y en profundidad del proceso de implementación de la concesión se realizó aplicando como principio metodológico “seguir a los actores” (LATOURET, 2008) para conocer sus recursos y sus vínculos. Para ello fue necesario entrevistar a un conjunto amplio de actores y realizar un registro minucioso de diversas reuniones públicas.

A continuación, el trabajo se organiza en tres partes. La primera presenta las continuidades y rupturas del modelo social del agua desde principios del siglo XX hasta la actualidad. Las huellas territoriales del modelo social del agua se analizan en tres momentos significativos que guardan estrecha relación con los procesos de estructuración interna del área metropolitana de Buenos Aires y con los grandes períodos de cambio económico, demográfico, social y político que configuran el desarrollo metropolitano en su conjunto. La segunda reconstruye el proceso de territorialización de la concesión en los tres municipios seleccionados. El análisis de la adaptación de la concesión a las realidades locales y a su vez, de estas realidades locales a la concesión, permitió caracterizar diversas escalas de interacción y también, la particular articulación que los diversos actores hicieron de ellas para garantizar la extensión de las redes técnicas en sus territorios. Finalmente, se desarrollan las conclusiones que se hacen eco de los interrogantes que fueron el punto de partida del presente trabajo.

Las huellas territoriales del modelo social del agua

A principios del siglo XX, el modelo social del agua, es decir una prestación estatal y centralizada que asociaba el acceso al agua al consumo sin restricciones “canilla libre”, representaba sobre todo el valor de un programa político más allá de su efectiva prestación. Obras Sanitarias de la Nación (OSN) fue la empresa estatal portadora del programa modernizador que el país exigía para dar respuesta a los problemas de una temprana urbanización. En ese sentido, el modelo social del agua llevaba implícita una política urbana que propuso homogeneizar las condiciones básicas de la urbanización en todo el territorio nacional más allá de las diferentes condiciones geográficas. El modo de organizar el espacio supuso un ideal de crecimiento equilibrado en el que el desorden urbano era pensado como una situación de atraso posible de ser superada mediante la intervención del Estado. El territorio provisto de los servicios de agua y

desagüe cloacal era el territorio del progreso, de la planificación y de la administración estatal. Así, se sentaron las bases del “modelo social del agua” que no sufrió mayores cambios hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX.

En la ciudad de Buenos Aires, la expansión del área metropolitana se organizó alrededor de la ciudad y de la traza de las principales vías del ferrocarril que en forma radial penetraron el espacio rural produciendo un fuerte proceso de valorización del suelo. La expansión siguió por lo tanto dos dinámicas: por conurbación (primera y segunda corona) y radial alrededor de los ejes de transporte (norte, noroeste, oeste, sudoeste y sur). La inercia de la estructura urbana -una cuadrícula potencialmente inclusiva- se encargó de sostener en el tiempo aquella tensión igualadora (SILVESTRI y GORELIK, 2000) que el Estado se proponía garantizar. Los loteos económicos o populares desarrollados entre los años 1940 y 1960 posibilitaron la suburbanización masiva de los trabajadores urbanos (TORRES, 1993) y consolidaron amplias zonas ocupadas por barrios autoconstruidos, carentes de servicios urbanos básicos y ubicados en zonas inundables y alejadas de los centros suburbanos. De esta manera, se trasladaron los costos asociados a la provisión de infraestructuras urbanas del desarrollador inmobiliario hacia el Estado y el esfuerzo comunitario.

La mayor tasa de crecimiento anual de la migración interna se produjo entre 1938 – 1947. El número de personas que se estableció anualmente en el Gran Buenos Aires aumentó quince veces entre esas dos fechas. Este proceso comienza a desacelerarse a partir de 1960 y el año 1970 constituye el punto de inflexión, cuando la población de la aglomeración llega al máximo del 35,4% respecto de la población total del país

La expansión metropolitana produjo un tejido urbano disperso y de baja densidad, dejando amplios espacios vacantes como parte de un proceso de especulación inmobiliaria que aumentó los costos de urbanización y se transformó en un factor de desigualdad de las condiciones habitacionales. Esta forma de urbanización escapó a la voluntad planificadora de OSN y colocó una serie de conflictos para materializar el modelo social del agua. En efecto, la aglomeración de Buenos Aires fue un objeto privilegiado de la planificación de OSN. El plan “Distrito Sanitario del Aglomerado Bonaerense” (1941) y más tarde el “Plan de Saneamiento Integral del Aglomerado Bonaerense” (1961) intentaron controlar la dinámica urbanizadora. Sin embargo, estos planes no fueron suficientes para estructurar una periferia que crecía sin redes técnicas, al tiempo que la planificación de las redes técnicas comenzó a desligarse de los principales conflictos de una periferia que se autourbanizaba.

Sobre este proceso de urbanización, durante la década del noventa, la mejora y ampliación de las infraestructuras viales mediante concesiones y peajes definieron nuevas áreas de oportunidad donde se localizaron urbanizaciones cerradas que en general, ocuparon sitios de humedales o áreas tradicionalmente agrícolas que fueron sometidos a profundos cambios en el paisaje.

En un contexto de creciente desigualdad en el acceso a los servicios urbanos básicos, la concesión a una empresa privada (1993 – 2006) se presentó como la opción para lograr lo que la empresa estatal no había alcanzado. Sin embargo, el mal desempeño de las empresas estatales no debe ocultar que la racionalidad de las privatizaciones se basó fundamentalmente, en problemas macro económicos que la relacionaban

con la política de estabilidad económica y de reforma del Estado. Estas reformas eran auspiciadas por los organismos multilaterales de crédito que habían diseñado un conjunto de doctrinas, conocidas como el Consenso de Washington, con el propósito de captar capitales privados para los mercados de países perjudicados por la carga de una deuda externa no sustentable. Este paquete de políticas había sido diseñado para América Latina, después de la crisis de la deuda de la década del '80.

Aguas Argentinas S. A. (AASA), la empresa concesionaria de los servicios de agua y desagüe cloacal en el área metropolitana de Buenos Aires, liderada por *Lyonnaise des Eaux*, fue una referencia destacada de este tipo de reformas, por ser una de las primeras experiencias y la más grande a nivel mundial. El ente regulador Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios junto con la empresa concesionaria completa la nueva institucionalidad de la concesión de los servicios de saneamiento que estableció la separación entre regulación económica y administración operativa.

Al inicio, el área concesionada contaba con una población de nueve millones de habitantes, de los cuales tres cuartas partes accedían a la red de agua y poco más de la mitad a la red de desagüe cloacal. Los términos del contrato de concesión obligaban cumplir dos metas principales: la conexión de la totalidad de los habitantes a las redes de agua y el 95% a las redes de desagüe cloacal y el tratamiento primario y secundario de los desagües cloacales del 95% de la población servida, al finalizar los 30 años del plazo de la concesión. El total de la inversión prevista era de 4.000 millones de dólares, de los cuales alrededor del 75% debía realizarse durante los primeros quince años, un monto sustancialmente más elevado que la inversión realizada por OSN en los años previos (AZPIAZU, CATENAZZI, FORCINITO, 2004).

No obstante, a menos de un año de iniciada la concesión solicitó un aumento de las tarifas basado en el padrón incompleto de clientes y el deficiente estado de las redes de saneamiento. A pesar de que las cláusulas contractuales establecían que los riesgos de la oferta debían ser asumidos por la empresa, la posibilidad de modificar las condiciones originales del contrato de concesión comenzó a formar parte de las opciones autorizadas por el ente regulador.

Los conflictos por el acceso al saneamiento en la periferia metropolitana habitada por hogares pobres revelaron las contradicciones entre la obligación contractual de prestar universalmente el servicio en toda el área concesionada y un territorio metropolitano cada vez más desigual y fragmentado. En este marco, la empresa concesionaria interpeló al Estado aislando la cuestión del acceso al servicio para quienes no pudieran pagarlo, como un problema asociado a la pobreza y de este modo, desplazó esta cuestión a los márgenes de la concesión con un tratamiento similar a los programas sociales focalizados. El Modelo Participativo de Gestión desarrollado por el Área de Desarrollo de la Comunidad de la empresa Aguas Argentinas, focalizado en el acceso al agua para los barrios más pobres, fue la expresión institucionalizada de la tensión entre segmentación de la oferta y la obligación de alcanzar una prestación universal.

En un contexto de creciente resistencia social, los incumplimientos respecto de las metas establecidas respecto de la expansión de los servicios y el incremento de la tarifa media en un 88% cuando el índice de precios al consumidor había aumentado sólo el 7% (LENTINI, 2002) afectaron en mayor medida a los sectores de menores

recursos económico. La crisis institucional del 2001 marcó la renegociación del contrato de concesión en el marco de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (2002) y fue el primer paso de una etapa que culminaría en la reestatización mediante la creación de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos AySA (2006 – actualidad).

El retorno empresario del Estado continúa en términos generales, con el esquema regulatorio propio de los años noventa con una mayor presencia de los municipios en la planificación de las obras de expansión y mejoramiento de los servicios. En la actualidad, en el área de la concesión de AySA el 86,2 % de los hogares tienen servicios de agua potable y el 63,5 % servicios de desagüe cloacal. La continuidad del régimen tarifario no medido calificado como de “canilla libre” expresa la vigencia del modelo social del agua. El régimen no medido alcanza al 88% de los usuarios. Una de las consecuencias de este régimen tarifario se observa en el consumo promedio de la población que es uno de los más altos del mundo. En efecto, la dotación diaria de consumo por habitante en el año 2014 se estimaba en 344 litros (AySA, 2014). A esta situación se agregan los altos niveles de agua no contabilizada, en su mayor parte las pérdidas en la red, que en 2014 alcanzaron un nivel del 42% de la producción entregada a la red, lo que lleva a una dotación de producción equivalente a 593 litros diarios por habitante.

A lo largo de los últimos treinta años también se evidencian variaciones con tendencia creciente. Se estima que en los últimos años de la gestión de OSN se invirtieron en promedio USD 99 millones por año; en el ciclo de la concesión de AASA, ese promedio se elevó a USD 210 millones y en el período de gestión de AySA (2006 - 2013) el promedio anual se incrementó llegando a USD 477 millones. En la última etapa de gestión estatal se optó por una política de altos subsidios tanto para la oferta como para la demanda.

El objetivo de esta primera parte fue reconstruir los senderos institucionales del modelo social del agua en el área metropolitana de Buenos Aires. Este modelo que garantizó un consumo sin restricciones para quienes acceden a las redes de saneamiento, al mismo tiempo contribuyó a calificar de manera desigual el territorio metropolitano. En efecto, las redes técnicas se extendieron mucho más lentamente que la urbanización y en ese proceso, delimitaron áreas conectadas a la aglomeración metropolitana y áreas desconectadas asociadas a la periferia, a lo inacabado, a lo auto urbanizado. De esta manera, las condiciones y restricciones de un único sistema metropolitano de infraestructura de saneamiento tuvieron como correlato una gestión crecientemente desligada de los problemas de un crecimiento urbano sin redes. A continuación, desarrollamos la territorialización del ciclo de la concesión en tres municipios del área metropolitana de Buenos Aires para examinar el uso de las redes técnicas como recurso de la acción política local y su relación con las diversas escalas introducidas por la concesión.

La territorialización de la política de saneamiento

La implementación de una política de saneamiento de carácter sectorial y centralizado, requiere incorporar la heterogeneidad del territorio metropolitano. Duran y Thoening (1996) problematizan esta cuestión como el pasaje de la lógica sectorial a la gestión

de proximidad y sitúan este debate en Francia, entre los años 60 y 90, como parte del movimiento hacia descentralización. La gestión de proximidad incorpora dos cambios en el análisis y el diseño de las políticas públicas. Por un lado, la multiplicación de instancias de negociación y su institucionalización como parte de la acción pública. Por otro lado, la centralidad del territorio en la definición de los problemas públicos.

Durante la concesión algunos dilemas asociados al pasaje de una política sectorial a la gestión de proximidad permitieron iluminar las contradicciones entre una política de saneamiento en manos de una empresa privada cuya obligación contractual era alcanzar una prestación universal y un territorio metropolitano urbanizado más allá de las redes. En un contexto privatización y de municipalización asociada a la reducción del aparato estatal, el objeto de estudio de esta parte del trabajo no es la narrativa secuencial de ese proceso sino el reconocimiento de la simultaneidad de conflictos por el acceso a las redes de saneamiento en diferentes municipios. A través de una lectura cruzada de esos conflictos fue posible desentrañar diversos intercambios y ajustes que los entramados de intereses locales pusieron en juego para adaptar la concesión a la realidad de sus territorios.

De hecho, los actores locales se enfrentaron frecuentemente a otros problemas y se relacionaron con otros programas públicos por lo tanto, los conflictos por el acceso al agua formaron parte de problemas complejos, como el crecimiento del desempleo y las situaciones de pobreza, problemas que fueron difíciles de estructurar mediante la lógica sectorial. El proceso de territorialización muestra que aun cuando la concesión había mantenido un diseño sectorial y centralizado, su implementación fue un proceso de adaptación variable y complejo, de la empresa concesionaria a las realidades locales y de los actores locales a los cambios devenidos del pasaje de una empresa estatal a otra privada.

Un rasgo común de los tres municipios fue la estabilidad de los poderes ejecutivos municipales. Este no fue un criterio tenido en cuenta al momento de la selección de los casos porque se había optado por privilegiar la pertenencia de estos municipios a similares procesos asociados a la dimensión territorial (la cuenca del río Reconquista, el eje norte de urbanización y el sector norte de las redes técnicas). Sin embargo, este rasgo común fortaleció la relevancia del nivel local en la implementación de la concesión. En efecto, el declive de los partidos políticos nacionales reforzó una escena política más localista expresada en la continuidad de los intendentes en ejercicio: una alianza de centro izquierda en el municipio de General San Martín (1999 – 2011), el Partido Justicialista en San Fernando (1999 – 2011) y un partido vecinalista -Acción Comunal- en el municipio de Tigre (1987 – 2007).

De esta manera, cada municipio configuró escenarios de negociación fuertemente impregnados por la preeminencia de lo local como fuente de legitimidad y por lo tanto, fragmentados respecto de la totalidad de la concesión. Desde lo local, cada municipio desplegó su particular modo de “hacer política” y en ese contexto, las redes de saneamiento fueron un recurso de la acción política local.

Las opciones para dar respuesta tanto a la ausencia como al desfase entre las redes de agua y desagüe cloacal también estuvieron estructuradas por la localización y las conexiones de los nodos de ambas redes. De esta manera, pusieron en juego

las restricciones de un sistema reticular superpuesto a un territorio metropolitano constituido por jurisdicciones municipales. La eficacia territorial que poseen los nodos de las redes técnicas, como por ejemplo una planta depuradora localizada en uno de los municipios analizados, se expresó en la capacidad de agregar demandas heterogéneas que incluyó desde las organizaciones barriales hasta los desarrolladores urbanos.

Los resultados de una lectura transversal del proceso de territorialización, se presentan en torno a las diversas operaciones y valores asociados a la extensión de las redes técnicas que pusieron en juego distintas escalas, condicionadas por la forma de hacer política y la particular combinación con instrumentos de otras políticas públicas (planes urbanos, programas sociales focalizados) desarrollada en cada municipio y la emergencia ambiental por inundaciones y anegamientos, ligada a la dinámica del recurso hídrico.

Las redes de saneamiento como recurso de la acción política municipal

El municipio representa el territorio de la política y en los casos analizados, los límites jurisdiccionales estuvieron reforzados por la existencia de partidos políticos locales. En ese contexto, la extensión de las redes de agua y desagüe cloacal constituyó un recurso de legitimidad de la acción pública municipal.

En los tres casos se combinaron acciones que intentaron dar respuesta a las desigualdades vigentes entre la ciudad formal (barrios consolidados y urbanizaciones cerradas) y la ciudad popular (villas y asentamientos). Sin embargo, los valores que fundamentaron la manera de procesar estas diferencias fueron diversos. A través de ellos, las redes técnicas se constituyeron en un recurso activo para llevar adelante estrategias de administración de las diferencias, integración urbana o profundización de la desigualdad urbana.

En el municipio de *General San Martín*, las metas establecidas en el contrato de concesión indicaban que alcanzaría una cobertura total y equilibrada entre ambas redes recién hacia el final de la concesión (30 años). De esta manera, el plan de AASA actualizaba los principales problemas de la expansión de las redes de agua y desagüe cloacal: el desfasaje entre ambas coberturas y la ubicación del municipio alejado de los nodos del sistema tecnológico heredado de OSN.

El gobierno municipal (1999 - 2011), ante el cambio institucional que implicó el pasaje de una empresa estatal a una empresa concesionaria articuló un planteo sectorial e ideológico, en términos de “redes para los ciudadanos del municipio” versus “redes para los clientes de la empresa”. En efecto, la alianza de centro izquierda gobernante era crítica de los procesos de privatización y en ese sentido, el planteo de fortalecer la acción municipal frente a la empresa concesionaria fue un gesto con intencionalidad política que intentó diferenciarse de la gestión municipal anterior. De esta manera, la concesión no fue procesada sino rechazada. La Secretaría de Obras Públicas sólo encontró como curso de acción el rechazo a las metas de la concesión y a cualquier propuesta de adelantamiento de la expansión mediante el aporte financiero de los vecinos. Esta estrategia municipal contrastó con la versatilidad de AASA que al mismo tiempo, abrió escenarios diferenciados de negociación con organizaciones sociales y la cámara de industria y comercio, ampliando los actores de la implementación y de este modo, debilitando la estrategia municipal.

La planificación territorial como herramienta para integrar la extensión de las redes al resto de los problemas urbanos fue una opción disponible hacia el final del periodo. Tanto el Plan Urbano Ambiental (2002) como el Plan Estratégico (2003), elaborados durante el periodo de la concesión, fueron útiles para visibilizar un conjunto heterogéneo de demandas por acceder a las redes. En efecto, estos planes pusieron en evidencia una escala del problema que la clásica división hacia el interior de la administración municipal (entre una política de saneamiento para la ciudad consolidada y asistencia social en las villas y asentamientos) no había podido captar.

En el municipio de *San Fernando*, las metas establecidas en el contrato de concesión indicaban que la extensión de las redes de desagüe cloacal comenzaría a partir del segundo plan quinquenal, mientras que la cobertura de las redes de agua se iría expandiendo hasta alcanzar la casi totalidad de la población. La Planta Depuradora Norte era la obra principal, indispensable para ampliar la demorada extensión de las redes de desagüe cloacal en la región norte del sistema. La ubicación de la mencionada Planta Depuradora en un predio del municipio fue la “llave de la cuestión” que permitió renegociar el porcentaje de inversión para la extensión de las redes de desagüe cloacal por encima de las metas originales.

La continuidad del equipo de gobierno (1995 – 2011) y la relevancia otorgada a la gestión política del territorio tuvo su correlato en la creación de la Secretaría de Gestión Territorial y Medio Ambiente. Esta Secretaría fue la principal interlocutora de la concesión y su liderazgo promovió la apertura de múltiples escenarios y dispositivos de negociación. A través de ellos, se combinaron acuerdos intermunicipales para sumar fuerzas al momento de negociar con AASA, experiencias de articulación público – privada y programas de gestión social del hábitat. La centralidad del gobierno municipal fue el rasgo común en función de una visión de ciudad que se proponía priorizar el desarrollo de la franja costera del río Reconquista. La existencia de un proyecto propio y la localización de uno de los nodos de la red de desagüe cloacal amplió el poder de negociación local. Así, las redes de saneamiento se constituyeron en un recurso para la integración urbana.

El gobierno municipal era portador de una cultura de planificación urbana que puede rastrearse desde los años sesenta. En ese sentido, la creación de la Secretaría de Gestión Territorial y Medio Ambiente fue la cristalización institucional de un modo innovador de articular la planificación urbana con la gestión ambiental y las redes de saneamiento. La extensión de las redes fue un componente central del Plan Estratégico (1996) para orientar un nuevo frente de desarrollo urbano desde los bordes del río Reconquista hacia el centro de San Fernando, es decir desde la urbanización informal hacia la formal.

En el municipio de *Tigre*, las metas establecidas en el contrato de concesión indicaban que la extensión de ambas redes sería muy lenta. Al momento de la concesión, las redes de agua y desagüe cloacal mantenían el mismo patrón: solo se concentraban en la localidad de Tigre. El resto del territorio municipal presentaba porcentajes muy bajos de cobertura con la particularidad de tener más de la mitad de su superficie bajo la cota de inundación. Durante este periodo, esas áreas vacantes dejaron paso a la localización de urbanizaciones cerradas caracterizadas por el despliegue de enormes superficies polderizadas que permitieron elevar el nivel del terreno e incorporarlas al mercado inmobiliario.

El gobierno del partido vecinalista (1987 – 2007) evaluó la concesión muy favorablemente. En convergencia con los criterios de eficiencia económica de la empresa concesionaria, el gobierno municipal clasificó la demanda según la capacidad de pago, descartando desde el inicio a quienes no podían financiar la extensión de las redes. Estos criterios enmarcados en la lógica del mercado, contribuyeron a crear las condiciones de un desarrollo urbano basado en la atracción de grandes inversiones destinadas a las urbanizaciones cerradas.

Los alcances de la planificación urbana estuvieron centrados en la actualización y aplicación del código urbano (2000). Los interlocutores privilegiados fueron los desarrolladores inmobiliarios, para quienes el código urbano otorgaba fundamentalmente, seguridad jurídica a sus inversiones. En este marco, la extensión de las redes en las urbanizaciones cerradas fue un componente clave del proceso de extensión urbana y valorización del suelo. Las urbanizaciones cerradas fueron el motor de la extensión de las redes de saneamiento.

El proceso de territorialización puso en evidencia, la versatilidad de la actuación de la empresa Aguas Argentinas frente a las capacidades diferenciales de la acción pública local para implementar la concesión con cierto grado de autonomía. En ese sentido, la escala municipal combina las respuestas sectoriales con algunos instrumentos de planificación urbana (planes estratégicos, planes urbanos y códigos urbanos) que colocaron a las redes de saneamiento en relación con la dinámica de la urbanización metropolitana y articularon las redes con un determinado proyecto de ciudad. Estos proyectos de ciudad, lejos de converger en una única valoración de las redes de saneamiento fortalecieron tanto estrategias de integración como de diferenciación urbana.

Los programas sociales de la escala barrial

El barrio representa el territorio de la cotidianeidad donde las redes de saneamiento básico condicionan la calidad de la vida de los hogares. El manejo de las posibilidades de acceso al agua de red es un recurso de poder y deviene central para comprender las estrategias de las organizaciones sociales. El barrio, no es un territorio fácil de definir (PERDIÑAS y SILVA, 1992) porque más allá de su aparente unidad, son fuertemente heterogéneos e internamente diferenciados por sus habitantes como “los de abajo y los de la zonas altas” o “los nuevos y los antiguos”. Estos barrios lejos de reflejar una delimitación oficial, se constituyen en una plataforma para la acción colectiva.

La presencia de la empresa concesionaria en los barrios transformó la demanda por las redes de saneamiento, en un contexto impregnado por discursos y prácticas focalizadas de la política social. De esta manera, la intervención focalizada del Estado que reconocía en el barrio, un modo eficaz de delimitar la pobreza y reducir los costos sociales (CARDARELLI y ROSENFELD, 2000) contribuyó al mismo tiempo, al aislamiento de aquellos barrios en los que el mercado no entraba porque no tenía demanda efectiva a la cual responder. En este contexto, los barrios ubicados en las tierras bajas de los márgenes del río Reconquista, fueron objeto de un tipo de intervención focalizada que contribuyó a definir el problema de manera fragmentada. El mencionado Modelo Participativo de Gestión siguió la matriz de estos planes de asistencia focalizados que caracterizaron la década de los noventa en Argentina.

En *General San Martín*, las organizaciones barriales pusieron en juego sus experiencias de autogestión y constituyeron escenarios de interacción con la empresa concesionaria sin la presencia del gobierno municipal. Las organizaciones barriales, ante un estilo “*poco negociador*” del municipio con AASA, desarrollaron una alianza particular con la empresa concesionaria y la Provincia de Buenos Aires. En este proceso, AASA las reconoció como mediadoras por su conocimiento particularizado de las villas y los asentamientos y por su capacidad de articular una demanda compleja que combinaba la urgencia por acceder a las redes y la dificultad de sostener económicamente el pago del servicio.

En contraste, el gobierno municipal sólo intervino mediante acciones de asistencia, distribuyendo agua potable por camiones cisterna. La Secretaría de Desarrollo Social fue la cara visible del gobierno municipal e intervino con acciones asistencialistas y focalizadas entrelazadas con programas de políticas sociales provinciales y nacionales.

En *San Fernando*, las experiencias de gestión social del hábitat habían vinculado las situaciones de pobreza con los problemas ambientales (inundaciones, contaminación del recurso hídrico). En estos casos, las redes de saneamiento constituyeron un componente central de las soluciones. Basado en estas experiencias, la Secretaría de Gestión Territorial y Medio Ambiente integró el Modelo Participativo de Gestión (MPG) como un dispositivo de la gestión local. En ese sentido, una gestión local y adaptada del MPG sirvió para ampliar la extensión de las redes en el nuevo frente de desarrollo del río Reconquista.

En *Tigre*, el organismo responsable de definir las prioridades de extensión de las redes técnicas tenía como premisa “no recibir gente”, condición que le permitía gestionar sólo aquellas solicitudes que podían resolverse en el marco de la concesión. Los problemas relacionados con la demanda insolvente se definían como ajenos a la gestión municipal. En ese contexto, la empresa concesionaria intervino con una gestión tardía del MPG, mediante un arreglo con las organizaciones barriales, sin mediación del gobierno local.

En síntesis, estos barrios como escenarios de focalización fueron estructurados por el MPG de la empresa concesionaria pero desligados de las metas del contrato de la concesión. Estos nuevos escenarios se configuraron en función del conocimiento particularizado sobre las características del barrio o de la villa y también, de la capacidad de los actores territoriales para comprender la interacción entre la lógica urbana y la lógica reticular. En la cotidianeidad de los barrios donde el acceso a las redes de saneamiento era una necesidad básica y elemental, cobró relevancia la acción territorializada de la empresa concesionaria, pues abrió nuevos escenarios de interacción para acceder a las redes.

Como complemento de la ampliación de las escalas del proceso de territorialización de la concesión, se señala la replicabilidad del MPG en otras ciudades donde operaba la empresa concesionaria (BOTTON, BRAILOWSKY y MATTHIEUSSENT, 2003). En efecto y a modo de ejemplo, el intendente de la ciudad de Casablanca (Marruecos) y representantes de *Lyonnaise Des Eaux*, visitaron San Fernando para conocer los logros de la provisión de los servicios en poblaciones vulnerables. Así, los municipios también se encontraban inmersos en redes globales de la organización de la empresa concesionaria.

La escala del recurso agua

El ascenso de las aguas subterráneas marcó la necesidad de una asociación entre municipios que enfrentaban situaciones similares. Así, el ciclo del agua se instaló como una cuestión de la agenda pública, delimitando un escenario propio que puso en juego una nueva concepción de la gestión del agua y de los servicios de saneamiento. Durante esos años, la cuestión ambiental tuvo creciente relevancia y el paradigma del desarrollo sustentable se convirtió en un discurso válido para justificar la inclusión en la agenda de estos nuevos territorios - problema.

Desde lo local, las consecuencias ambientales del ascenso de las aguas subterráneas potenciaron la conflictividad social. El fenómeno de ascenso de las aguas subterráneas demandó un tipo de intervención inédita porque expresaba una conflictividad que no podía ser comprendida por las jurisdicciones municipales. En los tres municipios, el anegamiento de buena parte de sus jurisdicciones definió un territorio con problemas comunes y planteó la oportunidad de asociarse entre municipios que enfrentaban situaciones similares. La Provincia de Buenos Aires generó un dispositivo de coordinación entre gobiernos municipales –el Foro de Municipios del Conurbano-. El ascenso de las aguas subterráneas fue el problema disparador, pero el Foro también demostró capacidad para construir propuestas entre municipios. En tanto ámbito productor de acuerdos, tuvo una lógica ascendente que promovió la agregación de intereses y fue exitoso en la producción de un marco informal y pragmático, es decir orientado hacia la gestión de problemas. A modo de ejemplo, la definición de prioridades en función de un índice de vulnerabilidad sanitaria pasó a ser un principio de negociación frente al predominio de los criterios de eficiencia técnica y económica presentados por la empresa concesionaria.

De esta manera, cuando la gestión sectorial de la política de saneamiento transita hacia la gestión de proximidad integra otros problemas territoriales. Al mismo tiempo, se encuentra regulada por una serie de instrumentos de las políticas territoriales como los planes urbanos, los programas sociales y el manejo integrado del recurso hídrico. La relación entre diferentes escalas del proceso de territorialización no es sólo una relación de jerarquías entre diferentes niveles de la administración pública sino también de agregación de las demandas y de creación de nuevas reglas para priorizar la extensión de las redes de saneamiento.

A modo de cierre

En el área metropolitana de Buenos Aires, el problema de la cobertura insuficiente y desequilibrada de las redes de saneamiento no es un problema nuevo ni difuso, por el contrario, es un problema perfectamente identificado y estructurado por la lógica técnica de un único sistema de redes de alcance metropolitano y un régimen de “canilla libre” asociado al modelo social del agua. Sin embargo, la traducción territorial de ese modelo social del agua tiene efectos incluyentes pero también efectos excluyentes en una expansión metropolitana dispersa y de baja densidad.

Durante la concesión, la cuestión del acceso al agua tuvo un lugar prioritario en las agendas de los tres gobiernos locales, aunque siempre restringido por los acuerdos políticos y administrativos definidos en el nivel nacional. Esa concentración de las decisiones (entre el gobierno nacional y la empresa concesionaria) junto con las restricciones tecnológicas de un único sistema de redes, tuvo como contracara la ausencia de los actores del territorio

en el proceso político-decisional. Como complemento de esta asimetría, la presencia territorial de AASA amplió la recepción de las demandas y al mismo tiempo, desarrolló una estrategia de segmentación de las soluciones. En línea con la división tradicional en la administración estatal –entre ciudad formal y ciudad informal- de la gestión urbana y con un tipo de intervención focalizada y asistencialista vigente en las políticas sociales de ese momento, la empresa concesionaria juzgó necesario la creación de un área de relaciones con la comunidad para dar una respuesta a las demandas de los barrios pobres. Así, en los márgenes de las obligaciones contractuales de la concesión, esta organización permitió a la empresa adaptarse a diferentes realidades locales.

En este contexto, los municipios establecieron un cierto grado de autonomía para definir no sólo una, sino diversas escalas de negociación con la empresa concesionaria. Esta *diferenciación de las escalas* testimonia la capacidad diferencial de los actores de la acción política local. Aun cuando la asimetría de poder con la empresa concesionaria era evidente para los actores de la acción pública local, la concesión fue considerada como una oportunidad para negociar directamente con la empresa. De todos modos, las variaciones locales de la territorialización de la concesión no constituyeron una puesta en cuestión del rol central jugado por Aguas Argentinas S. A, sino su complemento. Además esas variaciones locales contribuyeron a una *fragmentación* de esos escenarios de negociación.

Una lectura transversal de esas variaciones locales revela asimismo, la construcción de procesos de agregación de intereses entre los municipios ligados a la emergencia ambiental. Este doble movimiento, de autonomía y asociación, permitió iluminar cómo las redes de saneamiento se constituyeron en un recurso activo para llevar adelante estrategias de administración de las diferencias urbanas en el municipio de General San Martín, de integración urbana en el municipio de San Fernando o de profundización de la desigualdad urbana en el municipio de Tigre.

En ese contexto, los instrumentos de planificación urbana reforzaron la escala municipal y colocaron a las redes técnicas en relación con la tensión entre urbanización formal y auto urbanización. Al mismo tiempo, una mayor presencia territorial de la empresa concesionaria abrió nuevas escalas de interacción en los barrios con cambios en el entramado de actores que no siempre incluyeron al gobierno municipal.

Las particulares combinaciones de estas escalas desarrolladas en cada municipio abordaron problemas de acceso a las redes de saneamiento que en sus manifestaciones locales dieron cuenta de problemas metropolitanos. En efecto, el acceso al agua sintetiza cómo y dónde crece la ciudad y por lo tanto, establece quiénes son integrados o desplazados de ella. En ese sentido, las redes de saneamiento “metropolizan” el territorio municipal pero los municipios pueden usar las redes para integrar o para favorecer a una creciente desigualdad urbana a través de ellas.

Referencias bibliográficas

AGUA y SANEAMIENTOS ARGENTINOS. *Informe de niveles de servicio*. Buenos Aires. 2014.

AZPIAZU, Daniel; BASUALDO, Eduardo. *Las privatizaciones en la Argentina*. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. Buenos Aires: FLACSO Sede Argentina, 2004.

- AZPIAZU, Daniel; CATENAZZI, Andrea; FORCINITO, Karina. *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2004.
- BOTTON, Sarah; BRAILOWSKY, Alexandre; MATTHIEUSSENT, Sarah. *Reflexiones a partir de experiencias de abastecimiento de agua a los barrios carenciados de Puerto Príncipe (Haití) y Buenos Aires (Argentina)*. [s.n.] 2003.
- CATENAZZI, Andrea. *Réseaux techniques métropolitains et action publique locale. La territorialisation de la gestion de l'eau dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires pendant la concession d'Aguas Argentinas. 1993 – 2006*. Paris, Université de la Sorbonne Nouvelle Paris 3, 2015.
- CARDARELLI, Graciela; ROSENFELD, Mónica. *Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales*. Silvia Duschatzky (comp.), Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, Buenos Aires: Paidós, 2000.
- DUPUY, Gabriel. *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*. Paris: Armand Colin, 1991.
- THOENIG J, DURAN P. L'État et la gestion publique territoriale. In: *Revue française de science politique*, 46e année, n°4, 1996. pp. 580-623. <persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_00352950_1996_num_46_4_395082DU>.
- LASCOURMES, Pierre, LE GALES, Patrick. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Ed Colin. 2007.
- LATOUR, Bruno. *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-* red. Buenos Aires: Manantial. 2008.
- LENTINI, Emilio. El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana. Un análisis preliminar. En: *Actas del Seminario Los servicios públicos en el nuevo escenario económico*. Buenos Aires. 2002.
- LENTINI, Emilio. *La contabilidad regulatoria de los servicios de agua potable y alcantarillado: la experiencia en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina*. [s.n.] 2009.
- OFFNER, Jean Marc. *Pour une géographie des interdépendances*. Ed. LEVY J et LUSSAULT M. Logiques de l'espace, Esprit des Lieux. Géographies à Cerisy, Paris: Belin, 2000.
- PERDIÑAS, Pía, SILVA, Juan. *Bibliografía comentada sobre estudios de barrios en la Argentina*. Serie Documentación n° 3. GADIS. Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social. Buenos Aires, 1992.
- SMITH, Neil. Geography, difference and the politics of scale. En: *Postmodernism and the social sciences*, 1992.
- SILVESTRI Graciela y GORELIK Adrián. *Ciudad y Cultura urbana, 1976 - 1999*. El fin de la expansión. En: ROMERO, Jorge. L., ROMERO, Luis A. (dir). Buenos Aires. Historia de cuatro siglos. Buenos Aires: Altamira, 2000.
- TORRES, Horacio. *El mapa social de Buenos Aires (1940 – 1990)*. Buenos Aires. Dirección de Investigaciones – Secretaría de Investigación y Posgrado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires. 1993.

Recibido [Mar. 23, 2018]

Aprovado [Out. 21, 2018]

El estado segregador: políticas públicas discriminatorias

Antonio Daher Hechem*

Resumen Este artículo sostiene la tesis de que el Estado, y no sólo el mercado, es responsable -intencional o inintencionalmente - de la segregación urbana. El análisis de políticas de financiamiento municipal, vivienda social, infraestructuras, transporte, servicios públicos, e incluso de renovación urbana, confirma que ellas, en conjunto, configuran discriminatoriamente las ciudades. La revisión de varias políticas públicas que, aun cuando sectoriales, se complementan en la reproducción y agudización de la segregación urbana, evidencia que estas contradicen muchas veces los programas gubernamentales tendientes a disminuir la desigualdad o mitigar la inequidad.

Palabras-clave: segregación urbana, políticas públicas, desigualdad.

O Estado segregante: políticas públicas discriminatórias

Resumo Este artigo defende a tese de que o Estado, e não apenas o mercado, é responsável - intencionalmente ou não - pela segregação urbana. A análise de políticas de financiamento municipal, habitação social, infraestruturas, transportes, serviços públicos e até renovação urbana, confirma que elas, no seu conjunto, configuram discriminatoriamente as cidades. A revisão de várias políticas públicas que, embora setoriais, se complementam na reprodução e na exacerbação da segregação urbana, evidencia que essas muitas vezes contradizem os programas governamentais que visam reduzir a desigualdade ou mitigar a inequidade.

Palavras-chave: segregação urbana, políticas públicas, desigualdade.

The segregating State: discriminatory public policies

Abstract This paper supports the thesis that the State, and not only the market, is responsible - intentionally or unintentionally - for urban segregation. Policy analysis of municipal finance, social housing, infrastructure, transportation, utilities, and even urban renovation, confirms that together they set cities in a discriminatory way. The review of several public policies that, although sectoral, complement each other in the reproduction and exacerbation of urban segregation, demonstrates that these often contradict government programs aimed at reducing inequality or mitigating unequal situation.

Keywords: urban segregation, public policies, inequality.

La crítica a la gestión estatal urbana es de larga data y contiene múltiples aspectos. La literatura pertinente es relativamente abundante, y abarca desde aproximaciones más ético-filosóficas o ideológicas -con diversos e incluso opuestos fundamentos- hasta acentuadamente científico-técnicas. Pero las más de las veces se trata de críticas o muy globales -sociológicas o políticas- o muy especializadas y sectorialistas. Este ensayo intenta un abordaje crítico integrador de la gestión estatal urbana y de sus políticas e instrumentos. Por un lado aquí se pretende asumir un foco específico, el de la equidad y la segregación tras la políticas públicas, y por otro analizar algunas de ellas bajo esa perspectiva y con ese propósito unificador. De ahí su título, que reúne bajo el concepto del Estado segregador el análisis de varias políticas públicas discriminatorias las que, aun cuando sectoriales, se complementan en la reproducción y agudización de la segregación urbana.

Tal segregación es vista por lo general como una consecuencia de modelos de desarrollo no equitativos y, en particular, como un resultado de la operación de los mercados de suelo e inmobiliarios. Sin desconocer ni subvalorar lo anterior, aquí se sostiene que los estados, a pesar de sus discursos y programas tendientes a disminuir o mitigar la segregación, en la práctica muchas veces tienden a replicarla e incluso agravarla. Los estados, mediante algunas de sus políticas públicas y sus propias inversiones, y aunque sea de manera inadvertida o inintencionada, generan graves efectos segregadores en las ciudades, algunos de ellos difícilmente reversibles. En efecto, ciertas políticas de financiamiento municipal, de vivienda social, de infraestructuras, de transporte, de servicios públicos, e incluso de renovación urbana, entre otras, terminan por inducir la segregación, en algunos casos, y en otros por consolidarla y profundizarla, contradiciendo las propias políticas sociales de redistribución e inclusión.

Además, las inversiones estatales, tanto las sectoriales o ministeriales como las subnacionales -regionales, estatales o provinciales, metropolitanas y municipales- coadyuvan en varias ocasiones al mismo efecto segregador, por su inequitativa asignación social y geográfica. Otro tanto suele suceder, por similares razones, con el gasto público. Un agravante de lo anterior es la frecuente descoordinación interministerial, la rivalidad política entre agencias y entes estatales, el sectorialismo y la atomización municipal, que conducen no solo a una ineficiente asignación de los recursos públicos, sino además a su distribución menos equitativa. Otro tanto sucede cuando el Estado, representado por sus ministerios, servicios y agencias, tiene una ejecución presupuestaria insuficiente, a pesar de disponer de los recursos para sus obras y programas sociales. Detrás de esa incapacidad de ejecutar oportuna y plenamente los presupuestos asignados -muchos de ellos para atender necesidades básicas impostergables- emerge la ineficiencia de los organismos estatales responsables, y también el déficit de supervisión y control en y sobre ellos. A la triste paradoja de disponibilidad de recursos ociosos frente a demandas urgentes se suma la ineficacia más o menos frecuente de algunos programas sociales en diferentes ámbitos, con una evaluación *ex ante* o *ex post* inadecuada, dilapidando o malgastando negligentemente recursos siempre escasos.

* Antonio Daher Hechem es Arquitecto, profesor titular de la Pontificia Universidad Católica del Chile, Proyecto Fondecyt n° 1171230, ORCID <<https://orcid.org/0000-0003-2777-2976>>. El autor agradece la valiosa colaboración de Andrés Señoret Swinburn.

Pero el Estado no solo segrega mediante sus políticas públicas y la distribución social y territorial de sus inversiones y del gasto público. Lo hace también por omisión e incluso por corrupción. Cuando el Estado, primer responsable del bien común y la equidad, se ausenta omitiendo sus deberes en salud, educación, vivienda, infraestructura, seguridad, etc., para diversos sectores sociales y sus territorios, comunas o barrios, sin duda se hace al menos cómplice, y en extremo autor protagónico, de la segregación y la desigualdad. Y el *laissez faire* producto del Estado ausente se suma así a los factores de segregación del Estado presente con políticas e inversiones también excluyentes. Todo lo anterior se agrava en extremo cuando a las debilidades de los aparatos estatales se suma, tal vez en parte por lo mismo, su corrupción. Esta, sea porque involucra sustracción de recursos públicos cuando es intraestatal, sea porque asigna ineficientemente tales recursos cuando involucra regalías de empresas o agentes privados, tiene siempre, en uno y otro caso, un efecto regresivo, ya sea en la asignación o distribución de recursos públicos, ya sea vía mayores costos sociales que benefician a unos pocos agentes estatales y privados cuando los recursos públicos no se optimizan. Esta redistribución regresiva, sostenida en el tiempo como práctica institucionalizada, tiende a agravar las brechas de desigualdad, a diluir las políticas sociales, y a generar mayor inequidad y segregación.

En extremo, la corrupción desestabiliza no solo gobiernos, también las instituciones públicas y la propia democracia, adquiriendo dimensiones económicas supranacionales y trascendencia política internacional. Casos recientes relacionados con corrupción a través de empresas de la construcción y de obras públicas en Brasil, Argentina, Perú y muchos países americanos dan cuenta fehaciente de lo anterior. Otro tanto sucede con acciones de especulación inmobiliaria de carácter más o menos delictivo, que involucran a agentes públicos, el uso de información privilegiada, abusos de poder para inducir cambios normativos, etc. El sector inmobiliario suele asociarse, tal vez más que otros, a hechos de corrupción y al blanqueo de capitales. La propia construcción estatal o subcontratación a privados de muchas obras o edificaciones públicas, incluso de miles de viviendas sociales, se presta también para actos de corrupción. El sector de infraestructuras, a su vez, por la decisiva participación del estado en su provisión, contratación, concesión, regulación, etc., es particularmente sensible a la corrupción, sea por iniciativa de los agentes privados o estatales, o de ambos. Las políticas y las inversiones públicas resultan así gravemente afectadas, generando ineficiencia e inequidad urbanas.

Por cierto la crítica que se formula aquí al Estado y sus políticas no avala ni posturas liberales ni anarquistas, ni desconoce el mérito de variados gobiernos, administraciones locales y agentes estatales en sus esfuerzos frente a los desafíos sociales y urbanos. Pero evidentemente lo planteado en relación al Estado segregador y sus políticas públicas discriminatorias se agrava cuando los estados son menos democráticos, y están capturados por grupos de poder ajenos a la equidad y el bien común; cuando ellos son ineficientes, proclives al *laissez faire*, a bajas ejecuciones presupuestarias, y a malas asignaciones de recursos; también por la presencia de tecnocracias -en ministerios, gobiernos metropolitanos y comunales- con desconocimiento de las consecuencias sociales de sus acciones, o peor aún, sin sensibilidad social; y por supuesto, como se ha advertido, cuando los estados están corruptos, subordinados a intereses de minorías, cautivos por la ilegalidad, y en conflicto con el bien común.

El texto a continuación se presenta en tres secciones. La primera está referida a las políticas de vivienda social, sin duda las más directamente relacionadas a la segregación urbana. Complementariamente a las políticas de vivienda, las políticas de infraestructuras, transporte y servicios públicos son de gran relevancia en la configuración urbana: sus efectos discriminatorios y segregadores se revisan en la segunda sección. En fin, la última sección está dedicada a tratar dos políticas, las de financiamiento municipal y las de renovación urbana, entre varias otras que inciden en la segregación y que exceden los límites de este artículo. Las conclusiones finales, integrando las diferentes políticas expuestas, sintetizan la crítica a sus efectos discriminatorios y sustentan el concepto amplio del Estado segregador.

Segregación vía políticas de vivienda social

Las políticas de vivienda social se formulan mayoritariamente en un contexto que Lencioni (2017), describe como la emergencia en América Latina de procesos de metropolización con urbanización difusa, destacando sus desafíos de fragmentación y cohesión social y territorial. A su vez, Sabatini, Cáceres y Cerda (2001) reflexionan teóricamente sobre la relación entre desigualdad social y segregación espacial, y rechazan el enfoque usual que ve a esta última como un simple reflejo espacial de la primera. Involucrando en cierta forma al Estado, Fainstein (2000), abordó distintas aproximaciones a la teoría de planificación, propiciando un modelo de relaciones espaciales basadas en la justicia y la equidad. Y Fernández (2011) indagó en los vínculos entre “la ciudad injusta” y la política pública en Argentina. Propositivamente, a partir de similares problemas en el caso chileno, Marcel (2016), apuntó a la relación entre territorio, crecimiento e inclusión.

En tal contexto, sin duda los gobiernos han realizado esfuerzos importantes, y a veces exitosos, para superar o al menos reducir el déficit de viviendas, sobre todo cuantitativo. Sin embargo, las políticas de vivienda suelen ser marcada y restrictivamente sectoriales, subponderando sus efectos económicos y sociales. Sea que el propio Estado edifique, sea que delegue en empresas constructoras e inmobiliarias, habitualmente la vivienda social se localiza extramuros de las ciudades, menos por disponibilidad de terrenos y más por el costo de ellos. El cumplimiento de metas cuantitativas de soluciones habitacionales no sólo sacrifica el tamaño y calidad de las viviendas sociales, peor aún, exilia a sus habitantes lejos de las oportunidades laborales y de los servicios urbanos, endosándoles altos costos monetarios y humanos de transporte, segregándolos aún más espacial, social y económicamente. Es la paradoja y la contradicción de los “con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2004).

Al respecto, y en referencia al Área Metropolitana de Santiago, Hidalgo, Zunino y Álvarez (2007) afirman que la vivienda social edificada para “la demanda no solvente” suele localizarse casi exclusivamente en los municipios de la periferia, negando así el acceso de los más pobres a las ventajas de vivir en un medio urbano. Causa de ello serían las políticas públicas aplicadas en la localización de conjuntos residenciales, las que privilegian el número de viviendas antes que la satisfacción de los que presumiblemente serían favorecidos por tales iniciativas. Ducci (1997) ya había criticado hace 20 años la “exitosa” política de vivienda chilena, advirtiendo que se estaba creando una clase de entorno urbano para los pobres caracterizado por una baja calidad de las soluciones habitacionales, imposibilitadas de mejorarse;

por la disrupción de las redes sociales previas producida por el sistema de asignación de viviendas; y también por la generalización de violencia e inseguridad relacionadas con problemas como drogadicción y alcoholismo en los hombres y depresión en las mujeres. La persistencia de estos problemas es constatada por Pérez (2014: 172) quien más recientemente verifica que “las políticas habitacionales (...) han logrado disminuir el déficit habitacional, sin embargo (...) han causado problemas históricos tales como degradación residencial y localización periférica, barrios hacinados...” A lo anterior se agregan a veces condiciones restrictivas a la movilidad residencial, sea porque se establecen contractualmente -como prohibiciones de venta y arrendamiento- sea por otros impedimentos -como acceso a créditos-. Tales restricciones impiden o al menos dificultan a los residentes trasladarse a otras comunas o ciudades donde puedan acceder a más y mejores oportunidades laborales y servicios urbanos. Tal “arraigo” forzado reduce de facto algunas libertades y derechos de sectores masivos de la población urbana en nuestros países.

Las políticas de vivienda social, y tras ellas el propio Estado, se convierten en los principales responsables del crecimiento por extensión de las ciudades, transgrediendo a veces sus normas y ordenanzas, y contradiciendo otras políticas sociales y sectoriales. Y la extensión urbana, y más aún la metropolitana, magnifica y agrava la segregación, no solo territorial, también multidimensional.

Esta condición se reproduce además a través de uno de los instrumentos recurrentes en las políticas habitacionales, el subsidio a la demanda. Con un propósito plausible, los límites en los montos entregados a menudo condenan a sus receptores a optar por localizaciones suburbanas o zonas segregadas. Las evaluaciones de las experiencias de subsidio a la demanda, además, concluyen que en ellas se constata un efecto perverso, puesto que el subsidio eleva los precios del suelo y de las viviendas, siendo así traspasado, regresivamente, a la oferta. Iacobelli y Razmilic (2012: 42-44) indican que “el peso de la política de vivienda en Chile es incuestionable. Del total de 2.450.097 unidades de viviendas autorizadas entre 1991 y 2009, en promedio, 7 de cada 10 se construyeron con subsidio, generando un fuerte impacto no solo en la construcción y configuración de las ciudades, sino también en el fortalecimiento de la industria de la construcción e inmobiliaria”. Aclaran, complementariamente, que “el diseño del Fondo Solidario de Vivienda, que prácticamente financia el 100% del valor de la vivienda, terminó contribuyendo a distorsionar, tanto el valor de las viviendas (nuevas y usadas), como también el precio del suelo”.

Al respecto, Brain y Sabatini (2006) afirman que la política de subsidio habitacional, similarmente a las anteriores políticas de vivienda que subsidiaban la oferta, tienden a segregar hacia la periferia los conjuntos de vivienda social; constatan que, con el objetivo de reducir el costo del suelo, la segregación urbana es una constante: una proporción cada vez mayor del subsidio habitacional es absorbida por los precios de los terrenos, ya que dos tercios del aumento de los subsidios cubrió el mayor precio de ellos; concluyendo que el alza de estos induce, además, a los constructores a disminuir superficies, terminaciones y calidad, incrementándose a la vez los niveles de aglomeración de la vivienda social, detonada por el gran tamaño de los conjuntos como asimismo por la convergencia espacial de muchos de ellos. Con una aproximación similar, Razmilic (2011:132) cuestiona si el aumento de los subsidios se tradujo o no en mejoras de los atributos de las viviendas, o si se tradujo en inflación de precios de

las mismas. Responde que “los datos utilizados demuestran la clara relación que existe entre el diseño de los programas habitacionales y los montos de subsidios pagados con el precio de las viviendas sociales”. A su vez, Hidalgo (2007) estudiando los efectos socio-espaciales de los procesos de construcción de viviendas sociales en las comunas periféricas del Área Metropolitana de Santiago, concluye que se está configurando una verdadera “precariópolis estatal” con signos de exclusión y desigualdad distintos a los de décadas anteriores. Mora *et al.* (2014) plantean la disyuntiva entre cantidad y calidad de la vivienda subsidiada, señalando que la primacía de la primera se traduce en peor materialidad, menor tamaño, baja integración funcional a bienes y servicios urbanos, y menor integración social o diversidad social de los conjuntos residenciales y sus entornos. Todas estas variables, definitorias de la calidad de la vivienda en sentido amplio, se subordinan o sacrifican por políticas con énfasis cuantitativos.

El crecimiento extensivo y segregado se vincula también a una inercia propia de las políticas habitacionales en algunos de nuestros países, basada en una supuesta condición cultural de la demanda -asociada además a la imagen de la vivienda ampliable- la que se traduce en que el Estado debe proveer casas más que departamentos. Este supuesto lleva a soluciones habitacionales masivas que demandan grandes superficies de suelo, en general solo disponible en cantidad y a menores precios en las periferias urbanas. Y obviamente todo conduce a crecimiento por extensión y mayor segregación. El Estado provee así viviendas pero no, o tardía e insuficientemente, infraestructuras y servicios. Construye casas pero expulsa a sus habitantes no solo a áreas suburbanas, sino a condiciones infraurbanas si acaso no infrahumanas. El Estado deviene así no solo en el mayor responsable del crecimiento urbano por extensión, si no, y peor aún, en el inductor de la segregación extrema.

La vivienda social en altura, habitual en varios países, permitiría ofrecer mayor superficie por vivienda y soluciones habitacionales con menor costo económico y, sobre todo, menor costo social. Haría posible localizaciones urbanas más próximas a servicios y opciones de empleo, y ahorraría costos y tiempo de transporte. Por lo mismo, sería territorial y socialmente más inclusiva. Si además se ofrece la opción de arrendamiento, se ganaría mayor movilidad y más flexibilidad frente a la evolución del grupo familiar. La oferta del sector inmobiliario para los segmentos medios y altos confirma la tendencia que privilegia, por múltiples razones, los departamentos por sobre las casas, divergiendo de la oferta para los sectores más carenciados. Al respecto, Innocenti, Mora y Fulgueiras (2014) describen dos tendencias de crecimiento urbano en la Región Metropolitana de Santiago: en tanto la vivienda de mercado se compacta, la vivienda subsidiada se extiende. Tal contradicción, o al menos tal divergencia, es resultante de lo antes expuesto. De hecho, frente a esas tendencias, los autores se preguntan si la densificación es una vía para conciliar los negocios inmobiliarios y la integración social. Análogamente, para el caso de Bogotá, Alfonso (2012), identifica como desafíos la densificación urbana y un orden residencial menos segregado. Por su parte, Sabatini y Wormald (2013:15), reconociendo que en Chile “hoy la gran mayoría de los estratos populares reside en una “casa propia” (...) constatan que “es también parte de la historia el que los conjuntos de vivienda social así producidos casi invariablemente hayan sido implantados en la periferia más alejada y peor servida de cada ciudad”. Por lo demás, y en relación a la casa propia, cabe recordar que Shiller (2009) afirmó que sin duda la crisis *subprime* fue el resultado del fuerte compromiso del gobierno de los Estados Unidos por fomentar la vivienda en propiedad, agregando

que la tolerancia legal de prácticas crediticias muy flexibles nació de este objetivo, responsabilizando así a una política pública de la más reciente y mayor crisis global.

En síntesis, pareciera que en el imaginario popular predomina la vivienda en propiedad y no en arriendo, y la casa por sobre el departamento. Y este imaginario social pareciera ser compartido y apropiado por el Estado y sus políticas y ofertas habitacionales. Ni las personas y familias demandantes de vivienda tienen la opción de hacer una evaluación “privada” de ese imaginario, ni el Estado efectúa una evaluación social del mismo. Lamentablemente gran parte de los costos, sobre todo aquellos que cotidianamente se reproducen a largo plazo, son endosados por el Estado a los grupos más vulnerables.

Segregación vía políticas de infraestructuras, transporte y servicios públicos

La provisión y operación de infraestructuras, como bienes de uso público, es por cierto fundamental para la sociedad, la economía, y el desarrollo y calidad de vida de los centros urbanos. Por lo mismo, y por su carácter tradicionalmente público, los estados han asumido la responsabilidad de ejecutarlas y gestionarlas, aunque crecientemente han optado también por concesionarlas a empresas privadas. Las infraestructuras afectan la equidad y la inclusión, en primer lugar, cuando están presentes solo para unos y ausentes para otros. En casos extremos, sectores históricamente sin infraestructura sanitaria básica, o bien hoy sin redes de comunicación, quedan no solo segregados, sino más expuestos a problemas de salud y con menos oportunidades de superación. Pero, además, cuando las infraestructuras presentes son cuantitativa y cualitativamente desiguales, como suele suceder entre comunas y barrios de distinta condición social, también entonces se segrega a través de ellas y a mediante de la acción del Estado. Este no solo distribuye así regresivamente la inversión y el gasto públicos, sino además reproduce así la segregación.

Los efectos discriminatorios de las infraestructuras resultan asimismo agravados cuando el Estado, o los concesionarios con anuencia estatal, tarifican bienes de uso público antes de acceso libre, como la vialidad. Tarificar dichos bienes supone, en sociedades muy desiguales, posibilidades muy heterogéneas de acceder a ellos, e incluso la exclusión de su uso para los sectores de menores ingresos. La tarificación también puede resultar prohibitiva -sin o con insuficientes subsidios- para esos sectores en bienes tan elementales como el agua y la energía, los cuales, por limitaciones de espacio, no son tratados en este *paper* (Pérez, 2013 y 2015). Con relación a la tarificación de autopistas, Greene y Mora (2005) han planteado, de modo categórico, que las concesiones viales en Chile iniciaron la formalización de un “sistema de clases” en el parque automotriz, y que aquellas podrían incrementar la segregación socio-espacial.

Una vez más, por cierto, la acción del Estado puede ser intencional o inintencionada. Connerly (2002) demostró que el sistema de autopistas interestatales de Birmingham intentó mantener las fronteras raciales establecidas por la ley de *zoning* racial de 1926 de la ciudad. En Santiago, Mansilla (2011) analizó el efecto de las autopistas y la accesibilidad en la desigualdad social, concluyendo que la actual expansión urbana hacia las zonas periféricas se vincula principalmente a los grupos sociales ganadores en términos de acumulación de capital, alterando la lógica tradicional donde la periferia era el espacio residual de la ciudad para los socioeconómicamente vulnerables. A

su vez, Sagaris y Landon (2017:127) constataron, en relación a las autopistas en Santiago, que “se ve un Estado que, lejos de velar por la igualdad y los derechos de la ciudadanía, aprovecha las desventajas de algunas comunidades, imponiendo inversiones que empeoran sus condiciones de vida y sus posibilidades de integración, en algunos casos dramáticamente”.

Como es sabido, los estados también cumplen un rol decisivo en materia de transportes, ya sea cuando las infraestructuras y servicios de movilidad son de su propiedad y gestión, ya sea cuando opta por concesionarlos o directamente privatizarlos y regularlos. En primer lugar cabe recordar que la mayoría de las inversiones en infraestructura de transporte, aunque al corto plazo pueden generar minusvalías para los propietarios y usuarios de las localizaciones contiguas a las obras, en el mediano y largo plazo se traducen en fuertes plusvalías, las que no siempre son captadas, siquiera parcialmente, por el Estado. Esto involucra una redistribución regresiva de la inversión pública, más allá de los nuevos servicios ofrecidos. Algo similar ocurre cuando las inversiones del Estado priorizan las demandas del transporte privado por sobre el público, beneficiando a los sectores más pudientes que utilizan más intensivamente sus propios vehículos. Incluso la tarificación asociada a la vialidad, justificada para recuperar la inversión, desincentivar o racionalizar el uso, descongestionar las horas punta, descontaminar, etc., resulta socialmente discriminatoria en función de la desigual capacidad de pago de los distintos sectores sociales. La propia calidad de la infraestructura de transporte, e incluso su diseño -soterrado, aéreo, etc.-acusen habitualmente la desigual realidad social de los barrios donde está presente.

Como la demanda de transporte es una demanda derivada, las localizaciones periféricas extremas, causadas por el crecimiento extensivo, gravan proporcionalmente mucho más, si no monetariamente, sí en tiempos de viaje a quienes usan el transporte público. Para ellos el costo de oportunidad afecta la vida familiar, el descanso e incluso la salud física y síquica. Los tiempos de espera y los largos trayectos, casi siempre en medios congestionados, equivalen para muchos a un cuarto o más de la jornada laboral. Así, la segregación socio-territorial, agravada por las políticas de vivienda social y de crecimiento urbano, cobra cotidianamente una cuota a la vida familiar y a la salud. Un ejemplo de ello, en la Región Metropolitana de Buenos Aires, lo describe Velasquez (2013), quien caracterizó la dinámica de conectividad física y accesibilidad social del corredor sudoeste, afirmando que la movilidad cotidiana, sus flujos y las prácticas de transporte agudizaron las desigualdades económicas y la segregación sociocultural urbana.

Pero la oferta de transporte indudablemente puede no solo guiar el crecimiento urbano, sino también inducirlo. Así, el trazado de las autopistas interurbanas y de los trenes de cercanía, además de valorizar los sitios aledaños, incluso rurales, propician la extensión y con ella también la segregación, tanto la de los sectores de mayores ingresos como la de los menores, extremándola territorialmente. Las políticas urbanas terminan por subordinarse así a las de transporte, y los planes de desarrollo urbano se ven obligados a reconocer, también normativamente, la macro traza de la oferta de infraestructura de transporte. Heinrichs, Nuißl y Rodríguez (2009) analizaron la descoordinación estatal y las implicaciones sociales, ecológicas y económicas de la dispersión urbana, concluyendo que la dispersión, en el caso de Santiago, está ampliamente impulsada por las políticas públicas. Señalaron, además, que en el desarrollo de una política

urbana, los diferentes ministerios nacionales están escasamente coordinados, y que esta carencia de coordinación horizontal a nivel nacional se agrava con la falta de coordinación vertical entre los niveles central, regional y local, y se complica por la duplicidad de actividades desarrolladas por distintas municipalidades, las que en lugar de sincronizar sus actividades, compiten entre sí.

En fin, las mayores inversiones estatales en transporte, por ejemplo en la construcción o ampliación de líneas de metro en las ciudades capitales y mayores áreas conurbadas, han detonado reivindicaciones a nivel subnacional, en regiones y ciudades menores, por la desigual asignación geográfica y social de los recursos públicos. En algunas experiencias, como en la chilena, el Estado ha optado por inversiones “espejo”, replicando el monto para demás las regiones. Tal medida, con un cierto acento desconcentrador, amerita en todo caso una rigurosa evaluación social.

Los servicios públicos (Pírez, 2012), complementarios a la vivienda, las infraestructuras y la movilidad, también suelen ser muy heterogéneos en cantidad y calidad, e incluso en oportunidad, para los distintos grupos sociales. El Estado, responsable directo o subsidiariamente de ellos, discrimina y segrega mediante su distribución en el espacio. Entre tales servicios, los más prioritarios y sensibles son sin duda los de salud y educación. Es de conocimiento y experiencia común que los servicios de salud, en su distribución territorial urbana, y en su número, calidad y complejidad, ofrecen un muy desigual acceso a la población. Peor aún, la oportunidad en que tales servicios son prestados resulta muy discriminatoria, y las listas de espera de atención, a veces durante meses y años, producen incluso mortalidad para muchos.

Los servicios de educación son también muy relevantes en relación a la segregación. En primer lugar porque la expresan y reflejan socio territorialmente, con localizaciones, dotaciones y calidades muy desiguales; pero sobre todo porque la reproducen en el mediano y largo plazo al hipotecar, por esa vía, la igualdad de oportunidades para los más desposeídos. La movilidad social inherente a la educación queda así muy condicionada, si acaso no determinada. Como se sabe, la incidencia de la educación es más decisiva en las edades más tempranas y niveles más primarios; el acceso a la educación superior, técnico-profesional y universitaria, siendo muy relevante, depende en buena medida de aquella.

Otros servicios públicos, como los de seguridad y emergencias, muchas veces también resultan discriminatorios, reflejando y agravando la segregación. Como es común, los sectores más carenciados no solo suelen quedar en las periferias urbanas, sino además en zonas de riesgo, más vulnerables a aluviones o inundaciones. Por la materialidad y densidad de las viviendas de los más pobres, las probabilidades de incendios masivos y hasta mortales es muy alta, y se agrava por la falta de redes de agua suficientes y las dificultades de acceso de bomberos y ambulancias. Los servicios de seguridad, a su vez, suelen estar menos presentes en el hábitat de los más pobres y, lo que es más grave, no pocas veces allí se posiciona la violencia, la delincuencia y el narcotráfico, afectando a sus propios habitantes que ven como el Estado debe restarse de tales territorios, los que quedan prácticamente excluidos de su jurisdicción. El Estado ausente agrava así su segregación.

Segregación vía otras políticas: financiamiento municipal, renovación urbana

Financiamiento municipal y segregación

Varias otras políticas, además de las de vivienda, infraestructura, transporte y servicios públicos, contribuyen a replicar e incluso agravar la segregación urbana. Fischer, Jäger y Parnreiter (2003) analizaron el rol de las políticas en la producción de formas específicas de segregación, e indagaron si ellas contribuyeron a un aumento de la fragmentación o la polarización en Santiago de Chile y en la Ciudad de México. También Pereira (2011:175), estudiando las transformaciones socio-territoriales en las ciudades latinoamericanas, investigaron la relación entre agentes, productos y segregación en los negocios inmobiliarios, y formularon una crítica a los gobiernos locales, los que habrían suscrito “directrices de mercado, privatización, competitividad, desregulación...” Posteriormente Pereira (2016) retoma la investigación sobre la reconfiguración de las ciudades contemporáneas, enfatizando esta vez sus contradicciones y conflictos.

Los límites de esta publicación permiten hacer referencia en esta sección a solo dos tipos de políticas, las de financiamiento municipal y las de renovación urbana, ambas sin duda relevantes por sus consecuencias en la segregación y, junto a las tratadas en las secciones anteriores, decisivas en la comprensión del rol del Estado y sus agentes en la configuración socio-territorial de las ciudades. Diversos autores latinoamericanos abordan, con acentos similares, algunas dimensiones de ese rol, por ejemplo Cravacuore (2016) en el caso argentino; Dangond-Gibson (2012) en Colombia; Carrión (2012) en Ecuador; Barillas (2016) en Guatemala; y, en Uruguay, Arocena (2012), entre otros.

En relación al financiamiento municipal, sus presupuestos, integrados habitualmente por ingresos propios y aportes estatales, suelen reflejar y reproducir la segregación social urbana. A escala nacional, las comunas o municipios, tanto urbanos como rurales, son muy heterogéneos en las actividades económicas que albergan y en la cantidad y nivel de ingresos de su población, lo que redundaría en diferencias presupuestarias enormes y, lo que a veces es más grave, en un muy desigual capital humano en sus tareas de servicio público (Daher, 2017). Aunque los ingresos propios estén subsidiados estatalmente o complementados mediante fondos redistributivos intermunicipales, las grandes brechas presupuestarias entre ellos y su muy disímil capacidad de gestión mantienen o incrementan la desigualdad de oportunidades, al no poder entregar servicios de salud, educación, vivienda y otros ni cuantitativa ni menos cualitativamente adecuados.

Esa realidad se manifiesta, a nivel nacional y regional, en unas pocas comunas con municipalidades con grandes recursos financieros y profesionales, y en numerosas otras que adolecen de los más básicos. Como paradoja, en las primeras habitan los sectores de mayores ingresos y menor dependencia de los servicios municipales, en tanto en las segundas se concentran los de menores ingresos y más pobres multidimensionalmente, y por ende los más dependientes de los pocos recursos de sus municipios y de los deficientes servicios que pueden ofrecer. Aymerich (2004) recuerda las políticas ejecutadas a partir de 1979 mediante la asignación diferencial de recursos a los municipios de Santiago, y el desplazamiento de los grupos más pobres a las zonas más alejadas, con el consiguiente acceso desigual a bienes y servicios públicos.

Problemas y desafíos similares se registran en Sao Paulo (Grin, 2017) y Río (Lameirão, 2017); Caracas (Ornés, 2011); Lima (Bensa, 2017); Ciudad de México (Olivera, 2011; Carrera-Hernández, 2017); Quito (Barrera y Novillo, 2017) y en la generalidad de las grandes ciudades latinoamericanas.

En las ciudades medias, muchas veces unicomunales, la segregación urbana se hace presente a pesar de ciertas focalizaciones en la asignación presupuestaria municipal, las que resultan marginales no solo frente a las demandas sociales, sino sobre todo ante las prioridades que suelen favorecer a los sectores de mayores recursos en detrimento de los más carenciados. Esta discriminación es tanto más evidente en las áreas urbanas pluricomunales o metropolitanas, donde la segregación adquiere mayores dimensiones y se expresa y agrava territorialmente. En ellas, los contrastes socioeconómicos se polarizan y, con la eventual salvedad de algunas comunas centrales o pericentrales de mayor mixtura de actividades y estratos sociales, la segregación se hace extrema incluso geográficamente. La existencia de alguna autoridad metropolitana supramunicipal (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández-Güell, 2005) no logra compensar la aguda heterogeneidad intercomunal, pues muchas veces prioriza la atención de problemas transversales, como los de vialidad, transporte y medio ambiente, en desmedro de objetivos de equidad. Otro tanto sucede con algunas de sus políticas de renovación urbana, generalmente en las áreas centrales metropolitanas, las que, como es sabido, suelen detonar procesos de gentrificación excluyente incrementando la segregación. En fin, en algunas ciudades medias, conurbaciones y áreas metropolitanas, la creación de nuevas comunas a partir de la subdivisión de las existentes no hace sino reconocer la segregación previa, institucionalizándola y replicándola al fraccionar desigualmente los presupuestos entre la antigua y la nueva municipalidad.

Renovación urbana, erradicación y segregación

Las políticas de renovación urbana pueden tener objetivos loables, y ciertamente no todas ellas conllevan procesos de gentrificación, ni todos estos necesariamente implican expulsión de los antiguos residentes o de sus actividades. Pero lamentablemente en muchos casos los proyectos de renovación urbana propiciados por agencias estatales, centrales o locales, directa o indirectamente, terminan por desplazar a los habitantes de las zonas o barrios afectos. Esto suele suceder en las áreas centrales o pericentrales que, una vez renovadas, adquieren un mayor valor económico que se torna excluyente para los locatarios tradicionales. Estos, por lo mismo, deben mudarse a áreas más periféricas, menos ventajosas en términos residenciales y laborales, con menos servicios y de menor calificación, y con un importante desarraigo social. La consecuencia final es más segregación.

El contexto de muchas de las actuales políticas de renovación es descrito por Peck, Theodore y Brenner (2009), quienes, describiendo la transición hacia un urbanismo neoliberal, identifican una serie de acciones “destructivas” y “creativas”: desmantelamiento del sistema de gobierno central y traspaso de tareas y responsabilidades a los municipios; austeridad fiscal complementada por ingresos locales y otros instrumentos privados de financiación; desburocratización y desjerarquización (horizontalización) de la administración pública local e implementación de *partnerships* público-privados; privatización del sector público local y de las infraestructuras colectivas, y eliminación de los monopolios públicos en la provisión de servicios municipales; reestructuración

de los mercados de vivienda urbana, con eliminación de controles de renta y de subsidios, y generación de nuevas oportunidades de inversión especulativa en los mercados inmobiliarios de los centros urbanos; reestructuración de las estrategias de desarrollo territorial y de las políticas compensatorias regionales, y creación de zonas de libre comercio, zonas empresariales y otros espacios “desregulados”; destrucción de barrios de clase obrera para posibilitar nuevos desarrollos especulativos; creación de espacios privatizados elitistas, de enclaves urbanos y megaproyectos; generalización de reformas “modernizadoras” y de discursos “empresariales” focalizados en la revitalización, reinversión y renovación urbanas...

Di Virgilio y Guevara (2014) exploraron la gentrificación en Buenos Aires, concebida y promovida como estrategia de desarrollo urbano por diversos gobiernos locales dentro de un contexto de difusión del empresarialismo urbano, lo que detonó sucesivos conflictos en oposición a esa modalidad de desarrollo urbano impulsada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma. López Morales (2013:143) señaló que “casi la totalidad de los municipios urbanos pericentrales chilenos se comportan como agentes de “mercado”, oferentes de volúmenes atractivos de constructibilidad de suelo” concluyendo que actualmente es “una ficción hablar de un supuesto rol regulador estatal a nivel municipal”. El autor critica así no solo al Estado que actúa por omisión -no regulador- sino que, más aun, al Estado que deviene en agencia de mercado a escala local.

El nuevo empresarialismo urbano, según Cueya y Corral (2011:25) “exige una articulación entre actuaciones inmobiliarias, actuaciones urbanísticas y desarrollo constructivo, a cargo del sector público y los agentes privados”. Asumiéndolo como un “nuevo paradigma empresarial” en manos del sector público, lo plantean asimismo como una nueva modalidad de gobernanza que asigna un rol protagónico al capital privado en el desarrollo urbano. Con una acepción similar, Daher (2016) refiere a una “gobernanza de mercado”. López-Morales, Gasic y Meza (2012: 75), haciendo referencia al “urbanismo pro-empresarial” en Chile, aluden a los ajustes técnico-urbanísticos para una regulación *ad hoc* del uso e intensidad de explotación del suelo urbano, con el propósito de atraer y rentabilizar capitales para la renovación urbana, mediante alianzas público-privadas y un “accionar especulativo del estado a nivel local”. Esta suerte de reconversión del Estado regulador en un Estado especulador subyace, probablemente, en una afirmación anterior de López Morales (2008), quien acusaba ciertas “responsabilidades estatales” en la “destrucción creativa” del capital fijo urbano en áreas del pericentro de Santiago donde no estaba suficientemente devaluado.

Investigando el efecto del subsidio de renovación urbana en la comuna de Santiago, Innocenti, Mora y Fulgueiras (2014) concluyen que a pesar de atraer población de estratos medios y altos, aquel fue expulsando habitantes de estratos bajos y medios-bajos, alterando así la composición social comunal. Confirman una vez más que una política pública -el subsidio- produce segregación. Complementariamente, Blanco, Bosoer y Apaolaza (2014) analizan las relaciones entre gentrificación, transporte y movilidad, considerando, entre otras variables, el rol de las inversiones en infraestructura y servicios de transporte como un posible “dispositivo gentrificador”. Dichas inversiones son estatales o concesiones estatales, y por ende su posible efecto gentrificador y probable efecto expulsor remiten otra vez a la responsabilidad de las políticas públicas. En efecto, Sabatini *et al.* (2008), reconociendo ese potencial gentrificador en el caso de

la infraestructura urbana de línea y sus externalidades locales positivas, propusieron reconvertirlo y aprovecharlo para la renovación de barrios vulnerables, con el propósito de lograr más equidad e integración social urbana.

Si el desplazamiento y la segregación asociados a la renovación urbana gentrificadora es criticable, más graves resultan muchas políticas y acciones de erradicación masiva de tomas, campamentos y otras manifestaciones multitudinarias de conjuntos de viviendas precarias, a veces en terrenos de propiedad estatal, y por lo general al margen de las normas urbanas. Más allá de la legalidad de esas tomas o campamentos, e incluso de las propias acciones de erradicación, el resultado de estas casi siempre es un desplazamiento de esos habitantes a las periferias, con el consiguiente incremento de la segregación. Aymerich (2004), se refirió a las políticas urbanas que inciden directa o indirectamente en la producción de la segregación socio-espacial, como también a las políticas que se orientan a corregirla. Identifica, entre las primeras, las autoritarias de erradicación de poblaciones localizadas al interior del límite urbano hacia la periferia, que se traducen directamente en segregación. Además, dicho autor enumera varias acciones estatales como liberación de los precios de los arriendos, expropiación para construcciones de autopistas, recuperación de espacios verdes y relocalizaciones industriales, entre otras, las cuales centrifugan habitantes pobres de las zonas urbanas privilegiadas.

La segregación incluso persiste social, aunque no territorialmente, cuando, en casos excepcionales, las agencias estatales optan por radicar *in situ* a los pobladores, mejorando su hábitat. En tales casos ellos pueden resultar favorecidos al conservar sus empleos y opciones laborales, como asimismo por los mejores servicios disponibles, pero no se produce una plena inclusión o integración social, sino más bien una suerte de “co-habitación” urbana.

Sabatini y Wormald (2013) expresan que la segregación objetivamente dificulta la superación de la pobreza; que se asocia con mayor desempleo del jefe de hogar y con mayor inactividad de la cónyuge; y también con mayores tiempos de viaje al trabajo afectando negativamente las trayectorias laborales; y que, en suma, la segregación reduce las oportunidades de progreso de los hogares y los hace más vulnerables. Agregan que la segregación subjetiva, entre otros efectos, conduce a que los estigmas territoriales incrementen la vulnerabilidad social, afecta los proyectos de los jóvenes, y contribuye a “guetizar” los conjuntos de vivienda social.

Tal es la gravedad de las consecuencias intencionales, en el peor de los casos, o inintencionadas, en el mejor, de tantas políticas públicas y acciones de agencias estatales. Tal es el drama social tras el Estado segregador.

Conclusiones

Este artículo ha planteado, bajo el título del Estado segregador, una revisión de varias políticas públicas discriminatorias las que, aun cuando sectoriales, se complementan en la reproducción y agudización de la segregación urbana, contradiciendo los programas tendientes a disminuir la desigualdad o mitigar la inequidad. El análisis -con aportes de numerosos autores- de políticas de financiamiento municipal, vivienda social, infraestructuras, transporte, servicios públicos, e incluso de renovación urbana, así lo confirma.

Más allá de la descoordinación interministerial, la rivalidad política entre agencia estatales, el sectorialismo y el fraccionamiento municipal, o de una ejecución presupuestaria insuficiente; y más allá de inversiones y gasto público con asignación ineficiente e inequitativa de recursos estatales, también el *laissez faire* del Estado ausente o corrupto se suma a la segregación estatal presente en políticas discriminatorias y excluyentes.

Las políticas de vivienda social son las más directamente responsables de la expansión y segregación urbanas, complementadas por las de infraestructuras, transporte y servicios públicos, que en conjunto configuran discriminatoriamente las ciudades. A ellas se suman otras, como las de financiamiento municipal y las de renovación y erradicación urbanas, agravando sus efectos.

En materia habitacional, el Estado provee casas pero expulsa a sus habitantes no solo a áreas suburbanas, sino a condiciones infraurbanas. Sus costos, que se replican día a día y a largo plazo, son endosados por el Estado a los grupos más vulnerables. En la provisión y operación de infraestructuras estatales o concesionadas, cuantitativa y cualitativamente desiguales, se afecta también la equidad y la inclusión. La tarificación de dichos bienes públicos supone posibilidades muy heterogéneas de acceder a ellos, e incluso la exclusión para los sectores de menores ingresos. Más aún, las plusvalías de la inversión pública no captadas por el Estado involucran una redistribución regresiva. Los servicios públicos, complementarios a la vivienda, también suelen ser muy heterogéneos en cantidad y calidad. El Estado, responsable directo o subsidiariamente de ellos, discrimina y segrega mediante su distribución en el espacio. Especialmente, los de salud y educación hipotecan la movilidad social y desmienten la igualdad de oportunidades para los más desposeídos. Los de seguridad y emergencias también resultan discriminatorios, reflejando y agravando la segregación, al extremo de que el Estado deba restarse de territorios en los que no puede ejercer jurisdicción: una vez más el Estado ausente agrava la segregación.

En contraste, y en contextos de “gobernanza de mercado”, el Estado presente como promotor inmobiliario y agente de políticas de empresarismo urbano, suele favorecer proyectos de renovación urbana gentrificadores que terminan por desplazar a los habitantes de las zonas o barrios no solo espacialmente renovados, sino “socialmente renovados” con consecuencias segregadoras, las que se suman a otras más graves acciones de erradicación masiva de tomas y campamentos.

En fin, todo lo anterior se imbrica además con el financiamiento y los presupuestos municipales, integrados habitualmente por ingresos propios y aportes estatales, que reflejan y replican la segregación social urbana. Las grandes brechas de recursos entre ellos, y su muy disímil capacidad de gestión, no les permiten entregar, en cantidad y calidad adecuadas, los servicios de salud, educación o vivienda, incrementando la desigualdad de oportunidades.

La crítica que se formula aquí al Estado y sus políticas no desconoce otras acciones meritorias de variados gobiernos, administraciones locales y agentes estatales en pro de la equidad y la inclusión. Pero la pregunta de Stiglitz (2015) sobre qué hacer con las sociedades desiguales lamentablemente no siempre encontrará respuesta adecuada en el Estado.

Referencias bibliográficas

- ALFONSO, O. (2012). Mercado inmobiliario y orden residencial metropolitano en Bogotá. *Revista Eure*, vol. 38, N° 114 mayo 2012, pp. 99-123.
- AROCENA, J. (2012). Las instituciones locales en Uruguay. En Pressacco, F. (ed.) *Gobiernos locales en América Latina* (pp. 241-266). Santiago: RIL Editores.
- AYMERICH, J. (2004). Segregación Urbana y Políticas Públicas con Especial Referencia a América Latina. *Revista de Sociología* N° 18- 2004 Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Chile, pp. 117-130.
- BARRERA, A. y NOVILLO, N. (2017). El gobierno de las grandes ciudades: gestión y modelo territorial. El caso del Distrito Metropolitano de Quito. En Grin, E.; Hernández, J. y Abrucio, F. (eds.) *El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina* (pp. 145-174). CLAD-UA.
- BARILLAS, C. (2016). Enfoques y avances en materia de ordenamiento territorial y regionalización en Guatemala. En SUBDERE (ed.) *Estudios comparados: descentralización y desarrollo 2016* (pp. 207-215). Santiago: SUBDERE.
- BENSA, J.(2017). Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. En Grin, E.; Hernández, J. y Abrucio, F. (eds.) *op. cit.* (pp. 241-262).
- BLANCO, J. ; BOSOER, L. y APAOLAZA, R. (2014). Gentrificación, movilidad y transporte: aproximaciones conceptuales y ejes de indagación. *Revista de Geografía Norte Grande*, 58: 41-53 (2014).
- BRAIN , I. y SABATINI, F. (2006). Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social. Relación entre mercados de suelo y política de vivienda social basada en subsidios a la demanda: estudio en la Región Metropolitana de Santiago. *ProUrbana* N° 4, mayo 2006. <institutedeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Precios_Suelo_Alza-Brain_Isabel-2006.pdf> Consulta 15-01-2018.
- CARRERA-HERNÁNDEZ, A. (2017). El gobierno de la Ciudad de México. Democratización incompleta e inequidad. En Grin, E.; Hernández, J. y Abrucio, F. (eds.) *op. cit.* (pp. 179-208).
- CARRIÓN, F. (2012) Estado de derecho en el marco de la descentralización en Ecuador. En Pressacco, F.(ed.) *op. cit.* (pp. 149-170).
- CONNERLY, Ch. (2002). From Racial Zoning to Community Empowerment The Interstate Highway System and the African American Community in Birmingham, Alabama. *Journal of Planning Education and Research*, Volume: 22 issue: 2, page(s): 99-114. Issue published: December 1, 2002. <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0739456X02238441>> Consulta: 15-01-2018.
- CRAVACUORE, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En Ruano, J y Vial, C. (eds.) *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp. 15-40). Santiago: CLAD-UA.
- CUEYA, B. y CORRAL, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *Revista Eure*, vol. 37, N° 111, mayo 2011, pp. 25-45.
- DANGOND-GIBSONE, C. (2012). Descentralización municipal en América Latina. El caso de Colombia. En Pressacco, F. (ed.) *op. cit.* (pp. 111-148).
- DAHER, A. (2016). De cómo Chicago transformó a Santiago: 40 años de gobernanza de mercado. En A. Orellana, F. Link & J. Noyola (eds.): *Urbanización planetaria y reconstrucción de la ciudad* (pp. 141-168). Santiago: Colección Estudios Urbanos UC-RIL Editores.
- _____ (2017). Contradicción anarco-metropolitana: descentralización municipal y centralismo regional en Chile. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 69: 133-158.

- DI VIRGILIO, M. y GUEVARA, T. (2014). Gentrificación liderada por el Estado y empresarismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 12-23.
- DUCCI, M. E. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista Eure*, vol. XXIII, Nº69, pp. 99-115, Santiago de Chile, julio 1997.
- FAINSTEIN, S. (2000). New directions in planning theory. *Urban Affairs Review*, Vol. 35, No. 4, March 2000, pp. 451-478.
- FERNÁNDEZ, R. (2011). La ciudad injusta. La política pública y las transformaciones residenciales en el AMBA. En Pereira, P. C. X.(org.) *Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina* (pp. 199-230). São Paulo: FAUUSP.
- FISCHER, K.; JÄGER, J. y PARNREITER, C. (2003). Transformación económica, políticas y producción de la segregación social en Chile y México. *Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* Universidad de Barcelona. Vol. VII, núm. 146(127), 1 de agosto de 2003. <[http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(127\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(127).htm)> consulta: 15-01-2018.
- GREENE, M. y MORA, R. (2005). Las autopistas urbanas concesionadas. Una nueva forma de segregación. *ARQ*, n. 60 Arquitectura de infraestructura, Santiago, julio, 2005, pp. 56 - 58.
- GRIN, E. (2017). La descentralización en la ciudad de São Paulo: construcción y desconstrucción de las Subprefecturas. En Grin, E.; Hernández, J. y Abrucio, F. (eds.) *op. cit.* (pp. 35-66).
- HEINRICHS, D; NUISSL, H. y RODRÍGUEZ, C. (2009). Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile. *Revista Eure*, Vol. XXXV, Nº 104, pp. 29-46, abril 2009.
- HIDALGO, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *Revista Eure*, Vol. XXXIII, Nº 98, pp. 57-75, Santiago de Chile, mayo de 2007.
- HIDALGO, R. ; ZUNINO, H. y ALVAREZ, L. (2007). El emplazamiento periférico de la vivienda social en el Área Metropolitana de Santiago de Chile: Consecuencias socio espaciales y sugerencias para modificar los criterios actuales de localización. *Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* Universidad de Barcelona. Vol. XI, núm. 245 (27), 1 de agosto de 2007. <ub.edu/geocrit/sn/sn-24527.htm> Consulta: 15-01-2018.
- IACOBELLI, A. y RAZMILIC, S. (2012). Ajustes a la política habitacional, un cambio necesario. En Henoch, P. (ed.) *Construyendo Chile. Políticas públicas en viviendas sociales* (pp. 41-61). Santiago: LYD.
- INNOCENTI, D.; MORA, P. y FULGUEIRAS, M. (2014). ¿Densificación como vía para conciliar negocio inmobiliario e integración social?. El caso de la comuna de Santiago de Chile. *Notas Públicas*, Nº 4, diciembre 2014. Santiago: Centro UC Políticas Públicas.
- LAMEIRÃO, C. (2017). Gestión y política en la ciudad de Río de Janeiro. Un panorama sobre las Subprefecturas (1993-2008). En Grin, E.; Hernández, J. y Abrucio, F. (eds.) *op. cit.* (pp. 67-96).
- LENCIONI, S. (2017). *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro: Consequência.
- LÓPEZ MORALES, E. (2008). Destrucción creativa y explotación de brecha de renta: discutiendo la renovación urbana del peri-centro suu poniente de Santiago de Chile entre 1990 y 2005. *Scripta Nova Revista electrónica de Geografía y C. Sociales*. Vol XII, Nº 270 (100) 1 de agosto 2008. <ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-100.htm> Consulta: 16-01-2018.
- _____ (2013). Desarrollo inmobiliario, mercado de suelo y exclusión social en áreas metropolitanas chilenas. En López Morales, E.; Arriagada, C.; Jirón, P. y Eliash, H. (eds.). Chile urbano hacia el siglo XXI. *Investigaciones y reflexiones de política urbana desde la U. de Chile*, pp.140-148. Santiago: Ed. Universitaria.

- LÓPEZ-MORALES, E.; GASIC, I. y MEZA, D. (2012). Urbanismo pro-empresarial en Chile: Políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista Invi* N° 76, noviembre 2012, vol. 77, pp. 75-114.
- MANSILLA, P. (2011). Autopistas, accesibilidad y desigualdad social: el impacto de las red de autopistas concesionadas sobre la dimensión temporal de las prácticas de movilidad en Santiago de Chile. *Revista Geográfica de América Central* Número Especial EGAL, 2011-Costa Rica II Semestre 2011 pp. 1-12.
- MARCEL, M. (2016). Economía y territorio: ¿existe una relación entre desarrollo territorial, crecimiento e inclusión? En von Baer, H. (ed. general) *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno* (pp. 171-188). Temuco: Ed. UFRO.
- MORA, P.; SABATINI, F.; FULGUEIRAS, M. y INNOCENTI, D. (2014). Disyuntivas en la política habitacional chilena. *Notas Públicas*, N° 3, diciembre 2014. Santiago: Centro UC Políticas Públicas.
- OLIVERA, P. (2011). La ciudad y la gestión neoliberal en el caso de México. En Pereira, P. C. X. (org.). *op. cit.* (pp. 157-183).
- ORNÉS, S. (2011). Caracas segmentada y fragmentada: una construcción desde la normativa y la política urbana. En Pereira, P. C. X. (org.). *op. cit.* (pp. 259-282).
- PECK, J.; THEODORE, N. y BRENNER, N. (2009). Neoliberal urbanism: models, moments, mutations. *SAIS Review* 29 (1), pp. 49-66.
- PEREIRA, P.C.X. (2011). Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades latino-americanas: agentes, produtos e segregação . En Pereira, P.C.X. (Ed.) *Negócios imobiliários e transformações socio-territoriais em cidades da America Latina* (pp. 7-18). São Paulo: FAUUSP, 2011.
- _____ (2016). Considerações finais. En Pereira, P. C. X. (org.) *Reconfiguração das cidades contemporâneas. Contradições e conflitos* (pp. 139-144). São Paulo: FAUUSP.
- PÉREZ, X. (2014). Diseño participativo en el ámbito de la vivienda social del Gran Concepción. En Inzulza, J. y Pérez, L.: *Teoría y práctica del diseño urbano para la reflexión de la ciudad contemporánea* (pp. 171-185). Santiago: U. de Chile-U, de Concepción.
- PÍREZ, P. (2012). "Servicios urbanos: la crisis de los modelos (entre lo privado y lo público, lo mercantil y la desmercantilización)", en Ziccardi, A. (coordinadora) *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 349-374.
- _____ (2013). Distribución eléctrica y desigualdades en la urbanización de América Latina", en Erazo, J. (Coord.) *Infraestructuras urbanas en América Latina gestión y construcción de servicios y obras públicas*, Editorial IAEN, Quito, pp. 175-204.
- _____ (2015). Servicios urbanos y urbanización popular: Mercantilización y desmercantilización, en Bolívar, T; Rodríguez, M. y Erazo, J. *Ciudades en Construcción Permanente ¿Destino de casa para todos?*, Caracas, Abya Yala –Universidad Central de Venezuela – CLACSO, pp. 55-79.
- RAZMILIC, S. (2011). Precios, subsidios e incentivos: como los programas habitacionales terminan por predeterminar el valor de las viviendas sociales. En Henoch, P. *op. cit.* (pp. 113-136).
- RODRÍGUEZ, A. y SUGRANYES, A. (2004). El problema de vivienda de los «con techo» *Revista Eure*, vol.XXX, N°91, pp.53-65, Santiago de Chile, diciembre 2004.
- ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.R. y FERNÁNDEZ-GÜELL, J.M. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: BID/Universidad de Alcalá.
- SABATINI, F.; CÁCERES, G. y CERDA, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Eure* v.27 n.82 Santiago dic. 2001. <scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612001008200002>. Consulta: 15-01-2018..

- SABATINI, F.; RIZZI, L. ; CUBILLOS, G.; ARAVENA, A.; BRAIN, I. y MORA, P. (2008) Aprovechar el potencial gentrificador de la infraestructura urbana de línea para la renovación y reactivación de barrios vulnerables mediante coordinación intersectorial. En Centro de Políticas Públicas UC : *Camino al Bicentenario. Propuestas para Chile*, pp. 123-153. Santiago 2008. <<http://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/renovacion-y-reactivacion-de-barrios-vulnerables.pdf>> Consulta: 15 -01-2018.
- SABATINI, F. y WORMALD, G. (2013). Segregación de la vivienda social: reducción de oportunidades, pérdida de cohesión. En Sabatini, F.; Wormald, G. y Rasse, A. (eds.) *Segregación de la vivienda social. Ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca* (pp. 15-31). Santiago: Colección Estudios Urbanos UC.
- SAGARIS, L. y LANDON, P. (2017). Autopistas, ciudadanía y democratización: la Costanera Norte y el Acceso Sur, Santiago de Chile (1997-2007). *Revista Eure*, vol. 43, n° 128, enero 2017, pp. 127-151.
- SHILLER, R. (2009). *El estallido de la burbuja. Cómo se llegó a la crisis y cómo salir de ella*, Barcelona: Gestión 2009.
- STIGLITZ, J. (2015). *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*. Buenos Aires: Taurus.
- VELASQUEZ, M. (2013). Incidencia de la conformación histórica de la movilidad urbana en el fortalecimiento de desigualdades económicas y la segregación sociocultural. ALAS 2013 – Chile .GT 07 – Desarrollo Territorial y Local: desigualdades y descentralización, pp. 1-10. <http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT7/GT7_AugustoVelazquez.pdf> Consulta 15-01-2018.

Recebido [Abr. 30, 2018]

Aprovado [Nov. 01, 2018]

Analizar la urbanización latinoamericana

a partir de la heterogeneidad de modalidades de producción y consumo

Pedro Tomás Pírez*

Resumen Este artículo propone un esquema para analizar la urbanización capitalista en general. Partimos de entender la urbanización como un proceso por medio del cual la población ocupa un espacio que ha sido transformado para soportar su asentamiento aglomerado. Espacio habilitado, o adecuado que resulta de procesos productivos particulares cuyos productos son los componentes de la urbanización. Es por ello por lo que esta última depende del predominio, en cada lugar y momento, de ciertas modalidades particulares de producción. El artículo propone analizar la urbanización en el capitalismo y en el capitalismo dependiente latinoamericano y su fuerte heterogeneidad de modalidades de producción - consumo que se combinan y articulan.

Palabras-clave: urbanización latinoamericana, modalidades de producción-consumo.

Analisar a urbanização latino-americana a partir da heterogeneidade dos modos de produção e consumo

Resumo Este artigo propõe um esquema para analisar a urbanização capitalista em geral. Partimos da compreensão da urbanização como um processo através do qual a população ocupa um espaço que foi transformado para sustentar seu assentamento aglomerado. Espaço qualificado, ou adequado, que resulta de processos produtivos particulares cujos produtos são componentes da urbanização. É por essa razão que os últimos dependem da predominância, em cada lugar e momento, de certas modalidades particulares de produção. O artigo propõe analisar a urbanização no capitalismo e no capitalismo latino-americano dependente e sua forte heterogeneidade de modalidades de produção-consumo, que são combinadas e articuladas.

Palavras-chave: urbanização latino-americana, modalidades de produção-consumo.

Analyze Latin American urbanization from the heterogeneity of the modes of production and consumption

Abstract This article proposes a scheme to analyze capitalist urbanization in general. We start from understanding urbanization as a process through which the population occupies a space that has been transformed to support its agglomerated settlement. Qualified or adequate space that results from productive processes whose products are the components of urbanization. It is for this reason that the latter depends on the predominance, in each place and time, of certain modalities of production. The article proposes to analyse urbanization in capitalism and in dependent Latin American capitalism and its strong heterogeneity of production – consumption modalities that are combined and articulated.

Keywords: Latin American urbanization, modalities of production-consumption.

Este artículo propone un esquema analítico para estudiar los procesos de urbanización en las sociedades dependientes de América Latina. Se sustenta en la consideración general de la urbanización en el capitalismo y, de manera particular, en sus condiciones particulares en las sociedades latinoamericanas, identificando sus rasgos propios diferenciables.

La urbanización es considerada un proceso por el cual la población ocupa un espacio que ha sido transformado para soportar el asentamiento aglomerado de la población. En primera instancia, es entendida como habilitación, o adecuación, de una porción de la superficie de la tierra como *suelo urbano*: segmento espacial que puede sostener las construcciones que hacen posible el asentamiento social aglomerado. El suelo urbano es, entonces, una *porción urbanizada* de la superficie de la Tierra (lotes, viviendas, infraestructuras y equipamientos, locales para actividades, etcétera) que puede soportar la reproducción de la vida social aglomerada, al sostener al conjunto de las relaciones que estructuran y/o desestructuran a cada sociedad en particular: “acumulación del capital (producción, circulación y cambio), reproducción de la población (fuerza de trabajo y no trabajo), reproducción de lo jurídico-político (política y Estado) y de lo ideológico” (Pradilla, 2013:186).

Estudiar la urbanización en América Latina es identificar cómo se produce-consume ese conjunto de bienes en sociedades capitalistas dependientes, en los diferentes momentos en los que esos procesos se desenvuelven.

La urbanización capitalista

En una economía capitalista, tendencialmente, todo bien producido es una mercancía, esto es un “objeto externo, una cosa apta para satisfacer necesidades humanas”, reales o de fantasía: un “bien de uso”, que al mismo tiempo constituye “el soporte material del valor de cambio” que resulta de la aplicación de una determinada proporción de trabajo humano abstracto, una cierta cantidad de “tiempo de trabajo socialmente necesario” (Marx, 1973:3-6). Cuando un bien de uso, que es el “soporte” del valor creado por el trabajo, se introduce en el intercambio (como “bien de cambio”), es posible realizar la plusvalía generada en su producción, alimentando la acumulación de capital¹. En esas relaciones, el trabajo es “tratado” como mercancía en una construcción histórica que diferencia a quienes poseen (propiedad) los medios de producción de quienes solamente poseen su fuerza de trabajo. Esta se incorpora como valor de uso (capacidad de producción de valores de uso) y valor de cambio (“valor de los medios de vida necesarios para asegurar la subsistencia de su poseedor” -Marx, 1973:124). En esa relación, la fuerza de trabajo produce bienes de uso cuyo valor de cambio supera al propio, generando un excedente que es apropiado como ganancia. En la medida que el salario se fija por debajo de su valor de cambio, es imposible para los asalariados adquirir *mercantilmente* “todas las mercancías necesarias a la reproducción

¹ La proposición anterior es una simplificación, ya que no toma en cuenta la compleja relación entre valor de las mercancías y precio de producción, ni la relación entre la ganancia del capital individual y la plusvalía como masa social que es apropiada por el capital en su conjunto.

* Pedro Tomás Pírez es abogado, investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad de Buenos Aires, Argentina. ORCID <<https://orcid.org/0000-0003-2833-7767>>.

de la fuerza de trabajo” (Topalov, 1979:60 y 65). La consolidación del capitalismo industrial implicó, también, la mercantilización del suelo, para integrarlo, junto con la fuerza de trabajo, en las condiciones *particulares* de producción: suelo donde asentar el taller, fuerza de trabajo, maquinarias, etc., accesibles mercantilmente. Garantizando así a los capitales individuales la disponibilidad de esas condiciones necesarias para sus procesos de acumulación.

Ese proceso de mercantilización puede representarse en dos dimensiones: la producción de bienes de uso cuya incorporación al mercado permite captar una suma monetaria que cubre costos e incluye la ganancia del capital; y el acceso a esos bienes que depende de la posibilidad de contar con los recursos monetarios suficientes para adquirirlos en el mercado: el *consumo mercantilizado* (Topalov, 1979).

La consolidación de las relaciones capitalistas, y la creciente mercantilización que implicó, supuso el debilitamiento, y en gran medida la desaparición, de derechos y producciones (tradicionales, precapitalistas) que permitían acceder de manera no capitalista (no mercantil) a bienes necesarios para la reproducción de la población. Esa reproducción, por lo tanto, quedó subordinada a la capacidad de pagar las cantidades monetarias que se establecen en el intercambio (*demanda solvente*).

La tendencia a la mercantilización universal incluyó a la urbanización. En tanto mercancías, los componentes de la urbanización (suelo, vivienda, infraestructuras, etc.) resultan organizados por una lógica estructural de obtención de ganancia: se producen para satisfacer la necesidad de individuos o familias de asentarse de manera urbana (bien de uso) siempre y cuando su introducción en el mercado, como bienes de cambio, permita obtener la cantidad monetaria suficiente para realizar el circuito de la acumulación. Por lo mismo, la población (fuerza de trabajo o no) depende de su capacidad monetaria (solvencia) para acceder a la urbanización, así como a los demás medios necesarios para su reproducción.

Los ingresos que sostienen la capacidad de consumo (solvencia) se originan, predominantemente, en tres fuentes de recursos monetarios: ganancia, renta o salario². La población no propietaria (de medios de producción o de inmuebles) debe someterse, por un salario, al mercado de fuerza de trabajo. Como consecuencia, ciertas familias tienen serias dificultades para contar con los recursos monetarios suficientes para adquirir la totalidad de los bienes que necesitan para su reproducción. Dado, además, que los componentes de la urbanización se caracterizan por su alto costo (Jaramillo 1981:21), resultan especialmente difíciles de adquirir para gran parte de la población. Es evidente, entonces, que la solvencia es el resultado, por un lado, de las condiciones de acceso a los ingresos sociales y su distribución y, por el otro, de las condiciones de los mercados de bienes urbanos, en particular del suelo.

En la vivienda, como en la urbanización en su conjunto, esa contradicción asume una situación especial. Como valor de cambio, esos bienes son un componente de la valorización de los capitales que los producen y hacen circular (inmobiliarios, de la construcción, comerciales y financieros) y como valor de uso son un componente de la reproducción de la fuerza de trabajo en su conjunto. La valorización de los capitales de ese sector se contradice con el hecho de que el valor de cambio del producto es inaccesible a gran parte de la población; mientras que la reproducción de la fuerza de

² Veremos en el capitalismo dependiente de América Latina, junto a esas tres fuentes de ingresos, una presencia importante de formas mercantiles simples (“informales”).

trabajo en general se contradice con el hecho de que los capitales del sector inmobiliario no producen un valor de uso indispensable (accesible) (Topalov, 1979:89).

Frente a esas contradicciones se configuran históricamente tres tipos de respuestas: “prácticas sociales de consumo” que enfrentan las limitaciones de manera inmediata y parcial, en general bajo la forma de autoabastecimiento individual o colectivo; reivindicaciones salariales para acceder a consumos mercantilizados necesarios para la reproducción³; y reivindicaciones para el reconocimiento social directo de los bienes excluidos del valor de intercambio de la fuerza de trabajo (Topalov, 1979:60-61).

³ Esta práctica es estructuralmente limitada ya que los productores no pueden imponer sus necesidades como finalidad de la producción capitalista. Esa finalidad es la ganancia y la acumulación de capital. La manutención de la fuerza de trabajo es un medio para ello, con la salvedad de los límites impuestos por las luchas populares y la necesidad de mercados de consumo (Topalov, 1979:56).

La mirada convencional sobre el desarrollo del capitalismo supuso la desaparición de las formas no capitalistas y la configuración de un “sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo” (Topalov, 1979:61). En términos generales las contradicciones fueron enfrentadas con acciones específicas a cargo del Estado como garante de la reproducción de las relaciones capitalistas (Offe 1990), configurando, en una larga y sinuosa historia desde mediados del siglo XIX, al Estado de Bienestar, cuyo predominio caracterizó los treinta años posteriores a la segunda posguerra en las sociedades capitalistas avanzadas (Esping-Andersen 1993, Offe 1990, Topalov 1979).

Lo anterior se concretó en dos formas. Una *forma monetaria*, consistente en ayudas en dinero que implican financiamiento público del consumo popular, y que si bien liberan (relativamente al menos) a los consumidores de su dependencia de los ingresos salariales, consolidan la producción mercantilizada de los bienes de que se trate. En estos casos, son recursos monetarios distribuidos por el Estado “de manera independiente del valor de cambio de la fuerza de trabajo de los beneficiarios” (Topalov, 1979:80) que facilitan ciertos consumos. Una *forma no monetaria*, sobre la base de “una producción, o al menos una gestión no capitalista de medios de consumo proporcionados a la población de modo no mercantilizado.” Esto puede suponer la destrucción de la forma mercantilizada de circulación, con el abastecimiento gratuito o a un precio sin relación con el costo, o relativo a los ingresos de los beneficiarios; o bien el abastecimiento a un precio de costo para el Estado, sin incluir la ganancia capitalista (Topalov, 1979:78).

Como sugerimos antes, esas acciones estatales no son una mera respuesta “estructural”. Se dan dentro de un conjunto de condiciones: la relevancia del excedente de la mano de obra en cada sociedad y en diferentes momentos; la existencia de prácticas sociales no mercantiles de reproducción de la fuerza de trabajo; las luchas sociales: relativas a la reproducción de la fuerza de trabajo, entre los trabajadores y el capital, como entre diferentes fracciones (inmobiliario y resto) del capital; y la “capacidad” (económica, y sobre todo política) del Estado para desarrollar actividades y destinar recursos fiscales.

Por otra parte, esas participaciones del Estado tienen en una significación diversa. Permiten que cierta producción (circulación y consumo) deje de desenvolverse *exclusivamente* en sentido mercantil, dada la aplicación de una capacidad (poder) político-administrativa de regulación (orientar desde fuera del mercado) estatal, junto con la posibilidad, contradictoria, de que esa capacidad controle las relaciones privadas de intercambio (Offe, 1990:56). Como consecuencia la reproducción de individuos y familias deja de depender únicamente del circuito mercantil.

En el Estado de Bienestar esa participación se desarrolló con tres tipos de procesos junto con la producción-consumo mercantil de la urbanización: *producción no mercantil*, destinada a su consumo sin pasar por el mercado, como en la educación pública o la vivienda estatal; *desmercantilización* total o parcial de procesos productivos originalmente mercantiles; y el incremento de las capacidades de solvencia, o *desmercantilización del consumo*⁴.

⁴ Puede considerarse desmercantilización del consumo cuando el monto monetario que se intercambia no está determinado por la cobertura de costos y ganancia, sino por una relación con el salario de quien lo consume.

La combinación de procesos de producción y de consumos mercantiles, no mercantiles o desmercantilizados limita el predominio de la acumulación de capital en la urbanización; o bien posibilita el consumo debido a la necesidad o a un derecho, sin contraprestación monetaria equivalente.

Como resultado, el suelo urbano y la vivienda, por ejemplo, pueden ser *consumidos* como bienes de uso, eliminando (o debilitando) su dimensión de bienes de cambio. Al mismo tiempo, ese acceso no mercantil, o no plenamente mercantil, inicial puede convertirse en una siguiente mercantilización. Ello es posible si ese suelo o vivienda es luego introducido en el mercado por parte del adquirente no mercantil o desmercantilizado⁵. Esta situación no es paradójica ya que, como vimos, el papel no mercantil de la intervención estatal se orienta a la superación de las contradicciones que para el desarrollo de los procesos de acumulación genera la tendencia a la universalización de la mercantilización (Offe 1990). Analizando esto brevemente, es posible percibir que ese papel estatal se destina a garantizar el desarrollo de las relaciones mercantiles que sustentan el proceso de acumulación capitalista.

⁵ Esto puede depender de la existencia de alguna limitación legal sobre esa posterior mercantilización. Limitaciones que pueden ser superadas en lo que suele llamarse procesos informales.

La *reestructuración neoliberal* del capitalismo a nivel internacional, luego de la detención del proceso de crecimiento con pleno empleo, rentabilidad creciente y estabilidad que caracterizaron a los treinta años posteriores a la segunda posguerra, puede caracterizarse como la apropiación por el capital de una porción cada vez mayor del excedente, negando el acuerdo de bienestar: combinando el aumento de la productividad y el nivel de explotación; modificando el modelo de participación estatal, con énfasis en el dominio político y la acumulación del capital, en detrimento de la legitimación política y la redistribución social. La internacionalización de los procesos económicos (globalización) contribuyó a incrementar la rentabilidad y abrir mercados para su expansión (Castells, 1995: 52-57). Bastaría resaltar el creciente predominio del sector financiero y la *financiarización* de la economía en su conjunto, incluyendo la urbanización. Esos cambios económicos, sociales y políticos fueron justificados y valorados con el creciente predominio de ideas neoliberales (Harvey 2005).

La urbanización en América Latina⁶

Las contradicciones mencionadas se acentúan en las sociedades latinoamericanas, donde la urbanización se originó al incorporarse en la división internacional del trabajo como oferentes de bienes primarios para la industrialización en otros territorios. En ese contexto, la subordinación de los procesos locales de acumulación de capital, con la transferencia a las economías centrales de parte del excedente, frena el desarrollo de las fuerzas productivas y limita el dinamismo local. Una importante cantidad de población queda fuera del mercado de fuerza de trabajo, o se inserta en forma precaria y, al operar como *ejército de reserva*, contribuye a mantener bajos los salarios. En estas sociedades se exacerban las limitaciones del consumo mercantil, quedando

⁶ Versiones anteriores de esta sección fueron presentadas en Pérez 2016.

fuera de las posibilidades de acceso monetario (solvencia) proporciones muy grandes de la población.

Por esas razones, la urbanización latinoamericana se caracteriza por la fuerte presencia de “prácticas sociales de consumo”, en una gran heterogeneidad de situaciones. Desde la producción con predominio de la lógica de la necesidad, destinada al consumo directo en situaciones de “autoconstrucción” o de “autosuministro”, y por ello de naturaleza “pre-mercantil” (Jaramillo, 2012: 72) o *no mercantil*, hasta la existencia de procesos de producción mercantil simple de bienes urbanos (Jaramillo, 2012; Abramo, 2012). Estos procesos, que se dan predominantemente fuera de relaciones mercantiles, están vinculados con actividades organizadas por esa lógica: la adquisición de materiales de construcción en el mercado es un ejemplo. El resultado es la “urbanización popular”, que representa cerca de la mitad de la superficie y de la población en las grandes ciudades de América Latina (Duhau, 1998: 72-74).

Los estados latinoamericanos participan en la producción de la urbanización desde inicios del siglo XX, en intentos de responder a las necesidades de la acumulación económica y al fortalecimiento de la legitimidad política, garantizando a los trabajadores, y aún a la población no incluida en las relaciones salariales, cierto nivel en las condiciones materiales de subsistencia (Pradilla, 2009: 137-138). Si recordamos que en esas sociedades queda fuera de las condiciones mercantiles de reproducción cantidad importante de población, se configura un cuadro muy particular: las acciones estatales, si bien han tenido un desarrollo relevante en algunos países (Argentina, Brasil, México en particular), en algunos momentos (entre los años cuarenta y ochenta), no han logrado disminuir considerablemente el peso de la población trabajadora que está fuera de las condiciones mercantiles (Pírez 2000), ni han logrado institucionalizarse como “estado de bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002).

Esas participaciones se caracterizaron por la debilidad estatal, propia de la acumulación capitalista subordinada y de la consecuente “limitación relativa de los recursos que la formación social como un todo puede destinar a la creación de estas condiciones generales de la acumulación, y en particular, a los valores de uso colectivo urbanos” (Jaramillo 1988: 28). Los recursos estatales se asignaron predominantemente para crear “valores de uso directamente ligados a la acumulación de capital, y en particular a la producción de mercancías, en detrimento de aquellos ligados con el consumo y, especialmente, con la reconstitución de las capas populares” (Íbid.). El Estado descargó sobre los sectores populares la provisión de algunos de esos bienes, en lo que se configuró como urbanización popular (Jaramillo 1988: 29 y 31). Esa descarga estatal fue acompañada, en gran medida, por relaciones de carácter clientelar.

La limitación de los procesos económicos y de la capacidad de inclusión de los mercados urbanos de fuerza de trabajo dio lugar a una mayor heterogeneidad de las fuentes de los recursos para la reproducción de la población. Así, junto con los originados en la renta, la ganancia y el salario, se encuentran procesos mercantiles simples que sostienen la reproducción de una cantidad relevante de familias, en múltiples actividades, muchas de ellas denominadas informales. Esto implica la existencia de un universo, también heterogéneo, muy amplio de sectores populares, es decir de familias que no logran su plena reproducción dentro de los procesos

mercantiles capitalistas, resultando en una de gran cantidad de población insolvente frente a buena parte de sus necesidades de reproducción y, en particular, respecto de los bienes urbanos.

Esa insolvencia se refiere, por un lado, a población sin capacidad monetaria para adquirir mercantilmente los bienes de la urbanización, pero con capacidad para ser sujeto de crédito subsidiado (*desmercantilizado*); y por el otro, población que, además de ser insolvente frente al mercado de los componentes de la urbanización, no logra las condiciones económicas para ser sujeto de crédito, aún *desmercantilizado*⁷. Se trata de una suerte de *resto* que indica una insolvencia particular. Las situaciones de insolvencia son dinámicas, ya que dependen de condiciones que se modifican en el tiempo, y sobre las que tienen influencia las políticas públicas: los ingresos sociales y la cobertura de los subsidios estatales, y la dinámica económica de los mercados de la urbanización.

⁷ En México, por ejemplo, los créditos subsidiados otorgados por INFONAVIT en 2002 dejaban fuera al 61 por ciento de sus de-rechohabientes, cuyo ingreso no llegaba a un monto equivalente a seis salarios mínimos (Puebla 2006:197).

Lo anterior permite entender que el acceso a la urbanización de gran cantidad de población no solvente ha quedado a cargo de los propios necesitados, con una limitada contribución (intervención) estatal. Los estados de la región descansaron (y descansan) explícita o implícitamente sobre el esfuerzo de los sectores populares para la provisión de algunos de esos bienes (Jaramillo 1988: 29 y 31).

Con el predominio de orientaciones neoliberales en América Latina, las reformas del Estado y de la economía impulsaron la reducción de aranceles, la liberalización financiera y cambiaria, la flexibilización laboral y, en particular, amplias privatizaciones. En la urbanización esos cambios promovieron ampliación de la mercantilización de la producción de vivienda (incluyendo casos de re-mercantilización), de las infraestructuras y de los servicios urbanos en general y, en particular, para la población de recursos limitados.

Con esa base, si se observa la urbanización latinoamericana, es posible identificar una particular heterogeneidad de formas para su producción y consumo, con una presencia significativa de formas no mercantiles y de *desmercantilización social* (no estatal).

Heterogeneidad de la producción de la urbanización en América Latina

Junto con los procesos mercantiles predominantes en la producción capitalista de la ciudad, tal como vimos, se encuentran de manera relevante otros *mercantil simples* y *no mercantiles*, así como junto con procesos de *desmercantilización estatal* y se observan otros de *desmercantilización social*.

La *producción mercantil simple* se destina al cambio igualitario y por lo tanto no significa la captación de recursos por encima del costo de los bienes que se intercambian (incluyendo aquí la reproducción de la fuerza de trabajo). La persistencia de estas formas productivas, aún dentro de la hegemonía de las relaciones mercantiles, es un rasgo constitutivo y peculiar (Jaramillo 2015) de las economías dependientes o periféricas como las de nuestra región. Los productos que surgen de esta forma productiva se integran al mercado y, por lo tanto, deben ser consumidos disponiendo recursos monetarios suficientes para ello. Esto es así, aunque los precios finales pudieran

ser menores, aunque no siempre los sean, que los que se pagarían a un productor mercantil (Jaramillo 2015).

La *producción no mercantil* se orienta a la satisfacción de la necesidad de ciudad por medio de su consumo sin pasar por el mercado, sin buscar una ganancia. Esta modalidad se presenta en tres tipos de situaciones. Por un lado procesos estatales de producción de vivienda u otros bienes urbanos, como *producción estatal directa*; por otro lado, la producción por parte del propietario del suelo que *encarga* la construcción del bien (vivienda como acción individual o infraestructura como acción colectiva) a un productor mercantil o mercantil simple, y que lo destina para su consumo, sin introducirlo en el mercado (Jaramillo 1981:36; Pradilla 1987:23); por último, “las prácticas de hacer ciudad que efectúan los mismos pobladores empobrecidos...” (Jaramillo, 2012:33), en procesos que se orientan a la producción de la urbanización para su consumo en una lógica de necesidad (Pírez 1995). Esto último ha sido llamado en América Latina el *hábitat popular*, sustentado en procesos de autoconstrucción a través de diferentes modalidades: individuales (una familia) o colectivas (grupo de familias), organizadas formalmente (cooperativa o asociación) o no. En estos casos, el apoyo social suele incluir préstamos en dinero de parte de familiares o amigos⁸. La producción no mercantil suele incluir segmentos mercantilizadas. En el primero y segundo casos puede tratarse de la construcción total o parcial por empresas capitalistas; mientras que en el tercero por la adquisición de materiales que no pueden ser autoproducidos ni “reciclados”, así como la eventual utilización de mano de obra especializada (a veces producción mercantil simple), el alquiler comercial de maquinaria, etc.⁹. Sin embargo, el “motor de esa producción” (Jaramillo 1981:35), esto es la lógica que la organiza, es la satisfacción directa de la necesidad.

⁸ Gilbert menciona la importancia de la ayuda financiera dada por las redes sociales de las familias de bajos ingresos, frente a la no utilización del sistema bancario formal (Gilbert, 2012: IX).

⁹ Puede consultarse el clásico texto de Pradilla (1987:22).

La significación social de la producción no mercantil de la urbanización depende de sus modalidades. La producción estatal directa, utiliza recursos obtenidos fiscalmente que se aplican en gastos de carácter redistributivo. La posibilidad de los aparatos estatales de operar como actores económicos sin obtener ganancia, dada su reproducción económica por medio de los impuestos, permite que la plusvalía producida y no apropiada por el estado sea transferida, tanto en favor del capital (al bajar el valor de la fuerza de trabajo) como en favor de la población (fuerza de trabajo o no) que puede acceder sin tener que disponer del dinero mercantilmente necesario. La producción no mercantil por encargo es llevada adelante por familias o individuos solventes que pueden adquirir mercantilmente el suelo, así como la construcción de la vivienda y el acceso a infraestructuras y servicios. Esa solvencia puede estar apoyada en la disponibilidad del crédito comercial o estatalmente subsidiado (desmercantilizado). Los recursos disponibles pueden aplicarse para contratar tanto a un productor mercantil como mercantil simple. En la producción no mercantil por autoproducción encontramos individuos, familias o grupos excluidos del circuito comercial y de las acciones estatales (no mercantiles o desmercantilizadas), sea porque éstas no existen, son limitadas o la población no reúne las condiciones requeridas para acceder a ellas.

Junto con situaciones de desmercantilización estatal, propias de condiciones de democratización del bienestar (Torre y Pastoriza 2002), encontramos procesos de *desmercantilización social* que incrementan la solvencia de los sectores populares a partir de acciones generadas por los mismos grupos sociales necesitados, sin

intervención estatal que implique algún tipo de redistribución económica. Esto indica que *consumidores no solventes* de ciudad asumen la carga de facilitar la solvencia de algunos de ellos aportando no únicamente su trabajo sino también recursos financieros obtenidos desde la limitación de otros consumos necesarios.

Tanto la producción no mercantil por autoproducción como la desmercantilización social, en la medida que implican esfuerzo en trabajo y recursos monetarios de parte de la población insolvente, sin transferencia estatal redistributiva, configuran situaciones que Lucio Kowarick (1979) llama de *explotación urbana*.

En algunos casos se encuentran políticas o programas estatales que contribuyen con esos procesos no mercantiles o de desmercantilización social, incluyendo transferencia de recursos que significan cierta redistribución, sin que impliquen la subordinación del proceso.

Como parte de las transformaciones ocurridas en las últimas décadas en una cantidad de países de la región¹⁰, encontramos intervenciones estatales destinadas a fortalecer los procesos de producción-consumo mercantiles disminuyendo, aún más, la producción-consumo no mercantil y desmercantilizada. Los bienes de la urbanización son configurados de manera creciente como bienes de cambio debilitando su condición de bienes de uso.

Es posible sintetizar esa *nueva* participación estatal en la re-mercantilización de procesos previamente desmercantilizados de manera total o parcial; y la mercantilización de bienes o procesos no mercantiles.

También se mercantilizan bienes y procesos originalmente no mercantiles. La introducción en el mercado de suelo excluido del mismo, tanto por tratarse de propiedad comunal como de propiedad pública (estatal). La transferencia al capital privado de infraestructuras o equipamientos (salud, educación y otros) producidos por el estado para el consumo directo. O bien de infraestructuras producidas no mercantilmente, por ejemplo, por cooperativas que prestan de la misma manera los servicios, que por estar localizadas en áreas de cobertura monopólica de las empresas privatizadas son sustituidas por éstas. Igualmente se transfiere a empresas privadas actividades de gestión (desde los diseños hasta las evaluaciones y controles) de la urbanización para sectores de recursos limitados, manteniendo a cargo de organismos estatales (no mercantiles) únicamente la oferta de recursos financieros.

Esa mercantilización de gran parte de los procesos de producción de la urbanización incluye el peso creciente del capital financiero, cuya lógica de valorización tiende a subordinarlos. Esa participación está asociada también a cambios en la regulación que la permiten y vehiculizan, así como a la presencia de operadores internacionales.

Todas esas medidas estatales podrían quedar cubiertas (escondidas) detrás del crecimiento de los procesos mercantiles. Sin embargo, no se deben a la mera dinámica del mercado, sino que, por el contrario, son el resultado de los cambios institucionales que resultan de decisiones estatales (políticas). Por consiguiente, es

¹⁰De manera particular los casos de Chile y México, aunque ese "modelo" iniciado en el primer de ellas se ha expandido por toda la región.

relevante identificar esas situaciones y colocarlas dentro del conjunto heterogéneo de modalidades de producción-consumo de la urbanización en América Latina.

La mencionada multiplicidad de los procesos de producción de la urbanización suele darse de manera combinada, integrando lógicas diferentes con el predominio de alguna de ellas. Esa combinación de lógicas puede percibirse tanto de manera sucesiva, en los diferentes momentos de la urbanización, como simultánea en cada uno de ellos. Es un lugar común afirmar que la urbanización latinoamericana muestra una enorme proporción de la superficie de las ciudades urbanizada *predominantemente* por fuera del mercado y del Estado. Esto significa que, junto con las áreas urbanizadas por una combinación de lógicas mercantiles y estatales, se encuentran otras producidas fuera de ellas. Al mismo tiempo, en estas sociedades caracterizadas, también, por la tendencia a la mercantilización universal y hegemónica, es difícil la ausencia total de relaciones mercantiles, aunque puede reconocerse la exclusión de su predominio. Es también difícil que se produzcan acciones totalmente fuera de las regulaciones y apoyos estatales, pero es más importante la ausencia del Estado como urbanizador. Por otra parte, la producción popular, no mercantil, que es consumida sin pasar por el mercado, puede incluir la intervención actores que desarrollan otras lógicas (mercantil, mercantil simple). Asimismo, esa producción no mercantil puede ser introducida en el mercado y dar lugar a procesos mercantiles de consumo. Es evidente que la urbanización popular, más allá de que se produzca como bien de uso, al ser un producto del trabajo humano y contener un tiempo determinado de éste, tiene valor y es posible asignarle un precio en el mercado que puede realizarse si su productor deja de consumirla y la introduce en el cambio (Pradilla 1987:19). Esa incorporación, como venta o alquiler, generalmente en términos de lo que se ha llamado el mercado urbano informal¹¹ (Abramo 2012, Cravino 2006), produce un cambio importante: el acceso a esos bienes depende de la disponibilidad de dinero (no necesariamente en cantidades análogas al mercado inmobiliario formal) (Cravino 2006) y se introduce en relaciones de acumulación económica. Las modificaciones que se están produciendo en buena parte de las áreas urbanas *informales* de América Latina están relacionadas con ese desarrollo de la mercantilización de las viviendas allí existentes.

¹¹ Gilbert (2012) habla de mercado secundario.

Las formas no plenamente mercantiles de producción de la urbanización en las principales ciudades de América Latina son fenómenos persistentes que representan una proporción muy relevante de la superficie urbanizada y de la población asentada. Es difícil su cuantificación, ya que pocas veces existe información que la recoja. Su importancia relativa puede percibirse al observar la relación que se da entre urbanización formal para sectores de bajos recursos y la producción popular de vivienda. Por ejemplo, en los primeros años de la década del 2000 en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la producción estatal de *vivienda social*, que fue muy superior a la de las décadas anteriores, representó un promedio anual de 11640,7 viviendas terminadas¹², mientras entre 2001 y 2006 el promedio anual de familias que se asentaron de manera *informal* fue de 18165 (Varela y Wagner, 2012 y Betatis et al, 2012).

¹² Entre 1976 y 2003 ese promedio anual fue de 1476,1 viviendas terminadas.

El Cuadro 1 esquematiza la gran complejidad de la producción y el consumo de la urbanización en las sociedades latinoamericanas.

Producción	Consumo			
	Mercantil	No Mercantil	Desmercantilizado	
			Estatal	Social
Mercantil	1	2	3	4
Mercantil Simple	5	6	7	8
No mercantil				
Estatal	9	10	11	12
Por encargo	13	14	15	16
Autoproducción ("urbanización popular")	17	18	19	20
Desmercantilizada estatal	21	22	23	24
Desmercantilizada social	25	26	27	28

Cuadro 1 - América Latina: Diferentes modalidades de producción-consumo de la urbanización. Fuente: Elaboración del autor.

Veamos tales situaciones:

Producción mercantil

El caso *modélico* es la situación 1: se produce aquello que tiene demanda solvente dado que se orienta a satisfacer una necesidad (bien de uso) en la medida que, siendo introducido en el mercado, recibe a cambio una cantidad de dinero que, además de recuperar los costos, permite realizar la ganancia (bien de cambio). Es el proceso predominante en el capitalismo.

El consumo de los bienes producidos mercantilmente puede darse sin que los consumidores dispongan de la totalidad de los recursos monetarios necesarios, en situaciones de desmercantilización del consumo que aparecen indicadas como 3 y 4 en el Cuadro 1. La situación 3, cuando los bienes de la urbanización producidos mercantilmente son accedidos por la eliminación o disminución de la necesidad de los consumidores de disponer de dinero debido a alguna forma de intervención estatal (subsidio) que tiende a redistribuir recursos para lograr esa accesibilidad, incrementando de ese modo la solvencia. Son casos de acceso a suelo, a vivienda o al consumo de servicios como los de agua y drenaje, electricidad o gas. Esa desmercantilización del consumo permite mantener la producción capitalista, facilitando el acceso a la urbanización con relativa independencia de las condiciones económicas de los individuos o familias. Para ello, entre el productor capitalista y el consumidor interviene algún mecanismo ajeno al mercado que hace posible la remuneración del capital, y la obtención de ganancia, y, a la vez, el acceso al bien por parte de individuos o familias sin aportar recursos monetarios propios. El Estado asume, total o parcialmente, las cargas monetarias que garantizan el consumo, normalmente como resultado del reconocimiento de un derecho. El origen de los recursos que se utilizan en esa desmercantilización

(ganancias o salarios, por ejemplo), permitirá o no procesos de redistribución en los procedimientos de desmercantilización.

Junto con la existencia de procesos estatales de desmercantilización, y en gran medida debido a su debilidad y/o limitación, encontramos casos que llamamos de desmercantilización social (4). Se trata de procesos de urbanización producidos mercantilmente que son accedidos porque se elimina o disminuye la necesidad de dinero, pero no por una intervención estatal en favor de población insolvente, sino por medio de procesos solidarios organizados de manera autónoma por individuos, familias o grupos de sectores populares. Puede tratarse de aportes económicos cooperativos, etc. Al no existir transferencias financieras estatales no hay redistribución

Más allá de lo anterior, la producción mercantil puede ser objeto de procesos de consumo diferentes. La situación 2 hace referencia a un consumo no mercantil de un bien mercantilmente producido, como puede ser suelo, vivienda, infraestructuras o servicios. Esto puede ocurrir en dos situaciones principales: cuando el Estado se hace cargo del bien producido y lo transfiere en forma gratuita por fuera del mercado; o cuando suelo o vivienda producidos mercantilmente son objeto de una ocupación de hecho (*invasión*) o infraestructuras y/o servicios urbanos mercantilizados son objeto de un *uso clandestino*. Esos consumos, sea de población necesitada e insolvente o de población solvente, suponen una *posible* contradicción con el derecho de propiedad, que los lleva a ser caracterizados como ilegales y, en algunos casos, como delitos¹³. Utilizamos el potencial porque dentro de ciertas condiciones la ocupación de una propiedad inmueble, por ejemplo, puede dar lugar a la creación de un derecho, cuando se constituye en un antecedente para adquirir institucionalmente el bien por el paso de tiempo, en situaciones de “usucapión”.

¹³ Es evidente la necesidad de diferenciar la perspectiva jurídica que tiende a reconocer únicamente la definición formal-legal de esas situaciones.

Producción mercantil simple

Una situación particular de producción mercantil, la mercantil simple, tiende a concretarse, como mencionamos, por medio de consumos mercantiles (5): para acceder al bien se debe aportar la cantidad de recursos monetarios que responde al cálculo económico del productor, de manera análoga a lo que sucede con la producción plenamente mercantil (1). Igualmente podría ser consumida con base en alguna desmercantilización estatal (7), por ejemplo, con un crédito subsidiado, o por medio de una desmercantilización social (8). Un consumo no mercantil, por ejemplo, la ocupación de una vivienda construida por un productor mercantil simple (6), sería análogo a la misma situación de una producción plenamente mercantil (2).

Producción no mercantil

La modalidad no mercantil muestra una heterogeneidad mayor, tanto en la producción como en el consumo. Es posible encontrar tres casos de producción no mercantil: estatal, por encargo y por autoproducción. Esta última, por su parte, podrá ser individual o colectiva, y por fin, organizada o no.

La producción no mercantil supone un consumo correlativo que no pasa por el mercado, por lo que no requiere aportar recursos monetarios (10, 14 y 18).

Pero existen otras situaciones. Por una parte, producción no mercantil y consumo mercantil. La concreción más común aquí es la *posterior* introducción del bien urbano en el mercado: el adquirente no mercantil de vivienda estatal, el propietario que produjo por encargo su vivienda para habitarla y el autoconstructor popular pueden introducir esa vivienda en el mercado. Se trata de *submercados* diferentes según las condiciones. La situación más simple es la de un propietario legal del suelo que encarga la construcción de la vivienda para habitarla y luego la introduce, en venta o alquiler, al mercado (13) *formal*, para lo cual no encontrará ningún obstáculo más allá de las condiciones de ese mercado. En el caso de la producción no mercantil estatal (9) si no existen restricciones para su posterior disposición mercantilizada, esa mercantilización del consumo sería análoga a la anterior, es decir por la mera introducción en el mercado inmobiliario. Si existen restricciones, estas podrían obligar a una mercantilización *informal*. Análogo será el caso de un proceso de autoproducción no mercantil (17) en donde con el tiempo la vivienda es introducida en el mercado informal, en venta o alquiler. Todas estas situaciones suponen la existencia de bienes producidos para el consumo directo que son introducidos en relaciones mercantiles y que, en consecuencia, requieren del aporte monetario para su consumo. En esos casos será relevante identificar la significación de ese aporte monetario y, consecuentemente, del peso real de tal mercantilización. Un caso particular se configura cuando se retira del mercado un bien por su ocupación (2) y, en un *segundo* momento, a partir de esta nueva situación no mercantil, es mercantilizado por ese *primer* ocupante para permitir otros usos por medio del pago de una cantidad determinada de dinero.

Dentro de la producción no mercantil estatal debemos incluir los casos de reconocimiento de propiedad del suelo excluida del mercado, como son las formas comunales. Cuando sobre ese tipo de suelo se produce un proceso de urbanización, su producto quedará fuera del mercado. Puede darse en condiciones *tradicionales* de propiedad comunal, cuyo uso es parte del carácter de miembro del grupo. Ese derecho colectivo no puede ser enajenado por los individuos que integran el grupo ni por el grupo como tal, sino que se transmite entre los miembros como condición de la reproducción colectiva y de sus miembros individuales. Incluimos estas situaciones en la producción no mercantil estatal ya que dependen del reconocimiento legal de esa forma de propiedad de suelo. Un caso particular es la de las tierras ejidales, como consecuencia de la reforma agraria posterior a la Revolución Mexicana y anterior a la reforma de los años noventa del siglo pasado: tierras comunes cuyo usufructo corresponde a un grupo social determinado (campesino) y que no pueden ser introducidas en el mercado (Salazar 2012).

La producción no mercantil mercantilizada podría ser consumida con base en algún mecanismo estatal que permitiera adquirir solvencia para la misma (11, 15 y 19). En estos casos se trataría de procesos legales de mercantilización de la producción originalmente no mercantil, o bien implicarían el reconocimiento estatal de esa mercantilización y la consecuente desmercantilización de su consumo. Pero en los otros casos (12, 16 y 20), cuando la desmercantilización se basa en aportes sociales, es posible el acceso al consumo mercantilizado con el apoyo solidario para incrementar la capacidad monetaria (solvencia) por fuera de los procesos estatales, tal como hemos visto.

Un caso particular, que podría considerarse una forma de producción no mercantil de vivienda es el que diseña la legislación uruguaya sobre vivienda y cooperativas. El resultado es un sistema cooperativo de *vivienda de usuarios*, en el cual la cooperativa

es propietaria de las viviendas, y el socio es adjudicatario de las mismas (con el “uso y goce”) (Franco y Raffo 2014: 65).

Producción desmercantilizada

La urbanización puede ser producida con base en el apoyo estatal desmercantilizador (en el financiamiento, el costo de los materiales, con exenciones impositivas, etc.) para ser introducido de manera plena al mercado (21). Esa transferencia estatal podría tener dos efectos diferentes. Por un lado, el productor podría beneficiarse totalmente con ese apoyo, vendiendo en el mercado los bienes al precio *normal*, captando de esa manera una sobre ganancia. Por otro lado, la disminución de los costos de producción por la desmercantilización estatal, podría reflejarse en un precio menor que en la producción meramente mercantil, consumiéndose esos bienes con un esfuerzo monetario correlativamente menor, que no afectaría la ganancia del productor mercantil, garantizada por la transferencia desmercantilizadora.

El consumo de ese bien podría ser también el resultado de un proceso estatal de desmercantilización (23), disminuyendo, por ejemplo, los costos financieros de la operación, o bien de alguna desmercantilización social (24).

En estos casos se podría encontrar otra situación basada en diferentes tiempos. Tal sería una vivienda que fue adquirida con base en su producción desmercantilizada y posteriormente es introducida en el mercado.

Si la desmercantilización de la producción es social, el productor obtiene de apoyos solidarios (familiares o comunitarios) recursos financieros o mejores costos en los materiales para sostener la producción de la vivienda, que luego es introducida en el mercado (25). En este caso se dan las mismas situaciones: si el bien es introducido a precios del mercado formal, el productor recuperaría una cantidad mayor de la que puso, a costa de quienes contribuyeron a la disminución de sus costos; si el bien es introducido con precios menores gracias a la desmercantilización social, serían de adquisición menos pesada en términos monetarios. Ese consumo, por su parte, podría estar apoyado en algún proceso estatal de desmercantilización (27), siendo el más común, el crédito subsidiado, o bien el comprador podría basarse en el apoyo familiar o comunitario (28).

Es también lógicamente posible el consumo no mercantil de la urbanización producida en casos de desmercantilización estatal (22) o social (26).

Conclusiones

Se ha intentado poner en evidencia la enorme heterogeneidad de las formas de producción y consumo de los componentes de la urbanización en las sociedades latinoamericanas y, además, las complejas relaciones que existen entre ellas, así como su dinámica. Como se vio, lo que puede comenzar mercantilmente puede continuar no mercantilmente y volver a una modalidad mercantil, y así con muchas combinaciones. Puede preguntarse de qué depende tal dinámica y las combinaciones que la constituyen. Esto conduce a pensar en la configuración de trayectorias¹⁴ en los

¹⁴Según el diccionario de la RAE, trayectoria es el “curso que, a lo largo del tiempo, sigue el comportamiento o el ser de una persona, de un grupo social o de una institución.” (Segunda acepción).

procesos de producción de la urbanización. En principio, y conociendo la cantidad de diferentes experiencias en la región, es posible entender que esos sinuosos cursos en la producción de la urbanización están relacionados con elementos estructurales como con situaciones coyunturales de esas sociedades.

La revisión, rápida, de esa heterogeneidad y su dinámica, permite percibir el predominio de las formas mercantiles. Predominio tanto actual como, fundamentalmente, tendencial. Podría pensarse que la urbanización es por lo tanto el resultado de las contraposiciones entre esas diferentes formas de producción-consumo y que, detrás de ellas, se encuentran distintas significaciones de la ciudad: desde la ciudad como plena obtención de ganancia, hasta la ciudad como satisfacción de la necesidad de residir para garantizar la reproducción familiar. Esas múltiples contraposiciones (contradicciones) muestran, desde este ángulo, a la ciudad como resultado de controversias (luchas) sociales. En este contexto, parece evidente que la creciente mercantilización, que tiende a garantizar la reproducción del capital en la producción de la urbanización, pone simultáneamente en cuestión la reproducción de la población (no únicamente de la fuerza de trabajo). Esto significa que las contradicciones a que da lugar, como observa Offe (1990), muestran que el predominio mercantil impide garantizar la reproducción de la totalidad social. De allí, buena parte de las formas diferentes, sus relaciones y contradicciones, tal como se ha expuesto en el artículo. De allí también, la consagración (por medio de la ley) de algunas de ellas como *regulares*, merecedoras de la defensa estatal; y otras como clandestinas (*informales*), merecedoras muchas veces de la coerción.

Los componentes estructurales, que definen los procesos de mercantilización creciente, introducen límites precisos para la conformación de los procesos reales de producción-consumo de los componentes urbanos. Pero al mismo tiempo, esas condiciones estructurales son la base de la configuración de contra movimientos que intentan superar las contradicciones que ellas mismas generan: así las diferentes modalidades de participación estatal, por una parte, como también los comportamientos sociales desde fuera de la producción predominante que buscan garantizar la reproducción de ciertas familias, más allá de sus capacidades monetarias y, por lo tanto, más allá de los procesos cerrados y contradictorios de producción-consumo mercantil.

Es posible, también, pensar que el conocimiento de esas trayectorias y de sus intersecciones permite entender de manera más precisa el sesgo de la dualidad que suele introducirse cuando se analiza la realidad urbana de la región en términos de procesos y fenómenos formales e informales.

Las proposiciones anteriores vinculan la configuración de las trayectorias de la urbanización con sus condiciones estructurales y con el comportamiento de diferentes actores: económicos, fundamentalmente financieros hoy; sociales populares y estatales.

Al pensar el papel del Estado en la urbanización latinoamericana resulta difícil atribuirle una *función estructural*, salvo en un análisis de gran abstracción y generalidad, como podría ser garantizar las condiciones urbanas para la reproducción de la formación social. Sin embargo, con ese registro no parece posible identificar la significación histórica de las políticas estatales. Es también una proposición de alta abstracción, aunque apunta a procesos más concretos, la postulación de que el Estado se hace

cargo de las cuestiones que no pueden ser resueltas por los capitales particulares. Parece más bien que en diferentes tiempos el Estado tendería a garantizar dos objetivos no necesariamente confluyentes: la reproducción global y la acumulación particular, generando condiciones para que fuesen mínimas las contradicciones entre ambos, de manera de ampliar la cobertura de los procesos de acumulación de los capitales particulares. Esta perspectiva obliga a preguntar sobre las condiciones históricas de las lógicas identificadas en la producción de la ciudad: mercantil, estatal y social (necesidad), y sobre la tendencia a asociar el papel estatal con una orientación denominada *pública* (de integración, de bien de uso, etc.) (Pírez 1995). Es preciso poner en cuestión esas generalizaciones, a partir del conocimiento de los procesos concretos de urbanización. Particularmente, dada la heterogeneidad presente en el capitalismo dependiente.

Lo anterior cuestiona también la simplificación del papel estatal al asociarlo con una determinación estructural. Por el contrario, apunta a la necesidad de conocer los procesos políticos que, en diferentes momentos, van dando realidad concreta a las intervenciones estatales que, sin duda, parten de una coerción estructural. Coerción que no necesariamente opera en el sentido de una fuerza por fuera de las relaciones sociales, sino que se concreta, también, en actores y relaciones, configurando situaciones políticas (correlaciones de fuerza, etc.). La atención de los procesos de la urbanización según diferentes tiempos (ciudad liberal, de bienestar, neoliberal) hace referencia a distintas configuraciones políticas que resultan de los procesos económicos y sociales que tienden a orientar las relaciones de producción de la ciudad en relación con cada uno de esos tres objetivos: subordinación al desenvolvimiento libre del capital, integración con base en la distribución y el incremento de la productividad, y reconstitución del poder de clase en sus dimensiones económicas (acumulación) y políticas.

Cuando se mencionan configuraciones políticas se piensa necesariamente en actores y sus relaciones en términos, predominantemente, de capacidad (poder) para ordenar los componentes de la producción de la urbanización en razón de sus intereses y/o necesidades. Si bien no es este el momento para desarrollar estas ideas, es evidente que el predominio, por ejemplo, de los procesos de ampliación de la mercantilización o re-mercantilización que caracteriza a las orientaciones neoliberales significa un reconocimiento de modificaciones en las relaciones de fuerza como fortalecimiento de las fuerzas económicas y políticas que se mueven por la acumulación (más bien por el despojo). Un ejemplo es la consolidación de la producción de *vivienda social* en una situación caracterizada por tres dimensiones: extrema mercantilización de la vivienda (aun con su degradación como bien de uso), desmercantilización de su consumo (facilitación estatal de su realización como mercancía) y predominio de la lógica financiera en todo el proceso (financiarización) (Pírez 2014).

Al mismo tiempo, los cruces no mercantiles en trayectorias mercantiles, o el origen no mercantil de otras trayectorias, muestran, en esa heterogeneidad de la producción urbana en América Latina, la existencia de áreas en las que las correlaciones de fuerza son diferentes de aquellas que aparecen como globalmente predominantes en cada una de esas sociedades.

Las diferentes modalidades y, particularmente, la presencia de las no mercantiles, tanto de manera autónoma como subordinada, introducen un elemento interesante, no solamente para comprender la urbanización, sino también para pensar en su

transformación. De manera inmediata aparece una cuestión sobre la posibilidad de procesos *no capitalistas* de urbanización en sociedades de capitalismo dependiente. Más allá de la evidente contradicción que implica esa proposición, debería explorarse la producción (y consumo, obviamente) no mercantil a partir de la gran cantidad de experiencias que se aproximan a esa condición, en complejas y contradictorias relaciones con las formas predominantes. Algunas alternativas pueden ser interesantes como intentos para superar la subordinación popular a la acumulación de capital en el acceso a sus condiciones de asentamiento urbano. Son muchas las experiencias, a las que se hizo referencia, de producción no mercantil de componentes de la urbanización¹⁵. Agreguemos dos comentarios: la literatura suele afirmar que las infraestructuras y servicios más avanzados tecnológicamente no son susceptibles de ser autoproducidos. Sin embargo, las mismas tecnologías parecen abrir nuevas posibilidades, como ocurre con la telefonía celular autogestionada por la comunidad indígena de Talea de Castro en el estado de Oaxaca en México (Pérez Salazar, 2013). Puede pensarse, también, en la posibilidad de liberar, relativamente al menos, a la población de las condiciones estructurales de la determinación de solvencia/insolvencia, implementando sistemas de *ingreso ciudadano o renta básica* que garanticen un ingreso por fuera de la mercantilización de la fuerza de trabajo; asimismo con la organización de bancos comunitarios que presten servicios financieros solidarios.

Para avanzar en el sentido de esas transformaciones, tal vez sea conveniente trabajar sobre el derecho a la ciudad y la superación de las restricciones estructurales (su contradicción con la mercantilización y con la propiedad privada individual excluyente), y al mismo tiempo con su capacidad para configurar fuerzas transformadoras de las modalidades predominantes de la producción-consumo de la urbanización. Esto, sin dudas, llevaría a significar su definición desde las relaciones políticas y las luchas sociales y, en definitiva, en su nexo con el papel del Estado.

Referencias bibliográficas

- ABRAMO, P. (2012), "La ciudad informal com-fusa: El mercado y la producción de la territorialidad urbana popular" en Salazar, Clara (coord.): *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México. pp. 85-124.
- BETATIS, Clarisa et al. (2012) "De villa a 'Barrio'" en Cravino, María Cristina (org.) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2006)*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus-Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 171-205.
- CASTELLS, M. (1995), *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano*. Madrid: Alianza Editorial.
- CRAVINO, Cristina: *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.
- DUHAU, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: Miguel Ángel Porrúa-UAM.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Edicions Alfons El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València.
- FRANCO, Jorge y RAFFO, Alberto (2014): "La utopía realizable de la 'propiedad colectiva'" en Aravena, Susana et al. *La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*, Montevideo: Trilce-WE EFFECT, pp. 63-76.

¹⁵Basta revisar la literatura sobre "hábitat popular" o "producción social del hábitat".

- GILBERT, Alan (2012) "De Soto's The Mystery of Capital: reflections on the book's public impact", en *International Development Planning Review*, 34 (3) January 2012, pp. vi-xvii.
- HARVEY, David (2005), *A brief history of neoliberalism*, Oxford-New York: Oxford University Press
- JARAMILLO, Samuel (1981) *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*, Bogotá: CEDE-Uniandes.
- Jaramillo, Samuel (1988), "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico" en Cuervo, L.M., Jaramillo S., González, J.I. y Rojas, F., *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*. Bogotá: CINEP, pp. 15-37.
- _____ (2012), "Urbanización informal: diagnósticos y políticas: Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales" en Salazar, Clara (coord.): *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México: El Colegio de México. pp 33-84.
- _____ (2015) "Heterogeneidad estructural en el capitalismo. Una mirada desde la teoría del valor trabajo abstracto" en II Seminario Internacional: *La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina*, 18-20 febrero 2015, Medellín.
- KOWARICK, Lucio (1979): *A espoliação urbana*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- MARX, Carlos (1973) *El Capital. Crítica de la Economía Política*, T.I, México: Fondo de Cultura Económica.
- OFFE, C. (1990), *Las contradicciones del Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza.
- PÉREZ SALAZAR, Juan Carlos (2013) "El pueblo indígena que creó su propia red de telefonía móvil" en BBC Mundo Noticias, 15/10/2013.
- PÉREZ, Pedro (2000) *Servicios urbanos y Equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 26. Santiago de Chile: CEPAL. 2000, 86 p.
- _____ (2014), "La mercantilización de la urbanización. A propósito de los 'conjuntos urbanos' en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 29, núm. 3 (87), pp. 481-512.
- _____ (2016) "Buenos Aires: La orientación neoliberal de la urbanización metropolitana" en *Sociologías* 42, pp.90-118.
- PRADILLA, Emilio (1987) *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, México: Fontamar.
- _____ (2009), "Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia" en Pradilla, E. (comp.), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México: UAM-Porrúa. pp. 15-90.
- _____ (2013) "La economía y las formas urbanas en América Latina" en Ramírez, Blanca Rebeca y Emilio Pradilla Cobos (Comp.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, Vol 1., México: UAM.
- PUEBLA, Claudia (2006) "El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)" en Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México: UAM-A-Miguel Ángel Porrúa, pp. 193-238.
- SALAZAR, Clara (2012), "Los ejidatarios en el control de la regulación" en Salazar, Clara (Coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México, México: El Colegio de México, pp. 265-305.
- TOPALOV, Christian (1979), *La urbanización capitalista*, México: Edicol.
- TORRE, Juan Carlos y Elisa Pastoriza (2002) "La democratización del bienestar", en Torre, Juan Carlos (Director), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires: Sudamericana, p 257-312.
- VARELA, Omar y Raúl Fernández W (2012) "El retorno del Estado" en Cravino, María Cristina (org.) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2006)*, Buenos Aires: Ediciones Ciccus-Universidad Nacional de General Sarmiento, pp 15-48.

Recebido [Mar. 11, 2018]

Aprovado [Set. 23, 2018]

La economía política de las obras de transporte: una metodología contra la injusticia

Priscilla Connolly*

Resumen Este trabajo expone una metodología para analizar y evaluar las diversas formas de producción de obras y servicios públicos. A partir de una tipología básica de las formas de producción de obras y servicios públicos, se caracterizan las diferentes etapas de construcción y aprovisionamiento del metro de la Ciudad de México. Para evaluar las diferentes formas de producción así identificadas, se aplican criterios derivados del concepto de la justicia planteado por autores como Amartya Sen, David Harvey, Susan Fainstein, entre otros.

Palabras-clave: producción del espacio construido, justicia urbana, metro, Ciudad de México.

A economia política das obras de transporte: uma metodologia contra a injustiça

Resumo Este trabalho expõe uma metodologia para analisar e avaliar as diferentes formas de produção de obras e serviços públicos. Com base em uma tipologia básica das formas de produção de obras e serviços públicos, são caracterizadas as diferentes etapas de provisão e de construção do metrô da Cidade do México. Para avaliar as diferentes formas de produção assim identificadas, são aplicados critérios derivados do conceito de justiça colocados por autores como Amartya Sen, David Harvey, Susan Fainstein, entre outros.

Palavras-chave: justiça urbana, transporte, Cidade do México.

The political economy of transport projects: a methodology against injustice

Abstract This paper presents a methodology to analyze and evaluate the different forms of production of public works and services. Based on a basic typology of the forms of production of public works and services, the different stages of provision and construction of the metro in Mexico City are characterized. To evaluate the different forms of production thus identified, criteria derived from the concept of justice raised by authors such as Amartya Sen, David Harvey, Susan Fainstein, among others, are applied.

Keywords: urban justice, transport, Mexico City.

El presente texto parte de la convicción de que la justicia urbana no se logra con meras denuncias de las desigualdades espaciales sino con la reorganización de los procesos productivos que dan lugar a los espacios materiales y los servicios que sustentan. Por ello, indagar sobre la producción del espacio construido tiene una relevancia fundamental para comprender las posibilidades de aminorar las injusticias dentro de los márgenes de acción posibles. El objetivo de este trabajo es exponer y aplicar una metodología para analizar y evaluar las diversas formas de producción y gestión de obras y servicios públicos, con referencia específica a la infraestructura y aprovisionamiento del transporte masivo en la Ciudad de México.

La metodología del análisis se derive a grandes rasgos de la economía política, que busca desentrañar las relaciones sociales de producción del elemento de infraestructura analizado: ¿cómo funciona el negocio? ¿quiénes lo controlan? ¿cuál es la participación del Estado? ¿qué se produce, dónde y cómo se consume? La evaluación se hace desde la perspectiva de la justicia social y ambiental, es decir: ¿cómo afecta la obra y servicio bajo consideración las desigualdades sociales actuales, incluyendo las laborales? ¿Qué repercusiones tiene para las generaciones futuras (justicia ambiental)? Para ello, propongo dos pasos metódicos:

El primero, establece una tipología de formas de producción de la infraestructura y servicios públicos, considerando los diversos agentes involucrados y las relaciones entre ellos. El segundo identifica y aplica criterios para evaluar la justicia de las diversas formas de producción identificadas. Tal evaluación se debe aplicar a sus diversas etapas (planeación, producción, gestión del servicio) y componentes (infraestructura, vehículos y servicio de transporte). Los criterios de evaluación se derivan de los conceptos de la justicia ambiental, de la democracia, de la equidad en la disposición de recursos y de la justicia espacial de la obra y servicio producidos.

Las formas de producción de las infraestructuras y servicios públicos¹

En esencia, existen tres o cuatro formas genéricas de producción de obras públicas: la construcción por contrato o el contratismo, la construcción por concesión, la administración directa y la construcción especulativa.

El contratismo

En el contratismo, el productor directo, el contratista, nunca es propietario de lo que construye, pues no posee el suelo; por lo tanto, no tiene interés ni en el valor de uso ni en el valor de cambio del producto final. El cliente, sea éste el gobierno o una empresa privada, es el actor que tiene interés económico y/o político en el objeto construido. El cliente conserva la propiedad de la obra y se encarga del financiamiento de la

¹ Esta sección se basa principalmente en las fuentes siguientes: Coindet y otros (1988); Figueroa y Henry (1988); Henry, Kuhn y Connolly (1994), Henry y Kuhn (1996); Connolly (1997); STC (2017); Revista Mexicana de Construcción (2013).

* Priscilla Connolly é Arquitecta, professora da Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Ciudad de Mexico. ORCID <<http://orcid.org/0000-0001-9590-6478>>.

construcción y la gestión del servicio. Al contratista, no le importa ni la utilidad ni la rentabilidad de los que produce, siempre cuando se le pague la obra. El negocio del contratista depende de otras consideraciones, entre ellas, las siguientes:

- tener trabajo con clientes solventes; para obra grandes, esto generalmente significa que el cliente obtenga un préstamo;
- el volumen de obra;
- recibir anticipos y liquidaciones puntuales;
- la diferencia entre monto de contrato y la inversión real en obra;
- maximizar su ganancia sobre el capital invertido;
- por lo tanto, minimizar gastos de capital/ necesidades de financiamiento.
- subcontratar para posponer erogaciones y minimizar gastos en equipo y mano de obra especializado.

A partir de lo anterior, se puede comprender por qué, en ciertos contextos, como el mexicano hacia finales del siglo pasado, aumentar la productividad del trabajo no resulta en mayores ganancias, lo que a su vez explica la baja productividad del sector.

La figura 1 representa el funcionamiento genérico del contratismo. Se puede ver que el circuito financiero principal involucra relaciones entre el cliente y las instituciones financieras, pues la relación entre el agente productor y agente financieros es secundaria.

Figura 1: Construcción de obra por contrato. Fuente: Elaboración propia.



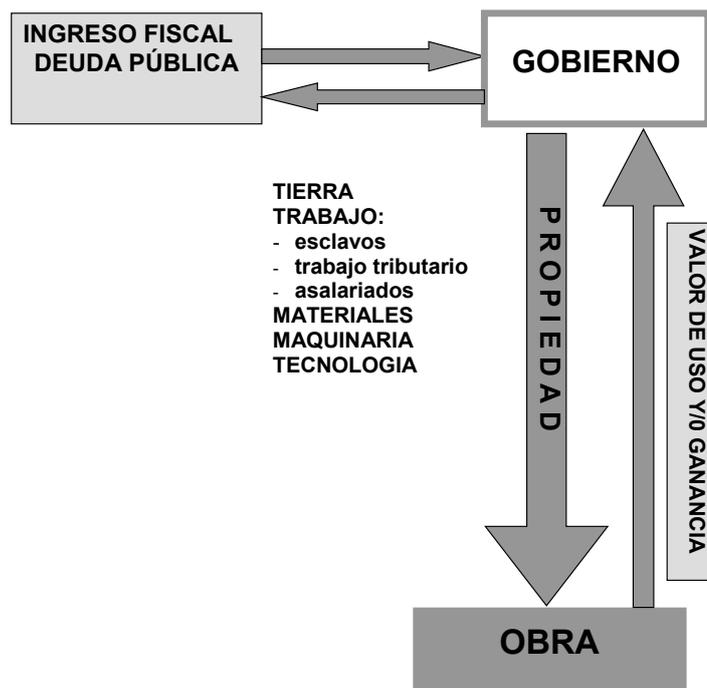
Ello remite a la necesidad de comprender, en cada época y lugar, cómo funcionan los circuitos financieros nacionales e internacionales y el papel de los estados en ellos. Igualmente importante es la lógica de las ganancias generadas en el proceso productivo: las tecnologías empleadas, las relaciones laborales y las prácticas de subcontratación.

La administración directa

Ahora bien, el contratismo no es la única ni mucho menos la primera forma o arreglo entre actores para producir y hacer negocio con la construcción. Desde la antigüedad, los gobernantes han producido obras mediante la movilización de mano de obra por diversos medios, desde el trabajo forzado tributario, la esclavitud, hasta el trabajo asalariado del empleado público. Esta forma de producción suele llamarse “administración directa”, aunque en la actualidad su aplicación generalmente se limita obras menores y reparaciones a cargo de los municipios (figura 2). En México, el ejemplo más espectacular de una gran obra construida casi totalmente por administración directa fue el Tajo de Nochistongo, primer desagüe artificial del Valle de México, construido por el gobierno virreinal entre 1607 y 1789, con un costo de siete millones de pesos oro y la vida de 200,000 indios (Von Humboldt, 1811).

En los años de los setenta en Europa, hubo un movimiento para consolidar este tipo de arreglo llamado “trabajo directo” (*direct labour*), en donde los gobiernos locales mantendrían un ejército de trabajadores de base, sindicalizados y bien pagados, que produciría y mantendría las obras municipales y vivienda social. Con el debilitamiento político de la izquierda, esta idea obviamente no prosperó, aunque la organización de la construcción con empleados públicos asalariados siempre es una posibilidad para pensar en formas alternativas de producción del medio construido.

Figura 2: Construcción de obra pública por administración directa. Fuente: Elaboración propia.

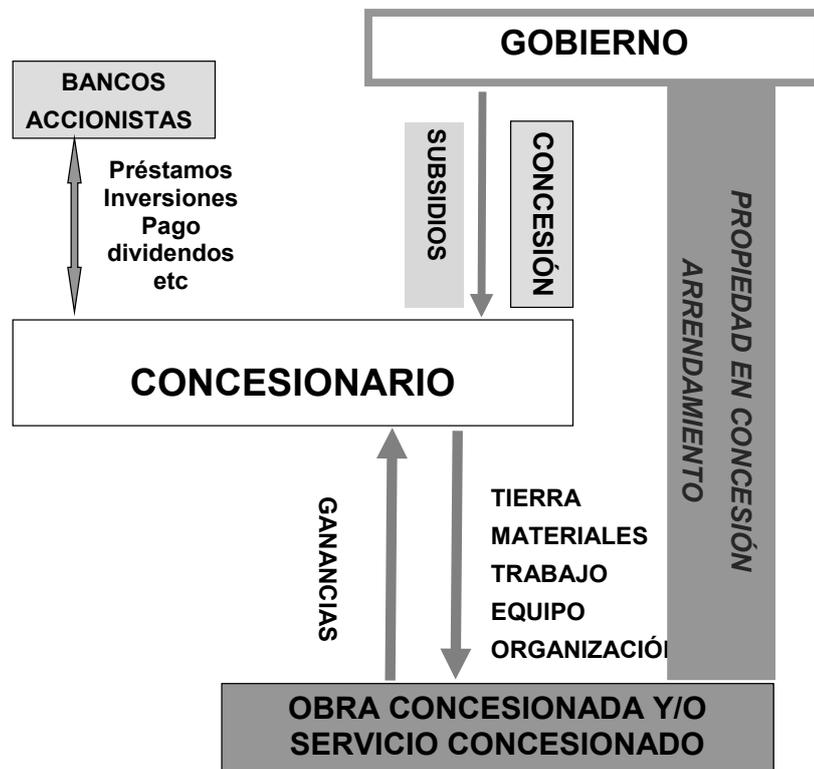


En aquellos tiempos de la crisis de los setenta, no sólo se perdía la batalla por el trabajo directo en la construcción pública; también se empezaba a cuestionar la producción de obras pública por el contratismo, ya que generalmente las inversiones grandes se financiaban con deuda pública: anatema para los proponentes de las nuevas políticas neoliberales de entonces. De allí en adelante, empezó a dominar nuevamente el escenario de la construcción de obras públicas la concesión, o franquicia, una solución ya probada desde hace siglos en el siglo XIX para la construcción ferroviaria, pero ya bajo el disfraz de nuevos nombres: PPP (Sociedades Público-Privadas), BOT (Construir-Operar-Transferir), BOOT (Construir-Operar-Poseer-Transferir), entre otras variantes, siempre conocidas por sus siglas en inglés.

La concesión y variantes

Lo que en América Latina se conoce como concesión puede tener distintos nombres en otros países: contrato de renta, franquicia, permisión. La concesión en México parece tener dos raíces históricas: primero, las prerrogativas del Rey, heredadas por los Estados independientes, en materia de los monopolios o propiedad "en última instancia" del subsuelo, cuerpos de agua y aguas nacionales, vías de comunicación y transportes, lo que implica la necesidad de conceder permisos a particulares para explotar estos recursos. La segunda fuente es la figura de la concesión en el derecho administrativo francés, de gran peso en la formación institucional en México -y en todo el mundo- durante el siglo XIX. Como es sabido, la concesión fue la fórmula adoptada en Estados Unidos, en América Latina y en muchas partes del mundo para la construcción de los ferrocarriles; no así en Inglaterra, excepto al principio, donde emergió y floreció el contratismo para realizar la construcción y la concesión (o su

Figura 3: Construcción de obra pública por concesión. Fuente: Elaboración propia.



equivalente: la autorización del parlamento) para emprender, financiar y administrar la empresa ferrocarrilera. La Figura No. 3 demuestra las relaciones entre los principales agentes en la construcción por concesión. Aquí es importante destacar los vínculos entre el concesionario y agentes financieros, así como la importancia de los procesos productivos en la determinación de las ganancias generados por la concesión.

La construcción especulativa

Una cuarta forma genérica para organizar la producción del medio construido puede prescindir de la intervención directa del Estado. Se trata de la “construcción especulativa”, donde el negocio consiste en comprar el terreno, invertir en lo necesario para construir la obra y venderla en el mercado. La ganancia puede derivar del propio proceso de producción y/o del aumento del precio de la renta del suelo. Por supuesto, esto sólo es negocio si hay demanda solvente para el producto, por lo que la construcción especulativa pura difícilmente se aplica a las obras públicas que, por definición, son difíciles de comercializar. En determinadas circunstancias, por ejemplo para la construcción de vivienda durante la urbanización europea del siglo XIX o en México durante los últimos veinte años, la construcción especulativa ha sido un impulsor importante de la urbanización. Por demás, puede encontrarse ejemplos de la construcción especulativa a pequeña escala: arquitectos que financian y construyen una o dos casas o edificios para vender, por ejemplo, sin que ello domina el paisaje edificado, ni mucho menos la producción de obra pesada. Algo parecido podemos encontrar en el aprovisionamiento de servicios de transporte que operan al margen de los controles gubernamentales.

De todas las formas genéricas de producción de la construcción, quiero detenerme en el contratismo ya que, para el caso mexicano, ha sido central en el desarrollo de la industria de la construcción, sobre todo en el aprovisionamiento de las grandes obras de infraestructura.

Orígenes del contratismo mexicano moderno: Pearson y la construcción de obras públicas 1890 a 1910

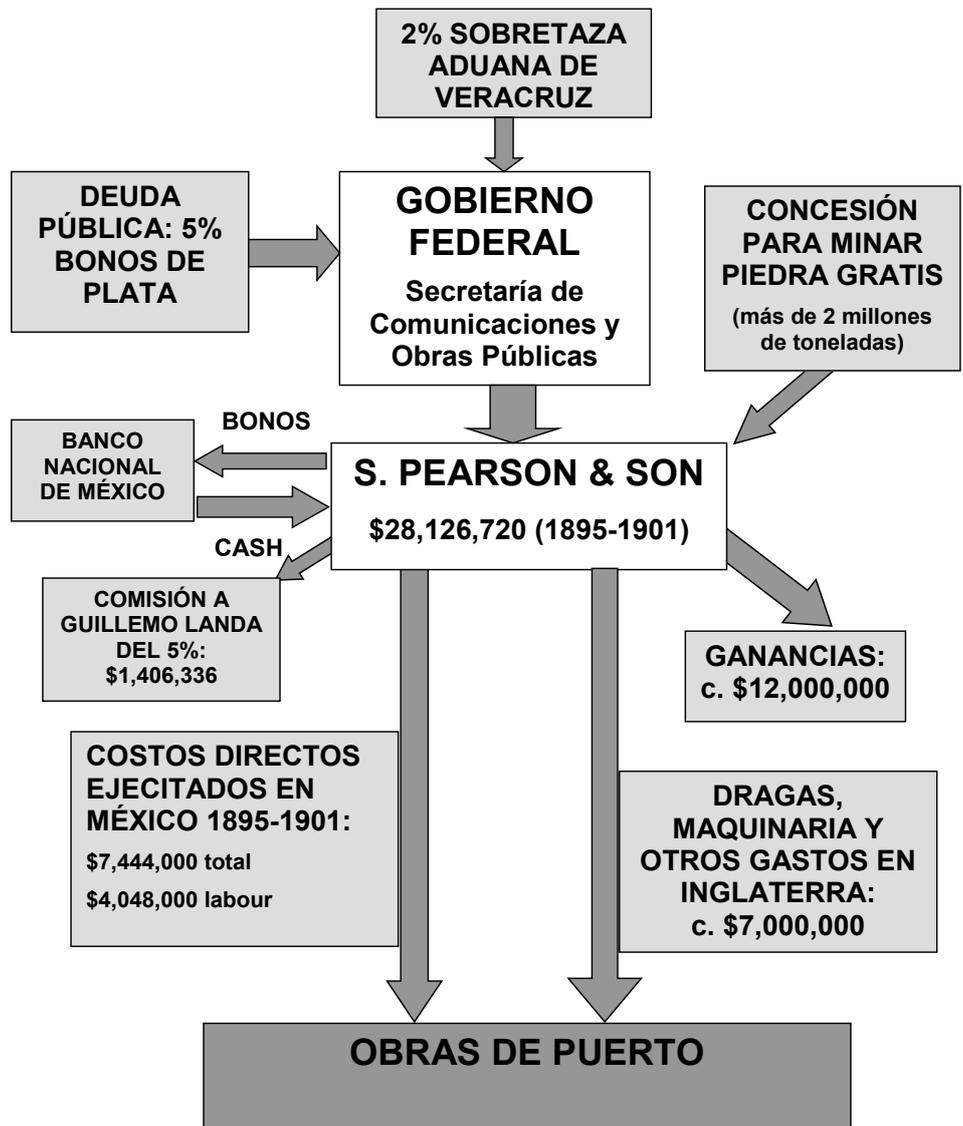
Las consideraciones anteriores sobre las formas o arreglos de producción del medio construido surgieron de un estudio sobre el empresario británico Weetman Dickinson Pearson (después Lord Cowdray), contratista de obras públicas para el gobierno mexicano entre 1890 y 1910. El personaje es más conocido por su empresa petrolera, El Águila, dueña de la mitad del petróleo mexicano en la segunda década del siglo XX y, sobre todo, por su injerencia en la diplomacia durante la revolución mexicana. Sin embargo, el gran salto adelante de la constructora de Pearson se dio gracias a un puñado de grandes contratos con el gobierno mexicano: primero con el Gran Canal de desagüe del Valle de México, y después con la construcción del Ferrocarril de Tehuantepec y los puertos terminales, así como el puerto de Veracruz. (Connolly 1993; 1994; 1997 y 1999).

Todos estos contratos están muy bien documentados, tanto en Inglaterra como en México, porque Pearson donó el archivo de su empresa al Museo de Ciencias en Londres y porque se tratan de obras icónicas muy costosas registrados asiduamente en los archivos oficiales mexicanos. Ello me permitió hacer el seguimiento de los

flujos de dinero y de la toma de decisiones correspondientes y, con ello, comprobar la eficacia de la metodología de la economía política (“seguir el dinero”) y comprender el negocio de cada uno de los actores. La figura demuestra este ejercicio para el caso del contrato del Puerto de Veracruz (1895-1902).

El escrutinio de los archivos también me permitió comparar el contrato para el Puerto de Veracruz con el contrato para el puerto de Dover en Inglaterra (1998-1907). La comparación demuestra la importancia de los contextos nacionales, sobre todo el de la regulación estatal y el marco institucional para la realización de obras, lo que generan situaciones muy diferentes con respecto a condiciones laborales, pago de anticipos y liquidaciones, uso de materiales locales, entre otros factores que inciden en la rentabilidad del negocio del contratista. En otras palabras, las empresas productoras de infraestructura no se comporten igual en sus países de origen que en el extranjero, situación que podemos observar hoy en día.

Figura 4: Contrato del Puerto de Veracruz 1895-1902 - Organización y flujos financieros. Fuente: Elaboración propia.



Antes de brincar casi cien años a otro caso del contratismo en México, esta vez en el sector transportes, cabe señalar algunos efectos de la actuación de Pearson en México durante el Porfiriato a largo plazo. Porque, a pesar de que Pearson fue persona no grata en México después de la Revolución, dejó un ejemplo y una serie de usos y costumbres- no precisamente del contratismo británico, sino del contratismo británico ejercido en México- que han perdurado hasta la fecha. Entre las características más importantes del contratismo mexicano, se pueden mencionar el pago de anticipaciones, la minimización de inversión de capital propio por parte de los contratistas, la subcontratación, la dependencia del financiamiento público, entre otras (Ball y Connolly 1987; Connolly 2007). Estos rasgos llevaron a la conformación de una industria constructiva nacional de estructura piramidal, es decir, con unas pocas grandes empresas en la cúspide que monopolizan los contratos técnicamente complejos y de mayor envergadura y, en la base, una multitud precaria de empresas medianas y, sobre todo, pequeñas, con muy bajos niveles de capitalización y poco desarrollo tecnológico de los procesos productivos. Otra característica es la incrustación de las constructoras más poderosas en el aparato estatal federal durante la segunda mitad del siglo XX, notablemente de la empresa Ingenieros Civiles Asociados (ICA), fundada en 1947, cuyos directivos solían estar al frente de las secretarías de obras públicas o recursos hidráulicos.

A partir de la década 1980 a 1990 y, sobre todo, desde mediados de los 1990, se cambiaron las reglas del juego para contratar obras en México, al igual que en el resto del mundo. Las crisis financieras de los Estados nacionales, la apertura comercial, la desregulación y la necesidad de “adelgazar” los gobiernos dieron lugar a nuevos arreglos entre los gobiernos y las empresas particulares interesados en el negocio del medio construido. Bajo el nombre genérico de PPP (asociaciones público-privadas), se resucitó la figura de la concesión, que progresivamente ha sustituido el contratismo para la producción de infraestructura y servicios públicos, aunque los contratistas para nada han desaparecido del escenario.

El caso del Metro de la Ciudad de México: del contratismo monopólico eficaz a las PPP's disfuncionales

Las investigaciones anteriores de corte histórica me permitieron plantear una metodología para analizar y evaluar las distintas formas de producción de obras y servicios públicos en tiempos más recientes. Para el caso específico de los medios de movilidad, las vialidades y transportes, es conveniente distinguir entre las diferentes fases o momentos de su producción:

- Las infraestructuras para la movilidad, incluyendo los transportes (vialidades, vías férreas, dispositivos tecnológicas, etc.).
- Los vehículos para el transporte y fuerza motriz.
- El aprovisionamiento del servicio de los traslados, o gestión del viaje, incluyendo el uso de vehículos particulares y la movilidad a pie.

El metro ha sido considerado por el gobierno como “columna vertebral del transporte de la Ciudad de México”. De hecho no lo es, pues de acuerdo con la Encuesta de Origen y Destino levantado en 2007 (EOD-07), apenas el 19.4% de los viajes –casi 4,3 millones- se hacen en el metro: 3% como único modo de transporte y 16.4%

en combinación de otros medios. Actualmente el metro recorre 226,488 km, en 12 líneas, 195 estaciones, con 390 trenes que transportaron en 2012 casi 1,609 millones de usuarios al año (STC 2017).

² Esta sección se basa principalmente en las fuentes siguientes: Coindet y otros (1988); Figueroa y Henry (1988); Henry, Kuhn y Connolly (1994), Henry y Kuhn (1996); Connolly (1997); STC (2017); Revista Mexicana de Construcción (2013).

El metro producido por el contratismo monopólico (1966-1984)²

La construcción del metro inició en 1966 a iniciativa de la empresa constructora mexicana, Ingenieros Civiles Asociados (ICA), que armó un proyecto completo (¡casi “llave en mano”!) con préstamos y tecnología franceses. El financiamiento estaba asegurado por créditos protocolarios otorgados por el gobierno de Francia bajo convenios bilaterales y canalizados por el BNP (Banque National de Paris). ICA ya tenía experiencia en la construcción de túneles a raíz de sus contratos anteriores para el drenaje profundo de la Ciudad de México. Los problemas del subsuelo blando en zona de alto riesgo sísmico se resolverían con la tecnología de rodamiento neumático ya implementada por Alsthom en París y en proceso de aplicación en Montreal. Junto con Alsthom, participaron otras empresas francesas: COFIE (Compaigne Française de Promotion Industrielle) para la coordinación financiera con las empresas, SOFRETU (Société Française d’Études et de Réalisations de Transports Urbains) para la planeación y gestión técnica del proyecto, Gec-Alsthom (consorcio General Electric-Alsthom) para la tecnología electromecánica, COGIFER (Compaigne Générale d’Installations Ferroviaires), entre otras. Así, en cierta forma estas empresas fueron subsidiadas por los contribuyentes al erario francés.

Durante la primera etapa de la construcción del metro, que va de 1966 a 1977 (“período preclásico”), el financiamiento francés cubrió casi el 60% de la inversión. La inversión restante fue financiada por el gobierno federal mexicano, principal actor gubernamental. Inclusive, el presidente Díaz Ordaz declaró el metro como “proyecto nacional”. También participó como proveedor de los trenes, junto con Alsthom, la empresa federal paraestatal CONCARRIL (Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril) que también asumió los costos de la inversión y subsidios a la operación. La empresa paraestatal STC (Sistema de Transporte Colectivo) fue creado en 1967 como organismo operador del metro dependiente del gobierno local –el entonces DDF (Departamento del Distrito Federal). Hasta 1977, sin embargo, a pesar de que STC se encargaba de las inversiones, adquisiciones y operación, no tuvo un papel protagónico en el impulso del proyecto. Durante este primer período se tendieron las primeras tres líneas del metro por las rutas viales prehispánicas (41.4 km.), que funcionaban con 537 trenes Alsthom importados de Francia y otros 345 fabricados en México por CONARRIL bajo supervisión de la empresa francesa. Para 1977, el metro movía a 605 millones de pasajeros al año: una proporción relativamente baja de la demanda. Fue durante esta etapa cuando los actores se preparaban para la gran expansión del sistema que tuvo lugar entre 1977 y 1988, etapa que podemos llamar período “clásico”. En este segundo lapso se construyeron las líneas 3,4,5,6,7 y 9, llevando el sistema a un total de 135.9 kilómetros efectivos, con 125 estaciones y 2,242 trenes. Para finales del período, el metro llegó su aforo máximo histórico de 4.5 millones de pasajeros al día, lo que representaba más del 20% de la distribución modal.

El Cuadro 1 demuestra cómo se distribuyen los actores en las distintas fases de construcción de infraestructura y vehículos y el aprovisionamiento del servicio durante el período “clásico” de la producción del metro de la Ciudad de México.

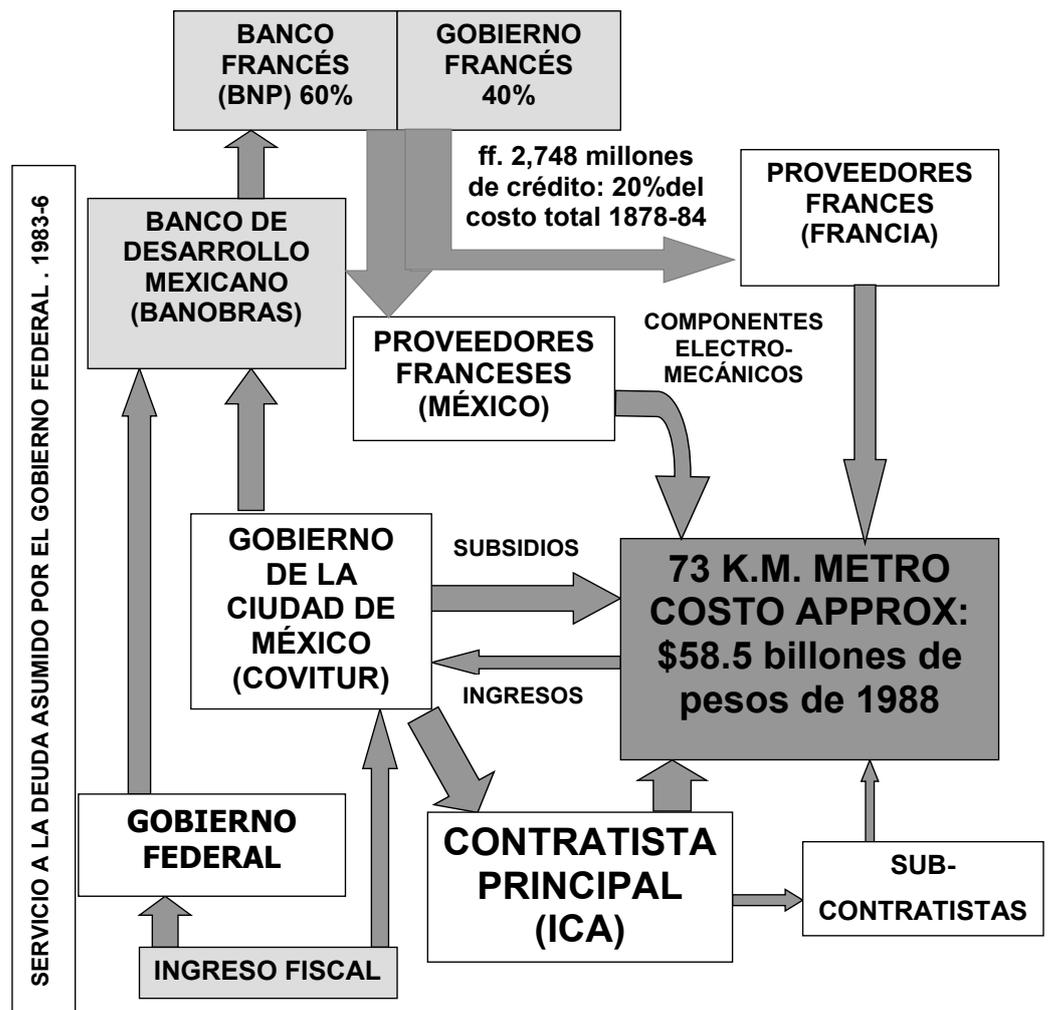
Después de 1978, los actores empresariales seguían siendo los mismos, con la adición de la empresa española CAF (Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles) que fabricaba una parte de los trenes bajo licencia de Alsthom. El resto del material rodante se producía por CONACARRIL en México. Al mismo tiempo, hubo cambios en la gestión gubernamental del proyecto, al adquirir mayor importancia el gobierno local con la creación de COVITUR (Comisión de Vialidad y Transporte) que se encargaba de la administración del proyecto, junto con ICA y las empresas francesas, especialmente SOFRETU. A pesar de la mayor participación mexicana en el financiamiento (80% del total), por el gran volumen de inversión, el crédito protocolario francés para la construcción del Metro de 1978 a 1982 constituyó entre el 45 y el 96% anualmente del endeudamiento total del DF (Connolly 1997). Ello condujo a una crisis financiera del DDF en 1982, por lo que el Gobierno Federal tuvo que asumir casi la mitad de su deuda, operación que se repitió en 1986.

Cuadro 1: Los actores en la construcción del metro de la Ciudad de México 1967-2000. Fuente: Elaboración propia.

	INFRAESTRUCTURA	VEHÍCULOS	SERVICIO
ACTORES Instigadores (Prime movers)	ICA; Consorcio empresas francesas (Alsthom, COGIFER, SOFRETU etc.); Banco del Atlántico/BNP Gobierno Federal (hasta 1980s) DDF (COVITUR), GDF Contratos financiados con inversión pública y deuda pública	Alsthom Concarril-Bombardier CAF STC (COVITUR 80'S)	STC (DDF-GDF)
ACTORES secundarios	Gobierno Francés (créditos protocolarios hasta 1990) DDF (hasta 1976) Otros proveedoras francesas, etc.		SNSTC (sindicato) Trabajadores de vigilancia Vagoneros Usuarios (consultas)
SUBSIDIOS	Gobiernos Federal y Local: Inversión pública directa a fondo perdido Rescate financiero del DDF 1982 y 86 por Gob. Federal, (deuda del metro)	Gobiernos Federal y Local: Inversión pública	Hasta 1991: Gob. Federal y DDF (1992: 104 pesos /pasajero = 44% costo real) 2012: GDF (5 pesos = 75% costo real)

La Figura 5 demuestra los resultados de la metodología de seguir los flujos de dinero aplicada al caso de la producción del metro entre 1978 y 1984. La combinación de actores y la tecnología empleada dio lugar a un modelo de metro compacto, mayoritariamente subterráneo (excavación somera y túnel), que aspiraba a monopolizar el transporte público en áreas centrales y peri-centrales. Los ambiciosos planes de expansión del metro por toda la ciudad no contemplaron la extensión del servicio hacia el sur del DF ni a los municipios metropolitanos; es decir, hubo escasa visión metropolitana en la planeación del transporte. Tampoco se integraron estos proyectos en las otras instancias de planeación. Con todo, a partir de 1981, con la municipalización de los autobuses y la creación de Ruta 100 como empresa pública única (desaparecida en 1995), la planeación del metro incluyó la creación de centrales de transferencia modal (CETRAM) desde un enfoque de conectividad entre metro y otros medios de transporte. Inclusive, existía un boleto quincenal integrado, válido para todos los medios de transporte público dentro del Distrito Federal (Figueroa y Henry 1988, 14).

Figura 5: Metro de la Ciudad de México City 1978-1984 - Organización y flujos financieros. Fuente: Elaboración propia.



La crisis financiera y el cambio de modelo: el metro del contratismo competitivo

La crisis financiera de la década de los ochenta puso en jaque este modelo costoso de metro subterráneo, financiado parcialmente con deuda exterior con apoyos el gobierno federal, y producido por una sólida alianza entre el principal contratista mexicano y empresas francesas. Varios acontecimientos adicionales contribuirían a minar el modelo. La firma del Tratado de Libre Comercio en 1993 dio lugar a reformas constitucionales y a la Ley de Obras Públicas, poniendo fin al proteccionismo que favorecía la contratación de empresas mexicanas y abriendo las licitaciones a empresas extranjeras y a esquemas de participación público/privado, concesiones, contratos de administración, llave en mano, etc. Con el ingreso de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en 1994, se dio fin al crédito protocolario francés, pues México ya no calificaba para créditos blandos derivados de acuerdos de ayuda bilateral. En 1995, se desmanteló la Ruta 100 de autobuses municipales, supuestamente por motivos de corrupción sindical, pero también por los altos subsidios que recibía; con ello se extinguió el proyecto de un sistema de transporte público integrado. Mientras tanto, desde 1988 el gobierno del DDF alentaba y apoyaba financieramente la expansión del transporte concesionado o “microbuses”. Finalmente, la reforma política del DF distanciaba el gobierno de la ciudad del gobierno federal, sobre todo a partir de la primera elección de un Jefe de Gobierno en 1997, ganada por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas del partido centroizquierdista, opositor al partido gobernante en el país. De ahí en adelante, el metro de la Ciudad de México contaría con nulo apoyo del gobierno federal. Al mismo tiempo, los aires democráticos alentaban la participación de ciudadanos que no siempre aceptaba sin protesta la construcción de metros en sus vecindarios.

Mientras tanto, a mediados de la década de los ochenta y en plena crisis financiera, todavía quedaban sin ejercer los últimos tres protocolos financieros del gobierno francés etiquetados para el desarrollo del metro. Para reducir los costos del metro compacto y subterráneo, los franceses ofrecieron alternativas técnicas tipo “metro ligero”, que materializarían en la Línea A, con poco de ligero pero con rodaje metálica y desplazamiento en la superficie. Otra solución -para gastar el dinero- fue el llamado “Tren Ligero”, que no hizo más que la reconstruir el tranvía que ya conectaba la estación del metro Taxqueña con Xochimilco, al sur del DF. Esta línea es operada no por STC sino por el STE (Sistema de Transportes Eléctricos), organismo encargado de los trolebuses y de los tranvías hasta su desaparición 1979. El financiamiento francés cubrió el 14% del costo de estas obras y el resto se cubrió con presupuesto del DDF, con algunos financiamientos menores de Canadá (a través de Export Development Canada) y Japón (Eximbank).

En esta fase de transición, que podríamos llamar “período clásico tardío” (1988 a 2000), intervinieron los mismos actores, aunque el escenario empezó a abrirse para incluir nuevos intereses. Por ejemplo, en materia de obra civil, el contrato para la rehabilitación de la línea tranviaria para el Tren Ligero fue concedido a la empresa mexicana Bufete Industrial, no a ICA. Asimismo, participaron diversos contratistas en la Línea A. CONCARRIL era el proveedor del material rodante para ambos proyectos, pero fue privatizado en 1990. La adquirió la empresa canadiense Bombardier, con miras a ganar el contrato de los trenes para la línea 8, entonces en proceso de planeación y

³ Gec-Alsthom (28.8% del valor de la inversión); Matra (13.9%), Sodegrec (10.3%), Sofretu (9.1%), Cogifer (8%), Celegrec (5.7%), Inerelec (5%) y 11 empresas más. (Henry et. al. 1994, 82).

que sería el primer proyecto abierto a licitación pública. Con todo, Bombardier perdió ese contrato a CAF, que fabricaba los trenes en España bajo licencia de Alsthom. En cuanto al sistema electromecánico de las líneas A y 8, los proveedores eran mayoritariamente franceses³. La gestión gubernamental del proyecto metro quedó dividido entre la Secretaría de Obras del DDF, la nueva Secretaría de Transportes y Vialidad (SETRAVI), creada en 1995, y el STC. En 1995, COVITUR, el organismo fuerte durante el período “clásico” fue asimilado dentro de la Secretaría de Obras y perdió su papel rector como organismo coordinador de operaciones.

De esta manera, hacia finales del siglo XX, se abandonó el proyecto ambicioso, financiado con deuda pública, de un sistema de metro denso y predominantemente subterráneo que monopolizaría el transporte público en áreas centrales y peri-centrales. En su lugar, se buscaron soluciones más económicas, principalmente con líneas superficiales, cuya obra civil genera la infraestructura vial para los transportes que compiten con el propio metro: autobuses, automóviles y microbuses. Se cambió así a un modelo de metro tipo araña, más afín a un tren suburbano, que se extiende hacia la periferia, inclusive fuera del territorio del DF (línea A). Si bien los franceses vendieron la tecnología de dicha línea como “metro ligero” (o suburbano), sus características tecnológicas, capacidad y costo la califican como metro pesado convencional. De ahí que la línea 8 y, después, la línea B retomarán la solución de ruedas neumáticas.

Sobre el proceso de licitación de las empresas participantes en la construcción de la segunda línea metropolitana, la línea B, se tiene poca información excepto que el proceso fue largo y accidentado. Concurieron varios contratistas, incluyendo Riobóo (futuro constructor del “segundo piso” del anillo periférico). Entre otras dificultades se mencionan la impugnación de los resultados de la licitación de los trenes, la falta de recursos, los techos de endeudamiento impuesto por la Asamblea de Representantes al GDF y la oposición de vecinos al proyecto por parte de organizaciones de Colonias en el DF (*El Universal* 27/11/2000). La construcción de la línea 8 también se había paralizado durante varios años a causa de la oposición ciudadana respaldada por el INAH (Instituto Nacional de Antropología e Historia) al daño infligido a monumentos prehispánicos.

Del contratismo al PPP

En 2012, se inauguró la última línea del metro, la número 12, y con ella, un nuevo estilo de metro, o mejor dicho, una síntesis de las nuevas reglas de juego forjadas en el período anterior. Esta línea, que va de Mixcoac a Tláhuac, al sureste del DF, consta de 12.26 kilómetros efectivos, 20 estaciones, 30 trenes de rodada metálica y pilotaje automático (sistema experimentado en la línea A). Su afluencia diaria de 400,000 pasajeros excede las expectativas. Aparte de las innovaciones técnicas, hay algunos aspectos novedosos de esta línea y otros no tanto. La gestión de la obra estuvo en manos de un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Obras y Servicios del GDF, mismo que nunca llegó a tener la competencia técnica de COVITUR.

La línea 12 es el primer proyecto de metro para el cual se buscó cierta legitimación con el público, tanto en relación con el enorme gasto que representaba -iba a ocupar casi todos los recursos disponibles para transporte público- como por la

elección de la ruta. Así, en julio 2007 se realizó una “consulta verde”, una especie de referéndum que, además de registrar la aprobación de una serie de medidas “ecológicas” como la arborización de azoteas y la verificación vehicular, preguntó sobre la priorización del gasto en la línea 12 del metro y la elección de la ruta de ésta (a Acoxta o a Tláhuac). Posterior a este evento hubo dos tipos de protestas en contra de la construcción de la línea: una fuerte oposición por parte de varios grupos diferentes de habitantes de los pueblos de Tláhuac, tanto por la expropiación de terrenos agrícolas como por los impactos previstos y cambios forzados en su modo de vida; algunos grupos ambientalistas también se opusieron al proyecto, ya que el metro propiciará el desarrollo urbano inmobiliario de extensas áreas vitales para la captación de agua en el sureste del Valle de México. Ninguna de estas protestas afectó el desarrollo de la línea. Por demás, su trazo sigue el concepto de “metro araña” que, más que asegurar el monopolio del transporte público en áreas más o menos consolidadas, tiende a conectar las periferias e impulsar el crecimiento urbano más allá de los límites actuales.

Quizá la mayor innovación de la línea 12 fue en el proceso y tipo de contratación. El proyecto fue licitado como contrato “llave en mano” (*turnkey contract*), es decir, como proyecto integrado a precio alzado y a tiempo fijo. Esto quiere decir que el postor debió presentar una propuesta que abarcaba todos los aspectos necesarios para entregar la obra puesta en servicio, incluyendo el financiamiento. El gobierno ya no contrataba individualmente a cada contratista y proveedor, sino que el consorcio ganador debía realizar su propia coordinación interna. Otra innovación fue en la adquisición del material rodante, que se licitó como concesión a 20 años, período después del cual se transferirá su propiedad a STC bajo el esquema “*Build Rent Transfer*”. El esquema tuvo efectos desastrosos ya que, en marzo de 2014, se detectaron fallas en el tramo elevado de la línea 12 que podían provocar descarrilamientos. Así durante más de año y medio fue suspendido el servicio en todo el tramo elevado mientras que se rectificaban la línea. Al parecer, el problema se debió a una falta de coordinación técnica entre la construcción de las vías y las especificaciones del equipo rodante.

Además de la participación de CAF, los otros actores que finalmente realizaron la obra tampoco resultan tan novedosos, ya que el consorcio ganador de la licitación del proyecto integrado fue ICA-CARSO-Alstom Mexicana⁴. La incursión en el negocio del metro de CARSO (conglomerado más importante de México cuyo propietario es Carlos Slim) es novedosa pero poco sorprendente, pues refleja el interés creciente de este empresario en el desarrollo inmobiliario vinculado a proyectos de transporte. En efecto, CARSO también participa en la transformación de varios antiguos centros de transferencia modal en lugares de consumo formal, sustituyendo las anteriores aglomeraciones de comercio callejero.

El Cuadro 2 describe los actores en la producción de infraestructura, vehículos y servicio durante el período “post-clásico” de la producción del metro de la Ciudad de México.

⁴Alstom y GEC Alstom se fusionaron para crear Alstom en 1998, empresa que cotiza en la Bolsa de París y de la cual Alstom Mexicana es filial.

	INFRAESTRUCTURA	VEHÍCULOS	SERVICIO
ACTORES Instigadores	GDF (SOS-Proyecto metro) y Consorcio ICA-Alstom-CARSO con contrato integrado "llave en mano" licitado a precio alzado, con financiamiento inversión pública y deuda	CAF bajo concesión licitada BOT a 20 años	STC (GDF)
ACTORES secundarios	Otros proveedores de diversas nacionalidades Empresa paraestatal: Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México S.A. de C.V.	SNTSTC	SNTSTC vigilancia Vagoneros Usuarios
SUBSIDIOS	GDF con Inversión pública de \$24,000 millones directa a fondo perdido + gastos de deuda pública Gobierno Federal aportó \$2,000 millones (Economista 30/10/12) (Costos ambientales y sociales)		2014: GDF via STC (¿?45% costo real)

Cuadro 2: Actores viejos y nuevos que participaron en la línea 12 del metro entre 2006 y 2012. Fuente: Elaboración propia.

¿Cómo evaluar las formas de producción del transporte desde el punto de vista de la justicia?

De la justicia ideal a lo menos injusto

En la presentación de la Escola de Ciência Avançada (2017), se pudo extraer dos perspectivas de evaluación de los procesos de producción del espacio urbano. La primera busca identificar y denunciar los procesos de sobreexplotación, de injusticias o de empeoramiento de las desigualdades urbanas, quizá con el fin de identificar la opción "menos peor". Aquí, podemos ubicar a los movimientos por el derecho a la ciudad que pelean avances incrementales hacia la utopía de la "ciudad justa". La otra perspectiva, más subversiva, pretende exaltar la resistencia a las embestidas del capital, sobre todo con miras a su potencial para transformarse en verdaderas alternativas para producir espacios urbanos más justos. Sobre la segunda perspectiva, hay mucho que decir; sin embargo, nos lleva a discusiones sobre tácticas políticas que desbordan los alcances de este trabajo. En cuanto a la vía, más reformista, hacia la construcción de la utopía de la ciudad justa, es relevante el planteamiento de situaciones ideales con fines de movilizar a diversos sectores de la ciudad, promover debates y lograr innovaciones políticas y legislativas. Sin embargo, a veces la discusión sobre "la ciudad que queremos", desvía la atención de las realidades cotidianas: los derechos ya existentes formalmente que no se cumplen ni se respetan, los derechos no formales pero que sí se respetan, las posibilidades prácticas de mejoría de estos derechos

consuetudinarios y los obstáculos que se oponen a ella, así como la percepción de que tienen los diferentes sectores de la sociedad de las injusticias que caracterizan las prácticas cotidianas en la ciudad. De ahí, me parece muy útil el planteamiento de Amartya Sen (2009) en el sentido de que es más fácil llegar a un consenso sobre la necesaria disminución de injusticias susceptibles a aminorarse, que ponerse de acuerdo sobre las características de una sociedad perfectamente justa.

Ahora bien, la cuestión de la justicia urbana ha sido abordada por muchos autores, desde el libro seminal de David Harvey (1973) y la geografía francófona de los años setenta y ochenta (Reynaud 1981) hasta los debates más recientes del propio Harvey (1996), Soja (2010) Marcuse (2009a, 1009b), Fanstein (2010), Musset (2009), entre otros: autores que han sido de referencia obligada para los estudiosos latinoamericanos en la materia (Alvarez 2013; Santana 2012). No es el momento de ahondar en estos debates, pero es claro que la justicia no se puede definir con indicadores y criterios inequívocos. A pesar de su gran poder para motivar la movilización social y política, en palabras de Harvey (1996, 342): “no puede existir un concepto universal de la justicia que podemos aplicar como criterio normativo para evaluar algún evento.... Sólo hay concepciones y discursos particulares sobre la justicia, en competencia entre sí, fragmentados y heterogéneos, que surgen de la situación individual de los involucrados”. En cambio, Fainstein (2010, 55-6), después de una larga e inconclusa discusión del significado práctico del concepto de la “justicia”, adopta como criterio pragmático de evaluación de las políticas públicas el que favorezca los más desaventajados en términos de poder financiero y político. Siguiendo a Fainstein, una evaluación de las formas de producción de las infraestructuras y medios de transporte buscará determinar si reducen, o no, las situaciones de injusticia que prevalezcan en nuestras ciudades. Tales situaciones de injusticia, relativamente fáciles de identificar de manera consensuada, conciernen por lo menos los siguientes aspectos.

Primero, y en consonancia con la agenda internacional de la movilidad, hay que medir las injusticias generadas por el impacto de la movilidad de unos sobre la calidad del medio ambiente de todos, en el presente y a futuro. Desde luego los impactos ambientales son diversos y se miden a diferentes escalas, pero una aproximación preliminar debería tomar en cuenta los impactos ambientales localizados de las obras y servicios de transporte en sus distintas fases de construcción, así como el consumo de energía por pasajero-kilómetro, o alguna aproximación a este dato.

Segundo, la injusticia se relaciona con la democracia (Fanstein 2010, 63-7) y la necesidad de debates razonados para determinar la justicia o injusticia de las cosas (Sen 2009). Un conjunto de indicadores de las injusticias concierne, entonces, la disponibilidad ex ante y ex post de información adecuada y la existencia de espacios de deliberación pública sobre la política y formas de gestión de los medios de movilidad. Es relativamente fácil saber si existe tal información, si hubo debates y, en el caso de que los hubiere, identificar las instancias y participación de los actores y sectores sociales involucrados en ellos. También es posible evaluar el relativo empeoramiento o mejoría de estos indicadores para sacar comparaciones en el espacio y en el tiempo.

Tercero, la injusticia se relaciona con la inequidad o la distribución de los recursos. De ahí, se debe preguntar si las obras y servicios redistribuyen recursos hacia los más desfavorecidos o bien, si contribuyen a una mayor concentración de la riqueza. Aquí

es importante identificar los flujos financieros, sobre todo el origen y destino de los. Otro criterio es identificar a los beneficiarios individuales o sectoriales de las acciones públicas en la materia, sobre todo de las inversiones en obras.

Cuarto, mención aparte merece la injusticia espacial y el papel que en ella juega el transporte y el acceso a la movilidad. Como bien dicen Leibler y Musset (2010, 3) en su indagación sobre el Metrocable de Medellín, el transporte es un elemento estructurante del espacio urbano y, como tal, forja desigualdades entre los lugares ocupados por los diferentes grupos o sectores sociales. En este sentido, se puede medir el impacto en la desigualdad espacial generado por un sistema de transporte determinado mediante indicadores de accesibilidad por localidad, así como por la identificación de los usuarios o beneficiarios reales del mismo. El estudio de Leibler y Brand (2013) sobre el mismo caso de Medellín es un ejemplo de este tipo de evaluación. Un impacto negativo de la introducción o mejoramiento de un sistema de transporte que puede aumentar la injusticia espacial es el aumento de la renta del suelo en áreas afectadas, lo que puede contribuir a una mayor exclusión social a mediano plazo.

Existen otras injusticias espaciales, tales como los aspectos menos tangibles de la integración social, la exclusión y la representación, auto-representación, respeto y dignidad de los habitantes urbanos, que es fuertemente reflejado por los medios de movilidad a los que tienen acceso. Tales injusticias son más difíciles de abordar en estudios comparativos, ya que tienen que ver con percepciones y representaciones localizadas. Por lo tanto, el esquema que se presenta a título de resumen de todo lo anterior, no contempla estos aspectos.

Propuesta metodológica: ¿Cómo evaluar los proyectos de transporte?

El Cuadro 3 presenta de modo sintético los criterios que resultan de la discusión anterior para evaluar la justicia o injusticia de los diferentes tipos de arreglo para producir la infraestructura, vehículos y servicios de transporte.

La aplicación de este tipo de esquema a nuestro análisis de la producción del metro en México trae sorpresas. Cuando se identifican los arreglos entre los poderes públicos y particulares que caracterizan la producción de los medios de movilidad en sus distintas fases constitutivas, es decir, la infraestructura, los vehículos y los servicios de transporte, resultan de poca utilidad las distinciones tradicionales entre “público” y “privado” o entre “individual” y “colectivo”. Mucho menos útiles son las valorizaciones asociadas con tales distinciones: “público/colectivo: bueno”; “privado/particular: malo”. Por ejemplo, el metro de la Ciudad de México generalmente se considera epítome del transporte “público” que beneficia a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, su construcción fue impulsado por poderosos intereses económicos corporativos nacionales y extranjeros; ha recibido, y sigue recibiendo altos subsidios del erario mexicano (y francés); se cuenta con muy escasa información sobre sus costos y beneficios y, finalmente, contó con la nula participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones. La transición de este modelo de metro hermético y monopólico hacia un sistema aparentemente más abierto y sujeto a consultas ciudadanas tampoco lo hace más “público”, aunque sí menos eficaz.

	PRODUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA	PRODUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE VEHÍCULOS/MATERIAL RODANTE	APROVISIONAMIENTO DEL SERVICIO
<p>IDENTIFICACIÓN DEL “ARREGLO” DE GOBERNANZA ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS Y PARTICULARES:</p> <p>¿Actores?</p> <p>¿Papel del gobierno?</p> <p>¿Papel de intereses particulares?</p> <p>¿Arreglo funcional?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes particulares (empresas e individuos de toda clase) de producción y mantenimiento y modelo de operación con sus respectivos modelos de negocio (<i>business model</i>). • Entidades gubernamentales involucradas en la producción y mantenimiento de infraestructura. • Arreglo entre los agentes y bases legales (contratos y legislación en la materia). • Intereses privados de los agentes públicos (corrupción) • Intereses políticos de los agentes públicos (legado de megaproyectos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas particulares de producción y mantenimiento de vehículos y equipo rodante; modelo de operación (<i>business model</i>). • Entidades gubernamentales involucradas en la producción y mantenimiento de vehículos y equipo; nivel de gobierno, agencias, individuos. • Arreglo entre los agentes. • Intereses privados de los agentes públicos (corrupción). • Intereses políticos de los agentes público (clientelismo, etc.) 	<p>Agentes responsables de la producción del servicio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agencias públicas. • Concesionarios empresas: • Concesionarios individuales. • Otros prestadores: • Soluciones emergentes, etc. • Trabajadores, condiciones laborales. • Legislación, contratos.

Cuadro 3: Criterios de evaluación de proyectos de transporte desde la perspectiva de la justicia urbana. Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a sus costos y beneficios si bien los usuarios del metro incluyen grandes segmentos de la clase trabajadora, los cuantiosos subsidios implicados difícilmente llegan a beneficiar a la población más vulnerable, que viven a grandes distancias del servicio. En este sentido, se podrá argumentar que el nuevo modelo del metro que alcanza las periferias metropolitanas resulta más “justo”, ya que da servicio a zonas de menores ingresos. En todo caso, sería necesario realizar estudios más profundos sobre los beneficiarios reales de los subsidios otorgados al metro y los costos de oportunidad que representan los subsidios. En cuanto a los costos ambientales, ciertamente el metro reduce emisiones directas a la atmósfera, pero no elimina las emisiones derivadas de la generación de la electricidad utilizada como fuerza motriz, ni de la construcción de vehículos e infraestructura. Por ejemplo, se ha estimado que las emisiones de carbono generados por la producción del concreto y acero utilizados en la construcción de la línea 12 cancelan entre dos y cuatro años de las emisiones supuestamente eliminadas por la sustitución de vehículos de menor capacidad (Delgado 2012, 154-5).

A modo de conclusión

Dentro de los alcances del presente capítulo, no se puede aplicar cada uno de los criterios de evaluación anotados en el cuadro al caso concreto bajo consideración para cada una de sus etapas de desarrollo. El objetivo aquí ha sido ilustrar cómo la combinación de la metodología de la economía política combinada con los criterios derivados del concepto justicia urbana puede contribuir a comprender los efectos mixtos y complejos de las diversas formas de aprovisionamiento de infraestructura y servicios urbanos, en este caso, un medio de transporte. Empero, para terminar, quisiera subrayar algunos principios generales que se pueden extraer de la aplicación de esta metodología.

Primero, las dicotomías público/privado producción social/producción privada no necesariamente ayudan a esclarecer los intereses reales y funcionamiento de una forma de producción de una obra o servicio. Hay una inmensa variedad de “formas de producción privada” con implicaciones sociales igualmente diferenciadas. Asimismo, las formas de “producción pública” contienen intereses privados de índole diversa, incluyendo la corrupción.

Segundo, son relevantes los estudios comparativos, no tanto para sacar generalizaciones, sino para observar y explicar las diferencias. Los impactos concretos de las diversas formas genéricas de producción del espacio construido y servicios asociados pueden variar sustancialmente entre países, aun con las mismas empresas y tipos de arreglos formales. Mucho de ello dependerán de la relación de las empresas con el Estado, las formas de regulación operantes y las prácticas de corrupción.

Tercero, no sólo el espacio y las formas construidas perduran en el tiempo; también los modos de producirlas y consumirlas (path dependencies), así como los actores principales, que se adaptan a nuevas circunstancias formas de regulación.

Cuarto, con las formas de concesión, generalmente intervienen intereses ligados a la apropiación de rentas del suelo, u otras rentas a futuro; de ahí la importancia de los circuitos financieros y la financialización de la producción del medio construido.

Quinto, es importante observar la producción de los espacios construidos no sólo desde la perspectiva de los usuarios/ciudadanos; también mirar los mecanismos de explotación laboral en los procesos de producción, la desposesión de recursos naturales y tierras, así como los impactos ambientales directos e indirectos, a corto y largo plazo.

Por último, cabe señalar que las formas de producción de las infraestructuras y servicios que pueden considerarse como focos de resistencia a los sistemas modernos capitalistas, no necesariamente generan mayor justicia, ni para los propios productores y para los consumidores. En el tema de transporte, el ejemplo por excelencia de ello serían los taxistas o los camionetas y autobuses de baja capacidad, donde la producción del servicio, aparentemente como trabajo independiente, esconde cadenas de extrema sobreexplotación, clientelismo político y transporte de regular calidad.

Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ, A. M (2013) "(Des) Igualdad socio espacial y justicia espacial: nociones clave para una lectura crítica de la ciudad", *Polis*, 36.
- BALL, M. y CONNOLLY, P. (1987) "Capital accumulation in the Mexican construction industry", 1930 to 1982", *International Journal of Urban & Regional Research*, 11-2, junio, pp. 153-70
- COINDET, J. P. y otros (1988) *Evaluation Retrospective du Métro de Mexico*, Rapport Confidentiel, Direction du Trésors et Direction des Relations Economiques Extérieures du Ministère des Finances, París: Institut National de Research sur les Tansports el leur Sécurité (INRETS).
- CONNOLLY, P. (1993) «Lo público y lo privado de las obras públicas», *Sociológica*, no.23, pp.103-124
- _____ (1994) «De ida y vuelta al siglo pasado: políticas de inversión, relaciones de producción y dependencia económica», *Sociológica*, no. 26, año 9, pp.177-194
- _____ (1997a) *El Contratista de Don Porfirio. Obras Públicas, Deuda y Desarrollo Desigual*, México DF: Fondo de Cultura Económica/Colegio de Michoacán/Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- _____ (1997b) "Evaluación económico-financiera del metro de la Ciudad de México 1988-1994", en René Coulomb y Emilio Duhau (coords.) *Dinámica Urbana y Procesos Sociales 2*, México DF: Observatorio Urbano de la Ciudad de México, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos AC, pp. 115-138.
- _____ (1999) "Pearson and public works construction in Mexico 1980-1910", *Business History*, Vol. 12, no.3, pp. 48-71.
- _____ (2007) 'La Industria de la construcción en México en los comienzos del siglo XXI: tendencias y perspectivas. *Tecnología y Construcción*, 23-II, pp. 51-74.
- ESCOLA DE CIÊNCIA AVANÇADA (2017) Espoliação imobiliária e crítica contra-hegemônica, Grupos de Trabajo de CLACSO [2016-2019]. Documento inédito.
- DELGADO GC (2012) "Metabolismo y transporte", en: Delgado GC (ed) *Transporte, ciudad y cambio climático*. Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico DF, p129-67
- FAINSTEIN, S. (2010), *The Just City*, Ithaca: Cornell University Press.
- FIGUEROA, O. y HENRY, E. (1988) "Diagnóstico de los Metros en América Latina", *Eure*, 14 (42), 7-17.
- HARVEY, D. (1973) *Social Justice and the City*, Londres: Edward Arnold.
- _____ (1996) *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Oxford: Blackwell.
- HENRY, E. y KUHN, F. (1996) The development of metro variants. Lessons from Mexico and other countries, París: Institut National de Research sur les Transports el leur Sécurité. http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/www.inrets.fr/ContentPages/18571878.pdf, (consultado 20/12/2013)
- HENRY, E., KUHN, F. y CONNOLLY, P. (1994) *Evaluation des Variantes du Métro de Mexico: Ligne A el Tren Leger*, Rapport Direction du Trésor, Diffusion Restreinte, París: Institut National de Research sur les transports el leur Sécurité.
- LEIBLER, L. y MUSSET, A. (2010) "¿Un transporte hacia la justicia especial? El caso del Metrocable de la Comuna nororiental de Medellín, Colombia", *Scripta Nova*, XIV-331, 16 pp.
- LEIBLER, L. y BRAND, P. (2013) "Movilidad e inclusión social: la experiencia desde la periferia de Medellín y el primer Metrocable", *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 41 (3).

MARCUSE, P. (2009a) "Spatial justice: derivative but causal of social injustice", *Justice Spatiale/ Spatial Justice*, 1.

MUSSET, A. (2009) *¿Geohistoria o geoficción? Ciudades vulnerables y justicia espacial*, Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

MUSSET, A. (2009) *¿Geohistoria o geoficción? Ciudades vulnerables y justicia espacial*, Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

REYNAUD, A. (1981) *Société, espace et justice inégalités régionales et justice socio-spatiale*. Paris: PUF

SANTANA, D. (2012) "Explorando algunas trayectorias recientes de la justicia en la geografía humana contemporánea: de la justicia territorial a las justicias espaciales", *Cuadernos de Geografía*, 21(2), 75-84.

SEN, A. (2009) *The Idea of Justice*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.

SOJA, E. W. (2019) *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

STC (2017) Sistema de Transporte Colectivo, <metro.cdmx.gob.mx/> (consultado 12/12/2017).

VON HUMBOLDT, A. (2011) *Essai politique sur le royaume de la Nouvelle Espagne*, (Edición en español,,: México DF: Porrúa, 1978.)

Recebido [Mai. 21, 2018]

Aprovado [Nov. 01, 2018]

Imobiliário-Infraestrutura na cidade do século XXI: desafios para uma crítica contra-hegemônica

Luciana Nicolau Ferrara, Maria Beatriz Cruz Rufino,
Lucia Zanin Shimbo*

Resumo A produção do espaço urbano se alterou profundamente e o domínio da financeirização impõe novos desafios analíticos para a compreensão dos fenômenos em curso. O objetivo deste artigo é problematizar conceitos relacionados à interpretação da urbanização contemporânea que, de certo modo, ocultam as relações sociais, as formas de espoliação e a reprodução de desigualdades. Trata-se de uma análise dos debates ocorridos na Escola de Ciência Avançada “Produção Imobiliária: desigualdade, financiamento e planejamento territorial na América Latina” ocorrida em 2017 na Universidade de São Paulo e que reuniu pesquisadores do Brasil, Chile, Argentina, Venezuela e México, associada a uma revisão bibliográfica dos principais estudos latino-americanos sobre produção imobiliária e infraestrutura urbana.

Palavras-chave: urbanización, expoliación, financiarización.

Inmobiliario-Infraestructura en la ciudad del siglo XXI: desafíos para una crítica contra- hegemónica

Resumen La producción del espacio urbano se alteró profundamente y el dominio de la financiarización impone nuevos desafíos analíticos para la comprensión de los fenómenos en curso. El objetivo de este artículo es problematizar conceptos relacionados a la interpretación de la urbanización contemporánea que, en cierto modo, ocultan las relaciones sociales, las formas de expoliación y la reproducción de desigualdades. Se trata de un análisis de los debates ocurridos en la Escuela de Ciencia Avanzada “Producción inmobiliaria e infraestructura: desigualdad, financiamiento y planificación territorial en América Latina” ocurrida en 2017 en la Universidad de São Paulo y que reunió investigadores de Brasil, Chile, Argentina, Venezuela y México, asociada a una revisión bibliográfica de los principales estudios latinoamericanos sobre producción inmobiliaria e infraestructura urbana.

Palabras clave: urbanização, espoliação, financeirização.

Real Estate-Infrastructure in the city of 21st century: challenges for a counter hegem- onic critique

Abstract The production of urban space has deeply changed and the dominance of financialization imposes new analytical challenges to understand the ongoing phenomena. The purpose of this paper is to discuss the concepts related to the interpretation of contemporary urbanization that, in a way, hide social relations, forms of dispossession and reproduction of inequalities. This is an analysis of the debates occurred at the School of Advanced Science “Real estate and infrastructure: inequality, financing and territorial planning in Latin America” held in 2017 at the University of São Paulo and which brought together researchers from Brazil, Chile, Argentina, Venezuela and Mexico. It also associates a bibliographical review of the main Latin American studies on real estate and urban infrastructure.

Keywords: urbanization, dispossession, financialization.

A produção do ambiente construído mostra-se ainda pouco conhecida frente à sua importância política, econômica e social sendo objeto de controvérsias que estão a merecer avanços inovadores em seus estudos e pesquisas¹. A intensificação da produção imobiliária e a expansão dos investimentos em infraestrutura evidenciadas nas cidades latino-americanas no século XXI, além de reforçarem a importância dessas atividades para a compreensão das mudanças urbanas e territoriais mais amplas, têm indicado uma crescente articulação entre os ramos e setores, impondo novos desafios para o planejamento territorial e urbana e para a interpretação crítica da produção do espaço.

Um aspecto a se considerar é a profunda articulação de processos mais imediatos de produção do espaço (como a própria atividade da construção civil), verificados em nossas cidades, com processos globais, oriundos de uma reestruturação capitalista, que implica, em última instância, em mudanças radicais na totalidade das relações sociais. Pode-se afirmar que esse quadro de intensificação da produção imobiliária e de modernização seletiva de infraestruturas relaciona-se com a consolidação de um capitalismo dominado pelas finanças (CHESNAIS, 2005; HARVEY, 2005; LAPAVITSAS, 2013) e apoiado em Estados neoliberais (LAVAL, DARDOT, 2017; HARVEY, 2008).

Lefebvre (2008 [1970]) em seu texto *A Revolução Urbana*, ao problematizar a emergência de uma sociedade urbana, chama atenção para um aspecto novo da produção do espaço – sua produção global e total. Essa produção se dá, então, em função de interesses globais, que passa também a alterar o próprio sentido desse espaço como totalidade, interferindo até mesmo na vida cotidiana. Para Lefebvre (2008 [1970]):

A produção do espaço, em si, não é nova. Os grupos dominantes sempre produziram este ou aquele espaço particular, o das antigas cidades, o dos campos (aí incluídas as paisagens que em seguida parecem “naturais”). O novo é a produção global e total do espaço social. Essa extensão enorme da atividade produtiva realiza-se em função dos interesses dos que a inventam, dos que a gerem, dos que dela se beneficiam. (...) Essa estratégia oprime o “usuário”, o “participante”, o simples “habitante”. Ele é reduzido não apenas a função do habitar (ao habitat como função), mas a função de comprador de espaço, realizando mais valia. (LEFEBVRE, 2008 [1970]:141)

Para o autor, o capitalismo encontrou na produção do espaço um alento a suas crises, que passou a ter papel determinante na formação, realização e distribuição da mais valia global. Essa percepção, desenvolvida ainda nos anos 1970, toma força ainda maior no contexto da financeirização.

Dentre as principais tendências no debate sobre financeirização, que envolvem entendê-la como um regime de acumulação, como colonização de instituições ou ainda como submissão do cotidiano às finanças (endividamento), consideramos financeirização o processo de ampliação do domínio do capital financeiro na economia alcançado pelo seu crescente deslocamento da função de credor para proprietário situado em

¹ Não cabe aqui uma revisão da bibliografia, mas vale lembrar uma problematização desse conhecimento apresentada em Pereira et al (1991).

* Luciana Nicolau Ferrara é Arquiteta e Urbanista, professora da Universidade Federal do ABC, SP, Brasil, ORCID <<http://orcid.org/0000-0002-0493-376X>>; Maria Beatriz Cruz Rufino é Arquiteta e Urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, SP, Brasil, ORCID <<http://orcid.org/0000-0002-0063-0059>>; Lucia Zanin Shimbo é Arquiteta e Urbanista, professora do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, SP, Brasil. ORCID <<http://orcid.org/0000-0002-1097-8091>>.

situação de exterioridade à produção (CHESNAIS, 2005). Como proprietário, este capital tem como expectativa de direito a uma renda e se deslocará no sentido dos ativos financeiros que lhe proporcionarem maiores rendimentos. O deslocamento do capital financeiro à produção do espaço nessa nova posição de proprietário, seja via fundos de investimentos, ações de empresas ou securitização de dívidas, entre outras formas, torna mais evidente a necessidade de articulação dos processos globais à produção imediata do ambiente construído.

Como parte da transformação da produção do ambiente construído em diferentes níveis e dimensões é preciso avançar no debate sobre a reprodução do cotidiano e as implicações sociais desse processo que é espoliativo e tende a aprofundar desigualdades socioespaciais na vida das pessoas e nas condições materiais de reprodução social, o que inclui a transformação da natureza. Nesse sentido, a dimensão da totalidade desse processo, ainda que não seja evidente, não pode ser desconsiderada.

Essa percepção inicial motivou a realização da Escola de Ciência Avançada “Produção imobiliária e infraestrutura: desigualdade, financiamento e planejamento territorial na América Latina” que, além das conferências, se estruturou em grupos de trabalho em torno da ênfase em três temas², constituídos como eixos de interlocução: política, produção e espaço. Tal divisão procurou dar conta da complexidade dos temas, ao enfrentar questões teóricas e de método, problematizar diferentes níveis e dimensões de análises e aproximar distintas abordagens disciplinares, considerando o contexto e as especificidades da urbanização latino-americana.

No eixo política, que tinha como objetivo debater a ação do Estado e o papel do planejamento territorial, emergiram temas como as formas de regulamentação e a sofisticação das formas de propriedade e de consumo. Os debates em torno desses temas evidenciaram as limitações dos mesmos ao naturalizar o crescente papel do estado regulador, obscurecendo novas relações sociais de dominação impostas no curso da produção das políticas. O eixo produção partiu das dimensões da construção e das relações de trabalho no canteiro de obras, que envolve diferentes objetos empíricos que perpassam a construção do ambiente construído: habitação, equipamentos públicos, imóveis e também os diferentes tipos de infraestrutura, (redes de saneamento, energia, transporte e mobilidade, telecomunicações, loteamentos). O eixo espaço partiu da materialidade do espaço como reveladora de relações sociais, considerando o lugar da natureza (terra e propriedade privada) no processo de reprodução do espaço. Os novos arranjos entre os atores (eixo política) e as formas de produção (eixo produção) mobilizam a propriedade privada da terra, potencializam a exploração da natureza e colocam a necessidade de se compreender as formas de extração de rendas envolvidas na produção imobiliária e de infraestruturas, em diferentes escalas.

Em seu conjunto, os debates mostraram que as transformações globais no capitalismo têm produzido novas articulações entre agentes públicos e privados na produção do espaço gerando consequências sociais e ambientais que já não podem mais ser explicadas a partir da interpretação da urbanização industrial, ainda que haja permanências e discontinuidades nesse processo. A realidade urbana das cidades latino-americanas se insere no contexto do circuito internacional de capitais com suas especificidades, o que requer a elaboração de teorias e interpretações próprias.

² Os participantes de cada um dos grupos de trabalho são apresentados no Anexo desse artigo. Agradecemos a grande contribuição de todos no debate. O evento foi realizado em maio de 2017 na FAUUSP.

O presente artigo traz as discussões mais importantes ocorridas no Evento e que foram em seguida elaboradas pelas autoras. O objetivo é problematizar abordagens e categorias de análise utilizadas para a interpretação da urbanização contemporânea buscando evidenciar de que modo são ocultadas relações sociais consideradas centrais para a crítica da produção do espaço e das formas de espoliação urbana.

O texto estrutura-se em duas partes principais. Na primeira, são problematizadas abordagens e categorias teórico-metodológicas que, na nossa visão, têm se apresentado como obstáculo para a interpretação crítica dos processos hegemônicos em curso. Trata-se de questionar a fragmentação ainda persistente entre a produção imobiliária e de infraestrutura, a interpretação baseada na divisão entre processos formais e informais de produção do espaço, e o papel da natureza na transição da dominância industrial para financeira, e como parte da produção da metrópole. Na segunda parte do texto, procuramos esboçar elementos de uma agenda de pesquisa que supere tais fragmentações, considerando os avanços alcançados com a realização do Evento.

Conceitos em debate

Separação entre imobiliário e infraestrutura

O setor da construção historicamente diferenciou-se em dois grandes segmentos: a produção de obras civis (ou de infraestruturas) e a produção de edifícios (residenciais e não residenciais). Essa segmentação deu lugar a dinâmicas e ramos independentes, tal como se sucedeu na evolução de outros setores econômicos com múltiplos vasos comunicantes (como por exemplo, a indústria têxtil e de confecção), fazendo com que a construção albergue em seu seio uma grande variedade de produtos pertencentes a um mesmo ramo (LOVERA, 2011).

Como reflexo da relevância dessa atividade para a produção do espaço e de sua intrínseca relação com a cidade e o território, as atividades de construção pesada (ou de infraestruturas) e de incorporação (ou imobiliária) têm sido objeto de estudo das mais variadas disciplinas, com flutuações expressivas quanto à sua representatividade enquanto campo de pesquisa e à constituição de um corpo científico capaz de articular as diferentes dimensões e níveis de abordagens que implicam o seu adequado conhecimento.

Na Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a seção da construção é formada por três divisões: construção de edifícios, obras de infraestrutura e serviços especializados para a construção. A construção de edifícios engloba as atividades de incorporação imobiliária e a construção de edifícios propriamente dita. As obras de infraestrutura referem-se aos equipamentos públicos urbanos, transporte, energia e saneamento, além de obras industriais. E os serviços especializados para construção são relacionados às atividades-meio para a execução das obras como, por exemplo, terraplanagem, instalações diversas, acabamento e fundações.

Diversas denominações já foram adotadas no debate acadêmico, como por exemplo, "ramo" (*filière*, em francês, mas que não tem uma correspondência exata para o português, CARASSUS, 1987); "macrocomplexo da construção" (PROCHNIK, 1987);

construbusiness - bastante adotada pelos agentes do próprio setor; e “sistema produtivo setorial” (BOUGRAIN, CARASSUS, 2003).

Ao denominar o “ambiente construído” como a “totalidade das estruturas físicas – casas, ruas, fábricas, escritórios, sistemas de esgotos, parques, equipamentos culturais e educacionais etc.”, Harvey (1982) procurou unificar esses setores que comumente se encontram separados, tanto do ponto de vista econômico quanto como objeto empírico dos estudos urbanos. Harvey (1982, p. 6) argumenta que a sociedade capitalista precisa criar “uma paisagem física – uma massa de recursos físicos construídos pelo homem à sua própria imagem, apropriada, em linhas gerais, às finalidades da produção e do consumo” e que esse processo de criação é cheio de contradições e tensões.

Consoante com a noção de Harvey, Lovera (2014) chama de “cadeia produtiva da construção”, considerando que a construção é composta por atividades técnico-construtivas e por atividades econômicas cujo objeto final é o “meio ambiente construído”, envolvendo edificações e obras civis e considerado como suporte físico para a reprodução da sociedade.

Gitahy e Pereira (2002) pensaram num “complexo industrial da construção” quando a habitação econômica passou a ser um nicho de mercado no Brasil dos anos 1930, e se inspiraram na matriz econômica que pensou a formação do “complexo cafeeiro” para a escolha do termo. Mais do que um único capital ou agente ou segmento, trata-se de um “complexo” que abrange todas as atividades relacionadas à produção da habitação: concepção, planejamento, aquisição de terras, construção, regulação, financiamento, distribuição e manutenção.

Mais recente e internacionalmente, diante dos processos mais gerais de financeirização da economia, os vínculos entre mercado imobiliário e finanças se estreitaram e Aalbers (2015) vai denominar, portanto, a noção de “complexo imobiliário/financeiro” (*real estate/financial complex*).

A denominação “complexo” ganha força na medida que reforça a adequada ideia de interdependência dessas várias atividades e entre as várias empresas e instituições que as promovem, tanto do ponto de vista técnico, quanto político e econômico. Na apropriação do termo “complexo” para explicar as dinâmicas da produção do espaço em dois contextos históricos diferentes, chamamos atenção para um deslocamento do processo de acumulação “industrial” (produtivo) para o “financeiro” (rentista e especulativo).

A relevância dos processos globais na produção do espaço, expressos pela crescente mobilização do conceito de financeirização, não pode ocultar especificidades estruturais nas relações de produção, negligenciadas do ponto de vista histórico pelo predomínio de uma visão industrial.

Ao mesmo tempo, o imbricamento entre imobiliário e infraestrutura nos provoca a repensar as infraestruturas como condições gerais, na medida em que, conforme formulado por Marx, articulam o consumo produtivo (consumo coletivo) ao processo de produção e circulação do capital (LENCIONI, 2007). No contexto da financeirização do urbano, com intervenções que promovem a diferenciação dos espaços, as infraestruturas

públicas além de serem capturadas e centralizadas para a valorização imobiliária, são concebidas, elas mesmas, por uma lógica privatista e rentista.

Diferente das demais mercadorias, o imobiliário tem imbricado em si a propriedade privada. Aos proprietários de terra cabe a disputa sobre uma parte da mais-valia da atividade de construção na forma de renda imobiliária (RUFINO, 2017). Para Pereira, “a renda imobiliária provém do caráter de monopólio de privatização do espaço que, pela necessidade de se pagar o acesso à localização, torna possível a formação de um preço de mercado imobiliário que sobe até os limites permitidos pelas condições de pagamento na disputa pela utilização do espaço” (PEREIRA, 1984, p. 245). Pela existência da renda, legitimada pela relação da propriedade privada, toda vez que se fazem investimentos na produção da cidade, há implicações na valorização da propriedade imobiliária urbana (SEABRA, 1986).

A relação entre imobiliário e infraestrutura é em grande medida ocultada pelo predomínio de uma visão industrial na leitura das dinâmicas urbanas, que desconsiderando as especificidades da produção do espaço, negou o papel crescente da propriedade privada da terra e do imobiliário para a reprodução do capital. A propriedade privada da terra e dos imóveis assegura aos proprietários importantes processos de capitalização, em grande medida, relacionados aos desiguais investimentos de infraestruturas na metrópole. Nesse sentido, parece importante enfatizar que a indústria da construção se consolida cada vez mais como uma indústria de propriedade, em que construção e terra são indissociáveis. Essa indissociabilidade não impede a multiplicação de possibilidades de fragmentação dessa mesma propriedade no tempo³ e no espaço⁴ - processo que poderia ser reconhecido como uma “desabsolutização da propriedade”, num movimento de crescente potencialização da renda imobiliária (PEREIRA, 2005).

Com a expansão da financeirização, ficou evidente o alcance de novos patamares de investimentos na produção do espaço, evidenciados no imobiliário, nas infraestruturas e nos esforços de coordenação entre os mesmos. Essas transformações têm dado maior relevância à captura de renda imobiliária como parte substancial dos ganhos envolvidos na produção do espaço. No atual contexto da predominância do capital financeiro, trabalhamos com a hipótese de que o que articula o imobiliário e a infraestrutura é o objetivo de capturas de rendas imobiliárias, o que implica em mobilizar a terra em diversas formas de propriedade, como os títulos mobiliários deles derivados. A crescente relevância de captura de renda imobiliária articula-se em um nível global com grande quantidade de capital financeiro que busca se rentabilizar.

Em termos empíricos, o imbricamento entre imobiliário e infraestrutura aparecerá tanto na emergência de bairros planejados para diferentes estratos sociais em áreas pouco infraestruturadas, como nos processos de reestruturação urbana, viabilizados em grande medida por instrumentos baseados em parcerias público-privadas e pautados na modernização seletiva de infraestruturas.

Uma marca geral desse processo, que aproxima vários países da América Latina, foi a produção massiva de habitação popular a partir de políticas públicas. Poderíamos citar o Programa Minha Casa Minha Vida no Brasil e as precursoras políticas habitacionais do Chile e México. Como parte dessas políticas emergiram grandes complexos habitacionais, caracterizados em grande medida por condições mínimas

³ A fragmentação das unidades em termos de tempo pode ser vista, por exemplo, nos esquemas de *timeshares*, em que os proprietários adquirem em seus contratos a propriedade de períodos de tempo determinados.

⁴ A mais relevante forma de fragmentação física das propriedades se concretiza pelos Fundos de Investimento Imobiliários.

de infraestrutura, correspondentes a um mínimo necessário para viabilizar a venda de suas unidades, acessadas via crédito e subsídios, por preços normalmente elevados e sustentados pelo Estado.

No caso das infraestruturas, Pirez (2012) identifica uma transição de um modelo centralizado-estatal para um modelo centralizado-privatizado a partir dos anos 1990. O Estado, assumindo predominantemente a função regulatória, passa a assegurar ganhos extraordinários a agentes privados por meio de processos de privatização, de formação de monopólios e oligopólios e de garantias tarifárias (PIREZ, 1999). Cumpre ressaltar que na base da compreensão desses processos de privatização está a mudança das relações de propriedade, flexibilizadas por meio de esquemas de concessões. As infraestruturas tornadas propriedades privadas serão exploradas também no sentido de obtenção de renda, a partir de apropriações imobiliárias, concebidas como receitas complementares. Parte desses avanços relaciona-se com o aprimoramento dos marcos regulatórios, que são transformados no sentido de assegurar maior segurança jurídica dos negócios e diversificar as estratégias de remuneração e exploração do espaço. As Parcerias-Público-Privadas (PPPs) desenhadas e regulamentadas em múltiplos formatos torna-se a ideia força do receituário neoliberal dos bancos e agências multilaterais de desenvolvimento, que passam a ser apropriadas por governos de distintas matrizes ideológicas.

A reconhecida elevação da qualidade do espaço urbano proveniente desses processos conduzidos por empresas cada vez mais capitalizadas é sobreposta a um tecido urbano historicamente marcado por precariedades e tende a exacerbar a diferenciação dos espaços urbanos. A diferenciação urbana e a acelerada transformação espacial envolvidas nesses processos parecem emergir como aspectos essenciais na ampliação dos ganhos para essas empresas. Muitos desses ganhos irão concretizar-se pela ampliação dos processos de capitalização da renda realizados pela ampliação dos preços dos imóveis.

O papel do Estado é parte decisiva para o reconhecimento de especificidades que esses processos adquirem na América Latina, tornando-se chave para formulação de alternativas políticas que realmente dialoguem com os desafios postos. O debate mais geral sobre o caráter dessas transformações aponta um importante avanço do Estado no sentido de implementar políticas que incrementam a captura do fundo público, da renda imobiliária e da provisão de habitação como solução econômica, distanciando-a de sua finalidade social

A disponibilidade de grande quantidade de financiamentos subsidiados, legitimada pela grande demanda habitacional pelos mais pobres, torna-se condição inicial para a inserção de investimentos globais a procura de retornos rápidos, elevados e seguros. Ao mesmo tempo, tomam força crescente projetos de renovação e reestruturação urbana, onde cada vez mais se dissemina a estratégia de produção de infraestruturas a partir da captura com ganhos imobiliários.

A percepção desses processos de incremento de captura de renda pelo Estado permite unificar esforços de pesquisas muitas vezes fragmentados por estudos que ora focam a habitação por meio de seus Programas Habitacionais, ora enfocam o Planejamento Urbano, por meio de estratégias urbanísticas.

Separação entre produção formal e informal

Uma segunda separação que se constituiu, sobretudo, a partir dos anos 1970, foi a produção formal capitalista da habitação e a produção informal, caracterizada majoritariamente pela assim chamada “autoconstrução”. Dessa separação veio a compreensão de que a solução de moradia dada pela população e, conseqüentemente, sua reprodução social, era um fenômeno dissociado de uma política e do processo de acumulação de capital.

Neste sentido, o trabalho de Mautner (1999) é um dos primeiros no Brasil a apontar a relação entre política habitacional e acumulação de capital. Segundo a autora, a trilogia “loteamento clandestino/casa própria/autoconstrução” dos anos 1970 foi uma política de incentivo ao processo de periferação, porém inconfessa, por se apoiar em ocupação irregular. Nos EUA, a trilogia “loteamento/casa própria/ indústria da construção”, foi planejada como estratégia nacional, porém apoiada no mercado. Mautner (1999) aponta justamente que o valor autoproduzido pelas famílias nos loteamentos irregulares, após a segunda camada de urbanização propiciada pelo Estado por meio da produção de infraestrutura, é capturada pelo capital imobiliário na terceira camada, agora constituída de um bem imóvel infraestruturado e “formalizado”. Há, portanto, uma captação do valor autoproduzido pelo capital imobiliário e também um processo espoliativo adjacente.

Na América Latina, a adoção de práticas formais e informais, regulares e irregulares, legais e ilegais se imiscuem em diversas dimensões da economia e da vida⁵. No caso da produção da habitação, em particular, e do espaço urbano, em geral, essa dissociação obscurece a compreensão sobre o trânsito ou os vasos comunicantes entre tais práticas e as situações intermediárias, assim como setores que se beneficiam de ambas as produções – a produção de loteamentos e a indústria de materiais de construção permeiam tanto a produção denominada como formal quanto a informal de moradia. Outra consequência é que se adota a legislação como referência para definir o se considera ilegal ou irregular no espaço urbano, ou seja, padrões elitistas frente a realidade social, fazendo com que a ilegalidade esteja frequente e de discriminatoriamente associada à população de baixa renda.

Pirez (2016 e neste número) procura escapar da separação formal e informal ao propor as noções de produção mercantil, produção não mercantil e produção desmercantilizada da urbanização. O autor identifica uma heterogeneidade de modalidades de produção e de consumo na urbanização latino-americana e denomina a “urbanização popular” como autoprodução, dentro da produção não mercantil. Contudo, na dinâmica urbana, o processo de mercantilização avança sobre as outras formas, transformando-as. Nesse sentido, a produção não mercantil coloca em perspectiva uma visão crítica sobre as formas de resistência popular nas cidades.

Como exemplos desses vasos comunicantes, é possível identificar, no Brasil em particular, um mercado de transações de imóveis em favelas com *modus operandi* muito semelhante ao mercado imobiliário considerado “formal”, inclusive com a presença de agentes que desempenham funções de corretores, incorporadores e proprietários rentistas. Assim como, práticas ilegais podem estar presentes em canteiros de obras de grandes construtoras, atestadas pelas denúncias do Ministério do Trabalho sobre a presença de trabalho análogo à escravidão (SHIMBO, 2017).

⁵ Pode ser citado como exemplo, o aumento do trabalho informal como parte da cadeia de produção industrial ou como parte fundamental da circulação de mercadorias.

Vale destacar que hoje nem mesmo o crédito habitacional, como no programa brasileiro Minha Casa, Minha Vida, exige comprovação de renda proveniente apenas de trabalho formalizado. Também se difundiram créditos e microcréditos à pessoa física para população de baixa renda sem necessidade de comprovação de renda. Houve um aumento da bancarização dos setores populares, propiciando mais uma forma de penetração do mercado financeiro no cotidiano das famílias. Grosso modo, as famílias mais pobres acessam crédito de consumo de instituições comerciais não bancárias a taxas exorbitantes, para compras de materiais de construção, eletrodomésticos etc., promovendo uma inclusão financeira, mas com alto grau de segregação econômica, ou aquilo que poderíamos denominar como uma “integração espoliativa” da população pobre.

Invisibilidade da natureza na produção imobiliária e de infraestruturas

Com um olhar retrospectivo sobre os estudos que tratam da produção imobiliária e de infraestrutura, ainda considerados como campos separados e sob a lógica da produção industrial, e também sobre os estudos sobre a urbanização, nota-se que as múltiplas dimensões do problema da natureza no processo de produção e reprodução do espaço urbano é um dos aspectos pouco trabalhados, e que pesquisas recentes buscam abordar.

Destacamos duas questões centrais nesse sentido. A primeira, se refere a compreensão do problema da natureza enquanto propriedade privada e as formas de exploração, extração e captação de rendas que derivam dessa relação na urbanização e, mais especificamente, na produção imobiliária sob o domínio das finanças. A segunda, reside na crítica sobre as narrativas contemporâneas da chamada questão ambiental, que tem pautado debates, políticas estatais e investimentos, em grande medida sem abalar as relações sociais que geram as degradações da natureza, as desigualdades e as precariedades socioterritoriais. A apropriação do discurso da sustentabilidade e da responsabilidade ambiental tem sido utilizado por diversos agentes públicos e privados como mais um ingrediente de valorização de projetos urbanos, ocultando os problemas decorrentes da apropriação da natureza na urbanização contemporânea.

Um ponto de partida para se entender a “ausência” da natureza (como condição material de reprodução da vida) decorre, como formulado por Lefebvre (1999), da instrumentalização do espaço na urbanização sob o capitalismo industrial, que degradou a natureza enquanto fornecedora de valores de usos gratuitos e necessários para a reprodução da vida. Pode-se dizer que, assim como o espaço foi instrumentalizado, o mesmo ocorreu com a natureza (natureza primeira, fundamento da ação humana sobre o espaço) para o processo de acumulação do capital. No metabolismo urbano industrial, e do ponto de vista econômico, a natureza é reduzida a recurso natural, e os efeitos negativos de sua destruição são considerados como algo externo ao processo produtivo, sendo socializados. Na construção da cidade capitalista a natureza é recriada e reaparece como símbolo, fragmento (em lotes, ou os espaços verdes) ou como representação. Apesar da transformação da natureza resultar do processo social, a ideia de oposição cidade e natureza manteve o consenso de uma noção mistificada da natureza como exterior à essas relações, e à própria produção da cidade.

Ao mesmo tempo, à luz da crítica à economia política, a relação sociedade e natureza pode ser compreendida em outros termos pois, no capitalismo, a apropriação da natureza enquanto recurso se dá privadamente e é garantida por relações de propriedade (por meio de título jurídico), que estabelecem o domínio sobre parcelas do planeta. A propriedade privada da terra garante a exploração de um duplo monopólio, ou seja, o monopólio da exploração e o monopólio da renda, que permite captar uma valorização produzida socialmente e, também, atribuir preço a algo que não é produzido pelo trabalho e que seria um bem comum, como os elementos naturais. Na produção imobiliária e de infraestruturas essas condições estão reunidas no produto imobiliário que implicam na construção ou reconstrução de uma localização, o que depende da existência das infraestruturas.

Contudo, as relações sociais de propriedade são naturalizadas na sociedade em geral, o que sustenta e reitera a condição de desigualdade permanente e necessária para que o espaço lucrativo e rentista se reproduza. Para se repensar a relação entre sociedade e natureza, portanto, seria necessário desnaturalizar as relações sociais de propriedade.

Os estudos urbanos críticos, de certa forma e por muito tempo, deixaram de lado o problema da natureza, ou melhor, da produção da natureza como elaborado por Neil Smith (1988), o que também pode ser percebido pela desconsideração da ecologia pela crítica à urbanização capitalista ou pelo processo geral de reprodução do capital (CHESNAIS; SERFATI, 2003). As formas precárias de reprodução da vida têm se ampliado, afetando a coletividade como um todo, mas, particularmente, tem piorado as formas de espoliação e as condições de vida de grande parte da população urbana. Assim, ao mesmo tempo em que é preciso desnaturalizar as relações de propriedade, não se pode deixar de lado a natureza.

Por outro lado, a “questão ambiental” nunca esteve tão forte e presente e a preocupação com o meio ambiente parece prevalecer sobre uma crítica mais aprofundada. A construção da narrativa da sustentabilidade, ainda que seja uma noção em disputa por diferentes grupos e interesses, é facilmente apropriada aos interesses imobiliários no sentido de conciliar a ideia de desenvolvimento econômico com práticas de baixo impacto ou até mesmo de recuperação ambiental. Nesse sentido, a representação da natureza também passa a cumprir um papel nos projetos urbanos afastando-se das possibilidades concretas de usufruto dos espaços pela coletividade.

A flexibilidade do discurso ambiental tem justificado e auxiliado a realização de intervenções urbanísticas e de grandes projetos urbanos que promovem remoções de favelas situadas em margens de córregos, ou de moradias precárias em áreas de interesse do mercado imobiliário, e simultaneamente aumentam as ocupações de edifícios abandonados e a expansão periférica sobre áreas de proteção ambiental, como as áreas de mananciais. Os espaços de moradia precária são a alternativa de permanência dos pobres nas cidades, mas se trata de uma permanência sob permanente ameaça. A mercantilização da natureza também é evidente no acesso à água e ao saneamento, pois o acesso esse bem essencial está condicionado à regularidade de propriedade privada e à “solvência” da população, e que na configuração mais recente das companhias de saneamento, drenam os lucros do serviço público para acionistas. Os problemas de poluição do ar, do solo e das águas, também parecem que somente serão resolvidos se tornados mercadorias, ou precificados, alimentando

a crença nas soluções via mercado. Esses exemplos, dentre outros que poderiam ser citados, nos fazem problematizar as abordagens hegemônicas da questão ambiental urbana, e repensar tanto as formas de representação da natureza como, sob uma lente crítica da produção da cidade, a apropriação da natureza no processo de acumulação do capital. Essa interpretação está, portanto, associada à produção imobiliária e de infraestruturas considerando ainda as particularidades da predominância do capital financeiro na produção do urbano.

Elementos para a construção de uma agenda de pesquisa

Avançar na compreensão dos nexos entre imobiliário e financeiro

Na análise articulada entre imobiliário e infraestrutura o que parece importante ser percebido é a crescente relevância da propriedade privada nos negócios de infraestrutura e a ascendente captura do fundo público no imobiliário. Envolvendo variadas formas de renda que se concretizam em diferentes escalas da reprodução do capital, essa perspectiva de análise exige a compreensão de articulação de processos imediatos e globais e uma trama de agentes.

Assim, do ponto de vista teórico-metodológico, nosso argumento é que se torna fundamental pensar os nexos entre infraestrutura e edificações considerando a própria unidade que o imobiliário propicia, na medida em que ele está em ambos os objetos e os atravessa.

Tal aproximação, não exige o pesquisador de observar os aspectos que permanecem diferenciados nesses dois setores. As frações de classes tradicionalmente envolvidas em cada um deles permanecem com aspectos diferenciados nas variadas formações nacionais, aspecto que parece ser fundamental para compreender a força e as particularidades de inserção do capital financeiro internacional em determinados contextos e projetos. Outra categoria chave na interpretação das atuais tendências de financeirização e privatização da produção do espaço são os proprietários de terra e sua constituição histórica em cada país da América Latina. A relevância e poder dessa classe na urbanização latino americana tende a torna-se ainda mais relevante na atualidade.

Ao mesmo tempo, cumpre observar que no curso da aproximação desses dois ramos com processos de acumulação financeira, aspectos que antes diferenciavam claramente a produção de infraestruturas e do imobiliário, como as formas de financiamento e as relações de propriedade, passam a ter cada vez mais características similares. A separação e diferenciação nítida entre a produção de infraestruturas e imobiliário sob uma perspectiva de domínio da acumulação industrial parece progressivamente se dissolver sob o domínio do capital financeiro. Essa dissolução não torna menos importante os esforços de perceber os distintos interesses de classes e formas de distribuição de riqueza.

A infraestrutura posta como condição geral à reprodução do capital e da força de trabalho, dentro da racionalidade industrial, reaparecerá nos processos contemporâneos de produção do espaço como meio de ampliação da captura de renda, seja nos imóveis, por aprofundar a diferenciação espacial característica das cidades latino-americanas

concretizadas no aumento do preço das edificações, seja nas próprias infraestruturas, tornadas ativos em processos violentos de privatização. São esses *insights* que fortalecem a compreensão desses nexos entre imobiliário e infraestrutura, tendo a categoria da renda como aspecto central.

A centralidade da renda não pode, entretanto, obscurecer a permanência e relevância da exploração e espoliação, processos que a sustentam e tornam-se cada vez mais relevantes na continuidade do domínio financeiro, exacerbando-se no contexto latino-americano. Apesar da dominância financeira encobrir a centralidade da produção, a renda se ancora na produção, imediata e global.

No esforço de ampliar a compreensão das transformações na produção das cidades latino-americanas, parece importante identificar de que modo os vasos comunicantes entre imobiliário e infraestrutura tem configurado a reestruturação de setores da metrópole, sendo que a infraestrutura “atualiza” o território criando novas frentes de atuação para incorporadores, tanto em áreas já consolidadas recriando espaços, as chamadas renovações urbanas, quanto em novas fronteiras na borda da metrópole, ampliada de maneira fragmentada. Essas atividades têm se intensificado e gerado mudanças urbanas e territoriais amplas, pois estão cada vez mais articuladas tanto do ponto de vista espacial, como em relação a associação de agentes públicos e privados. Isso coloca novos desafios para o planejamento territorial, para as formas de financiamento das intervenções urbanas e da política pública e para as possibilidades de enfrentamento das desigualdades socioespaciais.

O alcance de um novo patamar de investimentos na produção do espaço no contexto latino-americano, se por um lado nos colocou o desafio de ampliar a compreensão dos nexos entre imobiliário e infraestrutura, nos remete a atualizar as categorias da economia política na produção do espaço, entendendo o espaço como parte dessa lógica de acumulação, e a centralidade desses mecanismos na ampliação das desigualdades. É nesse sentido que poderíamos olhar para nossa realidade como sendo a hegemônica, pois a realidade dos países centrais vem se aproximando de muito de nossa realidade⁶.

⁶ Observação de Priscilla Connolly durante uma das sessões dos grupos de trabalho.

Enfatizar a dimensão imediata da produção, articulada à política e ao espaço

A abordagem da economia política que se debruça sobre a produção imediata, ou seja, da construção em si imobiliária e da infraestrutura requisita uma perspectiva teórica e ferramentas metodológicas que capturem os trânsitos entre decisões e práticas dos agentes que financiam, que são proprietários, que constroem e que utilizam o ambiente construído como espaço de produção e ou de reprodução social. Neste sentido, procurando capturar essa mútua influência entre produção imediata e produção global do espaço, há algumas questões, categorias de análise e problemas-chave para uma agenda de pesquisa sobre o tema.

O primeiro problema-chave que se coloca é o financiamento da produção de infraestrutura e de edificações. Torna-se importante compreender o financiamento da produção de edificações e da infraestrutura no contexto contemporâneo em que o imobiliário e o financeiro colocam um novo filtro que articula tais produções e, ao mesmo tempo, as alteram.

Neste sentido, a análise sobre o fluxo e a origem dos recursos financeiros pode ser um ponto de partida, ao procurar identificar quem são as instituições que financiam e como financiam. Por exemplo, os investimentos em infraestrutura no Brasil eram financiados, em grande medida, por fundos públicos ou de regulação pública (FAT e FGTS) e ofertados por bancos públicos às empreiteiras (BNDES). Hoje há as concessões urbanísticas e as PPPs em que se alteram as práticas de produção da infraestrutura na medida em que o pagamento para serviços entra como custeio e não como investimento.

Uma outra questão diz respeito à regulação e ao modo como se aplicam impostos sobre os produtos e os serviços ligados à construção e à produção imobiliária, desde os insumos da construção civil até a aquisição dos imóveis. Considerando que até os anos 1980, a indústria da construção era ainda um dos poucos setores totalmente nacionalizado, principalmente no Brasil, e que hoje a internacionalização da economia e, em grande medida, a regularização do solo urbano (considerando a discussão de Mautner, 1999) propiciaram a vinda tanto de fornecedores de materiais e de equipamentos quanto de incorporadoras estrangeiras, é fundamental compreender a regulação e o pagamento de tais tributos numa escala que atravessa territórios nacionais.

Uma última questão sobre o problema do financiamento se refere às arenas de decisão e processos orçamentários. Se até os anos 1980, prevalecia o financiamento estatal para infraestrutura por meio do endividamento do Estado, com os processos de privatização, atualmente há diversas modalidades de financiamento público com administração privada de serviços, bem como a entrada de fundos de investimento estrangeiros, resultando num obscurecimento sobre o lugar e os agentes que governam tal produção. Nesse sentido, a questão que se coloca, enfatizando-se o papel do Estado, é quem decide e como são decididos os orçamentos e financiamentos públicos para produção da infraestrutura e da habitação.

Alguns exemplos indicam um novo contexto para a articulação entre a produção imobiliária e de infraestruturas sob a prioridade das finanças, que podem acontecer por meio de associações entre capitais nacionais, mas tendem a cada vez mais extrapolar as fronteiras e se articular a capitais internacionais. A internacionalização de empresas de construção que, por serem sensíveis aos ciclos econômicos, buscam diversificar sua atuação geográfica, ou a diversificação da produção em diferentes produtos imobiliários, ou ainda atuando tanto na construção de edifícios como de infraestruturas. Ou seja, há novos arranjos e formas de atuação das empresas, que são orientadas pela lógica financeira.

Além disso, há que se compreender a atuação dos fundos imobiliários que estão voltados para a busca da diversificação de investimentos em produtos e da geopolítica dos investimentos e conectando agentes, mercados, rentabilidades, governos. Isso pode ser verificado nos fundos de pensão no Chile transformados pelas políticas neoliberais, que constituem um grande capital formado pelos trabalhadores e que são investidos globalmente. Muitos trabalhadores chilenos são proprietários de uma fração qualquer de um produto no Golfo Pérsico, ou de um hotel de luxo. Tem sentido ético que os trabalhadores chilenos (75% do PIB do Chile) financiem o desenvolvimento de outros países quando o próprio país tem tantas carências? Esses grandes fundos acabam criando mais concentração e desigualdades.

Um segundo problema-chave é a relação entre trabalho e tecnologia na construção civil e como ele pode ser tratado considerando as diferentes formas de produção de edificações e de infraestrutura (autoprodução, produção doméstica e produção capitalista ou por incorporação). Há alguns níveis de análise que podem ser explorados nessa perspectiva. O primeiro reside no setor, ou seja, como as empresas se organizam e estruturam um setor e quais são as estratégias por elas adotadas para atuar em cada negócio imobiliário ou de infraestrutura. O segundo está na dimensão imediata da produção, procurando identificar, por um lado, os processos de exploração, de superexploração e de espoliação de trabalhadores e, por outro, a transferência de valor entre esses processos. A exploração do trabalho pode ocorrer desde os trabalhadores mais precarizados (em geral, subempregados para os serviços básicos de obras) até os trabalhadores qualificados (também subcontratados, por exemplo, para os serviços de projetos), tanto na produção doméstica quanto capitalista. Além disso, esses trabalhadores também se tornam espoliados na medida em que se combinam processos de endividamento, ao se adquirir bens de consumo (como a habitação) e se pagar serviços urbanos cada vez mais caros e por meio de financiamentos individuais. Dessa forma, é importante indagar, numa perspectiva contra-hegemônica, se há resistências nesses processos.

Por fim, o terceiro problema-chave se refere às alterações estruturais que houve em relação à propriedade, tanto da terra quanto dos ganhos (renda, lucro e juros) presentes hoje na produção, na gestão e nos serviços de infraestrutura e edificações. Um fenômeno comum aos países da América Latina foi a concentração de capitais no setor da construção, que ocorreu de modo bastante acelerado. Entretanto, para além dessa tendência geral, a questão que se coloca é se há processos e regulações específicos em cada um dos países.

Em relação aos tipos de ganhos, é necessário abrir a “caixa preta” dos indicadores financeiros das empresas a fim de se identificar e mensurar cada tipo de ganho obtido com a produção de infraestrutura e de edificações. Ao final, a pergunta essencial é: quem ganhou com a elevação recente dos preços imobiliários?

Inserir a produção da natureza na compreensão do espaço

A produção imobiliária e de infraestruturas são objetos que possibilitam iluminar situações críticas, geradas por intervenções diretas (investimentos em projetos de diferentes portes e obras) ou indiretas (regulamentações e parcerias) do Estado e do setor privado sobre o espaço que, cada vez mais, convergem para o tratamento da cidade como negócio. Como parte desse “negócio”, as prioridades sociais e a realização de políticas públicas territoriais que atenderiam a necessidades básicas da população, amparadas em direitos sociais, ficam em segundo plano e se reproduzem formas de espoliação. Um dos desafios metodológicos para se articular os variados aspectos constitutivos desse processo, bem como o resultado concreto de tais intervenções no espaço e suas implicações sociais e ambientais é justamente ter como ponto de partida das investigações o próprio espaço. Também, é preciso identificar práticas que escapam à instrumentalização do espaço, situações residuais que indicam possibilidades de transformação, que seriam componentes essenciais da pesquisa sobre o urbano na perspectiva de trilhar caminhos para sua transformação.

O atual contexto da predominância do capital financeiro que atua no setor imobiliário e de infraestruturas coloca novas questões para a produção do espaço e da natureza no urbano, no sentido em que a capitalização da renda futura passa a ser o principal objetivo dos projetos urbanos. Para isso, os títulos de propriedade geram diferentes produtos financeiros e as formas de privatização se multiplicam e passam a vigorar, inclusive, sobre o que antes era considerado como externalidade negativa, abrindo novos mercados e tecnologias que visam minimização de impactos ambientais e precificação de elementos da natureza. A natureza como propriedade privada, como título jurídico de uma parcela do planeta, pode ser mobilizada pelo capital financeiro e, portanto, pode ser produzida em qualquer lugar - se torna móvel.

Outro desafio é entender as transformações no espaço e na natureza que são instrumentalizados para a reprodução do capital, e a articulação de escalas que se imbricam, ou seja, questionarmos como o capitalismo global influencia a produção local, particularmente na reestruturação de espaços urbanos que tendem a ser concebidos e produzidos não mais somente sob a lógica da produção industrial, mas para a captura de rendas sob o predomínio das finanças. Nesse sentido, para desvendar lógicas especulativas é necessário compreender a centralização do capital e sua ligação à terra no processo de produção da riqueza social.

A terra e a propriedade da terra são elementos centrais na pesquisa sobre a transformação da natureza na produção do espaço urbano e há múltiplas dimensões a esse respeito que nem sempre são consideradas nos estudos urbanos e no planejamento territorial. A terra enquanto espaço físico se transforma com a urbanização e é fragmentada por meio da definição jurídica da propriedade que garante o seu domínio e confere ao proprietário o poder sobre frações do espaço. Considerando que a terra (e a natureza) enquanto propriedade privada moderna possui um duplo monopólio, como formulado por Marx (1971, p. 888), caberia melhor compreender o papel da terra na produção global e imediata.

Por um lado, a terra enquanto natureza é local de intervenção, e também permite a exploração e extração de recursos para a construção quando possui atributos especiais, o que confere ao seu proprietário a extração de lucros suplementares na forma de renda. Nesse sentido, e em diálogo com a cadeia da construção civil elaborada do Lovera (2011), há uma possibilidade de se pesquisar, em diferentes escalas, de que modo a terra enquanto geradora de matérias-primas participa do circuito nacional e internacional da economia na cadeia da construção civil, desenvolvendo a ideia de extrativismo, além de ser o local onde ocorre a construção.

Ao mesmo tempo, a terra é monopólio privado, o que confere ao seu proprietário grande poder de extrair renda a partir da apropriação privada da produção social do espaço urbano. No sentido de desnaturalizar as relações sociais de propriedade, como tratado anteriormente, uma agenda de pesquisa que vise identificar os vasos comunicantes entre a produção imobiliária e de infraestruturas poderia avançar na compreensão de como a natureza se insere no processo da captura da renda na produção imobiliária e de infraestruturas, por exemplo, buscando desvendar processos que são exteriores à construção, mas alteram o preço do terreno, mobilizando a propriedade.

Considerando as particularidades da urbanização na América Latina, e a partir os conceitos formulado por Pedro Pirez, levanta-se a questão de compreender como a terra participa da urbanização mercantilizada, desmercantilizada e não mercantil, colocando em questão as possibilidades de produção de formas não mercantis de urbanização e, também, do uso da natureza.

No sentido da crítica da instrumentalização do espaço, também pode ser trabalhada a dimensão da terra e da natureza como bens comuns. Há países da América Latina que possuem a propriedade comum, que se diferencia da propriedade pública e estatal, tema pouco debatido do Brasil. Não se trata somente de uma questão jurídica, mas dos costumes de uso da terra, abrangendo outras dimensões culturais e políticas. Nesse sentido, abre-se uma agenda de pesquisa sobre os diferentes significados de Bem Comum na América Latina, as variadas formas de apropriação da terra no sentido de sua coletivização, e o olhar atento sobre os espaços residuais, que escapam da racionalidade econômica. Nesse sentido, a atuação dos movimentos sociais bem como a emergência de novas formas de resistência e luta urbana fazem parte da agenda de pesquisa.

Considerações finais

À guisa de conclusão, buscamos tecer como consideração final uma síntese do debate desenvolvido ao longo do texto, e que abre possibilidades para uma ampla agenda de pesquisa. O artigo buscou discutir questões emergentes para os estudos urbanos no contexto de transformação e reestruturação do capitalismo, com a predominância do capital financeiro. No urbano, esse processo reconfigura a trama de agentes, os desenhos de financiamento e os projetos, que passam a ser concebidos e executados para fomentar o ganho financeiro, atuando seletivamente sobre porções da metrópole, aprofundando desigualdades socioterritoriais. Para se interpretar esse processo, que abrange a produção imediata, global e total, é necessário repensar as concepções que antes explicavam o processo de urbanização regido pela lógica da acumulação industrial.

Outro aspecto que merece destaque é que essa reflexão foi construída a partir de um olhar latino-americano que visa entender, a partir das características desses países, como as cidades têm se transformado localmente como decorrência de um processo global. Nesse sentido, foram problematizados alguns conceitos presentes nos estudos urbanos e que hoje se mostram insuficientes e carentes de atualização, ou até mesmo se tornam obstáculos para a compreensão de processos em curso. Ao realizar essa crítica foram formuladas, ainda que de modo incipiente, questões de pesquisa sob um novo olhar.

A separação entre produção imobiliária e de infraestruturas como ramos distintos já não corresponde à realização de obras e projetos de intervenção urbana sob a lógica financeirizada, nos quais a configuração física é associada à uma modelagem financeira que “redesenha” setores da cidade, frequentemente amparados por instrumentos urbanísticos formulados pelo poder público. A presença de investidores internacionais, a ampliação dos processos de privatização e a captura dos fundos públicos por interesses privados são parte estruturante da financeirização do urbano na América Latina. Contudo, o funcionamento dos agentes e as formas de realização desses processos

podem variar conforme os contextos locais, o que coloca em evidência uma relevante perspectiva comparada entre os países latino-americanos.

A concepção entre produção formal e informal, como partes individualizadas da produção da cidade, oculta os vasos comunicantes e as lógicas próprias que se criam nos contextos de construção da cidade, entre práticas consideradas legais e ilegais, reguladas e à margem da lei. Assim, outros referenciais teóricos precisam ser mobilizados para que se possa identificar e analisar tais processos.

Identificamos que o paradigma ambiental tão presente atualmente também oculta uma abordagem crítica sobre a transformação da natureza no processo de urbanização, o que não deve estar apartado do estudo da produção imobiliária e de infraestruturas. Nesse sentido, a terra enquanto materialidade e enquanto propriedade privada é fundamento para a compreensão da apropriação da natureza enquanto parte da instrumentalização do espaço no processo de acumulação no atual contexto.

Por fim, a agenda de pesquisa sobre produção imobiliária e de infraestruturas visa articular as dimensões imediata, global e total, e a construção de um pensamento crítico e propositivo contra-hegemônico.

Referências bibliográficas

- AALBERS, M. *The real estate/financial complex*. Palestra. São Paulo: FAU/USP, 2015.
- BOUGRAIN, F.; CARASSUS, J. *Bâtiment: de l'innovation de produit a l'innovation de service*. Paris: PUCA, 2003
- CARASSUS, J. *Économie de la filière construction*. Paris: Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 1987.
- CHESNAIS, F. (org.). *Finança Mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CHESNAIS, F.; SERFATI, C. *Ecologia e condições físicas da reprodução social: alguns fios condutores marxistas*. *Crítica Marxista*, 16, 39-75, 2003.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo*. Boitempo Editorial, 2017.
- GITAHY, M. L. C.; PEREIRA, P. C. X. (orgs.). A construção habitacional em São Paulo na década de 1930. In: _____. *O complexo industrial da construção e a habitação econômica moderna 1930-1964*. São Carlos: RiMa, 2002.
- HARVEY, D. *O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas*. Tradução de Flavio Villaça. *Revista Espaço & Debates - Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo: Cortez, nº 6, p. 6-35, 1982.
- HARVEY, D. *O Novo Imperialismo*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005.
- HARVEY, D. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.
- LAPAVITSAS, C. The financialization of capitalism: 'Profiting without producing', *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 17:6, 792-805, 2013.
- LEFEBVRE, H. *Espaço e Política*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2008.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

- LENCIONI, S. Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. In: *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XI, n. 245, ago. 2007.
- LOVERA, Alberto. *Radiografía de la industria da construcción. El ciclo del capital*. Caracas: UVC/EBUC, 2011.
- LOVERA, A. El capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina. In: VELÁZQUEZ, Branca Rebeca Ramirez; PRADILHA, Emílio. (orgs). *Teorías sobre la ciudad em América Latina*. Ciudad de Mexico: Unidad Autonoma Metropolitana, 2014.
- MARX, K. *O Capital* (Crítica da Economia Política). O processo global de produção capitalista. Livro 3, vol. 6., 1971.
- PEREIRA, P. C. X., OSEKI, J., MAUTNER, Y. e MARICATO, E. Bibliografia sobre a indústria da construção: reflexão crítica. *Sinopses*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, v.16, p.36-45, dez.1991.
- PEREIRA, P. C. X. Dinâmica imobiliária e Metropolização: a NOVA Lógica do crescimento urbano em São Paulo. *Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (10). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-10.htm>> [ISSN: 1138-9788]
- PEREIRA, P. C. X. *Espaço, técnica e construção. Apropriação e produção do espaço: as implicações no desenvolvimento técnico da indústria da construção. O Caso da construção de moradias na cidade de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984, 350 p.
- PIREZ, P. Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires. *EURE (Santiago)*, Santiago, v. 25, n. 76, p. 125-139, dic. 1999.
- PIREZ, P. Servicios Urbanos y Urbanización en América Latina: su orientación entre el bienestar y la reestructuración. *Geo UERJ* - Ano 14, nº. 23, v. 2, 2º semestre de 2012 p. 793-824.
- PIREZ, P. Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latino-americana. *Quid* 16, nº6, 2016, p. 131-167.
- PROCHNIK, V. *O macrocomplexo da construção civil*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1987.
- RUFINO, M. B. C. Financeirização do Imobiliário e transformações na produção do espaço: especificidades da reprodução do capital e expansão recente na metrópole paulistana. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. de (Orgs.) *Metropolização: espaço, cotidiano e ação*. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.
- SEABRA, O. C. de L. *Os meandros dos rios nos meandros do Poder. Tietê e Pinheiros: valorização dos rios e das várzeas na cidade de Paulo*. Tese de doutoramento. São Paulo: FFLCH/USP, 1986.
- SHIMBO, L. A forma de produção da habitação social de mercado no Brasil. In: CARDOSO, A., ARAGÃO, T., JAENISCH, S. (orgs). *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2017, p. 306-329.
- SMITH, N. *Desenvolvimento desigual*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S/A, 1988.
- TOPALOV, C. *Les Promoteurs immobiliers*. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France. Paris: Editora Mouton, 1974.

Recebido [Mai. 16, 2018]

Aprovado [Nov. 11, 2018]