

## Contestaciones a la ciudad global: la cuestión urbana en el siglo XXI Un diálogo con Teresa Caldeira

*Responses to the Global City:  
The Urban Question in the Twenty-first Century  
A Dialogue with Teresa Caldeira*

*Contestações à cidade global:  
a questão urbana no século XXI  
Um diálogo com Teresa Caldeira*

diálogo

Ignacio Arce Abarca

Esta versión especial de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se centra en la relación entre políticas urbanas de vivienda, modos de desplazamiento y las formas de contestación que provocan. En este contexto, se ha establecido un fructífero diálogo con la destacada investigadora brasilera Teresa Pires de Rio Caldeira, quien es PhD en Antropología por la Universidad de California, Berkeley, y actualmente trabaja como profesora e investigadora en el Departamento de Planificación Urbana y Regional de esa misma universidad. Teresa Caldeira es especialista en teoría social y etnografía; se ha interesado en los problemas urbanos del sur global con énfasis en América Latina, tratando temas vinculados con la reconfiguración de la segregación espacial y la violencia. Es destacable su línea de investigación volcada en la ciudad de São Paulo, donde ha profundizado los estudios sobre las transformaciones urbanas actuales, violencia urbana, democracia y ciudadanía, movimientos sociales, políticas de participación popular, arte urbano y producción cultural emergente. Ha sido autora de numerosos artículos en reconocidas revistas científicas y ha publicado los libros *Ciudad de muros* (Gedisa 2007), *Espacio, segregación y arte urbano en Brasil* (CCCCB / Katz 2010) y *Ruth Cardoso. Obra reunida* (Mameluco 2011). Teresa Caldeira estuvo presente en el Congreso Internacional *Contested\_Cities* realizado en Madrid en julio de 2016 con una exposición titulada “Territorios en conflicto: género, violencia y consumo”. En el marco de este Congreso, se realizó la presente entrevista.

149

Ignacio Arce Abarca. Geógrafo por la Universidad de Chile.  
✉ [iarceabarca@gmail.com](mailto:iarceabarca@gmail.com)

1



Fotografía realizada por Olivia Holston.

**Si comparamos la ciudad en el siglo XXI con épocas anteriores, ¿cuáles serían las principales características, procesos y problemáticas que la diferencian? ¿Vivimos una nueva cuestión urbana?**

Es muy difícil hablar de la ciudad en general. El tipo de ciudades que yo conozco mejor son las latinoamericanas que se formaron desde mediados del siglo XX por autoconstrucción más industrialización. Hay muchas ciudades en el mundo que se formaron así, pero las de América Latina son las más antiguas y permiten pensar sobre las otras porque lo que pasó en esta región hace 30, 40 y 50 años ocurre ahora en otras partes del mundo. Hay algunas ciudades, por ejemplo Estambul, que tienen una formación de periferia muy parecida a las ciudades de América Latina, como el caso de Santiago o São Paulo. Todas se formaron más o menos con el mismo proceso de autoconstrucción, lo cual significa que la gente misma construye sus casas, por lo general en las periferias de las ciudades, durante un largo período que dura 30 ó 40 años hasta que la casa esté completa (aunque muchas veces este proceso nunca se

termina; siempre se está construyendo más y más). Al mismo tiempo, la autoconstrucción en general está asociada con algún tipo de irregularidad: por un lado, los terrenos no siempre son legales y, por otro lado, el Estado no construye la infraestructura necesaria a pesar de que ésta llega después de algún tiempo. En la autoconstrucción siempre existe una negociación con el Estado, una negociación con el espacio y muchos procesos de contestación.

En América Latina, el mejor ejemplo de estos procesos es el de los movimientos sociales de las décadas de 1970 y 1980 que promovieron la instalación de infraestructura urbana básica, el derecho a la ciudad, entre otros. Hoy en muchas partes del mundo hay ciudades que se construyen de esta forma, por lo que se puede hablar de autoconstrucción en Delhi o Johannesburgo, por ejemplo. Y aunque existe toda una parte más formal de la ciudad, yo prefiero no oponer entre lo formal e informal, porque toda la parte informal tiene muchas formalidades y toda parte formal tiene muchas informalidades.

### **¿Qué sería lo relevante y cuáles las particularidades de las ciudades latinoamericanas?**

Lo relevante de América Latina es que, en muchas de sus ciudades, los habitantes están muy involucrados en construir la ciudad porque edifican sus casas y urbanizan sus barrios. Por toda América Latina, desde la mitad de la década de 1940 hasta la actualidad, todas las grandes periferias de ciudades como México, Santiago, Bogotá, Buenos Aires o São Paulo se formaron a través de ese proceso. Uno de los resultados fue una oposición muy grande entre centro y periferia, pero eso está cambiando totalmente. Por ejemplo, anteriormente en São Paulo el centro era muy desarrollado en términos de infraestructura, mientras que la periferia era muy precaria, por lo que existía una clara separación entre centro y periferia. Hoy en día esa diferencia ya no es tan clara a causa de los movimientos sociales y de movilización política que provocó que el Estado invirtiera mucho en la periferia, cualificándola. Por ejemplo, tanto en la periferia de São Paulo como de Santiago existe agua, electricidad, autopistas, etc., es decir, se ha generado un tipo de espacio urbano que ya no es tan distinto y precario como antes. Cuando se cualifican los espacios, las clases medias empiezan a habitarlos y también los inversionistas inmobiliarios comienzan a utilizarlos. Durante la década de 1970 en São Paulo había un centro y una periferia claros, hoy en día ya no. En la actualidad existe una mezcla, una gran heterogeneidad de espacios.

Por otra parte, los movimientos sociales en América Latina han sido muy fuertes. Se cambió la institucionalidad, las políticas públicas, las Constituciones de los países y se crearon instrumentos como los Estatutos de la Ciudad. El poder judicial pasó a pensar la cuestión urbana de otra manera, entonces se cambió la institucionalidad que forma la ciudad y también el espacio cambió junto con eso. De esta manera, actualmente esas ciudades son mucho más complejas de lo que eran antes.

**¿A qué se enfrenta actualmente la autoconstrucción de vivienda popular?  
¿Cómo se podría describir el caso de Brasil?**

Bueno, hay otros procesos que también contribuyeron a cambiar esas ciudades en confrontación con la autoconstrucción. Si se mira a Chile, una de las cosas que cambió su urbanización fue la inversión en vivienda popular a través de un “modelo perverso” que inició en la década de 1970 durante la época de Pinochet y que ahora se ha copiado en todo el mundo. Según este modelo, el Estado concede subsidios a la ciudadanía más pobre para que obtenga sus viviendas, las mismas que son construidas en serie por inversionistas privados y en general son muy pequeñas y de mala calidad. Cuando en Sudáfrica terminó el *Apartheid* lo que se hizo fue adoptar al modelo chileno para enfrentar la cuestión de la vivienda social. Lo mismo ocurrió en México y ahora en Brasil. Esa es una forma que altera la producción de la ciudad popular en términos muy profundos porque las personas ya no construyen las casas ellas mismas, sino que van a habitar las casas hechas por inversionistas privados con el auxilio del Estado. Las viviendas son legales, pero siempre muy distantes, pequeñas e iguales, con todo tipo de problemas de infraestructura. Esto afecta mucho la manera en cómo se construye la ciudad. La casa propia es otro tipo de mercancía.

152

Otra manera por la cual se están transformando las ciudades es lo que pasa en Estambul. Los migrantes que se fueron a esta ciudad durante la década de 1950 construyeron sus casas en las periferias, donde toda la tierra era pública (como también sucede en Delhi). Entonces las construcciones eran ilegales porque estaban en tierra pública y el Estado usó esto para negociar con las cámaras populares, de manera que durante mucho tiempo se legalizaron tierras como trueque por votos en las elecciones. La primera generación de personas que obtuvo esos títulos se benefició con la construcción de edificios que luego rentaron a los nuevos inmigrantes. Ahora el Estado turco ha dejado de usar este mecanismo, prefiriendo entregar el espacio directamente a los grandes inversionistas inmobiliarios para llevar a cabo el proyecto de “ciudad global”. De esta manera, el capital inmobiliario globalizado llega a los espacios que antes eran populares.

En São Paulo sucedió algo distinto. Los movimientos sociales y las experiencias de administración democrática crearon instrumentos de planeamiento que permitieron mejoras pero también la manutención de los barrios populares. Los planes maestros en São Paulo después de la democratización prestaron mucha atención a que se crearan condiciones que permitieran que los barrios de trabajadores siguieran siendo de trabajadores. Uno de los instrumentos que se utilizó se llama Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), que consiste en identificar las áreas de este tipo, las cuales cubren gran parte de la periferia. Una característica de las ZEIS es que no se pueden fusionar los lotes; entonces, si una persona compra un pedazo de terreno, no lo puede combinar con el contiguo, así los lotes tienen que permanecer chicos y dejan de ser

de interés para los inversionistas. Ese fue un ajuste muy deliberado para impedir que gran parte de la periferia se tornara al crecimiento del capital. Este instrumento ha impedido que en Brasil haya gran cantidad de desplazamientos como sucede en otras partes del mundo. La política más presente es el *Slum Upgrade*.<sup>1</sup>

**Si se piensa en el marco de políticas públicas urbanas que definen a la ciudad del siglo XXI, ¿cuál es el rol de esta nueva manera de hacer política urbana? ¿Cómo dialoga con el afán de generar ciudades globales?**

Para mí depende de cuál es la política urbana porque, por ejemplo, la política de vivienda de Pinochet era una gran política urbana que se transformó en ese modelo mundial de cómo hacer vivienda popular. Los resultados son desastrosos: los barrios son horribles, las casas y los edificios son mal hechos, son todos iguales, toda la gente los odia, se destruye la sociabilidad local. Pero los gobiernos siguen optando por este modelo desde hace 40 años. Se sabe que las consecuencias son trágicas, pero la gente las compra porque es lo más barato, permitiendo que se construyan viviendas populares en gran cantidad. Es una política que ha viajado, una política que se movilizó y que fue importada por varios países del mundo a pesar de sus efectos desastrosos.

Hay otros tipos de política. En Brasil hubo nuevos experimentos de políticas urbanas a partir de la década de 1980, cuando se difundió la idea de reforma urbana y surgió el concepto de “la función social de la propiedad” (que existe también en Colombia). Durante el proceso de democratización en Brasil, hubo no solo nuevas políticas y legislaciones federales –como el Estatuto de la Ciudad– sino también una experimentación a nivel local en varias ciudades, de las cuales se crearon nuevas políticas. Los movimientos sociales implantaron en esa década un movimiento de reforma urbana que presentó una propuesta popular para la Constituyente de 1988. Entre los artículos de la Constitución sobre gestión urbana, uno creaba la función social de la propiedad y otro creaba lo que se llama *Usucapião Urbano*,<sup>2</sup> el cual sostiene que toda la gente que vive en un lote urbano por más de 10 años y que puede mostrar que lo habitó, consigue la propiedad del mismo. Fue un artículo creado para legalizar la ocupación urbana hecha por autoconstrucción.

En 2001 se publicó el Estatuto de la Ciudad, el cual reglamenta la función social de la propiedad y crea una serie de nuevos instrumentos tanto para controlar la especulación urbana, como para hacer que la ciudad pueda recuperar mayor plusvalía en las zonas de interés social; esto, a través de legislaciones específicas que permitían a estas áreas ser legalizadas y cualificadas. En general, la experimentación con la política urbana empezó a nivel local, cada ciudad aportó algo para después combinar un proceso de creación de planes maestros. El Estatuto de la Ciudad de 2001 determinó que

1 Mejoramiento de los barrios marginales.

2 Ocupación urbana.

todas las ciudades con más de 30 mil habitantes en Brasil tenían que crear un plan maestro en cinco años de acuerdo con sus principios. Eso significó 1500 ciudades al mismo tiempo desarrollando sus propios planes, las cuales fueron apoyadas por el Ministerio de la Ciudad y por el Partido de los Trabajadores en ese momento. De esta forma, hubo un movimiento intenso de creación de nuevas políticas urbanas, generando un excelente esfuerzo de creación de nuevos instrumentos de política urbana.

En cuanto a las ciudades globales, evidentemente São Paulo pretende ser una de ellas. Esto muchas veces quiere decir que se crean espacios para las élites –como es el caso de los condominios cerrados que existen tanto en São Paulo como en otras ciudades–, aunque también posibilita la existencia de movimientos sociales activos y una legislación que hasta cierto punto limita la actuación del capital. Todas las ciudades que han logrado conseguir una creación de espacios urbanísticos menos segregados, menos discriminatorios, se han involucrado con los movimientos organizados.

**Como lo describe en su libro *Ciudad de muros*, los procesos de urbanización en el siglo XXI se basan en despojos y desplazamientos, también en la fragmentación del espacio urbano que se sigue incrementando. ¿Existe efectivamente una nueva calidad de estos procesos y de la violencia que implican?**

154

Pienso que el término fragmentación no es tan útil porque las ciudades son muy desiguales y por lo tanto esta idea para mí es muy neutra. Lo que importa es mostrar la desigualdad, ya que los fragmentos pueden ser cosas, pedazos que están separados; pero si uno insiste en la idea de desigualdad, se puede comparar entre áreas de diferentes características y afirmar que no solamente existe una multiplicación de pedazos, sino que se está reproduciendo la desigualdad. Yo prefiero trabajar con la idea de segregación porque ella permite enfatizar en la injusticia social. Por otra parte, la segregación cambia siempre, por ejemplo, cuando uno crea condominios cerrados se está cambiando el modo de segregar, modificando la dinámica de los grupos sociales. Segregar por distancia es distinto que segregar por muros: hay muchos modos de segregar.

Ahora, en cuanto a la “ciudad de muros”, estos siguen ahí, nadie los derribó, lo que pasó es que las calles ahora se han ocupado de otras maneras. Cuando yo hablé de esto a finales de la década de 1990 e inicios de 2000, yo decía que el espacio público era el resto, el residuo, pero ya no es así. La calle fue ocupada por aspectos que no se esperaba, por ejemplo, por grafitis o por grandes manifestaciones urbanas que no son necesariamente protestas. Hoy en día se llena la calle con el desfile por la diversidad y los derechos sexuales y los evangélicos tienen cuatro millones de personas en sus congregaciones en São Paulo, pero también se hacen protestas como las que comenzaron a ocurrir en muchas ciudades del mundo después de la Primavera Árabe. Eso es nuevo, no sucedía en la década de 1990 cuando yo escribí *Ciudad de muros*;

en esa época no existía esta ocupación permanente del espacio público por millones de personas ni por expresiones como el grafiti u otras formas de producción cultural. En São Paulo hoy en día hay manifestaciones culturales todos los días en la calle, así como en muchas partes del mundo se protesta a través de los medios digitales. La idea de que con redes sociales como Facebook uno puede organizar protestas en cinco minutos es muy nueva.

**¿Esto se debe más que nada a una nueva forma de organización facilitada por las redes sociales o existen otras dinámicas que influyen en la ocupación de los espacios públicos? Por otra parte, esta fluidez con la que emergen nuevos grupos sociales, ¿habla de una organización y cohesión más pasajera?**

Las redes sociales son fundamentales porque sin ellas no se articula la ciudadanía, pero también hay muchos grupos organizados, hay una producción cultural que da paso a muchas de esas protestas. El *hip hop* tiene un papel muy importante de organización, asimismo el rap fue fundamental para organizar a jóvenes en las periferias brasileras de la década de 1990. Hoy hay otros, sobre todo los que producen arte urbano, hay grafitis en El Cairo, México, São Paulo, Santiago, Los Ángeles, Johannesburgo, en todas partes hay una producción de arte urbano que ocupa los espacios públicos y los transforma. Eso está asociado ahora con las manifestaciones de movimientos *occupy* en Estados Unidos y muchas partes del mundo. Actualmente hay nuevas maneras de ocupar las calles diferentes a como lo hacían los movimientos organizados de 1980. Se hace de una manera mucho más fluida, no están asociados con partidos políticos ni sindicatos, están asociados más con grupos de arte urbano y producción cultural. Muestra de ello es que en las protestas de São Paulo de 2013 no se sabía quiénes eran los líderes porque no existían. Había un movimiento contra la subida del precio del transporte colectivo que empezó incipiente y llegó a 2 millones de personas en la calle con el uso de las redes. En este sentido, tanto la ausencia de liderazgo como el uso de Internet indican otra forma de hacer política en las ciudades.