

ÍCONOS | 56

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • septiembre 2016



La ciudad del Siglo XXI:
políticas públicas urbanas, desplazamientos y contestaciones

- Medidas para alimentación y vivienda en perspectiva comparada:
Venezuela y Brasil
- Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 56, Septiembre 2016
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 20, Issue 3, September 2016
Quito-Ecuador



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales
Número 56, septiembre 2016
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53
(vol. 20, issue 3, septiembre 2016)

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica EBSCO. Information Service. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

Director de FLACSO Ecuador: Juan Ponce
Directora de *Íconos*: Susana Wappenstein
Editora de *Íconos*: Jenny Pontón
Asistentes editoriales: Liosday Landaburo / Carolina Rodríguez
Correctora de estilo: Gabriela Chauvin
Traducción al inglés: Terry De Vries
Traducción al portugués: Lina Magalhaes

Consejo editorial

Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
Liisa North. York University. Canadá
Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador

Comité asesor internacional

Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
Flavia Freidenberg. Universidad de Salamanca. España
Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

Coordinador del dossier "La ciudad del siglo XXI: políticas públicas urbanas, desplazamientos y contestaciones"

Gustavo Durán, Michael Janoschka y Agustín Cócola Gant

Imagen de portada: Claudia Villegas

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: Editorial Ecuador

Envío de artículos, información, solicitud de canje:

revistaiconos@flacso.edu.ec

Suscripciones, pedidos y distribución:

lalibreria@flacso.edu.ec

www.revistaiconos.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.

Quito-Ecuador

Teléfonos: +593-2 294-6800 Fax: +593-2 294-6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Iconos: *Revista de Ciencias Sociales*. -Quito: FLACSO Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 56, Septiembre 2016
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 20, Issue 3, September 2016
Quito-Ecuador

Contenido

Dossier

- La ciudad del siglo XXI: políticas públicas urbanas, desplazamientos y contestaciones**
Presentación del dossier 11-18
Agustín Cócola Gant, Gustavo Durán y Michael Janoschka
- Transporte, desigualdad social y capital espacial: análisis comparativo entre Buenos Aires y Santiago de Chile** 19-41
Ricardo Apaolaza, Jorge Blanco, Natalia Lerena, Ernesto López-Morales, Michael Lukas y Maite Rivera
- Lucha por centralidad y autogestión del espacio.**
El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos en Buenos Aires 43-61
Ibán Díaz Parra
- ¿Producción llave en mano o autogestionaria?**
Efectos sociourbanos de las políticas públicas de vivienda popular 63-82
María Cecilia Zapata
- El desplazamiento de lo posible: experiencia popular y gentrificación en el Centro Histórico de Ciudad de México** 83-102
Vicente Moctezuma Mendoza
- Comunidades rururbanas de Quito: entre el empresarialismo y el derecho a la ciudad** 103-122
Manuel Bayón Jiménez
- Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento en el periurbano de Quito** 123-146
Gustavo Durán, Marc Martí y Juan Mérida

Diálogo

- Contestaciones a la ciudad global: la cuestión urbana en el siglo XXI.**
Un diálogo con Teresa Caldeira 149-155
Ignacio Arce Abarca

Ensayo visual

- La ciudad esconde el proceso. La protesta popular en Vila Autódromo, Río de Janeiro** 159-176
Claudia Villegas, Khalil Esteban y Beatriz Nussbaumer

Temas

- Medidas para alimentación y vivienda en perspectiva comparada: Venezuela y Brasil** 179-201
Henrique Saint'Clair Mattioda y Luciana Rosa de Souza

- Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social** 203-218
Andrés Noriega, Fabián Aburto y Egon Montecinos

Reseñas

- Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global**
de Saskia Sassen 221-224
Alejandra Marulanda Hernández

- Planetary Gentrification***
de Loretta Lees, Hyun Bang Shin y Ernesto López-Morales 225-228
Georgia Alexandri

- Ciudades populares en disputa ¿Acceso a suelo urbano para todos?**
de Pedro Abramo, Marcelo Rodríguez y Jaime Erazo, coordinadores 229-232
Martín Scarpacchi

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 56, Septiembre 2016
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 20, Issue 3, September 2016
Quito-Ecuador

Content

Dossier

- Twenty-first Century Cities: Urban Public Policy, Displacement and Contestation**
Introduction to Dossier. 11-18
Agustín Cócola Gant, Gustavo Durán and Michael Janoschka
- Transportation, Social Inequality and Spatial Capital: Comparative Analysis between Buenos Aires and Santiago de Chile** 19-41
Ricardo Apaolaza, Jorge Blanco, Natalia Lerena, Ernesto López-Morales, Michael Lukas and Maite Rivera
- Fight for Centrality and Self-management of Space. The Movement of Occupants and Tenants in Buenos Aires** 43-61
Ibán Díaz Parra
- Key-in-hand or Self-managed Production? Socio-urban Effects of Public Policies for Popular Housing** 63-82
María Cecilia Zapata
- The Displacement of the Possible: Popular Experience and Gentrification at Historic Center of Mexico City** 83-102
Vicente Moctezuma Mendoza
- Rurban Communities of Quito: Between the Entrepreneurialism and the Right to the City.** 103-122
Manuel Bayón Jiménez
- Growth, Segregation and Displacement Mechanisms in the Peri-urban of Quito** 123-146
Gustavo Durán, Marc Martí and Juan Mérida

Dialogue

Responses to the Global City: The Urban Question in the Twenty-first Century.

A Dialogue with Teresa Caldeira 149-155
Ignacio Arce Abarca

Visual Essay

The City Hides the Process. Popular Protest in '*Vila Autodromo*', Rio de Janeiro

..... 159-176
Claudia Villegas, Khalil Esteban and Beatriz Nussbaumer

Topics

Measures for Food and Housing in Comparative Perspective:

Venezuela and Brazil 179-201
Henrique Saint'Clair Mattioda and Luciana Rosa de Souza

Participatory Budgeting in Chile and its

Contribution to Social Inclusion 203-218
Andrés Noriega, Fabián Aburto and Egon Montecinos

Reviews

Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global

by Saskia Sassen 221-224
Alejandra Marulanda Hernández

Planetary Gentrification

by Loretta Lees, Hyun Bang Shin and Ernesto López-Morales 225-228
Georgia Alexandri

Ciudades populares en disputa ¿Acceso a suelo urbano para todos?

by Pedro Abramo, Marcelo Rodríguez and Jaime Erazo, coordinators 229-232
Martín Scarpacchi

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 56, Septiembre 2016
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 20, Issue 3, September 2016
Quito-Ecuador

Conteúdo

Dossiê

- A cidade do século XXI: políticas públicas urbanas, remoções e resistências**
Apresentação do dossiê 11-18
Agustín Cocola Gant, Gustavo Durán e Michael Janoschka
- Transporte, desigualdade e capital espacial: análise comparativa entre Buenos Aires e Santiago do Chile** 19-41
Ricardo Apaolaza, Jorge Blanco, Natalia Lerena, Ernesto López-Morales, Michael Lukas e Maite Rivera
- A luta pela centralidade e a autogestão do espaço. O Movimento de Ocupantes e Inquilinos em Buenos Aires** 43-61
Ibán Díaz Parra
- Produção chave na mão ou autogestionária? Efeitos sócio urbanos das políticas públicas de moradia popular** 63-82
María Cecilia Zapata
- O deslocamento do possível: experiência popular e gentrificação no Centro Histórico da Cidade do México** 83-102
Vicente Moctezuma Mendoza
- Comunidades rururbanas de Quito: entre o empresarialismo e o direito à cidade** 103-122
Manuel Bayón Jiménez
- Crescimento, segregação e mecanismos de remoção no periurbano de Quito.** 123-146
Gustavo Durán, Marc Martí e Juan Mérida

Diálogo

- Contestações à cidade global: a questão urbana no século XXI.**
Um diálogo com Teresa Caldeira 149-155
Ignacio Arce Abarca

Ensaio visual

- A cidade esconde o processo. O protesto popular na Vila Autódromo, Rio de Janeiro** 159-176
Claudia Villegas, Khalil Esteban e Beatriz Nussbaumer

Temas

- Medidas para alimentação e habitação em perspectiva comparada: Venezuela e Brasil** 179-201
Henrique Saint'Clair Mattioda e Luciana Rosa de Souza

- Orçamentos participativos no Chile e a sua contribuição à inclusão social** 203-218
Andrés Noriega, Fabián Aburto e Egon Montecinos

Resenhas

- Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global***
de Saskia Sassen 221-224
Alejandra Marulanda Hernández

- Planetary Gentrification***
de Loretta Lees, Hyun Bang Shin e Ernesto López-Morales 225-228
Georgia Alexandri

- Ciudades populares en disputa ¿Acceso a suelo urbano para todos?***
de Pedro Abramo, Marcelo Rodríguez e Jaime Erazo, coordenadores 229-232
Martín Scarpacchi

d
dossier

La ciudad del siglo XXI: políticas públicas urbanas, desplazamientos y contestaciones* Presentación del dossier

*Twenty-first Century Cities: Urban Public Policy,
Displacement and Contestation
Introduction to Dossier*

*A cidade do século XXI: políticas públicas urbanas,
remoções e resistências
Apresentação do dossiê*

Agustín Cocola Gant
Gustavo Durán
Michael Janoschka

dossier

La reconquista de las áreas centrales por parte del capital inmobiliario ha marcado buena parte de las transformaciones urbanas vividas en América Latina en los últimos años. En este contexto, el uso de los términos “gentrificación”, “acumulación por desposesión”, “desplazamiento” o “derecho a la ciudad” se ha difundido de forma creciente. Aunque se trate de conceptos surgidos en el contexto académico anglosajón, los mismos han sido reapropiados sobre todo por movimientos sociales urbanos. Más allá de las especificidades que dichos conceptos adquieren en diferentes contextos geográficos, su uso deriva del hecho de que, en última instancia, sirven para evidenciar la violencia del capital inmobiliario, esto es, las desigualdades de clase inherentes a la producción de la ciudad en el capitalismo contemporáneo. En Latinoamérica, la especulación inmobiliaria también ha devenido uno de los principales medios de acumulación, sobre todo mediante la inversión de capital en espacios usados por las clases populares. La característica fundamental de estos procesos es que dicha inver-

11

Agustín Cocola Gant. Doctor en Historia Urbana por la Universidad de Barcelona, España. Investigador postdoctoral del Centro de Estudios Geográficos de la Universidad de Lisboa, Portugal.

✉ agustincocolagant@campus.ul.pt

Gustavo Durán. Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor investigador de FLACSO Ecuador.

✉ gduaran@flacso.edu.ec

Michael Janoschka. Doctor en Filosofía por la Universidad Goethe de Frankfurt, Alemania. Investigador Ramón y Cajal en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, España.

✉ michael.janoschka@uam.es

* Este texto se ha desarrollado en el marco del proyecto *Contested_Cities (Contested Spatialities of Urban Neoliberalism: Dialogues between Emerging Spaces of Citizenship in Europe and Latin America)*, financiado por la Comisión Europea (*Grant Agreement: PIR-SES-GA-2012-318944*).



sión genera beneficios mediante el aumento del valor del suelo, valor que es apropiado por agentes inmobiliarios privados. Dicho de otro modo, el capital es atraído si se garantiza la llegada de nuevos usuarios con mayores posibilidades de consumo, lo que conlleva el desplazamiento y la exclusión de habitantes con rentas bajas, ya que estos suponen una barrera para la extracción de rentas. Es decir, el capital es atraído si se garantiza procesos de gentrificación.

Más allá de la construcción de un marco genérico, en los estudios en torno a las transformaciones urbanas en América Latina se ha puesto en cuestión la pertinencia de aplicar el concepto gentrificación, ya que el mismo en principio surgió para explicar procesos vistos en capitales anglosajonas que poco tendrían que ver con el contexto latinoamericano. Tomando una definición amplia de gentrificación como una forma de acumulación por desposesión y reconociendo que su desarrollo y forma son diferentes en cada contexto geográfico, varios autores han contribuido a conceptualizar las características que este proceso toma en Latinoamérica (Janoschka et al. 2014; Janoschka y Sequera 2016). En este marco, el presente monográfico presenta seis casos de estudio que ejemplifican una evolución propia del proceso y muestran diferencias esenciales en relación con la forma en la que surgió el concepto de gentrificación. En este sentido, son tres los elementos que conviene destacar: políticas públicas urbanas, desplazamientos y contestaciones.

El papel del Estado, tanto central como local, se torna primordial para entender inversiones inmobiliarias en espacios que anteriormente no eran atractivos para el capital. En el contexto anglosajón, la teoría neoclásica de la autorregulación de la oferta y la demanda según la cual los procesos de producción del espacio se acomodan en función de las preferencias de los consumidores ha sido muy importante para explicar el origen de la gentrificación (ver Lees et al. 2008). Este hecho se debe a que el proceso comenzó después de que consumidores de clase media compraran y rehabilitaran viviendas degradadas en espacios centrales para consumo personal. A pesar de que eran barrios estigmatizados, la llegada de consumidores con mayores ingresos estimuló un nuevo nicho de mercado y, por consiguiente, atrajo posteriores inversiones inmobiliarias.

En América Latina, sin embargo, mayores niveles de desigualdad social, la informalidad existente tanto en el uso como en la propiedad legal de espacios centrales, o mayores concentraciones de pobreza hacen prácticamente imposible que consumidores individuales o el capital privado puedan acceder a ciertas áreas sin la mediación del Estado. Por ejemplo, la conversión de centros históricos en espacios de consumo tanto turístico como para la clase media local ha sido posible gracias a programas de recuperación del patrimonio arquitectónico así también como a políticas represivas de remoción de la venta ambulante del espacio público (Bromley y Mackie 2009; Crossa 2009; Swanson 2007). Por este motivo, autores hablan de una “gentrificación simbólica” (Janoschka et al. 2014) que no se produce como consecuencia de la llega-

da de la clase media sino que prepara el terreno para atraer a dichos consumidores y a posteriores inversiones privadas.

De la misma manera, en espacios tan estigmatizados como las favelas de Río de Janeiro, la llegada del capital inmobiliario solo se ha dado después de la militarización del espacio o de programas estatales de regulación de la propiedad, acelerados especialmente para la preparación de grandes eventos deportivos (ver Janoschka y Sequera 2016 para una revisión exhaustiva de la bibliografía sobre Río de Janeiro). Dicho de otro modo, la gentrificación como máximo exponente de las desigualdades de clase que genera la producción de la ciudad capitalista no es una cuestión meramente económica, sino que es también una cuestión política (Casgrain y Janoschka 2013). No se genera por la evolución “natural” del mercado inmobiliario, sino que más bien es el resultado de políticas públicas que allanan el camino para que el capital privado pueda extraer rentas de la ciudad. En este sentido, la alianza entre el Estado y el capital es un ejemplo de lo que ha venido a llamarse empresarialismo urbano (Harvey 1989) y supone, en última instancia, un continuo traspaso de fondos públicos a empresas privadas. Por el mismo motivo, alternativas que garanticen un acceso justo a la vivienda o que promuevan el “derecho a la ciudad” también dependen de voluntades políticas y no de una autorregulación del mercado.

El segundo punto a tratar es la cuestión del desplazamiento. Desde un punto de visto crítico, el desplazamiento es la parte más relevante de la gentrificación en tanto y en cuanto pone en evidencia que el proceso genera desigualdad social. La literatura crítica anglosajona remarcó la falta de estudios sobre esta cuestión (Slater 2006). En América Latina, sin embargo, han sido muchos los trabajos que han señalado diferentes tipos de desplazamiento.¹ Esta mayor atención a las consecuencias de la gentrificación quizá se deba a una relación implícita entre academia y movimientos sociales (en contra del mundo anglosajón en donde por lo general la visión de la academia suele ser la visión de la clase media). Pero sobre todo, la diferencia radica en que el desplazamiento en América Latina es un proceso de mayor escala y más violento que el producido en países del norte. En general, hay una relación proporcional entre el nivel de pobreza en un espacio y el nivel de violencia que el Estado y el capital despliegan para convertir dicho espacio en una nueva oportunidad de beneficio. Si volvemos a los ejemplos de la venta ambulante o de las favelas, estos implican el desalojo forzado de miles de habitantes y usuarios del espacio público, hechos que también conllevan el uso de fuerzas militares o demoliciones de manzanas enteras. No es casual, por lo tanto, que Lees et al. (2016) sostengan que es en el contexto latinoamericano donde las políticas revanchistas han sido “mejor articuladas” fuera del mundo anglosajón.

1 Ver una conceptualización desarrollada con base en una revisión bibliográfica de fondo y las experiencias de investigación empírica por Janoschka y Sequera (2016) en el marco del proyecto *Contested_Cities* en Ciudad de México, Río de Janeiro, Santiago de Chile y Buenos Aires.

La cuestión del desplazamiento no es simplemente una salida involuntaria de población que puede ser contabilizada –desplazamiento directo–, sino que abarca una problemática mayor. Por un lado, desplazamiento es también el proceso en el cual residentes son excluidos de la posibilidad de acceder a una vivienda. Marcuse (1985) llama a este fenómeno “desplazamiento por exclusión”. Teniendo en cuenta que la inversión de capital en el espacio urbano genera un retorno económico mediante el aumento del precio del suelo, este hecho implica que, sin una regulación por parte del Estado, grupos con escasos recursos quedan excluidos de la posibilidad de habitar en dicho espacio. Como muestra Delgadillo (2016), en la Ciudad de México el desplazamiento por exclusión es de suma importancia ya que contrarresta la retórica oficial que celebra la gentrificación por una aparente falta de desplazamiento directo.

Por otro lado, en América Latina se han documentado otras formas de desplazamiento que tampoco pueden ser recogidas cuantitativamente y que evidencian que los costes sociales del capitalismo desaparecen de cualquier tipo de estadística. Janoschka y Sequera (2016), por ejemplo, exponen cómo en Buenos Aires y Ciudad de México existe un desplazamiento simbólico de formas de vida, etnias o prácticas culturales que son vistas “inadecuadas” para la explotación turística del espacio urbano y para su conversión en áreas de consumo para la clase media. Al mismo tiempo, en Santiago de Chile, López-Morales (2013) muestra la presión ejercida por grandes grupos inmobiliarios que, ante la posibilidad de nuevas inversiones en un espacio, fuerzan a pequeños propietarios a vender sus viviendas, mientras que el único comprador es el inversor que ejerce la presión. Esto genera una situación en la que el comprador adquiere el inmueble a un precio por debajo del mercado, lo que dificulta las opciones que el vendedor tiene para encontrar una nueva vivienda. López-Morales llama a este fenómeno “desposesión de la renta de suelo” y, como explica el autor, representa un ejemplo de acumulación por desposesión en el que la clase capitalista obtiene beneficios expropiando el valor de uso de residentes mientras que les limita las posibilidades de realojamiento en el “libre” mercado de la vivienda.

Por último, un tema fundamental en América Latina es la contestación de movimientos vecinales y la resistencia a la gentrificación. En relación con la cuestión del desplazamiento, es lógico pensar que cuanto mayor es la violencia del capital inmobiliario por conquistar nuevos mercados, mayor es la lucha de comunidades locales por defender sus espacios de residencia y reproducción social. Varios autores han sugerido, precisamente, que la contestación es uno de los puntos que diferencia los debates tradicionales del mundo anglosajón con la forma en la que la gentrificación se desarrolla en América Latina (Casgrain y Janoschka 2013; Janoschka et al. 2014). El concepto de gentrificación es utilizado por movimientos sociales como una forma de denunciar la violencia del capitalismo y, desde este punto de vista, supera el debate académico sobre la validez del concepto. Sin embargo, más allá de adaptar teorías de otras latitudes, la respuesta de los movimientos sociales en América Latina abre un

campo muy poco explorado a nivel internacional, esto es, alternativas y barreras a la forma de producir la ciudad en el capitalismo contemporáneo.

Ante la deriva empresarial del Estado, políticas de producción del espacio autogestionadas “desde abajo” se tornan imprescindibles como formas populares que puedan contrarrestar el avance del capital inmobiliario. Proyectos que incorporan una respuesta colectiva a la producción capitalista de la ciudad tienen el potencial de empoderar a grupos sociales que hoy sufren posiciones de subordinación y exclusión, pasando de demandar el derecho a la ciudad a una apropiación activa de la misma. De esta manera, la experiencia de los movimientos sociales en América Latina sirve para repolitizar los estudios urbanos y ofrecer alternativas que puedan ser exploradas en otros contextos geográficos.

El número especial de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 56 está construido a partir de las discusiones teórico-metodológicas y de estudios de caso en torno a los procesos de desplazamiento urbano y sus formas de contestación, en íntima relación con las políticas locales y de vivienda en América Latina. Los trabajos seleccionados atienden de manera sobresaliente a un llamado a contribuciones que, en términos generales, exploran la relación concebida entre políticas públicas urbanas y desplazamientos y, de manera particular, se inscriben en al menos uno de los siguientes tópicos:

- Los efectos socioterritoriales de las políticas públicas urbanas de ordenación del espacio y la producción de hábitat en las ciudades.
- Los procesos de relocalización residencial que derivan en expulsiones, desplazamientos y gentrificación.
- Las luchas urbanas, los movimientos sociales y su articulación con sus diversas formas de contestación y acción colectiva.

Los artículos se organizan de forma geográfica y a la vez tienen una cohesión temática, lo que estructura una lectura panorámica y desde Latinoamérica a la “ciudad del siglo XXI”, a partir de los casos de Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Quito.

El trabajo introductorio del dossier es un estudio comparado titulado “Transporte, desigualdad social y capital espacial: análisis comparativo entre Buenos Aires y Santiago de Chile”. Esta contribución logra estudiar cómo las características del transporte urbano latinoamericano generan dimensiones de disputa de capital espacial a través de la apertura de nuevos nichos para productores y consumidores inmobiliarios de alto estatus, vinculándose con procesos de desplazamiento y exclusión. La investigación da cuenta de una fuerte diferenciación entre residentes en cuanto al rol de la nueva infraestructura en los casos periféricos y una escasa diferenciación para los barrios pericentrales, identificándose, no obstante, procesos de disputa por la apropiación y uso del espacio urbano y de barrio, en todos los casos.

A continuación, el dossier presenta dos trabajos sobre la capital argentina. El primero de ellos se titula “Lucha por centralidad y autogestión del espacio. El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos en Buenos Aires”. Esta investigación indaga la reivindicación del derecho a la ciudad, así como la capacidad de las organizaciones populares para crear y recrear el espacio urbano; su argumento se centra en la disputa por el centro urbano entre el capital y las organizaciones populares prestando atención tanto a la lucha específicamente material por suelos altamente demandados, como a la lucha ideológica por la legitimidad de los distintos usos y formas de vida en los espacios centrales.

El segundo trabajo sobre Buenos Aires es “¿Producción llave en mano o autogestionaria? Efectos sociourbanos de las políticas públicas de vivienda popular”. Se trata de una evaluación de los resultados obtenidos de la política de producción de vivienda social nueva desplegada durante el período 2003-2013. Se analizan los efectos sociourbanos y territoriales de inserción de unos complejos y otros a escala barrial, su localización, sus efectos de desplazamientos y se valora si existen diferencias en términos de apropiación a la vivienda e integración/segregación a la ciudad.

El cuarto artículo de este número especial se desarrolla en México, con un aporte titulado “El desplazamiento de lo posible: experiencia popular y gentrificación en el Centro Histórico de Ciudad de México”. Este texto analiza una forma de desplazamiento que supone una reinterpretación situada –desde las características de los procesos de gentrificación en Latinoamérica y del trabajo de campo antropológico– del concepto de “desplazamiento por exclusión” propuesto por Peter Marcuse.

Las dos investigaciones que cierran este monográfico se realizaron en Ecuador. La primera de ellas es “Comunidades rurubanas de Quito: entre el empresarialismo y el derecho a la ciudad”. Este trabajo se pregunta sobre ¿cómo se relaciona el Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ) con la parroquia donde se emplaza (Tababela)? Los hallazgos centrales develan un intenso proceso de reterritorialización de un modelo urbano guiado por infraestructuras que tienen como fin la aceleración de la circulación de personas y mercancías. Todo ello permite analizar cómo se produjeron los procesos de apropiación territorial por parte de las poblaciones afectadas por este Gran Proyecto Urbano (GPU).

Continuando con el análisis de esta ciudad, el artículo final es “Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento en el periurbano de Quito”, el cual, en el contexto del proceso expansivo de la ciudad, analiza los posibles efectos de la acción inmobiliaria en las transformaciones socioespaciales de los habitantes tradicionales de aquellas zonas donde se intensificó el proceso urbanizador. A partir de la identificación de las transformaciones en el paisaje urbano y la caracterización de los procesos y actores más relevantes en el marco de esas transformaciones, se construye evidencia empírica sobre procesos de desplazamiento y generación de conflictos como fruto del desarrollo urbano de la periferia en Quito.

De esta manera, se materializa el cuerpo central de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 56, con una selección de investigaciones que se pone a disposición del debate académico y político en un escenario muy importante: Hábitat III, la Conferencia que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de su Secretario General, convocó en Quito para el mes de octubre de 2016, con el propósito de definir la agenda urbana global para los próximos 20 años. Esperamos con este trabajo aportar a la reflexión crítica, la elaboración y reapropiación de esta agenda, para que los gestores de la ciudad del siglo XXI adviertan la violencia que el capitalismo global impone a la ciudadanía.

Bibliografía

- Bromley, Rosemary y Peter Mackie. 2009. "Displacement and the New Spaces for Informal Trade in the Latin American City Centre". *Urban Studies* 46 (7): 1485-1506.
- Casgrain, Antoine y Michael Janoschka. 2013. "Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Santiago de Chile". *Andamios. Revista de Investigación Social* 10 (22): 19-44.
- Crossa, Verónica. 2009. "Resisting the Entrepreneurial City: Street Vendors' Struggle in Mexico City's Historic Center". *International Journal of Urban and Regional Research* 33 (1): 43-63.
- Delgado, Víctor. 2016. "Selective Modernization of Mexico City and its Historic Center. Gentrification without Displacement?" *Urban Geography* 37. Acceso el 9 de agosto de 2016. DOI: 10.1080/02723638.2015.1096114
- Harvey, David. 1989. "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism". *Geografiska Annaler* 71: 3-17.
- Janoschka, Michael y Jorge Sequera. 2016. "Gentrification in Latin America: Addressing the Politics and Geographies of Displacement". *Urban Geography* 37. Acceso el 9 de agosto de 2016. DOI:10.1080/02723638.2015.1103995
- Janoschka, Michael, Jorge Sequera y Luis Salinas. 2014. "Gentrification in Spain and Latin America. A Critical Dialogue". *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (4): 1234-1265.
- Lees Loretta, Hyun Bang Shin y Ernesto López-Morales. 2016. *Planetary Gentrification*. Cambridge: Polity Press.
- Lees, Loretta, Tom Slater y Elvin Wyly. 2008. *Gentrification*. Londres y Nueva York: Routledge.
- López-Morales, Ernesto. 2013. "Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria". *Revista de Geografía Norte Grande* 56: 31-52.

- Marcuse, Peter. 1985. "Gentrification, Abandonment, and Displacement: Connections, Causes, and Policy Responses in New York City". *Journal of Urban and Contemporary Law* 28: 195-240.
- Slater, Tom. 2006. "The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research". *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (4): 737-757.
- Swanson, Kate. 2007. "Revanchist Urbanism Heads South: The Regulation of Indigenous Beggars and Street Vendors in Ecuador". *Antipode* 39 (4): 708-728.

Transporte, desigualdad social y capital espacial: análisis comparativo entre Buenos Aires y Santiago de Chile*

*Transportation, Social Inequality and Spatial Capital:
Comparative Analysis between Buenos Aires and
Santiago de Chile*

*Transporte, desigualdade e capital espacial: análise
comparativa entre Buenos Aires e Santiago do Chile*

Ricardo Apaolaza
Jorge Blanco
Natalia Lerena
Ernesto López-Morales
Michael Lukas
Maite Rivera

Fecha de recepción: marzo de 2016
Fecha de aceptación: julio de 2016

19

dossier

Resumen

El presente trabajo estudia cómo las características del transporte urbano latinoamericano generan dimensiones de disputa de “capital espacial”, es decir, un tipo de recurso urbano internalizable individualmente que deriva de la combinación de condiciones materiales objetivas y socioculturales subjetivas. Estas condiciones determinan un aprovechamiento socialmente diferenciado del territorio y en ocasiones constituyen elementos decisivos en la apertura de nuevos nichos para productores y consumidores inmobiliarios de

Ricardo Apaolaza. Licenciado en Geografía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Becario de investigación UBACyT.

✉ ricardo.apaolaza@filo.uba.ar

Jorge Blanco. Magíster en Políticas Ambientales y Territoriales por la UBA, Argentina. Director del Instituto de Geografía UBA.

✉ jblancodis@gmail.com

Natalia Lerena. Licenciada en Geografía por la UBA, Argentina. Becaria de investigación UBACyT.

✉ natalia.lerena@filo.uba.ar

Ernesto López-Morales. Doctor en Planificación Urbana por University College London, Inglaterra. Profesor asociado en la Universidad de Chile.

✉ elopez@uchilefau.cl

Michael Lukas. Doctor en Ciencias Naturales por Kiel University, Alemania. Profesor asistente en la Universidad de Chile.

✉ mlukas@uchilefau.cl

Maite Rivera. Magíster en Urbanismo por la Universidad de Chile. Académica en la Escuela de Arquitectura y Diseño en la Universidad Viña del Mar, Chile.

* La elaboración de este trabajo se desarrolla en el marco de los siguientes proyectos: Fondecyt “Spatial Capital, Social Complexity of the Rent Gap Formation and Social Stratification: A Comparative Analysis of Gentrification in Santiago, Buenos Aires, Rio de Janeiro and Mexico City, 2005-2017” (1151287). UBACyT 2012-2015 “Movilidad, territorio y desigualdad en la Región Metropolitana de Buenos Aires, estudios de caso vinculados con el acceso a servicios y la accesibilidad a lugares de empleo” (Cod. F134). Y “Contested Cities - Contested Spatialities of Urban Neoliberalism: Dialogues between Emerging Spaces of Citizenship in Europe and Latin America”, financiado por la Comisión Europea (Grant Agreement: PIRSES-GA-2012-318944).

Agradecemos la colaboración en el levantamiento de datos a Víctor Suazo, Ignacio García-Huidobro, Aníbal Chacana, Camila Sepúlveda y Félix Martín.



alto estatus, vinculándose con procesos de desplazamiento y exclusión. Los estudios de caso comparan cuatro barrios de Buenos Aires y Santiago de Chile, dos periféricos y dos pericentrales. Los resultados indican una fuerte diferenciación entre residentes en cuanto al rol de la nueva infraestructura en los casos periféricos y una escasa diferenciación para los barrios pericentrales, identificándose, no obstante, procesos de disputa por la apropiación y uso del espacio urbano y del barrio, en todos los casos.

Descriptor: capital espacial; transporte; desplazamiento; Buenos Aires; Santiago de Chile.

Abstract

This paper studies how the characteristics of Latin American urban transportation generate dimensions of dispute of 'spatial capital', meaning an individually internalizable type of urban resource which results from the combination of objective material conditions and subjective socio-cultural conditions. These conditions determine a socially differentiated use of territory and sometimes are decisive elements in opening new niches for high-end real-estate producers and consumers, hence linking with processes of displacement and exclusion. The study cases compare four neighborhoods from Buenos Aires and Santiago de Chile, two peripherals and two pericentrals. The results show, considering the role of new infrastructure, a strong difference between residents from the peripheral cases and little difference in the pericentral cases, identifying, however, processes of a dispute over the ownership and use of urban space and the neighborhood, in all the cases.

Keywords: spatial capital; transportation; displacement; Buenos Aires; Santiago de Chile.

Resumo

O presente trabalho estuda como as características do transporte urbano latino-americano geram dimensões de disputa de "capital espacial", isto é, um tipo de recurso urbano internalizável individualmente que deriva da combinação de condições materiais objetivas e socioculturais subjetivas. Estas condições determinam um aproveitamento socialmente diferenciado do território e em certas ocasiões constituem elementos decisivos na abertura de novos nichos para produtores e consumidores imobiliários de alto status, vinculando-se a processos de deslocamento e exclusão. Os estudos de caso comparam quatro bairros de Buenos Aires e Santiago do Chile, dois periféricos e dois pericentrais. Os resultados indicam uma forte diferenciação entre os moradores quanto ao papel da nova infraestrutura nos casos periféricos e uma escassa diferenciação para os bairros pericentrais, sendo identificados, entretanto, processos de disputa pela apropriação e uso do espaço urbano e do bairro, em todos os casos.

Descriptor: capital espacial; transporte; deslocamento; Buenos Aires; Santiago do Chile.

Las desigualdades territoriales y sociales han sido características de la ciudad latinoamericana ya desde sus orígenes, siendo Buenos Aires y Santiago de Chile dos buenos ejemplos de ello. La fragmentación territorial ha tendido a profundizarse durante las últimas décadas, donde diferentes áreas sociales de la ciudad, contiguas o muy próximas desde lo espacial, pueden aparecer prácticamente desconectadas entre sí, respondiendo a diferentes lógicas de vinculación con el resto de la ciudad. A su vez, las desigualdades sociales también se expresan en el transporte y la movilidad, donde unas determinadas dotaciones de infraestructura y oferta de servicios pueden tener muy distintas significaciones y efectos para diferentes grupos.

En la actualidad, si bien se acepta que los procesos de desplazamiento y/o disputa espacial entre sectores populares y agentes urbanos dominantes presentan una fuerte vinculación con el papel jugado por el Estado (Lees et al. 2016), aún hay pocos antecedentes académicos que den cuenta de los efectos generados por las políticas públicas de transporte y movilidad (sea infraestructura, o bien adaptación de redes o nuevas normativas) en la colonización de nuevos nichos de interés para el capital inmobiliario, en el impulso a los procesos de renovación urbana o gentrificación y en la potencial incidencia sobre procesos de desplazamiento en general (Lukas 2014; López-Morales 2015).

La selección de cuatro casos en las ciudades estudiadas responde entonces al interés por analizar la relación entre el transporte y la movilidad, y estos espacios socialmente desiguales. Los casos presentan distintos momentos de fundación y representan modelos dispares de desarrollo urbano en estas ciudades; en términos generales, por expansión metropolitana en densidad media y expansión suburbana en baja densidad. De tal manera, dos de los casos (Parque Patricios y Estación Central) corresponden a zonas pericentrales de fundación originada a comienzos del siglo XX, donde se observan actualmente procesos de incipiente gentrificación, mientras que otros dos casos (Pilar y Colina) corresponden a zonas periurbanas más recientes, donde nuevas urbanizaciones cerradas han irrumpido en el tejido urbano popular tradicional. Es decir, ambos son contextos geográficos, tanto pericentrales como periurbanos, donde se observan procesos de intensificado desarrollo inmobiliario excluyente con incidencia directa de las inversiones y las redes de transporte. Ambos contextos geográficos implican, asimismo, una consideración sobre las formas urbanas y sus relaciones con las características de la movilidad, con derivaciones sobre la dinámica de densificación y la ciudad compacta (Miralles et al. 2012) y sobre los procesos de expansión urbana, con rasgos de periurbanización, que conllevan serias consecuencias ambientales, económicas y sociales (Camagni et al. 2002).

Transporte, desigualdad social y capital espacial

El transporte urbano puede ser definido como un sistema de infraestructuras y servicios que conectan las diferentes áreas y actividades de la ciudad. La movilidad, si bien está estrechamente relacionada con el transporte, abarca un universo más amplio, ya que incluye el conjunto de movimientos recurrentes realizados en la escala de la cotidianidad. Como tal, suele ser concebida como una necesidad y, a la vez, como un derecho (Ascher 2004), ya que determina las posibilidades de acceso a las actividades y servicios fundamentales para la producción y reproducción de la vida social. Gutiérrez (2012, 67) la define como una “práctica social de viaje en la cual se conjugan deseos y necesidades de desplazamiento (que en conjunto pueden definirse como

requerimientos de movilidad) y capacidades de satisfacerlos”, y de su interacción en un determinado contexto territorial resultan los patrones de desplazamiento de los sujetos y los grupos sociales.

Por ello, a través de sus prácticas de movilidad, los grupos sociales también expresan la desigualdad existente en la ciudad, ayudando a reproducirla y cristalizarla. Es interesante interrogarse acerca de la naturaleza de esa movilidad, entre quiénes se establece, cuáles son las mediaciones técnicas necesarias para su concreción, cómo se limita el ejercicio de la misma a partir de condicionantes sociales y técnicos, o qué nivel de coerción y de libertad de elección tienen los sujetos involucrados en esa relación.

El presente trabajo se interesa entonces por comprender de qué forma y hasta qué punto las condiciones y transformaciones del transporte y la movilidad en el espacio urbano se erigen en dimensiones de disputa entre diferentes grupos y sectores. Por ello, se optó por indagar esta relación entre transporte, desigualdad social y transformación urbana, desde la idea de “capital espacial”, concepto en creciente debate dentro de las ciencias sociales. Algunas de las discusiones y variantes fundamentales en esta temática pueden consultarse en trabajos que utilizan conceptos cercanos tales como “*motility*” (Kaufmann et al. 2004), “espacios de la movilidad” (Levy 2000), enfoque “activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades (AVEO)” (Hernández 2012) o dimensión social de los recursos sociales (Ripoll y Tisot 2010).

Siguiendo una revisión realizada por Apaolaza y Blanco (2015), se podría distinguir tres líneas fundamentales en la definición de capital espacial. En primer lugar, una línea que entiende que el mismo es un atributo del territorio, que depende de las configuraciones espaciales, de las dotaciones de infraestructura, de las características de accesibilidad, etc. En segundo lugar, una línea que entiende el capital espacial como un atributo del sujeto (eventualmente del grupo), que depende de sus recursos y capacidades para producir y extender ciertas prácticas de movilidad en la ciudad. Por último, una línea que lo entiende como un atributo de un sujeto social y territorialmente imbricado, y que por ende depende tanto de recursos y capacidades del sujeto como de las posibilidades y constreñimientos generados por el territorio.

Este último abordaje, de un anclaje mixto, resulta interesante para indagar y reflexionar sobre transformaciones en las condiciones del transporte y la movilidad como las observadas en los casos de Buenos Aires y Santiago, ya que permite sostener que “una misma oferta y configuración territorial puede ser ventajosa para un determinado sujeto o grupo social y no para otro, a la vez que unas mismas competencias subjetivas pueden resultar ventajosas en ciertos contextos territoriales y no en otros” (Apaolaza y Blanco 2015, 12). Esto es, ciertos cambios en la infraestructura, la normativa o el funcionamiento del transporte pueden tener consecuencias diferenciales, ya que pueden ser desigualmente aprovechados por diferentes grupos sociales, incluyendo agentes con intereses económicos rentabilizadores del suelo, pudiendo repre-

sentar una ventaja o atracción de residencia para unos, al tiempo que un obstáculo o factor de desplazamiento para otros.

La operativización del concepto de capital espacial permite distinguir dos componentes fundamentales. Por un lado, componentes inherentes al sujeto y su hogar, que podrían definirse como “recursos de movilidad”, y que incluyen toda una serie de recursos materiales (tenencia de vehículos y licencias, capacidad de pago de pasajes, motricidad normal, etc.) e inmateriales (representaciones del territorio, habilidad para utilizar diferentes transportes, conocimiento de redes, entre otros), en estrecha relación con el componente “apropiación” del concepto de *motility* propuesto por Kaufmann et al. (2004). Por otro lado, componentes externos al sujeto y el hogar, que podrían definirse como “condiciones territoriales”, que dependen tanto de las características del territorio de proximidad (dotación de servicios, presencia de actividades, fragmentación, etc.) como del transporte, que hace accesible otros lugares de la ciudad (infraestructuras de circulación, oferta de transporte público, entre otros), emparentados con las estructuras de oportunidades en el enfoque propuesto por Hernández (2012).

Por lo tanto, son de relevancia significativa las condiciones materiales preexistentes del territorio, sus representaciones y su apropiación, las redes accesibles para el ejercicio de la movilidad y las condiciones propias de los sujetos insertos en sus redes sociales. Pero también resulta ineludible el rol ejercido por el Estado que, a través de sus intervenciones, políticas públicas y asociaciones público-privadas, produce y distribuye capital espacial desigualmente entre los grupos sociales, pudiendo construir nuevos escenarios de desplazamiento (en el doble sentido de movilidad y a la vez expulsión).

Aspectos metodológicos

El análisis inicialmente se realizó sobre la base de información secundaria, observación directa en campo y realización de entrevistas exploratorias a informantes clave, tales como agentes inmobiliarios o referentes de movimientos sociales y vecinales de los cuatro casos analizados.

A partir de esta indagación inicial, se establecieron contenidos comunes para la realización de entrevistas semiestructuradas en los cuatro casos, ordenados en un guión flexible de cinco módulos:

1. Información del entrevistado.
2. Información del hogar y sus miembros (edad, educación, actividades, entre otras).
3. Información sobre el componente habitacional (características de la vivienda y de la tenencia actual y pasada).

4. Movilidad cotidiana de cada uno de los miembros, tanto desde la residencia actual como las pasadas o pasadas, atendiendo tanto a la movilidad efectiva, como a las dificultades de la movilidad (lugares/servicios que no pueden alcanzarse, viajes inútiles, etc.) y al conocimiento de las redes disponibles.
5. Percepción de las transformaciones en el barrio sobre cambios urbanos generales y de transporte/movilidad en particular, considerando localización, antigüedad y valoración/opinión de estos cambios, así como de situaciones/escenarios (potencialmente) conflictivos.

La unidad de indagación fue el hogar, pero la entrevista preguntaba acerca de la movilidad y las apreciaciones de cada uno de sus miembros. Sobre esta base, se realizó un total de 41 entrevistas semiestructuradas a hogares de nuevos y antiguos residentes en los casos pericentrales, de residentes de urbanizaciones cerradas y de barrios populares abiertos en los casos periurbanos, distribuidas tal cual se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Número de entrevistas por caso y perfil de los hogares

Caso	Entrevistas semiestructuradas	Perfil de los hogares entrevistados
Parque Patricios, Buenos Aires	10	Residentes nuevos (5) Residentes antiguos (5)
Estación Central, Santiago	11	Residentes nuevos (6) Residentes antiguos (5)
Pilar, Buenos Aires	10	Residentes urbanizaciones cerradas (5) Residentes barrios populares (5)
Colina, Santiago	10	Residentes urbanizaciones cerradas (5) Residentes barrios populares (5)

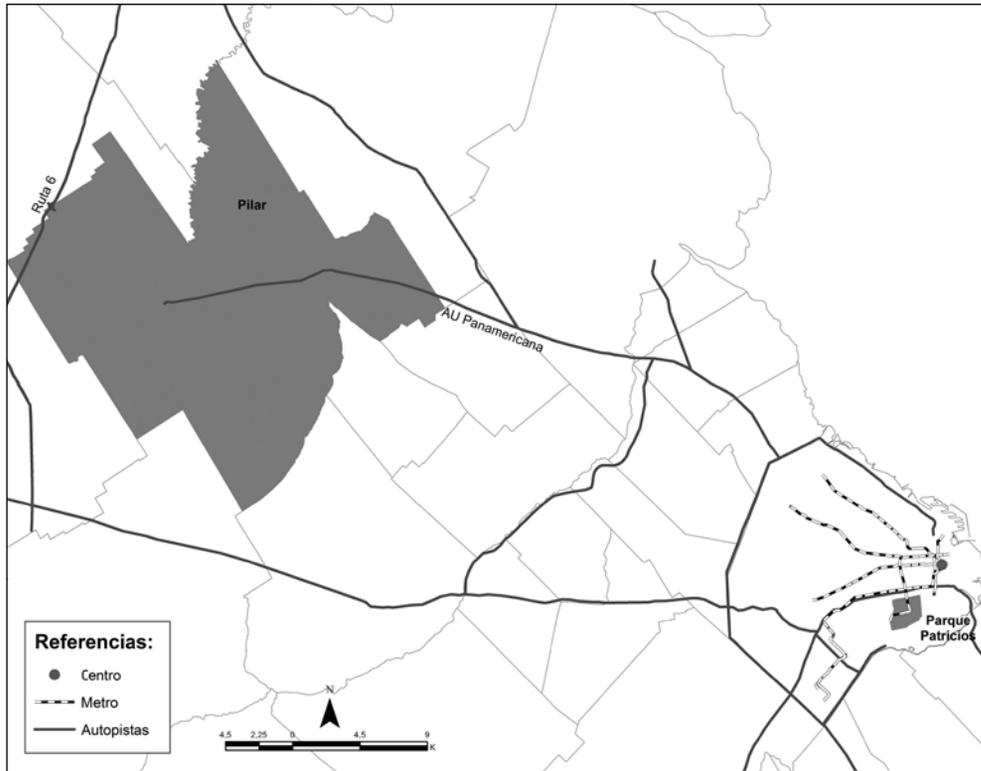
Elaboración propia.

Dado que estos casos abarcan áreas demasiado extensas, se optó por concentrar las entrevistas en subzonas específicas. En los casos de Parque Patricios y Estación Central, se trabajó en las franjas de mayor dinamismo inmobiliario en derredor de las estaciones de Metro existentes en las zonas. En el caso de Pilar, se focalizó la zona de Presidente Derqui, donde coexisten barrios populares tradicionales y nuevas urbanizaciones cerradas. Por último, en el caso de Colina, se trabajó sobre dos zonas próximas, muy vinculadas entre sí: el pueblo de Las Canteras, fuertemente asociado con la actividad primaria tradicional, y Chicureo, la mayor zona de condominios cerrados y megaproyectos urbanísticos de Santiago.

Algunas características generales de los casos de estudio

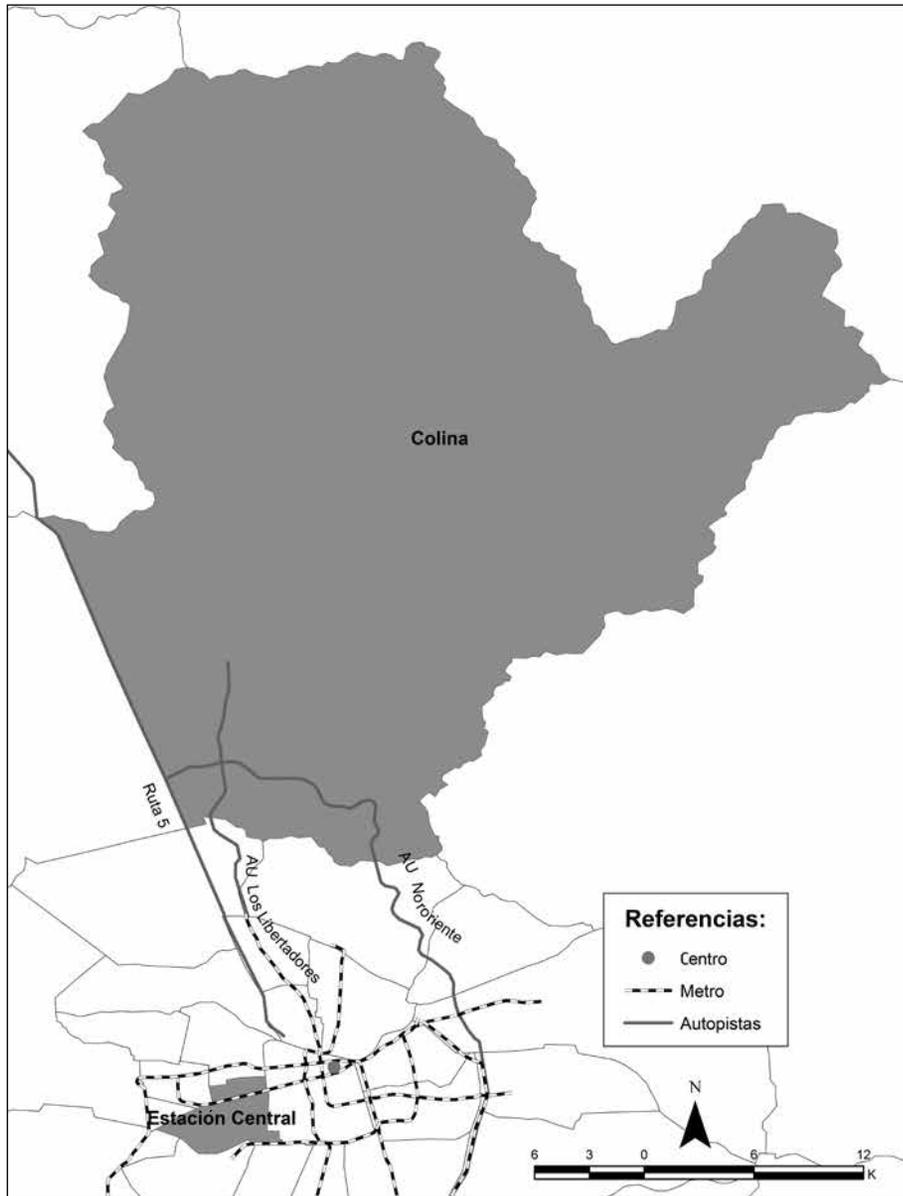
Como se anticipó, los cuatro casos trabajados corresponden a áreas pericentrales y periurbanas de Buenos Aires y Santiago, cuya ubicación general puede observarse en los siguientes mapas:

Mapa 1. Ubicación general: casos Parque Patricios y Pilar



Elaboración propia con base en datos del Instituto Geográfico Nacional.

Mapa 2. Ubicación general: casos Estación Central y Colina



Elaboración propia con base en datos del Instituto Geográfico Militar.

Se trata de cuatro áreas en las que se observan intensos procesos de desarrollo inmobiliario (renovación urbana y urbanizaciones cerradas) en parte estimulados por atributos y cambios en el transporte, y donde coexisten grupos socioeconómicos heterogéneos, en ocasiones polarizados. El siguiente cuadro resume algunas de las características generales de cada caso:

Cuadro 2. Características de los casos analizados

Ciudad	Buenos Aires		Santiago	
Caso	Parque Patricios	Pilar	Estación Central	Colina
Localización	Pericentral	Periurbana	Pericentral	Periurbana
Subzona analizada	Alrededores de estaciones de Metro Caseros y Parque Patricios	Presidente Derqui	Alrededores de estaciones de Metro San Alberto Hurtado, Ecuador y Las Rejas	Las Canteras y Chicureo
Población (aprox.)	40 mil hab. (2010)	300 mil hab. (2010)	110 mil hab. (2012)	120 mil hab. (2012)
Superficie	4 km ²	335 km ²	15 km ²	970 km ²
Crecimiento poblacional	-2% (1991-2010)	+130% (1991-2010)	-15% (1992-2012)	+115% (1992-2012)
Densidad	100 hab/ha	9 hab/ha	73 hab/ha	1 hab/ha
Distancia al centro metropolitano	4 km	55 km	3 km	30 km
Tipo de jurisdicción	Barrio	Municipio	Comuna	Comuna
Gobierno local	No	Sí	Sí	Sí

Elaboración propia con base en datos del INDEC (1991, 2001, 2010) e INE (1992, 2002, 2012).

Las transformaciones urbanas en barrios pericentrales: Parque Patricios y Estación Central

Parque Patricios y Estación Central representan dos áreas localizadas muy cerca de sus respectivos centros metropolitanos (3 km a 4 km). De acuerdo con esta posición dentro de la ciudad, ambos casos muestran muchas características en común: presentan una variada oferta de transporte y una notable cercanía al centro, pero a la vez son áreas con fuerte presencia de infraestructuras industriales, de transporte y de logística –gran parte de las cuales se encuentra en estado de abandono– y poseen una fuerte impronta histórica obrera y popular, con población vinculada con las tareas manuales del sector industrial o de logística (Socoloff et al. 2012; Di Virgilio 2011; Gross et al. 1984).

En el caso de Parque Patricios, el desarrollo histórico del barrio aparece ligado con la instalación de grandes equipamientos considerados “insalubres” (hospitales, cárceles, mataderos, etc.), en una zona que representaba literalmente el borde de la ciudad (barranca del Riachuelo). El posterior desarrollo de actividades industriales y de logística hacia la década de 1920 supuso la atracción de importantes cohortes de trabajadores inmigrantes al área. Por su parte, Estación Central cumplió desde

inicios de siglo XX un rol fundamental en el desarrollo industrial de Santiago, albergando la Estación Central de Ferrocarriles, que representaba la principal puerta de acceso a la capital chilena. Influenciado por este atributo, su territorio se ha caracterizado por la coexistencia de usos residenciales y productivos, con fuerte presencia de infraestructuras de bodegas, talleres, terminales y estacionamientos de buses, así como por una importante población de raíz obrera (Gross et al. 1984).

En ambos casos, esta presencia industrial y de logística se vio fuertemente afectada por los procesos de desindustrialización generalizados que, desde mediados de la década de 1970, afectaron a ambos países. Las políticas de apertura económica y liberalización de la economía, sumadas a una serie de modificaciones puntuales en la normativa urbana, determinaron que muchos de aquellos suelos e infraestructuras quedaran en desuso durante las siguientes décadas.

El posterior correlato sociodemográfico de este período de estancamiento y decadencia fue la pauperización de los sectores obreros tradicionales, así como la pérdida de población. Efectivamente, tanto Parque Patricios como Estación Central muestran tendencias poblacionales decrecientes durante los últimos 20 años. Sin embargo, mientras que en Estación Central esta pérdida ha sido sostenida censo a censo, en el caso de Parque Patricios se observa un leve repunte para el último período intercensal.

En cuanto a las características habitacionales, predominan las viviendas tipo departamento o casa, a la vez que se evidencia un importante peso de los hogares que arriendan la vivienda en la que residen, aproximadamente un 35% en Parque Patricios (INDEC 2010) y un 22% en Estación Central (CASEN 2013).

Ambos casos cuentan, asimismo, con una notable oferta de transporte público que incluye servicios de Metro (línea H en Parque Patricios y línea 1 en Estación Central), BRT (Metrobús del Sur en Parque Patricios y Troncales del Transantiago en Estación Central), buses, taxis y ciclovías.

Es interesante destacar que, si bien el Metro se instala en momentos muy distintos (llega a Estación Central 35 años antes que a Parque Patricios), en ambos casos se constituyó en un elemento de vital importancia para el impulso de la renovación urbana reciente. En el caso de Parque Patricios, directamente con su llegada en 2007 y extensión en 2011, y en el caso de Estación Central con su resignificación y revalorización a partir de los cambios en las preferencias de inversión de las principales inmobiliarias oferentes de vivienda orientada a estratos medios emergentes (primordialmente grupos socioeconómicos C2), como respuesta a las condiciones más restrictivas de edificación que se observan a partir del año 2012 en diversas comunas centrales hasta ese momento en *boom* inmobiliario.

En ambos casos, esta buena oferta de transporte público sumada a la proximidad al centro, determina una excelente accesibilidad, lo cual parece ser una de las claves de la reciente dinamización inmobiliaria. Sin embargo, hay también factores específicos que alimentan estas tendencias. En el caso de Parque Patricios, la conformación

de un Distrito Tecnológico que incentiva la radicación de empresas y universidades privadas vinculadas con el sector Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la instalación de importantes edificios públicos –como la Jefatura de Gobierno de la Ciudad o la sede de la Policía Metropolitana–, así como una serie de intervenciones de “puesta en valor” del espacio público (Blanco et al. 2015). En el caso de Estación Central, la inexistencia de un plan regulador comunal capaz de restringir la densidad habitacional y limitar así la construcción de mayor número de viviendas de menor metraje cuadrado, escenario muy atractivo para desarrolladores inmobiliarios.

Esta combinación de disponibilidad de lotes e inmuebles –producto de los procesos de desindustrialización y abandono–, buena oferta de transporte público, proximidad al centro y estímulos adicionales por inversiones o normativas del Estado ha desencadenado una dinámica inmobiliaria privada creciente, con fuertes rasgos de conflictividad para los antiguos vecinos y usuarios de estos barrios.

Las transformaciones urbanas en barrios periurbanos: Pilar y Colina

Pilar y Colina representan dos extensas áreas periurbanas, localizadas a unos 55 km y 30 km de sus respectivos centros metropolitanos. Se trata de jurisdicciones de gobierno local (un municipio en Buenos Aires y una comuna en Santiago) que se constituyeron a partir de un antiguo centro urbano, independiente de la metrópolis, que ejercía funciones centrales, comerciales y de servicios, hacia un importante entorno rural. Las posteriores expansiones de Buenos Aires y Santiago conllevaron la paulatina incorporación de aquellos territorios a las lógicas metropolitanas, a través de la radicación de vivienda pública o autoconstruida y de nuevas actividades industriales, comerciales o de servicios, pero sobre todo, a través de una potente dinámica inmobiliaria asociada a nuevos barrios cerrados (condominios, *country clubs*, megaproyectos, etc.) orientados a sectores medio-altos y altos (Borsdorf et al. 2007; Heinrichs et al. 2011; Blanco y San Cristóbal 2012; Lukas 2014).

Si bien los dos casos estudiados se emplazan en los principales ejes de expansión metropolitana y observaron aumentos poblacionales de más del 100% en los últimos 20 años, la combinación de factores en juego determina que todavía conserven en la actualidad extensas zonas rurales dedicadas a actividades agroproductivas tradicionales. El paisaje urbano resultante combina entonces entornos rurales, barriadas populares y nuevas urbanizaciones cerradas, donde en todos los casos predomina ampliamente la vivienda tipo casa (90% en Pilar y 98% en Colina).

Asimismo, si bien los pueblos de Pilar y Colina se vieron tempranamente conectados con Buenos Aires y Santiago a través de carreteras y ramales ferroviarios, la oferta de transporte cambió progresivamente según la expansión de las metrópolis y los diferentes contextos político-económicos nacionales.

La oferta de transporte público es actualmente deficiente e insuficiente. En Pilar, está representada por dos líneas ferroviarias (San Martín y Belgrano Norte) que unen el municipio con el centro de Buenos Aires, así como por diversas líneas de buses que conectan las distintas localidades del municipio entre sí y con municipios vecinos. En Colina, el único ramal ferroviario fue cerrado en 1990, por lo que la oferta solo incluye servicios de buses locales e interurbanos, que además no forman parte del sistema metropolitano de transporte público del Transantiago.

Ambos casos se destacan, no obstante, por su importante infraestructura vial, que facilita una rápida conexión con el centro metropolitano y otras áreas estratégicas a través del automóvil particular: el Acceso Norte y la Autovía 6 en Pilar; la Ruta 5 Norte y las autopistas Los Libertadores y Nororiente en Colina. Estas autopistas, concesionadas y tarifadas en la mayoría de los casos, han jugado un papel determinante en la apertura de nuevos nichos para productores y consumidores inmobiliarios de alto estatus, aunque han respondido a lógicas y temporalidades de implantación heterogéneas. En el caso de Pilar, esta infraestructura vial era preexistente al fenómeno de las urbanizaciones cerradas, pero tendió a ampliarse y extenderse en acompañamiento al desarrollo inmobiliario. Algo similar sucedió en Colina con la Ruta 5 Norte y la autopista Los Libertadores, pero no así con la autopista Nororiente, que se construyó hacia finales de la década de 2000, persiguiendo la finalidad estratégica de conectar, de manera rápida y directa (y sin atravesar barriadas populares), la zona de mayor dinamismo inmobiliario de Colina con el sector nororiente, tradicionalmente rico, de Santiago.

Esta característica común en materia de infraestructura vial y oferta de transporte público, sumada a la simultaneidad de procesos relativamente autónomos de expansión de la ciudad, determina un espacio periurbano sumamente fragmentado, donde la circulación peatonal o del transporte público suele verse obstaculizada por la presencia de autopistas o perímetros vallados de condominios cerrados. Se trata de contextos donde la naturaleza de los espacios de proximidad y las posibilidades de conexión con otras áreas resultan sumamente heterogéneas según las particularidades sociales y familiares.

Exploraciones en torno al capital espacial

En los cuatro casos estudiados, las entrevistas realizadas indagaron las percepciones urbanas y los recursos —materiales e inmateriales— de movilidad de los integrantes de 41 hogares, con edades entre los 12 años y 70 años de edad, dando cuenta así de un amplio espectro de actividades, requerimientos de movilidad y uso del territorio metropolitano.

El clivaje socioterritorial fundamental fue distinto según el tipo de caso. En los barrios pericentrales, el elemento distintivo de mayor significación era la antigüedad de residencia. Este clivaje temporal también suele coligarse con elementos de ingreso

y hasta de clase, pero la tensión frente a los cambios urbanos recientes se expresa sin duda entre “nuevos” y “antiguos” residentes.

En cambio en los casos periurbanos la tensión principal se expresa en el *locus* residencial, entre los hogares de condominios cerrados y los de otras formas de urbanización popular de tejido abierto. Naturalmente este clivaje residencial también tenía un claro correlato con elementos socioeconómicos y de antigüedad, donde los barrios cerrados presentan hogares de mayores ingresos y residencia más reciente.

El análisis de las entrevistas identificó características relevantes de los hogares y del uso del territorio en relación con las opciones de movilidad, y permitió así ensayar algunas reflexiones sobre la puesta en juego del capital espacial por parte de sujetos situados en contextos territoriales de fuerte cambio urbano.

Dinámicas del capital espacial en barrios pericentrales: Parque Patricios y Estación Central

Si bien los relatos dan cuenta de una variedad de situaciones y escalas de movilidad, así como de activación de recursos diversos a la hora de definir las prácticas de viaje, un primer hallazgo es que en ambos casos se destaca el componente territorial del capital espacial. En otras palabras, independientemente de la mayor o menor desigualdad socioeconómica de los hogares, así como de la heterogénea disposición de sus recursos de movilidad, los atributos del territorio y el transporte determinan escenarios de movilidad relativamente homogéneos. Es decir que la satisfacción de las diversas necesidades se alcanza a partir de la propia configuración territorial barrial y de la buena inserción en redes de circulación, y no depende tanto de los activos personales o del hogar.

En primer lugar, el espacio de proximidad aparece como un ámbito contenedor de una parte significativa de los requerimientos de movilidad. En la mayoría de las entrevistas, buena parte de las actividades cotidianas se resolvían satisfactoriamente dentro del barrio o en sus adyacencias, sin mediación del transporte. Requerimientos de movilidad vinculados con el abastecimiento diario, la recreación e incluso con la educación o la salud, se lograban caminando. Ello habla de dos localizaciones eficientes para satisfacer la demanda y expectativas de movilidad de sus residentes independiente de su condición socioeconómica. Esta situación, que depende directamente de la buena dotación —de infraestructuras y servicios— del territorio, tiene un fuerte efecto igualador en las posibilidades de acceso. En segundo lugar, la buena oferta de transporte, que presenta variedad de modos y sobre todo excelente conectividad con el centro metropolitano, tiene un papel determinante en la configuración de la movilidad de mayor escala, asociada con actividades laborales y, en menor medida, educativas y recreativas.

En otras palabras, se trata de contextos donde la movilidad se resuelve con predominio de la escala de proximidad y cercanía (Miralles et al. 2012). Las ventajas de posición y conectividad de Parque Patricios y Estación Central en relación con otras centralidades y con las redes que facilitan el acceso a lugares clave forman parte de un recurso socioterritorial colectivo, compartido y puesto en valor por los sujetos entrevistados, independientemente de las condiciones socioeconómicas, la antigüedad o la tenencia de la vivienda.

En este escenario, el automóvil particular aparece como un recurso secundario al que se recurre solo para casos específicos en los que no es posible utilizar transporte público (articulación de varios destinos, salidas de recreación nocturna, transporte de cargas voluminosas o pesadas). El taxi, por su parte, aparece también solo en situaciones específicas, pudiendo ser una alternativa válida –aunque costosa– para aquellos hogares o individuos que no disponen de automóvil particular.

Esta robustez en las condiciones territoriales, ubicuamente aprovechadas por los hogares, aparece reflejada en la autoevaluación de las posibilidades de movilidad actual y desde la residencia anterior (en aquellos casos que correspondía). Los residentes antiguos de Parque Patricios y Estación Central coinciden en que tienen muy buena oferta de transporte y que desde estos barrios acceden fácilmente a los lugares requeridos, no identificando movilidad insatisfecha. Por su parte, los nuevos residentes consideran que, al menos, tienen similares condiciones de movilidad que desde sus anteriores residencias, destacando los cortos tiempos de viaje entre la nueva localización y las áreas de destino.

Un segundo hallazgo se deriva del desigual peso que el Metro –principal infraestructura de interés dentro del presente estudio– adquiere en los desplazamientos de mediana escala en los casos analizados (en relación con otros modos de transporte).

Como se anticipó en el marco conceptual, el conocimiento de la variedad de oportunidades de movilidad disponible constituye un componente clave del capital espacial. De las entrevistas se desprende que este recurso se encuentra disponible por igual para todos los entrevistados. Sin embargo, a pesar de que las redes de transporte son bastante conocidas por todos los hogares, se observa un peso diferencial del Metro entre Parque Patricios y en Estación Central.

En el primer caso, se observa un amplio espectro de utilización de la totalidad del transporte público por parte de los antiguos residentes, frente a un uso más limitado del Metro por parte de los nuevos residentes. En el caso santiaguino, la línea 1 del Metro se configura como el eje central en la movilidad de las familias, independiente de su antigüedad o condición socioeconómica, al tiempo que pocos residentes utilizan otros modos, como el sistema Transantiago (que está literalmente ausente en los relatos).

Esta diferencia posiblemente responda a dos factores. Primero, una oferta de servicios de buses diversificada, barata y relativamente estable en el caso de Parque Patricios, ampliamente internalizada por los antiguos residentes, frente a un esquema de

circulación de buses abruptamente modificado con la implementación del Transantiago, que trastocó las prácticas de antiguos y nuevos residentes por igual. En segundo lugar, la diferente antigüedad en los servicios de Metro. Mientras que la línea 1 lleva operando 41 años en Estación Central, la línea H de Parque Patricios comenzó a operar plenamente apenas cuatro años atrás.

Es interesante notar aquí que, mientras que los cambios en el Transantiago –a pesar de llevar ya casi 10 años de aplicación– no son reconocidos por ninguno de los dos grupos (antiguos y nuevos residentes) analizados en Estación Central, la nueva oferta de Metro de la línea H fue rápidamente internalizada por antiguos y nuevos residentes, algo que no sucedió con otras nuevas ofertas de transporte público como el BRT Metrobús del Sur.

El servicio de Metro es valorado por su rapidez, seguridad y limpieza por todos los hogares entrevistados, indistintamente de su condición. Sin embargo, aparece como la oferta de transporte “estrella” entre los nuevos residentes. Poco importa aquí que la línea de Metro sea “nueva” como en el caso de Parque Patricios o que simplemente haya sido “redescubierta” como en el caso de Estación Central, el efecto de atracción de estos nuevos residentes hacia el barrio es el mismo.

Este hecho inmediatamente remite al último hallazgo de importancia. Las infraestructuras de transporte, y especialmente el Metro, son visualizados por los antiguos y nuevos residentes como un elemento crucial en el reposicionamiento –tanto material como simbólico– del barrio en la ciudad. Todos los residentes dejan ver la importancia asignada al Metro y la infraestructura de transporte en general –independientemente de su antigüedad– en la “modernización” del barrio y su “conexión” con las zonas valorizadas (y “deseadas”) de la ciudad. Quizás el ejemplo más caricaturesco de esta función simbólica esté representado por la nueva red de ciclovías de Parque Patricios que, aunque escasamente utilizada por antiguos o nuevos usuarios, es altamente valorada en la renovación de la imagen del barrio.

Esta idea de reposicionar los barrios dentro de la ciudad “deseada” (en otras palabras, las zonas inmobiliariamente dinámicas anheladas por las clases medias) a través de la red de Metro obliga a pensar el posible papel del transporte como un factor de gentrificación, no solamente desde su función declarada en el traslado de las personas, sino también a partir de su efecto simbólico, evidenciado por la fuerte penetración en las narrativas de los entrevistados.

Dinámicas del capital espacial en barrios periurbanos: Pilar y Colina

El primer rasgo sobresaliente de los casos periurbanos plantea una situación casi opuesta a la de los casos pericentrales. Esto es, ante un territorio altamente fragmentado, con muy desigual dotación de servicios y actividades, y con una deficiente ofer-

ta y configuración del transporte público (escasez y baja calidad de los servicios, redes dispersas y con débil articulación), las características individuales y del hogar ocupan un rol determinante en el capital espacial. Por ello, ante la ausencia de oportunidades de movilidad mínimamente inclusivas, la enorme desigualdad social y territorial propia de estas áreas se manifiesta en posibilidades de apropiación y uso de la ciudad marcadamente inequitativas.

Dentro de los recursos más importantes del hogar sobresale, sin duda, el automóvil. En un contexto de grandes distancias y discontinuidades de las redes, el automóvil es el recurso de movilidad más valorado, tanto por los residentes de las urbanizaciones cerradas como por los del tejido tradicional.

Mientras que todas las familias de clase media y alta de los barrios cerrados cuentan con al menos uno o dos autos, en los barrios tradicionales esta distribución es más heterogénea. Sin embargo, se ha identificado más de un auto por hogar incluso en hogares de ingresos medio-bajos de los barrios abiertos, y aun los sectores de menores ingresos aspiran al automóvil para resolver sus necesidades de movilidad.

Esta predominancia del automóvil no hace sino reforzar las desigualdades sociales al menos de tres maneras. Primero, porque al tratarse de un recurso estrechamente vinculado con el nivel de ingreso del hogar (tanto para su adquisición como para su mantenimiento y funcionamiento), su disponibilidad entre hogares de bajos y altos ingresos es muy desigual. En las urbanizaciones cerradas, la concentración de vehículos es notoria: por ejemplo en Pilar estos barrios representan el 13% de los hogares pero concentran el 45% de los vehículos (ENMODO 2010).

En segundo lugar, porque se evidencia una marcada diferenciación de género en su uso: alta cantidad de viajes en automóvil como conductor para los hombres de urbanizaciones cerradas y bastante menor para las mujeres, que lo utilizan “como acompañantes”. En los residentes del barrio abierto, la diferenciación de género se ve directamente cristalizada en la dispar tenencia de licencia y disponibilidad del automóvil para las mujeres, como testimonian varias de las entrevistas recogidas.

Tercero, porque si bien la mayor parte de los hogares se vale del automóvil para responder a sus requerimientos de movilidad, la intensidad de uso es mucho mayor entre los residentes de urbanizaciones cerradas. Efectivamente los individuos de urbanizaciones cerradas usan exclusivamente el automóvil para todos los aspectos de su movilidad. Incluso cuando no tienen automóvil disponible –por ejemplo en el caso de muchos estudiantes– prefieren compartir el automóvil con conocidos, “hacer dedo” a vecinos dentro de la urbanización o incluso no viajar antes que hacer uso del transporte público. Los hogares que residen en barrios abiertos, en cambio, tienen estrategias mixtas que combinan automóvil con el uso de transporte público. Paralelamente, mientras que los hogares de barrios cerrados evidencian un conocimiento casi nulo de la oferta de transporte público (sin que esto menoscabe sus recursos inmateriales), los hogares de los barrios abiertos –aun disponiendo de vehículo– hacen un

uso constante del transporte público a pesar de describirlo como deficiente (accesible en términos económicos, pero no óptimo en términos funcionales, especialmente en lo que a tiempos de viaje y confort concierne).

El segundo hallazgo, que se vincula con la escala de apropiación y uso de la ciudad de los diferentes grupos, también está parcialmente relacionado con esta predominancia del automóvil particular. La desigual intensidad en el uso del automóvil no solo se relaciona con mayor número de viajes rápidos o confortables, sino también con diferentes alcances metropolitanos, cantidad de destinos y articulaciones complejas.

Los hogares de las urbanizaciones cerradas y de los barrios abiertos muestran patrones de movilidad altamente diferenciados, donde sus residencias se vinculan con puntos completamente distintos, tanto del entorno próximo como del resto de la ciudad.

Las escalas de movilidad de los residentes en el barrio abierto son variadas. El entorno inmediato es utilizado solo para resolver algunas actividades de abastecimiento cotidiano. La debilidad de las centralidades más próximas al lugar de residencia limita la cantidad de actividades posibles, por lo que una parte de los viajes se dirige a otras centralidades del mismo municipio (concretamente el centro de Pilar y Colina) o de municipios vecinos, especialmente para trabajo, atención de la salud, educación, recreación y compras no cotidianas. En este grupo, las movilidades a escala metropolitana son esporádicas y están reservadas para actividades específicas, recreativas, visitas familiares, compras eventuales y atención de la salud, y pueden implicar tanto el uso del transporte público como del automóvil particular.

En el caso de los residentes de urbanizaciones cerradas, solo se registra viajes de proximidad para utilizar la infraestructura comercial y de servicios instalada dentro de los mismos condominios. Es decir que no existen viajes hacia el entorno próximo externo al perímetro vallado. También son escasas las actividades que resuelven dentro del propio municipio, quedando restringidas fundamentalmente a servicios privados especializados en estos segmentos económicos –que por sus elevados precios aparecen en la práctica como espacios monoclasistas– o a viajes sociales entre urbanizaciones cerradas. Es decir, la movilidad de proximidad y meso alcance se da únicamente hacia lugares segregados –por cerramientos físicos o económicos– a los que los vecinos externos no tienen acceso.

A partir del uso del automóvil, los residentes de urbanizaciones cerradas despliegan un amplio control territorial a lo largo de localizaciones muy dispersas, lo que les permite alcanzar áreas de empleo más complejas y jerárquicas del centro metropolitano, así como servicios especializados de salud y educación de rango metropolitano. En ambos casos, esta conectividad selectiva se da con áreas de la ciudad tradicionalmente ricas y bien equipadas, como el eje Norte en Buenos Aires (centro, Recoleta, Palermo, Vicente López, San Isidro) y el eje Nororiente de Santiago (centro, Providencia, Vitacura, Las Condes, Lo Barnechea), de donde además provienen muchos de estos residentes.

Ante las situaciones descritas en los dos primeros hallazgos, es esperable que las inversiones públicas en infraestructura y servicios de transporte tengan significaciones cruzadas entre los dos grupos analizados.

En el caso de Pilar, mientras las autopistas –a pesar de problemas de congestión cada vez más frecuentes– son entendidas por parte de los residentes de las urbanizaciones cerradas como el dispositivo de conexión y modernización por excelencia, los residentes del tejido abierto, a pesar de contar con automóviles, destacan las mejoras de las redes de transporte público, como las nuevas líneas de buses o la renovación del ferrocarril. Es interesante marcar que, a pesar de las recientes mejoras en Buenos Aires, este último modo de transporte queda fuera de toda consideración por parte de los residentes en urbanizaciones cerradas.

En el caso de Colina, los residentes de barrios abiertos evalúan negativamente la infraestructura, accesibilidad y frecuencia del transporte público, a la vez que los residentes de urbanizaciones cerradas se muestran insatisfechos con la infraestructura de autovías, donde se produce cada vez más embotellamientos.

De todas maneras, aun cuando los residentes de los barrios cerrados pudieran no valorar positivamente la inversión en autovías –probablemente debido a que la escala adquirida por el desarrollo inmobiliario en ocasiones ha superado la capacidad de circulación–, lo cierto es que, teniendo en cuenta los patrones de movilidad de este sector social, se trata de una infraestructura no optativa, absolutamente necesaria, sin la cual este tipo de emprendimientos no tendría viabilidad alguna.

De esta manera, el tercer hallazgo establece que las inversiones en infraestructura en vialidad rápida, de fuerte presencia en los dos casos analizados, si bien conllevan mejoras que “en los papeles” pueden ser aprovechadas por la mayoría de los hogares entrevistados independientemente de su condición socioterritorial, en la práctica terminan por favorecer muy desigualmente a los distintos grupos sociales. Aun cuando los niveles de motorización entre los sectores populares son elevados, la sola tenencia de un vehículo no asegura el aprovechamiento de esta nueva oportunidad.

Contextos socioterritoriales y diferenciaciones en el capital espacial

Un rápido repaso de las características de los casos analizados da cuenta de configuraciones de capital espacial variadas. En cuanto a las condiciones territoriales, los casos pericentrales muestran un tejido continuo, con gran oferta de servicios y actividades, y próximo al centro metropolitano y otras centralidades, a la vez que la oferta de transporte público es buena y la incidencia del privado es poco gravitante. Los casos periurbanos evidencian en cambio un territorio fragmentado, con escasa oferta de servicios y actividades, e importantes distancias al centro metropolitano u otras cen-

tralidades, a la vez que la incidencia del transporte privado es alta debido en parte a la deficiente oferta de transporte público.

En cuanto a los recursos de movilidad de los distintos grupos, los casos pericentrales muestran hogares que presentan recursos inmateriales medianamente diferenciados, pero recursos materiales prácticamente equivalentes, a pesar de sus importantes diferencias socioeconómicas. Los casos periurbanos, por el contrario, muestran una distribución de activos mucho más desigual, tanto en los recursos materiales (mayor disponibilidad y dinero para utilizar el automóvil) como inmateriales (mayor conocimiento y significación de las redes disponibles).

Un resumen de estas características puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Características de los recursos de movilidad y condiciones territoriales en los casos analizados

Componentes del capital espacial		Casos pericentrales: Parque Patricios y Estación Central	Casos periurbanos: Pilar y Colina
Condiciones territoriales	Territorio	Continuo y con gran oferta de servicios y actividades. Próximo al centro metropolitano y otras centralidades.	Fragmentado y con poca oferta de servicios y actividades. Distante al centro metropolitano y otras centralidades.
	Transporte	Buena oferta de transporte público. Poca incidencia del transporte privado.	Pobre oferta de transporte público. Gran incidencia del transporte privado.
Recursos de movilidad	Factores materiales	Poco diferenciados.	Medianamente diferenciados.
	Factores inmateriales	Medianamente diferenciados.	Marcadamente diferenciados.

Elaboración propia.

A modo de conclusión: inversiones, capital espacial y desplazamientos

La exploración de la conformación, dinámica y puesta en funcionamiento del capital espacial de los diferentes residentes en los casos analizados permite identificar un abanico de situaciones en el que se juegan de manera diferencial los componentes territoriales y los propios de los sujetos. Los casos muestran fuertes similitudes “de a pares” entre los barrios pericentrales y los barrios de la expansión periférica, pero también dan cuenta de particularidades propias de cada una de las ciudades estudiadas.

En los barrios pericentrales analizados, Parque Patricios y Estación Central, se evidencia un fuerte peso del componente territorial en una situación de desigualdad social moderada. Los recursos colectivos son activados en la movilidad cotidiana, habilitando un uso del territorio con pocas restricciones. Entre estos recursos son componentes clave del capital espacial la dotación de servicios y equipamientos del propio barrio y la existencia de redes de circulación de transporte público densas, diversificadas y con fácil conexión con lugares clave de la ciudad. De allí que la movilidad individual y de los hogares se despliegue fundamentalmente en la proximidad y hacia centralidades cercanas, dando cuenta de los atributos de situación y de posición que tienen estos barrios.

En estos lugares, la disponibilidad de funciones y servicios parecería ser un componente más importante que el propio acceso a los modos de transporte. El papel del automóvil resulta, por lo tanto, secundario: es un recurso que se activa en situaciones especiales, pero no es imprescindible para satisfacer los requerimientos de movilidad. Por eso es que, aun bajo el escenario de gentrificación y de mayor diferenciación social por la llegada de un nuevo perfil de residentes o usuarios en el barrio, es posible que este componente territorial continúe prevaleciendo, ya que las redes públicas proveen ventajas a la circulación por sobre el uso del automóvil. Sin embargo, bajo la misma lógica, cualquier dinámica de expulsión de residentes de bajos ingresos implica para los grupos desplazados una pérdida sustantiva de las condiciones materiales e inmateriales asociadas con la centralidad y oferta de movilidad del lugar.

En los barrios periféricos incluidos en el estudio, Pilar (en particular Presidente Derqui) y Colina (en particular Chicureo y Las Canteras), se presenta como rasgo relevante la marcada asimetría social entre los residentes de los barrios cerrados y de los barrios abiertos. En estos casos son los componentes del hogar los que muestran una supremacía por sobre los componentes territoriales que no solo no consiguen atenuar los efectos de la desigualdad social, sino que, por el contrario, terminan reforzándolos.

La capacidad de acceso a las autopistas y la movilización privada es sin duda un diferenciador de peso dada la menos densa y distante oferta de servicios disponibles. En este contexto, los recursos de los hogares, especialmente la disponibilidad de automóvil y de licencia para conducir, establecen claras diferencias entre las posibilidades de acceder a los lugares de la vida cotidiana, mediados por distancias variables pero que suelen implicar elevados tiempos de viaje y requerimientos de transbordo.

De esta manera, al analizar las políticas públicas en materia de transporte (metros y autovías), se evidencia un efecto diferencial sobre el capital espacial de los grupos comprometidos. En todas las situaciones estudiadas se presentan infraestructuras de transporte que, desde lo formal, deberían poder ser aprovechadas indistintamente por toda la ciudadanía. Sin embargo, en los casos pericentrales este beneficio se distribuye de manera más o menos equitativa, mientras que en los casos periurbanos se distribuye de manera poco equitativa, reforzando la desigualdad preexistente.

De todos modos, más allá de la posibilidad de apropiación más o menos democrática de los beneficios de las inversiones, en ambos casos existe un potencial de disputa y desplazamiento. Directo en los casos periurbanos, asociado con la colonización física de nuevos nichos inmobiliarios para los grupos de mayores ingresos, e indirecto en los casos pericentrales, asociado con la atracción de nuevos grupos con prácticas de movilidad diferenciada, capaces de competir con los antiguos residentes y alimentar así dinámicas inmobiliarias expulsivas a través de procesos de mercado.

En efecto, en los casos periurbanos existe un doble componente relacional que participa en la disputa por los recursos considerados en el capital espacial. Por un lado, los usos residenciales bajo el formato de emprendimientos inmobiliarios tipo condominio disputan tierras, inversiones públicas, vías de circulación y perfil de los servicios que podrían ser potencialmente destinados a las urbanizaciones populares. Por otro lado, la propia configuración de las urbanizaciones cerradas y las redes de autovías genera rupturas en la trama y dificulta el despliegue de la oferta de transporte público, reduciendo así los recursos colectivos.

En los casos pericentrales, estos elementos de disputa no resultan tan evidentes, aun cuando se identifican potentes transformaciones urbanas en los dos casos estudiados (verticalización y densificación en Estación Central; mutación de las actividades productivas y comerciales en Parque Patricios), con rasgos de selectividad y conflictividad social creciente. No es sencillo establecer una relación directa entre el papel del Metro y los incipientes procesos de gentrificación, ya que los beneficios de aquel no parecen ser exclusivamente aprovechados por un sector social determinado. No obstante, no debe perderse de vista tres elementos relevantes. Primero y principal, que basta con que el Metro ejerza atracción sobre residentes de mayores ingresos para que el proceso de gentrificación pueda alimentarse. Segundo, que el Metro y las infraestructuras de transporte en general no tienen como único objetivo la mejora material de la circulación sino también el reposicionamiento simbólico de los barrios en un contexto de valorización, y que es esta doble función material y simbólica la responsable de generar la atracción de nuevos residentes y alimentar las expectativas inmobiliarias. Tercero, que este papel atractivo del transporte aparece inserto en un conjunto de normativas permisivas, políticas territoriales e inversiones públicas que ya de por sí estimulan y potencian el negocio inmobiliario.

Una reflexión final que surge de este recorrido es que el efecto expulsivo de las diferentes políticas públicas de inversión, reordenamiento o refuncionalización de las infraestructuras y servicios de transporte solo podría ser cabalmente evaluado a la luz de los contextos socioterritoriales específicos sobre los cuales se ejecutan. A partir de la indagación exploratoria realizada desde la matriz del capital espacial, se pudo constatar que ciertos cambios en la infraestructura, la normativa o el funcionamiento del transporte (que no podrían ser juzgados como buenos o malos en sí mismos) tienen consecuencias diferenciales para los grupos sociales, pudiendo representar una

ventaja o estímulo de residencia para unos, al tiempo que un obstáculo o factor de desplazamiento para otros. Políticas públicas o inversiones presentadas como universales e indiscutibles pueden ocultar mecanismos que aumentan las brechas sociales o construyen desplazamiento.

La identificación del peso de los componentes territoriales y subjetivos, de los recursos puestos en juego en las prácticas de movilidad, del alcance espacial de los sistemas de actividades cotidianas, de las posibilidades de apropiación y uso del territorio, y del atractivo para la gentrificación son algunos de los aspectos clave para seguir indagando en la dinámica de las disputas sociales en nuestras ciudades.

Bibliografía

- Apaolaza, Ricardo y Jorge Blanco. 2015. "Sobre capacidades, experiencias y posibilidades de uso y apropiación de la ciudad: breve estado del arte del concepto de capital espacial". Ponencia presentada en XI Jornadas de Sociología. Buenos Aires, 15 de julio.
- Ascher, Françoise. 2004. *Les sens du mouvement*. París: Belin.
- Blanco, Jorge, Ricardo Apaolaza y Natalia Lerena. 2015. "Gentrificación, movilidad y capital espacial: una exploración del barrio de Parque Patricios, Buenos Aires". Ponencia presentada en Conferencia Anual COES 2015 Conflictos urbanos y territoriales: ¿desafiando la cohesión social? Santiago de Chile, 15 de septiembre.
- Blanco, Jorge y Darío San Cristóbal. 2012. "Reestructuración de la red de autopistas y metropolización en Buenos Aires". *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 8.
- Borsdorf, Axel, Rodrigo Hidalgo y Rafael Sánchez. 2007. "A New Model of Urban Development in Latin America: The Gated Communities and Fenced Cities in the Metropolitan Areas of Santiago de Chile and Valparaíso". *Cities* 24 (5): 365-378.
- Camagni, Roberto, María Gibelli y Paolo Rigamonti. 2002. "Urban Mobility and Urban Form: The Social and Environmental Costs of Different Patterns of Urban Expansion". *Ecological Economics* 40.
- CASEN. 2013. *Encuesta de caracterización socioeconómica nacional 2013*. Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- Di Virgilio, Mercedes. 2011. *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo. Documento de trabajo 56*. Buenos Aires: IIGG, UBA.
- ENMODO (Encuesta de Movilidad Domiciliaria). 2010. *Base de datos Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio del Interior y Transporte.
- Gross, Patricio, Armando de Ramón y Enrique Vial. 1984. *Imagen ambiental de Santiago*. Santiago: Ediciones Universidad Católica.

- Gutiérrez, Andrea. 2012. “¿Qué es la movilidad? Elementos para (re)construir las definiciones básicas del campo del transporte”. *Bitácora* 21 (74). Bogotá: UNC.
- Heinrichs, Dirk, Michael Lukas y Henning Nuissl. 2011. “Privatization of the Fringes – a Latin American Version of Post-Suburbia? The Case of Santiago de Chile”. En *International Perspectives on Suburbanization: A Post-Suburban World?*, editado por Nicholas Phelps y Fulong Wu, 101-121. Londres: Palgrave-MacMillan.
- Hernández, Diego. 2012. “Activos y estructuras de oportunidades de movilidad. Una propuesta analítica para el estudio de la accesibilidad por transporte público, el bienestar y la equidad”. *EURE* 115. Santiago de Chile.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2010. *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010*.
- _____. 2001. *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2001*.
- _____. 1991. *Censo nacional de población, hogares y viviendas 1991*.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2012. *Resultados preliminares Censo 2012*.
- _____. 2002. *Censo nacional de población - Chile 2002*.
- _____. 1992. *Censo nacional de población - Chile 1992*.
- Kaufmann, Vincent, Manfred Bergman y Dominique Joye. 2004. “Motility: Mobility as Capital”. *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (4). Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Lees, Loretta, Hyun Shin y Ernesto López-Morales. 2016. *Planetary Gentrifications*. Cambridge: Polity Press.
- Levy, Jacques. 2000. “Les nouveaux espaces de la mobilité”. En *Les territoires de la mobilité*, dirigido por Michel Bonnet y Dominique Desjeux. París: Presses Universitaires de France.
- López-Morales, Ernesto. 2015. “Assessing Exclusionary Displacement Through Rent Gap Analysis in the Urban Redevelopment of Inner Santiago, Chile”. *Housing Studies*.
- Lukas, Michael. 2014. “Neoliberale Stadtentwicklung in Santiago de Chile”. *Kieler Geographische Schriften Band 125*. Kiel: Universität zu Kiel.
- Miralles, Carme, Oriol Marquet y Miguel Castela. 2012. “Un análisis de la ciudad compacta a través de los tiempos de los desplazamientos”. 8° Congreso Internacional Cidade Virtual e Território. Río de Janeiro.
- Ripoll, Fabrice y Sylvie Tissot. 2010. “La dimensión spatiale des ressources sociales”. *Regards Sociologiques* 40. Strasbourg: Association Regards Sociologiques.
- Socoloff, Ivana, Ana Colombo, Iván Kitay, Hernán Maltz, Ignacio Rullansky, Guadalupe Seia, Laura Stibermany Magdalena Urdampilleta. 2012. “Gobernar Buenos Aires. Un estudio sobre las racionalidades políticas en torno al desarrollo local a partir del caso del Distrito Tecnológico de Parque Patricios (2008-2012)”. VII Jornadas de Sociología. La Plata.

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Atrio

El sistema político ecuatoriano

Flavia Freidenberg y Simón Pachano

FLACSO Ecuador, 2016

351 páginas

El sistema político ecuatoriano aporta una visión integral de la política y lo político en el Ecuador contemporáneo.

El objetivo central es ofrecer una perspectiva de conjunto de las instituciones, los actores y los procesos que han tenido relevancia a lo largo de más de tres décadas de vigencia del régimen democrático. A partir de una detallada descripción analítica de la transición a la democracia, el estudio se adentra en los principales componentes del sistema político, con especial énfasis en la forma de gobierno, el poder ejecutivo, el órgano legislativo, el sistema electoral y los partidos políticos. Así mismo, aborda el papel desempeñado por actores clave, como el movimiento indígena y las fuerzas sociales y políticas regionales, que constituyen especificidades del caso ecuatoriano. El libro está concebido como un material de referencia para quienes se interesan en el análisis de la política ecuatoriana tanto en el campo de la investigación como en el de la docencia.

Lucha por centralidad y autogestión del espacio. El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos en Buenos Aires

*Fight for Centrality and Self-management of Space. The
Movement of Occupants and Tenants in Buenos Aires*

*A luta pela centralidade e a autogestão do espaço. O
Movimento de Ocupantes e Inquilinos em Buenos Aires*

Ibán Díaz Parra*

Fecha de recepción: febrero de 2016
Fecha de aceptación: julio de 2016

Resumen

El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) es actualmente uno de los mejores ejemplos de la reivindicación del derecho a la ciudad en Buenos Aires, así como de la capacidad de las organizaciones populares para crear y recrear el espacio urbano. Su lucha en esta ciudad se ha caracterizado por la reivindicación de la permanencia de los sectores populares en las áreas centrales, en un contexto de revalorización de los mismos y de desarrollo de proyectos urbanísticos dirigidos a una renovación urbana con clara orientación neoliberal. El presente artículo, que parte de un trabajo de campo en las cooperativas de vivienda que componen la organización, plantea esta disputa por el centro urbano entre el capital y las organizaciones populares prestando atención tanto a la lucha específicamente material por suelos altamente demandados, como a la lucha ideológica por la legitimidad de los distintos usos y formas de vida en los espacios centrales.

Descriptor: centralidad; movimientos sociales; autogestión del hábitat; urbanismo neoliberal; ideología.

Abstract

The Movement of Occupants and Tenants (MOI by its Spanish acronym) is currently one of the best examples of the revindication of the right to the city in Buenos Aires, as well as the capacity of grassroots organizations to create and re-create the urban space. The struggle in this city has characterized for the revindication of the permanence of the popular sectors in the central areas, in a context where these spaces are being revaluated and, urban development projects targeting the urban renewal with clear neoliberal orientation are being designed. This article, which starts from fieldwork carried out with cooperative housings that make up the organization, presents the dispute for the urban centre between the capital and grassroots organizations paying attention to both, the material fight specifically for high demanded land, and the ideological struggle for legitimacy of the different uses and ways of life in the central spaces.

Keywords: centrality; social movements; habitat self-management; urbanism; neoliberal; ideology.

Ibán Díaz Parra. Doctor en Geografía Humana por la Universidad de Sevilla, España. Becario posdoctoral CONICET, Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
✉ ibandipar@gmail.com

Resumo

O Movimento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) é atualmente um dos melhores exemplos da reivindicação do direito à cidade em Buenos Aires, assim como da capacidade das organizações populares para criar e recriar o espaço urbano. A sua luta nesta cidade se caracterizou pela reivindicação da permanência dos setores populares nas áreas centrais, em um contexto de revalorização das mesmas e do desenvolvimento de projetos urbanísticos dirigidos a uma renovação urbana com clara orientação neoliberal. O presente artigo, que parte de um trabalho de campo nas cooperativas de moradia que compõe a organização, propõe esta disputa pelo centro urbano entre o capital e as organizações populares prestando atenção tanto à luta especificamente material por solos altamente demandados, como à luta ideológica pela legitimidade dos distintos usos e formas de vida nos espaços centrais.

Descritores: centralidade; movimientos sociales; autogestão do hábitat; urbanismo neoliberal; ideologia.

Hay buenas razones para argumentar que solo el Estado es capaz de llevar a cabo la ordenación del espacio a una escala amplia, en la medida en que es el agente que tiene los recursos materiales e intelectuales para hacerlo. No obstante, la producción social del hábitat es bastante común en las ciudades latinoamericanas, aunque generalmente limitada a sectores periféricos o de poco interés para el Estado y los capitales privados. Por ello, resulta cuestionable la capacidad de las organizaciones de base y autogestionarias para producir el espacio en la ciudad construida, disputándosela al Estado y al capital privado, tanto como sus posibilidades de condicionar las transformaciones y la evolución de la estructura interna de las grandes urbes. A esto se suma el hecho de que la disputa actual por estas particulares piezas de ciudad coincide con un renovado interés desde diversas instituciones.

Al igual que otras grandes ciudades latinoamericanas, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), desde la década de 1990, los gobiernos han incrementado su interés por el replanteamiento de los espacios centrales. Si bien las inversiones en renovación urbana, el fomento del consumo turístico o la creación de nuevos vecindarios artísticos sobre antiguos barrios en declive es parte de la historia contemporánea de la ciudad, estos procesos han encontrado grandes obstáculos, tanto en las vicisitudes económicas del país como en las resistencias populares. En este sentido, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) ha jugado un papel significativo. Desde su constitución a principios de la década de 1990, ha transformado edificios ruinosos y ocupados en nuevos vecindarios desarrollados de forma autogestionada, bajo régimen de propiedad colectiva, creando una red de espacios sociales y residenciales. Además, el MOI realiza una reivindicación explícita del derecho a la ciudad, con un discurso en sus documentos y entre sus militantes que se refiere claramente al trabajo de Lefebvre, sin que llegue a ser frecuente encontrarlo nombrado de manera explícita. Cortés (2015) se preguntaba por la razón de la ausencia de influencia de Lefebvre en el movimiento de pobladores de Chile señalando, además de su condición de expulsado del Partido Comunista, la existencia de un sesgo antiespacial en el

movimiento. El del MOI podría ser precisamente el caso contrario: una organización con un fuerte sesgo espacial en sus discursos y sus prácticas.

El conflicto en el que interviene el MOI, a favor de las clases populares, es una lucha por los espacios centrales. Esto implica un planeamiento social de la ciudad que lo sitúa frente a los patrones dominantes (neoliberales) en materia de política urbana. ¿De qué manera una organización como el MOI puede intervenir en los órdenes y procesos espaciales desde una posición antagónica a los planteamientos políticos dominantes? Para empezar, esta lucha implica el propio espacio físico, pero también una lucha ideológica por la legitimidad de formas alternativas de ocupar el espacio. Comprobar cómo interactúan estas dimensiones es uno de los objetivos de este trabajo. Desde la perspectiva de la autogestión, el MOI ha llevado a cabo una lucha por un suelo escaso en las áreas centrales, compitiendo en la arena política con usos más rentables, a través de la canalización de apoyos económicos estatales y expropiaciones, utilizando tácticamente las protestas públicas y la ocupación de edificios. Esto ha requerido una lucha en el campo ideológico dirigida al reconocimiento de derechos habitacionales fundamentales, planteando una visión alternativa de la ciudad y de quién y por qué está legitimado para vivir en ella. Finalmente el desarrollo de las cooperativas –y su propuestas de propiedad colectiva y vida en común– enfrenta el inevitable conflicto con la tendencia generalizada (e ideológica) a la individuación del consumidor de espacio.

Este trabajo sigue una línea de investigación de creciente importancia que se centra en la espacialidad de los movimientos sociales (Nicholls et al. 2013). Algunos autores han aportado casos de comunidades autónomas con la capacidad de producir su propio territorio, desarrollando proyectos espaciales alternativos al del Estado o las multinacionales, aunque generalmente en espacios periféricos y poco urbanizados (Mançano 2011 o Agnew y Oslender 2013). Por ello, cabe preguntarse sobre la capacidad, potencial y limitaciones de los movimientos sociales contemporáneos para desarrollar proyectos espaciales autónomos en zonas urbanas consolidadas y densificadas, donde vive la mayor parte de la población de América Latina. Esto es especialmente relevante en la medida en que puede haberse exagerado la capacidad política de los movimientos en relación con su autonomía del Estado. Lo anterior podría conducir a posiciones excesivamente optimistas respecto a las posibilidades de los colectivos autogestionarios y a ignorar a un agente clave como el Estado o a reducirlo a un papel de mero antagonista, cuando su rol en las disputas políticas en torno al territorio es mucho más complejo.

Este artículo parte de un trabajo de campo financiado por el programa de becas posdoctorales internas de CONICET. El grueso de la información presentada procede de 11 entrevistas con miembros de las seis cooperativas del MOI en el centro urbano de Buenos Aires, orientadas al análisis de sus trayectorias de residencia y militantes, combinadas con un período de observación dentro de los espacios de trabajo

de la organización. El trabajo de campo se complementa con el análisis de documentos producidos por la organización y por la revisión exhaustiva de fuentes secundarias referidas a las estrategias de renovación urbana en la ciudad desde la década de 1990.

Lefebvre y el derecho a la ciudad

En las conversaciones con militantes del MOI, si bien no apareció en ningún momento el nombre de Lefebvre, su figura estuvo presente en muchas ocasiones. Las referencias al derecho a la ciudad, la autogestión del hábitat o la prioridad del valor del uso eran habituales en personas que no eran académicas ni necesariamente lectoras habituales de este tipo de ensayos. Esta situación es resultado, obviamente, de los discursos abanderados por los principales cuadros de la organización desde la década de 1980, visiblemente inspirados por la obra del francés. Por eso, puede resultar paradójico que se utilicen estos mismos trabajos para analizar la propia organización. Sin embargo, ningún otro marco parece más adecuado para evaluar las posibilidades de producción de espacio de una organización de este tipo. Son tres los contenidos de la obra de Lefebvre que parecen indispensables para realizar un planteamiento sobre la espacialidad del MOI: el lema del derecho a la ciudad, el planteamiento del urbanismo como ideología y la cuestión de la producción del espacio.

El derecho a la ciudad tiene todo que ver con la centralidad en la obra de Lefebvre. Para él, la centralidad es la esencia de la forma urbana en la medida en que ésta desde su origen es concentración de riqueza y poder (Lefebvre 1969, 19). En este sentido, el derecho a la centralidad implica el acceso a los recursos y un proceso redistributivo. En *El derecho a la ciudad*, ésta se identifica con su centro, y la expulsión de las clases populares del área central hacia los nuevos barrios de la periferia –por ejemplo en el París de Haussmann– es interpretada como una expulsión de la propia urbe. El derecho a la ciudad implica, para las clases populares, recuperar el centro y el mismo no puede ser un simple derecho de “visita” (Lefebvre 1969, 138). Por otro lado, la privación de las clases populares del centro implica que éste deja de ser lugar de vida urbana para pasar a ser “producto de consumo de alta calidad para los extranjeros, turistas, gentes venidas de la periferia, suburbanos. Sobrevive gracias a esta doble función: lugar de consumo y consumo de lugar. De este modo, los antiguos centros entran más concretamente en el cambio y el valor de cambio” (Lefebvre 1969, 27-28). Esta tendencia parece haberse acelerado en las últimas décadas. En las ciudades latinoamericanas, la explotación del patrimonio histórico de cara al turismo o a la atracción de visitantes y consumidores locales juega un papel clave en la renovación de las áreas centrales (Díaz 2014). Se puede enmarcar estas tendencias más recientes dentro del denominado urbanismo neoliberal, el que se definiría por una serie de discursos y prácticas en la política urbana que se extienden especialmente a partir de

la década de 1980 por todo el globo. A grandes rasgos, implicaría el tránsito de una ordenación general, redistributiva e intervencionista a una intervención por proyectos, orientada al mercado y al crecimiento económico (Harvey 2007).

Esta lucha tiene en frente al propio urbanismo como ideología al servicio del poder. Lefebvre no utiliza el término ideología de manera “positiva”, como un sistema de ideas políticas conscientemente asumido, sino como ideología “hegemónica” (Žižek 1994, 23-24) o “negativa” (Larrain 2010), como un contenido coercitivo e inconsciente, producto de las relaciones sociales alienadas propias del capitalismo, que legitima y naturaliza el orden social adoptando la forma de sentido común. De esta manera, identifica el urbanismo con una superestructura orientada a la naturalización y legitimación del capitalismo contemporáneo, facilitando la reproducción de la sociedad mediante el consumo dirigido. El urbanismo genera hábitats diferenciados según pautas de consumo, sacraliza la función moral de la propiedad privada y adapta al individuo a la jerarquía social, tanto de las empresas como de los barrios y casas (Lefebvre 1969). Dentro de esta lógica, el urbanismo neoliberal implicaría una ideología y una estrategia de clase orientada al mercado y a lo privado frente al anterior capitalismo de Estado (Lefebvre 1976, 52-53).

El consumo de espacio es un consumo de formas de vida en las que los vecindarios se tornan espacios de representación con significados precisos, en un sistema compartido por la sociedad. En este sentido, la lucha por el espacio y la producción del espacio no es por lo tanto exclusivamente un asunto del espacio físico, un conflicto en torno al orden espacial de la concentración y distribución de los recursos urbanos; implica la producción de conocimiento y significados, la construcción de representaciones ideológicas que apoyen el funcionamiento de la sociedad de acuerdo con las necesidades del capital y la producción de formas de vida particulares (Lefebvre 2013). El espacio es un producto social y es eminentemente político y estratégico, en la medida en que hay una ideología del espacio (Lefebvre 1976, 46). Esta perspectiva implica la posibilidad de un campo de lucha ideológica en torno a la existencia de proyectos espaciales enfrentados, que implican órdenes sociales igualmente antagónicos. No obstante, en la obra de Lefebvre la producción estratégica del espacio parece ser un atributo exclusivo del Estado que, en su forma realmente existente, parece conducirse para el filósofo exclusivamente por los intereses de una clase dominante capitalista (Lefebvre 2009).

El regreso a la ciudad construida en Buenos Aires

En la década de 1990 se produjeron importantes cambios en las tendencias políticas en Argentina como en el resto de la región Latinoamericana, caracterizadas a menudo por una profundización en los patrones neoliberales que habrían empezado a experimentarse en las dictaduras militares chilena y argentina. Con la administración

de Carlos Menem, se entró en un período de desregularización y privatizaciones, acompañado de un gran incremento de la inversión extranjera directa. Ciccolella (1999) detectaba como una de las principales tendencias de la reestructuración urbana un proceso de recentralización, densificación y modernización del distrito central histórico, progresivamente derramado hacia el sur. Esta apreciación coincide con el análisis de trabajos posteriores que señalan cómo, durante las dos últimas décadas, las políticas urbanas han promovido un proceso de renovación urbana orientado a la extensión del centro urbano hacia el sur, compuesto por sectores degradados y populares, frente al norte burgués (Herzer 2008). Esta estrategia se concretó en inversiones sobre espacios industriales y de infraestructuras obsoletas y áreas residenciales en declive, que el Plan Urbano Ambiental de la ciudad señalaba como zonas de oportunidad. Frente a una concepción clásica de la renovación urbana, este tipo de intervenciones estuvieron caracterizadas por la gran carga ideológica del proceso de valorización del espacio. Las nuevas configuraciones propuestas no pretendían atraer a los consumidores solventes simplemente por la calidad del entorno construido, sino que empezaron a adquirir gran importancia como una sobreinversión simbólica. La construcción de estos lugares implicó una producción de significados diversos: el consumo de ostentación europeizante, el espacio patrimonial-folclórico y el barrio artístico. No obstante, tuvo como denominador común su orientación al consumidor solvente: ya fuese la burguesía tradicional, el turista extranjero, el joven académico o el emprendedor cultural.

El más emblemático de estos proyectos fue Puerto Madero. En la década de 1990, esta intervención implicó la privatización y urbanización de tierras portuarias de propiedad estatal. El resultado fue un nuevo sector vinculado con el capital transnacional y el consumo de sectores de altos ingresos: edificios de oficinas, restaurantes, hoteles de lujo, amarraderos de yates y complejos de viviendas para grupos de altos recursos. Esta operación formaba parte del proyecto de un corredor al sur de la ciudad que continuó con el Plan de Defensa Costera y Renovación de la Ribera en el barrio de La Boca a mediados de 1990. Esta última operación tuvo un fuerte impacto que implicó el reacondicionamiento de varios sectores (Vuelta de Rocha y Caminito), que fueron reorientados a la actividad turística. Se abrieron nuevos locales comerciales dirigidos hacia “sectores con capacidad de consumo y turismo” (Rodríguez et al. 2008, 74). Actualmente la zona es un espacio fuertemente tematizado en torno a la cultura popular del tango, donde las infraviviendas colectivas pintadas con colores básicos se convierten en atracción turística. Asimismo, dentro del corredor sur, jugó un papel central –ubicado entre los dos sectores descritos– la renovación del centro histórico de la ciudad, identificado con el barrio de San Telmo. El Plan Manejo del Casco Histórico de la Ciudad de Buenos Aires se orientó a potenciar el turismo cultural en la zona y la rehabilitación del parque residencial. Las políticas de fomento de la rehabilitación se compaginaron con una importante mejora del espacio urbano, con

tendencia a generar una cierta “marca San Telmo” (Rodríguez et al. 2008, 84). Actualmente San Telmo supone un lugar de visita y consumo obligado para el visitante de la ciudad, donde los conventillos y hotelillos han sido sustituidos paulatinamente por *hostels* para extranjeros.

Fuera del continuo de la zona sur, ubicado en la proximidad del centro comercial de la ciudad, el Abasto es otro de los proyectos de renovación urbana más relevantes iniciados en la década de 1990. Anteriormente se trataba de un espacio estigmatizado, con un paisaje urbano de casas tomadas, inquilinatos y pequeñas “villas” ubicadas en terrenos baldíos. Su nombre le fue dado por el imponente edificio *art déco* del mercado de abastos de la ciudad, en desuso. El mercado fue comprado por una empresa promotora que planteó un proyecto de renovación centrado en su transformación en un enorme centro comercial y en la construcción de tres torres de vivienda en urbanización cerrada. A partir de ese momento, proliferaron los operativos policiales desocupando casas tomadas, generalmente sin violencia y mediante arreglos monetarios entre la empresa y los ocupantes desalojados (Carman 2006). Actualmente se trata de un sector donde ha habido una clara penetración de residencias para clases medias, acompañada por la proliferación de salas de teatro y una notoria tematización en torno a la cultura del tango.

Finalmente, también en la misma década, los barrios de Palermo Viejo y Palermo Pacífico, en el centro-norte de la ciudad, se rebautizaron mediáticamente como Palermo “Soho” y Palermo “Hollywood”, respectivamente. Se trataba de espacios vinculados con la pequeña industria y tiendas de poca sofisticación, que actualmente concentran varios centenares de nuevos comercios repartidos en los rubros de la moda, la gastronomía y el diseño, conformando un típico barrio artístico y clúster de ocio similar a los que se pueden encontrar en otras zonas de renovación urbana de otras muchas grandes ciudades (Carbajal 2003). Aunque se trata de un tipo de transformación más espontánea que en los casos anteriores, la tematización de la zona se ha visto reforzada por la más reciente política de polos y distritos del gobierno de la ciudad. Otros de los sectores centrales donde está teniendo un fuerte impacto esta política son Parque Patricios y Barracas, donde se ha intensificado notablemente la renovación urbana y se han revalorizado los precios de la vivienda.

La lucha por el suelo

El acceso a la ciudad en Buenos Aires, como en muchas otras ciudades, tiene una especial significación para las clases populares. Dado el elevado grado de centralización, la mayor parte de los trabajos, administración y servicios públicos (por ejemplo, sanitarios) están localizados en la ciudad central de una extensa aglomeración de más de 15 millones de habitantes (Gran Buenos Aires). Esto se suma a un sistema de

transporte público insuficiente y una red de carreteras colapsada que fuerza a parte de los habitantes de la periferia a realizar trayectos diarios de dos o más horas. El acceso a la concentración de recursos en el área central de la ciudad fue una constante en las entrevistas realizadas a cooperativistas:

Tenía a Paulita de 3 años. Alquilábamos. Me volví a quedar embarazada y me fui a vivir a La Boca porque en provincia es imposible, queda muy lejos de todo. El trabajo, la salud, la educación, están acá en capital... (CD, junio de 2015).

La reivindicación de la centralidad es, por lo tanto, una cuestión clave. Durante la dictadura militar, las operaciones de renovación urbana asociadas con la construcción de grandes infraestructuras viarias, implicaron la eliminación de gran parte de los asentamientos marginales de la ciudad central. A esto se añadió la eliminación de las políticas de protección a los inquilinos que resultaron en la proliferación de desalojos por impago. Tras el retorno a la democracia liberal en la década de 1980, se produjo una actitud de permisividad por parte de las autoridades que resultó en la proliferación de ocupaciones de edificios abandonados y deteriorados en el área central. El fin de la dictadura posibilitó también el retorno de militantes procedentes del “exilio interior”, incluyendo académicos preocupados por acercar el trabajo de la universidad pública a los sectores populares (MOI 2012, 71).

La lucha fundacional del MOI se desarrolló en torno a la regularización de la ocupación del ex Patronato de la Infancia (PADELAI) en el barrio de San Telmo. Aquí se planteó por primera vez (dentro de la historia de la organización) la rehabilitación del edificio mediante la conformación de una cooperativa con los ocupantes, persiguiendo el doble objetivo de centralidad y arraigo para las clases populares. A pesar de la existencia de avances sustanciales, el proceso de la ex PADELAI se truncó por la sustitución del gobierno local en 1992, cerrándose el diálogo y desarrollándose una serie de estrategias para generar las condiciones de desalojo (campañas de difamación desde asociaciones de vecinos, introducción de la venta de droga, etcétera). El inmueble fue desalojado en 2003 (Rodríguez 2009). De hecho, durante toda la década de 1990 se produjo un giro disciplinario con una política de desalojos “pedagógicos o ejemplares” y, en general, una fuerte presión sobre las ocupaciones ilegales de predios dentro de la ciudad central (Carman 2006, 64-65).

En la primera mitad de la década de 1990, se habían creado varias cooperativas tomando como base estas ocupaciones ilegales. Fueron hasta 15 cooperativas, involucrando a unas 578 familias, la mayoría de las cuales se disolverían sin concluir su proceso. En palabras de Néstor Jeifetz, uno de los principales cuadros del MOI, “de cada tres o cuatro edificios con los que trabajábamos ganábamos uno” (MOI 2012, 5). Las cooperativas que se conformaron en este período y que acabarían su proceso exitosamente son Yatay, Fortaleza y Perú. Fortaleza y Perú se ubican en el entorno de

San Telmo, la primera de ellas, prácticamente en los terrenos de Puerto Madero, y en ambos casos a partir de ocupaciones para las que se consiguió la regularización y posterior rehabilitación. Yatay, por su parte, se conformó con familias desalojadas de otro edificio ocupado mediante la compra de una parcela en Barracas y la construcción de nueva obra. Además, comenzó a desarrollarse un programa de vivienda transitoria con la compra de un edificio en Barracas por parte de la organización en 1995, que pasaría a ser la Casa Base del MOI. A esta instalación se sumaron dos edificios más. Este programa parte de la necesidad de alojar a personas que no pueden hacerse cargo de los costes del alquiler o que están amenazadas por un desalojo, mientras desarrollan el proceso cooperativo y de autoconstrucción. A partir de su trabajo en la organización y las cooperativas, se valora quiénes entran en las viviendas transitorias. Las viviendas transitorias son organizadas y mantenidas en forma autogestionada por las familias residentes, quienes definen unas reglas internas y una modalidad orgánica de convivencia y mantenimiento del edificio semejantes a las cooperativas. La estancia en las mismas suele oscilar entre los dos y cuatro años.

El colapso económico y político de Argentina en 2001 condujo a un fuerte desprestigio de las instituciones del Estado, así como a la emergencia de fuertes e innovadores movimientos sociales (Schuster y Pérez 2002). En este marco, en el gobierno de la CABA se desarrollaron conversaciones y mesas de trabajo integrando a los movimientos por la vivienda de la ciudad, que dieron lugar a la Ley 341. Esta es la única Ley autogestionaria de hábitat popular existente en el país, solo vigente en la CABA. El MOI, como organización, estuvo muy implicado en su redacción y, de hecho, varios entrevistados se referían a ella como “nuestra Ley”. La misma asegura créditos estatales para las cooperativas y el control de la gestión de recursos, el diseño y la organización interna por los miembros de la cooperativa. Aunque existen otras leyes que promueven la autoconstrucción, la especificidad de la 341 viene dada por el grado de autonomía que concede a las organizaciones a la hora de gestionar los créditos, legitimando la práctica de la autogestión (Zapata 2012). Por su lado, la particularidad de las cooperativas del MOI dentro de la aplicación de esta Ley es, en primer lugar, el hecho de estar incluidas dentro de una organización y de un movimiento con claros posicionamientos políticos y, en segundo lugar, la apuesta por la propiedad colectiva (de la cooperativa) y por la ayuda mutua (autoconstrucción por los propios cooperativistas).

La aplicación de este marco normativo dio como resultado las cooperativas de La Fábrica y El Molino, los proyectos más ambiciosos hasta la fecha. La Fábrica se ubicó sobre un solar de 2500 m². Se trata de un proyecto de 50 viviendas de entre 60 m² y 90 m² y equipamiento comunitario, con dos salones de usos múltiples, un local comercial, una plaza y espacios verdes. El Molino es un proyecto de 100 viviendas con espacios comunitarios y centro social barrial con guardería infantil y bachillerato nocturno (donde el personal recibe sus salarios del gobierno local). La Fábrica

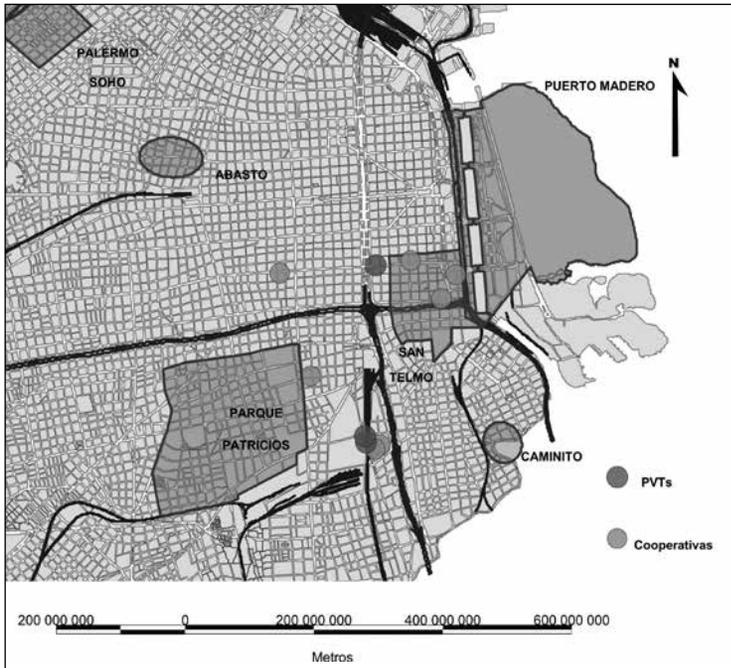
se ubica en Barracas y tiene enfrente otra *refuncionalización* de una antigua fábrica, pero reciclada para *lofts* de lujo. Un cooperativista comentaba que esto muestra que Barracas es “un territorio en disputa”. Este carácter puede ser extensible a la ubicación de El Molino, en el límite entre Parque Patricios y Constitución, donde las nuevas obras de elevada calidad conviven hoy en día con hotelillos y viviendas en alquiler para clases populares.

La composición de los vecinos es similar en ambas cooperativas. La gran mayoría procede de estratos populares, clase obrera estable o con trabajos irregulares. Los entrevistados procedían de las viviendas de transición con un origen anterior diverso: viviendas de alquiler y ocupaciones principalmente. En el caso de El Molino, en un principio se contó con un importante contingente procedente de hotelillos subvencionados por el Estado en la zona centro (San Telmo, Boca y Barracas). Dos de las familias entrevistadas habían ingresado en la organización por no poder hacer frente a sus alquileres en el barrio de Palermo. La diversidad cultural es notoria y una parte muy importante de los cooperativistas son inmigrantes, bien de otras regiones de Argentina, fundamentalmente del norte, bien de otros países: Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Perú. Estos se mezclan con un componente de clases populares locales. En todos los casos, su ubicación inicial encontró cierta oposición. En La Fábrica, cuando compraron los terrenos, los vecinos llegaron a orquestar una protesta contra ellos: “Decían que venían los de la Villa 31”. Con el tiempo fueron limándose las asperezas. La idea de integrarse en el barrio y de aportar equipamientos colectivos es parte de la estrategia de integración.

El MOI cuenta actualmente con seis cooperativas, construidas o en proceso de construcción en la CABA (a las que se suman otros muchos proyectos en el Gran Buenos Aires y en otras ciudades argentinas). Tomando el conjunto de proyectos actualmente en desarrollo, existe una notable concentración en el área central, en concreto en el centro sur (ver figura 1). Las seis cooperativas fueron creadas antes de 2003. En 2007, el giro del gobierno de la CABA hacia posiciones conservadoras resultó en el estancamiento de estos procesos. Los tiempos del MOI han sido inevitablemente condicionados tanto por los tiempos de la política institucional como por los grandes eventos políticos.

Echeverría (1998) hacía una distinción bastante adecuada entre dos tiempos políticos, el tiempo político excepcional, con capacidad de refundar el orden social, y la política cotidiana. En este sentido, la excepcionalidad relativa a la crisis de 2001 y el período de transición desde la dictadura a la democracia parecen eventos clave en la emergencia y consolidación del MOI, mientras la incrustación de la organización en el tiempo cotidiano de la política ha sido mucho más problemática (ver Zapata 2012).

Figura 1. Proyectos de reestructuración y cooperativas del MOI



Elaboración propia.

El derecho a la ciudad contra el derecho a la propiedad

El proyecto espacial del MOI se opone claramente a la política de reestructuración neoliberal de la ciudad, desarrollada desde hace varias décadas por el Estado y el capital privado. La permanencia de la población trabajadora en el centro implica enfrentarse a las tendencias a la segregación y a la organización del espacio como instrumento de acumulación. Por ello, el MOI plantea una visión alternativa de la ciudad y su organización, tanto como una forma alternativa de vivir el espacio urbano.

La reestructuración reciente de la ciudad ha sido una vía por la que se ha reforzado una ideología neoliberal del espacio. El rasgo más significativo es el planteamiento de los espacios centrales como “lugares para el consumo y consumo de lugares” (Lefebvre 1969, 67-68). Con base en esto, se establecen los usos legítimos del espacio. El capitalismo desembridado que reivindica la ideología neoliberal respondería a la única lógica del uso más rentable y de la acumulación por la acumulación como motor del desarrollo desigual del espacio (Harvey 1980). El discurso y la práctica del urbanismo en el centro urbano de Buenos Aires reflejan de diversos modos esta pauta general. En primer lugar, el capital privado cuenta con la legitimidad para organizar piezas de la ciudad con el único objetivo de su propia reproducción y ampliación (como ejempli-

fican los casos de Puerto Madero y Abasto). En segundo lugar, en el ámbito del consumo, el uso legítimo se establece con base en el puro poder social condensado en el dinero. Esto implica que el espacio urbano es de aquel que paga más por él, siguiendo la lógica de la propiedad individual y la libertad del consumidor (Harvey 1997, 77). Así, los lugares centrales solo son utilizados eficientemente en la medida en que son deseables para consumidores solventes, y en un contexto de valorización material y simbólica, el lugar para las clases populares pasa a ser la periferia de la ciudad. Esta ideología espacial entra dentro del concepto de ideología tal como lo utilizaba Lefebvre en sus primeras obras sobre la ciudad, un uso crítico y negativo, como contenido de la conciencia que delimita las prácticas legítimas e incluso posibles (del espacio). Aunque Larrain (2010) ve incompatible esta interpretación con el uso “positivo” del concepto, es indudable que las organizaciones populares plantean visiones alternativas a la ideología hegemónica a la hora de interpretar la ciudad.

Las entrevistas a los cuadros militantes del MOI llegaron rápidamente a un punto de saturación. El discurso sobre el espacio, sobre el problema de la disputa por la centralidad y sobre las formas de vivir el espacio que el MOI representa era notablemente homogéneo, al tiempo que se evidenciaba el liderazgo intelectual de algunos cuadros políticos procedentes de la academia. De esta forma, es relativamente sencillo dar cuenta y sintetizar el discurso y la práctica contrahegemónica del MOI.

La entrada de los cooperativistas en la organización implica un proceso largo en el cual es habitual el abandono. Las denominadas “guardias” son el dispositivo de entrada al movimiento, las que funcionan actualmente de forma permanente en uno de los edificios del programa transitorio de vivienda. Estas consisten en un aprendizaje de la historia y las bases de la organización: la autogestión, la ayuda mutua y la propiedad colectiva. En este espacio se busca que la gente pueda interiorizar el discurso del MOI que interpela a los individuos como trabajadores e invita a una lucha por el suelo como bien de uso, planteando el movimiento por encima de cualquier grupo o cooperativa particular y con una perspectiva latinoamericana.

Vos llegás y no sabés nada, te hablan de la Ley 341 (...) De los derechos de la gente, del derecho a la ciudad. Porque antes lo que se hacía con los pobres era mandarlos a la periferia, donde mientras vivías allí tenías que trabajar en otro lugar (...). Por eso, una de las *resignificaciones* que nosotros hacemos es la del derecho a la ciudad. Y es uno de los ejes que potenciamos dentro de lo que es la guardia (Sonia Sarapura, junio de 2015).

Los programas de vivienda transitoria son, junto con las guardias, parte fundamental de este proceso de formación que implica un tipo particular de socialización y de relación con el espacio:

Desde que llegué a Argentina estuvimos alquilando, pero hace tres años entramos por mi proceso a un programa de vivienda transitoria. Los programas de vivienda transitoria son un alivio económico tremendo (...) y teníamos nuestro espacio independiente. Si bien teníamos que compartir los espacios comunes, esto te sirve para la misma práctica que vas a tener en la cooperativa después. Todas esas cosas acompañan al proceso. En ese de Ramón Carrillo son alrededor de 13 familias. Allí ves si estás preparado para esto. Te enfrentas con el proceso todos los días de que todos los días te llamen a la puerta. Así como te alivia el alquiler también te enseña (Raquel González, junio de 2015).

En primer lugar, el MOI tiene un discurso típicamente obrerista (y de hecho forma parte, prácticamente desde su fundación, del mayor sindicato de izquierdas de Argentina, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Su planteamiento principal es que la ciudad es construida en última instancia por los trabajadores. La construcción de los edificios más caros y más lujosos de Puerto Madero o la rehabilitación de instalaciones colosales como las del Abasto son realizadas por trabajadores manuales. Al mismo tiempo, gran parte de los obreros, muchas veces inmigrantes de diferentes etnias, se ven condenados a vivir en las numerosas villas de la ciudad sin las mínimas infraestructuras de servicios y a realizar trayectos larguísimos para ir a trabajar. Las mismas clases populares que reconstruyen el centro urbano se ven privadas de él, tanto como de las posibilidades de consumo que la ideología urbanística predica. En este sentido, se reivindica el derecho a la ciudad, puesto que “para la clase obrera, rechazada de los centros hacia las periferias, desposeída de la ciudad, expropiada así de los mejores resultados de su actividad, este derecho tiene un alcance y una significación muy especial” (Lefebvre 1969, 167).

Como los cooperativistas entrevistados repetían, la idea detrás de los proyectos más ambiciosos del MOI es que la clase trabajadora pueda vivir en el centro de la ciudad, en viviendas dignas e incluso bonitas. Los dúplex de El Molino, La Fábrica o Yatay son viviendas de calidad innegable en cuanto a materiales (cerramientos de madera, techos de bovedilla), espacio por persona y estética. Una vecina comentaba cómo algunos técnicos de la administración criticaban que se utilizara el ladrillo visto para la construcción, más caro que una capa de cemento. El sentido común dicta que “las casas bonitas solo son para la gente del Barrio Norte” (el sector urbano más claramente identificable con la élite social en Buenos Aires).

Entonces el MOI la propuesta que tiene es pelear esos terrenos, esos valores, esos bienes. En este caso partiendo de la concepción de que la vivienda es un derecho, no un negocio. Autogestión, que nosotros administremos los recursos del Estado, que son nuestros recursos. Porque nosotros somos la mano de obra y es nuestra mano de obra la que cuenta. Eso es un cambio de conciencia, de cabeza. Vos decís, me paso la vida trabajando y a veces no llegás siquiera a tener un techo propio (Carolina Díaz, junio de 2015).

En segundo lugar, el discurso del MOI interpela a las clases populares como latinoamericanas. La identidad latinoamericana resulta tan importante como la de clase, en un contexto en el que una parte importante de los integrantes del Movimiento son inmigrantes de países colindantes. Por ejemplo, en las sesiones de las guardias y en las entrevistas personales, una idea recurrente para explicar la propiedad colectiva, antes que anclarla en el discurso clásico del movimiento comunista occidental, era referir la propiedad colectiva de los pueblos originarios de América. Además, la organización prima su integración dentro de redes y federaciones latinoamericanas, como la Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular (SELVIP) a la que pertenece desde 1992.

La forma de producir y consumir el espacio resulta otra clave que necesita un sustento ideológico. El planteamiento de las cooperativas por ayuda mutua y autogestión implica que los cooperativistas contribuyan con su trabajo a la construcción, bajo la dirección una cooperativa de obreros profesionales, y todos los aspectos de la gestión recaen sobre la asamblea y sus representantes elegidos. En palabras de Lefebvre, “el derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad” (1969, 159). No obstante, la concepción de autogestión en el MOI no es la de una gestión de recursos totalmente independientes del Estado u otros agentes. La idea que repiten los cooperativistas en relación con este planteamiento es que los recursos del Estado son del pueblo trabajador. Obteniendo estos recursos, los trabajadores recuperan lo que es suyo. Esta lucha es un elemento movilizador constante, que requiere reuniones, peleas y protestas públicas cuando los fondos no llegan. Como indica el típico panfleto de presentación de la organización: la autogestión “es el ejercicio pleno de nuestra propia capacidad para gestionar los recursos y administrarlos en beneficio de los intereses del conjunto. Es ser parte de la discusión y de la toma de decisiones respecto al destino que se da a los fondos públicos”.

Los cooperativistas no saben cuál va a ser su casa hasta el momento de la adjudicación, que es cuando la obra ha finalizado. De esa manera, se busca que todos se esfuercen en la obra colectiva y no solo en su vivienda particular. Además, el sistema de ayuda mutua permite abaratar costos y los cooperativistas dan mucho valor a su potencialidad a la hora de fortalecer vínculos y estrechar lazos sociales. No obstante, estos tienden a debilitarse. Conforme la obra va avanzando, el trabajo de los cooperativistas como peones se reduce frente al de los obreros especializados. Cuando pasan a la vivienda definitiva el grupo parece dividirse entre aquellos que asumen un compromiso militante con el cooperativismo y la organización (una minoría) y aquellos que “se encierran en su casa”. En varias cooperativas se han generado divisiones importantes. Algunas iniciativas han quedado paralizadas y otras han tomado un rumbo incierto, desvinculándose de la organización.

Las entrevistas evidenciaron la existencia de conflictos y divisiones internas relevantes en la organización. Los elementos que participan de estas rupturas son diver-

sos, aunque el núcleo del problema parece encontrarse en la cuestión de la propiedad colectiva.

Con un tema que tuvo específico La Fábrica, con un tema interno que repercutió mucho, estuvimos todos ahí. Porque había gente que quería sacar la cooperativa del MOI. Había algunos asociados que creyeron que el proyecto era de ellos y que iban a hacer lo que querían. Vieron el negocio, no veían su casa. Vieron la posibilidad de, el día de mañana, vender las casas. Nosotros somos propiedad colectiva, el préstamo viene a nombre de la cooperativa, es de todos y no es de nadie. Eso es una pelea que se hace día a día (Lola Fuentes, junio de 2015).

Las viviendas se encuentran en lugares estratégicos y son de elevada calidad, por lo que tienden a incrementar sus valores. La venta de una de ellas, si fuera posible, sin duda permitiría adquirir otra en la periferia a la que se sumarían cuantiosos ahorros. Según cooperativistas “militantes” y cuadros del MOI se suele argumentar la autonomía de la cooperativa frente al Movimiento como un instrumento de despolitización y desmantelamiento de las bases ideológicas del cooperativismo. En el lado contrario, se realizan acusaciones de politización y manipulación para un fin estratégico.

En un acto de ingreso en la cooperativa Latinoamérica de una nueva hornada de cooperativistas, dirigido por varios cuadros de la organización, Néstor Jeifetz insistía en que “el colectivo central es el Movimiento, no ninguna cooperativa”. Los logros de la organización han venido por el colectivo y por la capacidad de movilización constante para poder reclamar los pagos de las distintas administraciones, para conseguir suelo para construir, para poder poner en marcha redes de ayuda mutua ante eventuales inconvenientes, etcétera. Ya ha pasado que “el movimiento crea cooperativas y cuando estas consiguen sus objetivos (la vivienda) se van a la mierda”. “La privatización del suelo estatal. Esa es la lucha” que compromete a toda la organización. Otra lucha, que se entrevé en estas palabras, es la lucha por hacer hegemónicos dentro de la propia organización planteamientos solidarios y universalistas frente a la pauta generalizada de la propiedad individual.

El trabajo de campo ha reflejado tanto la existencia de un discurso contrahegemónico, esperable en una organización militante, como las fracturas que el mismo genera al interior de las cooperativas. La interpretación que aquí realizamos es que esta fractura interna es expresión de un conflicto ideológico por las formas legítimas de usar el espacio. En este último punto se encuentra el núcleo ideológico de la disputa por la centralidad: propiedad colectiva, solidaridad y valor de uso frente a la racionalidad puramente económica, individualismo, fragmentación y valor de cambio (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Derecho a la ciudad como lucha ideológica

Ideología hegemónica	Discurso contrahegemónico
Valor de cambio	Valor de uso
Derecho legal	Derecho moral
Propiedad privada	Propiedad colectiva
Individualismo	Solidaridad
Consumidor	Cooperativista
Argentino / inmigrante	Latinoamericano
Mercado	Movimiento / clase
Oferta y demanda	Autogestión y ayuda mutua
Poder social del dinero	Capacidad de trabajo y obra
Acumulación por acumulación	Bienestar social
Estado como emprendedor	Estado como redistribuidor

Elaboración propia.

Comentarios finales

58

La lucha por el derecho a la ciudad es una lucha por los usos del suelo tanto como una lucha ideológica. Actualmente el urbanismo neoliberal supone una ideología que reproduce la lógica y establece las condiciones para la expansión y reproducción del capitalismo de libre mercado. Desafiar esta lógica y esta ideología es un atributo indispensable de cualquier movimiento antagonista. En lo que se refiere a la discusión académica, el urbanismo como ideología fue uno de los descubrimientos del trabajo de Lefebvre que ha permanecido tristemente poco explorado. Este déficit parece el resultado lógico del abandono del concepto por el propio filósofo en sus investigaciones posteriores sobre la ciudad. En cualquier caso, incluso si un concepto negativo de ideología es problemático, sigue contando con un potencial crítico enorme para los estudios urbanos y sobre movimientos sociales y su abandono y sustitución por otros conceptos (habitus, representaciones, discursos y un largo etcétera) podría ser una puerta abierta a la despolitización. Por esta razón, seguimos creyendo que la ideología es un concepto indispensable para el urbanismo crítico.

Por otro lado, hay problemas que no están resueltos en el empleo negativo del término. ¿En qué medida la aproximación del MOI a la ciudad no es también una ideología, incluso si, como resulta obvio, no es la hegemónica? ¿Tendría esta ideología efectos similares de naturalización y encubrimiento de contradicciones? Como respuesta provisional podemos señalar que, además del hecho de no controlar los aparatos ideológicos del Estado, la aproximación del MOI persigue objetivos opuestos. El urbanismo como ideología es un mecanismo de reproducción social, mientras que el discurso antagonista y las prácticas del MOI pretenden ser una amenaza para el

statu quo, y permanecen por ello en un nivel utópico y no-ideológico. La creación de sentido común, sentido del espacio si se quiere, parece hasta cierto punto ajeno a las posibilidades de una organización de base como el MOI. Por eso, tiene sentido hablar de ideología en términos negativos. La ideología hegemónica no se puede poner al mismo nivel que cualquier intento de construir un discurso contrahegemónico. Para empezar, porque existe un patrón ideológico que está enraizado en el sistema simbólico de la propia sociedad capitalista. En este sentido, una comunidad tiene la misma capacidad de plantear un reto ideológico que de competir en la ordenación física del espacio con el capital. Su viabilidad depende de coyunturas específicas y de una compleja negociación con el Estado.

Incluso si la capacidad de una sola organización está limitada, el trabajo muestra cómo la lucha de las clases populares en conjunto ha sido determinante para la actual configuración interna de la CABA. Esto es especialmente cierto en los momentos políticos excepcionales, en la transición de la dictadura a la democracia liberal y en la crisis y protestas de 2001. Estos son tiempos donde la reconfiguración de los órdenes socioespaciales parece factible. Si, como suele interpretarse, la ideología neoliberal irrumpe como práctica política en Argentina con la dictadura militar y continúa hasta el momento presente, estos tiempos de excepcionalidad política han permitido un cierto cambio de rumbo respecto de las ideas hegemónicas hacia otras alternativas. Si el centro urbano de la CABA es todavía un espacio socialmente diverso y gobernado no solo por la lógica de la acumulación, es el resultado de esos tiempos políticos excepcionales. Más allá de esto, los límites de la acción autónoma de las organizaciones de base parecen obvios y mucho más en la política cotidiana, cuando los acuerdos alcanzados en los momentos críticos tienen que ser gestionados y el equilibrio de fuerzas se desnivela a favor de los intereses del capital. En este sentido, parece claro que la autogestión del espacio por las organizaciones populares es mucho menos viable en áreas urbanas de elevada densidad que en las áreas urbanas periféricas y poco urbanizadas. En los espacios urbanos, la capacidad de movimientos sociales para crear su propia territorialidad está inevitablemente sobredeterminada por la articulación previa del espacio por el Estado, el acceso a los recursos gestionados por éste y los tiempos de la política electoral. En el caso del MOI, parte las limitaciones proceden del rechazo a ser cooptados por las grandes instituciones políticas, específicamente el kirchnerismo, aunque su lucha en la ciudad ha tenido como principal adversario a la derecha no peronista. Parece que solo los tiempos políticos excepcionales pueden garantizar apoyo estatal a las organizaciones de base eludiendo los típicos procesos de cooptación.

Por otro lado, las acciones del MOI, más allá de sus conexiones con otras organizaciones, encuentran serios límites en la escala de sus proyectos. Incluso si los trabajos del MOI se desarrollan en una escala intermedia entre la vivienda y el barrio, el resultado es básicamente una red de proyectos localizados. ¿Son estos proyectos microu-

topías desconectadas del espacio social que las rodea o pueden interactuar efectivamente con él? ¿Y qué hay de la escala de ciudad o incluso regional, con una periferia llena de asentamientos precarios donde la gente está condenada a viajar diariamente durante horas al centro de la ciudad? La acción en escalas superiores es inevitable para ganar el derecho a la ciudad. En este sentido, el objetivo es la nacionalización y un apoyo amplio del gobierno a la Ley 341. Pero incluso si el problema de la vivienda y el hábitat son esenciales, el derecho a la ciudad en Buenos Aires está inevitablemente unido a otros problemas como el de las infraestructuras de transporte, las dinámicas de centralización y descentralización, la distribución de las oportunidades de trabajo y servicios, entre otros. Hoy en día, el Estado es el único agente con la capacidad para intervenir sobre estos problemas, lo que no resuelve la pregunta sobre qué tipo de Estado debería ser éste.

Bibliografía

- Agnew, John y Ulrich Oslender. 2013. "Overlapping Territorialities, Sovereignty in Dispute: Empirical Lessons from Latin America". En *Spaces of Contention. Spatialities and Social Movements*, coordinado por Walter Nicholls, Byron Miller y Justin Beaumont, 121-140. Farnham: Ashgate.
- Carbajal, Rodrigo. 2003. "Transformaciones socioeconómicas y urbanas en Palermo". *Revista Argentina de Sociología* 1 (1): 94-109.
- Carman, María. 2006. *Las trampas de la cultura. Los intrusos y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires: Paidós.
- Ciccolella, Pablo. 1999. "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". *EURE* 15 (76).
- Cortés, Alexis. 2015. "Henri Lefebvre y el movimiento de pobladores en Chile: análisis de un desencuentro". En *Reapropiaciones de Henri Lefebvre: crítica, espacio y sociedad urbana*, compilado por Ivo Gasic, Ángelo Narváez y Rodolfo Quiroz, 40-55. Santiago de Chile: Editorial Triángulo.
- Díaz, Ibán. 2014. "El regreso a la ciudad consolidada". *Ciudades. Análisis de coyuntura, teoría e historia urbana* 103.
- Echeverría, Bolívar. 1998. *Valor de uso y utopía*. México: Siglo XXI.
- Harvey, David. 2007. *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- _____. 1997. *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- _____. 1980. *Limits to Capital*. Londres: Verso.
- Herzer, Hilda (coord.). 2008. *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Larrain, Jorge. 2010. *El concepto de ideología*. Santiago de Chile: LOM.

- Lefebvre, Henri. 2013. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- _____. 2009. *State, Space, World. Selected Essays*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- _____. 1976. *Espacio y política*. Barcelona: Ediciones Península.
- _____. 1969. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Mançano, Bernardo. 2011. “Territorio, teoría y política”. En *Descubriendo la espacialidad social desde América Latina*, coordinado por Georgina Calderón y Efraín León. México: Itaca.
- MOI (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos). 2012. *¡Un grito en la calle!* Buenos Aires: MOI.
- Nicholls, Walter, Byron Miller y Justin Beaumont. 2013. *Spaces of Contention. Spatialities and Social Movements*. Farnham: Ashgate.
- Rodríguez, María Carla. 2009. *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Rodríguez, María Carla, Carla Bañuelos y Gabriela Mera. 2008. “Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires”. En *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, coordinado por Hilda Herzer. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Schuster, Federico y Germán Pérez (coords.). 2002. *La trama de la crisis. Modos y formas de protesta social a partir de los acontecimientos de diciembre de 2001*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Zapata, María Cecilia. 2012. “El programa de autogestión de la vivienda: ¿una política habitacional habilitante del derecho a la ciudad?” Tesis para Posgrado en la Universidad de Buenos Aires.
- Žižek, Slavoj. 1994. *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Verso.

Entrevistas

- Entrevista a Carolina Díaz, Cooperativa El Molino, Ciudad de Buenos Aires, junio de 2015.
- Entrevista a Sonia Sarapura, Cooperativa El Molino, Ciudad de Buenos Aires, junio de 2015.
- Entrevista a Raquel González, Cooperativa El Molino, Ciudad de Buenos Aires, junio de 2015.
- Entrevista a Lola Fuentes, Cooperativa El Molino, Ciudad de Buenos Aires, junio de 2015.

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Cuadernos de Trabajo

Microtráfico en Quito: rutas, mercados y actores 2000-2012

Fredy Rivera y Daniel Pontón

FLACSO Ecuador, 2016

Libro digital

Este estudio va más allá del clásico debate académico sobre las políticas públicas y la seguridad ciudadana durante una fase o período determinado. Incorpora ingredientes antropológicos georreferenciados, asociados a metodologías cualitativas que detallan, etnográficamente, la cotidianeidad del microtráfico de drogas en Quito; expone las conexiones de los mercados ilegales con la delincuencia organizada que se torna compleja y dispersa en varios escenarios; y articula sitios, territorios, espacios sociales y dinámicas visibles de los actores sociales en una trama urbana con alcances nacionales.

La investigación en la que se sustenta este libro fue desarrollada, inicialmente, con el propósito de brindar aportes para tomar decisiones en las políticas públicas del Distrito Metropolitano de Quito. No obstante, al comprobar que ciertas concepciones de seguridad ciudadana resultaban anacrónicas para analizar realidades multidimensionales, como el crimen organizado y sus conexiones, se optó por desarrollar una metodología de intervención heterodoxa, para interpretar la permanente capacidad de transformación de las lógicas delincuenciales, que operan en las distintas zonas de la ciudad.

Abordar el tema del narcotráfico y sus variantes micro significa pensar en la interdependencia compleja que existe, por ejemplo, entre Ecuador, que tiene una posición estratégica vulnerable con la vecina Colombia. Implica, además, incorporar variables antropológicas para observar identidades sociales y étnicas que operan en un espacio territorial determinado, para comprender de mejor forma, la incidencia del microtráfico de drogas en la capital ecuatoriana. Libro de descarga gratuita.

¿Producción llave en mano o autogestionaria? Efectos sociourbanos de las políticas públicas de vivienda popular*

*Key-in-hand or Self-managed Production? Socio-urban
Effects of Public Policies for Popular Housing*

*Produção chave na mão ou autogestionária? Efeitos
sócio urbanos das políticas públicas de moradia popular*

María Cecilia Zapata

Fecha de recepción: marzo de 2016
Fecha de aceptación: julio de 2016

dossier

Resumen

El acceso público a una vivienda para los sectores populares se configuró, en los últimos años, como una de las problemáticas más acuciantes debido a los efectos segregadores que trajo consigo. En este artículo se evalúa comparativamente los resultados obtenidos de la política de producción de vivienda social nueva (llave en mano y autogestionaria) desplegada en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2003-2013. Asimismo se analiza los efectos sociourbanos y territoriales de inserción de unos complejos y otros a escala barrial, su localización, sus efectos en los desplazamientos y se valora si existen diferencias en términos de apropiación a la vivienda e integración/segregación a la ciudad. Para ello, se recurrió a una metodología cualitativa basada en fuentes secundarias y primarias, trianguladas metodológicamente para su procesamiento, con el fin de lograr un abordaje que permita la recuperación de la voz y perspectiva de los usuarios destinatarios de las viviendas entregadas habitadas.

Descriptores: vivienda social; hábitat; producción llave en mano; producción autogestionaria; integración sociourbana; segregación social; desplazamientos; ciudad.

Abstract

Public access to housing for the popular sectors has set up, in the last years, as one of the most pressing problems due to the segregating effects that it brings. This paper compares and evaluates the results of the new social housing production policy (key- in-hand and self-managed) carried out in the city of Buenos Aires between the years 2003 to 2013. It also analyzes the socio-urban and territorial effects of insertion of one or other housing project on a neighborhood scale, the location, its effects on displacements, and assesses whether there are differences in terms of housing ownership and city's integration or segregation. A qualitative methodology based on primary and secondary sources was used for this analysis. Such sources were methodically triangulated in order to achieve an approach that allows the recovering of the voice and perspective of the people living in the social housing projects.

María Cecilia Zapata. Doctora Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSoc-UBA).

✉ ceciliazapata@gmail.com

* Este artículo recupera resultados de la investigación de la tesis de la autora para el Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

1

Keywords: social housing; habitat; key-in-hand production; self-managed production; socio-urban integration; social segregation; displacements; city.

Resumo

O acesso público à moradia para os setores populares configurou-se, nos últimos anos, como uma das problemáticas mais urgentes devido a seus inerentes efeitos segregadores. Neste artigo, avalia-se comparativamente os resultados obtidos da política de produção de moradia nova (chave na mão e autogestionária) implementada na Cidade de Buenos Aires entre os anos 2003-2013. Da mesma forma, analisam-se os efeitos sócio urbanos e territoriais da inserção de uns complexos e outros a escala do bairro, sua localização, seus efeitos nos deslocamentos e avalia-se se existem diferenças em termos de apropriação à moradia e integração/segregação à cidade. Para tanto, utilizou-se uma metodologia qualitativa baseada em fontes secundárias e primárias, trianguladas metodologicamente para o seu processamento, com a finalidade de alcançar uma abordagem que permita a recuperação da voz e perspectiva dos usuários destinatários das mordias entregadas habitadas.

Descritores: moradia social; hábitat; produção chave na mão; produção autogestionária; integração sócio urbana; segregação social; deslocamentos; cidade.

Desde la poscrisis (2001) hasta la actualidad, la acotada respuesta brindada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), Argentina, en materia de acceso a la vivienda digna, se caracterizó –de manera desigualmente priorizada– por la ejecución de políticas que estimularon dos modalidades de producción de vivienda social: el modo de producción empresarial “llave en mano” y la producción autogestionaria.¹ La producción empresarial llave en mano (Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner 2006; Biglia et al. 2008; Cuenya y Falú 1997; Fernández Wagner 2003):

persigue un fin de lucro, conlleva una lógica de desarrollo territorial donde los pasos para la concreción del emprendimiento habitacional suponen una inversión total, orientada hacia la materialización de la vivienda como un producto, sobre un suelo urbanizado (...) y el ciclo productivo finaliza con la entrega [“llave en mano”] del producto/vivienda (Rodríguez et al. 2007, 13).

Este modo de producción responde a una lógica mercantil dominante, donde la vivienda es concebida como mercancía por su valor de cambio. Por otra parte, la producción autogestionaria del hábitat social (Rodríguez et al. 2007; Cuenya y Falú 1997; Catenazzi y Di Virgilio 2006; Herzer et al. 1995) supone un proceso paulatino de inversión del Estado mediante la transferencia de recursos a organizaciones sociales para ejecutar procesos productivos orientados al desarrollo de los sujetos adjudicatarios. La producción de la vivienda es resultado de un proceso desarrollado bajo

¹ La elección de estos dos modos de producción encuentra justificación en un estricto interés de la autora por sostener en sus investigaciones una línea de indagación basada en la participación social.

la promoción y el control directo de organizaciones sociales que, sin fines de lucro, participan de todas las etapas de la producción de la vivienda: diseño, construcción y habitar, mediante estrategias de capacitación, manejo de información, participación en las decisiones y socialización de responsabilidades (Rodríguez et al. 2007; Arévalo et al. 2012; Barreto 2008; Pelli 1994). Lo hacen desde una lógica que prioriza el valor de uso de la vivienda desde una visión integral del hábitat.

Ahora bien, la ejecución de uno u otro tipo de producción de vivienda social no está exenta de consecuencias, pues producen efectos/impactos dispares en términos políticos (que tienen una expresión privilegiada en las dinámicas institucionales que asumen los ámbitos estatales); económicos (favoreciendo la estructuración de submercados específicos); sociales (los modos de interpelación y relación que se establecen entre los futuros habitantes, su tipificación desde las políticas, los roles concretos que les toca asumir en el proceso y los tipos de usuarios que se construyen); y territoriales (ligados con las características del hábitat producido, la localización y los servicios sociourbanos que proveen) (Rodríguez et al. 2007, 14).

Específicamente este artículo tiene por objetivo prestar atención a los efectos territoriales de la políticas de vivienda social ejecutadas, focalizando en viviendas construidas de manera llave en mano y autogestionaria, con el fin de evaluar –diferencial y comparativamente– la inserción de unos complejos y otros a escala barrial, su localización, sus efectos de desplazamientos y valorar si existen diferencias en términos de apropiación a la vivienda e integración/segregación a la ciudad.

Con este objetivo, la investigación se desarrolló en experiencias concretas desplegadas en el Programa Rehabilitación del Hábitat del barrio de La Boca (PRHLB) –llave en mano–² y el Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) –autogestionario–³ que atendieron a poblaciones con demandas concretas, y el programa llave en mano Viví en tu Casa de demanda general,⁴ ejecutados en la Ciudad Autónoma de

2 El PRHLB atiende específicamente a población asentada en conventillos/inquilinatos del barrio de La Boca (comuna 4). Una de las particularidades del Programa fue que proponía resolver la situación habitacional de estas familias en su barrio de pertenencia e incorporar la dimensión participativa como un componente fundamental del diseño (Guevara 2012), pero en la práctica no se concretó. En abril de 2014, 101 familias lograron la finalización y entrega de seis complejos habitacionales nuevos. Resta la construcción de 103 soluciones, de las cuales 40 están en ejecución a abril de 2014 y 63 en carpeta a la espera de asignación de fondos presupuestarios.

3 El PAV financia la construcción de vivienda nueva –a estrenar– bajo modalidad autogestionaria y cooperativa, es decir, familias de sectores populares (organizados en cooperativas, asociaciones civiles o mutuales) administran los recursos recibidos en su carácter de destinatario colectivo del crédito y participan de todas las etapas del proyecto constructivo de sus viviendas. Los créditos totales o parciales con garantía hipotecaria son para la compra de un inmueble (terreno o edificio); la construcción de las viviendas (incluidas obras de reciclaje, rehabilitación, ampliación o mejoras); y la contratación de un equipo técnico/profesional que acompañe el proceso constructivo. 110 cooperativas lograron la compra de terrenos, de las cuales 40 cooperativas se encuentran en obra (a 2015), 25 ya finalizaron sus construcciones (800 familias están ocupando las unidades) y el resto aún espera poder iniciar sus proyectos.

4 El programa Viví en tu Casa es la operatoria descentralizada a nivel local del Programa Federal de Construcción de Vivienda que otorga un financiamiento del 100% no reintegrable para la construcción de 11 mil viviendas nuevas solo en la CABA. La misma estuvo dirigida a grupos familiares de sectores medios o medio-bajos, con ingresos mensuales demostrables superiores al salario mínimo vital y móvil. Se trató de un destinatario genérico y prácticamente anónimo, a partir de presentaciones espontáneas en el Instituto de la Vivienda de la CABA y la inscripción a un registro, no

Buenos Aires (CABA) entre los años 2002-2003 y 2013⁵ por el GCBA.⁶ La estrategia metodológica fue de tipo cualitativa, con un diseño emergente (Maxwell 1996; Denzin 1978). Se recurrió a la utilización de datos secundarios (bibliografía, normativas, periodísticos, informes institucionales y datos estadísticos) y se construyeron datos primarios a partir de la realización de 16 entrevistas a informantes clave (consignadas con letras), por un lado, y de 26 entrevistas con profundidad semiestructuradas a residentes de viviendas construidas bajo los diversos modos de producción (consignadas con números), por otro. También se realizaron observaciones no participantes en los complejos habitacionales construidos por los diversos programas que fueron registrados mediante notas de campo y un registro fotográfico. La recolección de información se realizó entre los años 2010 y 2015, y la diversidad de fuentes hizo necesaria una triangulación de datos, es decir, una combinación de metodologías para el análisis de los resultados (Denzin 1978, 292).

Abordajes teórico-conceptuales de partida

La política habitacional no solo remite a la mera construcción de vivienda sino que se trata de programas estandarizados o no, con/sin participación social, con modos de producción llave en mano o autogestionarios, que tienen efectos y/o impactos en sus resultados: en los modos de habitar y usos cotidianos que los usuarios hacen de las viviendas, en las posibilidades de apropiación que resulten y en la posibilidad de generar procesos de integración sociourbana o, a la inversa, procesos de exclusión y segregación sociourbana para sus destinatarios.

Lefebvre (1971, 210) define al habitar como “(...) apropiarse de algo. Apropiarse no es tener en propiedad, sino hacer su obra, modelarla, formarla, poner el sello propio. Habitar es apropiarse un espacio”. Es la necesidad del ser humano de transfor-

identificable mecánicamente, con una situación habitacional deficitaria específica, por ejemplo, habitantes de villas y asentamientos o inquilinatos, hoteles pensiones o casa tomadas. De las viviendas pautadas, solo se encuentran con algún estado de avance 2026, es decir, un 18,4% de lo proyectado. De este total, unas 580 están finalizadas (28,6%), 798 se encuentran en obra (39,4%) y restan por iniciarse siete proyectos que prevén la construcción de unas 648 viviendas.

- 5 El recorte temporal responde a la decisión metodológica de analizar los últimos 10 años de gestión de la política habitacional (años de poscrisis en el país).
- 6 El criterio de selección de los programas se basó en que se ejecutaron en un mismo período de tiempo a nivel local (entre 2002-2003 y 2013; todos tienen al menos alguna obra finalizada en la CABA con adjudicatarios en uso de las viviendas; sus proyectos fueron construidos en la trama urbana consolidada de la ciudad, y apuntan a un mismo grupo poblacional como destinatario: sectores de ingresos medio-bajos/bajos, sin capacidad de acceso a una vivienda propia mediante el mercado formal, en situación de emergencia habitacional (la mayoría de ellos proveniente de tipologías de hábitat informal de la ciudad consolidada (hotel pensión, inquilinato y casas tomadas) o inquilinos (formales e informales) amenazados por procesos de desalojo forzado. Lo que se buscó fue dejar por fuera del análisis a las soluciones habitacionales brindadas a la población villera por dos motivos: 1) por las características intrínsecas de esta población que desbordan el problema de investigación, y 2) esta población no fue objeto de experiencias de autogestión de vivienda en la CABA, por lo que uno de los ejes comparativos de análisis no podía ser abordado.

mar su entorno para apropiárselo, transformándolo en un espacio moldeado a partir de su intervención cultural y de sus propias necesidades de uso para hacer posible su existencia en relación con ese entorno (Heidegger 1994; Giglia 2012). Pero no siempre la casa ofrece a su usuario un amparo adecuado con respecto a sus necesidades (y más aún si se hace referencia a viviendas de interés social). Por lo que Giglia (2012) plantea esquemáticamente dos posibles modos de relación del sujeto con la vivienda social. Una, retomando a Heidegger (1994), consistente en ir habitando (y ordenando) la vivienda conforme se la va construyendo (mediante diversas posibilidades de participación en toma de decisiones referidas a la vivienda), en la que el futuro usuario va ordenando/domesticando el espacio según su propio gusto y necesidades habitacionales, y cada toma de decisión que se plasma en el espacio en construcción es expresión de sus patrones habitacionales y de su identidad cultural, como una forma de verse reflejado en el espacio.⁷ Y la otra forma de relacionamiento –concordante con un proceso de producción “llave en mano”– consiste en ir a habitar (y ordenar) la vivienda una vez ya construida, ya diseñada o concebida por otros, con base en principios de orden y uso de los espacios de otros (los técnicos y/o profesionales diseñadores), que quizá no resulten inmediatamente inteligibles y convenientes para su usuario y su familia por no responder directamente a sus necesidades habitacionales.⁸ En este caso, la posibilidad/capacidad de domesticación del espacio (Bourdieu 2001) por parte del sujeto se ajusta a características de un espacio habitable que ellos no diseñaron (de aquí que la forma de la vivienda condicione inevitablemente –aunque no completamente– la relación de sus usuarios con el espacio habitable) y que finalmente sea el espacio construido el que domestique al sujeto en un proceso de mutua influencia. Por lo tanto, la apropiación de la vivienda puede establecerse en paralelo con su edificación, o bien, de una sola vez –ya sea mediante un acto inaugural– una vez finalizada la construcción de la misma (esta última más habitual en nuestro país). Estas dos situaciones son las que se ponen bajo estudio en este artículo.⁹

Pero esto no solo se limita a una inadecuación de lo físicamente construido a los modos de habitar de los usuarios de las viviendas sociales, sino a que la vivienda también es expresión de un determinado tipo de relacionamiento social en términos culturales. Los habitantes de una ciudad, por ese habitus socioespacial incorporado

7 Como se verá en el análisis de los casos, esta es la forma de relación que habilita los procesos autogestionarios de la vivienda social.

8 Como se verá en el análisis de los proyectos, este es el caso de relación que se desarrollan en los procesos llave en mano de producción de vivienda social.

9 Estos procesos de mutua influencia no se desarrollan de manera tan nítida como analíticamente se lo explica, sino que, en la cotidianidad del habitar, este proceso se caracteriza por una diversidad de matices. Procesos en los que sus usuarios participaron del planeamiento de sus viviendas también tienen mediada su posibilidad de apropiación por condicionantes materiales (como el formato de las habitaciones, los materiales de construcción, la relación de una unidad de vivienda con las demás del complejo), así como los aspectos que condicionan la apropiación en los espacios diseñados por agentes ajenos a los usuarios son muchas veces objeto de resignificaciones o de reestructuraciones hechas en el cotidiano por sus habitantes.

que tienen los sujetos (Bourdieu 2001), reconocen los distintos tipos de espacios posibles y perciben y reconocen con precisión cuáles tipos de hábitat son mejores –socialmente hablando– que otros, las reglas que los gobiernan y la correspondencia entre ciertos espacios habitables y determinados sectores sociales. En el imaginario de los habitantes de una ciudad es posible encontrar una jerarquía de espacios habitables que poseen distintos grados de habitabilidad y, por ende, un distinto prestigio social frente a los otros (reproduciendo prácticas de integración o, por lo contrario, de segregación sociourbana). Cada quien reconoce su lugar en la ciudad y también identifica el lugar del otro, colocándose en relación con los demás a partir del tipo de espacio en el cual habita.¹⁰ En este contexto, el Estado –en lo estrictamente sectorial– adquiere relevancia en la configuración diferencial del acceso a los bienes y servicios sociourbanos de la ciudad y, en consecuencia, a las estructuras de oportunidad asociadas¹¹ con ella (Katzman 1999) configurando, reproduciendo o mitigando distancias (sociales y físicas), desplazamientos urbanos (Carman et al. 2013; Segura 2012) y procesos de segregación y/o integración sociourbana para los destinatarios de la política.

La segregación sociourbana, en contraposición con la integración, para Sabatini et al. (2001, 27) es entendida como “el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que este se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicas, entre otras posibilidades” concentrado en una zona específica de la ciudad, conformando áreas socialmente homogéneas (Clichevsky 2000). Por lo que las posiciones/localizaciones, las proximidades/distancias y los desplazamientos de los grupos sociales en la ciudad se configuran como elementos sustanciales en términos de mecanismos de reproducción de las desigualdades sociales (Rodríguez Vignoli y Arriagada 2004). Así continúan estos autores, quienes viven en un contexto cotidiano de pobreza y rodeado de pares pobres, estrechan sus horizontes de posibilidades, sus contactos y sus probabilidades de movilidad social ascendente, como también reducen sus ámbitos de interacción con otros y diferentes grupos socioeconómicos, conformando barrios escépticos sobre la posibilidad de movilidad social vía trabajo.¹²

10 En este punto es interesante recuperar el concepto de *Quartered City* (ciudad cuarteada o fracturada) de Marcuse (2003) para dar cuenta de la nueva configuración espacial de la ciudad posfordista. Según este autor, las diferencias sociales se plasman territorialmente de acuerdo con divisiones culturales, de ingreso y de poder, dejando lugar a un espacio cuarteado en islas de riqueza dentro de un todo marginal. La ciudad cuarteada se compone de diversas partes socialmente diferenciadas: la ciudad del lujo, la ciudad gentrificada, la ciudad suburbana de las clases medias, la ciudad de los bloques de apartamentos de alquiler con población de la clase baja trabajadora y el gueto, no solo en sentido racial sino como localización de los excluidos, los muy pobres, los desempleados, los sin techo.

11 “Estas oportunidades inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos. El término estructura alude al hecho que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan a su vez el acceso a otras oportunidades” (Katzman 1999, 9).

12 Existe vasta literatura sobre “efectos de vecindad” que remite a estas cuestiones. Sampson (2012), por ejemplo, argumenta que el lugar asume importancia en términos de que el mismo afecta en gran medida a las oportunidades en

Estas distancias dan cuenta de las desiguales oportunidades de acceso a los bienes materiales ofrecidos por la ciudad, pero también de desigualdades simbólicas que se gestan en su interior. Retomando a Lamont y Molnár (2002) citados en Carman et al. (2013, 17), es posible distinguir entre *fronteras o límites sociales* y *fronteras o límites simbólicos* para pensar la segregación sociourbana:

mientras las fronteras sociales son formas de diferencias sociales que se manifiestan en un acceso y distribución desigual de recursos (materiales y no materiales) y oportunidades sociales, las fronteras simbólicas son distinciones conceptuales realizadas por los actores para categorizar objetos, gente, prácticas e incluso tiempo y espacio.

La relación entre estos tipos de fronteras no es lineal ni supone una correlación o adecuación absoluta, pues fronteras simbólicas pueden reforzar o cuestionar fronteras sociales tanto como estigmas territoriales marcan a habitantes de determinadas zonas desfavorecidas en gran parte de sus interacciones cotidianas (con base en una supuesta relación directa entre espacio, residentes y cualidades morales). Con lo cual, la segregación no se reduce a un fenómeno de desigual distribución espacial de bienes y servicios, sino que también está atravesada por imaginarios, clasificaciones sociales y límites sociales y simbólicos que, en muchos casos, perduran a pesar de que se haya abolido las fronteras sociales. Y Kaztman (2001) agrega que la integración de un barrio o de una vivienda también puede ser abordada desde su integración física, tanto arquitectónica como de circulación, pues la instalación de un nuevo fragmento urbano –que podría ser un barrio popular, un gran complejo de viviendas o una villa– podría violentar el estilo y paisaje de un barrio. Esta ruptura física con el barrio en el que se ensambla tendería a reforzar el nuevo fragmento urbano como *otro* con una carga de estigmatización negativa importante.

Algunos hallazgos de la investigación

En los casos finalizados de los programas seleccionados, se buscó analizar el tipo de inserción de los complejos habitacionales construidos mediante procesos llave en mano y autogestionarios a escala barrial, su localización y las dinámicas de desplazamiento que generaron para los destinatarios de las viviendas en la etapa “habitar”.

Tal como se dijo, la vivienda no solo remite a un espacio de habitación, sino que también involucra las características que asumió el complejo habitacional en el que se agrupan las viviendas en términos de condiciones de habitabilidad (De La Mora

la vida independientemente de la raza, clase, género y otras variables socioeconómicas. No obstante, Slater (2013), desde un posicionamiento crítico, argumenta que estos análisis no tienen en cuenta los contextos estructurales donde se desarrollan, pues la cuestión de por qué existen grupos de personas segregadas solo puede comprenderse mediante la conexión de la estructura espacial de la ciudad con los procesos más amplios de desarrollo desigual del capitalismo.

2002) y el impacto de la inserción de estos complejos en el entorno barrial en el que se localizan, para dar cuenta de los procesos de integración sociourbana de los destinatarios de las viviendas, o en detrimento de ello, si los conjuntos construidos se constituyeron en generadores de segregación sociourbana (Carman et al. 2013; Segura 2014).

Tipologías y escalas de las experiencias llave en mano y autogestionarias

Para el caso del programa Viví en tu Casa, el complejo llamado Parque Avellaneda como el de Torres de Lugano remiten a grandes torres de planta baja y nueve pisos de entre 110 y 474 viviendas, con dos ascensores y dos puertas de incendio. Una particularidad a resaltar de estos complejos es que se insertaron en barrios (Parque Avellaneda y Villa Riachuelo) cuyos entornos se caracterizaron por ser de casas bajas, por lo que la construcción de estas grandes torres (al igual que el resto de las viviendas sociales de la zona) irrumpe con las características de la trama urbana en la que se insertan, manifestando el fuerte contraste tipológico que existe entre estos complejos y los barrios colindantes, lo que constituyó a estas torres –en la cotidianidad del entorno barrial– en grandes barreras físicas en el territorio (Carman et al. 2013) que complejizaron las posibilidades de integración entre vecinos y de estigmatización (y segregación) de sus usuarios. La decisión por esta tipología de vivienda respondió a un estereotipo de población genérica, por lo que las características edilicias de los complejos también lo fueron, respondiendo a una lógica de estandarización diseñada por los técnicos arquitectos del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC).

Por su parte, el PRHLB se caracterizó por la construcción de edificios pequeños, de planta baja y uno o dos pisos, sin ascensor (según el entrevistado de Gerencia de Proyectos del IVC, para abaratar expensas). Una de las particularidades de estos complejos fue que en sus diseños se trató de preservar el estilo de los conventillos y la estética barrial para favorecer una mayor integración de sus usuarios a partir del respeto a la trama urbana de edificios bajos del barrio (Sabatini et al. 2001; Carman et al. 2013). No obstante, en el reconocimiento de ciertos patrones habitacionales, los usuarios de las viviendas tampoco desempeñaron algún rol, sino que esta contemplación fue motorizada por los funcionarios de las unidades ejecutoras de estos programas que reclamaron a los profesionales de la Gerencia de Proyectos del IVC que se respetaran las características del hábitat barrial por la necesaria adecuación de estos complejos al nuevo contexto barrial en el que se insertaban (barrios que desde hace años son objeto de proceso de renovación urbana). En relación con las experiencias autogestionarias, gran parte de los complejos construidos fueron de pequeña escala.

El tamaño promedio de los conjuntos finalizados es de poco más de 20 unidades habitacionales por proyecto. Solo la Cooperativa EMETELE del Movimiento Territorial de Liberación (MTL) concentró 326 viviendas. Entre los complejos terminados, se identificaron edificios de planta baja y uno o dos pisos sin ascensor, como el caso de la Cooperativa Caminito, Alto Corrientes, Emergencias y también altos edificios con ascensor de planta baja y hasta nueve pisos.

Estas diferencias tuvieron estricta relación con las características y tamaño de los terrenos, la cantidad de familias integrantes de las organizaciones y sus necesidades de habitación. Pero lo que resulta importante resaltar de las escalas arquitectónicas de las operatorias del PAV (al igual que las del PRHLB) es que no produjeron una ruptura con la trama urbana existente en la que se insertaron. Lo que se registró es que el impacto urbanístico de los complejos construidos fue bajo y favoreció la renovación del tejido degradado de la ciudad. Incluso los proyectos cuya tipología fueron edificios se insertaron en entornos barriales similares, habilitando una mixtura de estas viviendas sociales con el resto de la trama urbana. Las escalas y características de estos complejos favorecieron, en consecuencia, la integración social de sus adjudicatarios (Sabatini et al. 2001; Carman et al. 2013) al entorno en el que se insertaron, habilitando un aprovechamiento igualitario de las ventajas comunitarias y urbanas que posibilitó una buena localización territorial (Kaztman 2001) (como se verá más adelante), pero además, evitando o mitigando procesos de estigmatización social por parte de los habitantes de los alrededores por el simple hecho de ser edificios de vivienda social. Por otra parte, los diseños arquitectónicos de los edificios –al igual que como ocurrió con las viviendas– variaron en función del nivel de participación (Ilari 2003) y toma de decisión de sus usuarios, en términos de calidad participativa (De La Mora 2002) en la etapa de implementación del programa o, en su defecto, en los casos en los que hubo escasa participación social en la etapa de diseño, variaron en función de los criterios asumidos por el propio arquitecto integrante del Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI) o la interpretación que ellos hicieron de los patrones estéticos de los usuarios de las viviendas (Pelli 2010). En relación con sus fachadas, gran parte de los edificios estuvieron recubiertos de hormigón mejorado y pintados, pero también se detectaron varios que recurrieron al ladrillo descubierto en combinación con el hormigón.

Imagen 1. Fachadas de ladrillo descubierto y hormigón, CABA 2013



De izquierda a derecha: Coop. Uspallata; Coop. Emergencia (Santa Magdalena); Coop. Emergencia (Vieytes); Coop. El Molino (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos - MOI).
Fotografía: Kaya Lazarini y Cecilia Zapata.

72

En las entrevistas realizadas se consultó a usuarios con qué criterio definieron esos estilos. En gran parte se basaron en gusto y presupuesto, pero también surgió que buscaron diferenciarse del estereotipo estandarizado de vivienda social intentando fortalecer la integración sociourbana con el estilo de las edificaciones del barrio. A través del estilo de sus complejos, procuraron generar vínculos de pertenencia barrial (como estrategia implícita –claro está– de evitar procesos de estigmatización que estimulen posibles situaciones de segregación sociourbana y fronteras/distancias o límites simbólicos con sus vecinos (Carman et al. 2013).

El entorno barrial: un espacio más a domesticar

Se entiende por barrio o entorno barrial a aquel espacio en el que uno “se siente como en casa” y experimenta una sensación consciente de domesticación –como se lo definió antes con base en Bourdieu 2001–.

Mapa 1. Proyectos del PAV, PRHLB y Viví en tu Casa, CABA 2014



Elaboración propia con base en Google Maps.

Los proyectos llave en mano del PRHLB, por ser una operatoria que tuvo por propósito responder a la demanda de una población específica, se localizaron en sus zonas de incidencia: el barrio de La Boca (comuna 4), como se ve en el mapa. En cambio, en lo que respecta a los proyectos del programa Viví en tu Casa, se verifica una marcada concentración en la comuna 8 al sudoeste de la ciudad (Parque Avellaneda, Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano, es decir, zonas de anclaje de vivienda social). Es importante recordar que los destinatarios de estas viviendas no tuvieron ningún tipo de injerencia en la definición de la localización de los complejos; de hecho, ellos conocieron su nuevo destino tras el proceso de adjudicación de las viviendas, una vez

finalizadas. Ostuni (2010) asoció la localización de estos conjuntos con la particularidad de ser un programa estandarizado que atiende a una demanda genérica que es anónima, por lo que la ausencia de una problematización de las características de los destinatarios y la falta de una mirada integral sobre la cuestión del suelo y su relación con la vivienda confluyeron en procesos que llevaron a la “relocalización de la población”¹³ en el territorio.

En contraste, la distribución de los inmuebles autogestionarios del PAV mostró una concentración en la zona sur de la ciudad, en los barrios de La Boca, Barracas y Parque Patricios, pero también –en menor medida– en Constitución, San Cristóbal, San Telmo, Balvanera (zona centro) y en casos aislados ubicados en Chacarita, Caballito, Villa Crespo y Palermo “Soho” (zona norte)–. Lo importante a remarcar aquí es que ninguna operatoria del PAV se localizó en la comuna 8 (tradicionalmente reservada para vivienda social), pues fueron los propios destinatarios los que, como parte del proceso autogestionario de sus viviendas, decidieron la ubicación de sus terrenos y salieron a buscarla. Ahora bien, esta capacidad de compra de tierra en la CABA por parte de los destinatarios del PAV quedó supeditada a una variedad de elementos: las capacidades de las cooperativas de salir a comprar inmuebles en el mercado; la eventualidad de los procesos especulativos que se acentuaron en la ciudad durante los últimos años en un escenario estatal de desregulación de esta especulación; y los tiempos de gestión del IVC y el Banco Ciudad. Según los testimonios de las organizaciones sociales, después de 2006, con la disparada de los precios en general y el *boom* de la especulación inmobiliaria en la ciudad, la compra de los inmuebles se tornó uno de los problemas más críticos del PAV.

En este punto, esta política habitacional también mostró la necesidad de articularse con intervenciones de suelo urbano que propiciaran igualdad en las posibilidades de acceso a suelo de calidad, pues sectores populares con recursos estatales no debían quedar a la merced del mercado inmobiliario especulativo porque se configura a la desregulación de los precios del suelo en una herramienta de segregación socioespacial (Rodríguez Vignoli y Arriagada 2004; Sabatini 2003) de los sectores que no contaron con el capital suficiente para poder acceder mediante el mercado a una buena localización. En una ciudad como Buenos Aires en la que existen significativas diferencias territoriales en términos de habitabilidad entre el norte y el sur, la localización en una zona o en la otra se convirtió en determinante para la reproducción de patrones de integración o, en detrimento, de segregación sociourbana (Rodríguez Vignoli y Arriagada 2004; Sabatini 2003; Kaztman 2001), pues la construcción a gran escala (como en el caso del Complejo Parque Avellaneda o Torres de Lugano de Viví en tu Casa) fue de la mano de la disponibilidad de suelo urbano existente, lo que hizo in-

13 Se refiere a relocalización porque todos los destinatarios de estas viviendas vivían anteriormente en otros barrios de la CABA (la mayoría de ellos de las zonas centro, suroeste de la ciudad) que, tras verse adjudicatarios de las viviendas, fueron trasladados a Villa Lugano (comuna 8).

evitable que grandes complejos habitacionales como los proyectados se ubicaran en la zona sudoeste de la ciudad, por la existencia de grandes terrenos libres, creando en la zona sur grandes islotes de segregación sociourbana (Rodríguez Vignoli y Arriagada 2004; Sabatini 2003; Kaztman 2001). Dicha comuna aún presenta signos de poca urbanización que los entrevistados registraron como pocas veredas asfaltadas, falta de desarrollo de vías de acceso, falta de nombre de calles, inexistencia de semáforos, falta de luminarias y de algunos servicios (como el de televisión por suscripción, que no llega al barrio) y la necesidad de efectuar desplazamientos indeseables para desarrollar su vida cotidiana.¹⁴ El PAV introdujo, en este sentido, un cuestionamiento a este patrón tradicional de localización de la política habitacional que históricamente respondió más a los intereses y la rentabilidad de las empresas constructoras involucradas que a criterios urbanísticos o sociales de necesidad habitacional.¹⁵

Ante la consulta a los entrevistados por la conectividad que percibieron en el barrio nuevo en el que viven con respecto al resto de la ciudad, tanto los entrevistados del PRHLB y del PAV dieron cuenta de una gran diversidad de medios de transporte y se mostraron satisfechos con los nuevos recorridos que realizan a diario. Todos estos complejos se localizaron en zonas de variadas opciones de transporte (colectivo, subte, tren, premetro y metrobus) que facilitaron los desplazamientos. Por ejemplo, los ubicados en el barrio de La Boca del PRHLB y el PAV cuentan con diversas vías de ingreso y egreso del barrio por donde circula gran cantidad de colectivos y en solo 10 minutos se está en el centro de la ciudad con accesibilidad al subte. No obstante, en los testimonios de los usuarios del Complejo Parque Avellaneda (*Viví en tu Casa*) se registraron numerosos problemas en cuanto a las posibilidades de acceso a medios de transporte, dando cuenta de una sensación de segregación urbana (Carman et al. 2013; Segura 2014; Jirón et al. 2010) de su barrio en relación con el resto de la ciudad:

Yo tomo tres medios de transporte para llegar a mi trabajo todos los días: un colectivo hasta la estación Virreyes, ahí hago Virreyes-Bolívar, todo el tramo línea E y ahí combino con Catedral-Tribunales y salgo acá (...). Yo podría tomar el siete en un solo tramo que me deja acá en Uruguay y Bartolomé Mitre o el 101 que me deja en Santa Fe y Uruguay, pero sabes qué, se hace el mediodía y todavía estoy tratando de llegar (...). Si vos venís con un GPS, la mayoría te dice “entrando a zona peligrosa”, no con los remiseros porque ellos son baqueanos del barrio, pero si quiero que venga alguna amiga mía de otro barrio yo les mando el remis. A mí me ha llegado a pasar que me han bajado antes de llegar. El tachero que maneja la calle no tiene problema, yo me

14 Entrevista E7, 11, 13. Programa *Viví en tu Casa*. Complejo Parque Avellaneda. CABA, julio-agosto de 2013.

15 Incluso con posterioridad a la reactivación del mercado inmobiliario de 2006, la compra de inmuebles en el marco del PAV se vio interrumpida hasta la actualidad, pues el Estado decidió no intervenir en dicho mercado de suelo, en detrimento de la población con necesidades habitacionales inscrita en el programa. Por este motivo, desde ese año el programa se encuentra “cerrado” a la incorporación de nuevas organizaciones.

tomo un taxi en Virreyes y voy, pero al principio era una angustia (...). Si tengo una reunión en la casa de una amiga, a veces me quedo a dormir y vuelvo al otro día, y si no arreglo con la remisería que sé que trabaja a la noche el fin de semana y ya sé que, por ejemplo, no tengo que venir por Castañares porque arriba de ese puente no me gusta, tengo noticias de que han pasado cosas.¹⁶

Algo similar ocurre en cuanto a la consulta de las distancias/proximidades y desplazamientos a establecimientos de abastecimiento. Los testimonios de los habitantes de los complejos de demanda específica (PRHLB) y de las experiencias autogestionarias dieron cuenta de la variabilidad de opciones para autoabastecerse de los productos de necesidad básica, percibiendo integración al barrio en el que se insertaron (Sabatini et al. 2001). En cambio, en el caso del Complejo Parque Avellaneda, que si bien tiene opciones al igual que en los otros casos, las hay en menor cantidad y todos los entrevistados marcaron las distancias que deben recorrer para satisfacer sus necesidades básicas de abastecimiento y las dificultades de desplazamiento (impedimentos físicos) que debieron afrontar para autoabastecerse, percibiendo estas distancias en términos de segregación socioresidencial (Jirón et al. 2010; Segura 2014). En este sentido, una entrevistada comentó que le es más cómodo realizar las compras en el centro de la ciudad donde trabaja y transportar las compras en colectivo que transitar por el barrio.¹⁷

En relación con la disponibilidad de servicios de salud, educativos y espacios culturales y de esparcimiento no se verificaron diferencias sustanciales, pues los complejos ubicados en La Boca del PRHLB y las cooperativas del PAV mostraron gran diversidad de alternativas. En cuanto a la oferta de escuelas primarias y secundarias, todos los testimonios dieron cuenta de que sus hijos concurren a instituciones próximas a sus nuevas viviendas y hacen uso de los hospitales o salas de salud de sus nuevos barrios y cuentan con cines o espacios de recreación. No así para los casos llave en mano, donde además se registró una poca oferta de establecimientos en una zona. Se registraron también varios relatos de entrevistados que envían a sus hijos a escuelas de otras zonas aledañas (algunos conservaron las escuelas de la anterior vivienda) con transporte escolar (engrosando aún más los gastos mensuales), o directamente al centro de la ciudad vía transporte público. Tampoco hay espacios de desarrollo cultural (como cines o teatros/centros culturales), por lo que los pobladores deben dirigirse al centro de la ciudad; muchos de ellos recurren a las ofertas culturales del barrio de Flores (como opción más cercana) o a otros barrios de la zona sur más céntricos.

Pero además, en estos casos llave en mano de población proveniente de sectores medios (y que fue relocalizada mediante el programa), estas barreras físicas fueron complementadas por barreras simbólicas (Carman et al. 2013) que impidieron una

16 Entrevista E8. Programa Viví en tu Casa. Complejo Parque Avellaneda. CABA, julio de 2013.

17 Entrevista E12. Programa Viví en tu Casa. Complejo Parque Avellaneda. CABA, agosto de 2013.

adecuada integración sociourbana de los destinatarios de las viviendas, complejizando el proceso de apropiación de los usuarios al barrio en el que se insertaron. Para tomar un ejemplo radical, una de las entrevistadas contaba,¹⁸ en un relato largo e intenso, cómo sus hijos eran discriminados/estigmatizados en la nueva escuela –localizada en comuna 8–, lo que llegó a episodios de hostigamiento y violencia, y a su vez conllevó que todos los días tuvieran que trasladarse durante más de una hora u hora y media a los colegios de su antigua vivienda en el barrio del Abasto, donde no eran discriminados ni estigmatizados.

Ahora bien, las largas distancias que viven todos días los usuarios del Complejo Parque Avellaneda y la falta de infraestructura sociourbana en el barrio repercutió en la posibilidad de apropiación de la vivienda social que obtuvieron, pues los entrevistados, si bien se mostraron satisfechos con la vivienda, se irían de ella a causa del barrio. Esta desapropiación que generó el entorno barrial sobre la vivienda dio cuenta precisamente de que una vivienda no es solo un espacio de habitación –desde una conceptualización techista–, sino que remite a un conjunto de condiciones de habitabilidad (Barreto 2008; De La Mora 2002) y estructuras de oportunidad asociadas con ella (Kaztman 1999).

Reflexiones finales

A lo largo de este artículo se analizó de manera comparativa los dos modelos de producción de vivienda social hoy vigentes: producción llave en mano y autogestionaria en la CABA, según distintas variables de análisis en un conjunto de políticas de vivienda social.

A priori, del análisis realizado se verificó que existen diferencias –en términos de impactos en la etapa del habitar– entre las viviendas sociales que fueron construidas mediante procesos autogestionarios y llave en mano de producción, y en función de si se trató de población destinataria específica o genérica, pues producciones en las que los destinatarios de la vivienda correspondieron a un grupo de población identificado con una problemática habitacional determinada y tuvieron espacios de participación en los que pudieron colar sus preferencias en relación con el hábitat,¹⁹ aumentaron las posibilidades de apropiación de la vivienda, el complejo y el barrio (Giglia 2012; Lefebvre 1971; Heidegger 1994), como también las posibilidades de integración social (Carman et al. 2013; Segura 2014; Kaztman 2001; Rodríguez Vignoli y Arriagada 2004) y el ejercicio del derecho al hábitat (Rolnik 2011; Fernandes

18 Entrevista E9. Programa Viví en tu Casa. Complejo Parque Avellaneda. CABA, julio de 2013.

19 No toda participación necesariamente resultó en una mayor apropiación de las viviendas, sino que surgió una subcategoría de esta variable con un peso determinante: la toma de decisión consciente y reflexiva de los destinatarios en los procesos de participación habilitados. En este artículo no se profundiza en este aspecto, pero para un análisis más detallado se sugiere Zapata 2015.

2006), mitigando el desarrollo de posibles procesos de segregación sociourbana (Clichevsky 2000; Sabatini et al. 2001).

Esta dinámica se visibilizó en el impacto barrial que tuvieron las tipologías de los complejos construidos, pues tipologías edilicias definidas por sus destinatarios en auténticos procesos participativos (como ocurrió en el PAV) redundaron en proyectos que evitaron interrumpir la trama urbana en la que se insertaron, habilitando mayores posibilidades de integración urbana y evitando segregación. Algo similar ocurrió con los diseños de los edificios, los cuales mostraron mayor adaptabilidad a las características barriales (expresado en complejos que fueron respetuosos de las escalas constructivas y patrones culturales predominantes del barrio). A contracara, en programas estandarizados como Viví en tu Casa –sin participación alguna de sus destinatarios–, tanto las tipologías de los complejos como sus diseños se concibieron desde una estandarización de las necesidades habitacionales de los futuros usuarios, orientados por una lógica de maximización de ganancia mediante reducción de costos y complejidad constructiva por sobre sus condiciones de bien de uso de las viviendas.

La ausencia de una mirada integral del destinatario final de las unidades de vivienda y de sus necesidades y la forma convencional de concebir a las mismas desde un patrón único e indiferenciado condujo además a la desatención de otro elemento clave: la localización de la población en el territorio (que por lo general tendieron a procesos de relocalización), muchas veces en zonas poco abastecidas de infraestructura sociourbana y lejanas de la centralidad (con concentración en la comuna 8 de la ciudad –zona sur–). La posibilidad de elección de la localización de las viviendas sociales que habilitó el PAV por parte de sus destinatarios se constituyó en un factor clave para el desarrollo de procesos que habilitaron el acceso a una vivienda digna en términos de derecho (Rolnik 2011; Fernandes 2006; Barreto 2008; De La Mora 2002) e integración sociourbana (Carman et al. 2013; Kaztman 2001; Sabatini et al. 2001; Segura 2014), pues a lo largo de la investigación se verificó que en las operatorias en las que sus usuarios tuvieron algún tipo de participación en la elección de la localización existió una mayor domesticación (Giglia 2012) del espacio barrial, lo que mitigó el desarrollo de segregación sociourbana. Esa apropiación de la toma de decisión trajo aparejada una mayor apropiación barrial que redundó, en consecuencia, en un mayor apego habitacional. Además, esta capacidad de elección demostró que los destinatarios de las políticas de vivienda no eligieron la zona predominantemente destinada a vivienda social por la estatidad y provocó una apropiación de suelo urbano de excelente localización y sus condiciones de oportunidad asociadas (Kaztman 2001) por parte de los sectores populares de la ciudad. Esta posibilidad de elección dejó al descubierto la disputa por el espacio urbano en términos de derecho (Rolnik 2011; Fernandes 2006) que existe hoy en la CABA.

Ahora bien, la capacidad de apropiación de suelo urbano de calidad por parte de sectores populares también estuvo asociada con una reducción de las escalas de

los complejos, lo cual habilitó un proceso de mixtura de las viviendas sociales con el entramado barrial en el que se insertaron (diluyendo la posibilidad de identificación de estos edificios como “vivienda social” y consecuentes procesos de estigmatización y segregación sociourbana), provocando así un instantáneo fenómeno de integración social (Carman et al. 2013; Kaztman 2001; Sabatini et al. 2001; Segura 2014). Estas localizaciones también tuvieron efectos en la percepción de los destinatarios en términos de conectividad con el resto de la ciudad y acceso a servicios urbanos, pues los pobladores que tuvieron la posibilidad de elegir la localización percibieron que su nueva situación habitacional les habilitó una mayor integración urbana que quienes fueron relocalizados en la comuna 8 en complejos habitacionales distantes de sus lugares de pertenencia.

La posibilidad de elección promovió una mayor domesticación (Giglia 2012) del barrio, que se expresó en posibilidades de acceso a infraestructura de salud, educación, cultura y recreación. Los relocalizados en la comuna 8 mediante el programa Viví en tu Casa percibieron en la nueva localización dificultades de desplazamiento (impedimentos físicos) que repercutieron en sus posibilidades de autoabastecimiento, pero también apreciaron estas distancias en términos de segregación sociourbana (Jirón et al. 2010; Segura 2014). Por ende, las distintas modalidades de producción de vivienda impulsadas por las políticas habitacionales generaron distintas formas de hacer ciudad, por lo que tener en cuenta este aspecto es fundamental para la construcción de una ciudad más igualitaria e inclusiva.

Bibliografía

- Arévalo, Martha, Guillermo Bazoberry, Claudia Blanco, Selma Díaz, Raúl Fernández Wagner, Alejandro Florian, Ramiro García, Gustavo González, Graciela Landae-ta, Daniel Manrique, Jaime Mayashiro, Benjamín Nahoum, Joakim Olsson, Enrique Ortiz, Leonardo Pessina, Ana Sugranyes y Cristina Villa. 2012. *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*. Montevideo: Trilce / Centro Cooperativo Sueco.
- Barreto, Miguel Ángel. 2008. “La comprensión del problema habitacional desde una perspectiva compleja para un abordaje integral”. XIV Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (Red ULACAV). Buenos Aires: Red ULACAV.
- Biglia, Marisa, Inés Marsili y Liliana Vallina. 2008. *Metodología de intervención del Área Social del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) - Plan Federal de Vivienda, Programa Construcción de Vivienda, operatoria llave en mano*. Buenos Aires: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

- Bourdieu, Pierre. 2001. "Efectos de lugar". En *La miseria del mundo*, por Pierre Bourdieu, 119-124. Buenos Aires: FCE.
- Carman, María, Neiva Vieira da Cunha y Ramiro Segura. 2013. *Segregación y diferencia en la ciudad*. Quito: FLACSO Ecuador / CLACSO / Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Catenazzi, Andrea y Mercedes Di Virgilio. 2006. "Habitar la ciudad: aportes para el diseño de instrumentos y la definición de una política urbana". En *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, por Luciano Andrenacci. Buenos Aires: UNGS / Prometeo.
- Clichevsky, Nora. 2000. "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación". *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* 28. CEPAL / ECLAC.
- Cuenya, Beatriz y Ana Falú. 1997. *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones CEA / CBC.
- De La Mora, Luis. 2002. *Aferição da qualidade da participação dos agentes envolvidos em mecanismos de gestão democrática do desenvolvimento local. Uma proposta metodológica*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco.
- Denzin, Norman. 1978. *The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Nueva York: McGraw Hill.
- Fernandes, Edesio. 2006. "Updating the "Declaration of the Rights of Citizens" in Latin America: Constructing the Right to the City in Brazil". *Urban Policies and the Right to the City*. París: UNESCO, International Public Debates.
- Fernández Wagner, Raúl. 2003. *Los programas de mejoramiento barrial en América Latina*. URBARED. Acceso el 12 de diciembre de 2012.
www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/Programas%20de%20mejoramiento%20barrial%20en%20America%20Latina.doc
- Giglia, Ángela. 2012. *El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas y de investigación*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Guevara, Tomás. 2012. "Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca". Tesis para Doctorado en la Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Heidegger, Martín. 1994. "Construir, habitar, pensar". En *Conferencias y artículos*, por Martín Heidegger. Traducción de Eustaquio Barjau, 1-18. Barcelona: Ediciones del Serbal. Acceso el 28 de julio de 2016.
<http://www.geoacademia.cl/docente/mats/construir-habitar-pensar.pdf>
- Herzer, Hilda, Carla Rodríguez, Mercedes Di Virgilio, Adriana Redondo y Máximo Lanzetta. 1995. *Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC / UBA.
- Ilari, Sergio. 2003. *Construcción de viviendas y de organización social. Evaluación de los resultados de un programa de habitar popular*. Buenos Aires: Ed. Universidad Nacional de Luján.

- Jirón, Paola, Carlos Lange y María Bertrand. 2010. "Exclusión y desigualdad espacial. Retrato desde la movilidad cotidiana". *Revista INVI* 25 (68): 15-57.
- Kaztman, Rubén. 2001. "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". *Revista CEPAL* 75.
- _____. 1999. *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidad*. Montevideo: CEPAL.
- Lefebvre, Henry. 1971. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Ed. Península.
- Marcuse, Peter. 2003. "Cities in Quarters". En *A Companion to the City*, por Gary Bridge y Sophie Watson, 270-281. Oxford: Blackwell.
- Maxwell, Joseph. 1996. *Qualitative Research Design: An interactive Approach*. California: Sage Publications.
- Ostuni, Fernando. 2010. "Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires". Tesis para Maestría en la Universidad de Buenos Aires.
- Pelli, Víctor. 2010. "La gestión de la producción social del hábitat". *Hábitat y Sociedad* 1: 39-54.
- _____. 1994. *Autoconstrucción: el camino hacia la gestión participativa y concertada del hábitat*. Chaco: Universidad Nacional del Nordeste.
- Rodríguez, Carla, Mercedes Di Virgilio, Valeria Procupez, Marcela Vio, Fernando Ostuni, Marina Mendoza y Betsy Morales. 2007. *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: AEU-IIGG / FSOC-UBA y HIC-AL.
- Rodríguez Vignoli, Jorge y Camilo Arriagada. 2004. "Segregación residencial en la ciudad latinoamericana". *Revista EURE* 29 (89): 5-24.
- Rolnik, Raquel. 2011. *Misión a la República Argentina 13-21 Abril 2011. Aide-Mémoire*. (Relatora Especial ONU sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto). Acceso el 28 de julio de 2016.
<http://es.scribd.com/doc/53380527/Raquel-Rolnik-Relatora-Especial-ONU-sobre-derecho-a-la-vivienda>
- Sabatini, Francisco. 2003. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sabatini, Francisco, Gonzalo Cáceres y Jorge Cerda. 2001. "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las últimas tres décadas y posibles cursos de acción". *EURE* 27 (82): 21-42.
- Sampson, Robert. 2012. *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. Chicago: University of Chicago Press.
- Segura, Ramiro. 2014. *El espacio urbano y la (re)producción de desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades lati-*

- noamericanas*. Working Paper Series 65. Berlín: International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America. Acceso el 28 de julio de 2016. http://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/65-WP-Segura-Online.pdf
- Segura, Ramiro. 2012. “Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-residencial: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata”. *Revista del Área de Estudios Urbanos* 2: 106-132.
- Sepúlveda Ocampo, Rubén y Raúl Fernández Wagner. 2006. *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José de Costa Rica: Centro Cooperativo Sueco.
- Slater, Tom. 2013. “Your Life Chances Affect Where You Live: A Critique of the “Cottage Industry” of Neighbourhood Effects Research”. *International Journal of Urban and Regional Research* 37 (2): 367-387.
- Zapata, María Cecilia. 2015. “De los programas “llave en mano” a los programas por autogestión. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires”. Tesis para Doctorado en la Universidad de Buenos Aires.

El desplazamiento de lo posible: experiencia popular y gentrificación en el Centro Histórico de Ciudad de México

The Displacement of the Possible: Popular Experience and Gentrification at Historic Center of Mexico City

O deslocamento do possível: experiência popular e gentrificação no Centro Histórico da Cidade do México

Vicente Moctezuma Mendoza

Fecha de recepción: marzo de 2016

Fecha de aceptación: julio de 2016

Resumen

En este artículo se estudia el desplazamiento de sectores populares en el Centro Histórico de la Ciudad de México como parte del proceso de gentrificación en dicho espacio. En particular, se analiza una forma de desplazamiento que el autor denomina: “el desplazamiento en los horizontes populares de lo posible” y que supone una reinterpretación situada –desde las características de los procesos de gentrificación en Latinoamérica y del trabajo de campo antropológico– del concepto de “desplazamiento por exclusión” propuesto por Peter Marcuse. Se examina el desplazamiento a través del acercamiento etnográfico a algunos itinerarios residenciales que dan cuenta de condiciones heterogéneas de construcción de arraigo por los sectores populares durante la segunda mitad del siglo XX y de la revisión de la permanencia o desaparición de dichas condiciones en el contexto contemporáneo.

Descriptor: renovación urbana; gentrificación; desplazamiento; sectores populares; Centro Histórico de la Ciudad de México; América Latina.

Abstract

This paper studies the displacement of popular sectors in the Historic Center of Mexico City as part of the gentrification process in this space. Particularly, it analyzes a form of displacement that the author defines as ‘the displacement in popular horizons of the possible’, and supposes a reinterpretation – from the characteristics of the gentrification processes in Latin America and the anthropologic fieldwork- of the definition of ‘exclusionary displacement’ proposed by Peter Marcuse. Displacement is analyzed through an ethnographic approach to some residential itineraries that account for popular sectors different roofing constructions during the second half of the twentieth century and the review of the permanence or disappearance of such conditions in the contemporary context.

Keywords: urban renovation; gentrification; displacement; popular sectors; Historic Center of Mexico City; Latin America.

Vicente Moctezuma Mendoza. Magíster en Antropología Social y estudiante del Programa de Doctorado en Antropología Social en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.

✉ viamoctezuma@gmail.com

Resume

Neste artigo estuda-se o deslocamento de setores populares no Centro Histórico da Cidade do México, como parte do processo de gentrificação neste espaço. Particularmente, analisa-se uma forma de deslocamento que o autor denomina: “o deslocamento nos horizontes populares do possível” e que supõe uma reinterpretação situada – desde as características dos processos de gentrificação na América Latina e do trabalho de campo antropológico – do conceito de “deslocamento por exclusão” proposto por Peter Marcuse. Examina-se o deslocamento através da aproximação etnográfica a alguns itinerários residenciais que dão conta de condições heterogêneas de construção do apego pelos setores populares durante a segunda metade do século XX e da revisão da permanência ou desaparecimento de ditas condições no contexto contemporâneo.

Descritores: renovação urbana; gentrificação; deslocamento; setores populares; Centro Histórico da Cidade do México; América Latina.

El Centro Histórico de la Ciudad de México vive un proceso de transformación disputado. En los últimos tres lustros,¹ se ha impulsado –de forma desigual en el terreno y con distinta intensidad en el tiempo– un proyecto de renovación. Si bien la renovación persigue objetivos sociales y culturales, teniendo influencias de políticas y planteamientos “conservacionistas” (de carácter patrimonial) (Díaz, I. 2015 y 2014), también responde a una estrategia económica del gobierno de la ciudad para capturar inversiones de capital, en un contexto internacional de competencia entre ciudades (Delgadillo 2008 y 2009; Olivera 2013; Olivera y Delgadillo 2014). La transformación neoliberal, entre una multiplicidad de cambios favorables a la reproducción del capital (sobre necesidades sociales), ha hecho descansar gran parte de la continuidad del ciclo de acumulación capitalista en la “destrucción creativa” del espacio urbano (Harvey 2010 y Smith 2002). Aprovechando las características históricas y culturales extraordinarias del sitio (ver Harvey 2007), el Estado, en fuerte asociación con la iniciativa privada,² ha buscado crear un lugar propicio para atraer inversiones nacionales e internacionales en desarrollos y proyectos inmobiliarios, turístico-patrimoniales y de consumo cultural (Becker y Müller 2012, 81). En gran

1 Si bien desde finales de la década de 1970 surgió un interés particular por la conservación patrimonial y renovación del área, en 1980 se publicó un decreto que la declaró Zona de Monumentos Históricos y la nombró formalmente como “Centro Histórico”. El decreto establecía dos perímetros de conservación: el *Perímetro A* abarcó el área que correspondió a la ciudad virreinal y presentó la mayor riqueza patrimonial; el *Perímetro B* abarcó la extensión de la ciudad hasta principios del siglo XX. En 1987, se denominó Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (Peniche 2004, 163-165).

2 Bajo una lógica neoliberal, las autoridades públicas consideran la participación de la iniciativa privada y los mecanismos del mercado imprescindibles para garantizar el “éxito” de la intervención urbana:

La rehabilitación integral del Centro Histórico requiere de la más amplia participación de todos los sectores de la sociedad; la atracción, conducción y sostenimiento de la inversión privada refuerza las inversiones públicas, otorga competitividad a la zona en términos de diversidad, empleo y crecimiento económico, pero sobre todo permite conservar el interés por sostener y conservar adecuadamente el corazón de la ciudad (Acuerdo por el que se expide el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México 2011, 38).

medida, se busca producir un espacio que sectores de clase media y alta, nacionales y extranjeros, encuentren atractivo tanto para visitar, trabajar y residir, como para invertir (Crossa 2009, 48). La generación de un espacio con estas características supone una profunda transformación de la configuración espacial preexistente: un centro metropolitano complejo, con una gran heterogeneidad social y una multiplicidad de funciones urbanas, que desde la segunda mitad del siglo XX se ha caracterizado por una fuerte presencia y apropiación de sectores populares, en ámbitos residenciales, laborales, comerciales, políticos, culturales y recreativos. Precisamente las acciones de renovación han buscado regular, desplazar y contener distintas prácticas y formas de uso popular del espacio (mayormente asociadas con el espacio público y en lo relativo al comercio callejero), en tanto que se consideran deletéreas para la viabilidad de la renovación y los intereses económicos impulsados (Davis 2007; Crossa 2009; Becker y Müller 2012; Giglia 2013; Díaz, I. 2015).

La disputa espacial esbozada presenta las características generales de un proceso de *gentrificación*: la renovación del Centro Histórico avanza desplazando (en dimensiones materiales como simbólicas (Janoschka y Sequera 2014) formas previas de apropiación popular del espacio, al mismo tiempo que la reinversión en el lugar da cabida a sectores sociales más acomodados (Clark 2005). Sin embargo, estamos ante un proceso complejo que se desarrolla de forma desigual en el espacio, con pasos que, pese a todo, parecen débiles. Hasta ahora la reconfiguración del Centro es profundamente dependiente de las acciones del Estado y de la continuidad de las políticas de intervención urbana (Betancur 2014, 4). La renovación y revalorización económica se enfrenta a múltiples *resistencias* asociadas con patrones históricos (Brenner y Theodore 2002) que, en distintas escalas, han configurado el lugar: prácticas cotidianas; estrategias populares de reproducción social; patrones de movilidad y centralidad metropolitana; relaciones políticas territorializadas; marcos jurídicos vinculados con la propiedad privada y la conservación del patrimonio; distribución histórica de la propiedad inmobiliaria en el lugar; condiciones de la materialidad física del espacio, etcétera. En este texto, se estudian algunas dimensiones de esta compleja transformación urbana, indagando en aspectos relacionados con el desplazamiento de sectores populares en ámbitos residenciales y laborales. Ello a través de una exploración etnográfica desarrollada analíticamente a partir de la reinterpretación situada del concepto de “desplazamiento por exclusión” planteada por Marcuse (1985 y 1986), que aquí se enuncia como “el desplazamiento en los horizontes populares de lo posible”. En los estudios sobre la renovación vivida en el Centro Histórico de la Ciudad de México, diferentes investigaciones dan cuenta de distintas formas y procesos de desplazamiento material y/o simbólico en el lugar a través de: persecución y criminalización del comercio callejero (Crossa 2009; Davis 2007); hiperreglamentación y prohibición de usos del espacio público (Giglia 2013); fuerte vigilancia y control policial (Becker y Müller 2012); transformaciones del vecindario ajenas a las dinámicas y necesidades

locales (Leal 2007; Díaz, I. 2015), entre otras. No obstante, el desplazamiento residencial de la población popular ha sido poco investigado. Este trabajo es una aproximación parcial a esta dimensión, empero, en este caso se vuelve imposible eludir su vinculación con el ámbito laboral.

El concepto de gentrificación es un concepto polémico desde su origen, que se ha desenvuelto y enriquecido a través de fuertes debates.³ Frente a algunas posturas que niegan el desplazamiento como un elemento intrínseco a los procesos de gentrificación⁴ y que implícitamente o explícitamente ponen en cuestión su relevancia en los significados de las transformaciones socioespaciales observadas, distintos autores plantean la necesidad (que suscribo) de mantener una conceptualización crítica, que inquiera por los desplazamientos y exclusiones sociales, en un contexto de transformación espacial neoliberal marcado por la desigualdad de clase y el poder político del capital (Clark 2005; Casgrain y Janoschkha 2013; Slater 2006, 2009 y 2010; Smith 2012; Wacquant 2008 y muchos otros más). No obstante, el análisis de las exclusiones sociales ligadas con los procesos de gentrificación ha exigido profundizar y enriquecer el concepto de desplazamiento. Así, en contra de visiones unidimensionales y mecánicas, se señala que el desplazamiento ocurre a través de mecanismos directos e indirectos, en distintas instancias temporales y escalares (Marcuse 1985 y 1986; Slater 2009 y 2010; Davidson y Lees 2005). Por otra parte (y de importancia en América Latina), en diferentes investigaciones se enfatiza que el desplazamiento no solamente ocurre en ámbitos residenciales, sino que tiene lugar también en esferas asociadas con el trabajo y comercio, como en formas diversas de uso y apropiación del espacio público (Swanson 2007; Jones y Varley 1999; Janoschka et al. 2014). Finalmente se destaca que el desplazamiento se da tanto en dimensiones materiales como simbólicas (Casgrain y Janoschkha 2013; Janoschka y Sequera 2014). La idea del desplazamiento de los horizontes populares de lo posible se apoya en estas reconceptualizaciones: busca dar cuenta de instancias indirectas de desplazamiento, reconociendo que, en el caso estudiado, la importancia del ámbito residencial es inentendible si se sustrae de otras dimensiones de apropiación popular del espacio –como las relativas al trabajo en el comercio callejero– y comprendiendo que el desplazamiento no solo opera en la materialidad de los cuerpos, sino también en los discursos y significados que se construyen sobre el lugar. A la vez, se espera que este análisis contribuya a la reflexión del desplazamiento en la gentrificación latinoamericana.

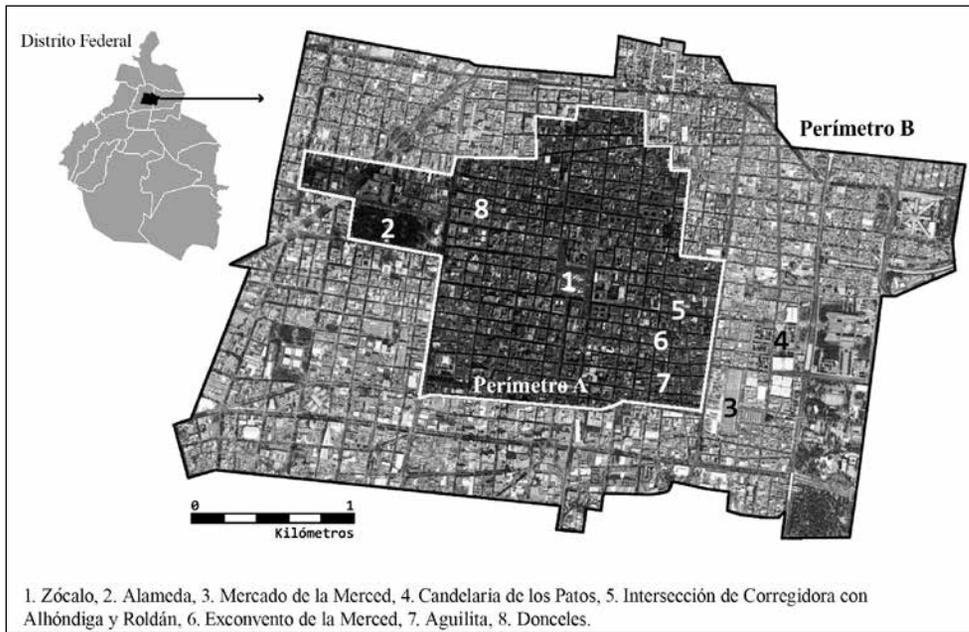
La aproximación al desplazamiento de los horizontes populares de lo posible se construye aquí a través del análisis de las transformaciones y continuidades de las condiciones de arribo y permanencia residencial de sectores populares en el Centro Histórico, durante la segunda mitad del siglo XX. Ello a la luz de tres itinerarios residenciales que engloban diferentes condiciones de acceso a la vivienda en el lugar,

3 Para un acercamiento a esta historia, ver Lees et al. 2008.

4 En el caso latinoamericano, esta posición es expresada por Sabatini et al. 2009.

durante la última mitad del siglo pasado y la comparación con las posibilidades actuales. Las trayectorias fueron seleccionadas por su representatividad dentro de un corpus documental de 43 itinerarios residenciales⁵ de sectores populares,⁶ recopilados como parte de una investigación etnográfica desarrollada durante los meses de junio de 2014 a julio de 2015 en el Centro Histórico de la Ciudad de México, dentro de los límites del *Perímetro A*.⁷

Mapa 1. Centro Histórico de la Ciudad de México



Elaboración propia.

En el siguiente apartado se buscará la definición conceptual de la idea de desplazamiento de los horizontes populares de lo posible, para después pasar a su análisis etnográfico a través de la exposición de los itinerarios residenciales y el análisis de las continuidades o transformaciones de sus condiciones de posibilidad.

5 Los itinerarios residenciales forman parte de los temas abordados en entrevistas semiestructuradas con profundidad, realizadas a los informantes.

6 Estos materiales forman parte de los datos recopilados durante el trabajo de campo para la tesis doctoral del autor en Antropología Social, que desarrolla en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-DF).

7 La investigación se centra en este perímetro porque es el espacio donde se han concentrado enormemente las acciones e intervenciones del proceso de renovación (ver el Acuerdo por el que se expide el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México 2011, 16 y nota al pie 2).

Desplazar los horizontes de lo posible: revisitando el “desplazamiento por exclusión” desde América Latina

Me encuentro en una de las plazas comerciales que integran la zona de mercados de la Merced, en el oriente del Centro Histórico de la Ciudad de México. Se trata de una de las plazas que se construyeron hace casi tres décadas (a principios de la década de 1990), dirigidas a albergar y “regularizar” a los vendedores ambulantes del Centro Histórico que se encontraban en las cercanías de Palacio Nacional (centro simbólico del poder político del país). Karen, Óscar y yo platicamos sentados alrededor de una mesa de plástico en el pasillo, donde se encuentra su local. La conversación que sostenemos gira en torno a las transformaciones socioespaciales ocurridas en los últimos años en el Centro Histórico y el reciente proyecto de Rescate Integral de la Merced. Este último es un plan de renovación espacial impulsado principalmente por las autoridades públicas (pero que apunta a la coparticipación de la iniciativa privada), dirigido a la zona de mercados de la Merced. Si bien dicho proyecto plantea entre sus objetivos la recuperación del tejido social y la mejora de la calidad de vida, al mismo tiempo se presenta como un proyecto de “revalorización” que busca potenciar la inversión inmobiliaria; la incorporación de nuevos usos en la zona (se plantea la llegada de oficinas y bancos); crear una nueva oferta habitacional para sectores de mayores recursos que los residentes previos; e impulsar su atractivo turístico (González 2013 y Distrito Merced 2016). Por estas últimas razones y porque el Anteproyecto del Plan Maestro del Rescate Integral de la Merced contempla la eliminación y transformación de distintas plazas del comercio popular (como en la que Karen, Óscar y yo nos encontramos), dicho proyecto es visto como una amenaza⁸ que daría continuidad a los procesos de desplazamiento popular del Centro Histórico:

Te digo que yo aquí era un morro [un niño], yo llegué aquí siendo un morrito. Pero te das cuenta de que sí hay modo y de por qué la gente viene aquí. Porque mucha gente de provincia, pues se viene de su pueblo sin saber qué tranza ni nada y como que ya tienen esa idea: ¡No pues vamos a caer a la Merced porque ahí hay trabajo! [...], poca gente dice: “No pues voy a ir Iztapalapa a buscar un trabajo”. Te das cuenta de que el comercio fluye, no solo es como la Merced, es como un gran cuadro y antes era más grande. Cuando quitaron “cuadro A” [se refiere al *Perímetro A*] de comerciantes [callejeros], desde ahí fue como que ¡pum! [Mueve la mano, dando la idea de despejar algo] ¡Luego quitan ya hasta Circunvalación [una calle que delimita en el oriente al *Perímetro A*]!, ya fue cuando se quitó más, ya fue cuando de plano... Ahora imagínate si nos quitan de aquí, ¿cómo va a quedar esto? (Óscar, entrevista, 15 de marzo de 2015).

8 De hecho ha suscitado una gran oposición y resistencia que ha mermado de forma considerable el arranque de sus acciones (Díaz 2014).

La observación de Óscar permite reconocer significados subjetivos y objetivos sobre el Centro Histórico, compartidos por miembros de los sectores populares que se encuentran unidos en la similitud de su experiencia biográfica. En la cita, encontramos en la voz de Óscar la preocupación por dos dimensiones del desplazamiento vivido por los sectores populares en los años recientes.

1. Por un lado, Óscar recuerda el proceso de desplazamiento directo de miles de trabajadores del comercio callejero en el *Perímetro A* del Centro Histórico en los años recientes. Este proceso es muy cercano a él porque Karen, su pareja, fue una de las afectadas directas por la persecución de los vendedores (hubo en cambio quienes se beneficiaron con locales en plazas establecidas),⁹ lo que significó grandes momentos de vulnerabilidad individual y familiar, su desplazamiento laboral del *Perímetro A* y la disminución de sus ingresos.
2. No obstante, detrás de esta forma de desplazamiento se vislumbra la existencia de otro desplazamiento que puede parecer menos evidente. Se trata, según la descripción de Óscar, del desplazamiento que significa la disminución espacial de las *oportunidades*, de fuentes de ingresos para los sectores populares, en áreas cada vez más amplias del Centro Histórico de la Ciudad de México, como resultado de los proyectos y acciones de renovación. La expulsión y persecución de los vendedores ambulantes de la calle transforma la configuración espacial de la zona, dificultando, limitando o excluyendo la posibilidad de incorporación de nuevos individuos a dicha actividad, lo que, como él señala, ha constituido una de las estrategias de sobrevivencia de sectores populares en la ciudad. Con lo anterior, se desplaza un significado histórico popular objetivo y subjetivo del Centro Histórico como lugar donde “hay trabajo” y donde, de forma más extensiva, se puede decir que han existido *oportunidades* de sobrevivencia que han permitido a los desfavorecidos sobrellevar su situación, marcada por fuertes condiciones de exclusión.

A este segundo tipo de desplazamiento es al que se acerca el presente texto. Se trata de un desplazamiento que se encuentra inscrito en la transformación espacial en un nivel fundamental que trasciende la experiencia inmediata y directa de los individuos efectivamente desplazados (de manera directa), pues constituye una forma de desplazamiento indirecto en el que la *posibilidad* de la presencia, y formas de presencia, de sectores desfavorecidos en el espacio se ve obstaculizada, limitada o excluida por las transformaciones. Se trata de lo que podemos llamar como *el desplazamiento de los horizontes populares de lo posible*.

Esta forma de desplazamiento coincide a grandes rasgos con la idea de “desplazamiento por exclusión” propuesta por Marcuse (1985 y 1986) y recuperada

9 Para profundizar sobre este proceso, ver el trabajo de Silva 2010.

por Slater (2009 y 2010) recientemente. Marcuse señala que se produce “desplazamiento por exclusión” cuando, tras la desocupación de una vivienda rentada por un hogar y su posterior encarecimiento (gentrificación) o abandono, se “reduce” el número de unidades disponibles para *hogares similares* al que se desocupó, de modo que un hipotético “segundo hogar” “se encuentra excluido de vivir donde de otra forma habría vivido” (Marcuse 1985, 206). En un texto posterior, Marcuse desarrolla más esta noción: plantea que el “desplazamiento por exclusión” en la gentrificación ocurre cuando a un hogar, que cumple con las condiciones previas de ocupación, no se le permite acceder a una vivienda, dada una transformación que afecta a la vivienda o su entorno inmediato (pero diferente a la dinámica del mercado de vivienda como un todo), volviendo el espacio inasequible para el hogar en cuestión (Marcuse 1986, 156). Es decir, el “desplazamiento por exclusión” que plantea Marcuse se refiere a un proceso de *clausura espacial* en la oferta presente de lugares para los hogares de bajos ingresos, de modo que se trata de una transformación en el espacio urbano que *restringe el horizonte popular de lo posible*. No obstante, como se ha señalado previamente, el desplazamiento en la gentrificación no se reduce al ámbito residencial: la clausura de las posibilidades de apropiación del espacio a partir de las intervenciones urbanas puede ser más amplia (y en los estudios sobre la gentrificación latinoamericana esto es fundamental), abarcando dimensiones vinculadas con el trabajo, comercio, consumo u ocio, por ejemplo. A continuación, se analiza la restricción del ámbito de posibilidades espaciales —en dimensiones residenciales y laborales— que el Centro Histórico representó para los sectores populares en las últimas décadas del siglo XX.

90

Itinerarios populares residenciales: atisbar en el pasado el desvanecimiento contemporáneo de lo posible

En el apartado precedente, a través de la voz de Óscar y del trabajo de Marcuse (1985 y 1986) se ha planteado una dimensión del desplazamiento en la gentrificación, vinculada con la desaparición o restricción de posibilidades previamente presentes en el lugar. Es decir, se busca dirigir la mirada no únicamente a los desplazamientos de lo existente, sino también a la clausura de lo posible. Ahora se explorará el desplazamiento de los horizontes populares de lo posible en el Centro Histórico de la Ciudad de México, vinculado con el trabajo y la vivienda. Para narrar este desplazamiento, se recurre a la presentación de tres itinerarios residenciales de miembros de sectores populares del Centro Histórico. El objetivo es reconocer los horizontes de posibilidad que, en el pasado, estructuraron los arraigos populares: examinar los elementos de la configuración espacial que dieron pie —en condiciones marcadas por la adversidad— a procesos, muchas veces precarios, de apropiación y dominio espacial popular. La

exposición de estas experiencias permitirá posteriormente identificar y analizar qué elementos de la configuración espacial se han transformado y en qué sentido.

Francisco: las rentas congeladas

En 1947, la colonia Buenos Aires –donde Francisco nació– se encontraba en procesos de urbanización y constituía parte de la periferia popular de la Ciudad de México (hoy forma parte de la “ciudad central”). A partir de ahí, cuando Francisco debió tener alrededor de 2 años de edad, él y su familia se acercaron al Centro, en un paulatino movimiento residencial que duró entre cuatro y cinco años. Francisco, su mamá y su hermana salieron de la Buenos Aires porque su papá se fue y su mamá “se juntó con otro señor”. Los dos niños se fueron a vivir con su abuela y su mamá se fue aparte. Ella vivió en las proximidades del mercado de Jamaica donde trabajó en una tortillería. En algún momento, su mamá y Francisco se volvieron a juntar y vivieron en Candelaria de los Patos, en el límite oriental del Centro Histórico y de la Ciudad de México de ese entonces, una colonia calificada de “arrabal”, estigmatizada y fuertemente pauperizada. Finalmente llegaron a la calle de Alhóndiga donde se localizaba el (primer) mercado de la Merced (ubicado a un costado del exconvento del mismo nombre) y muy cerca de donde finalmente hallarían una residencia más estable.

Su llegada a este lugar estuvo respaldada por redes familiares que les dieron hospedaje, aunque para ello, los miembros del hogar de Francisco, su mamá y su hermana, se tuvieron que separar nuevamente, distribuyéndose en las habitaciones de los familiares que poblaban la zona, en edificios no muy lejanos entre sí. A los dos años, más o menos, de mantener esta condición residencial (“estábamos de arrimados”), la mamá de Francisco al fin encontró un espacio propio para estar con sus hijos:

Allá en Corregidora había una lonchería [fonda de comidas ligeras] y bajaba de repente mi mamá, y la señora esa tenía una pieza de aquí [del edificio de vecindad donde vive], pero la tenía vacía, ella pagaba la renta. Y le dijo mi mamá: “Es que ando buscando una pieza donde vivir para cambiarme con mis hijos, porque ando con mis parientes”. Entonces ya le dijo [la señora]: “No pues yo tengo una pieza, si quiere se la rento”. Y le dijo: “¡Sí!, ¡sí!...” Ya la vino a ver y ya se pusieron de acuerdo y ya fue cuando nos cambiamos para acá. (Francisco, entrevista, 19 de mayo de 2015).

Así primero vivieron en una pieza de una vivienda de vecindad, en subarrendamiento, pero después la señora les traspasó (mediante un proceso irregular) su contrato por la vivienda en su totalidad, que se encontraba bajo la protección de un *decreto de congelación de rentas*, lo que garantizó un reducido precio de alquiler durante las décadas siguientes (pues el decreto impedía el aumento del mismo).

La migración de la periferia de lo que entonces era la Ciudad de México, desde la colonia Buenos Aires, pasando por Candelaria de los Patos, para finalmente trasladarse al Centro (dentro del *Perímetro A*) no respondió principalmente a una estrategia residencial. Si en un primer momento estuvo motivada por la ruptura de la unión familiar con el padre de Francisco, lo que atrajo a la madre de Francisco a las inmediaciones de la Merced (que en ese entonces se encontraba aún a un costado del exconvento) fueron las oportunidades de ingresos en el comercio callejero asociado con la zona, facilitadas por los vínculos territorializados establecidos por sus redes familiares.

Érika: hoteles y cuartos de azotea

Érika es originaria de un pueblo del Estado de México, muy próximo al área metropolitana de la Ciudad de México. Nació en un hogar de bajos ingresos: su madre trabajaba de lavandera y su papá como albañil en la ciudad. Cuando Érika recién cumplía 16 años de edad, su mamá falleció y ello se convirtió en un acontecimiento que desestructuró completamente su vida. Durante el funeral, tuvo una fuerte riña con su papá y otros parientes, que la llevaron a romper sus relaciones con él y el resto de su familia:

92

Yo sola andaba caminando y buscando trabajo porque no tenía ni para comer. Te digo que me quedé a dormir en la Villa, en el jardín de la Villa me quedé como un mes. Ya después me moví y me vine para acá porque me dijeron: “Si quieres trabajo vete a la Merced, ahí vas a encontrar trabajo, si no encuentras trabajo pues por lo menos en el mercado... con la comida que tiran, la verdura y todo eso, puedes levantarla y hacer tu comida”. Pues yo me hacía de comer en la calle: en botes de leche o chile hacía mi comida. Porque te digo que mi papá ya no me vio ni me buscó ni nada, yo solita anduve caminando. [...] Ya llegué aquí a la Merced y ahí en las cocinas me puse a trabajar y como a los tres meses me puse a buscar mi cuarto para vivir... Estuve viviendo en un hotel primero... En un hotel que está en La Aguilita, ahí antes rentaban como si fueran cuartos para que uno viviera ahí de a diario. Pagaba yo mi hotel, a la semana pagaba yo y ahí anduve viviendo mucho tiempo... (Érika, entrevista, 8 de junio de 2015).

Érika llegó a mediados de la década de 1970 al centro de la ciudad, a la Merced, en busca de trabajo para hacer frente a la situación de indigencia en la que se encontraba. En su testimonio, se vuelve a escuchar (como Óscar lo había planteado) que la Merced se conocía por los sectores populares como un espacio estratégico para la sobrevivencia en condiciones marcadas de exclusión, tanto a partir de la recolección de alimentos desechados para la venta en los mercados como por las oportunidades de “trabajo”, tanto en empleos como autoempleos, en condiciones precarias y con poca remuneración (Castillo 1994, 46).

“Después empecé a salir, porque antes aquí hacían *tardeadas* y a mí me gustaba el desmadre... y donde sabía yo que iba a haber fiesta pues iba yo, ya empecé a conocer todo aquí...” De las fiestas y borracheras, pero también de sus recorridos cotidianos por las calles, Érika comenzó a conocer a mucha gente y a construir lazos afectivos. Pronto se hizo de una amiga que tampoco tenía lazos previos en la zona. Con ella compartió la habitación del hotel durante varios años, dividiéndose los gastos.

¿Y a ella cómo la conoció? Caminando, ella es de Oaxaca. Vive aquí en la Merced... Ah, ¿y se ven todavía? No nos hablamos, tiene mucho que salimos mal y no nos hablamos. Porque ella es celosa con su marido. [...] Es que después estuve viviendo con ellos, aquí en [lo que ahora es] la Plaza Roldán. [...] La vecindad en donde estaba se “madreó” [quedó estructuralmente resentida] con el terremoto. Era una vecindad... Yo vivía en la azotea junto con ellos (Érika, entrevista, 8 de junio de 2015).

Érika vivió en coresidencia con su amiga y la pareja de ella durante varios años. Rentaban un cuarto de azotea: en un espacio tenían el comedor y en el otro la habitación donde vivían los tres; el baño se encontraba afuera (era un baño improvisado, pues en la azotea no llegaba el agua corriente) y además era compartido con las otras viviendas de la azotea.

Después de haber dejado el trabajo en las “piquerías” (unas cervecerías con prostíbulos clandestinos), Érika puso un puesto de sopas y quesadillas sobre un callejón próximo a Corregidora y en ese entonces conoció a Joaquín, a finales de la década de 1980 y se fue a vivir con él en un edificio no muy lejano al lugar donde vendía.

Yo rentaba un cuarto de azotea cuando me junté con él. [...] Cuando yo me junté con él fue cuando ya nos asignó mi suegra en los cuartos esos. Nos dijo: “No se vayan a batallar porque ni van a encontrar y si encuentran van a encontrar bien caro, mejor quédense aquí”. Mi suegra antes vendía esfera navideña [artículos decorativos para la fiesta de Navidad], entonces tenía... uno de los cuartitos lo tenía ocupado con sus cajones de esfera, todo ocupado estaba, entonces nosotros hicimos una cama con puro cartón y ahí nos dormíamos en esas cajas de cartón, porque no teníamos muebles (Érika, entrevista, 8 de junio de 2015).

Aunque Érika asegura haber sufrido mucho con Joaquín, “su viejo”, porque tomaba mucho además de ser mujeriego (de hecho tuvo hijos con otra mujer), ellos dos se quedaron juntos dedicándose a actividades relacionadas con el comercio callejero desde finales de la década de 1980, resistiendo y adaptándose a los vaivenes de su creciente persecución y respirando en los momentos de tolerancia.

Alberto: habitar las ruinas

Alberto tenía 4 años de edad cuando llegó a vivir al Centro, tres años después del sismo de 1985. Él nació en el Estado de México. Llegó aquí porque su papá “desde ese entonces ya vendía paraguas”. Él rentaba un espacio en una pequeña bodega para guardar su mercancía, en un edificio inmediato al puesto que ocupaba en la calle para vender. La bodega la compartía con otros vendedores, pero poco a poco se fue desocupando hasta que solo él la utilizaba.

Entonces, el padre de Alberto convenció a su pareja para que ella y sus hijos se trasladaran a vivir al Centro usando el espacio de la bodega de forma residencial. Por una parte, él estaba cansado del recorrido diario de hora y media (y hasta dos horas) de duración para llegar a su espacio de trabajo. Ellos vivían en los límites orientales de la Zona Metropolitana del Valle de México, en el Chamizal por Ecatepec. Pero por otra parte, también quería independizarse residencialmente de sus suegros. Así se fueron al Centro a vivir en lo que era la bodega, en un edificio muy deteriorado:

Pues era muy antiguo, ¡parecía calabozo!, ¡estaba muy oscuro!, ¡había unas escaleras ahí cayéndose! ¿Era más o menos así como está ahorita? Cambiaron muchas cosas, sí, cambiaron muchas cosas, este patio no estaba así de grande, esto, desde esta parte de aquí eran los lavaderos... Esta parte de aquí era una bodeguita de madera, al lado estaban los lavaderos por ahí, pero ahí era la entrada a la avícola que estaba afuera. [...] La entrada para mi casa, que era como una bodega, era ésta [...] nada más un cuarto... ¡una bodega! Ya mi papá le puso *tapanco* [subdivisión horizontal de un cuarto, para conformar dos niveles], ya dormíamos unos arriba y otros abajo... Todo esto estaba... ¡Pues ahora sí que había muchas ratas, había de todo! Pero afuera todo el comercio, todos vendiendo.

Sí, bueno... aquí lo bueno fue siempre el estar vendiendo y estar vendiendo. Aquí fue como se me enseñó a trabajar, desde niño. Yo vendía zacates [estropajos], plantillas, ya hasta de pura... así nomás yo decía: “Yo también me voy a poner un puesto para mí”. Me puse a vender mis resorteras, sí, puse una reja con resorteras y las estaba vendiendo... ¡y sí se vendían!, y ya compraba más, o sea todo... casi todo lo que pusiera ahí se vendía. ¿Había mucho más comercio del que hay ahorita? ¡Demasiado! ¡Pues todos en las calles vendiendo!, ¡gente, gente, gente!, ¡gente salía de todas partes!, venían de Chiapas, de Oaxaca, de todas partes venían a comprar aquí, aquí al Distrito... (Alberto, entrevista, 10 de junio de 2015).

Alberto relata una situación de contraste: por una parte, unas condiciones residenciales inhóspitas en un cuarto reducido y oscuro, sin ventanas. La imagen del edificio era tétrica y riesgosa; sin embargo, los papás de Alberto deciden vivir ahí. En esta decisión no estaban solos, de hecho en el edificio, a la par de las bodegas, en la planta baja y en los pisos superiores había otras familias ocupando las habitaciones y hasta

la azotea, “veintitantas...”, y en otros edificios abandonados y considerados ruinosos muchos grupos más decidieron habitarlos. Pero por otra parte, en contraste con las condiciones residenciales, se figura el comercio como una actividad exuberante que inunda de vitalidad comercial y social la calle, cuya vigorosidad resalta sobre el carácter lúgubre del interior.

Los itinerarios residenciales: testimonios arqueológicos de lo posible

Los tres itinerarios residenciales presentados, sumamente heterogéneos entre sí, se estructuran en torno a una experiencia común vinculada con las oportunidades laborales que presentaba el Centro Histórico, fundamentalmente en el comercio callejero, ligadas con la centralidad comercial popular de ese espacio. En las tres experiencias, si bien Francisco, Érika y Alberto han podido transitar por distintas actividades laborales a lo largo de sus vidas, la constante ha sido su ocupación en la calle, aun después de los diversos “reordenamientos” y las políticas que han criminalizado y perseguido esta actividad a lo largo de los años. El comercio en la vía pública constituye para ellos un asidero persistente como medio de subsistencia, pese a la precarización de sus condiciones de permanencia.

95

¡Me gustaba más cuando había el comercio porque había dinero! Así podías vender... [...] hacerte un puestito de pepitas... de cacahuates... vender “yo-yos”... “tracas-tracas” [juguete tradicional], lo que tú digas: “¡Chale... ésta no la voy a vender!” ¡No, lo que sacabas lo vendías! Aquí nunca hubo nada de gente pobre: ¡que pobrecito, pobrecito...! porque aquí todos trabajaban, todos le “chingaban” [se esforzaban] y todos tenían su dinero. El “pedo” [el problema] fue cuando nos quitaron a todos... [...] Después ya dejaron vender, pero dejaron vender [solo] en las paredes [colgando la mercancía en rejas sobre la pared sin apoyarse en el suelo], entonces ya cada quien agarró su pared... pero “dos, tres” [algunas personas] pues ya no... “dos, tres” ya no andan en el comercio... ¡A buscar otros trabajos! (Alberto, entrevista, 10 de junio de 2015).

Es interesante destacar, en la narración de Alberto, que aunque la actividad comercial mantenga su permanencia en las calles, el reordenamiento reciente llevado a cabo a finales de 2007 se convierte en un punto de quiebre entre el tiempo “cuando había el comercio” y cuando el mismo dejó de existir (pese a que en realidad la práctica, si bien menguada, continúa hasta la fecha). Lo que revela el “exceso” simbólico de dicha expresión, pues afirma la desaparición total de una práctica que no ha desaparecido de forma absoluta, es que: el comercio en las calles del *Perímetro A* no representa ya las mismas oportunidades laborales de antes para quienes se encuentran involucrados en esa actividad ni para otros desfavorecidos en busca de fuentes ingresos.

De igual modo, en los itinerarios residenciales de Francisco, Érika y Alberto se muestra una oferta residencial donde miembros de los sectores populares podían encontrar habitación, lo que, en gran medida, ha dejado de existir o ha disminuido considerablemente:

1. Francisco accede a la vivienda a través de las condiciones que generaron los distintos decretos de congelación de rentas iniciados en 1942 (los posteriores decretos fueron de 1945, 1946 y 1947). Estos decretos impedían (prácticamente) el aumento del alquiler, volvían obligatoria la renovación de los contratos y prohibían el desalojo de los inquilinos con contratos de arrendamiento anteriores a la fecha del decreto y sus prórrogas (Melé 2006, 156; Rojas 1978, 233-234). Si bien en las décadas posteriores a la publicación de los decretos el número de viviendas en estas circunstancias disminuyó progresivamente (por ejemplo, en la Merced se estimaba que el 68% de las viviendas se encontraba en esta circunstancia en 1958, pero en 1983 solo ascendía al 12%), su importancia estriba 1) en el influjo que tuvo en el valor general de la vivienda en renta de la zona (incluso en el precio de la vivienda en renta fuera de la protección del decreto); 2) en que facultó la permanencia prolongada en la vivienda, en muchos casos durante décadas, de sectores de bajos ingresos; 3) en que permitió —como se observó en el caso de Francisco— la generación de un mercado informal de vivienda en subarrendamiento, así como el “traspaso” irregular del contrato a nuevos hogares de bajos ingresos (traspaso muchas veces mediado por un intercambio comercial, pero otras veces por lazos afectivos); y 4) en que finalmente excluyó a las viviendas que permanecieron dentro de esta condición de la especulación capitalista inmobiliaria en un suelo de alto valor comercial (Melé 2006, 156-158; Rojas 1978, 197). En el caso de Francisco, como en el de otros inquilinos, distintos programas gubernamentales posteriores al sismo de 1985 permitieron la adquisición en propiedad de la vivienda. En la década de 1990, junto con la serie de reformas neoliberales que caracterizaron el sexenio de Carlos Salinas de Gortari,¹⁰ se puso fin a las rentas congeladas (aunque Melé (2006, 159) señala que esta medida tuvo poca oposición, pues eran pocas las viviendas aún protegidas por el decreto).
2. Sin embargo, durante la década de 1990 se promovió también una serie de reformas orientadas a impulsar la vivienda en alquiler y los derechos de los propietarios, lo que facilitó desalojos y aumentos del alquiler (Melé 2006, 159-160). En la actualidad, en el trabajo etnográfico realizado se encontró una marcada tendencia al alza del costo de la renta de vivienda en el Centro, así como a una creciente formalización y exigencia de requisitos indispensables para la realización y continuación del contrato (aval, adelanto de pago de renta, escrituras de garantía, comprobantes de

10 Expresidente de México durante el período 1988-1994 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Su elección estuvo severamente cuestionada por fraude electoral. Durante su mandato se desarrollaron importantes reformas neoliberales (privatización de empresas públicas, acuerdos internacionales de libre comercio, mercantilización e individualización de las políticas sociales).

cuentas, entre otros). Estas transformaciones –que ya han significado gran número de desalojos directos y que entrañan un claro proceso de gentrificación en el sentido más tradicional del término en los años recientes– eliminan paulatinamente la oferta de espacios residenciales de alquiler a bajo costo. Incluso lugares como los que constituyeron los cuartos de azotea, con las difíciles condiciones de habitabilidad en las que vivió Érika. De hecho, a mediados de la década de 2000, a ella y su familia política los desalojaron de los cuartos de azotea donde habían vivido durante más de 20 años, bajo el pretexto de una renovación del edificio que implicaba nuevos contratos y un alza moderada en los precios de alquiler, pero tras la cual, los cuartos de azotea dejaron de arrendarse para uso residencial.

3. Así como la renta de la vivienda se ha encarecido volviendo inaccesible su ocupación por miembros de los sectores populares, otros espacios de alojamiento, como los hoteles y casas de huéspedes, se han transformado en la misma dirección. Lo anterior se manifiesta en el alza del precio de las habitaciones, en la prohibición de actividades domésticas (por ejemplo cocinar) en las mismas o, directamente, en el cambio del giro comercial de los edificios destinados previamente a esta actividad. El recurso de Érika de acceder a la vivienda a través del alojamiento prolongado en habitaciones de hotel representó (y aún en cierta medida representa) una estrategia residencial utilizada por amplios miembros de los sectores populares. Se encuentra esta práctica también en la experiencia de Ana, vendedora ambulante de flores y trabajadora de intendencia, originaria de un pueblo del Estado de México, quién vivió durante 30 años en un hospedaje trashumante en hoteles baratos: “Mucha gente que trabajaba, vivía en los hoteles... Pura gente humilde que no tenía dinero para buscar un cuarto” (Ana, entrevista, 5 de enero de 2015). Esta trashumancia pernoctante se vio en dificultades cuando Ana y sus vecinos de habitación fueron desalojados de la *casa de huéspedes* ubicada en la calle Donceles número 26. Allí había vivido durante cinco años, logrando cierta estabilidad residencial (siempre y cuando pagara su renta cada ocho días). El inmueble fue completamente remodelado y ahora es un edificio de lujo con departamentos en renta, cuyo precio mensual ronda los 15 mil pesos mexicanos¹¹ y se anuncia de la siguiente forma:

Donceles 26 es un edificio de departamentos en renta con una ubicación estratégica en el Centro Histórico de la ciudad de México, a solo unos metros del Museo Nacional de México, los departamentos Donceles 26 están rodeados de restaurantes, museos, galerías, transporte público y estacionamientos (Donceles 26, 2016).

4. Finalmente se observó en el caso de Alberto una estrategia residencial que pasaba por la ocupación irregular de predios. En muchos casos, se trata de predios en situaciones ruinosas, con severos daños estructurales. No obstante, la política ha-

11 15 mil pesos mexicanos equivalen a 793 dólares americanos.

bitacional de las últimas décadas buscó atender a la población residente de estos edificios a través de programas de vivienda social. Actualmente el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) apoya parcialmente a los residentes de estos predios al acceso en propiedad a la vivienda y en la restauración o reconstrucción de los inmuebles (Delgadillo 2008; Monterrubio 2011). Este fue el caso del predio adonde llegó Alberto y donde actualmente vive. Sin embargo, la consecución con éxito de este proceso no suele ser la regla, no solo porque muchos de los predios se encuentran en complicadas posiciones legales, lo que conduce a sus ocupantes a prolongadas luchas judiciales por el reconocimiento de la posesión del espacio, sino también porque ni el gobierno ni la población popular que los habita suelen contar con los recursos suficientes para su renovación (menos aún por las políticas conservacionistas que rigen los predios patrimoniales). Pero además de esta dificultad, ahora la población popular se enfrenta a los intereses de importantes empresarios sobre los terrenos en estas condiciones. Por ejemplo, en 2006, la Unión de Vecinos y Comerciantes del Polígono Centro Histórico denunció a las empresas de Carlos Slim (la inmobiliaria Centro Histórico) y Manuel Arango (la inmobiliaria Lomelí-Collet) de apropiarse de edificios del Centro Histórico en condiciones de propiedad irregular. Miembros de la Unión señalaban que dichas empresas desalojan a los antiguos ocupantes de los predios a través de su poder económico, intimidación, violencia y de asociaciones turbias con la autoridad (Gómez 2006; Díaz, I. 2015, 237-238 y 247-248).

Conclusiones

En este artículo se ha expuesto una forma de entender el concepto de “exclusión por desposesión” planteado por Marcuse, bajo la idea del desplazamiento de los horizontes populares de lo posible, reconstruida teóricamente en razón de los desafíos analíticos a los que se enfrenta la investigación sobre la gentrificación en América Latina. La aproximación etnográfica que nutre el análisis permitió el acercamiento a esta dimensión del desplazamiento difícilmente reconocible a través de otras metodologías. Los itinerarios facultaron observar con algún detalle (con el dinamismo y las vicisitudes que marcan las vidas individuales) las condiciones y prácticas residenciales vividas por los sectores populares en el lugar, durante la segunda mitad del siglo XX; la importancia de las redes sociales y los lazos afectivos en las estrategias residenciales; la centralidad del comercio callejero en la construcción de estos arraigos; entre otros aspectos. Además, la investigación etnográfica permitió conocer en el terreno y a través de la experiencia de los informantes, la importancia social de distintas transformaciones recientes y la existencia de desplazamientos espaciales directos, arduamente discernibles en las fuentes estadísticas. Pero sobre

todo, este método de investigación posibilitó el acercamiento a significados subjetivos construidos por voces populares sobre el Centro Histórico, sus condiciones pasadas y las transformaciones recientes y futuras.

En este artículo se ha observado que el Centro Histórico de la Ciudad de México ha funcionado como un espacio singular en el repertorio de estrategias de sobrevivencia de los sectores populares urbanos y migrantes rurales. Ha sido un lugar donde incluso quienes han quedado desposeídos de preexistentes “protecciones de proximidad” (Castel 2004) (como sucede, por ejemplo, con muchos de los emigrantes rurales pero también como lo vivió dramáticamente Érika) han encontrado, no sin dificultades y en condiciones no elegidas por ellos, fuentes de ingreso y habitación que brindan cierta seguridad, bien sea de forma precaria, a la reproducción social de la existencia. El proceso de gentrificación fuertemente disputado que vive el Centro Histórico –impulsado por el proyecto de renovación– avanza lentamente y con dificultades transformando la configuración espacial del lugar y creando distintos desplazamientos, principalmente vinculados con el comercio callejero y diversos usos populares del espacio público, pero también (como se pudo encontrar en el trabajo de campo) presiones hacia el desplazamiento residencial y desplazamientos residenciales; no obstante, lo que se ha buscado mostrar aquí es que el desplazamiento por la gentrificación implica además dimensiones menos evidentes que las anteriores. El desplazamiento opera también al clausurar en el presente los horizontes de posibilidad que existieron previamente, impidiendo a nuevos individuos y hogares de sectores populares construir arraigos en este espacio como sucedió antes, es decir, hay un *desplazamiento en los horizontes populares de lo posible*. La renovación desvanece paulatinamente el Centro Histórico que significó, objetiva y subjetivamente, un espacio en el que los sectores populares encontraron posibilidades de desarrollar estrategias laborales y residenciales de sobrevivencia para enfrentar sus condiciones de privación y exclusión estructural. La suma de desplazamientos señalados forma parte de los efectos de desposesión vividos por los sectores populares urbanos, asociados con las políticas de renovación del Centro Histórico, y revelan una escisión fundamental entre dicho proyecto (con su preponderancia en la revalorización económica a través del atractivo patrimonial del lugar) y las necesidades sociales de la población popular urbana desfavorecida.

Bibliografía

- Acuerdo por el que se expide el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México. Gaceta Oficial del Distrito Federal 1162 del 17 agosto de 2011.
- Becker, Anne y Markus-Michael Müller. 2012. “The Securitization of Urban Space and the “Rescue” of Downtown Mexico City: Vision and Practice”. *Latin American Perspectives* 40 (2): 77-94.

- Betancur, John. 2014. "Gentrification in Latin America: Overview and Critical Analysis". *Urban Studies Research* 2014: 1-14.
- Brenner, Neil y Nik Theodore. 2002. "Cities and Geographies of Actually Existing Neoliberalism". *Antipode* 34 (3): 349-379.
- Casgrain, Antoine y Michael Janoschka. 2013. "Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas. El ejemplo de Chile". *Andamios* 10 (22): 19-45.
- Castel, Robert. 2004. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castillo, Héctor. 1994. *La Merced: enigma alimentario*. México: Artes Gráficas.
- Crossa, Verónica. 2009. "Resisting the Entrepreneurial City: Street Vendors' Struggle in Mexico City's Historic Center". *International Journal of Urban and Regional Research* 33 (1): 43-63.
- Davidson, Mark y Loretta Lees. 2005. "New Build "Gentrification" and London's Riverside Renaissance". *Environment and Plannings A* 37: 1165-1190.
- Davis, Diane. 2007. "El factor Giuliani: delincuencia, la "cero tolerancia" en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México". *Estudios Sociológicos* 25 (3): 639-681.
- Delgadillo, Víctor. 2009. "Patrimonio urbano y turismo cultural en la Ciudad de México: las chinampas de Xochimilco y el Centro Histórico". *Andamios* 6 (12): 69-94.
- _____. 2008. "Replamamiento y recuperación del Centro Histórico de la Ciudad de México, una acción pública híbrida, 2001-2006". *Economía, Sociedad y Territorio* 8 (28): 817-845.
- Díaz, Gloria. 2014. "La Merced será para otros". *Proceso*, 24 de marzo. Acceso el 3 de marzo de 2016.
<http://www.proceso.com.mx/368208/la-merced-sera-para-otros-2>
- Díaz, Ibán. 2015. "La mezcla improbable. Regreso a la ciudad y gentrificación en el Centro Histórico de Ciudad de México". *Quid* 16 (5): 229-254.
- _____. 2014. "El regreso a la ciudad consolidada". *Ciudades* 103: 25-32.
- Distrito Merced. 2016. "Rescate Integral de la Merced". Acceso el 3 de marzo.
<http://distritomerced.mx/rescate-distrito-merced/>
- Donceles 26. 2016. "Departamentos Donceles 26". Acceso el 3 de marzo.
<http://www.donceles26.com/inicio.html>
- Giglia, Ángela. 2013. "Entre el *bien común* y la ciudad insular: la renovación urbana en la Ciudad de México". *Alteridades* 25 (46): 27-58.
- Gómez, Laura. 2006. "Acusan vecinos a Slim y Arango de acaparar inmuebles en el Centro". *La Jornada*, 24 marzo. Acceso el 3 de marzo de 2016.
<http://www.jornada.unam.mx/2006/05/24/index.php?section=capital&article=045n1cap>
- González, Javiera. 2013. "Primer lugar concurso Anteproyecto Conceptual para el Plan Maestro de la Merced en Ciudad de México". *ArchDaily México*, 27 de diciembre. Acceso el 3 de marzo de 2016.

- <http://www.archdaily.mx/mx/02-321915/ganadores-concurso-anteproyecto-conceptual-para-el-plan-maestro-de-la-merced-en-ciudad-de-mexico/>
- Harvey, David. 2010. "La ciudad neoliberal". En *Sistema mundial y nuevas geografías*, coordinado por Miriam Alfie, Iván Azuara, Carmen Bueno, Margarita Pérez-Negrete, Sergio Tamayo, 45-63. México: UIA/UAM-C/UAM-A.
- _____. 2007. "El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura". En *Espacios del capital, hacia una geografía crítica*, traducido por Cristina Piña Aldao, 417-434. Madrid: Akal.
- Janoschka, Michael y Jorge Sequera. 2014. "Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista". *Contested Cities*: 1-23. Acceso el 3 marzo de 2016.
- http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/07/2014CC_Janoschka_Sequera_Desplazamiento_AL.pdf
- Janoschka, Michael, Jorge Sequera y Luis Salinas. 2014. "Gentrification in Spain and Latin America. A Critical Dialogue". *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (4): 1234-1265.
- Jones, Gareth y Ann Varley. 1999. "The Reconquest of the Historic Centre: Urban Conservation and Gentrification in Puebla, Mexico". *Environment and Planning A* 31: 1547-1566.
- Leal, Alejandra. 2007. "Peligro, proximidad y diferencia: negociar fronteras en el Centro Histórico de la Ciudad de México". *Alteridades* 17 (34): 27-38.
- Lees, Loretta Tom Slater y Elvin Wyly. 2008. *Gentrification*. Nueva York: Taylor y Francis Group.
- Marcuse, Peter. 1986. "Abandonment, Gentrification, and Displacement: The Linkages in New York City". En *Gentrification of the City*, editado por Neil Smith y Peter Williams, 153-177. Boston: Unwin Hyman.
- _____. 1985. "Gentrification, Abandonment, and Displacement: Connections, Causes, and Policy Responses in New York City". *Journal of Urban and Contemporary Law* 28: 195-240.
- Melé, Patrice. 2006. *La producción del patrimonio urbano*. México: CIESAS.
- Monterrubio, Anabel. 2011. "Políticas habitacionales y residencialidad en el Centro Histórico de la Ciudad de México". *Argumentos* 24 (66): 37-58.
- Olivera, Patricia. 2013. "Neoliberalismo en la Ciudad de México: polarización y gentrificación". En *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*, coordinado por Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka, 151-177. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Olivera, Patricia y Víctor Delgadillo. 2014. "Políticas empresarialistas en los procesos de gentrificación en la Ciudad de México". *Revista de Geografía Norte Grande* 58: 111-133.

- Peniche, Luis. 2004. *El Centro Histórico de la Ciudad de México. Una visión del siglo XX*. México: UAM.
- Rojas, José A. 1978. "La transformación de la zona central, Ciudad de México: 1930-1970". En *Ciudad de México, ensayo de construcción de una historia*, coordinado por Alejandra Moreno Toscano, 225-234. México: Sep-INAH.
- Sabatini, Francisco, María Sarella y Héctor Vásquez. 2009. "Gentrificación sin expulsión, o la ciudad latinoamericana en una encrucijada histórica". *Revista 180* 24: 18-25.
- Silva, Diana. 2010. "Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2007)". *Revista Mexicana de Sociología* 72 (2): 195-224.
- Slater, Tom. 2010. "Still Missing Marcuse: Hamnett's Foggy Analysis in London Town". *City* 14 (1): 170-179.
- _____. 2009. "Missing Marcuse. On Gentrification and Displacement". *City* 13 (2): 292-311.
- _____. 2006. "The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research". *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (4): 737-757.
- Smith, Neil. 2012. *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- _____. 2002. "New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy". *Antipode* 34 (2): 427-450.
- Swanson, Kate. 2007. "Revanchist Urbanism Heads South: The Regulation of Indigenous Beggars and Street Vendors in Ecuador". *Antipode* 39 (4): 708-728.
- Wacquant, Loïc. 2008. "Relocating Gentrification: The Working Class, Science and the State in Recent Urban Research". *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (1): 198-205.

Entrevistas

- Entrevista a Ana, comercio callejero y empleada en servicios, 5 de enero de 2015.
- Entrevista a Óscar, empleado en comercio, 15 marzo de 2015.
- Entrevista a Francisco, comerciante, 19 de mayo de 2015.
- Entrevista a Érika, comercio callejero, 8 de junio de 2015.
- Entrevista a Alberto, comercio callejero, 10 de junio de 2015.

Comunidades rururbanas de Quito: entre el empresarialismo y el derecho a la ciudad

*Rurban Communities of Quito:
Between the Entrepreneurialism and the Right to the City*

*Comunidades rururbanas de Quito:
entre o empresarialismo e o direito à cidade*

Manuel Bayón Jiménez

Fecha de recepción: marzo de 2016

Fecha de aceptación: julio de 2016

Resumen

Dos tendencias espaciales aparentemente contradictorias se producen hoy en día en el periurbano de Quito, lo que reconfigura la disputa de territorialidades: i) una expansión sin precedentes de la superficie urbana a lo largo de las parroquias rurales y ii) un reconocimiento creciente de derechos territoriales de las comunidades indígenas y campesinas en la Constitución del Ecuador, así como el derecho a la ciudad. Este artículo analiza cómo se relacionan ambas tendencias en el contexto del mayor proyecto de infraestructura de Quito en la última década: el Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ). La parroquia donde se asienta el NAIQ, Tababela, era un área mayoritariamente campesina hasta la construcción del nuevo aeropuerto. El funcionamiento del NAIQ es la plasmación de una fortísima reterritorialización del capital a través de una gestión empresarialista de Quito que se ha concretado en el espacio a través de este Gran Proyecto Urbano (GPU). Los procesos de apropiación territorial por parte de las poblaciones afectadas por el NAIQ permiten analizar su respuesta a este modelo territorial desde una perspectiva de cómo ha operado la hegemonía de los grupos de poder en las políticas públicas urbanas.

Descriptor: territorio; desterritorialización; conflicto territorial; comuna; periurbano; empresarialismo; grandes proyectos urbanos; hegemonía.

Abstract

Two seemingly contradictory spatial trends are occurring today in the peri-urban areas of Quito, which reshapes the dispute of territorialities: i) an unprecedented expansion of the urban area along the rural boroughs and ii) a growing recognition of land rights of indigenous and peasant communities in the Constitution of Ecuador, as well as the right to the city. This paper analyzes how both trends are related in the context of the largest infrastructure project in Quito in the last decade: the New Quito International Airport (NAIQ by its Spanish acronym). Tababela, the borough where NAIQ sits, was a predominantly rural area until the construction of the new airport. The operation of NAIQ is the embodiment of a very strong capital re-territorialization through an entrepreneurialism management of Quito that has materialized in the area through this Big Urban Project (GPU by its Spanish acronym).

Manuel Bayón Jiménez. Magíster en Estudios Urbanos por FLACSO Ecuador. Investigador en el Instituto Superior de Investigación y Posgrado de la Universidad Central del Ecuador.

✉ geomanuelbayon@gmail.com



The processes of territorial appropriation by the populations affected by the NAIQ make it possible to analyze their response to this territorial model from a perspective on how the hegemony of power groups has operated in the urban public policies.

Keywords: territory; deterritorialization; territorial conflict; commune; peri-urban; entrepreneurialism; big urban projects; hegemony.

Resume

Duas tendências espaciais aparentemente contraditórias são produzidas hoje em dia no periurbano de Quito, o que reconfigura a disputa de territorialidades: i) uma expansão sem precedentes da superfície urbana ao longo das paróquias rurais e ii) um reconhecimento crescente de direitos territoriais das comunidades indígenas e camponesas na Constituição do Equador, assim como do direito à cidade. Este artigo analisa como se relacionam ambas as tendências no contexto do maior projeto de infraestrutura de Quito da última década: o Novo Aeroporto Internacional de Quito (NAIQ). A paróquia aonde se situa o NAIQ, Tababela, era uma área prioritariamente camponesa até a construção do novo aeroporto. O funcionamento do NAIQ é a materialização de uma fortíssima reterritorialização do capital através de uma gestão empresarialista de Quito que se concretou no espaço através deste Grande Projeto Urbano (GPU). Os processos de apropriação territorial por parte das populações afetadas pelo NAIQ permitem analisar a sua resposta a este modelo territorial desde uma perspectiva de como foi operacionalizada a hegemonia dos grupos de poder nas políticas públicas urbanas.

Descritores: território; desterritorialização; conflito territorial; comuna; periurbano; empresarialismo; grandes projetos urbanos; hegemonia.

Un nuevo aeropuerto para una nueva fase de la ciudad

En febrero de 2013 se inauguró el Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ), lo que terminó con más de una década de intentos por su plasmación, en un traslado desde la urbanización consolidada del norte de Quito hasta la parroquia de Tababela, en el Valle de Tumbaco, área periurbana de la ciudad con una fuerte condensación de comunas y en acelerado proceso de urbanización, acoplándose así el aeropuerto a la tendencia territorial del conjunto de la ciudad de expansión urbana. Quito, como capital del Ecuador, ha experimentado en el último siglo una explosión espacial hacia el sur, norte y este, rebasando sucesivamente sus límites, especialmente en los continuos auges económicos que ha vivido el país. Durante las últimas dos décadas, la ciudad se ha expandido de forma dispersa en pequeños núcleos a lo largo de los valles de Tumbaco y de los Chillos, áreas con una gran vocación campesina dada su fertilidad y con un componente poblacional indígena muy significativo.

Una nueva infraestructura territorial como un aeropuerto internacional supone una transformación de máxima intensidad, tanto temporalmente, porque se desarrolla en un tiempo de pocos años, como espacialmente, ya que a la superficie aeroportuaria hay que sumar sus vías de interconexión, las que tienen un impacto territorial más fuerte en función de la distancia de áreas periurbanas que tengan que atravesar.

Por lo tanto, se puede considerar que la dimensión de los cambios de uso del suelo que afectarán a gran cantidad de población generará potenciales conflictos territoriales. La magnitud económica del proyecto también es considerable, superando los 630 millones de dólares (*Reuters* 2013), una cantidad muy importante teniendo en cuenta que el presupuesto total del municipio para el mismo año de su inauguración fue de 1500 millones de dólares (*Ecuador Inmediato* 2012).

Sin embargo, emerge lo que parecería una paradoja: la multiplicación de las nuevas áreas urbanizadas guiadas por proyectos públicos en el periurbano se produce a la par de la declaración sin precedentes de derechos territoriales para las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas que habitan los periurbanos. También se reconoce el derecho a la ciudad que es otro derecho territorial. Es necesario entender, de una forma dialéctica, dos proyectos territoriales contrapuestos: por un lado, la llegada de la ciudad a los valles orientales de Quito mediante un proceso promovido por políticas públicas territoriales por parte de distintas administraciones del Estado entrelazadas con inversiones de capital; por otro, la propuesta de autogobierno y derechos territoriales de las comunas que confronta la lógica mercantil como única forma de construir el espacio, en la que las actividades campesinas predominan el territorio. Ello permite analizar la pregunta principal de este artículo: ¿cuáles son los límites en el ejercicio de las territorialidades de comunidades con un fuerte componente campesino ante una territorialidad urbana guiada por políticas públicas que construyen una hegemonía basada en un modelo empresarialista?

El trabajo de campo para este estudio se realizó entre marzo y septiembre de 2014, e incluyó una cuarentena de entrevistas semiestructuradas con representantes de las comunidades, instituciones y sectores empresariales involucrados en el proyecto. Las personas entrevistadas han sido anonimizadas y numeradas en función de estos tres conjuntos. Por un lado, se realizaron grupos focales y entrevistas con dirigencias presentes y pasadas de las comunas y barrios cercanos al NAIQ: El Guambi, Tababela, Otón de Vélez y Oyambarillo. Por otro lado, responsables municipales de distintas instancias dieron su visión sobre el proyecto y su desarrollo, desde el alcalde de Quito durante la construcción e inauguración del aeropuerto, Augusto Barrera, hasta funcionarios del Instituto de la Ciudad y de la Secretaría encargada de las comunas, representantes de la Junta Parroquial de Tababela o responsables de planificación de la Administración Zonal de Tumbaco. Por último, se realizaron entrevistas a representantes del sector empresarial: directores de los principales gremios económicos (Cámara de Turismo y florícola) y empresarios del área (empresas de cargo, maquinaria, hostelería, transporte, etc). Las entrevistas y grupos focales con actores clave se combinaron con el estudio territorial de la evolución del área a través de técnicas socioespaciales a partir de fuentes oficiales (Instituto Geográfico Militar; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca; Municipio de Quito) y del levantamiento cartográfico en campo a partir de técnicas de observación y medición geográfica.

Dialéctica de territorialidades: entre el empresarialismo y el derecho a la ciudad

El territorio siempre está en disputa. El territorio tiene una expresión espacial evidente, pero como indica Foucault “es en primer lugar una noción jurídico-política: lo que es controlado por un cierto tipo de poder” (1979, 86). Con el advenimiento de los Estados modernos, su poder espacial se define por primera vez en la exclusividad respecto a otros poderes (Sassen 2010, 69) y así el territorio pasa a ser uno de los elementos constitutivos de estos nuevos Estados (Benz 2010, 149).

Esta visión de exclusividad se confronta con visiones más dialécticas. El proceso de colonización y expansión del capitalismo ha generado múltiples poderes sobre el territorio, que en todo el proceso y hasta la actualidad se confrontan de diversas formas por procesos de apropiación territorial: “territorio es espacio apropiado, espacio hecho cosa propia, en definitiva el territorio es instituido por sujetos y grupos sociales que se afirman por medio de él”, y por tanto, “hay, siempre, territorio y territorialidad, o sea, procesos sociales de territorialización” (Porto-Gonçalves 2009, 127).

Por ello, los procesos de reterritorialización son múltiples, respondiendo a los múltiples poderes que se apropian de un espacio en distintas esferas (Haesbaert 2007, 22). Es lo que produce la dialéctica. Lo que implica que un análisis de ella no puede escapar a la comprensión de las formas en las que el capital se apropia también del espacio, en el contexto de “la expansión territorial del capitalismo en el espacio mundial” (Barreda 1995, 133), en la que el espacio es una gran fuerza productiva no exenta de cosificación, fetichización y sobresignificación como mercancía (Barreda 1995, 139).

La complejidad del proceso alumbra un concepto muy versátil a la hora de entender los resultados de esta dialéctica por el territorio, mediada por el capital entre grupos hegemónicos y subalternos: la des-reterritorialización (Haesbaert 2007, 198). La desterritorialización de las formas de poder previamente territorializadas son desplazadas porque hay una reterritorialización de nuevas formas de poder que sustituyen a las anteriores pero en una dialéctica en la que el proceso está en continua tensión.

La territorialidad del Estado se imbrica con la territorialidad del capital para producir formas de administrar el espacio, el ejercicio de planificación y ordenamiento territorial está al servicio de la generación de plusvalías en los Estados capitalistas (Lacoste 1990, 15). En la escala en la que se centra este artículo –los espacios periurbanos–, el empresarialismo urbano es la forma paradigmática de ello. El empresarialismo es la forma de gobierno en la que predominan las alianzas público-privadas, que tiene como fin la potenciación de actividades generadoras de plusvalía privada desde una óptica especulativa, en la que el sector público local es quien absorbe los riesgos (Harvey 2007, 374) y el sector privado los beneficios. Esta lucha de clases local implica el reposicionamiento de la burguesía en la gestión de la ciudad frente a las clases populares (Harvey 2007, 370) y viene acompañado de “instituciones, instrumentos y procedimientos destinados a

procesar las contradicciones resultado de la relación entre sociedad y territorio” (Garay 2004, 303). Todo ello dirigido a generar “un buen clima empresarial” (Harvey 2007, 381) que atraiga las inversiones en el contexto de la competitividad global característica de esta fase del capitalismo. Por lo tanto, el empresarialismo es la forma de gestión de las ciudades para la territorialización urbana del neoliberalismo en el contexto del giro producido a partir de los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Reino Unido. Con base en el modelo teórico de Harvey, Cuenya y Corral analizan cómo este modelo de administración urbana, que es dominante en Europa y Norteamérica desde la década de 1980, se traslada a los países latinoamericanos desde la década de 1990 (Cuenya y Corral, 2007).

Los Grandes Proyectos Urbanos (GPU) son la forma arquetípica en la que el empresarialismo se territorializa como “una herramienta de creación y captación de rentas y ganancias, cuyo montaje exige una articulación entre actuaciones inmobiliarias, actuaciones urbanísticas y desarrollo constructivo, a cargo del sector público y los agentes privados” (Cuenya y Corral 2007). Genera frecuentes conflictos para su implementación protagonizados por la población local (Portas 2003).

En el contexto de una tendencia global que lleva la explosión espacial de las ciudades hacia las áreas rurales del contorno, los GPU se convierten en expansores urbanos: “grandes infraestructuras, como son autopistas, aeropuertos, obras de captación de agua o bien para el desalojo de aguas servidas [...] que además de estimular la expansión en una determinada dirección, revalorizan los terrenos por donde pasan” (Delgado 2003, 22). La nueva expansión está conformada por aquellos territorios en los que la actividad dependiente de la ciudad se ha desplazado, con una composición cada vez más fragmentada (Delgado 2003, 13-16).

Frente a la multiplicación de las políticas empresarialistas alentadas por el capital, se encuentra una multitud de formas de resistencia basada en la apropiación territorial por parte de grupos subalternos de las áreas semiurbanas. Este artículo observa estas formas de apropiación desde los derechos territoriales entendidos como “las fronteras indígenas de la globalización” (Toledo 2005, 67). Pero también entendidos como “un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos” (Harvey 2013, 20). Se trata del derecho a la ciudad, formulado por Lefebvre precisamente como un derecho a la apropiación, diferente al derecho de propiedad, como una forma superior de los derechos: “derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar” (Lefebvre 1969, 159).

Esta dialéctica entre derechos a la apropiación para la afirmación de sujetos sociales y la generación de acumulación de capital tiene una enorme casuística en la producción de conflictos territoriales, que depende del grado de éxito en la implementación de las políticas empresarialistas y de la unificación del cuerpo social (Garay 2004, 311). Se trata de una dialéctica inherentemente contradictoria en la que no hay una separación total entre formas de ejercer las diversas territorialidades: la disputa y los procesos cons-

tantes de des-reterritorialización están repletos de una fuerte complejidad en las relaciones entre actores sociales y cómo se plasma esta disputa espacialmente.

Por ello, es fundamental el concepto de hegemonía gramsciano que tiene como consecuencia la aparente despolitización de las decisiones. Balsa considera que hay tres formas de abordar la hegemonía: la primera como alianza entre clases, la segunda organizada a partir “del reconocimiento de la dirección intelectual y moral de una clase dominante” y la tercera a partir de la difusión de un modo de vida que favorecería la aceptación de la dominación (Balsa 2006, 16). El empresarialismo urbano habría superado la fase del estado del bienestar en la que era necesaria la primera forma de hegemonía para construir una forma de gobierno en la que la élite económica sea designada para llevar a cabo las transformaciones urbanas, lo que Balsa consideraría “la hegemonía propiamente” (Balsa 2006, 18), la segunda forma apuntada por el autor. Como señala Portantiero, la operación ideológica fundamental es la universalización: que los intereses y valores de la clase dominante pasen a ser interiorizados por los otros grupos sociales (Portantiero 1987, 151). Las disputas entre clases tienden a desaparecer, la administración pública tiene base en la aplicación de unos principios técnicos. El empresarialismo urbano promueve una forma de hegemonía en la que los principales grupos empresariales pasan a formar parte del gobierno de la ciudad, haciendo que sus necesidades pasen a ser los principios rectores de la política.

Esta hegemonía se hace territorio no solo al establecer las políticas públicas, sino que además fija “lo que existe y lo que es posible, y su corolario, lo que no existe y lo que es imposible” (Balsa 2006, 25), haciendo que algunas formas de existir y de mirar otros sujetos queden anuladas, tanto hacia el pasado como hacia el futuro. Esta anulación hace que las demandas de estos sujetos marginados pasen por un proceso sucesivo de “negación, desvalorización y utopización en el sentido negativo de ser demandas irrealizables” (Therborn en Balsa 2006, 27), lo que conlleva al concepto gramsciano de “revolución pasiva”, que explica el proceso en el que los grupos dominantes aceptan determinadas demandas de los grupos subalternos reconfigurándolas para restar iniciativa política autónoma y asegurar su hegemonía. La revolución pasiva es un elemento fundamental de la hegemonía intelectual y moral, al “generar consenso sin dar poder político”, donde los grupos subalternos con menor capacidad pueden ser hegemonizados sin concesiones materiales, solo con concesiones simbólicas: la correlación de fuerzas entre los grupos dominantes y subalternos guiará la profundidad de la reconfiguración con la que se acepten demandas y su naturaleza material o simbólica (Balsa 2006, 28). Por ello, “la operación ideológica clave de la dominación hegemónica es negar la capacidad propia para transformar conscientemente la realidad social” (Balsa 2006, 29). La correlación de fuerzas, la intensidad de la apropiación territorial y el grado de construcción de propuestas territoriales frente a las políticas de urbanización de los espacios periurbanos harán que el conflicto se exprese en unas u otras coordenadas.

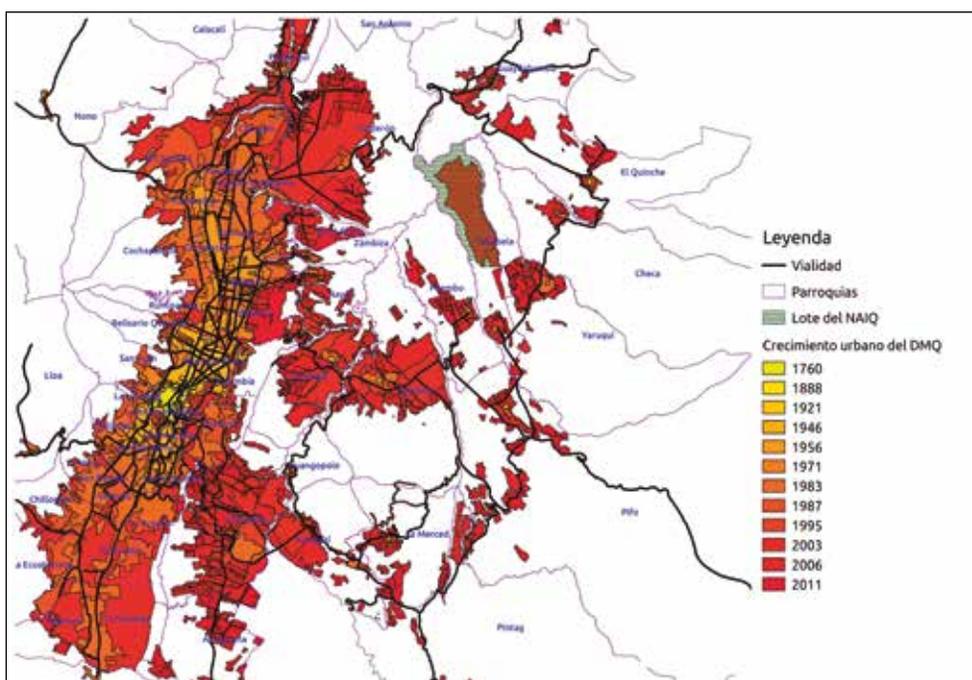
Las protestas o reclamos comunales, barriales o indígenas expresarían un grado de hegemonía menos perfecto en el que se han construido propuestas, escenarios posibles alternativos a los que propone el capital. La ausencia de conflictos prolongados y la plasmación de la expansión urbana indicará lo contrario, un perfeccionamiento de la hegemonía del capital. El caso del NAIQ permite explorar la mayor transformación espacial de Quito de los últimos años y los aportes y límites de la movilización social de sus comunidades aledañas en el ejercicio de los derechos territoriales.

Quito: periurbanización del Valle de Tumbaco y llegada del NAIQ en un contexto de contraposición de proyectos territoriales

La expansión de Quito se produce en distintas fases del siglo XX. Sin embargo, se desborda hacia los valles orientales desde la década de 1970, a partir del *boom* petrolero y las reformas agrarias que provocaron la migración del campo a la capital (Acosta 2006, 114). Es en la fase neoliberal de la década de 1990 y el primer lustro del siglo XXI, cuando se produjo la mayor urbanización del Valle de Tumbaco, tanto en número de habitantes como en extensión, y cada vez en una forma más fragmentada y en áreas más alejadas de la ciudad histórica, como muestra el siguiente mapa:

109

Mapa 1. Nuevas áreas de crecimiento espacial en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), distintos períodos desde 1760 hasta 2011

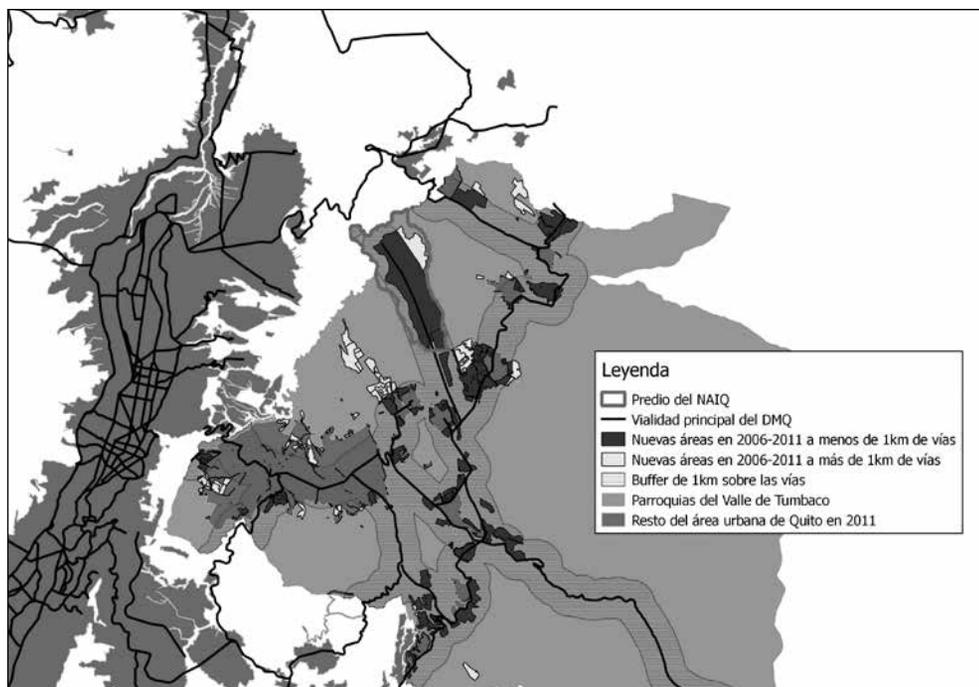


Elaboración propia con base en datos del Instituto de la Ciudad de Quito (2013, 40).

En la fase neoliberal se produjo una etapa de empresarialismo tal y como lo define Harvey (2007). Se dieron ordenanzas que regulaban los usos del suelo, que en muchos casos respondían a las demandas de los sectores empresariales inmobiliarios de la ciudad. Según Carrión y Erazo, la superación de la falta de suelo en los valles se consigue “mediante el inicio de un proceso de producción (habilitación) del suelo urbano a través de la concentración de la propiedad y de su fraccionamiento (caso de la expansión urbana)” (Carrión y Erazo 2012, 519).

Las vías han actuado en las últimas décadas como expansores urbanos, lo que puede apreciarse mediante herramientas estadístico-espaciales. El siguiente mapa muestra que en el 90,3% de la Administración Zonal de Tumbaco, los nuevos desarrollos urbanísticos (2006-2011) están en el radio de 1 km de la vialidad previamente existente, de color rojo. El color naranja corresponde a los nuevos desarrollos urbanísticos más lejos de 1 km de las vías que suponen el 9,7% del total.

Mapa 2. Nuevas urbanizaciones en el contorno de las vías del Valle de Tumbaco, período 2006-2011



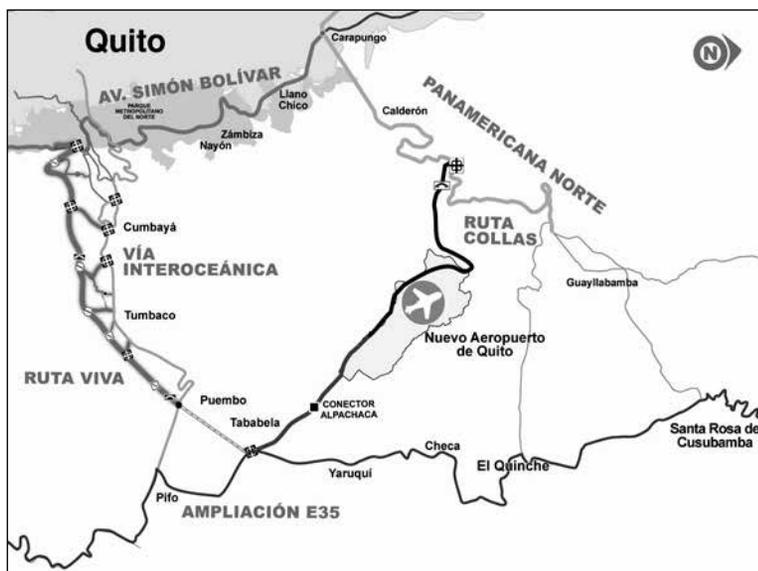
Elaboración propia con base en datos del Instituto de la Ciudad de Quito (2013, 40).¹

En este contexto de expansión, por su ubicación en un área alejada de la ciudad, la planificación del NAIQ promovería, además de la urbanización generada por el pro-

¹ Realizado a través de herramientas de geoprocésamiento: distancia de 1 km desde las vías e intersección de esta área con las zonas de nueva urbanización en 2006-2011.

pio aeropuerto, la construcción de nuevas vías de interconexión. Desde la designación de la ubicación del NAIQ a comienzos del siglo XXI, comenzaron a planificarse distintas alternativas viales de las cuales se consolidaron la Ruta Viva, la Ruta Collas, la ampliación de la E35 y el Conector Alpachaca, que dividió en dos el espacio de la parroquia de Tababela.

Gráfico 1. Vías definitivas de conexión de Quito con el NAIQ

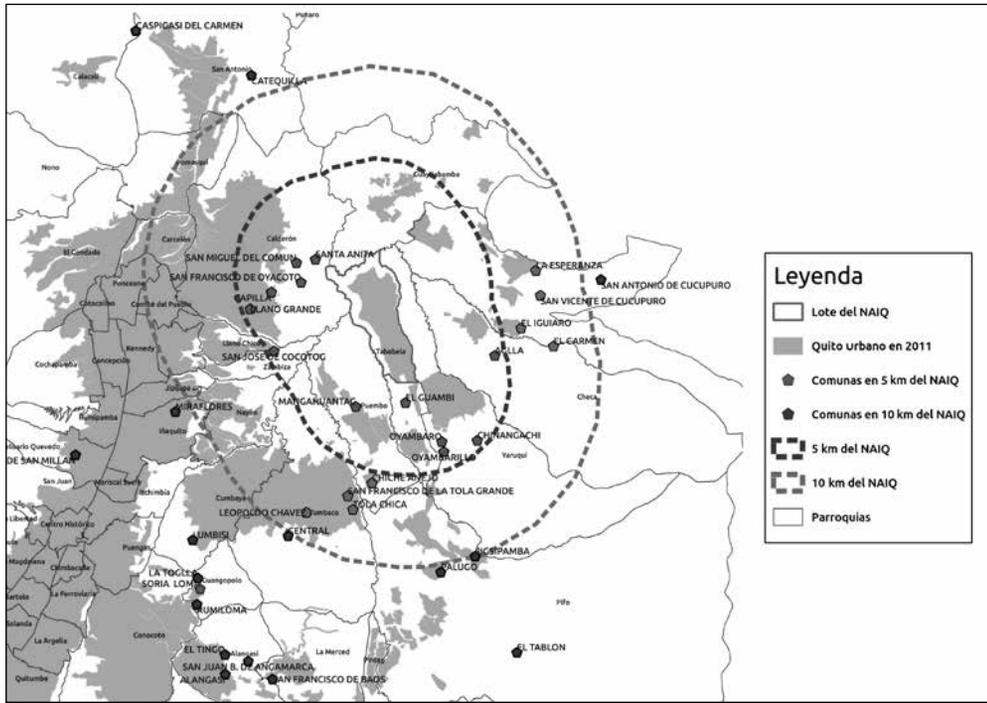


Fuente: Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP 2012).²

Ello supone una reterritorialización del espacio periurbano, pues una fuerte intervención pública modifica completamente la propiedad y los usos del espacio, y está encaminada a expandir la urbanización sobre áreas previamente rurales. Ello se produce en un espacio con un fuerte ejercicio de territorialidad de apropiación: donde se ubica el NAIQ es un área con una alta densidad de comunas indígenas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), 20 en un radio de 10 km. Por ello, la dialéctica de territorialidades se produce de forma intensa, con modelos territoriales antagónicos: las comunas caracterizadas por la organización colectiva del territorio y los usos predominantemente agrarios, frente a un modelo urbano en el que las actividades inmobiliarias especulativas se expanden a través de las nuevas vías de interconexión con la ciudad.

2 Sobre el proceso de la construcción de las vías ver: http://www.epmmop.gob.ec/epmmop/index.php?option=com_k2&view=item&id=460:ruta-collas-%E2%80%93nuevo-aeropuerto-tiene-un-21-de-avance&Itemid=22, acceso en julio de 2016.

Mapa 3. Ubicación de las comunas a 5 km y 10 km del NAIQ



Elaboración propia con base en datos del Instituto de la Ciudad de Quito (2013, 31).

A través de luchas y movilizaciones indígenas que han marcado la historia reciente del Ecuador, especialmente intensas durante el período 1990-2003 (Toledo 2005, 68), los derechos de las comunas se han plasmado constitucionalmente. Las comunas son formas territoriales de autogobierno a partir de la Ley de Comunas de 1937, en la que se reconoce su capacidad para elegir un cabildo, aunque con una autonomía limitada a los niveles de las administraciones del Estado. En la Constitución de 1998, el Ecuador se adscribe al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que recoge una amplia gama de derechos territoriales para los pueblos indígenas. Entre otros aspectos, se establece el respeto para la relación de los pueblos con sus territorios (art. 7), para los derechos de propiedad y posesión (art. 14) o el traslado solo con “su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa” (art. 16). Además, la propia Constitución de 1998 reconoció sus propiedades como imprescriptibles, inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la declaración del Estado de utilidad pública (art. 84.2), la conservación de sus recursos naturales renovables (art. 84.4) y a no ser desplazados (art. 84.8).

La Constitución de 2008 supone una considerable ampliación de estos derechos territoriales a través de su art. 57 en el que, además de los derechos anteriores, se declara el derecho a conservar y desarrollar las formas propias de convivencia y or-

ganización social (art. 57.9), la obtención gratuita de la posesión de los territorios ancestrales (art. 57.5) o la limitación de actividades militares (art. 57.20), además del propio reconocimiento de las comunas en su art. 60. Y de forma muy innovadora, se recoge explícitamente el derecho a la ciudad basado en su gestión democrática, como nuevo derecho territorial sobre las decisiones que afectan al espacio:

El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Constitución del Ecuador 2008, art. 31).

Si bien el área en el que se ubicó el NAIQ en el Valle de Tumbaco, en la parroquia de Tababela, fue designado en la década de 1970 durante las dictaduras militares, el proyecto arrancó en la década de 1990 con el inicio de expropiación para la construcción del Conector Alpachaca, así como con la constitución de las empresas que tendrían a cargo los aeropuertos de Quito y Guayaquil, sus vías de interconexión y su administración (Moncayo 2008, 10). Para el caso de Quito, ya bajo la Alcaldía de Paco Moncayo, se constituyó la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ) con el Decreto Ejecutivo 885, a través de una gestión público-privada netamente empresarialista (Bayón 2014, 84). En 2001, CORPAQ seleccionó las empresas concesionarias y se generaron los contratos de construcción, cesión, consentimiento, etc. Durante este período ya Ecuador había firmado el Convenio 169 de la OIT y había declarado en la Constitución el no desplazamiento y la conservación de los bienes naturales de las comunidades. Sin embargo, no hay ningún tipo de participación o consulta con las comunidades afectadas por el NAIQ en esta fase. De igual modo, se suceden las ordenanzas para la construcción de las vías o iniciar las obras de construcción.

Los distintos grupos de poder presionaban para la construcción del nuevo aeropuerto: especialmente significativo fue el apoyo de la Cámara de Comercio de Quito a través de la prensa (*El Comercio* 2006). La Cámara de Turismo considera el NAIQ como una de las peticiones históricas del sector para dinamizar los flujos internacionales (entrevista al sector empresarial 3). Por otro lado, el gremio de exportación florícola, representado por la Asociación de Productores y Exportadores de Flores (EXPOFLORES), consideraba el nuevo emplazamiento del NAIQ el lugar idóneo por las posibilidades que ofrece Tababela, especialmente por dos factores: la cercanía a los grandes centros de producción y la facilidad para la operación, ya que la altitud menor a 3 mil metros, que incrementaría notablemente la capacidad de carga de los aviones y reduciría los costes de operación (entrevista al sector empresarial 2). Los intereses más evidentes fueron protagonizados por el sector inmobiliario, representado por la Cámara de la Construcción, que ha apostado de forma sucesiva por la expansión de la ciudad a los valles orientales, obteniendo espectaculares plusvalías

por la especulación relativa al suelo y la construcción de nuevas urbanizaciones en todo el área (Bayón 2014, 108-110). Estos sectores manifiestan su agrado y una buena interlocución con las distintas administraciones municipales. Por último, las empresas concesionarias del aeropuerto han obtenido las ganancias por la propia operación del NAIQ una vez el mismo ha entrado en funcionamiento (entrevista al sector empresarial 1).

El modelo que se implementa a partir del NAIQ es el de expansión del modelo urbano de captación de plusvalías a través de un GPU y sus vías de interconexión. Un verdadero proceso de reterritorialización del capital que ve plasmado en un nuevo aeropuerto las necesidades y aspiraciones de distintos grupos de poder.

Por otra parte, las territorialidades campesinas del periurbano fueron desplazadas por el nuevo modelo espacial. Hubo una ruptura explícita de la viabilidad del modelo económico agrario durante la construcción del NAIQ, cuando el polvo de la remoción de tierras provocó la pérdida de tres cosechas consecutivas de frutilla, lo que llevó al endeudamiento y a la ruina a numerosas familias, al igual que sucedió con fincas avícolas situadas en Tababela (entrevistas a habitante de Tababela 2 y sector empresarial 2, 2014). Lejos de darse compensaciones por estas pérdidas por parte de la Municipalidad o las empresas (entrevista a habitante de Tababela 3, 2014), se decretó la subida de impuestos prediales y la consideración de obras de compensación respecto a los servicios básicos que se implementaban por imperativo del NAIQ. Estos factores influyeron en la pérdida de rentabilidad del sector primario (entrevista a habitante de Tababela 3, 2014), lo que desembocó en la migración de familias dedicadas a la agricultura o la ganadería (entrevista a personal municipal 4, 2014).

Por ello, la des-reterritorialización es muy marcada, la territorialidad de los principales gremios empresariales de la ciudad previamente descritos (turístico, florícola y constructor) determina el espacio y se jerarquiza como dominante. Como declara uno de los funcionarios municipales entrevistados, “hay sectores marginales que se verán beneficiados por la inercia del proyecto por el incremento del suelo a pequeños propietarios pero que tendrán que cambiar el tipo de actividades ya que serían agricultores y tendrán que pasar a ser bodegueros o comerciantes” (entrevista a personal municipal 7, 2014).

Si esta reterritorialización de unos espacios bajo la lógica del capital se ha dado en un contexto de fuerte declaración de derechos territoriales y a la vez de des-territorialización relativa, ¿en qué grado se dio un proceso de apropiación territorial por parte de comunas y barrios, y qué papel tuvieron las movilizaciones de las comunidades afectadas en este proceso?

Las formas de apropiación territorial limitadas por la inevitabilidad del cambio

El NAIQ como proyecto tuvo tal grado de hegemonía que nunca fue cuestionado como tal por las poblaciones aledañas. Era indiscutible que se llevaría a cabo y además prometía grandes beneficios. Es casi unánime en las entrevistas realizadas que, pese al aumento de contaminación, se generaría un gran beneficio económico, la población podría ser empresaria y tener sus propios negocios de servicios o tener empleos bien remunerados en la construcción y funcionamiento del NAIQ. Ello fue fuertemente potenciado por la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de la empresa concesionaria Quiport, a través de programas de emprendimiento, a los que también se sumó la propia Municipalidad mediante proyectos con varias ONG.

Pero también el NAIQ implicaba la posibilidad de obtener demandas históricas respecto a los servicios básicos de agua, alcantarillado y vías. Todo ello hace que lejos de darse inicialmente movilizaciones en contra de la construcción del aeropuerto, hubiera una fuerte expectativa, lo cual genera un escenario de hegemonía casi perfecto. En la primera parte de la puesta en marcha del NAIQ en Tababela, la forma de gestión paradigmática neoliberal de la RSC de Quiport cumple con el papel de información a la población y gestión de sus propuestas de emprendimiento (entrevista al sector empresarial 1). Las administraciones públicas no hacen efectivo ningún mecanismo para salvaguardar o llevar a cabo los derechos territoriales de las comunas periurbanas. La fase de inicios de la construcción incluyó numerosos talleres con miembros de las comunidades, en los que Quiport receptaba las demandas y se hacían visitas al área de ubicación del NAIQ y del centro de convenciones, incluso prometiendo viajes de avión de compensación (entrevistas a habitantes de Tababela 1 y 6, 2014).

Quiport, como consorcio de capital canadiense con fuertes intereses en una paz social que permitiese llevar a cabo el NAIQ y asegurar la inversión, toma el protagonismo del relacionamiento comunitario. Fue Quiport la única entidad que elaboró un Plan de Consulta Pública, que como anécdota significativa, está disponible únicamente en inglés. El esquema de esta participación es con base en dádivas de una empresa privada: Quiport podía decidir unilateralmente qué sucedía con las inversiones teniendo en cuenta únicamente sus fines como empresa y no los derechos de la población. Retomando las categorías de Balsa (2006), la administración del bien común llegaba a Tababela en forma de aeropuerto, el grado de hegemonía era perfecto.

La ruptura de este idilio se produjo con la expropiación de los predios para la construcción del conector Alpachaca y el inicio de las obras en el área del NAIQ protagonizado por el consorcio constructor AECON-Andrade Gutiérrez. La premura y la ausencia de un proceso organizativo hicieron que las personas propietarias del suelo expropiadas articularan sus demandas en torno al párroco de Tababela, con-

formando un grupo de vigilancia para el acompañamiento del proceso. Ello generó unas primeras reuniones cuando las obras ya estaban iniciadas, que consistieron en informar sobre el proyecto, pero no hubo proceso de negociación o consulta sobre el trazado, únicamente sobre el valor a entregar a los propietarios (entrevista a habitante de Tababela 1, 2014).

Fruto de este primer proceso organizativo se constituyó la Corporación de Desarrollo de la Zona Aeroportuaria (CORDEZA) junto con moradores de Puenbo y Yaruquí. Este ente organizativo logró abrir procesos de diálogo a otros niveles, como la demanda de las parroquias de tener agua potable o alcantarillado. Solicitaba “obras de desarrollo comunitario, entre las que se encuentran un colegio técnico en Puenbo, un policlínico y la creación de un parque tecnológico en Pifo” (*Diario Hoy* 2004). En sus propuestas mantenían un tono de cordialidad: “aseguran que su lema es no protestas sino propuestas” (*Quito Noticias* 2006), lo que es una clara muestra de la posición de la población respecto a la hegemonía con la que contaba el proyecto.

Sin embargo, la fase de las obras supone un fuerte cambio en la paz social generada porque se comienzan a hacer perceptibles las contradicciones entre las expectativas y las consecuencias económicas, sociales, ambientales y espaciales que la territorialidad del capital comporta en el periurbano. La escasa contratación laboral, los impactos del polvo o la ausencia de información fueron algunos de los elementos que mayor malestar generan en esta fase, aunque no destruyen la totalidad de las expectativas de mejora. Por ello, en términos de Balsa (2006), aunque continuaba fijado lo que existía y era posible, en el NAIQ comenzaron a aparecer demandas de cambio dentro del escenario establecido que cuestionaban la territorialidad del capital: empezaban a emerger otras miradas.

En este momento comenzaron a generarse protestas de diversa índole. Los conflictos durante 2007 se centraron en la comuna indígena de Oyambarillo, que amenazó con paralizar las obras si no se cumplían las promesas respecto al pavimentado de vías y alcantarillado (grupo focal 1 de la comuna de Oyambarillo, 2014). Desde 2008, los problemas de polvo vinculados con la construcción generaron una fuerte pérdida de calidad de vida en toda el área de influencia. Comenzaron a formularse demandas judiciales por las pérdidas económicas (entrevista a habitante de Tababela 6, 2014). El polvo también ocasionaba enfermedades entre la población, lo cual, sumado al incumplimiento de las obras de compensación prometidas y la ausencia de servicios básicos de salud generaba un clima de descontento entre los habitantes de Tababela (entrevista a habitante de Tababela 3, 2014).

La inundación de polvo llevó a las protestas vecinales de distintas comunidades de la parroquia de Tababela, aunque de forma aislada y no simultánea en el tiempo. Por un lado, en la cabecera parroquial hubo marchas para que se construyera el actual puente peatonal que une las viviendas y la escuela (entrevista a habitante de Tababela 4, 2014). También vinculado con la fragmentación espacial, en el barrio de Santa

Rosa el motivo de paro fue la inexistencia de acceso vial directo desde el conector de Alpachaca a la comunidad. Y por otro lado, en la comuna de El Guambi se convocó un paro en el conector Alpachaca, lo que llevó a detener las obras en el aeropuerto. La movilización de El Guambi reunió los malestares de sus vecinos respecto al polvo y la ausencia de obras de compensación, destacando las pérdidas económicas por la destrucción de los sembríos, fue así la protesta con unas reivindicaciones más nítidas: el paro de El Guambi llegó a paralizar las obras, sin embargo, únicamente duraron un solo día (entrevista a habitante de Tababela 2, 2014).

En términos de apropiación territorial, los logros de estas movilizaciones fueron muy escasos. En este contexto de incipiente protesta y organización, el papel de la gestión empresarialista en la administración local fue clave a la hora de reforzar la hegemonía de la reterritorialización del capital. Durante la fase del gobierno local de Paco Moncayo, la lejanía de la Municipalidad en el proceso de información a la población contrasta con el papel del alcalde en el momento que comienzan las protestas en 2007. La Municipalidad asumió la tarea de solucionar las protestas comunales mediante la presencia y promesas de Paco Moncayo en la parroquia de Tababela (entrevista a habitante de Tababela 4, 2014). El establecimiento de un nuevo puente sobre el conector Alpachaca hizo que se detuvieran las marchas en la cabecera parroquial de Tababela, así como la promesa de infraestructuras aplazó los malestares en la comuna de Oyambarillo. Lo cual generó una apropiación territorial aunque fuera en un ámbito extremadamente microespacial: llegaron puentes y puntuales servicios básicos.

Con la llegada de Augusto Barrera a la Alcaldía en 2009 no solo se produjo un cambio en la gestión municipal, sino también del marco institucional por haber sido aprobada la Constitución de 2008, con nuevos derechos territoriales. Es precisamente en 2009 cuando El Guambi decide movilizarse para que sean al menos paliadas las consecuencias de la construcción del NAIQ. Ante los conflictos generados con las comunidades de Tababela y otras parroquias aledañas al NAIQ, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), gobernada por Barrera, prometió la ejecución de las obras e infraestructuras vinculadas con servicios básicos: se puso en marcha un modelo de compensación con obra pública para evitar los conflictos que pudiesen poner en juego el proyecto del NAIQ (entrevista a personal municipal 1, 2014).

Desde la Municipalidad se explica en términos de urgencia: “En la locura del aeropuerto no hubo un proceso participativo, sino una resolución de conflictos para que pudiera darse el aeropuerto” (entrevista a personal municipal 4, 2014). Ello fue aplicado en la protesta de El Guambi y logró terminar con la paralización de un día de las obras en el NAIQ: la promesa de compensación de las cosechas perdidas y la llegada de servicios básicos como agua, alcantarillado y vías hizo que la protesta se disolviera (entrevista a habitante de Tababela 4, 2014).

El hecho de que las protestas en El Guambi no llegaran hasta 2009, cuando los problemas relacionados con la construcción del NAIQ habían comenzado años atrás,

explica de buena manera la complejidad del proceso de movilización en entornos periurbanos con una baja organización social. El paso por los distintos estados de “negación, desvalorización y utopización” descritos por Therborn (en Balsa 2006, 27) hicieron interiorizar a la población periurbana que las demandas que tenían eran irrealizables. Y por ello el ejercicio de derechos territoriales constitucionales o el desarrollo de una movilización sostenida se consideraron inútiles (entrevista a habitante de Tababela 4, 2014); la negación de la capacidad de cambio estaba muy asentada entre la población aledaña al NAIQ. La relativa pérdida de hegemonía causada por las contradicciones inherentes a la fase de construcción se vio rápidamente corregida y la gestión empresarialista tuvo un gran protagonismo en ello.

En la gestión del alcalde Barrera se enfatizó el “enfoque de derechos” respecto a la necesidad de hacer llegar los servicios básicos a todas las poblaciones del DMQ. Sin embargo, para el caso de Tababela, los derechos al agua o a la comunicación vial llegaron como contrapartida del asentamiento de la territorialidad del capital, en ausencia del ejercicio de otros derechos básicos reconocidos constitucionalmente: los derechos territoriales. Para la población local, no hubo procesos de toma de decisiones mediante consulta ni la posibilidad de construir el nuevo espacio urbano de acuerdo con los deseos de la población de las comunidades: el derecho a la ciudad no tuvo forma alguna de implementación.

De manera que los grupos dominantes de la ciudad aceptaron determinadas demandas en la medida en que ello llevara a la construcción del NAIQ y, por tanto, aplacara la iniciativa política que habían mostrado las comunidades mediante la protesta, aunque fuera limitada. Lo que podría entenderse como una “revolución pasiva” en el ámbito microterritorial. Después de todo, como reconoce la población de Tababela, esos servicios básicos habrían llegado en todo caso, como han llegado al resto de parroquias del DMQ que no están afectadas por el NAIQ (entrevista a habitante de Tababela 6, 2014).

Conclusiones: el derecho a la ciudad como herramienta de apropiación territorial

El NAIQ comenzó su funcionamiento en febrero de 2013 y el estado de resignación en comunidades como Santa Rosa o El Guambi es patente. Mientras que el nuevo aeropuerto está en funcionamiento, el anhelado desarrollo ha pasado ante sus ojos. La correlación de fuerzas en este caso ha sido tremendamente desfavorable para las territorialidades de las formas de vida mayoritariamente campesinas, a la vez que el plan espacial del NAIQ ha sido plasmado de forma efectiva; la reterritorialización de los grandes capitales de Quito es una realidad. La hegemonía intelectual y moral de los grupos dominantes de la ciudad sitúa a la expansión urbana como un modelo

territorial urbano inevitable y deseable al mismo tiempo. Los intereses de las élites económicas pasan a formar parte de la agenda empresarialista de la MDMQ. En la construcción del NAIQ hay una fuerte reterritorialización de formas espaciales del capital, limitando las territorialidades subalternas que han permanecido hasta el siglo XXI con formas de organización social propias en estas áreas.

El grado en el que las comunidades aledañas al NAIQ han llevado a cabo su apropiación territorial, entendida como el espacio hecho cosa propia y como medio de afirmación de los sujetos políticos (Porto-Gonçalves 2009, 127) ha sido muy bajo. Pero en las dimensiones en las que se ha dado esa mínima apropiación ha sido a través de protestas de diversa índole. Es decir, si bien las movilizaciones han estado muy limitadas por la forma en la que se ha producido la hegemonía, han sido el único procedimiento de las comunidades para apropiarse mínimamente del proyecto del NAIQ. La declaración de derechos territoriales constitucionalmente no se ha traducido en una política pública que haya materializado o salvaguardado estos derechos.

El empresarialismo urbano ha sido fundamental para garantizar la reterritorialización del capital con un grado de hegemonía máximo: en las primeras fases permitiendo implementar a las empresas sus estrategias corporativas, en las fases de mayor conflicto acudiendo al rescate del proyecto del NAIQ, siempre en detrimento de los derechos territoriales. Esta hegemonía solo se agrietó en momentos puntuales en los que la propuesta territorial de los grupos de poder dejaba de ser la más deseable, y ello llevaba a la organización de la población para plantear que las administraciones públicas actuaran de otro modo. Todo lo cual pone de manifiesto que los derechos territoriales solo se hacen efectivos a través de mecanismos de apropiación territorial directa, mediante las movilizaciones y la organización de los grupos hegemonizados.

Asimismo este proceso muestra la debilidad de la declaración de derechos constitucionales. Pese a la novedosa declaración del derecho a la ciudad en la Constitución del Ecuador en 2008, no ha habido una implementación de una gestión democrática en la mayor modificación territorial de la última década, no se dieron formas de consulta a las comunas indígenas y los principios de función social y ambiental de la propiedad no han tenido aplicación alguna en la construcción del NAIQ.

El derecho a la ciudad como derecho de apropiación territorial por parte de los habitantes ha tenido en la MDMQ su máximo detractor. La apisonadora territorial hegemónica de la expansión de la ciudad gobernada por el empresarialismo urbano y basada en la captación de plusvalías y los GPU no es compatible con los derechos territoriales. Las poblaciones periurbanas ven llegar las formas espaciales urbanas como un futuro inevitable. Por ello, la disputa frente al modelo urbano del capital, la construcción de propuestas desde el derecho a la ciudad, también debe contemplar un “derecho a la no ciudad” que cuestione la inevitabilidad de esta apisonadora territorial.

Bibliografía

- Acosta, Alberto. 2006. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Balsa, Javier. 2006. "Tres lógicas de construcción de la hegemonía". *Revista Theomai* 14. Argentina.
- Barreda, Andrés. 1995. "El espacio geográfico como fuerza productiva estratégica en *El capital* de Marx". En *La internacionalización del capital y sus fronteras tecnológicas*, compilado por Ana Esther Cedeña. México: Ediciones El Cabatillo.
- Bayón, Manuel. 2014. "Hegemonía y dialéctica de territorialidades: las políticas públicas vinculadas al NAIQ como garantes del capital frente al derecho a la ciudad". Tesis para Maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador.
- Benz, Arthur. 2010. *El Estado moderno. Fundamentos de su análisis politológico*. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carrión, Fernando y Jaime Erazo. 2012. "La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias". *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 41 (3): 503-522. Institut Français d'Études Andines.
- Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial (RO) 1 del 11 de agosto de 1998.
- Constitución de la República del Ecuador. RO 449 del 20 de octubre de 2008.
- Cuenya, Beatriz y Manuela Corral. 2007. "Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires". Acceso el 19 de junio.
http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S025071612011000200002&script=sci_arttext
- Delgado, Javier. 2003. "La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad-región". *Sociológica* 51.
- Diario Hoy*. 2004. "Negocian predios de ingreso a aeropuerto", 6 de febrero.
- Ecuador Inmediato*. 2012. "Presupuesto de Quito para el 2013 asciende a \$ 1500 millones, dice Vicealcaldesa", 21 de diciembre. Acceso el 15 de febrero de 2016.
http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=187878&umt=presupuesto_quito_para_2013_asciende_a_1_500_millones_dice_vicealcaldesa_audio
- El Comercio*. 2006. "El debate por el aeropuerto continúa". Sección Quito, 18 de junio.
- Foucault, Michel. 1979. *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- Garay, Alfredo. 2004. "Revisión crítica de los planes estratégicos desarrollados en Argentina durante la década de los noventa". En *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, coordinado por Alicia Ziccardi, 297-316. México: IISUNAM / COMECOS / INDESOL.

- Haesbaert, Rogério da. 2007. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Harvey, David. 2013. *Ciudades rebeldes*. Madrid: Akal.
- _____. 2007. “De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío”. En *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*, 366-390. Madrid: Akal.
- Instituto de la Ciudad. 2013. “El DMQ y sus comunas ancestrales”. *Boletín Conociendo Quito* 3. Acceso el 15 de octubre de 2015.
<http://www.institutodelaciudad.com.ec/red-de-conocimientos/boletines/18-boletín-conociendo-quito-n-3.html>
- Lacoste, Yves. 1990. *La geografía: un arma para la guerra*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Lefebvre, Henri. 1969. *El derecho a la ciudad*. Madrid: Ediciones Península.
- Moncayo, Paco. 2008. *El nuevo aeropuerto de Quito, documentos para la historia*. Quito: Alcaldía Metropolitana.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1989. *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Ginebra.
- Portantiero, Juan Carlos. 1987. *Los usos de Gramsci*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Portas, Nuno. 2003. “El surgimiento del proyecto urbano”. Acceso el 6 de mayo de 2013.
<http://upcommons.upc.edu/revistes/handle/2099/555>
- Porto-Gonçalves, Carlos Walter. 2009. “De saberes y de territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latinoamericana”. *Revista Polis*. Venezuela: Universidad Bolivariana.
- Quito Noticias*. 2006. “Pobladores de la zona del nuevo aeropuerto piden preocupación por el tema social”, 13 de julio. Acceso el 15 de febrero de 2016.
http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=37439&umt=pobladores_zona_del_nuevo_aeropuerto_piden_preocupacion_por_tema_social
- Reuters*. 2013. “Ecuador abre nuevo aeropuerto tras inversión de 630 mln dlr”, 19 de febrero. Acceso el 15 de febrero de 2016.
<http://economia.terra.com/ecuador-abre-nuevo-aeropuerto-tras-inversion-de-630-mln-dlr,9b082d94dcb72410VgnCLD200000bbcecb0aRCRD.html>
- Sassen, Saskia. 2010. *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid: Katz.
- Toledo, Víctor. 2005. “Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004”. *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO.

Entrevistas

Entrevista a miembro de sector empresarial 1, concesionaria de aeropuerto. Quito, mayo de 2014.

-
- Entrevista a miembro de sector empresarial 2, cámara florícola. Quito, abril de 2014.
- Entrevista a miembro de sector empresarial 3, cámara turística. Quito, marzo de 2014.
- Entrevistas a habitante de Tababela 1, líder barrial de Santa Rosa. Quito, abril de 2014.
- Entrevistas a habitante de Tababela 2, lideresa comunal de El Guambi. Quito, abril de 2014.
- Entrevistas a habitante de Tababela 4, líder comunal de Oyambarillo. Quito, abril de 2014.
- Entrevistas a habitante de Tababela 5, líder barrial de Tababela. Quito, abril de 2014.
- Entrevistas a habitante de Tababela 6, habitante del núcleo de Tababela. Quito, abril de 2014.
- Entrevista a personal municipal 1, cargo de dirección en Municipio. Quito, julio de 2014.
- Entrevista a personal municipal 4, responsable territorial de la Administración Zonal de Tumbaco. Quito, junio de 2014.
- Entrevista a personal municipal 7, responsable del Instituto de la Ciudad. Quito, abril de 2014.
- Grupo focal 1, comuna de Oyambarillo. Quito, marzo de 2014.

Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento en el periurbano de Quito

Growth, Segregation and Displacement Mechanisms in the Peri-urban of Quito

Crescimento, segregação e mecanismos de remoção no periurbano de Quito

Gustavo Durán
Marc Martí
Juan Mérida

Fecha de recepción: marzo de 2016
Fecha de aceptación: julio de 2016

dossier

Resumen

Este artículo busca una aproximación cualitativa a la periferia urbana de Quito con el propósito de indagar, en el contexto del proceso expansivo de la ciudad, los posibles efectos de la acción inmobiliaria en las transformaciones socioespaciales de los habitantes tradicionales de aquellas zonas donde se intensificó el proceso urbanizador. A través del método etnográfico, se utilizaron técnicas de contextualización de las muestras, procesos de observación pasiva y entrevistas a actores clave. A partir de la identificación de las transformaciones en el paisaje urbano y la caracterización de los procesos y actores más relevantes en el marco de esas transformaciones, se logró construir evidencia empírica sobre procesos de desplazamiento y generación de conflictos como fruto del desarrollo urbano en la periferia en Quito.

Descriptor: políticas urbanas; periurbanización; gentrificación; segregación; desplazamiento; Quito.

Abstract

This paper seeks a qualitative approach to the urban periphery of Quito with the purpose of investigating, in the context of the expansion process of the city, the possible effects of real-estate actions in the socio-spatial transformations of the traditional inhabitants of those areas where the urbanizing process intensified. Through the ethnographic method, sample contextualization techniques, passive observation processes and key actor interviews were used. From identifying the transformations in the urban land-

Gustavo Durán. Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor investigador de FLACSO Ecuador.

✉ gduaran@flacso.edu.ec

Marc Martí. Doctor en Políticas Públicas y Transformación Social por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Profesor investigador de FLACSO Ecuador.

✉ mmarti@flacso.edu.ec

Juan Mérida. Magíster en Sociología por FLACSO Ecuador, donde se desempeña como asistente de investigación.

✉ juan_b990@hotmail.com

scapes and the characterization of the most relevant processes and actors within these transformations, it was possible to build empirical evidence on displacement processes and generation of conflicts as a result of urban development in the periphery in Quito.

Keywords: urban policies; peri-urbanization; gentrification; segregation; displacement; Quito.

Resume

Este artigo procura uma aproximação qualitativa à periferia urbana de Quito com o propósito de indagar, no contexto do processo expansivo da cidade, os possíveis efeitos da ação imobiliária nas transformações sócio espaciais dos habitantes tradicionais daquelas zonas aonde o processo urbanizador foi intensificado. Através do método etnográfico, foram utilizadas técnicas de contextualização das mostras, processos de observação passiva e entrevistas a atores-chave. A partir da identificação das transformações na paisagem urbana e a caracterização dos processos e atores mais relevantes no marco dessas transformações, foi possível construir evidencia empírica sobre processos de remoção e geração de conflitos como fruto do desenvolvimento urbano na periferia de Quito.

Descritores: políticas urbanas; periurbanização; gentrificação; segregação; remoção; Quito.

Los estudios de gentrificación se han concentrado en los procesos de reestructuración social y desplazamiento en los centros y áreas de influencia de las ciudades, sin embargo, en casos como Quito, han sido las zonas periurbanas donde se ha llevado una mayor transformación socioespacial. Por ello, el siguiente estudio pretende incorporar el concepto gentrificación al debate de las periferias urbanas con el objetivo de ampliar un campo poco explorado a nivel teórico y empírico. Para esto, nos centraremos en dos casos específicos del nororiente periurbano de Quito.

De acuerdo con diferentes autores que se han dedicado a investigar las posibles causas de gentrificación en las ciudades latinoamericanas, la proliferación de políticas públicas generadoras (explícita o implícitamente) de procesos de desplazamiento de las clases populares se ha mantenido a pesar del cambio político o el supuesto “giro a la izquierda” de los gobiernos locales en América Latina (Carrión y Ponce 2015). Es más, bajo un renovado esquema discursivo, muchos de los procesos de fragmentación y segregación que fueron observados y analizados en décadas anteriores se han profundizado (Janoschka e Hidalgo 2014; Jirón y Mansilla 2014; Valenzuela 2013; Ciccolella 2012; De Mattos 2010). No obstante, cabe señalar que la articulación de las variadas políticas y geografías de desplazamiento varía considerablemente de país a país, de ciudad a ciudad y dentro de una misma ciudad a lo largo del tiempo.

Las ciudades –y sus constantes metamorfosis–¹ siempre atendieron a la lógica de los distintos patrones de acumulación del capital: industrial-desarrollista o liberal-informacionista (De Mattos 2010). Las desigualdades geográficas inherentes a la producción capitalista del espacio generan escenarios clave de segregación socioespacial que son intensificados en los períodos de urbanización acelerada y luego

1 Parfraseando el término acuñado por Carlos de Mattos 2010.

agravados en las décadas recientes de globalización neoliberal. Independiente de la ideología y/o política urbana por detrás, el desarrollo urbano desigual ha pasado ileso por el tiempo y la historia.

En el caso de Quito, es durante las tres décadas de políticas urbanas neoliberales que el fenómeno de la segregación urbana ha alcanzado su apogeo. Durante este período, la gestión urbana sufrió importantes modificaciones: la planificación normativa y el rol intervencionista del Estado cedieron espacio a formas de acción emprendedoras y “empresarialistas” en las décadas de 1970 y 1980, llevando lo que Harvey llama “empresarialismo urbano” al centro de la política urbana (Harvey 1989). El urbanismo dominante –siempre elitista y excluyente– encontró acogida en un sistema jurídico legal desconectado de la ciudad real, que contribuyó a la producción y expansión de territorios de exclusión, sea por la falta de regulación del suelo o por la aprobación de leyes elitistas que limitaron el acceso al suelo formal y a la vivienda a los sectores insolventes (Fernandes y Maldonado 2010, 11).

Bajo esta lógica, asistimos a la producción de nuevos espacios diferenciados (Scheingart 2007) a partir de tendencias paralelas y simultáneas –a veces conflictivas– de gentrificación y difusión urbana, ambas, parte de la dimensión territorial de la reestructuración del capital. La ciudad se convierte en un territorio difuso en el que, a los procesos de suburbanización popular, se superponen otros protagonizados por sectores más abastecidos –a partir de las nuevas urbanizaciones cerradas– (Guevara 2015), generando una trama de nuevas centralidades. Para Carlos de Mattos, la nueva forma urbana presenta, entre otras características, una tendencia hacia a la periurbanización y la policentralización, llevándonos finalmente a la metropolización de las ciudades latinoamericanas, donde todo es “difuso, desigual y fragmentado” (De Mattos 2010).

Este artículo busca una aproximación cualitativa del periurbano del nororiente de Quito con el propósito de indagar, en el contexto del proceso expansivo de la ciudad, los posibles efectos de la acción inmobiliaria y municipal en las transformaciones socioespaciales de las zonas ocupadas por los habitantes tradicionales, donde se intensificó el proceso urbanizador. A través de una triangulación metodológica (información documental, observación y entrevistas semiestructuradas), se abordarán los siguientes objetivos específicos: 1) Contextualizar el periurbano de Quito en el conjunto del crecimiento urbano metropolitano; 2) identificar las transformaciones en el paisaje urbano; 3) caracterizar los procesos y actores más relevantes en el marco de esas transformaciones; 4) explorar hechos claros de sustitución, desplazamiento y generación de conflictos como fruto del desarrollo de la periferia en la ciudad de Quito; y 5) a partir de la comparación entre los dos casos, señalar los efectos aceleradores o debilitadores de estos procesos de desplazamiento. Finalmente se pondrá en diálogo los resultados anteriores con la teoría sobre gentrificación rural o periférica desarrollada.

Los casos elegidos en el nororiente periurbano de Quito son las parroquias rurales² de Cumbayá y Calderón. La primera de ellas se caracteriza por ser un enclave de desarrollo habitacional para sectores de alta renta y la segunda es una periferia popular, de origen informal, que en los últimos años ha sido objeto de interés tanto del sector público como privado, para nuevos desarrollos.

Aproximaciones teóricas

La gentrificación puede entenderse como “la transformación de un área de clase trabajadora de la ciudad en una zona de clase media, para su uso residencial o comercial. Tiene lugar en áreas urbanas en las que una desinversión previa en infraestructura ha generado vecindarios cuya renovación puede resultar muy lucrativa” (Sequera 2015, 2). Si bien esta definición caracteriza el modelo de ciudad anglosajona, sirve también para exponer la gestión de políticas públicas que tienen como finalidad crear un modelo de ciudad neoliberal. La gentrificación es más que un proceso de transformación urbana, en la actualidad se ha convertido en un problema político clave en el desarrollo de las metrópolis contemporáneas, ligado además con otras problemáticas y procesos como la globalización, el avance de las políticas neoliberales, la exclusión socioeconómica, la privatización y comercialización del suelo y las relaciones socio-estatales.

Desde la construcción teórica anglosajona, se identifican dos enfoques analíticos de las causas de la gentrificación: un enfoque culturalista basado en la demanda e intereses de una nueva clase media denominada clase creativa o *White Collar*, el cual expone cómo el cambio y especialización del trabajo, el desarrollo de alta tecnología y el avance en las tecnologías de la información y comunicación (TIC) ha derivado en la atracción de estas clases creativas hacia la vida urbana y las ventajas de localización que ofrecen las centralidades (Ley 2010). Y un enfoque economicista basado en la diferencia de renta o *Rent Gap*, en el cual la gentrificación depende de ciclos previos de devaluación o desinversión del suelo que garanticen la rentabilidad de la (re)inversión posterior (Smith 2012) (López-Morales 2013). Sin embargo, al igual que muchos discursos dicotómicos, en la actualidad estos dos enfoques comienzan a entremezclarse y complementarse, los dos enfoques “son cada vez más difícilmente extrapolables. La oferta y la demanda, lo económico y cultural, la estructura y la agencia” (Sequera 2015, 3) explicando el mismo fenómeno.

2 Las parroquias rurales tienen una connotación colonial y eran centros eclesiásticos que servían para ejercer un control hacia las comunidades como forma de desarrollar su empresa de dominación cultural. En su sentido republicano, se constituyen como entes de administración territorial subordinadas al Municipio en el año 1966, hasta que en el año 2000 se constituyeron como gobierno propio manejando directamente una cantidad de presupuesto transferido por el Estado y destinado principalmente a cubrir las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Al formar parte del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), las competencias a nivel de regulación de uso de suelo siguen correspondiendo al Concejo Municipal de Quito.

La producción de la teoría urbana latinoamericana se basa en las grandes metrópolis como la Ciudad de México, São Paulo, Río de Janeiro, Santiago de Chile, Buenos Aires o Bogotá (Cumings 2015; Herzer et al. 2015; Betancur 2014; Olivera y Delgadillo 2014; López-Morales 2011; Janoschka y Sequera 2014). De acuerdo con este último, las particularidades de las ciudades latinoamericanas frente a Europa se basan en dos elementos. En primer lugar, la construcción en torno a la informalidad debido a la falta de planes urbanos, lo que ha generado una mayor polarización social. En segundo lugar, la reducida importancia de la clase obrera tradicional en la consolidación de las grandes ciudades. Sin embargo, es necesario entender las particularidades concretas que, en el caso de Quito, no han sido suficientemente estudiadas.

Alejándonos del centro: otras geografías de gentrificación

Para el caso concreto de esta investigación, desde la perspectiva teórica, se partirá del aporte de Lees et al. (2008, 136), quienes exponen las transformaciones sufridas tanto en la conceptualización de la gentrificación como en sus manifestaciones en las diferentes ciudades estudiadas. Asimismo plantean la posibilidad de teorizar la gentrificación en el periurbano con apoyo en los modelos de análisis de la gentrificación urbana en general, enfatizando en tres elementos que sientan las bases para este enfoque: 1) cambios en la estructura de clase, una clase media exurbana o suburbana que persigue una idea de consumo de naturaleza, que comienza a invadir zonas periurbanas o rurales desplazando a usuarios de clase baja debido al aumento en la renta del suelo; 2) cambios en el proceso de acumulación de capital en donde la industria y la agricultura dan paso a una economía basada en el desarrollo de servicios; 3) cambios en el uso y las políticas del suelo y de vivienda.

Sin embargo, una condición especial para hacer esa transferencia teórica al periurbano es que no hay recambio del espacio urbano edificado, a pesar de registrarse un intenso desarrollo inmobiliario en la periferia de las ciudades de América Latina. No obstante, son áreas que reciben “oleadas migratorias de población de mayores ingresos que generalmente se emplazan en conjuntos cerrados elitistas” (López-Morales 2013, 33).

¿Podemos llamar a estos fenómenos gentrificación?, preguntan Sabatini et al. (2009, 19), la respuesta inicial sería no, debido a que, por un lado, no hay una constitución clara de centralidad urbana y, por otro lado, no hay evidencia de procesos claros de sustitución de población. Pese a ello, el proceso de gentrificación en América Latina, a diferencia de las ciudades estadounidenses, no ocurre necesariamente en barrios centrales, este fenómeno se ha dado también en barrios pericentrales y periféricos de las principales ciudades; la proliferación de condominios, centros comerciales, y otra clase de servicios y comercio dirigido a población de clase media y alta

en las periferias urbanas, zonas tradicionalmente deprimidas, podrían ser procesos de gentrificación (Sabatini et al. 2009).

Álvarez-Rivadulla (2007) también analiza estas transformaciones en las zonas periféricas de Montevideo, Uruguay, a través de su investigación sobre los barrios o comunidades cerradas las cuales denomina *Golden Ghettos*. Este término hace referencia a la segregación voluntaria de sus residentes, caracterizados por un alto poder adquisitivo y estatus sociocultural. Para la autora, la proliferación de estas comunidades cerradas, presentes en muchas de las principales ciudades latinoamericanas –Buenos Aires, Bogotá, Montevideo, Santiago de Chile–, son el reflejo de una tendencia a nivel global de urbanización privada que se desarrolla paralelamente con otros fenómenos como la concentración de la riqueza, la privatización de los servicios públicos (salud, seguridad, educación) y la expansión geográfica de las ciudades, sin evidenciar un crecimiento demográfico. En este contexto, las comunidades cerradas son la expresión de la búsqueda de distinción de las clases altas que prefieren los beneficios del *suburbio* (espacio, tranquilidad, consumo de naturaleza) por encima de la localización estratégica de los centros consolidados.

En su trabajo sobre estos *Golden Ghettos*, Álvarez-Rivadulla (2007) identifica ciertos paralelismos con los procesos de gentrificación. En primer lugar, las motivaciones que hacen que las clases media-alta y alta se muden a estas comunidades cerradas son las mismas identificadas en los estudios de gentrificación del centro de Londres: reproducción de la clase social, obtener distinción y acceso a un estilo de vida. En segundo lugar, las grandes inmobiliarias tienden a construir estos barrios cerrados en zonas de la periferia urbana donde el precio del suelo es barato y es habitado tradicionalmente por clases bajas u ocupantes informales, generando de esta forma procesos de desplazamiento al introducir estos desarrollos urbanos. Y en tercer lugar, las periferias urbanas en América Latina se han convertido en territorios en disputa de clases al igual que el centro de ciudades como Londres y Nueva York; por estas razones, la autora expone la necesidad de generar un debate global sobre el alcance y significado de la gentrificación.

A través de nuestro análisis empírico, trataremos de demostrar hasta qué punto estas afirmaciones pueden ser cuestionadas. Para ello, indagaremos en las causas y efectos de los procesos de transformación socioespacial en la periferia de Quito desde un enfoque teórico ligado al concepto de gentrificación, el cual consideramos que puede ofrecer herramientas para entender aquellos territorios en transición rural-urbano, es decir, periurbanos.

Pero ¿por qué definir estos territorios como periurbanos?, ¿qué diferencia existe con el concepto de periferia? Principalmente porque el mismo puede ser insuficiente y únicamente dar cuenta de su relación externa o límite desde un sentido geográfico. En cambio el término periurbano da cuenta de las transformaciones que se dan en las relaciones sociales en una época en que los procesos metropolitanos magnifican el

peso de los fenómenos urbanos. Estos cambios de relacionamiento se deben a una recomposición de la sociedad provocada por la migración de grupos sociales con mayor capacidad de consumo, característica fundamental de la gentrificación, pero también por la migración campo-ciudad producida por la recomposición socioeconómica del mundo rural que tiene unos efectos directos sobre la ciudad. Todo ello supone cambios en los hábitos de consumo, en los usos de suelo y la composición espacial del conjunto de la ciudad, generándose nuevas centralidades.

El modelo expansivo de la ciudad

Las ciudades latinoamericanas han experimentado un proceso de inserción en el mercado global que ha generado grandes transformaciones en las dinámicas urbanas existentes. Los procesos de industrialización y modernización del agro no se pueden entender sin las nuevas demandas de un mercado global cada vez más influyente en las formas de producción y consumo a nivel global (Acosta 2006). De la misma manera, estos cambios en la estructura económica estatal generan un gran impacto en las ciudades. En este sentido, hay una tendencia a la concentración de los flujos económicos en unas urbes cada vez más extensas y pobladas en donde urge la necesidad de generar instrumentos de planificación frente a la construcción incontrolada. Es así como se ha dado pie al proceso de metropolización que pretende articular la ciudad construida con las áreas de influencia cada vez más dependientes a ésta. De esta manera, no se puede llegar a comprender las causas de las transformaciones locales sin entender su relación con lo nacional (López-Morales 2013), pero fundamentalmente con un mundo globalizado en el que las ciudades cada vez están más conectadas entre sí.

Según Carlos de Mattos, la aglomeración metropolitana en las ciudades de América Latina puede ser observada como una “metamorfosis” estimulada por la nueva fase del desarrollo capitalista, marcada por la *informacionalización* –la revolución técnica de Castells– y la globalización. Para el autor, la territorialidad emergente representa un organismo que desborda la mancha urbana original, imponiendo una morfología policéntrica sin fronteras precisas (De Mattos 2010).

Los cambios en el uso de suelo –de rural a urbano– también estimulan la consolidación de este nuevo “organismo”. Durante las últimas décadas, a los procesos de suburbanización popular se ha superpuesto la difusión urbana de sectores de mayores ingresos, produciendo los escenarios emblemáticos de las urbanizaciones cerradas en antiguas áreas rurales o semirurales (Guevara 2015, 15).

Según Marcelo Balbo en un trabajo realizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), pasamos de la “urbanización selectiva” del siglo pasado –que privilegió las ciudades principales– a un crecimiento cada vez mayor de ciudades-metrópolis (Balbo 2003, 76). Para el autor, la apertura de las economías de la

región hacia el exterior ha repercutido fuertemente en el sistema urbano provocando tres tipos de tendencias diferentes. La primera está constituida por la transición de ciudades metropolitanas a regiones urbanas, también con el surgimiento de lo que llama “regiones metropolitanas transfronterizas”. Este es el caso de ciudades argentinas, brasileñas y mexicanas (Balbo 2003, 77). La segunda tendencia está marcada por un “esquema tradicional de crecimiento de la urbanización desde el área central hacia la periferia, la que es absorbida paulatinamente por la expansión del centro urbano primario” (Balbo 2003, 78). Según esta categoría, el sistema urbano sigue organizándose principalmente a partir de las ciudades capitales. Los ejemplos son las ciudades de Bogotá, Lima, Quito y Santiago de Chile. La tercera y última tendencia es aquella de la “difusión de centros que permanecen con carácter secundario respecto a la ciudad o las ciudades mayores”, representando un proceso de organización del territorio en los márgenes de las regiones o las zonas urbanas centrales (Balbo 2003, 79).

El crecimiento urbano de Quito

Hay que entender que el proceso de consolidación de las metrópolis en la región andina dista mucho de las europeas, norteamericanas o, en menor medida, de los países del Cono Sur latinoamericano. Principalmente porque el proceso migratorio campo-ciudad no responde a la industrialización de la economía ni a la conformación de periferias fabriles con una clase obrera consolidada, siendo únicamente del 16% de acuerdo con la Población Económicamente Activa (PEA) en 1973. En este sentido, se da un proceso de tercerización de la economía sin pasar por una etapa de industrialización fordista característica de las metrópolis occidentales. De acuerdo con Soja (2008), el proceso de metropolización fordista se sustenta en la producción y consumo en masa a partir de la consolidación de una clase media basada en el contrato social establecido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en América Latina y concretamente en Ecuador, esta clase media está restringida a un grupo reducido de la sociedad que se beneficia de los favores generados por las regalías petroleras y la ampliación del empleo público durante la década de 1970 (ver más en Ibarra 2008).

Así, no se puede hablar de un proceso de especialización productiva ligada con la industria sino que es una mutación territorial paulatina en la que conviven prácticas agrícolas y urbanas donde las ramas de especialización son más variadas, incluyendo formas de producción agrícola y urbana (Ávila 2009).

En el caso de Quito, entre 1962 y 1980, el área urbana creció un 500% (Carrion 2012), produciéndose una conurbación discontinua y fraccionada que supuso la transformación de las formas de habitar anteriores. Según Santillán (2015), estos años no solo fueron testigos de esta expansión urbana, la cual supera el crecimiento

demográfico, sino también del desarrollo de la especulación sobre la renta del suelo. La principal evidencia de esto es que durante esta expansión geográfica

más del 50% del suelo urbano estuvo declarado vacante. Esto implica que la súbita expansión no correspondió a una escasez del espacio dentro de la ciudad para la creciente población, sino que fue provocado por el afán de ganancia de plusvalía a través de la especulación (Santillán 2015, 104).

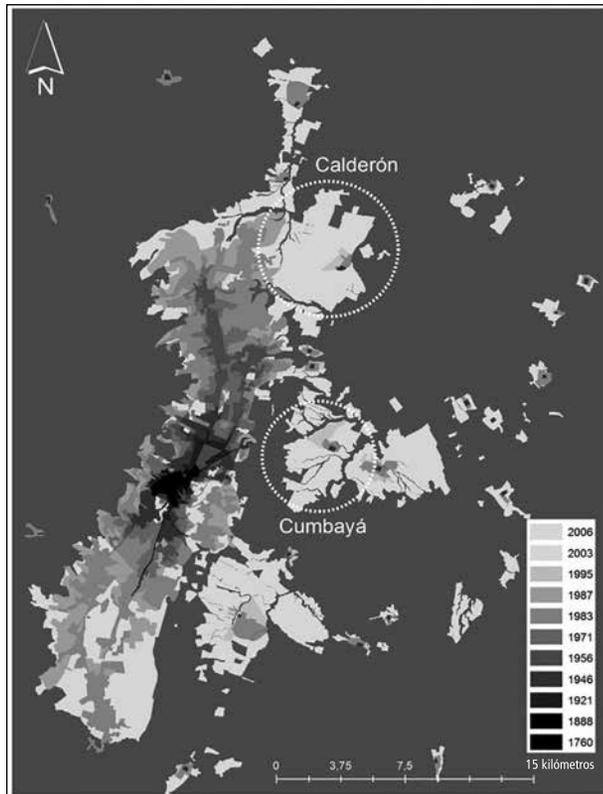
Una de las zonas más afectadas por este crecimiento desproporcionado fue el nororiente de Quito, territorio agrícola con una composición social predominantemente indígena. El fraccionamiento de las haciendas, la migración (campo-ciudad, ciudad consolidada-periferia) y la bonanza económica generada a través de las regalías petroleras supuso un punto de inflexión en el modelo socioespacial de la ciudad. Esto llevó consigo la necesidad de proyectar un plan de ciudad que atendiera la nueva situación tras 20 años de silencio institucional. Así, en 1967 se aprobó el *Plan director de urbanismo de San Francisco de Quito* que planteó ya la necesidad de “gestar la extensión urbana” dando prioridad a aquellas zonas “que se encuentren servidas por una vía con un relativo tránsito que le de vida urbana”. En ese mismo *Plan* ya se planteó que se debe “vacacionar una gran área en el Valle de Cumbayá para el posterior asentamiento de grupos pertenecientes al sector secundario y terciario” (Municipio de Quito 1967). Sin embargo, no será hasta 1973 que se integró el concepto de metropolización en la planificación municipal. Nuevamente apareció la incorporación de infraestructura vial como un condicionante indispensable a la hora de integrar la ciudad a las zonas aledañas. Además, hubo que incluir la importancia que se le daría a las cabeceras parroquiales rurales como “expansor urbano”, las cuales pasaron a constituirse en juntas parroquiales, con la función de “auxiliar al Gobierno y administración municipal”.

Paralelamente se llevó a cabo la promoción de toda una serie de proyectos habitacionales promovidos tanto por actores públicos como privados. Así, frente al área de Calderón en que se pretendía establecer una zona industrial acompañada de una gran área de vivienda pública destinada a los nuevos trabajadores provenientes de zonas rurales (Municipio de Quito 1980), la proliferación de viviendas en Cumbayá respondió a una descentralización residencial voluntaria de la élite pudiente del centro de la ciudad.

A partir de la década de 1990, el periurbano del nororiente de Quito asentó las bases para una transformación acelerada. La falta de planificación y control municipal permitió la masificación de construcción de viviendas sujetas a una gran especulación por parte de inmobiliarias y traficantes de tierra que aprovecharon el proceso de dolarización para aumentar sus beneficios. Pero fue a partir de finales de 1990 y comienzos de la década de los años 2000 que la ciudad vivió un desbordamiento

radical fomentado por la ampliación de los ejes transversales de la ciudad y lo nuevos proyectos inmobiliarios que vieron en la dolarización un aliciente para la especulación. En el año 2000, el alcalde Paco Moncayo aprobó la creación de la Corporación Aeropuerto y Zona Franca del Distrito Metropolitano de Quito (CORPAQ), empresa público-privada encargada de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de Quito (NAIQ). Cinco años más tarde, la acompañó el plan de vías de interconexión del NAIQ. Todo ello sentó las bases para el crecimiento inmobiliario de este nuevo ciclo urbanizador. Es más, entre 2006 y 2011, el 90,3% de los nuevos espacios urbanos desarrollados en el Valle de Tumbaco se situaron a menos de 1 kilómetro de las nuevas vías (Bayón 2014, 70).

Mapa 1. Calderón y Cumbayá en el contexto del crecimiento expansivo de Quito, 1760-2006



Elaboración propia con datos del Instituto de la Ciudad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ).

Así, se puede hablar de una transformación de la configuración territorial de Quito, pasando de una ciudad longitudinal con un centro que estructura los relacionamientos socioeconómicos de la ciudad, a una policéntrica en la que se generan conjuntos-dor-

mitorio cercados que no rompen la dependencia con el centro-norte de la ciudad en el que se siguen concentrando los servicios. Los intentos por frenar estas relaciones de dependencia (MDMQ 2006) se han puesto en entredicho, ya que la mayoría de los recursos se ha destinado a fortalecer la conexión con el centro-norte de Quito en vez de resolver los problemas de equipamientos públicos necesarios. Los efectos directos de estas políticas han sido el fortalecimiento de la dependencia del transporte, fundamentalmente privado, y la urbanización de las zonas rurales. Pero ¿a qué modelo responde este proceso? ¿Estaríamos hablando de la reproducción del modelo estadounidense ligado con la privatización del espacio y la ruptura del tejido comunitario a través de conjuntos cerrados y grandes centros comerciales? O, por el contrario, ¿es un proceso singular que combina diferentes tipos de transformación estructural? Y finalmente, ¿podríamos hablar de un fenómeno de gentrificación periurbana en la zona?

A través del análisis de dos casos que, a priori, presentan lógicas de crecimiento poblacional y urbano periurbano diferente, pretendemos identificar y analizar los elementos principales que nos den respuestas a lo planteado. Por un lado, el barrio de Santa Inés en Cumbayá –antigua zona de huasipungueros (forma de tenencia originaria de la tierra)– afectado por la gran presión inmobiliaria de la zona. Y por otro lado, Calderón presenta una mayor complejidad debido a la existencia de una mayor heterogeneidad de actores en disputa por el sentido del territorio.

El caso de Calderón: consolidación de la clase popular como factor restrictivo de procesos gentrificadores

Antes del proceso de fraccionamiento de la parroquia, Calderón estaba compuesta por pequeñas haciendas y quintas en las que imperaba el sistema hacendatario de la época. Con la construcción de la Panamericana Norte³ en 1930, comenzaron las primeras divisiones espaciales y se estableció una segregación en torno a la misma; por un lado, las familias con mayores recursos se asentaron alrededor de la vía, por otro lado, las poblaciones más humildes se ubicaron en la periferia de la parroquia. La nueva infraestructura vial permitió una conexión mucho más directa al centro económico y administrativo de la ciudad, lo que supuso una rápida incorporación a la dinámica urbana.

A partir de la mitad del siglo XX, el sistema de haciendas locales comenzó a desarticularse como parte de los procesos de conurbación y consecuente diversificación del trabajo. Una parte de estas fue entregada a los trabajadores sujetos a la hacienda (huasipungueros), otra fue vendida a los trabajadores libres de la zona y otras propiedades se mantuvieron en las mismas manos. Esta nueva distribución llevó a un pau-

3 Eje estructural de la Red Vial del Ecuador que conecta a Quito con la frontera norte del Ecuador.

latino proceso de urbanización adaptado a la extensión de las familias en el espacio y desarticulada a la totalidad del territorio. Producto de ello, la parroquia de Calderón se duplicó, pasando de 6931 habitantes en 1950 a 13 358 en 1974 (MDMQ 2012).

A comienzos de la década de 1980, se plantearon algunas políticas de vivienda social impulsadas por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV). Sin embargo, al tratarse de proyectos a pequeña escala, no tuvieron un gran impacto en la configuración del territorio, siendo desbordado por el proceso migratorio acontecido tras las transformaciones en el campo en las décadas de 1960 y 1970.

Durante las décadas de 1990 y comienzos de 2000, la reducción de las posibilidades de producción agrícola, la incapacidad de consolidar un sector industrial, la ampliación de la Panamericana Norte y el proceso de especulación potenciado tras la dolarización de la moneda nacional aceleró el proceso de urbanización en el que las inmobiliarias jugaron un papel esencial.

Los primeros conjuntos desarrollados a finales del siglo XX se caracterizaron por ser pequeñas construcciones realizadas por constructores particulares que compraron algunas de las antiguas quintas de la zona. Desde el año 2003 se iniciaron los grandes proyectos inmobiliarios instalados en antiguas zonas industriales o campos de cultivo. Los compradores correspondieron a las nuevas clases medias que obtuvieron créditos asequibles de parte del Estado a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y de bancos privados. Estos nuevos conjuntos se conformaron como verdaderas miniciudades que ofrecieron seguridad y acceso a la mayoría de servicios como pequeñas tiendas de abastos, servicio de guardería, centro médico, gimnasio o áreas de recreación.

Imagen 1. Área de recreación en el conjunto Casales Buenaventura, construido entre 2001 y 2003



Archivo propio.

En este proceso, hay que tener en cuenta la nueva centralidad proyectada en Calderón. El hecho de que en nueve años (2001-2010) se haya duplicado su población de 84 mil a 152 mil habitantes (MDMQ 2012) ha supuesto la necesidad de hacer frente a las nuevas necesidades del sector y evitar así los casi 70 mil desplazamientos

diarios al “hipercentro” de Quito. Para ello, el Municipio –apoyado por el Gobierno central– invirtió 73 millones de dólares en la construcción de un nuevo hospital y equipamientos de seguridad como una Unidad de Vigilancia Comunitaria (UVC) y el Distrito de Policía de Calderón. Sin embargo, durante el trabajo de campo realizado en la zona, fuimos testigos del reducido servicio que proporcionaba el hospital. Frente a una centralidad enfocada en las necesidades sociales, parece desarrollarse otra ligada con la especialización productiva que ve en el sector una manera de conectarse al mercado internacional. La buena conexión al NAIQ y otras economías de enclave de la región han hecho que el gobierno municipal priorice el desarrollo de infraestructura vial en esa zona. De momento, ambos proyectos parecen tener más componentes discursivos que impactos reales en una zona que se dinamiza fundamentalmente a través de su centralidad como distribuidora alimentaria y manufacturera de todo el nororiente de Quito.

Imagen 2. Hospital Docente de Calderón, construido en 2015



Archivo propio.

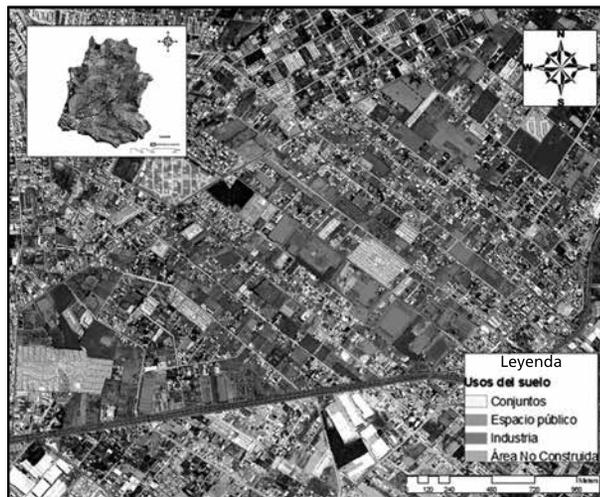
Durante la configuración de esta nueva centralidad, hay que destacar dos tipos de migración. Una proveniente de provincias rurales serranas y costeñas que se destaca por formas de ocupación ligadas con la autoconstrucción ilegal (34% del total del DMQ, según el MDMQ 2009) y el inquilinato. Hay que resaltar que este tipo de migración se incorpora al modelo de consumo popular existente y dinamiza este mercado. El otro tipo de flujo migratorio es el de centro-periferia, caracterizado por la llegada de nuevas clases medias quiteñas que se acogen a la disposición de créditos asequibles y un aumento de oferta habitacional en el sector. Este nuevo grupo social establecido se destaca por evitar cualquier tipo de convivencia en el espacio público y vivir de puertas para dentro en una especie de islas urbanas que le garantizan casi todos los servicios que puede encontrar en las áreas colindantes. Así, se transita de un contexto definido por una trama social articulada en la que conviven formas de producción agrícola, de pequeño comercio y una débil industria, a otro más fragmentado a raíz de la construcción de conjuntos cerrados desligados de la forma de vida barrial.

Sin embargo, consideramos que el modelo de conjuntos cerrados no ha logrado imponerse ni en el paisaje construido ni en las formas de vida sobre el territorio, en los que sigue predominando maneras de consumo ligadas con la clase popular. La falta de políticas públicas destinadas a beneficiar a la nueva clase media instalada, principalmente en materia de seguridad y transporte, ha llevado a un desencanto creciente.

Frente a ello, muchas familias de clase media urbana que se habían trasladado a la periferia en busca de una mejor calidad de vida basada en la obtención de mayor espacio y mejores condiciones de seguridad, han optado por volver al centro administrativo y económico de la ciudad: “Los que comenzamos quedamos, yo creo un porcentaje del 50% de los que compramos las casas. El otro 50% ha vendido, por el tránsito, por la universidad. Hemos conversado y se han ido a Quito a vivir” (administrador del conjunto habitacional, entrevista).

Hay que destacar que, en los últimos años, la gran inversión pública promovida por el Estado central, ligada con equipamientos de salud y seguridad, ha supuesto la valorización de los territorios colindantes. Si a esto se suma la gran cantidad de suelo disponible a bajo costo y una continuada restricción en las formas de producción agropecuaria, parecen darse las condiciones para una nueva ofensiva inmobiliaria en la zona.

Mapa 2. Usos del suelo en Calderón



Elaboración propia con base en fotografía satelital de Google Maps.

El caso de Cumbayá: cercamiento de la clase popular

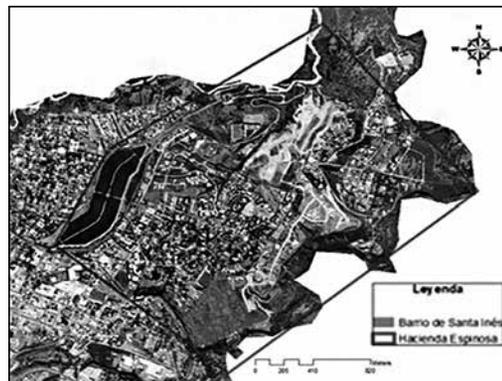
Imagen 3. División entre las urbanizaciones de alta renta y el barrio Santa Inés en Cumbayá, Quito



Archivo propio.

Para el caso de la parroquia de Cumbayá, hemos analizado concretamente el barrio de Santa Inés, antiguo asentamiento de huasipungueros que resiste al proceso de transformación urbana de la zona, donde los conjuntos habitacionales se han constituido como modelo hegemónico.

Mapa 3. Hacienda Espinosa antes de la reforma agraria



Elaboración propia con base en fotografía satelital de Google Maps.

Esta zona formaba parte de la gran Hacienda Espinosa que, como se muestra en el mapa 3, ocupaba una gran parte de lo que es ahora la parroquia de Cumbayá. Tras el proceso de reforma agraria, se repartieron lotes de entre 2 mil y 10 mil metros cuadrados a las 21 familias que trabajaban para la hacienda establecida en la zona. Durante los primeros años, mantuvieron las formas de reproducción comunitarias heredadas, aunque ya en la década de 1970, las dificultades de mantener un producto competitivo en un mercado cada vez más especializado y la aparición de algunas fábricas textiles sobre la vía Interoceánica supuso una diversificación de la mano de obra del barrio. Sin embargo, la dolarización profundizó la crisis económica que llevó a la bancarrota a muchas de las industrias instaladas en el sector. Frente a la falta de alternativas laborales y la valorización de las tierras, muchas de las familias comenzaron a subdividir y vender sus tierras en un momento en que la presión inmobiliaria se empezaba a extender sobre la zona y comenzaron a obtener grandes extensiones de los herederos de la familia Espinosa.

A las políticas agrarias, hay que añadir otros planes impulsados por el Estado durante esa época. Así como en Calderón, una de las obras determinantes fue la construcción de una gran vía, la Interoceánica. Esta permitió la intensificación de los flujos económicos en la zona gracias a las mejoras en el acceso al centro de Quito y, fundamentalmente, estableciéndose como vía principal de conexión hacia las regiones petroleras de la Amazonía.

Hay que tener en cuenta que la parroquia de Cumbayá fue destino de las clases altas de Quito desde la ubicación de casas vacacionales durante la década de 1970, como recomendaba el (Municipio de Quito 1967). La instalación de servicios educativos de élite y otra serie de formas de consumo ligadas con las clases pudientes durante la década de 1990 llevó a que esta clase pasara de tener una presencia ocasional a estar de forma permanente.

El incremento en el valor, tanto del metro cuadrado de suelo como de construcción, muestra cómo el crecimiento de la parroquia se orientó hacia la atracción de personas de un poder adquisitivo mucho mayor al de la población originaria. Así, vemos cómo, a partir del año 2000, el metro cuadrado se disparó llegando a superar los 200 dólares en algunas zonas de la parroquia (tabla 5). Si se compara con otras zonas de Quito, se aprecia cómo el metro cuadrado construido es el más alto en lo que respecta a los valles periurbanos.

Tabla 1. Precio del metro cuadrado en la parroquia de Cumbayá, 1985-2011

Año	Precio del metro cuadrado de la tierra (dólares)
1995	13
1992	30
1993	50
1998	70
2000	110
2011	160
2011 (vía Pillagua)	+ de 200

Fuente: *Revista Bienes Raíces* 2004.⁴

Tabla 2. El valor del metro cuadrado de construcción por zonas en el DMQ, 2008-2010

Zonas DMQ	2008	2009	2010
Centro norte	996	1043	1272
Cumbayá	793	789	880
Los Chillos	534	584	625
Sur	456	595	574
Promedio DMQ	635	678	756

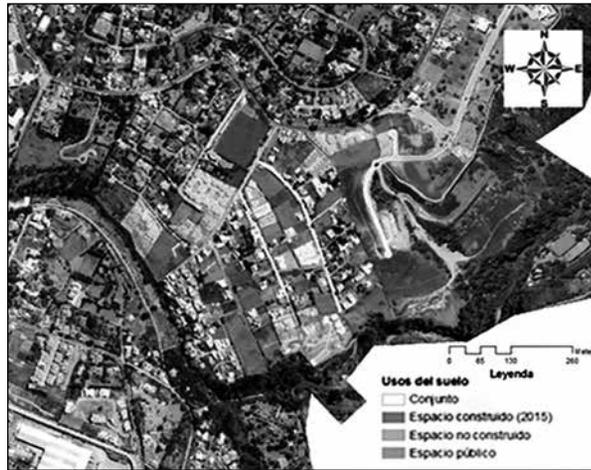
Fuente: *Revista Líderes* 2012, con base de datos del BEV y BIESS.⁵

El aumento de conjuntos habitacionales en el barrio de Santa Inés ha generado la confrontación de dos formas de vida en la que la actual se ha impuesto a la anterior, lo que ha supuesto el desplazamiento de los antiguos pobladores, como se muestra en los usos del suelo existentes en el mapa 4.

4 Acceso en marzo de 2016.
<http://www.clave.com.ec/>

5 Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Mapa 4. Usos de suelo



Elaboración propia con base en fotografía satelital de Google Maps.

Una muestra del proceso de sustitución poblacional en la parroquia de Cumbayá se puede apreciar a través de la distribución ocupacional en la que se destacan “profesionales, científicos e intelectuales”, muy por encima de “agricultores y trabajadores calificados” que solo representan el 1,86%.

140

Tabla 3. Distribución por grados de ocupación en la parroquia de Cumbayá

Grupos de Ocupación	Casos	%
Directores y gerentes	2346	14,21
Profesionales científicos e intelectuales	3236	19,60
Técnicos y profesionales del nivel medio	1286	7,79
Personal de apoyo administrativo	1362	8,25
Trabajadores de los servicios y vendedores	2295	13,90
Agricultores y trabajadores calificados	307	1,86
Oficiales, operarios y artesanos	1536	9,31
Operadores de instalaciones y maquinarias	793	4,80
Ocupaciones elementales	2015	12,21
Ocupaciones militares	24	0,25
No declarado	993	6,02
Trabajador nuevo	313	1,90
Total	16 507	100,00

Fuente: MDMQ 2012.

Las características espaciales de Santa Inés, siendo un barrio pequeño en donde la convivencia se vuelve inevitable y necesaria, han sido un factor esencial para que las contradicciones entre las prácticas cotidianas establecidas entre los grupos sociales se potencien a mayor escala. A los factores estructurales –que redujeron severamente las prácticas agrícolas en el barrio– se han unido las restricciones impuestas por el Municipio, que han representado el espacio de acuerdo con el interés de las clases adineradas instaladas.

Entre estas, podemos destacar el empeoramiento del hábitat a través de la contaminación del río y la desatención en los servicios básicos necesarios, las ordenanzas municipales que restringen prácticas tradicionales tanto en el espacio público (fiestas comunitarias) como en el privado (cría de pequeños animales), el desarrollo de planes de ordenamiento que privilegian el uso del transporte privado frente a las necesidades de comunicación de los antiguos pobladores y constantes amenazas de expropiación por parte del Municipio, justificando problemas en las zonas de construcción.

A las iniciativas del sector público, se debe sumar las desarrolladas por el sector privado, tales como: la presión para vender terrenos en constante valorización; la reducción del pequeño negocio en beneficio de los grandes centros comerciales que generan prácticas de consumo excluyente; la apropiación de espacios comunitarios como la iglesia a través de la demolición y de la nueva construcción gracias a las donaciones de los nuevos vecinos; y una sensación de cercamiento a través de los proyectos habitacionales amurallados con grandes dispositivos de seguridad (guardia privada, cámaras, rejas).

Imagen 4. Cartel de solicitud de fondos para la remodelación de la capilla de Santa Inés



Archivo propio.

Todos estos mecanismos han supuesto la imposición de una forma de vida que imposibilita el desarrollo de los antiguos vecinos, quienes se ven obligados a desplazarse y comenzar de nuevo tras un proceso de desarraigo considerable.

Comparación de casos y discusión final

En esta parte final del artículo se pretende analizar las similitudes y diferencias entre los dos casos, con el fin de incidir en los efectos aceleradores o debilitadores del desplazamiento urbano.

En este sentido, existen dos políticas macro que condicionan el desarrollo de las zonas periurbanas. Una es la reforma agraria y otra es la apertura de grandes vías de conexión a la ciudad, ambas fruto del proceso de modernización capitalista que se vive en el país a partir de la década de 1970. Estas propuestas no se pueden entender por separado, sino que la combinación de ambas promueve el desarrollo urbanístico y el fraccionamiento espacial posterior. Ahora bien, las diferencias en la estructura espacial de ambos casos condiciona el modelo de conjuntos establecidos. En el caso de Cumbayá, el hecho de que una sola familia fuese propietaria de todo el territorio circunscrito a la Hacienda permitió generar grandes proyectos inmobiliarios. En el caso de Calderón, al existir una mayor distribución de la propiedad de la tierra, fue más difícil establecer este modelo.

En lo que se refiere a la planificación, ambas carecen de políticas de ordenamiento territorial significativas y no trascienden más allá del discurso general manejado en los planes directores. Esta ausencia es ocupada por agentes no estatales que, en el caso de Cumbayá es monopolizada por grandes inmobiliarias, y en Calderón se da una combinación entre éstas, los pequeños constructores y los migrantes de provincia que construyen sus propias viviendas.

Uno de los factores que explica este proceso es la diferenciación en los movimientos migratorios de ambos casos. Si bien en Cumbayá es la clase alta de Quito la que tiene una indiscutible preponderancia, en Calderón es más heterogénea, combinándose una migración de clase media urbana con una clase popular proveniente de diferentes provincias del país. Hay que señalar que, pese a que la nueva composición poblacional es diferente entre un caso y otro, en ambos los habitantes que pasan a ocupar los conjuntos cerrados influyen a la hora de desarrollar políticas públicas sobre el territorio, generando cambios importantes en la zonificación y usos de suelo.

Finalmente hay que destacar que, si bien la llegada de los conjuntos cerrados supone un proceso de fraccionamiento de la convivencia en ambos casos, es en Cumbayá donde la imposición de las nuevas formas de vida tiene mayor repercusión, produciéndose paralelamente un proceso de segregación. Una de las evidencias más claras entre ambos procesos es que si bien en el espacio público en Calderón siguen desarrollándose prácticas ligadas con las formas de vida popular, en Cumbayá es la nueva clase instalada la que ha arrebatado la soberanía territorial a las antiguas familias, obligadas a desplazarse a otros barrios periféricos de Quito. En este sentido, se vive un proceso de transformación en las prácticas espaciales ligadas con un cambio en los usos de suelo adaptado a la representación hegemónica de la clase media alta de

la ciudad que tiende a anular las anteriores formas de habitar. Frente a esta dinámica general, existen particularidades que es necesario tener en cuenta. En el caso de Calderón, el desarrollo de una zona residencial popular ligada con formas de producción industrial y de un pequeño comercio ha permitido que las ofensivas inmobiliarias no hayan tenido el éxito esperado. Sin embargo, en el caso del barrio de Santa Inés en Cumbayá, parece haber una complicidad mucho más clara entre el Municipio y la clase dominante, que permite un desplazamiento mucho más efectivo.

Retomando la discusión inicial, ¿podemos llamar a este fenómeno gentrificación? Es difícil generalizar a partir de dos estudios puntuales en el periurbano de Quito, sin embargo, esta primera exploración permite reconocer una suerte de sobreposición de violencias que el capitalismo ejerce sobre el territorio periurbano, pues aunque no hay recambio de *stock* edificado, sí hay una selección de áreas en proceso de “compresión”, donde los pobladores tradicionales sufren una suerte de “acorralamiento” de sus formas de habitar.

Probablemente el aspecto donde Calderón y Cumbayá registran mayor diferencia en el proceso de producción de mecanismos de gentrificación es que, en Calderón, la estrategia de los sectores de medios y altos ingresos por penetrar en su tejido urbano no vino acompañada por el mercado inmobiliario ni por las políticas públicas, generando un proceso más heterogéneo en su composición socioespacial. Cumbayá, en contraste, representa un proyecto de localización espacial de los sectores de altos ingresos y éstos han logrado convergencia en la acción de la empresa privada y la política urbana; de esta manera, se trata de un territorio que tiende mucho más rápido a una homogeneización de clase y con ello ha establecido canales más directos para que los sectores populares se desplacen a otras áreas de la ciudad.

A partir de la evidencia encontrada en los casos de Calderón y Cumbayá, podemos afirmar que en el periurbano de Quito se registran tres elementos clave a la hora de configurar un escenario embrionario de gentrificación. Por una parte, hay un proceso de construcción de asentamientos de una nueva clase media que migra a la periferia atraída por la idea idílica de un estilo de vida suburbano que promete tranquilidad y el acceso y consumo de áreas verdes. Asimismo se perciben transformaciones socioeconómicas y culturales en estas áreas periurbanas, evidenciándose una transición de las actividades agropecuarias e industriales hacia actividades comerciales y de servicios; cambios en los usos de suelo (nuevas zonificaciones); y nuevos patrones de consumo (centros comerciales y generación de nuevas necesidades). Por último, y a pesar de no tener evidencia de un claro y consumado proceso de desplazamiento, sí hay una marginalización de usuarios de bajos ingresos.

Bibliografía

- Acosta, Alberto. 2006. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Álvarez-Rivadulla, María José. 2007. "Golden Ghettos: Gated Communities and Class Residential Segregation in Montevideo, Uruguay". *Environment and Planning A* 39: 47-63.
- Ávila, Héctor. 2009. "Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades". *Estudios Agrarios*: 93-123.
- Balbo, Marcello. 2003. "La gestión urbana descentralizada". En *La ciudad inclusiva*, compilado por Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni, 59-80. Santiago de Chile: CEPAL / Cooperazione Italiana.
- Bayón, Manuel. 2014. "Hegemonía y dialéctica territorial: las políticas públicas vinculadas al NAIQ como garantes del capital frente al derecho a la ciudad". Tesis para Maestría en FLACSO Ecuador.
- Betancur, John. 2014. "Gentrification in Latin America: Overview and Critical Analysis". *Urban Studies Research* 2014. Acceso en febrero de 2016. DOI:10.1155/2014/986961
- Carrión, Fernando. 2015. "El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina". En *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*, coordinado por Fernando Carrión y Paúl Ponce, 21-56. Quito: Quinta Avenida.
- _____. 2012. "La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias". *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 41 (3): 503-522.
- Ciccolella, Pablo. 2012. "Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización". *Revista Iberoamericana de Urbanismo* 8: 9-21.
- Cummings, Jason. 2015. "Confronting Favela Chic: The Gentrification of Informal Settlements in Rio de Janeiro, Brazil". En *Global Gentrifications. Uneven Development and Displacement*, editado por Lees Loretta, Hyun Bang Shin y Ernesto López-Morales. Bristol: Policy Press.
- De Mattos, Carlos. 2010. *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI / Quito, Distrito Metropolitano.
- Fernandes, Edésio y María Mercedes Maldonado. 2010. "El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción". *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental* 54: 11-16.
- Guevara, Tomás. 2015. "Abordajes teóricos sobre las transformaciones sociales, económicas y territoriales en las ciudades latinoamericanas contemporáneas". *EURE (Santiago)*. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 41 (124): 5-24.
- Harvey, David. 1989. "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism". *Human Geography* 71 (1): 3-17.

- Herzer, Hilda, María Mercedes Di Virgilio, María Carla Rodríguez. 2015. Gentrification in Buenos Aires: Global Trends and Local Features. En *Global Gentrifications. Uneven Development and Displacement*, editado por Lees Loretta, Hyun Bang Shin y Ernesto López-Morales. Bristol: Policy Press.
- Ibarra, Hernán. 2008. "Nota sobre las clases medias ecuatorianas". *Ecuador Debate* 74: 37-62.
- Janoschka, Michael y Rodrigo Hidalgo. 2014. "La ciudad neoliberal. Estímulos de reflexión crítica". En *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile*, editado por Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka, 7-32. Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid: Pontificia Universidad Católica de Santiago de Chile.
- Janoschka, Michael y Jorge Sequera. 2014. "Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativa". En *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina*, editado por Juan José Michelini, 82-104. Madrid: Catarata.
- Jirón, Paola y Pablo Mansilla. 2014. "Las consecuencias del urbanismo fragmentador en la vida cotidiana de habitantes de la ciudad de Santiago de Chile". *EURE (Santiago). Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 40 (121): 5-28.
- López-Morales, Ernesto. 2013. "Gentrificación en Chile: aportes conceptuales y evidencias para una discusión necesaria". *Revista de Geografía Norte Grande* 56: 31-52.
- _____. 2011. "Gentrification by Ground Rent Dispossession: The Shadows Cast by Large-Scale Urban Renewal in Santiago de Chile". *International Journal of Urban and Regional Research* 35 (2): 330-357.
- Lees, Loretta, Tom Slater y Elvin Wyly. 2008. "The Mutation of Gentrification". En *Gentrification*, de Loretta Lees, Tom Slater y Elvin Wyly, 129-162. Nueva York: Taylor & Frands Group.
- Ley, David. 2010. "Gentrification and the Politics of the New Middle Class". En *The Gentrification Reader*, de Loretta Lees, Tom Slater y Elvin Wyly, 134-152. Nueva York: Taylor & Francis Group.
- Olivera, Patricia y Víctor Delgadillo. 2014. "Políticas empresarialistas en los procesos de gentrificación en la Ciudad de México". *Revista de Geografía del Norte Grande* 58: 111-133.
- Revista Líderes*. 2012. "Quito destapa toda una oferta inmobiliaria". Acceso en marzo de 2016.
<http://www.revistalideres.ec/lideres/quito-destapa-oferta-inmobiliaria.html>
- Sabatini, Francisco, María Serella Robles y Héctor Vásquez. 2009. "Gentrificación sin expulsión, o la ciudad latinoamericana en una encrucijada histórica". *Revista* 180 13 (24): 18-25.
- Santillán, Alfredo. 2015. "Quito: materialidad y ficción de una ciudad segregada. Un balance de la bibliografía disponible". *Cuestiones Urbanas* 3 (1): 93-115.

- Schteingart, Martha. 2007. "Problemas y políticas urbanas en América Latina: certidumbres y falacias". Premio de Reconocimiento del ONU-Hábitat 2. Nairobi: ONU-Hábitat.
- Sequera, Jorge. 2015. "A 50 años del nacimiento del concepto 'gentrificación'. La mirada anglosajona". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* 20 (1): 1-23.
- Smith, Neil. 2012. *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Soja, Edward. 2008 [2000]. *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Valenzuela, Alfonso. 2013. "Dispositivos de la globalización: la construcción de grandes proyectos urbanos en Ciudad de México". *EURE (Santiago). Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* 39 (116): 101-118.

Documentos

- MDMQ (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito).⁶ 2012. *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: MDMQ.
- _____. 2009. *Plan de centralidades urbanas de Quito*. Quito: MDMQ.
- _____. 2006. *Plan fortalecimiento de centralidades urbanas de Quito*. Quito: MDMQ.
- Municipio de Quito. 1980. *Plan Quito. Esquema director*. Quito: Municipio de Quito.
- _____. 1967. *Plan director de urbanismo de San Francisco de Quito*. Quito: Municipio de Quito.

⁶ A partir de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito (Registro Oficial 345 del 27 de diciembre de 1993), el cantón Quito se denominó Distrito Metropolitano.

d diálogo

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

Por 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

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*.¹

**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*,² 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.

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Edición Especial

El análisis de políticas públicas.

Conceptos, teorías y métodos

Guillaume Fontaine

Anthropos / FLACSO Ecuador, 2016

192 páginas

Más que repetir el trabajo de síntesis histórica y teórica ya realizado en muchos manuales y libros de texto, la preocupación que ha guiado al presente volumen ha sido la de identificar las líneas maestras que atraviesan el análisis de políticas públicas, haciendo hincapié en los hitos del diseño de investigación: conceptualización, formulación de teorías y metodología.

El autor inicia con una discusión epistemológica sobre la pertinencia de partir del dilema entre positivismo y constructivismo para determinar el carácter científico de la disciplina. Luego analiza los aportes de los padres fundadores y del valor heurístico del ciclo de políticas, que conllevó a la segmentación del campo en estudios de formulación, implementación y evaluación.

Tras explicar la incidencia de los actores no-estatales y la multiplicación de los instrumentos de políticas como producto de la gobernanza democrática, propone una tipología simple de los enfoques teóricos de análisis de políticas (racionalistas, cognitivistas y neo-institucionalistas), con base en las problemáticas, hipótesis y factores explicativos que privilegian sus autores. Ello permite abordar de una manera novedosa los problemas metodológicos del análisis de políticas a partir de los debates recientes en métodos cualitativos y de los principales marcos analíticos contemporáneos.

ensayo
visual



La ciudad esconde el proceso. La protesta popular en Vila Autódromo, Río de Janeiro

*The City Hides the Process. Popular Protest in
'Vila Autodromo', Rio de Janeiro*

*A cidade esconde o processo. O protesto popular
na Vila Autódromo, Rio de Janeiro*

Claudia Villegas
Khalil Esteban
Beatriz Nussbaumer

*Cities have the capability of providing something for everybody,
only because, and only when, they are created by everybody¹*

Jane Jacobs

159

Caminar las ciudades, observarlas, describirlas, transformarlas. Esa fue la propuesta de Jane Jacobs en 1961. Caminamos Vila Autódromo en Río de Janeiro, Brasil, en diciembre de 2015. Observamos sus calles, sus construcciones, sus fronteras... su habitar. Recuperamos imágenes a nuestro paso: imágenes contrastantes de una ciudad que avanza sobre otra, negándola y poniéndola al margen. En sus escombros, en sus objetos y palabras, Vila Autódromo nos ofrece la dignidad de una comunidad que quiere permanecer.

Claudia Villegas. Doctora en Geografía por Rutgers, The State University of New Jersey, Estados Unidos.

✉ videcla@gmail.com

Khalil Esteban. Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani.

✉ e.qalil@gmail.com

Beatriz Nussbaumer. Doctora en Ciencias Agropecuarias por la Universidad Humboldt de Berlín. Profesora de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires e investigadora de CONICET.

✉ nussbaum@agro.uba.ar

* Las fotografías de este ensayo visual fueron realizadas por Khalil Esteban (Puerta; Observar el pasado; Panorama; Ciudad vieja, ciudad nueva; Pensión; Parque Olímpico; Resistencia; Proceso elitista) y por Claudia Villegas (La cerca olímpica; La broma olímpica; La ciudad esconde el proceso; El barro de la ciudad; Vila Autódromo; La ciudad revela el proceso).

1 Las ciudades tienen la capacidad de proporcionar algo para todo el mundo, solo porque, y solo cuando, son creadas por todo el mundo (traducción *Iconos*).





Puerta. A partir de la elección de Río de Janeiro como sede de los Juegos Olímpicos 2016, en Vila Autódromo muchas familias fueron inducidas a abandonar sus hogares.



Observar el pasado. En Vila Autódromo permanecen los restos de una ciudad autoconstruida que fue considerada un obstáculo para la construcción de la infraestructura olímpica.



Panorama. Por detrás de Vila Autódromo, se construye el Parque Olímpico de Río de Janeiro para albergar el desarrollo de distintas competencias deportivas durante los Juegos Olímpicos.



Ciudad vieja, ciudad nueva. Una ciudad avanza sobre otra: la “ciudad nueva”, resultante de un megaproyecto urbano de carácter global, se edifica sobre la “ciudad vieja”: una comunidad local que se resiste a su avance e imposición.



La cerca olímpica. En la construcción del Parque Olímpico, una cerca marca los límites entre dos formas antagónicas de pensar, construir y habitar la ciudad.



La broma olímpica. ¿Cómo son definidos y visualizados los márgenes en el espacio y la historia de la ciudad? La propia cerca define a las Olimpiadas como “una broma” (*piada*, en portugués).



La ciudad esconde el proceso. La cerca blanca evoca simbólicamente y materialmente un sentido de frontera, de margen, de separación entre las dos ciudades. Pero, ¿cuál es la ciudad al margen: ¿Vila Autódromo o el Parque Olímpico?



El barro de la ciudad. “Río de Janeiro en el barro” expresa un grafiti que deja huella de la resistencia de los habitantes de Vila Autódromo.



Pensão. Ejercitando una visualidad de la desolación, muchas casas de Vila Autódromo fueron dejadas a medio demoler y sus escombros no fueron retirados. Ejercitando una visualidad de la resistencia, los habitantes dejaron también sus objetos, transformando las viviendas en testimonios del desplazamiento. “Pensão” (*Pensão*), se lee en la vivienda-testimonio.



Parque Olímpico. Desde la “ciudad vieja”, los habitantes de Vila Autódromo pueden observar el avance de las obras del Parque Olímpico por sobre la cerca que los divide.



Vila Autódromo. En diciembre de 2015, pocas viviendas quedaban en pie de las más de 450 que había antes de que comenzara la construcción del Parque Olímpico en 2012.



Resistencia. ¡No vamos a salir! (*Não vamos sair!*) expresa un grafiti entre los restos de las casas demolidas; 20 familias sostuvieron la lucha por la permanencia hasta el final del proceso.



Proceso elitista. Entre los restos de la Vila Autódromo destruida, un cartel indica: “Estamos siendo expulsados por este proceso de exclusión elitista”.



La ciudad revela el proceso. La construcción del Parque Olímpico se impone sobre Vila Autódromo, ese pequeño y viejo fragmento de ciudad que "limita e impide" su libre paso.

La ciudad esconde el proceso: el desplazamiento

La comunidad de Vila Autódromo nace en la década de 1960, cuando un grupo de pescadores se asienta en el borde de la Laguna de Jacarepaguá, al oeste de la ciudad de Río de Janeiro. En 1978, tras la construcción del Autódromo Internacional sobre los terrenos aledaños, adopta el nombre con el cual se conoce hoy. Con casi 50 años de historia, Vila Autódromo forjó su identidad enfrentando la ausencia de provisión de infraestructura urbana formal por parte del Estado. La Asociación de Moradores y Pescadores de la Vila Autódromo (AMPAVA) –creada en 1987– tuvo un rol activo en los procesos de autoconstrucción de vivienda y provisión de servicios básicos, y posteriormente en 1998, en la obtención de permisos oficiales de posesión para la ocupación y uso de las viviendas por los siguientes 99 años.

Desde 1992, la Prefectura de Río de Janeiro ha realizado sistemáticos intentos por desplazar a los habitantes de Vila Autódromo argumentando, entre múltiples razones, la necesidad de ampliación de las vías de transporte cercanas, el cuidado medioambiental de la Laguna de Jacarepaguá, el riesgo de inundación y la “amenaza a la seguridad”. Ninguno de sus intentos pudo concretarse. Sin embargo, la elección de Río de Janeiro como sede de grandes eventos deportivos (Juegos Panamericanos de 2007, Copa Mundial de Fútbol de 2014 y Juegos Olímpicos de 2016) dio un nuevo impulso al proyecto de desplazamiento.

En 2014, se inició un violento proceso de desalojo de la comunidad, paralelo a la construcción del Parque Olímpico como escenario para los Juegos Olímpicos en los terrenos donde anteriormente existió el autódromo. El megaevento aparece hoy como el elemento motor de una maquinaria que permite al Estado impulsar y justificar un megaproyecto de “regeneración urbana” que, en los hechos, está destruyendo y desplazando de manera forzada a la comunidad de Vila Autódromo. El plan que pretende unir el área con el lucrativo desarrollo del barrio vecino, Barra da Tijuca, oculta en realidad el proceso de especulación inmobiliaria que se lleva a cabo en la zona.

La ciudad revela el proceso: la protesta urbana

Desde 2010, han surgido protestas urbanas en distintas partes del mundo que dan cuenta de una diversidad de experiencias organizativas cada vez más articuladas y coincidentes en el carácter estratégico de la ciudad para enfrentar nuevos procesos de desarrollo desigual y polarización social, asociados con la imposición de políticas de índole neoliberal. Entre estas se incluye la refuncionalización del espacio urbano para “hospedar” megaeventos deportivos de impacto global como la Copa Mundial de Fútbol o los Juegos Olímpicos. Tal como lo ha planteado Harvey (2012), estos procesos dan origen y razón histórica a las recientes protestas, plantones y ocupaciones

en ciudades que forman parte de los circuitos primario y secundario de las ciudades globales, como por ejemplo Río de Janeiro. En esta reestructuración global, la protesta social reafirma su singularidad como elemento histórico que define, en forma y contenido, la experiencia y la vida en las ciudades.

Vila Autódromo y el Parque Olímpico son dos espacios cuya historia y experiencia urbana coinciden geográficamente a partir de la refuncionalización de la ciudad de Río para los Juegos Olímpicos de 2016. El Parque Olímpico representa la ciudad “moderna” que debe construirse para dar cabida al evento deportivo. Vila Autódromo es la ciudad que le precede en el tiempo, la “vieja” ciudad que se construyó a sí misma en la periferia de la metrópoli. En la experiencia cotidiana de aquella ciudad, Vila Autódromo y el Parque Olímpico coexisten como espacios que refieren formas y experiencias opuestas de habitarla y construirla. La cerca blanca que hoy las separa expresa material y visualmente el contraste. Algunos escritos en ella lo confirman: “La ciudad esconde el proceso”.

Esta frase da sentido al presente ensayo visual, pues permite proponer una reflexión sobre la tensión que existe entre la ciudad “moderna” que avanza destruyendo y la “vieja” ciudad que se aferra a permanecer –y que, en su resistencia, se reconstruye a sí misma negando su destrucción–. La narrativa visual de este ensayo retoma el concepto de *cityscape* (paisaje o escaparate urbano): no como representación o una lectura contemplativa del paisaje de la ciudad, sino como un relato que permite ordenar los elementos visibles y proponer un eje analítico de las relaciones y prácticas materiales involucradas en el proceso de construcción social de la ciudad. De este modo, la frase “la ciudad esconde el proceso” otorga un sentido reflexivo a la asociación de imágenes a partir de tres elementos del paisaje urbano (*cityscape*): los edificios contrastantes, la cerca blanca y la palabra escrita.

Los edificios contrastantes se presentan como elementos espaciales que evocan una tensión entre la infraestructura construida y la destruida: entre lo nuevo y lo viejo, el futuro y el pasado, lo moderno y lo obsoleto. Son visibles y emblemáticos los edificios del Parque Olímpico cuya altura, diseño, color y materiales de construcción resaltan y se oponen a los esqueletos, escombros y restos urbanos de las precarias casas de cemento que dominaron el proceso de autoconstrucción de Vila Autódromo. La tensión visibiliza la confrontación por la apropiación del espacio urbano entre un megaproyecto de carácter global y una comunidad local que se resiste a su avance e imposición.

La cerca blanca evoca simbólicamente y materialmente un sentido de frontera, de margen, de separación entre las dos ciudades. Si bien este elemento del paisaje alimenta la idea de una ciudad existiendo al margen de la otra, también provoca la reflexión sobre la forma en que estos márgenes son definidos y visualizados en el espacio y la historia de la ciudad. ¿Es Vila Autódromo un espacio urbano que existe al margen de la ciudad Olímpica?, o acaso lo contrario, ¿es el Parque Olímpico un espacio urbano que existe al margen de Vila Autódromo? La pregunta más que ociosa resulta

pertinente al recordar que esta última se integra a la historia urbana de Río de Janeiro desde la década de 1970 y que el Parque Olímpico lo ha hecho en la segunda década del siglo XXI. Ambas preguntas –y en todo caso las respuestas a una y otra– entrañan un sentido social y político distinto en el entendimiento de la construcción social de la ciudad. El ensayo visual intenta responder la segunda pregunta y, en su propósito, *revela* el carácter excluyente del proceso de construcción de la ciudad neoliberal.

La palabra escrita en cercas y paredes se destaca como un elemento en el paisaje que evoca la presencia humana en un espacio “visiblemente” deshabitado, destruido, arrasado. Es reconocible en su forma cultural de grafiti urbano, lenguaje visual que imprime su “marca” al paisaje: en este caso, dando voz y presencia a la protesta de la comunidad de Vila Autódromo. Esta protesta a través del grafiti revierte asimismo el uso que los propios constructores del Parque Olímpico quisieron hacer del impacto visual de los escombros y casas a medio demoler para presionar la salida de los habitantes que decidieron permanecer y enfrentar el desalojo.

Epílogo

En 2012, los habitantes de Vila Autódromo se sumaron a las protestas de la población frente a las sedes de gobierno, en reuniones con las autoridades locales, en marchas y actividades de sensibilización de la población. De ello resultó una contrapropuesta técnica al plan de la Prefectura para la construcción del Parque Olímpico denominada *Plano popular de Vila Autódromo. Plano de desarrollo urbano, económico, social y cultural* (AMPAVA 2016). Esta contrapropuesta se realizó a partir de un proceso participativo con técnicos, académicos y estudiantes de dos de las principales universidades del Estado de Río de Janeiro. Pese a los rechazos iniciales, en abril de 2016 el Ayuntamiento presentó un acuerdo sobre dicha propuesta de urbanización y construcción de nuevas viviendas. Las 20 familias que resistieron hasta el final del proceso (entre las más de 500 que lo iniciaron) serán reubicadas en viviendas nuevas construidas en la propia Vila Autódromo.

La ciudad revela el proceso. En un sentido abstracto, el ensayo visual expuesto reafirma la presencia de la imagen como una narrativa que permite visibilizar y proponer un orden sobre los diferentes elementos, relaciones y tensiones que dan sentido al proceso de construcción social de la ciudad. Seleccionar y presentar, (re)estructurar y moldear: el ensayo pretende entonces transmitir ya no meramente un significado existente, sino la labor más activa de hacer que las cosas signifiquen (Hall 2010).¹ Frente a la distribución normativa de lo visible y lo decible, la búsqueda de

1 En este marco, la incorporación de los lenguajes visuales en las actividades de investigación de la red *Contested Cities* ha perseguido enriquecer las aproximaciones los conflictos urbanos y las resistencias sociales en diversas geografías y contextos.

una subjetividad crítica capaz de trastocar ese reparto de regímenes de verdad orienta a enfocar la lente allí donde se nos dice que no hay nada que ver. Miradas “otras” de la ciudad, el derecho a mirar, según Mirzoeff (2011).

En un sentido concreto, el ensayo registra dos dimensiones contrapuestas y en constante movimiento. Por un lado, la construcción del Parque Olímpico como un proceso monumental, desigual y excluyente que literalmente avanza, destruye y se impone sobre Vila Autódromo, ese pequeño y viejo fragmento de ciudad que limita e impide su libre paso. Y por otro lado, el habitar, el deseo de permanecer y la resistencia de los habitantes de la comunidad de Vila Autódromo. Se trata de un registro atento que busca así revelar “lo inaparente” de una Vila Autódromo desalojada. Innumerables signos de vida entre los escombros corporeizan las ausencias y devuelven a los sujetos su agencia en la resistencia –que Scott (2000) enmarcaría en el arte del disimulo– contra el poder que se encarna en la ciudad nueva. Ambas dimensiones –lo nuevo y lo viejo– imprimen “marcas” visuales en el paisaje urbano. Estas marcas se tornan legibles en un sentido histórico, político y sobre todo moral, cuando la mirada hace posible sortear *la cerca blanca*.

Bibliografía

- AMPAVA (Asociación de Moradores y Pescadores de la Vila Autódromo). 2016. *Plano popular da Vila Autódromo. Plano de desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural*. Acceso en agosto de 2016.
https://vivaavilaaudromo.files.wordpress.com/2016/02/ppva_2016web.pdf
- Hall, Stuart. 2010. *Sin garantías: trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Ecuador: Enviñón Editores.
- Harvey, David. 2012. *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*. Londres, Nueva York: Verso.
- Jacobs, Jane. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. Nueva York: Random House.
- Mirzoeff, Nicholas. 2011. “The Right to Look”. *Critical Inquiry* 37 (3): 473-496.
- Scott, James. 2000. *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. México: Ediciones Era.

t
temas

Medidas para alimentación y vivienda en perspectiva comparada: Venezuela y Brasil

Measures for Food and Housing in Comparative Perspective: Venezuela and Brazil

Medidas para alimentação e habitação em perspectiva comparada: Venezuela e Brasil

temas

Henrique Saint'Clair Mattioda
Luciana Rosa de Souza

Fecha de recepción: septiembre de 2015
Fecha de aceptación: junio de 2016

Resumen

El estudio comparativo de programas antipobreza enriquece el diseño y la evaluación de estas acciones. Venezuela y Brasil implementan buenas prácticas antipobreza en América Latina. El objetivo de este artículo es analizar los programas de alimentación y vivienda en ambos países e intentar conocer cuál de los dos diseños posee mayor potencial emancipador de pobreza. En el tema de alimentación en Venezuela se lleva a cabo la Misión Mercal, la cual es comparada con el Programa Bolsa Familia de Brasil. En cuanto a los programas de vivienda, se estudia la Gran Misión Viviendas Venezuela, en contraste con el programa *Minha Casa, Minha Vida* de Brasil. En el campo teórico-metodológico, este artículo usa los conceptos de capacitaciones, titulaciones y funcionalidades de Amartya Sen, para comparar los programas en cuestión. El texto se divide en tres secciones: la primera aborda las categorías analíticas senianas; la segunda contextualiza históricamente los programas sociales en ambos países; y la tercera analiza y compara los programas de alimentación y vivienda mencionados. Concluimos que existen diferencias importantes entre los programas ejecutados en Venezuela y Brasil, puesto que se evidencia que el socialismo bolivariano fomenta prácticas que estimulan la transferencia de bienes generadores de ingresos.

Descriptores: emancipación de la pobreza; programas antipobreza; alimentación; vivienda; Venezuela; Brasil.

Abstract

Comparative studies on anti-poverty programs enrich the design and evaluation of these actions. Venezuela and Brazil are implementing good anti-poverty practices in Latin America. The objective of this paper is to analyze food and housing programs in both countries and to try to know which of these two designs have more potential to emancipate poverty. Regarding food programs '*Misión Mercal*' (Mercal Mission) is been executed in Venezuela, which is compared with '*Bolsa Família*' (Family Bag) in Brazil. As for

Henrique Saint'Clair Mattioda. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de São Paulo. Académico de Derecho en la Universidad Federal de Goiás.

✉ henriquemattioda@gmail.com

Luciana Rosa de Souza. Profesora e investigadora de Economía del Sector Público en la Universidad Federal de São Paulo.

✉ lurosasz@gmail.com



housing programs it studies 'Gran Misión Viviendas' (Great Housing Mission) in Venezuela, in contrast with 'Minha Casa, Minha Vida' (My house, my life) from Brazil. In the theoretical and methodological field, this paper uses the concepts of training, degrees and functionalities from Amartya Sen to compare these food and housing programs. The text is divided into three sections: the first deals with Sen's analytical categories; the second historically contextualizes the social programs in both countries; and the third part, analyzes and compares these food and housing programs. The study concludes that there are important differences between the programs that were carried in Venezuela and Brazil because evidence can be shown that the Bolivarian socialism promotes practices that encourage the transfer of products that generate income.

Keywords: emancipation of poverty; anti-poverty programs; food; housing; Venezuela; Brazil.

Resume

O estudo comparativo dos programas antipobreza enriquece o desenho e a avaliação destas ações. Venezuela e Brasil estão implementando boas práticas antipobreza na América Latina. O objetivo deste artigo é analisar os programas de alimentação e habitação em ambos os países e tentar conhecer qual dos dois desenhos possui maior potencial emancipador de pobreza. Com respeito à alimentação, analisaremos comparativamente a Missão Mercal na Venezuela e o Programa Bolsa Família no Brasil. Enquanto aos programas de habitação, estuda-se a *Gran Misión Viviendas Venezuela* em contraste com o programa "Minha Casa, Minha Vida" do Brasil. No campo teórico-metodológico, este artigo usa os conceitos de capacitações, intitulos e funcionalidades de Amartya Sen, para comparar os programas em questão. O texto se divide em três sessões: a primeira aborda as categorias analíticas senianas; a segunda contextualiza historicamente os programas sociais em ambos os países; e a terceira analisa e compara os programas de alimentação e habitação mencionados. Concluímos que existem diferenças importantes entre os programas executados em Venezuela e Brasil, uma vez que se evidencia que o socialismo bolivariano fomenta práticas que estimulam a transferência de bens geradores de ingressos.

Descritores: emancipação da pobreza; programas antipobreza; alimentação; habitação; Venezuela; Brasil.

Introducción y metodología

Los programas antipobreza observados en varios países de América Latina, iniciados como consecuencia del fracaso de las reformas neoliberales, se intensificaron de manera continua y progresiva en los últimos años. Las Misiones Bolivarianas conforman acciones antipobreza en Venezuela, así como las prácticas estimuladas por el Gobierno de Luís Inácio Lula da Silva, con la creación del Programa Bolsa Família y por el Gobierno de Dilma Rousseff, con el Plan Brasil sin Miseria. Se registraron resultados positivos en ambas acciones, con la propensión del surgimiento de nuevas estrategias para reducir las desigualdades, capacitar e insertar a la población pobre, posibilitando la "superación de la pobreza".

Este artículo comparte la perspectiva de Amartya Sen sobre la emancipación de la pobreza, la cual se centra en alcanzar autonomías individuales y colectivas conforme lo permitan las intervenciones antipobreza, las mismas que dependen de un Estado fomentador de capacitaciones (abordaje de capacitaciones). Las categorías analíticas

senianas (capacitaciones, titulaciones y funcionalidades) se utilizaron para comparar los diseños de los programas antipobreza estudiados.

A partir de una perspectiva comparada, se analizó cualitativamente los programas antipobreza de Venezuela y Brasil, específicamente las acciones para la alimentación y el alojamiento en ambos países. Se busca responder por intermedio de las categorías senianas mencionadas ¿cuál de los dos países, con sus respectivos programas antipobreza, fomenta la emancipación de la pobreza?

La hipótesis principal de este estudio sostiene que el conjunto de programas antipobreza venezolano abarca prácticas que distribuyen bienes y activos generadores de ingresos (titulaciones), por ende, posee mayor potencial emancipador de la pobreza en relación con el conjunto de acciones brasileñas. De esa manera, se puede afirmar que las misiones no funcionan solamente para proporcionar las necesidades inmediatas de la población de baja renta, sino también para instituir cambios en la estructura social del país. Los objetivos de este artículo se centran en: i) analizar, conforme a las categorías de Amartya Sen, las acciones de alimentación y vivienda en ambos países; ii) observar especificidades o puntos de estrangulamiento de cada país en el diseño de estas acciones; y iii) entender cuál de los dos conjuntos de acciones posee más condiciones para emanciparse de la pobreza según el abordaje de capacitaciones. Esta investigación fue estructurada con una parte teórica (uso de las categorías senianas para analizar las políticas públicas) y otra de naturaleza aplicada (utilizando una categorización para comparar los programas antipobreza). Bajo el método del enfoque hipotético-deductivo, se busca expresar las diferencias en la estructura de ambos programas. Tal método consiste en la creación de conjeturas basadas en las hipótesis de investigación, de manera que si las hipótesis son verdaderas, las conjeturas también lo serán.

Este artículo se divide en cuatro momentos. En el primero se presenta el abordaje teórico destacando el pensamiento seniano; en la siguiente se contextualizan las políticas sociales en ambos países; posteriormente, el estudio comparativo se divide en dos partes: en la primera se discuten las acciones para alimentación, mientras en la segunda se analizan las acciones para vivienda.

Las categorías analíticas senianas

En su obra *Desarrollo y libertad*, Sen (2000) presentó el desarrollo como productor o generador de libertades que pueden ser estimuladas por el Estado y ofrecidas a los individuos. No compartimos la perspectiva seniana de desarrollo, sino que retomamos la perspectiva de Evans (1995) que defiende la presencia de un Estado activo que se debe asociar con la sociedad civil para engendrar un proceso de transformaciones estructurales que genere derechos sociales colectivos. Entendemos que el desarrollo trasciende el individualismo metodológico seniano y promueve transformaciones en

las estructuras económica, social y política de una sociedad. Estas transformaciones deben producir derechos (en términos legales) y propiedad de activos que generen renta y riqueza. En estos términos, usamos el concepto seniano de abordaje de capacitaciones (*capabilities approach*) solamente como categoría analítica aplicable a la comparación de prácticas antipobreza, sin compartir la perspectiva del autor en cuanto al tema del desarrollo.

En términos generales, Sen (2000) sostiene que la ausencia de libertad está presente cuando existen condiciones como pobreza, ineficiencia estatal en servicios públicos y regímenes autoritarios. En estas condiciones, el individuo no es un agente¹ libre y no emerge como motor de desarrollo. Por lo tanto, en este artículo el enfoque es la aplicación de las categorías analíticas senianas en los análisis comparativos de los programas de alimentación y vivienda de Venezuela y Brasil.

Adoptamos la traducción de dos términos usados por Amartya Sen, aunque presenten pérdida semántica. El término “capacitaciones” del original *capabilities*, es un neologismo del autor en inglés que surge de la simbiosis de “*capabilities*” (capacidades) con “*ability*” (habilidad). Así, el lector o lectora de este trabajo al leer “abordaje de capacitaciones” (*capabilities approach*) debe pensar en la promoción de habilidades que generen autonomía.

En este sentido, moldeamos la perspectiva de abordaje de las capacitaciones (CA, por sus siglas en inglés) de Amartya Sen, centrada en el incremento de las libertades individuales, con el entendimiento de las capacitaciones como potenciales generadoras de autonomía o fuente de emancipación de la pobreza. En términos prácticos, estas libertades requieren la oferta, por el Estado, de políticas públicas que garanticen el acceso a los derechos de educación, salud, derechos civiles y transparencia institucional.

Con el fin de exhibir la perspectiva teórica adoptada para el análisis comparativo, resumimos las tres categorías senianas usadas para comparar e interpretar los programas de alimentación y vivienda en Venezuela y Brasil.

- a) **Titulaciones.** Indican la distribución de bienes y activos, tierras, infraestructura pública y políticas de reforma tributaria, así como acciones generadoras de derechos. En la comparación entre las políticas antipobreza, esta categoría indica si, en la práctica, el programa es capaz de afectar la estructura de posesión de activos. Esta fue la categoría menos trabajada en la obra de Sen, pero consideramos que es la más emancipadora de la extrema pobreza.
- b) **Capacitaciones.** Se refiere a la variedad de las elecciones que las personas pueden hacer; es el ejercicio de la libertad individual como agente. La percepción de sí mismo como sujeto capaz de realizar libremente sus elecciones, sin dejarse contro-

1 Según el análisis de Oliveira (2007), el término “agente” empleado por Sen (2000) menciona a alguien que “actúa y ocasiona cambios”. En la práctica, tal concepto no difiere del individualismo metodológico empleado por la corriente conocida como liberal.

lar por la necesidad brutal representada por la falta de recursos materiales básicos, como alimentación y vivienda digna (Sen 2000). Esta categoría, en la comparación de las acciones antipobreza, muestra cómo un programa puede insertar un beneficiario en el mercado de producción y consumo, dándole autonomía y libertad. En las palabras de Sen (1987; 1997), las capacitaciones representan un conjunto de posibles funcionalidades que una persona puede elegir, por ejemplo: frecuentar la enseñanza básica, media y superior; en escuelas públicas o privadas; y la autonomía generada por haber frecuentado tal enseñanza.

- c) **Funcionalidades.** Se refiere al bienestar de un individuo, lo que logra ser o hacer. En el caso de este trabajo, consideramos la posibilidad de alimentarse, es decir, adquirir un cesto de alimentos. En términos de acciones antipobreza, esta categoría se circunscribe a la meta que el programa desea alcanzar. Sen (1987; 1997) presentó este concepto como las conquistas ya logradas, por ejemplo, los años de escolaridad ya alcanzados por los individuos. O sea, las funciones que un individuo podrá realizar luego de haber participado de una acción antipobreza.

El estudio comparativo fue orientado por las tres categorías descritas, siendo la categoría titulaciones la que más nos interesa por expresar cambios en la estructura de posesión de bienes y activos generadores de renta y riqueza. Es relevante considerar cuál de los dos países engendra, en sus acciones antipobreza, prácticas generadoras de titulaciones. Así, el hecho de haber tenido una reforma agraria o una estructura tributaria más igualitaria hizo la diferencia en la comparación entre los programas antipobreza de cada país. En la próxima sección se muestra el contexto de las políticas sociales en Venezuela y Brasil.

Contexto de las políticas sociales en Venezuela y en Brasil

Los programas sociales ejecutados en el Gobierno de Hugo Chávez se basaron en el desarrollo endógeno.² Partieron del presupuesto de la teoría de la dependencia, en que una de las principales manifestaciones de dependencia externa en América Latina estaría caracterizada por la ausencia de un sector interno de los medios de producción, el cual era dominado por transnacionales.

En un escenario sociopolítico turbado a causa de los impactos sociales destructivos de las políticas neoliberales, la crisis de la década de 1990 impactó a Venezuela, aumentando los niveles de desigualdad, desempleo y pobreza. La ejecución de programas económicos ortodoxos, semejantes a los de Brasil con planes de ajuste macro-

2 Consiste en la internalización de la producción de bienes de capital y bienes de consumo duraderos por intermedio de un proceso de industrialización fomentado internamente en el país, específicamente vía proceso de sustitución de importaciones.

económico conforme las reglas de instituciones internacionales, buscaba restringir el consumo como propulsor del proceso inflacionario venezolano (Barros 2013). La ejecución del programa Gran Viraje (durante la presidencia de Carlos Andrés Pérez) dirigido al aumento de impuestos, apertura comercial y finalización de los subsidios, fue el momento en que las manifestaciones populares (específicamente “el Caracazo”) demostraron que tales políticas estaban oprimiendo al pueblo.

El Pacto de Puntofijo es la principal referencia política a un período de 40 años en la historia reciente de Venezuela (1958-1998).³ En líneas generales, se trata de la división del Estado en dos partidos, alternando el poder entre: social-demócratas de la Acción Democrática (AD) y el social-cristiano del Comité de Organización Política electoral Independiente (COPEI), los cuales mantuvieron prácticas políticas similares en casi todos los aspectos. Ambos redimensionaron los intereses en Venezuela conforme los métodos estadounidenses y combatieron las insurgencias de izquierda.⁴ Esto dio paso a un cambio en el orden político venezolano, pues este contexto de múltiples crisis institucionales posibilitó la Alternativa Bolivariana, propuesta por el Movimiento Quinta (V) República⁵ y la candidatura de Hugo Chávez (Maringoni 2009).

Electo y reelecto (democráticamente) Presidente desde el sufragio de 1999, Hugo Chávez elaboró una nueva Constitución para consolidar una democracia “participativa” y “protagónica”, creando instrumentos de actuación en las comunidades sin intermediación de los ministerios, con lo cual fue rompiendo la estructura burocrática del Estado (Cabezas y D’Elía 2008). La concepción de los derechos sociales presentes en la Constitución de 1999 establecía que las políticas sociales deberían: i) tener carácter universal, ii) reconocer el derecho político a la participación de los ciudadanos y ciudadanas y iii) promover transformaciones en la estructura económica, social y política del país (Barros 2013).

En 2003, en un contexto inestable con relación a los intentos de golpe de Estado contra el Gobierno de Hugo Chávez (con el Paro Petrolero de 2002 a 2003), el Presidente adoptó un nuevo esquema para ejecutar la política social denominada Misiones. El propósito era “acelerar la marcha y multiplicar” la capacidad operativa de los varios programas sociales que estaban en curso desde su elección. De esa manera, entre los años de 2003 y 2004, se crearon trece Misiones ejecutadas por el Gobierno venezolano con el apoyo de Cuba (Cabezas y D’Elía 2008).

La primera fue la Misión Barrio Adentro, que decidió llevar un médico cubano para cada 250 familias residentes en barrios populares. Luego crearon la Misión Robinson I

3 El Pacto de Punto Fijo quiso reducir las diferencias ideológicas y programáticas entre sus signatarios y lanzar las bases para una convergencia de intereses como punto de apoyo al dominio del aparato del Estado (...). El Pacto acomodó la división del poder de las diversas fracciones de la clase dominante (...) [y] se esforzaba por definir una democracia liberal semejante a los Estados Unidos (Maringoni 2009, 62).

4 Sobre la trayectoria histórico-política de Venezuela, ver Maringoni (2004).

5 Quinta (V) República es un partido político venezolano fundado por Hugo Chávez.

para alfabetización y la Misión Sucre para incluir estudiantes en la enseñanza superior. La Misión Robinson II dio continuidad a los egresados de Robinson I y la Misión Ribas fue dirigida a estudiantes con enseñanza media incompleta, para lo cual utilizaron métodos pedagógicos simplificados de tele-clase desarrollados en Cuba. Asimismo, crearon la Misión Mercal para resolver la situación de desabastecimiento de alimentación ocasionado por una huelga del sector petrolero en 2002-2003 (el Paro Petrolero). Por su parte, la Misión Vuelvan Caras fue orientada a la capacitación productiva de los trabajadores informales y desempleados, mientras la Misión Hábitat pretendía acelerar la distribución de tierras para familias pobres y la construcción de hogares. Surgió también la Misión Identidad, que tuvo como objetivo identificar⁶ a personas venezolanas y extranjeras residentes en el país para que pudiesen participar de elecciones. Complementando la Misión Barrio Adentro I, surgieron las fases II, III y IV, con el fin de ofertar servicios de diagnóstico, especialidades médicas, emergencias, cirugía y hospitalización. Como secuencia de las fases I y II de la Misión Robinson, se creó la fase III para garantizar el acceso de alumnos y alumnas a materiales de estudio. La Misión Sucre prosiguió con la apertura de nuevos cursos de enseñanza superior. De la Misión Vivienda pasaron a la Misión Hábitat para capacitación técnica y apertura de fábricas y escuelas para fomentar el desarrollo endógeno (Cabezas y D'Elía 2008).

Destacamos que la ejecución de las Misiones fue apoyada por el Ejército, ya que la oposición al Presidente Chávez sabotaba el proceso (intento de golpe de Estado en 2002 y Paro Petrolero de 2002-2003). De esa forma, resumimos el contexto de las Misiones y la radicalización de estas como una respuesta a las presiones de aquellos que querían derrumbar el Gobierno.

Una vez presentado este breve contexto histórico sobre la evolución de las políticas sociales en Venezuela, destacaremos el escenario brasileño en su trayectoria de consolidación de las políticas sociales: un perdurable período neoliberal que marcó las políticas sociales desde mediados de la década de 1980 hasta el final de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso. Este período continuó por medio de una propuesta más estructurada pero reformista, pues no pretendía superar el modelo neoliberal que aún se puede observar en la actualidad.

La dictadura militar en Brasil consolidó el régimen de excepción en el que los estados de la federación fueron destituidos de la autonomía política, con representantes electos indirectamente. Los estados tampoco tenían autonomía fiscal, puesto que la reforma fiscal de la década de 1970 concentró los principales tributos en el poder del Gobierno federal (Fagnani 2005). En este período fue consolidado el Sistema Brasileño de Protección Social, caracterizado por la fragmentación y baja inversión gubernamental en políticas sociales (Mesa-Lago 2007).⁷ Los beneficios eran orientados so-

6 Por intermedio de documento de identificación.

7 De acuerdo con Mesa-Lago (2007), el primer grupo de países que implementó un conjunto de acciones para protección social, considerando seguridad social, bienestar y salud, fue clasificado como "pionero". El grupo pionero

lamente a los empleados formales, en un país en que este tipo de contrataciones se limitaban a las ciudades, cuando la mayoría de la población vivía en el campo. Los programas de asistencia social eran formulados y financiados por las organizaciones federales y esto proporcionaba inestabilidad al sistema de protección social debido a la centralización. Así, gran parte de la actividad de los gobiernos y prefecturas consistía en solicitar recursos al Gobierno federal.

Según Fagnani (2005), la Constitución Federal (CF) de 1988 rompió la necesidad del vínculo del trabajo para tener acceso a la seguridad social.⁸ Fue esta CF la que estableció el voto directo y concretó consolidar la descentralización como uno de los principios fundamentales para el nuevo formato institucional de políticas sociales. Asimismo, se consolidó el Estado federativo con distinciones regionales, retomando los Estados la capacidad fiscal y administrativa. Por ende, en la década de 1990, el Gobierno federal delegó a los estados y municipios gran parte de las funciones de administración de las políticas de salud, vivienda, saneamiento básico y asistencia social (Barros 2013).

No obstante, debido a la influencia de las políticas neoliberales en Brasil, la ejecución de las políticas sociales se limitó por las contenciones del gasto público y por la restricción macroeconómica impuesta por la estabilización monetaria. De esa manera, la actuación estatal antipobreza se vio cada vez más amenazada debido a la necesidad de reducción de gastos (ajuste fiscal). Durante los gobiernos de la década de 1990, lo que se veía eran prácticas meramente compensatorias que fueron aplicadas de manera tímida (Barros 2013). En este sentido, el Programa Bolsa Familia fue y es la unificación, ampliación y perfeccionamiento de algunos programas dispersos creados en el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Bolsa Escuela, Bolsa Alimentación y Auxilio Gas).

En el primer año del Gobierno de Lula, los programas de distribución de renta existentes se unieron al Programa Bolsa Familia. También hubo la creación del Catastro Único (Cadúnico) de las políticas sociales, un sistema que unificó y centralizó en el Gobierno federal los registros de los beneficiarios, con el apoyo de todos los entes de la federación. En la siguiente sección se presenta la trayectoria de las acciones de alimentación, condensándolas finalmente en un cuadro que sintetiza la comparación de los programas en ambos países.

estuvo compuesto por Argentina, Uruguay, Chile, Brasil y Cuba. Este grupo se caracterizó por haber creado leyes para la protección social entre 1910 y 1920 y crear una legislación del trabajo antes de 1950. Este sistema era descrito como altamente estratificado y fragmentado, es decir, la mayoría de los programas de protección social ejecutados era orientada para una clase social específica, no cubriendo la mayoría de la población.

8 Este fue el elemento central en la política social brasileña porque por primera vez el país pasó a tener un germen de Estado de Bienestar Social.

Estudio comparativo: el caso de las acciones para la alimentación

El diseño de la Misión Mercal: subsidio directo para la alimentación

El proceso de creación de este programa social del Gobierno bolivariano venezolano demandó una digresión histórica con el objetivo de que se comprendiera el detonante de toda la crisis de alimentación en Venezuela, lo cual llevó al presidente Chávez a crear la Misión Mercal.

Después del intento fracasado de golpe de Estado, realizado por los sectores de oposición a Chávez en 2002, se inició el 2 de diciembre de ese año en Venezuela un perdurable sabotaje económico apuntando a desestabilizar el Gobierno democrático de Hugo Chávez. Sectores productivos, importadores y extranjeros asociados con el sector petrolero, iniciaron una huelga en la que los funcionarios de Petróleos de Venezuela (PDVSA) consiguieron paralizar totalmente la logística del petróleo. Destacamos la dependencia venezolana en relación con la venta de petróleo como fuente de divisas, puesto que el país se caracteriza como importador de alimentos (Marinoni 2009). Considerada una economía rentista,⁹ en toda su historia Venezuela ha dependido de las ganancias petroleras. Por lo tanto, su sector productivo es poco diversificado y altamente dependiente de la importación de insumos básicos.

En diciembre de 2002, la producción de petróleo cayó de 3,1 millones a 25 mil barriles al día (Wagner 2005), provocando un racionamiento energético en todo el país. La escasez de alimentos era visible, sobre todo para los estratos sociales más vulnerables. El sabotaje económico hasta su término (en febrero de 2003) costó 10 mil millones de dólares estadounidenses a Venezuela, lo cual afectó las industrias mineras y de acero en el país, aumentó en 22% el desempleo y subió el nivel de pobreza de la población del 44% al 54% en dos meses de Paro (Wagner 2005).

El Paro Petrolero fue la mayor huelga de la historia venezolana, fue perverso, pues intentaba cumplir sus objetivos antidemocráticos, trayendo hambre a la gente. Los resultados no fueron más graves porque los sectores pro chavistas (pequeña y mediana burguesía venezolana) no se adhirieron a las huelgas y Chávez contaba con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Debido al ataque efectuado por los sectores opositores, Chávez percibió la necesidad de asegurar la soberanía alimentaria¹⁰ del país con el objetivo de proteger a Venezuela de nuevas acciones como esa.

Creada el 24 de abril de 2003, la Misión Mercal con sus supermercados, mercados y bodegas deseaba promover la soberanía alimentaria en el ámbito nacional, disminuyendo el nivel de desnutrición en el país. Concentrada en los asentamientos

9 En la teoría de las relaciones internacionales y en la ciencia política, un Estado rentista es aquel en que los ingresos nacionales son derivados, o en mayor parte, de la venta de recursos de bajo valor agregado, exportando materia prima a otros países.

10 Soberanía alimentaria quiere decir producción y comercialización de la comida local, vinculada con la cultura y el modo de vida del pueblo (Chonchol 2005).

humanos y zonas de menor poder adquisitivo, la red Mercal vende alimentos de producción nacional (sin marcas comerciales) subsidiados en hasta el 50% por el Estado.¹¹ No obstante, a pesar de localizarse en las periferias, la Misión no está limitada al servicio de poblaciones más humildes, por lo tanto, es un programa universal. La red ofrece en sus mercados alimentos básicos como pollo, pasta, carnes, leche, etc. Según Blank (2007), los productos disponibles en la red suministran 60% de las calorías diarias, proveyendo 70% de proteínas y 47% de grasas necesarias en una dieta básica.

Obviamente tal política está sujeta a intentos de fraude. Es recurrente la pretensión de contrabando de alimentos de la red Mercal. Con la devaluación de la moneda frente al dólar estadounidense, debido al cambio paralelo y a la crisis cambiaria vigente, los alimentos se compran a céntimos en comparación con los precios de los productos en Brasil o en Colombia. Tales prácticas promueven el desabastecimiento y deflación de los productos de la red Mercal. Así, son recurrentes las noticias de los medios de comunicación que buscan asociar las medidas adoptadas para evitar fraudes como el uso del sistema biométrico y limitación de la cantidad de alimentos que pueden ser comprados, con injerencia estatal sobre las libertades individuales y democráticas.

Es importante destacar que la Misión Mercal posee subprogramas enfocados en el encuadramiento de las categorías senianas: 1) Mercal General: destinado a cualquier comprador en los distintos puntos de venta de alimentos subsidiados; 2) Mercal Protección: destinado a compradores en mayor situación de riesgo, a quienes se ofrecen subsidios mayores sobre determinados alimentos básicos; 3) Suplemento Alimentario: ofrece alimentos básicos a específicos segmentos sociales (Blank 2007). Desde 2014, la escasez de alimentos en Venezuela se agudizó, situación que se justifica en que la intervención se dirige a la demanda de alimentos en detrimento de la oferta. Según Carrero (2006), el diseño de la intervención hecha por Mercal se enfoca en la comercialización y transporte de productos alimenticios y no en su oferta, resaltando que esta es una empresa de comercialización directa de alimentos nacionales. En tal sentido, si bien el propósito del socialismo bolivariano ha sido la consolidación de la soberanía alimentaria y el fortalecimiento del aparato productivo del país a través de la oferta de insumos locales, la alta demanda de la red Mercal no siempre pudo ser satisfecha por la producción venezolana, por lo que, en varias ocasiones, el país importó alimentos y “puso rótulos como si estos fueran nacionales”,¹² como solución del desbalance entre oferta y demanda del programa.

En el siguiente apartado se discute el panorama del Programa Bolsa Familia en Brasil como un subsidio indirecto para la alimentación.

11 Acceso el 25 de septiembre de 2014.
http://www.mercal.gob.ve/?page_id=8

12 Esta afirmación vino de la constatación que puede ser verificada en la visita de investigación realizada en Venezuela por los autores de este artículo.

El diseño del Programa Bolsa Familia: subsidio indirecto para la alimentación

El Programa Bolsa Familia es uno de los principales programas de la lucha contra pobreza en Brasil; fue instituido por la Medida Provisoria 132 en octubre de 2003. Es un programa de transferencia directa de ingresos con condicionalidades que atiende a familias pobres (ingreso mensual por persona entre 77,01 reales y 154 reales brasileños) y extremadamente pobres (ingreso mensual por persona de hasta 77 reales). Constituido por varios tipos de beneficios que componen la cuota mensual que el beneficiario del programa recibe: el Beneficio Básico (BB), el Beneficio Variable (BV), el Beneficio Variable Joven (BVJ) y el Beneficio para Superación de la Extrema Pobreza (BSP). Estos beneficios tienen base en el perfil de la familia registrado en el Catastro Único, el cual considera ingreso mensual por persona, cantidad de integrantes, total de niños y adolescentes de hasta 17 años de edad, además de la existencia de gestantes.¹³

Según Lezana (2013), Bolsa Familia es un programa de transferencia condicionada de ingresos, enfocado en reducir la pobreza al mismo tiempo que incentivar la corresponsabilidad del beneficiario. De esa manera, los programas de transferencia condicionados de ingresos se localizan dentro de la tradición económica que evalúa el estímulo al consumo como incitador del crecimiento en las variables de renta e inversión, lo que amplía la demanda agregada y el ritmo de crecimiento económico (Lezana 2013). En este caso, la inserción en la economía se concibe por el consumo. Así, a pesar de que los beneficiarios se lleguen a encuadrar en un patrón de consumo ampliamente difundido por los medios de comunicación masivos, ellos no logran desvincularse de la marginalidad, una vez que tales prácticas no cambian las estructuras económicas y sociales, sino que únicamente las reforman.

El Bolsa Familia es originario de programas antipobreza de la década de 1990, en su mayoría municipales. En 1991, el senador Eduardo Suplicy presentó al Senado un proyecto de ley para crear el Programa de Garantía de Renta Mínima (PGRM), que “beneficiaría, por medio del impuesto a la renta negativo, a residentes en el país, mayores de 25 años que con ingresos inferiores a 2,5 salarios mínimos de la época” (Weissheimer 2006). En 1995, surgió el llamado *Bolsa Escola*, propuesto por el gobernador de Brasilia, posteriormente ejecutado en otras tres ciudades.¹⁴ Otros programas fueron creados durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso con la característica de ser descentralizados: el “*Bolsa Escola*”, “*Bolsa Alimentação*”, “*Vale-alimentação*” y el “*Auxílio Gás*” (Barros 2013).

En enero de 2003, cuando Lula llegó a la Presidencia encontró un conjunto de programas de transferencia de ingresos propagados por varios ministerios, con diferentes listas de beneficiarios y criterios de recibimiento de estos beneficios. Ese

13 Portal del Ministerio del Desarrollo Social, sección Bolsa Familia. Acceso el 22 de mayo de 2014. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

14 Las ciudades fueron Ribeirão Preto, Campinas y Belo Horizonte.

sistema “propagado” fue sometido a un proceso de unificación, decisión que exigió el reinscribirse y la unificación de esas listas, así como la redefinición de criterios de selección (Weissheimer 2006).

Según Souza (2011), el argumento de que el Programa Bolsa Familia es un subsidio indirecto a la alimentación puede ser comprendido dentro de los objetivos del Programa, detallados por el Gobierno brasileño, es decir: i) promover el alivio inmediato de la pobreza por medio de transferencia de ingresos; ii) estimular el ejercicio de derechos sociales básicos; iii) crear programas complementarios para superar la pobreza; iv) combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria; v) emancipar las familias; vi) combatir la pobreza; y vii) promover la intersectorialidad de las políticas públicas.

Al observar los objetivos del Programa Bolsa Familia, se destaca el hecho de que uno de ellos es combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional. El Gobierno brasileño, al elegir y unificar los objetivos del Programa dirigiéndolos hacia la alimentación, nos permite afirmar que tiene como meta primordial subsidiar la alimentación, lo cual es realizado por medio de la transferencia de ingresos. Esto lleva a concluir que existe un subsidio indirecto hacia la alimentación.¹⁵

En el próximo apartado presentamos un cuadro comparativo sobre el Programa Bolsa Familia y la Misión Mercal.

Comparativo: Programa Bolsa Familia versus Misión Mercal

Cuadro 1. Resumen comparativo entre los programas Bolsa Familia y Misión Mercal

Categoría del programa	Misión Mercal	Programa Bolsa Familia
Funcionalidades	Garantiza el acceso a la alimentación por comercialización de los alimentos, lo que propicia precios más accesibles al consumidor por subsidio (Mercal General y Mercal Protección). Por intermedio de los subprogramas, distribuye alimentos a segmentos sociales en mayor riesgo (Suplemento Alimentario). Este Programa cumple con la categoría funcionalidades, pues el acceso a la alimentación fue garantizado por el Estado.	Garantiza el acceso a la alimentación por transferencia de ingresos por intermedio de los diferentes beneficios: el Beneficio Básico (BB), el Beneficio Variable (BV), el Beneficio Variable Joven (BVJ) y el Beneficio para la Superación de la Extrema Pobreza (BSP). Este Programa cumple con la categoría funcionalidades, pues el acceso a la alimentación fue garantizado por el Estado.

15 No es la responsabilidad de esta investigación analizar las acciones de estímulo a la oferta de alimentos realizada por el Gobierno brasileño.

Cuadro 1. (continuación)

Capacitaciones	No posee condicionalidades para ser beneficiario del Programa, pero los mercados de la red se localizan, en su mayor parte, en barrios periféricos, generando libertad para estas comunidades. Este Programa cumple con las capacitaciones, pues posibilita al individuo a consumir, transformándolo en agente.	Se vincula con las condicionalidades de educación y salud. Este Programa cumple con la categoría de capacitaciones pues, a largo plazo, genera autonomía a las generaciones futuras. En un primer momento es necesario el cobro del retorno de los beneficiarios sobre las frecuencias en las medidas de salud y educación por parte del Estado, para que luego, a largo plazo, los individuos sean saludables, educados, por lo tanto, libres y capaces.
Titulaciones	Promueve la transformación de pequeñas tiendas, bodegas, locales y puntos de venta de alimentos subsidiados por la red Mercal, apoyando la economía local por medio de la Ley Orgánica del Precio Justo,* que establece y limita las ganancias de las empresas capitalistas sobre bienes de consumo de primera necesidad. Este Programa posee aspectos relacionados con la categoría de las titulaciones.	No involucra la distribución de activos generadores de ingresos. Por lo tanto, no cumple con la categoría titulaciones.

Elaboración propia.

* Conforme el párrafo 1ro. de la Ley: “La presente Ley tiene por objeto asegurar el desarrollo armónico, justo, equitativo, productivo y soberano de la economía nacional, a través de la determinación de precios justos de bienes y servicios, mediante el análisis de las estructuras de costos, la fijación del porcentaje máximo de ganancia y la fiscalización efectiva de la actividad económica y comercial, a fin de proteger los ingresos de todas las ciudadanas y ciudadanos, y muy especialmente el salario de las trabajadoras y los trabajadores; el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades”. Acceso el 22 de febrero de 2016.

http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?uuid=7c3a0033-59c7-4098-8821-71334d20f196&groupId=10136

La Misión Mercal es un subsidio directo a la alimentación sustentado por los presupuestos oriundos del petróleo. Aunque el Programa Bolsa Familia y la Misión Mercal surgieron en un momento democrático en el cual las “autotituladas izquierdas” estaban en el poder, los programas poseen abordajes muy diferentes para reducir el hambre. El Programa Bolsa Familia está destinado estrictamente a los brasileños más pobres y sigue programas propuestos por instituciones financieras internacionales. La interferencia en el mercado es mínima (direccionada muchas veces a la demanda) y se distribuyen recursos monetarios para que las personas alcancen un nivel mínimo de consumo de alimentos.

En contraste, la Misión Mercal trata la cuestión del hambre a través de la gestión de la comercialización de los alimentos, haciéndolos más baratos. El Programa es universalista y cualquier ciudadano venezolano puede comprar alimentos a precio subsidiado. El Programa no trata únicamente el tema del hambre, sino que busca establecer un modelo de desarrollo social y económico diferente del capitalismo tradicional (Wagner

2005). Se debe destacar también que en Venezuela el mercado de bienes de primera necesidad es controlado, su tasa de ganancias es limitada, lo cual se ha logrado por medio de la Ley Orgánica del Precio Justo, un hecho que es impensable en Brasil. En el próximo apartado, se analiza los programas de vivienda en Venezuela y Brasil.

Los programas de vivienda

El diseño de los programas de vivienda en Venezuela: Gran Misión Vivienda

En respuesta a la situación de emergencia debido a la destrucción de millares de viviendas causada por las lluvias e inundaciones de diciembre de 2010, el Presidente Hugo Chávez solicitó al Parlamento venezolano la aprobación de una ley que le permitiera legislar de manera más autónoma, con el fin de tomar medidas inmediatas en emergencia.¹⁶ Promulgada en enero de 2011, la Ley de Emergencia para Terrenos y Vivienda permitió un mecanismo extraordinario de coordinación presidencial, directamente con representantes de los poderes populares y de las comunas. Con tal apoyo jurídico, fue creada en abril de 2011 la Gran Misión Vivienda Venezuela, que presentó el plan de construcción de alojamientos del Presidente Chávez y pretendió solucionar de manera estructural el déficit habitacional históricamente vivido por la sociedad venezolana.¹⁷ Debido a la celeridad del proceso, en el mismo año casi alcanzaron la meta total de construcción de viviendas (Lalander 2012).

La Gran Misión Vivienda Venezuela desea construir dos millones de residencias a nivel nacional, progresivamente en siete años de vigencia del programa social (hasta 2019). Prioriza familias que están en condiciones de riesgo y con necesidad de alojamiento. Para garantizar el acceso a las viviendas de esta Misión, el Gobierno ofrece un subsidio de hasta el 100% para familias con bajos ingresos salariales (7421 bolívares,¹⁸ es decir, aproximadamente 1172,52 dólares estadounidenses en el cambio oficial). Por Decreto Presidencial en 2011, y como parte del plan habitacional del Presidente Chávez, se sancionó el Decreto Ley 39 799¹⁹ que autorizaba la creación de fondos en las instituciones bancarias del sector público para financiar la adquisición y reparación de viviendas alquiladas (Lalander 2012, 12-13). Así, se ofrecieron con-

16 Acceso el 18 de octubre de 2014.
http://www.granmisionviviendavenezuela.gob.ve/index.php?option=com_content

17 Acceso el 18 de octubre de 2014.
http://www.granmisionviviendavenezuela.gob.ve/index.php?option=com_content

18 Acceso el 24 de febrero de 2016.
<http://www.valor.com.br/internacional/4030968/presidente-da-venezuela-anuncia-aumento-de-30-no-salario-minimo>.

19 Acceso el 23 de junio de 2016.
http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?p_1_id=40489&folderId=617531&name=DLFE-3404.pdf

diciones de financiamiento especiales por los bancos públicos para familias de varios estratos sociales, cuyas tasas de interés eran proporcionales a los ingresos familiares. El costo de las casas está limitado a un precio máximo de 300 mil bolívares (aproximadamente 48 mil dólares estadounidenses).²⁰

Se logró entregar un total de 609 346 unidades entre 2011 y el segundo semestre de 2014,²¹ año en el cual hubo un proceso de construcción de 229 377 residencias²² que sumaban una cifra próxima al 45% de la meta inicial hasta el año 2019. Así, esta Misión atendió 838 726 personas hasta 2014, lo que corresponde al 2,8% de la población venezolana.

En este contexto, es importante señalar que el tema de la propiedad privada es controversial en la sociedad bolivariana. Según el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), “[...] Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las condiciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”.

Con base en este artículo de la Constitución venezolana, se han dado casos de desapropiación en nombre de la “revolución productiva”, sin indemnización de territorios de empresas privadas consideradas improductivas o formadas con recursos procedentes de gastos del erario público y corrupción administrativa.²³ Asimismo se han realizado algunas acciones por parte del Gobierno venezolano posterior a la muerte de Hugo Chávez, como la aprobación del decreto de ley²⁴ que regula el arrendamiento de espacios comerciales estableciendo un límite de ganancia (Ley de Regulación del Arrendamiento Inmobiliario para el uso Comercial - Decreto 929 del 24 de abril de 2014), así como la venta obligatoria de los inmuebles residenciales alquilados por más de 20 años.²⁵ La revolución socialista bolivariana ha hecho alteraciones estructurales al romper la premisa del libre mercado, aunque se realice de manera impopular e inconstitucional. Por un lado, es impopular porque en un país en el que la oposición al Gobierno de Chávez era muy próxima al 50% de los

20 Acceso el 18 de octubre de 2014.

<http://www.avn.info.ve/contenido/gran-misi%C3%B3n-vivienda-mejor%C3%B3-calidad-vida-600000-familias-venezolanas>

21 Acceso el 20 de octubre de 2014.

<http://venezuelasocialista.avn.info.ve/>

22 Acceso el 20 de octubre de 2014.

<http://www.avn.info.ve/contenido/gran-misi%C3%B3n-vivienda-mejor%C3%B3-calidad-vida-600000-familias-venezolanas>

23 Acceso el 20 de octubre de 2014.

<http://www.aporrea.org/educacion/a193710.html>

24 Acceso el 22 de junio de 2016.

<https://microjurisve.files.wordpress.com/2014/05/ley-de-regulaci3b3n-del-arrendamiento-inmobiliario-para-el-uso-comercial.pdf>

25 Acceso el 24 de octubre de 2014.

<http://www.eluniversal.com/economia/140331/ordenan-vender-inmuebles-en-edificios-con-mas-de-20-anos-en-alquiler>

votantes, la adopción de medidas más radicales desagrada a casi la mitad de la población. Desde la muerte de Chávez, la continuidad de la revolución bolivariana está amenazada no solamente por las medidas más radicales, sino por el simple motivo de que Nicolás Maduro no es Chávez y no cuenta con el carisma y la popularidad de su antecesor. Por otro lado, es ilegal porque, según la Constitución del país, la propiedad privada está asegurada y cualquier expropiación solo puede ocurrir mediante indemnización al propietario. Consideramos tal práctica como una contradicción del régimen bolivariano, una vez que ella es inconstitucional. Entretanto, defendemos la misma como parte del proceso profundo de la revolución socialista, sobre todo a partir de 2003. De acuerdo con el *Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*, el objetivo es democratizar los medios de producción, estimulando nuevas formas de propiedad.

En este contexto, por nuevas formas de propiedad se entiende “la propiedad pública, la propiedad social (directa e indirecta), la propiedad comunal, la propiedad ciudadana, la propiedad colectiva y la propiedad mixta” (Constitución venezolana, art. 115). Por lo tanto, consideramos relevante para este trabajo la reforma fundadora producida por el programa habitacional Gran Misión Vivienda Venezuela, ya que el mismo ha promovido medidas de expropiación y limitación de ganancias sobre inmuebles. Estas reformas han sido esenciales para posibilitar cambios en las leyes que han permitido ofrecer viviendas gratuitas a los más pobres, característica central del diseño de este programa. El próximo apartado se centra en analizar el programa de vivienda brasileño *Minha Casa, Minha Vida*.

El diseño del programa de vivienda Minha Casa, Minha Vida en Brasil

Al igual que Venezuela, Brasil posee históricamente un importante déficit habitacional, problema recurrente en países subdesarrollados y uno de los principales motivos para la creación del programa *Minha Casa, Minha Vida* en el Gobierno del expresidente Luiz Inácio Lula, como parte del Programa de Aceleración del Crecimiento.

La coyuntura de fuerte crisis internacional del capitalismo, desencadenada en los Estados Unidos y demás países desarrollados a partir de 2008, fue importante para la creación del *Minha Casa, Minha Vida*. El 25 de marzo de 2009, el Gobierno de Lula creó el Plan Nacional de Vivienda, el cual definió las directrices para el *Minha Casa, Minha Vida*,²⁶ que consistió en el financiamiento de casas y la construcción de un millón de moradas para familias con ingresos mensuales de hasta 5 mil reales brasileños.²⁷

26 Instituido por la Ley 11 977 el 11 de julio de 2009.

27 Los objetivos que rigen las acciones del Programa de Aceleración del Crecimiento *Minha Casa, Minha Vida* son “disminuir el déficit habitacional, garantizar el acceso a casa propia y mejorar la calidad de vida de la población. La

El programa *Minha Casa, Minha Vida* comprende dos programas: el Programa Nacional de Vivienda Urbana y el Programa Nacional de Vivienda Rural. A esos programas, el Gobierno federal destinó un total de 3 mil millones de reales brasileños para facilitar la adquisición, producción y readecuación de las viviendas urbanas cuyas familias ganen entre 1600 reales y 6500 reales por mes. De igual manera, consideró las viviendas de los agricultores familiares con ingresos de hasta 15 mil reales; entre 15 001 reales y 30 mil; o entre 30 001 reales y 60 mil reales por año.²⁸ El programa *Minha Casa, Minha Vida* fue planeado en principio con la meta de entregar un millón de casas, alcanzando 1,51 millones de viviendas construidas entre 2009 y 2014, beneficiando a 5 millones de brasileños. De estos, 812 mil familias tenían ingresos de hasta tres salarios mínimos vitales, afectando cerca del 2,6% de los trabajadores²⁹ formalizados en Brasil.

Los valores máximos de los inmuebles financiados por este programa varían entre 90 mil reales y 225 mil reales. En las regiones metropolitanas con altos costos de vida (São Paulo, Río de Janeiro y Distrito Federal), los inmuebles podrían ser financiados hasta por 225 mil reales. Para las regiones metropolitanas del sur (Minas Gerais y Espírito Santo), el máximo financiable es 200 mil reales. Para las áreas metropolitanas del centro-oeste, norte y nordeste, los valores máximos de financiamiento son de hasta 180 mil reales; mientras que para los municipios con hasta 250 mil habitantes, el préstamo llegaría a 145 mil reales. Los municipios que poseen hasta 50 mil pobladores pueden recibir financiamiento de hasta 115 mil reales y para los demás municipios de hasta 20 mil habitantes, los préstamos podrían llegar a 90 mil reales.³⁰ En términos de cobertura, de acuerdo con los datos del Gobierno de Brasil, 3 388 931³¹ familias fueron atendidas por este programa, representando el 1,7% de la población brasileña.

Criticamos el diseño de este programa debido a que no provocó alteraciones estructurales en cuestiones de propiedad de la tierra y en la posesión de activos gene-

previsión es que en cuatro años (2011-2014) se inviertan 279 billones de reales. (...) Las inversiones en el programa *Minha Casa, Minha Vida* serán destinadas principalmente a la construcción de casas para familias de bajos ingresos. El subsidio cambia de acuerdo con la capacidad de pago". Acceso el 10 de octubre de 2014.

http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha-casa-minha-vida/index.asp#

Por otro lado, además del carácter social, "*Minha Casa, Minha Vida* también posee un carácter económico unido al crecimiento del país, una vez que fue creado en 2009 después de la eclosión de la crisis financiera mundial. (...) Se puede afirmar que se trata también de una política anticíclica para estimular al sector de la construcción civil, el cual tradicionalmente emplea gran cantidad de mano de obra de baja calificación y posee una gran participación en el PIB del país". Acceso el 10 de octubre de 2014.

<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/09/pac-minha-casa-minha-vida>

28 Acceso el 14 de octubre de 2014.

http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha-casa-minha-vida/index.asp#

29 Acceso el 10 de octubre de 2014.

<http://www.pac.gov.br/i/1daecae1>

30 Acceso el 14 de octubre de 2014.

http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha-casa-minha-vida/index.asp#

31 Acceso el 30 de mayo de 2015.

<http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/>

radores de ingresos (titulaciones). Empezando por el nivel máximo de los precios de los inmuebles, observamos que en la mayoría de las ciudades del país es imposible que los beneficiarios del programa tengan las casas construidas en áreas no periféricas, donde haya infraestructura consolidada y oportunidades de trabajo. Además, las familias que ya poseen inscripción en otros programas –como la Compañía de Viviendas Populares del Brasil (COHAB)– no pueden efectuar una nueva inscripción para este programa (D’Amico 2011), lo que significa excluir gran parte de la población con bajos ingresos de la posibilidad de financiamiento.

Entendemos que la vivienda está íntimamente unida al proceso de desarrollo económico y social de un país (D’Amico 2011). Las acciones en el sector habitacional engloban reformas estructurales relacionadas con las libertades de los individuos, ya que distribuyen activos generadores de ingresos.

Un programa habitacional con cambios estructurales en el acceso a la tierra urbana debería proponer (como en el programa venezolano) urbanizar y regularizar áreas precarias, promover el alquiler subsidiado y el uso de espacios subutilizados. Según Hirata (2009), es raro que el Gobierno apoye un plan de construcción de viviendas populares (situadas en las periferias de las ciudades) al mismo tiempo que fomenta un modelo de crecimiento que privilegia el vehículo automotor.³²

Aun así, es importante reconocer las ganancias sociales traídas por el programa habitacional brasileño. Defendemos la profundización de reformas estructurales en una sociedad marcada por la posesión de “grandes propiedades poco productivas” y por prácticas conservadoras de las élites que la sostienen y cosifican dentro de los ambientes urbanos. A continuación sintetizamos un cuadro comparativo entre los programas Gran Misión Vivienda Venezuela y *Minha Casa, Minha Vida*.

32 El hecho de que las viviendas populares se ubicasen lejos de las áreas más dinámicas de las ciudades hace que las personas pobres tengan que desplazarse largas distancias para trabajar. En muchas ciudades de Brasil, el transporte público es ineficiente, de manera que hay un estímulo indirecto para que estas personas adquieran vehículos automotores. Precisamente para reducir las largas distancias de ida y regreso del trabajo por medio del crédito fácil para adquirir carros nuevos o exoneración de impuestos y tasas gubernamentales para carros usados. Esto ha generado problemas de movilidad urbana así como problemas ambientales.

Comparativo de los programas Minha Casa, Minha Vida y Gran Misión Vivienda Venezuela

Cuadro 2. Resumen comparativo entre los programas *Minha Casa, Minha Vida* y Gran Misión Vivienda Venezuela

Categoría del programa	Gran Misión Vivienda Venezuela	<i>Minha Casa, Minha Vida</i>
Funcionalidades	Garantiza el acceso a la vivienda por medio de la adquisición de residencias financiadas por el banco estatal, las cuales son construidas por contratistas o por los beneficiarios que actúan en movilizaciones colectivas. Las comunidades eligen cómo, y si hay interés en contratar cualquiera de las empresas contratistas del Gobierno. Este programa cumple con la categoría funcionalidades, pues el acceso a las viviendas es garantizado por el Estado.	Garantiza el acceso a la vivienda por medio de crédito inmobiliario, proporcionado por bancos público-privados, para la adquisición financiada de residencias construidas por empresas contratistas del Gobierno. Este programa cumple con la categoría funcionalidades, pues el acceso a la vivienda es garantizado por el Estado.
Capacitaciones	Financiamiento de casas populares con tasas de interés de acuerdo con el estrato social de los beneficiarios, también oferta viviendas gratuitas para familias con ingresos menores al salario mínimo vital. Capacita técnicamente al beneficiario que participa en la construcción de las casas de su comunidad. Por lo tanto, este programa cumple con la categoría capacitaciones, al ofrecer al individuo capacidad técnica y convertirlo en agente del proceso.	Financiamiento de viviendas populares con tasas de interés de acuerdo con el estrato social del beneficiario. No existe un programa direccionado a la donación de inmuebles para familias que reciban menos de un salario mínimo vital. No capacita al beneficiario a construir su propia casa. Por lo tanto, no cumple con la categoría capacitaciones.
Titulaciones	Involucra la distribución de activos en el caso, la expropiación de inmuebles subutilizados e inhibe la economía rentista de alquiler de inmuebles por tiempo indeterminado. Este programa contempla la categoría titulaciones, ya que la interferencia estatal sobre el mercado financiero inmobiliario es mayor.	Ofrece solamente el acceso a la vivienda, no involucra la distribución de activos generadores de ingresos. Por lo tanto, este programa no cumple con la categoría titulaciones.

Elaboración propia.

Observamos en el cuadro 2 que el programa habitacional venezolano se destaca en relación con el brasileño en cuanto a las capacitaciones y a las titulaciones. El primero proporciona vivienda gratuita a las familias en extrema pobreza que reciben ingresos menores al salario mínimo vital, pues para el programa Gran Misión Vivienda Venezuela, una vivienda es un bien que le permite a este tipo de familias tener seguridad para sobrellevar las incertidumbres del sistema. Una diferencia importante de este

programa es la distribución de activos por medio de la expropiación de inmuebles subutilizados o poco productivos, así como la inhibición de medidas lucrativas extendidas a los sectores urbanos, por ejemplo, el alquiler de inmuebles comerciales y residenciales.

Además, en Venezuela los programas de vivienda cuentan con un esquema de construcción a través de la movilización colectiva, es decir que las propias comunidades construyen sus casas usando la mano de obra local, mientras el Gobierno venezolano distribuye la materia prima y la infraestructura necesaria para la construcción. Por otro lado, en Brasil el Programa *Minha Casa, Minha Vida* es totalmente ejecutado por pocas y grandes constructoras, las cuales se han revelado inadecuadas para el trato con el presupuesto público; incluso muchas cometieron fraudes y entregaron casas mal construidas.³³

Consideraciones finales

En la comparación de los programas alimenticios observamos que ambas acciones antipobreza (Programa Bolsa Familia y Misión Mercal) cumplen con el objetivo de reducir el hambre, pero de maneras distintas. El Programa Bolsa Familia, por medio de la distribución de pequeños ingresos a las familias permite la compra de alimentos, ampliando la seguridad alimentaria de las mismas al posibilitar que se alimenten con mayor calidad y regularidad.

La Misión Mercal a su vez debe ser percibida como una práctica que promueve cambios estructurales en la sociedad venezolana. La característica universalista garantiza el subsidio directo para la alimentación de toda la sociedad, independientemente del estrato social. Tales medidas generan distorsiones distributivas, toda vez que la renta es asignada a toda la sociedad y no solamente a los que más necesitan. Entretanto, los mercados y tiendas localizados en regiones periféricas tornan el beneficio más viable a los habitantes de las regiones más pobres. Por lo tanto, las capacitaciones de este programa facilitan a las comunidades marginales el acceso a redes de alimento subsidiado. De manera única y diferente del Programa Bolsa Familia, la Misión Mercal proporciona titulaciones al incrementar pequeñas bodegas y tiendas locales, y transformarlas en puntos de venta de alimento subsidiado o en centros de alimentación populares. Destacamos que la intervención Mercal se enfocó en la comercialización de productos alimenticios en detrimento de las condiciones de oferta de los

33 Acceso el 22 de junio de 2016.

<http://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2016/04/defesa-civil-condena-imoveis-do-minha-casa-minha-vida-em-catende.html>

http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/02/26/interna_politica,621810/um-conjunto-de-problemas.shtml

<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/03/fraudes-invasoes-e-obras-precarias-maculam-minha-casa-minha-vida-4722937.html>

mismos, lo cual ha provocado una crisis de abastecimiento de alimentos en el país, especialmente después de la caída del precio del petróleo, fuente de divisas para las importaciones (incluso de alimentos).

Las políticas sociales iniciadas con Lula y Chávez, aunque poseen algunas especificidades, tamaños distintos y objetivos diferentes, se revelan exitosas en alcanzar segmentos de la población que antes no se veían beneficiados por las políticas sociales. De manera similar, ambos presidentes formularon programas que incorporaron de manera rápida segmentos de la población que jamás habían sido considerados por los mercados de producción y consumo.

Confirmamos, de esta manera, la hipótesis según la cual los programas de alimentación y vivienda de Venezuela engendran emancipación de la pobreza en mayor nivel que los de Brasil, al propiciar acceso a activos generadores de ingresos. Así, respondemos a la pregunta de investigación de este estudio, afirmando que, de manera general, las misiones bolivarianas no funcionan solamente para cumplir con las necesidades inmediatas de la población, sino que apuntan a cambios reales en la estructura de posesión de activos generadores de ingresos en el país. Aunque existan asimetrías en la comparación con otros diversos programas sociales (en educación, salud y asistencia social) que encuentran correlatos en Brasil y en Venezuela, defendemos que los de Venezuela son más progresistas que los de Brasil en términos de prácticas antipobreza debido a las acciones que facilitan la posesión de activos generadores de ingresos (titulaciones), los cuales interpretamos como promotores de autonomía.

Bibliografía

- Barros, Pedro. 2013. "Las políticas sociales de Lula y Chávez". En *Políticas sociales en Iberoamérica: entre la precariedad y el cambio social*, coordinado por Jorge Salgado. México: Versalita.
- Blank, Carlos Aponte. 2007. "Evaluación de impacto y misiones sociales: una aproximación general". *Fermentum* 17 (48): 58-95, enero-abril. Mérida: Sociología Política.
- Cabezas, Luis Francisco y Yolanda D'Elía. 2008. *Las misiones sociales en Venezuela*. Caracas: ILDIS.
- Carrero, José Medina. 2006. "Política pública agroalimentaria en Venezuela: el caso de la Misión Mercal". *XI Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Acceso el 22 de febrero de 2016. <http://www.innovaven.org/quepasa/socpol5.pdf>
- Chonchol, Jacques. 2005. "A soberanía alimentar". *Estudos Avançados* 19 (55), septiembre-diciembre. São Paulo.

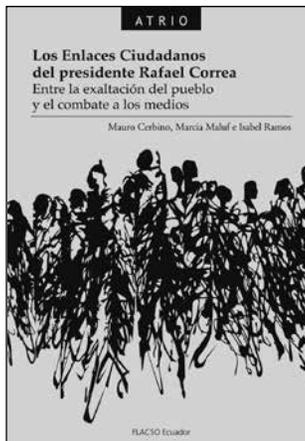
- D'Amico, Fabiano. 2011. "O programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal". En *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa - Trabalhos Premiados*, organizado por Juliana Camargos Costa et al. Río de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: CEF.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Fagnani, Eduardo. 2005. "Política social no Brasil entre 1964-2002: entre a caridade e a cidadania". Tesis para el Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas.
- Hirata, Francini. 2009. "Minha Casa, Minha Vida: política habitacional e de geração de emprego aprofundamento da segregação urbana?" *Aurora* 3 (4). Marília: UNESP.
- Lalander, Rickard. 2012. "Venezuela 2010-2011: polarización y radicalización del proyecto socialista". *Revista de Ciência Política* 32 (1). Santiago. Acceso el 5 de octubre de 2014.
http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718090X2012000100015&lng=es&nrm=iso
- Lezana, Paula Ana. 2013. *State Directed 'Human Development' from the Bottom up: The Experience of Conditional Cash Transfer in Latin America*. Washington: Latin American Studies Association.
- Maringoni, Gilberto. 2009. *A revolução venezuelana*. São Paulo: Editora UNESP.
- _____. 2004. *A Venezuela que se inventa: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2007. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Brasília: Ministério da Previdência Social.
- Oliveira, Valter Lúcio. 2007. "Liberdade e poder em Amartya Sen: uma leitura crítica". *Desenvolvimento em questão* 5 (9). Editora Unijuí.
- Sen, Amartya. 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____. 1997. *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. 1987. "Equality of What?" En *Liberty, Equality, and Law: Selected Tanner Lectures on Moral Philosophy*, editado por John Rawls y Sterling M. McMurrin. Salt Lake City: University of Utah Press.
- Souza, Luciana Rosa de. 2011. "Uma análise da interrelação entre os programas de transferências condicionada de renda e as políticas de segurança alimentar implantadas em três países da América Latina – México, Brasil e Peru". Tesis para Doctorado en el Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas.
- Wagner, Sarah. 2005. *Mercal: Reducing Poverty and Creating National Food Sovereignty in Venezuela*. Acceso el 22 de septiembre de 2014.
<http://venezuelanalysis.com/analysis/1211>

Weissheimer, Marco Aurélio. 2006. *Bolsa Família: avanços limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Referencias en línea

- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, Venezuela:
http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2014/04/respect_venezuela1.pdf
- Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, Venezuela:
http://www.mercal.gob.ve/?page_id=8
- Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasil:
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>
- Caixa Econômica Federal, Brasil:
<http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/>
http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha-casa-minha-vida/index.asp#>
http://www.caixa.gov.br/novo_habitacao/minha-casa-minha-vida/index.asp#
- Portal Brasil:
<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/09/pac-minha-casa-minha-vida>
- Ministério do Planejamento, Brasil:
<http://www.pac.gov.br/i/1daecae1>
- Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda. Venezuela:
http://www.granmisionviviendavenezuela.gob.ve/index.php?option=com_content
- Venezuela Socialista en Cifras:
<http://www.avn.info.ve/contenido/gran-misi%C3%B3n-vivienda-mejor%C3%B3-calidad-vida-600000-familias-venezolanas>
<http://venezuelasocialista.avn.info.ve/>
<http://www.avn.info.ve/contenido/gran-misi%C3%B3n-vivienda-mejor%C3%B3-calidad-vida-600000-familias-venezolanas>
- Portal Aporrea.org, Venezuela:
<http://www.aporrea.org/educacion/a193710.html>
- Diario *El Nuevo Herald*:
<http://www.elnuevoherald.com/2014/05/22/1754627/maduro-aprueba-ley-que-regula.htm>
- Diario *El Universal*:
<http://www.eluniversal.com/economia/140331/ordenan-vender-inmuebles-en-edificios-con-mas-de-20-anos-en-alquiler>

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Atrio

Los Enlaces Ciudadanos del presidente Rafael Correa. Entre la exaltación del pueblo y el combate a los medios

Mauro Cerbino, Marcia Maluf e Isabel Ramos

FLACSO Ecuador, 2016

341 páginas

Desde la primera década del siglo XXI, los gobiernos de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela han impulsado un combate a los medios privados de comunicación social, que ha adquirido el significado de una disputa por el dominio de la opinión y de la "verdad". En el fondo se trata de una disputa orientada a incidir en la formación de un nuevo sentido común, sobre cuyo terreno se configura y erige cualquier hegemonía.

Una decisión metateórica motiva la reflexión que desarrollan el autor y las autoras en este libro. Mauro Cerbino, Marcia Maluf e Isabel Ramos buscan contribuir a la comprensión de los procesos político-culturales, base del arraigo logrado por el presidente Correa en la sociedad ecuatoriana, especialmente en los sectores menos favorecidos, pero también en algunos segmentos de la clase media.

Resulta un tanto provocador afirmar que las ideas de este libro se ubican en las antípodas de aquellas del gran interpretador de la psicología de las multitudes, Gustave Le Bon, ya que muchas personas que trabajan la politología, la asesoría y la experticia en comunicación política, aun siguen a este pensador. En este libro, por el contrario, se combina los estudios de recepción con el análisis del discurso, una mezcla compleja, no siempre lograda y, sin embargo, necesaria. Este enfoque -poco frecuente en la investigación latinoamericana, en la cual más bien predomina el análisis del discurso o los estudios de recepción- constituye un aporte de la obra de Cerbino, Maluf y Ramos.

Presupuestos participativos en Chile y su contribución a la inclusión social*

Participatory Budgeting in Chile and its Contribution to Social Inclusion

Orçamentos participativos no Chile e a sua contribuição à inclusão social

Andrés Noriega
 Fabián Aburto
 Egon Montecinos

Fecha de recepción: septiembre de 2015
 Fecha de aceptación: junio de 2016

Resumen

Este artículo se propone comparar el perfil de los participantes y no participantes del Presupuesto Participativo (PP) en Chile con el objetivo de aportar evidencia empírica sobre si el mismo constituye un mecanismo que contribuye a la inclusión social, específicamente de aquellos grupos que tradicionalmente han sido excluidos de los espacios democráticos a nivel local. Se tomaron como casos tres comunas del sur del país que en la actualidad implementan este proceso: Lautaro, Río Negro y Puerto Montt. El principal resultado de este estudio es que, en la práctica, el PP no ha logrado incluir del todo a la ciudadanía, observándose en los hallazgos que son las personas jóvenes, sin poder organizativo, las menos favorecidas en términos de participación. Las dimensiones que se consideraron fueron etaria, territorial y organizacional, a través de una metodología cuantitativa y con técnicas de análisis documental.

Descriptor: presupuesto participativo; inclusión; exclusión; democracia participativa; Chile; participación; ciudadanía.

Abstract

This paper proposes to compare the profile of participants and non-participants of Participatory Budgeting (PP by its Spanish acronym) in Chile with the objective to provide empirical evidence

Andrés Noriega. Licenciado en Trabajo Social. Estudiante de Maestría en Ciencias Sociales por la Universidad de Los Lagos, Chile. Investigador de la Fundación Paula Jaraquemada para el Servicio Nacional de Menores de Chile.

✉ and.noriega@gmail.com

Fabián Aburto. Licenciado en Trabajo Social por la Universidad de Los Lagos, Chile. Investigador de la Fundación Paula Jaraquemada para el Servicio Nacional de Menores de Chile.

✉ fbn.aburto@gmail.com

Egon Montecinos. Doctor en Ciencia Política por FLACSO México. Profesor investigador del Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos, Chile.

✉ emontecinos@gmail.com

* Este artículo fue apoyado por la Vicerrectoría de Investigación y Posgrado de la Universidad de Los Lagos y el proyecto del Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico de Chile (FONDECYT) número 1110519 titulado "Democracia y presupuesto participativo en América Latina. Tensiones y complementariedades con la democracia representativa. Los casos de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y República Dominicana". Proyecto de investigación financiado para elaborar la investigación durante el período 2011-2014.

about whether it constitutes as a mechanism that contributes to social inclusion, particularly to those groups that traditionally have been excluded from democratic spaces at a local level. Three communes from the southern part of the country that are currently using this process were used as case studies: Lautaro, Río Negro y Puerto Montt. The main result of this study is that, in practice, the PP has not managed to fully include citizens, noticing in the results that young people, without organizational power, are the least favored in terms of participation. The dimensions considered were age, territorial and organizational, through a quantitative methodology and document analysis techniques.

Keywords: participatory budgeting; inclusion; exclusion; participatory democracy; Chile; participation; citizenship.

Resume

Este artigo se propõe a comparar o perfil dos participantes e não participantes do Orçamento Participativo (OP) no Chile com o objetivo de aportar evidência empírica sobre se o mesmo constitui um mecanismo que contribui à inclusão social, especificamente daqueles grupos que tradicionalmente têm sido excluídos dos espaços democráticos no nível local. Tomaram-se como casos três comunas do sul do país que na atualidade implementam este processo: Lautaro, Rio Negro e Porto Montt. O principal resultado deste estudo é que, na prática, o OP não conseguiu incluir totalmente a cidadania, observando-se nos resultados que as pessoas jovens, sem poder organizativo, são as menos favorecidas em termos de participação. As dimensões consideradas foram etária; territorial e organizacional, através de uma metodologia quantitativa e com técnicas de análise documental.

Descritores: orçamento participativo; inclusão; exclusão; democracia participativa; Chile; participação; cidadania.

La democracia representativa tiene como característica principal el reconocimiento de la soberanía popular legitimando el gobierno y limitando el poder de los gobernantes. Esto se traduce en que los gobernantes necesitan del consentimiento de los gobernados para administrar las instituciones públicas y, como efecto, la ciudadanía tiene algún grado de control sobre las acciones de sus gobernantes (Viejo et al. 2009). Sin embargo, la ausencia de mecanismos de participación son el fiel reflejo de que la democracia representativa estaría en un estado de crisis, situación que atraviesa gran parte de las instituciones representativas en Chile, América Latina y otras latitudes, siendo el principal factor de esto lo que Abascal (2004) denomina *el alejamiento de los representantes políticos de las preocupaciones y deseos políticos de los representados*. Bajo esta lógica, Delamaza (2009) alude a que en Chile existe un predominio de una cultura centralista resistente a los procesos de descentralización política y que este excesivo centralismo constituye una barrera para la continuidad del desarrollo y tiende a reproducir la desigualdad social.

En virtud de ello, se puede señalar que la recuperación democrática en Chile no comprometió descentralización política; tampoco estaba en los planes de los cuatro

gobiernos de la concertación¹ profundizar aspectos de índole democrática a escala local, excepto algunos esfuerzos tales como el proceso de modernización del Estado en Chile.² El foco más bien estuvo puesto principalmente en recuperar las instituciones políticas. Por lo tanto, en el campo de la descentralización solo se descentralizaron (fuertemente en una dimensión administrativa) los gobiernos locales, restringiendo las atribuciones de los concejos comunales. En el plano regional, se creó un híbrido con concejos regionales que se eligen de manera indirecta donde sus atribuciones políticas son restringidas. Sin embargo, a partir de los primeros años de la década de 2000 empezaron a florecer ciertas iniciativas por parte de algunos municipios chilenos que decidieron implementar procesos alternativos en la gestión municipal con la finalidad de transparentar de mejor forma los recursos de sus arcas municipales, acercar mejor a la ciudadanía con los problemas de la ciudad, profundizar la democracia a escala local y, por sobre todo –como menciona Matías (2004)–, superar la exclusión social, la concepción del centralismo, además de la ineficiencia de la burocracia estatal y municipal.

Desde hace algunos años, el Presupuesto Participativo (PP) se ha convertido en unos de los principales temas en el amplio campo de la innovación para todos los implicados en democracia y desarrollo local. Ha sido adoptado por una gama mayor de ciudades de América Latina, principalmente en Brasil, donde se inició a finales de 1980 y donde se ha expandido, de algunas pocas ciudades, a más de 2500 lugares tan solo en Latinoamérica (Pineda 2004 y Goldfrank 2006). Uno de los grandes desafíos que las administraciones públicas tienen que enfrentar cada año que implementan PP es adherir a la mayor cantidad de personas en este proceso, en el sentido que “la participación ciudadana contribuya a la inclusión y una profundización e intensificación de la democracia, mejorando la calidad de ésta” (Parés y Castella 2009, 449).

Por otro lado, el PP “fortalece a las redes sociales y ayuda a reducir las diferencias entre funcionarios profesionales y los ciudadanos. Es la construcción de ciudades inclusivas, en donde los grupos que tradicionalmente han estado viviendo en la marginación rompen de una forma ordenada el ciclo de su exclusión” (Molina 2011, 280).

Sin embargo, más allá del debate teórico acerca de las bondades que trae consigo el PP, hoy nos enfrentaríamos a la problemática de la marginalidad en función de una parte importante de la ciudadanía sobre estos temas, ya que, para el caso chileno, siguen existiendo grupos aislados que por alguna razón estarían fuera de las decisiones ciudadanas, no teniendo un conocimiento acabado que permita dar respuesta sobre quiénes son exactamente estas personas, o mejor aún, si existen patrones coincidentes respecto a las características de las mismas, información necesaria que les permitiría

1 Estos gobiernos son aquellos que emergen en la posdictadura militar en Chile: Patricio Alwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2010).

2 El cual según Doña (2006) apunta que básicamente consistía en adecuar el Estado a las nuevas realidades tecnológicas, económicas y sociales, generadas como consecuencia de un período de radicales cambios producidos en Chile y sobre todo en el exterior.

a los gobiernos locales proponer nuevas iniciativas de carácter inclusivo y más democrático. En función de lo anterior, Parés y Castilla (2009, 250) menciona que “un proceso de participación tendrá mayor calidad democrática si es capaz de incorporar la diversidad de la sociedad en la cual se desarrolla, es decir, si los distintos grupos sociales y los distintos intereses están representados en el proceso”.

En Chile existen oportunidades de participación ciudadana estipuladas a nivel municipal bajo el amparo de la Ley 18 695, que entre sus artículos menciona la creación de un concejo comunal de organizaciones de la sociedad civil (ex CESCO) que persigue asegurar la participación de las organizaciones territoriales y funcionales. A su vez, la ley 20 500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública además otorga el reconocimiento por parte del Estado a las personas y organizaciones competentes, el derecho a participar en sus políticas, planes, programas y acciones, en el cual cada órgano del Estado debe establecer las modalidades formales y específicas de participación (SUBDERE 2009). No obstante, estas medidas creadas para cubrir la participación ciudadana en el ámbito público cumplen parcialmente el real sentido de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones, ya que solo tendrían un carácter consultivo, sin necesidad de que las opiniones emanadas sean evaluadas y consideradas por los propios organismos gubernamentales, tal como lo indica los artículos 73 y 74 de la mencionada Ley. Asimismo muchas de ellas se centrarían en las organizaciones sociales tradicionales que históricamente han sostenido relaciones clientelares con la administración pública local.

Considerando lo anterior, cuando se habla de exclusión social, más que a la ausencia de espacios de participación se refiere a la calidad de los mismos, que son parcializados y débiles al momento de integrar a la ciudadanía y a la sociedad civil en los asuntos públicos que le competen (Ávila 2004). Ahora bien, Anduiza (1999, 5) menciona la importancia de la participación ciudadana por ser “el único medio por el cual la capacidad de respuesta del gobierno pueda estar garantizada”, logrando así el involucramiento de la comunidad en los procesos de toma de decisiones y actividades que se relacionen con el desarrollo económico, social y político de su entorno. Además, participar implica un reconocimiento de los derechos de la ciudadanía, al mismo tiempo que ella obedece a sus deberes como tal, transformándose en una ciudadanía activa y empoderada, capaz de trascender en el ámbito público.

La inclusión en el PP de sectores sociales marginados es un gran potencial de las prácticas participativas, imprescindibles para un buen gobierno local. La identificación de los grupos en riesgo y exclusión social junto con el diseño de estrategias específicas para lograr su inclusión en los espacios de participación son, sin duda alguna, uno de los principales desafíos a los que debe hacer frente el PP para convertirse en un verdadero instrumento de radicalización democrática (Parés y Resende 2009). Si el camino de las administraciones locales es identificar aquellos grupos marginados, necesariamente tendrán que determinar qué tipo de perfil tienen los incluidos y ex-

cluidos de la agenda pública, información necesaria si se quiere que la participación sea efectiva, con calidad y tenga una dimensión real. Para ello, cada territorio debe identificar los colectivos específicos que se encuentren en situación de riesgo de exclusión o que se encuentren infrarrepresentados en el proceso (Ganuza y Olivari 2011).

Por otro lado, la hipótesis que se plantea es que la inclusión de la ciudadanía en los procesos de participación del PP obedece al perfil social que estos mantengan, siendo los jóvenes, los no organizados y los que residen en el sector rural quienes se configuran como los más susceptibles a ser excluidos de los espacios democráticos. En este sentido, se sostiene que las políticas locales de PP no han tenido un éxito generalizado que promueva la participación de toda la ciudadanía en estas ciudades de estudio. Considerando esto, el estudio se concentra en lo que Montecinos (2009) denomina “investigaciones de segunda generación”, las cuales se caracterizan por estudiar con profundidad el diseño del PP y sus problemas de implantación en otras latitudes que no sea la brasileña, enmarcándose con mayor precisión en corrientes teóricas que cuestionan la efectividad y alcance de los PP en términos de inclusión, tales como (Goldfrank 2006; Ganuza y Gómez 2008; Montecinos 2009; Delamaza y Ochsenius 2010 y SUBDERE 2009).

El objetivo del presente estudio es identificar y comparar el perfil del incluido y excluido en relación con el PP, con enfoque particular en tres dimensiones: etaria, territorial y organizacional, que permita contribuir a dar respuesta a cuáles son aquellos grupos que se encuentran infrarrepresentados y sobrerrepresentados del proceso en las comunas de Lautaro, Río Negro y Puerto Montt, complementando entonces la falta de información empírica ya que, para el caso chileno, no existen mayores estudios con evidencia científica respecto a esta materia.

Metodología

La metodología utilizada en esta investigación descansa en un estudio comparado subnacional con un enfoque cuantitativo y análisis documental. El instrumento utilizado en la recolección de datos fue encuestas estructuradas, diferenciadas con criterios demográficos por sectores, según datos del *Censo 2002* de Chile, que incluye un nivel de confianza del 95% y un error de muestreo del 5% (ver figura 1).

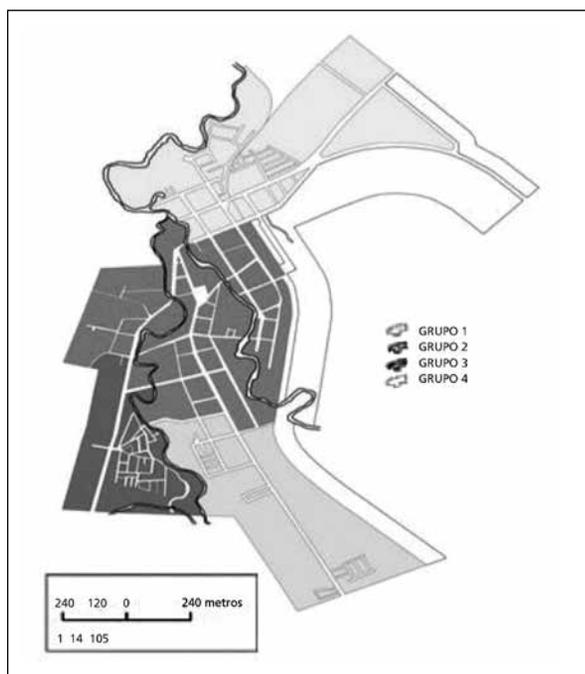
Figura 1. Fórmula cálculo de la muestra utilizada para la recolección de encuestas

$$n = \frac{N\sigma^2Z^2}{e^2(N-1) + \sigma^2Z^2}$$

Dichas encuestas se realizaron cara a cara a la población del sector urbano y rural, mayor de 14 años de edad, en las comunas de Lautaro, Río Negro y Puerto Montt, entre los meses de septiembre y diciembre de 2011. Por otra parte, el diseño de la muestra fue aleatorio simple, determinándose la cantidad de encuestas a realizar en cada comuna según su población total.

La implementación del PP en cada una de las comunas fue de carácter sectorial, dividiéndose los territorios³ (ver figura 2) según criterios que dependen de cada administración local. Se determinó el número de encuestas a realizar proporcionalmente a la cantidad de habitantes de los sectores participantes del proceso, utilizando para ello información cartográfica digital⁴ del último informe censal correspondiente al año 2002 en Chile, otorgado gracias al Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). Dicha cartografía permitió determinar la cantidad de personas que residen en cada uno de los sectores antes señalados de forma diferenciada. Posteriormente se enumeraron todas las manzanas de cada sector seleccionando (con una tabla de números aleatorios simple) donde finalmente se aplicó el instrumento.

Figura 2. División territorial del sector urbano para implementación de PP en Río Negro



Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE 2010).

3 Generalmente denominados como grupos. Para el caso de Lautaro y Río Negro son cuatro grupos urbanos y cuatro grupos rurales, mientras que en Puerto Montt el año 2010 abarcó cinco grupos o sectores urbanos y dos rurales.

4 En formato *shape* (shp).

Respecto a las comunas de estudio, estas son tres localidades del sur de Chile con poblaciones inferiores a los 200 mil habitantes, aledañas al “llano longitudinal” del país y geográficamente próximas (ver figura 3). Sin embargo, tal como se puede observar en la tabla 1, se distingue que Lautaro, Río Negro y Puerto Montt presentan características disímiles básicamente en lo que respecta a su población, actividades económico-productivas, número de organizaciones sociales presentes en los territorios y los años de implementación del PP. Frente a lo anterior, dicho contexto resulta interesante de analizar desde la lógica de observar cómo el PP se desarrolla frente a tres ciudades con características diferentes, pero en relación con un mismo escenario como lo es el PP. Por último, de los casos analizados, dos fueron promovidos gracias a la voluntad política de gobiernos municipales concertacionistas de tendencia progresista (Lautaro y Puerto Montt) y uno conservador (Río Negro).

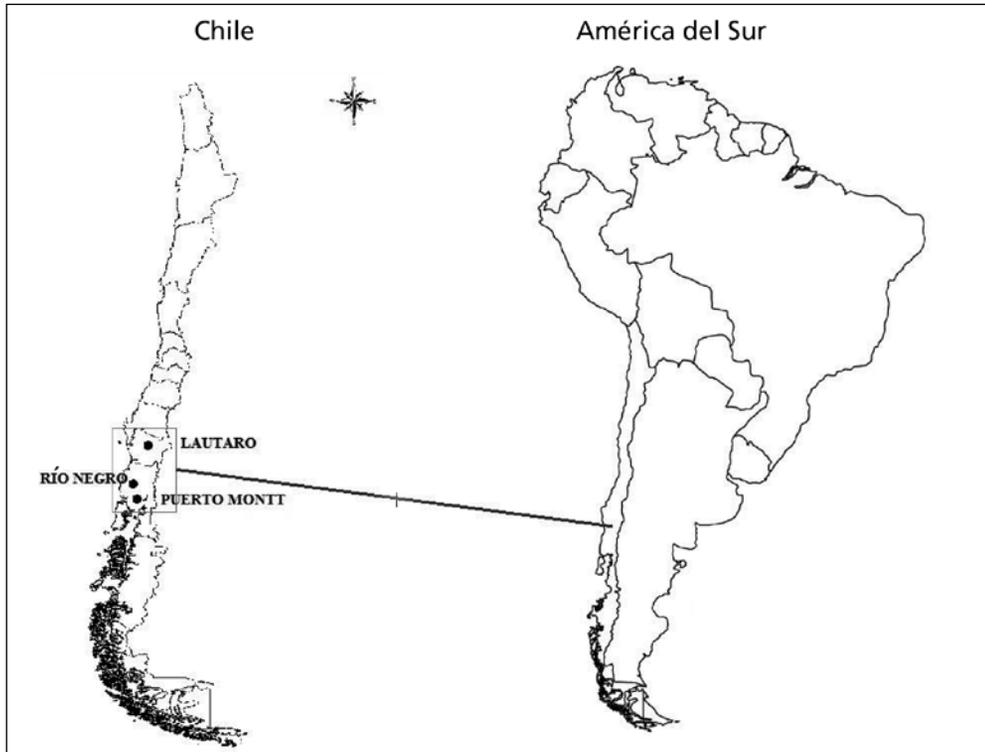
Tabla 1. Características de los casos de estudio: Lautaro, Río Negro y Puerto Montt

Casos de estudio*			
	Lautaro	Río Negro	Puerto Montt
Organización territorial	Provincia de Cautín, Región de La Araucanía	Provincia de Osorno, Región de Los Lagos	Provincia de Llanquihue, Región de Los Lagos
Superficie (km ²)	901	1266	1673
Población	32 218	14 732	175 938
Actividad económica	Agricultura, ganadería, manufactura y construcción	Agricultura y ganadería	Comercio, construcción, actividades inmobiliarias y pesca
Ingreso promedio autónomo por hogar	540 dólares	660 dólares	950 dólares
Promedio años escolaridad	9,4	9,1	9,1
Tasa de desocupación laboral	14%	16%	14%
Tasa de pobreza	32%	15%	15%
Número de organizaciones sociales comunitarias	349	179	843
Años de implementación PP	5	1	5

Elaboración propia con base en SUBDERE (2009).

* Datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Acceso el 1 de mayo de 2016. <http://reportescomunales.bcn.cl/2013/index.php/Categor%C3%ADa:Comunas> <http://www.subdere.gov.cl/municipales/comunas>.

Figura 3. Ubicación geográfica de los casos de estudio



Elaboración propia.

Resultados

Valoración de jóvenes al modelo de los PP

Sin duda que el análisis que se pueda realizar sobre la participación global de la población adherente al proceso en términos estrictamente cuantitativos es considerada una estrategia de vital importancia desde el punto de vista de la gestión municipal, producto de que permite en paralelo, a la ciudadanía y autoridades, planificar eficientemente el proceso de los PP. Esto es debido a que dichos datos constituyen una proposición de políticas correctivas del proceso, evitando las de carácter reactivas que muchas veces, por carencia de tiempo y recursos, no son lo suficientemente efectivas. No obstante, considerar aspectos del rango etario de la población contribuiría aún más al enriquecimiento de dicho análisis, al aportar datos que permitan evaluar el PP de manera desagregada y cautelosa.

En el mismo contexto, es importante señalar que el envejecimiento de la población es una constante que no se puede desconocer. Los datos demuestran que, si

bien las transformaciones sociales y políticas de los últimos años han contribuido a la pérdida de participación de la población, este descrédito parece ser menos impactante en las generaciones más adultas de Chile, existiendo en las personas mayores de 60 años de edad más interés en ser parte de las instancias de carácter participativo de sus territorios (Cannobio y Jeri 2008). Bajo este criterio, la población adulta mayor estaría más activa que nunca, quienes ahora y más que antes, tendrían mucho por decir y decidir. Contrariamente, el panorama de las y los jóvenes no parece ser tan alentador teniendo en cuenta que, de la experiencia nacional e internacional, se desprende que existe en la dinámica de los PP un sector –niños y jóvenes específicamente– que tiende a no ser incluido del todo en estos espacios, ya sea por desinformación o porque el diseño institucional del PP no consideraría mecanismos formativos y de comunicación que favorezcan su inclusión (Pagliai y Montecinos 2009).

En consecuencia, la baja participación de jóvenes respondería a una tendencia latente en la realidad chilena y que, por lo demás, es atinente al escaso espacio que los municipios en general les otorgan. Esta situación sería un comportamiento que los y las jóvenes han acentuado hace algunos años en Chile, quedando al margen de la toma de decisiones y, causa de aquello, es que en la actualidad ellos serían la expresión más preocupante del distanciamiento con los procesos y organismos de carácter político (Contreras 2009).

Bajo la misma lógica y analizando de lleno los datos de las comunas en cuestión, se demostró que la participación de jóvenes en función del PP en general fue similar a la de los procesos electorales. Es decir, las personas pertenecientes al grupo etario más joven (14-29 años de edad) fueron quienes manifestaron el menor porcentaje de participación (ver tabla 2). Sin embargo, llamó la atención la situación de Puerto Montt, que no presenta diferencias sustantivas de participación entre los grupos etarios, configurándose así como la única comuna en sostener una participación de carácter homogéneo entre los diferentes grupos de edades. Eso sí, es importante destacar que Puerto Montt fue la comuna donde se observó un menor porcentaje de participación en el PP en relación con la población total de la comuna donde la participación de aquellos solo alcanzó un 14%.

Por otro lado, la realidad en Lautaro se evidenció de manera diferente, considerando que en esta comuna un 31% del grupo más joven participa. Un alto porcentaje, si se lo compara con las otras dos comunas en estudio, pero al mismo tiempo, una baja participación contrastada con los grupos intermedios y avanzados donde, por ejemplo, un 48% de las personas mayores de 60 años se representa a lo largo del proceso, mientras que los de edades intermedias, específicamente los que se sitúan entre los “30-45 años” y “46-60 años” manifestaron un porcentaje de participación promedio del 60%. Por último, en el caso particular de Río Negro, se observó una tendencia ascendente en la participación; esto se traduce en que, en la medida en que la edad aumenta, también lo hacen los niveles de participación

de la población. Por consiguiente, se pudo apreciar que, en definitiva, el grupo etario más joven de “14-29 años de edad” fue el que reportó el menor índice de participación en esta comuna, con tan solo un 18%, siguiéndolo el grupo de “30-45 años” con un 23%.

Tabla 2. Participación según rango etario

Participación en el Presupuesto Participativo por edad										
Lautaro	14 - 29		30 - 45		46 - 60		61 o más		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	31,6%	68,4%	60,4%	39,6%	60%	40%	48,1%	51,9%	63,2%	36,8%
Río Negro	14 - 29		30 - 45		46 - 60		61 o más		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	18%	82%	22,6%	77,4%	30,5%	69,5%	32%	68%	23%	77%
Puerto Montt	14 - 29		30 - 45		46 - 60		61 o más		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	14,1%	85,9%	13,5%	86,5%	17,4%	82,6%	22,2%	77,8%	9,1%	90,9%

Elaboración propia con base en encuesta aplicada en el marco del proyecto de investigación.

Participación ciudadana y territorio

En la actualidad y para el caso chileno, la exclusión en el ámbito rural ha sido desplazada en los últimos años gracias a la presencia de la tecnología, considerando que entre lo urbano y lo rural la distancia espacial se ha acortado física y comunicacionalmente. El sector rural está actualizado sobre lo que pasa en el mundo urbano que lo rodea, al margen de la distancia física (Matías 2004). En este sentido y de acuerdo con la ubicación territorial de la población clasificada en los sectores urbano y rural, llama la atención la tendencia de que, en las comunas de Río Negro y Puerto Montt, la participación de la población estaría determinada por el territorio. Los resultados indicaron que en las personas que residen geográficamente en el sector rural, el grado de participación tendría mayor fuerza por sobre la población que se ubica en el sector urbano.

Como se aprecia en la tabla 3, se estableció que la participación de la población en el sector rural alcanzó cerca de un 44% en la comuna de Río Negro y un 30% en Puerto Montt, cifras que se encuentran por sobre el sector urbano, el cual logró un 14% en Puerto Montt y solo un 6% en Río Negro. No obstante, la comuna de Lautaro fue la excepción, ya que no se observaron diferencias sustantivas respecto a la participación entre el sector “rural” (50%) y el sector “urbano” (63%), donde este último sector es quien presentaría la mayor tasa de participación.

Tabla 3. Participación según ubicación territorial

Participación en Presupuestos Participativos						
Lautaro	Urbano		Rural		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	49,5%	50,5%	63,2%	36,8%	0%	0%
Río Negro	Urbano		Rural		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	6,0%	94%	44%	56%	0%	0%
Puerto Montt	Urbano		Rural		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	13,5%	86,5%	30%	70%	0%	0%

Elaboración propia con base en encuesta aplicada en el marco del proyecto de investigación.

Es importante destacar que, para el caso de Río Negro, el 27% del total de la población participó (porcentaje no menor), pero con la particularidad de que dicho porcentaje de participación se concentró fuertemente en el sector rural. Caso distinto es el de Puerto Montt, ciudad que mantuvo la menor tasa de participación comunal. Una explicación sobre la escasa participación en Puerto Montt se debería a su gran masa demográfica y territorial que, según el *Censo 2002* en Chile, corresponde a 175 938 habitantes, donde aproximadamente el 90% de la población se encuentra urbanizada, siendo entonces esta situación un posible obstaculizador para la inclusión de la ciudadanía respecto a los procesos de PP, puesto que “generalmente, la participación es mayor en las ciudades de menor tamaño o cuando las asambleas se hacen en regiones pequeñas” (Francés y Carrillo 2008, 157).

Dimensión organizacional: participación comunitaria versus participación ciudadana

Introducir mecanismos institucionales de participación ciudadana surge como una alternativa de vital importancia que tienen a disposición los gobiernos locales, siendo la sociedad civil considerada una aliada permanente que contribuye a encauzar la implementación de las políticas territoriales, tales como los PP. Por otro lado, es también considerada un mecanismo formal donde se canalizan las demandas colectivas de la ciudadanía, retroalimentando de esta manera un proceso que, en teoría, debiese promover el desarrollo de las sociedades. Del mismo modo, es importante evaluar la capacidad que posee la sociedad civil en términos de adhesión ciudadana, bajo un contexto de creciente deterioro de la participación, lo cual permite determinar en las comunas estudiadas si el PP logra o no generar espacios de democracia en relación con los diferentes tipos de organizaciones sociales activas en los territorios.

Esto, considerando que cualquier tipo de organización formal puede participar, ya sea adherente o no a los gobiernos locales de su territorio.

Considerando lo anterior, al observar los datos (ver tabla 4) llamó la atención en general que prevalece una alta tasa de participación de las personas “organizadas” en el PP. Así por ejemplo, la participación de las personas que se identifican con alguna asociación fue de 68% en Lautaro, 45% en Río Negro y 33% para Puerto Montt, destacando que en esta última comuna las personas que se encuentran amparadas bajo algún tipo de organización funcional y/o estructural, su participación logró duplicar incluso el porcentaje comunal (que recordemos fue de solo un 16%). De lo anterior se desprende que, en general, prevalece una participación que se manifiesta fuertemente en la sociedad civil, configurándose un tipo de intervención de carácter “asociativa”. Los efectos de aquello es que la comunidad no asociada es desplazada respecto a la toma de decisiones, transformándose de esta forma el PP en una herramienta exclusiva de las administraciones locales, que se visualiza al servicio de las organizaciones adherentes al proceso y no en función de la comunidad en general (participación privativa), con lo cual se transfiere la mayor parte de los recursos del PP a las personas representadas por la sociedad civil.

Por consiguiente, no cualquier ciudadano o ciudadana posee el derecho y libertad para tomar parte en las decisiones sobre los recursos municipales. Más bien, si se desea hacerlo, debe enviar sus necesidades y demandas por medio de las organizaciones, enfrentando muchas veces las limitaciones de actuación que cualquiera de estos grupos pudiese manifestar. Es decir, al prevalecer una dependencia entre la población y la sociedad civil, se expresarían dificultades para que la población en su conjunto (independientemente de su perfil) pueda pensar complejamente sobre sus problemas locales desde el punto de vista territorial, existiendo del mismo modo el peligro latente de que las organizaciones y movimientos sociales ya existentes utilicen las asambleas como un espacio de influencia con su administración local, donde la participación privativa de la ciudadanía “no asociada” se vea relegada a la aprobación de las propuestas que elaboren los miembros de estas organizaciones (Ganuza y Gómez 2008).

Tabla 4. Participación según condición asociativa

Participación en el Presupuesto Participativo						
Lautaro	Organizados		No organizados		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	67,6%	32,4%	36,2%	63,8%	0%	0%
Río Negro	Organizados		No organizados		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	45%	55%	3,7%	96,3%	0%	0%
Puerto Montt	Organizados		No organizados		No sabe / No responde	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
	33,3%	66,7%	6,7%	97,5%	0%	0%

Elaboración propia con base en encuestas realizadas en el marco del proyecto de investigación.

A pesar de aquello, la alta adhesión de la población organizada en términos participativos sería una tendencia que se encontraría presente en gran parte de la región donde se implementan PP, ya que “mientras el PP brasileño generalmente busca la participación individual, otras ciudades de Latinoamérica tienden a favorecer la participación a través de representantes de organizaciones existentes” (Goldfrank 2006). En definitiva, es necesario dejar en claro que lo que se busca no es sacar del juego a las asociaciones, pues sabemos que son muy necesarias y que juegan un rol fundamental dentro del PP, sino más bien, la idea es hacerlas copartícipes, privilegiando siempre que la comunidad en general participe y sea beneficiada. Razón de aquello es que si en definitiva no se suman nuevos actores al proceso, la democracia local se debilita, se empobrece y se transforma finalmente en una muralla que evita la complementariedad entre la democracia participativa y la representativa, las cuales, en estricto rigor, debiesen promover el PP. Más aún si se sabe que, en gran parte de las ciudades latinoamericanas, una de las principales causas de subordinación entre los mecanismos de PP y las instituciones de democracia representativa es producto de la escasa participación de la sociedad no organizada en temas de ciudad y del excesivo protagonismo que mantienen las organizaciones sociales, pues las mismas solo responden al patrón lógico y natural de buscar recursos y beneficios en función de sus barrios y/o microterritorios. Este planteamiento es coincidente con lo que Montecinos (2011) señala para el caso latinoamericano:

Resulta ser marginal en cuanto a la oportunidad de que el ciudadano y organizaciones incidan en la elaboración y formulación de políticas públicas municipales globales, aspecto que por lo menos en lo sustantivo no se aprecia del todo claro. Se termina consolidando el PP como un programa o instrumento de gestión y no se observa en un entramado de una política mayor de participación ciudadana o de democracia participativa (Montecinos 2011, 23).

En otras palabras, no solo se requiere continuar incluyendo a más participantes (aunque siempre es necesario), sino más bien poner atención en la calidad de la participación, renovando los liderazgos, pero también integrando a la sociedad no organizada –históricamente excluida– en los procesos decisionales de la gestión pública y básicamente focalizando los esfuerzos en la ciudadanía organizada como en la no organizada. “El problema que surge si no conseguimos una participación plural y heterogénea tiene que ver con la legitimidad de una acción pública que, en teoría, va dirigida a gastar recursos públicos. Desde esta perspectiva, los PP tienen como sujeto de imaginario a toda la ciudadanía” (Ganuza y Olivari 2011, 171). Es decir, mientras la política de acción de las administraciones locales no tengan una estrategia amplia en función de reconocer la diversidad de necesidades existentes en la comunidad, seguirán participando los mismos de siempre y es altamente probable que el mecanismo de PP siga implementándose a una escala de democracia de proximidad, concentrada en los barrios y al servicio de las organizaciones.

Conclusiones

El estudio contribuyó a analizar los niveles de representatividad del PP en el territorio, dejando en evidencia que, en la actualidad, los gobiernos locales presentarían dificultades en la implementación, específicamente en términos de inclusión de la ciudadanía en el desarrollo de los PP. Existieron tres dimensiones de análisis, en dos de ellas prevalecieron perfiles de ciudadanía que se encontraría infrarrepresentada respecto de la toma de decisiones de sus territorios. Dichos grupos se relacionarían directamente con personas sin capacidad organizativa y aquellas menores de 29 años de edad. Por otro lado, del perfil de personas excluidas, los y las jóvenes son un segmento de la comunidad que más dificultades implicaría para tratar de incluirlos en las administraciones locales; en teoría, esto es producto de las limitaciones intrínsecas de base que este grupo presenta, siendo su integración un gran desafío para dichos territorios.

Asimismo se observó que los organizados son los principales beneficiados de los PP, pues fueron los que alcanzaron por unanimidad los índices más altos de participación en cada una de las tres comunas, en donde paralelamente los resultados obtenidos muestran que los procesos de PP promoverían formas de capital social. Contrariamente, el costo de aquello sería que la participación privativa de la ciudadanía quedaría relegada (al igual que los y las jóvenes) de la toma de decisiones. Lo anterior, permite presagiar que los incentivos para promover la participación individual de las personas son mínimos, pues los proyectos que se deliberan y votan no serían del atractivo de quienes carecen de capacidad organizativa. Una posible explicación al problema sería lo que Montecinos (2011) argumenta sobre el caso chileno, en donde los montos financieros puestos a discusión por los gobiernos locales en estos mecanismos de participación ciudadana no superarían el 5% del presupuesto público municipal total.

Con tan escaso monto presupuestario, queda en evidencia que los recursos destinados a PP solo alcanzarían a ser focalizados en problemas de barrios y no en temas globales atinentes a la ciudad, donde la participación privativa tiene cabida. En el caso de tener montos mayores, los problemas a discutir tienen la posibilidad de ser vinculantes con las necesidades de su localidad, de esta manera, la comunidad no asociada tendría una real motivación para participar. Sin embargo, se deduce que uno de los efectos de tal precaria situación presupuestaria es que la comunidad no asociada sería una de las más afectadas respecto a la toma de decisiones. También es preciso señalar que con el PP se apuesta por una forma pública de distribución de los recursos y es, bajo dicha condición, que debiese coexistir una articulación interna entre municipio, sociedad civil y ciudadanía no organizada para la búsqueda de estímulos temáticos propios de la ciudad, dando espacio con esto no solo a los problemas sectoriales del territorio sino además a los problemas estratégicos de carácter global en función de la búsqueda del desarrollo.

Bibliografía

- Abascal, Gabriel. 2004. El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?. Ponencia presentada en la III Jornada de Pensamiento Crítico de la Universidad de Alicante, España.
- Anduiza, Eva. 1999. *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa occidental*. Madrid: CIS.
- Ávila, Javier. 2004. "Gobiernos locales, participación y exclusión social en cuatro distritos rurales de Apurímac y El Cusco". *Revista de Debate Agrario* 37: 1-21.
- Cannobio, Liliana y Tamara Jeri. 2008. *Estadísticas sobre personas adultas mayores: un análisis de género*. Santiago: SENAMA.
- Contreras, Carolina. 2009. *Realidades juveniles en Chile. Instituto Nacional de la Juventud*. Santiago: Instituto Nacional de la Juventud / FLACSO Chile / Colectivo Latinoamericano de Jóvenes.
- Delamaza, Gonzalo. 2009. "Del elitismo democrático a la ciudadanía: desafío de la participación en Chile". En *Pensando Chile desde sus regiones*, de Heinrich von Baer, 697-706. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Delamaza, Gonzalo y Carlos Ochsenius. 2010. "Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 46: 1-20.
- Doña, Karina. 2006. *Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994-2003. Documentos de Apoyo Docente* 6: 1-33. Santiago: Universidad de Chile. Acceso en junio de 2016.

- http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto_de_asuntos_publicos/d20063311311dad6.pdf
- Francés, Francisco y Antonio Carrillo. 2008. *Guía metodológica de los Presupuestos Participativos*. Alicante: Colectivo Preparación.
- Ganuzo, Ernesto y Braulio Gómez. 2008. *Control político y participación en democracia: los Presupuestos Participativos*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Ganuzo, Ernesto y Lucrecia Olivari. 2011. “La democracia en acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública. Metodologías participativas y Presupuesto Participativos”. En *Democracia participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*, de Andrés Falk y Pablo Paño, 149-178. Paysandú.
- Goldfrank, Benjamín. 2006. “Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* 26: 3-38.
- Matías, Domingo. 2004. “Presupuesto Participativo y democratización”. Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- Molina, José. 2011. *Los Presupuestos Participativos, un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local*. España: Aranzadi.
- Montecinos, Egon. 2011. “Democracia participativa y Presupuesto Participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?” *Revista de Ciencia Política* 13: 63-89.
- Montecinos, Egon. 2009. “El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 44: 145-174.
- Pagliai, César y Egon Montecinos. 2009. “Manual de Presupuestos Participativos en Chile: experiencias y aprendizajes”.
- Parés, Marc y Carola Castella. 2009. “Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos”. En *Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, de Marc Parés, 241-266. Barcelona: Ariel.
- Parés, Marc y Paulo Resende. 2009. “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades”. En *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, de Marc Parés, 77-100. Barcelona: Ariel.
- Pineda, Carmen. 2004. “Los Presupuestos Participativos en España: un balance provisional”. *Revista de Estudios Locales* 78: 64-76.
- SUBDERE, División de Municipalidades. 2009. “Presupuesto Participativo en Chile, un aporte a la construcción de democracia deliberativa”.
- Viejo, Raimundo, Marc Marti-Costa y Marc Parés. 2009. “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoque teórico-normativo y modelos de democracia”. En *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, de Marc Parés, 29-53. Barcelona: Ariel.

r
reseñas



ISSN: 1390-1249

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.56.2016.2382>

Saskia Sassen
Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global
Buenos Aires: Katz Editores, 2015, 294 págs.

La socióloga Saskia Sassen, reconocida internacionalmente gracias a su obra *La ciudad global* publicada en 1991, se ha destacado en el análisis de la globalización y el impacto que esta genera en la política, la economía y las desigualdades sociales. Ahora expone su última obra *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, en la cual reflexiona sobre cómo el capitalismo avanzado y global de hoy nos enfrenta a nuevas lógicas de expulsiones, donde personas, empresas, pueblos y dinámicas son expulsados tanto de lugares como del orden socioeconómico preestablecido por un sistema de acumulación cada vez más extremo. Para la autora, este tipo de expulsiones no son espontáneas sino que

requieren la creación de lo que ella denomina “formaciones predatorias”. Estas formaciones son la suma de complejos instrumentos de políticas públicas y de avances tecnológicos, financieros y de mercado, al servicio no solo de los individuos más ricos, sino también de las grandes corporaciones y los gobiernos más poderosos.

El objetivo de Sassen es cuestionar las categorías teóricas familiares y develar sus limitaciones –desagregando los casos estudiados en sus elementos básicos– con el fin de descubrir tendencias conceptuales subterráneas, buscando más allá de las diferencias geopolíticas. Plantea que “debajo de las especificidades nacionales de las diversas crisis globales se encuentran tendencias sistémicas emergentes conformadas por unas pocas dinámicas básicas” (15), que obligan a repensar los enfoques teóricos empleados para entender el impacto del capitalismo global. Con este fin, se enfoca en dos cambios evidenciados a partir de la década de 1980: el primero es el desarrollo de áreas cada vez mayores que son transformadas para dar lugar a operaciones económicas clave para la producción y acumulación del capital –tercerización global, ciudades globales–, y el segundo es el aumento de las finanzas en red.

Economías en contracción, expulsiones en expansión

Los procesos de extracción de recursos, acumulación de capital y desigualdades sociales no son temas nuevos, sin embargo, en las últimas tres décadas se ha instaurado en todo el mundo un capitalismo avanzado que está reestructurando los mecanismos de acumulación, lo cual genera un escalonamiento de estos fenómenos y afecta a un mayor número de personas. Para Sassen, son dos las lógicas que se encuentran detrás de esta reestructu-

ración: por un lado, las políticas económicas desregulatorias en la mayoría de los países han generado un aumento en las privatizaciones y en la eliminación de aranceles sobre las importaciones, situación que ha facilitado el aumento de los beneficios corporativos y ha afectado a gobiernos nacionales y locales que ya no disponen de los recursos generados por estos impuestos, volviéndose más pobres. Y por otro lado, la transformación de áreas cada vez mayores para la extracción de beneficios.

De acuerdo con la autora, las políticas de austeridad y la contracción en el gasto público hacen parte de las formaciones predatorias que han facilitado la acumulación extrema de capital a costa de un alarmante aumento del desempleo y de los costos de vida, aumentando la desigualdad y la capacidad de obtener beneficios y ganancias económicas de un amplio sector de la población. Esta creciente desigualdad no solo se refleja al estudiar el ingreso y la acumulación de capital entre países, sino también al interior de los mismos. Grecia, España y Portugal son claros ejemplos de la contracción económica y políticas de austeridad que han reestructurado la economía en su totalidad, expulsando del espacio económico a un sector de la población que lo ha perdido todo (empleo, vivienda, seguro médico, acceso a servicios básicos). Con ello han pasado a ser invisibles para las mediciones económicas, neutralizando así el impacto negativo sobre el PIB per cápita, es decir que, al hacer más pequeño el espacio económico mediante la expulsión de los desempleados, se logra presentar datos de una economía en recuperación bajo la lógica de que “la cuestión de los elementos considerados problemáticos se resuelve simplemente eliminándolos” (49).

En este capítulo, Sassen analiza el aumento de tres tipos de expulsiones que se ven reforzadas por condiciones de pobreza, desempleo y nuevos patrones de movilidad geográfica deri-

vados de estas reestructuraciones económicas. El primer tipo son las ejecuciones, una de las formas más brutales de expulsión que desaloja a las personas de sus hogares ante el incumplimiento en el pago de la hipoteca. El segundo, el aumento en el número de los desplazamientos forzados, pero no solo los causados por las guerras, enfermedades y hambrunas, sino también debido a fenómenos que normalmente no se tienen en cuenta. Por ejemplo, los desplazados a causa de las adquisiciones de grandes extensiones de tierra para la extracción de beneficios, principalmente en el sur global; los desplazados por la manipulación financiera de la deuda; o, por último, los desplazados a causa de las catástrofes ligadas con el cambio climático. El tercer tipo de expulsión es el encarcelamiento, entendido como uno de los matices del capitalismo avanzado que se instaura a partir de la década de 1980 y que se emplea como mecanismo para expulsar el excedente de la población trabajadora principalmente en el norte global, donde comienzan a evidenciarse sentencias más severas incluso para delitos menores, con mínimas oportunidades de liberación anticipada y estancias prolongadas de presidiarios no procesados. El principal factor de este tipo de expulsión es la proliferación de cárceles y servicios carcelarios privados, transformando el sistema penitenciario en producción de mano de obra barata, lo que hace que los internos en sí mismos se conviertan en mercancía.

El nuevo mercado global de tierras

El mercado de tierras tampoco es una práctica nueva, pero lo radical en esta fase del capitalismo es el nivel y el alcance geográfico del mismo, impulsado principalmente por la creciente demanda de cultivos industriales —palma para biocombustible, cultivos alimenticios— y por el

incremento en los precios de los alimentos desde inicios de este siglo, lo cual hace de la tierra una inversión deseable, así sea en términos especulativos. La compra de grandes extensiones de tierra también requiere de instrumentos y formaciones predatorias complejas, es decir, no es el reflejo de una acción individual, sino que es impulsado por un complejo mercado global de tierras que se sirve de infraestructura de servicios, instrumentos legales y voluntad política que facilitan estas transacciones. Este mercado de tierras es el causante de la expulsión de comunidades enteras, de distritos agropecuarios y de pequeñas operaciones manufactureras, las cuales se ven obligadas a desplazarse a los barrios ya tugurizados de las periferias urbanas, agravando el fenómeno de pobreza urbana. Esto sin mencionar las afecciones a la flora y fauna también expulsadas, dejando de ser una problemática localizada como pequeños brotes, para convertirse en un problema generalizado.

Estas formaciones predatorias incluyen a los instrumentos de política y financieros que prepararon el terreno para la instauración de este mercado –corrupción, deudas externas abrumadoras, innovaciones en materia de legislación–, cuyo principal ejemplo son los tratados de libre comercio. Para Sassen, “los programas de reestructuración del FMI y el Banco Mundial prepararon el terreno para la profundización sistémica del capitalismo avanzado” (101), entendiendo a la deuda como una lógica organizadora, como régimen disciplinario que posibilita la concentración de beneficios. Estas políticas de privatización y desregulación arancelaria se convirtieron en una fuerza destructiva para países con gobiernos y sistemas económicos débiles, que se vieron obligados a concentrar sus esfuerzos en enfrentar los costosos programas de reestructuración de la deuda.

Las fianzas y su capacidad. La crisis como lógica sistémica

De acuerdo con Sassen, las finanzas representan la más completa y eficaz de las tendencias conceptuales subterráneas que reestructuran la economía global, abarcando un amplio espectro de instrumentos y mecanismos –como préstamos bancarios, tarjetas de crédito, deudas personales y empresariales o la deuda externa de los diferentes países–, y adaptándose a sistemas institucionales distintos. La vivienda siempre ha sido uno de los sectores económicos más críticos para todas las sociedades desarrolladas, impactando tanto en el sector de la construcción como en el mercado inmobiliario y, para este caso, en el sector financiero a través de las hipotecas bancarias. La compra de vivienda se ha transformado, de esta forma, en un instrumento de inversión que podía ser vendido en mercados especulativos. Uno de los ejemplos son las *hipotecas subprime*,¹ las cuales generaron grandes adiciones al valor financiero sin tener en cuenta los impactos sociales.

Las finanzas, al igual que los casos expuestos con anterioridad, también se valen de instrumentos complejos con el fin de titularizar casi todo, sin tomar en cuenta la geopolítica, los sistemas legales ni el sector económico. Sin embargo, es importante aclarar que esto no se puede generalizar, ya que, en algunos casos, se ha evidenciado que el sector financiero ha favorecido el desarrollo económico y ha ayudado a reducir los niveles de pobreza en países como China. “Utilizar capital financiero para expandir sectores económicos materiales [in-

1 Las *hipotecas subprime* son un instrumento financiero creado con el fin de vender hipotecas –principalmente inmobiliarias– de alto riesgo a grandes inversionistas e instituciones. Sin embargo, como estas hipotecas resultan riesgosas, se ha creado paquetes que juntan hipotecas que combinan las que tienen probabilidad de incumplimiento con aquellas que poseen una probabilidad mayor. Esto, con el fin de hacer más atractiva la inversión.

fraestructura, manufactura] y para mejorar la calidad ecológica de nuestras economías es distributivo, usar el capital financiero para hacer más capital financiero, conduce a enormes concentraciones de riqueza y poder” (166).

Tierra muerta, agua muerta

Los procesos de acumulación del capitalismo actual demandan enormes cantidades de tierra y agua, expulsando comunidades, fauna y flora para desarrollar plantaciones y minas de todo tipo, con el fin de reestructurar extensiones de tierra exclusivamente para la extracción de recursos y beneficios económicos. Este proceso de extracción se ha dado a una gran velocidad, superando la capacidad de regeneración del planeta y dejando grandes extensiones de tierra y agua muerta. Esto ha ocasionado una destrucción a una escala antes no vista, cuyos impactos afectan principalmente a comunidades pobres, siendo la minería, la industria manufacturera y la industria nuclear, las principales culpables de esta devastación a nivel global, la cual se puede observar en países tan diversos como Rusia, Estados Unidos, Azerbaiyán, Perú, República Dominicana, India, Indonesia, Ucrania o Japón.

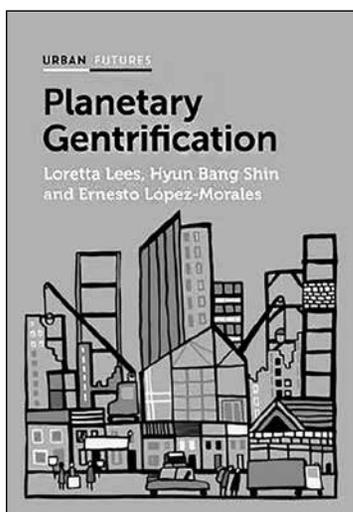
Uno de los debates planteados por la autora en este capítulo es el consumo intensivo de agua por parte de grandes compañías, ya sea en la extracción y posterior envenenamiento causado por la minería o en las grandes embotelladoras de agua potable como Nestlé y Coca Cola. Entonces, ¿el agua debería entenderse como un bien público o como un bien privado? Estas grandes corporaciones se

valen de instrumentos políticos y jurídicos para apropiarse del derecho al uso y extracción de este líquido vital, afectando a enormes comunidades que no solo se ven expuestas a altos niveles de contaminación de agua, aire y suelo a causa de la minería, sino que también ven reducida su capacidad de producción de alimentos y, en casos extremos, son expulsados de estas tierras muertas.

Con este libro, Saskia Sassen busca hacer visibles las expulsiones —económicas, sociales y biosféricas— generadas por estos nuevos y brutales procesos de acumulación del capitalismo avanzado y mostrar cómo estos tipos de expulsión revelan tendencias sistémicas emergentes. La autora expone la necesidad de nuevos enfoques teóricos que permitan estudiar y entender la intensidad de los fenómenos observados más allá de los límites geopolíticos tradicionales, analizando cómo el espacio y las formas de expulsión se expanden y diversifican.

Asimismo Sassen afirma que la reestructuración económica evidenciada en la mayoría de los países se hace bajo la influencia de una “concepción peligrosamente estrecha del crecimiento económico” (239). Es decir, bajo una lógica sistémica que busca mantener el funcionamiento de una economía cada vez más privatizada, que está al servicio de un crecimiento económico corporativo, eliminando, de ser necesario, los gastos públicos sociales, situación que advierte que la economía global no se expande sin dejar expulsados a su paso.

*Alejandra Marulanda Hernández
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales, Ecuador*



ISSN: 1390-1249

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.56.2016.2383>

Loretta Lees, Hyun Bang Shin y Ernesto López-Morales

Planetary Gentrification

Londres: Polity Press, 2016, 248 págs.¹

La gentrificación no es un proceso homogéneo, por el contrario, es tan abigarrado como las múltiples expresiones del neoliberalismo en el espacio y en nuestras ciudades.² Alrededor de este fenómeno, se ha desencadenado un fuerte activismo en redes sociales (blogs, Facebook y Twitter) de grupos que luchan contra ella, así como de académicos que se oponen a su necesidad teórica. Cuando se habla de la gentrificación, es preciso señalar que no se trata solamente de un proceso de reestructuración espacial neoliberal, sino también de una praxis de producción del espacio que se ha intensificado después de la

última crisis del capitalismo salvaje.³ La tendencia permanente del capital para reinventar el espacio urbano a través de prácticas de destrucción creativa implica la reproducción de configuraciones espaciales que reflejan el contexto socioeconómico específico de cada lugar. Esta hipótesis se ve reflejada en las múltiples mutaciones de la gentrificación, como por ejemplo la que se experimenta en zonas rurales,⁴ islas,⁵ espacios urbanos⁶ o periurbanos.⁷ Esta reconstrucción violenta del espacio a nivel planetario se discute en el libro de Loretta Lees, Hyun Bang Shin y Ernesto López-Morales titulado *Planetary Gentrification* (gentrificación planetaria).

Pero, ¿estamos seguros de que podemos identificar gentrificación en cada rincón del mundo? ¿Se está perdiendo vigor epistemológico mediante un proceso de sobreinterpretación si se aplica el término en otros tantos lugares no urbanos y a través de ejemplos fuera del mundo anglosajón? El debate de Lees, Shin y López-Morales en esta publicación muestra una respuesta clara. Los procesos de gentrificación se han vuelto evidentes en América Latina, África, Asia y Europa, mientras que

1 Reseña traducida al español por Michael Janoschka.

2 Neil Brenner, Jamie Peck y Nik Theodore. 2010. "Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways". *Global Networks* 10 (2): 182-222.

3 Neil Smith. 2002. "New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy". *Antipode* 34 (3): 427-450.

4 Martin Phillips. 1993. "Rural Gentrification and the Processes of Class Colonisation". *Journal of Rural Studies* 9 (2): 123-140.

5 Erik Clark, Karin Johnson, Emma Lundholm y Gunnar Malmberg. 2007. "Island Gentrification and Space Wars". *A World of Islands: A Physical and Human Approach* 14: 483-512.

Sónia Vives Miró. 2013. "L'espai urbà del capitalisme. La construcció del projecte neoliberal de Palma". Tesis para Doctorado en la Universitat de les Illes Balears, España.

6 Neil Smith. 1996. *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Oxon, Nueva York: Routledge.

David Ley. 1996. *The New Middle Class and the Remaking of the Central City*. Oxon y Nueva York: Oxford University Press.

7 Loretta Lees, Hyun Bang Shin y Ernesto Lopez-Morales. 2015. *Global Gentrifications: Uneven Development and Displacement*. Cambridge y Malden: Policy Press.

Rowland Atkinson y Gary Bridge. 2005. *Gentrification in the Global Context: The New Urban Colonialism*. Oxon y Nueva York: Routledge.

Japonica Brown-Saracino. 2010. *A Neighborhood that Never Changes: Gentrification, Social Preservation, and the Search for Authenticity*. Chicago: University of Chicago Press.

magnifican su extensión a escalas desconocidas en el mundo anglosajón, despojando a las personas de sus hogares, desplazándolas de sus barrios y privándolas de su derecho legítimo a quedarse. Por eso, la gentrificación sirve como un concepto consolidado para agrupar casos geográficamente variados en un ensayo comparativo sobre la reestructuración espacial poscrisis, utilizándolo como un conjunto de preguntas en común que versan sobre las prácticas de despojo, desposesión y apropiación del espacio. El presente libro desarrolla su aporte a lo definido como gentrificación planetaria e identifica, en ocho capítulos de fácil lectura y comprensión, los mecanismos contemporáneos de transformación de clase en nuestras ciudades.

La propuesta comparativa de los autores se enmarca en las trayectorias interconectadas de los cambios socioespaciales que se observan en todo el mundo, con el fin de desafiar las comprensiones teóricas que comúnmente se tienen en estudios urbanos. Esta acepción lo motivó a adoptar el término de “planetario” para describir los procesos actuales de gentrificación, inspirándose en el concepto de “urbanización planetaria”, que fue discutido inicialmente por Henri Lefebvre y adoptado recientemente por Brenner y Schmid (2015).⁸ Para su mejor comprensión, cabría resaltar nuevamente la base conceptual de Lefebvre (1996; 2003),⁹ quien define la urbanización planetaria como una noción que indica todas las expresiones posibles de la dominación de la ciudad sobre el campo. Si entonces el espacio y el tiempo se transforman en meros conductores de la expansión capitalista, la propagación y destrucción de lo urbano solo podría

concebirse a escala abstracta y relativa, que es precisamente la planetaria.

Como los autores indican en el segundo capítulo, las teorías de gentrificación han evolucionado con el tiempo, adaptándose a las nuevas expresiones del capitalismo contemporáneo. Eso se destaca a partir de diferentes ejemplos que van desde El Cairo hasta Shanghái y Quito, que dan cuenta de las múltiples prácticas de reinención urbana y el consiguiente desplazamiento y despojo socioespacial. El tercer capítulo del libro detalla las similitudes que conllevan y causan los procesos de expulsión, fundamentalmente desde una perspectiva que se centra en los motivos económicos. Así, los autores explican que la gentrificación se fundamenta en seis tendencias económicas entrelazadas: i) el paso del circuito primario de acumulación de capital al secundario y la insaciable necesidad de extraer valor del espacio (urbano). ii) La constante necesidad de crear nuevos mercados a través de procesos de destrucción creativa. iii) La brecha de renta y especulación en los mercados inmobiliarios. iv) Las inversiones en capital espacial, sobre todo las grandes inversiones públicas en infraestructuras de transporte que producen desplazamientos masivos. v) El empresarialismo urbano para efectuar la remodelación de *no-go areas* para el capital (como lo son las favelas), así como la difusión geográfica de las políticas públicas que fomentan gentrificación. Y vi) los proyectos inmobiliarios para las clases pudientes.

Como se indica a través de numerosos ejemplos tanto de China como de ciudades de América Latina y Estados Unidos, las nuevas economías de gentrificación se tratan de una adaptación de mecanismos institucionales y prácticas fraudulentas que provocan una exhaustiva reconfiguración espacial a favor de los “gentrificadores” a nivel mundial. Por medio de la acción de agentes inmobiliarios,

8 Neil Brenner y Christian Schmid. 2015. “Towards a New Epistemology of the Urban?” *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action* 19 (203): 151-182.

9 Henri Lefebvre. 2003. *The Urban Revolution*. Minnesota: University of Minnesota Press.
Henri Lefebvre. 1996. *Writings on Cities*. Oxford: Blackwell.

promotores y administraciones públicas, el capital impulsa procesos de gentrificación usando una estética arquitectónica específica y amplias estrategias de *marketing*. Los promotores internacionales han utilizado el discurso y las realidades de la globalización para expandir las escalas de la gentrificación.¹⁰ El consumo del espacio refleja los pactos implícitos que las clases medias han establecido con las élites, un consumo distintivo que explica no solo la actuación de los gentrificadores en el mundo, sino también el imaginario de “vida de élite” que apoya los proyectos de gentrificación, especialmente en centros históricos. Los ejemplos de Ciudad de México, Estambul y Hong Kong indican cómo los proyectos de conservación del patrimonio por parte de instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) interactúan con el Estado y construyen, mediante el discurso de la autenticidad histórica, una demanda real.

Como se destaca en el capítulo quinto, el papel del Estado es crucial para fomentar los procesos de gentrificación. Lo que parece fundamental en la comprensión del rol de las administraciones públicas para la gentrificación a nivel mundial es la interconexión de los actores, así como la adaptación de políticas originadas en ciudades “modelos” —ya sea Nueva York, Bilbao o Barcelona—,¹¹ y especialmente la implementación de políticas relacionadas con limpieza social y espacial. En ciudades como Río de Janeiro o Ciudad de México, el dispositivo del discurso de la “tolerancia cero” excluye todo tipo de comportamiento

de “otredad” reflejado en los gustos de las clases medias.¹² Por lo tanto, la llegada de hogares de este estrato implica una serie de efectos secundarios, habitualmente relacionados con la expulsión de las viviendas (ver Hodkinson¹³ para el caso de Reino Unido) y la exclusión de las prácticas asociadas con la clase social que implican la privatización, así como la destrucción de comunidades enteras (ver Onatu¹⁴ para el caso de Johannesburgo y Annunziata y Manzo¹⁵ para el caso de Roma y Nueva York). Del mismo modo, las políticas para promover una “ciudad creativa” se convierten en otro “caballo de Troya” de los procesos de gentrificación, fundamentalmente a través de la creación de entornos urbanos “vivos”, en los cuales se intenta atraer a las clases medias.

El sexto capítulo analiza cómo los asentamientos informales en ciudades tan variadas como las de Estados Unidos, India, China, Brasil o Argentina están entrando también al circuito de la gentrificación mediante amenazas de demolición y proyectos de reconstrucción para las clases pudientes. Las estrategias son más violentas en términos de provocar desplazamiento (de residentes, usuarios y comunidades). Estos procesos conducen a lo que últimamente ha sido denominado en el mundo anglosajón como *slum gentrification*, un nuevo impulso del capitalismo que rearticula e incluye las áreas informales al lucro de los merca-

10 Mark Davidson. 2007. “Gentrification as Global Habitat: A Process of Class Formation or Corporate Creation?” *Transactions of the Institute of British Geographers* 32 (4): 490-506.

11 Sara González. 2011. “Bilbao and Barcelona ‘in Motion’. How Urban Regeneration ‘Models’ Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism”. *Urban Studies* 48 (7): 1397-1141.

12 Michael Janoschka, Jorge Sequera y Luis Salinas. 2014. “Gentrification in Spain and Latin America. A Critical Dialogue”. *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (4): 1234-1265.

13 Stuart Hodkinson. 2010. “Housing Regeneration and the Private Finance Initiative in England: Unstitching the Neoliberal Urban Straitjacket”. *Antipode* 43 (2): 358-383.

14 George Onatu. 2010. “Mixed-Income Housing Development Strategy: Perspective on Cosmo City, Johannesburg, South Africa”. *International Journal of Housing Markets and Analysis* 3 (3): 203-215.

15 Sandra Annunziata y Lidia Manzo. 2013. “Desire for Diversity and Difference in Gentrified Brooklyn: Dialogue between a Planner and a Sociologist”. *Cambio* 3 (6): 71-88.

dos inmobiliarios formalizados.¹⁶ Para los autores de este libro, las colaboraciones público-privadas y las negociaciones informales inauguran este proceso de gentrificación, el cual pasa por la acción coercitiva tanto de los agentes policiales como de las excavadoras, pues si la población afectada no acepta la compensación propuesta —en muchos casos en lugares muy alejados de su residencia original—, se la desaloja y desplaza mediante la fuerza. Este tipo de desplazamiento es común a los procesos de gentrificación en todo el mundo, causados por megaproyectos de infraestructura que ocasionan un gran número de personas afectadas. Por ejemplo, tanto en países latinoamericanos como en China, el desplazamiento provocado por este tipo de acciones se puede interpretar directamente como un proyecto dirigido por el Estado y, a pesar de que las estadísticas oficiales intentan esconder sus efectos dramáticos, el proceso de gentrificación va siempre acompañado de un traumático desalojo.

En sus observaciones finales, los autores concluyen que la gentrificación planetaria se centra en la intención de darle voz a las desigualdades de las relaciones de poder existentes en la remodelación del espacio urbano. Las nuevas coaliciones público-privadas no han servido para otra cosa que tomar el control de la vivienda y la tierra en lugares previamente apropiados por las clases populares. De esta manera, el futuro de estas clases se dibuja en colores de inseguridad, injusticia espacial, control férreo y desplazamiento, acompañado por mecanismos de desposesión mediante la financiación del medio urbano.

La ciudad gentrificada e higienizada está desafiada por luchas y resistencias espaciales. Tanto las bases sociales como un número cre-

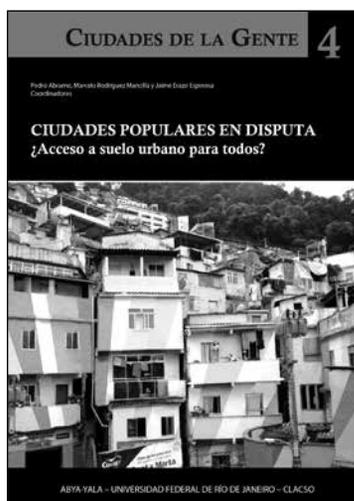
ciente de activistas y académicos luchan para evitar los aumentos de rentas, así como los desalojos a causa de la rearticulación urbana.¹⁷ Parece crucial afrontar la cuestión ética detrás de las investigaciones de gentrificación y responder a la pregunta de ¿por el bien de quién se están haciendo investigaciones científicas? Las voces académicas que tratan de desacreditar el término de la gentrificación no hacen otra cosa que hablar en nombre de su “clase académica”, expresando las inquietudes del capital por una ciudad “limpia” de negros, indígenas y pobres, incluso cuando ellos y ellas pertenecen a esos grupos. En respuesta a ello, se sugiere una lectura con profundidad y una apreciación real de las causas y los efectos de la gentrificación a escala global para componer las piezas del rompecabezas planetario de la gentrificación.

Finalmente, ¿por qué un lector latinoamericano podría estar interesado en este libro? Es importante destacar que las ciudades de la región se han transformado profundamente, en muchos casos con el fin de atraer capital internacional, turistas pudientes o jubilados/residentes de Estados Unidos. Las ciudades latinoamericanas se han convertido en productos de exposición del patrimonio de la UNESCO y muchas veces han sido privadas de sus compuestos sociales, por lo que analizar el desplazamiento es fundamental para entender las lógicas de las inversiones de capital efectuadas como resultado de las gentrificaciones globales. Con el fin de contestar la gentrificación debemos leerla, comprenderla, analizarla y revertirla, para fomentar así ciudades más justas en términos sociales, económicos y espaciales.

*Georgia Alexandri,
Universidad Autónoma de Madrid*

16 Michael Janoschka, Jorge Sequera y Luis Salinas. 2014. “Gentrification in Spain and Latin America. A Critical Dialogue”. *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (4): 1234-1265.

17 Para mayor detalle, ver las actividades de la red internacional Contested_Cities: <http://www.contested-cities.net>



ISSN: 1390-1249

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.56.2016.2343>

Pedro Abramo, Marcelo Rodríguez y Jaime Erazo, coordinadores
Ciudades populares en disputa
¿Acceso a suelo urbano para todos?
 Quito: Abya-Yala, 2016, 478 págs.

Este libro se centra en el debate sobre la acción de la ciudadanía que autoconstruye sus viviendas y su entorno urbano. Aporta en la construcción de estrategias que permitan “describir, comprender y explicar, tanto las transformaciones urbanas en los barrios populares, como los horizontes posibles de las reivindicaciones sociales y políticas impulsadas por sus habitantes” (11). Según los coordinadores del libro, el aporte se enmarca en un espacio-tiempo material y simbólico, y a su vez, en cómo ello se articula al territorio por medio de complejos sistemas institucionales, económicos, políticos y sociales.

Para comentar *Ciudades populares en disputa ¿Acceso a suelo urbano para todos?*, es necesario contextualizar primero el Grupo de Tra-

bajo Hábitat Popular e Inclusión Social que se inició en 2010 como parte del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y continúa trabajando en la actualidad. Fruto del esfuerzo colectivo de este grupo, hoy es posible contar con un cúmulo académico producto de múltiples actividades organizadas en diferentes países de América Latina y el Caribe. Dicho trabajo se refleja en la colección *Ciudades de la Gente*,¹ cuyos cuatro tomos se reseñan en este texto. Los grandes ejes estructurales de esta serie rondan, por un lado, en torno a qué condiciones y bajo qué mecanismos es posible democratizar el acceso y la gestión del suelo urbano y vivienda de calidad en nuestras ciudades, y por otro lado, desde una perspectiva de resistencia y acción se enfatiza cómo los “hacedores de ciudades” han construido “ciudades para la gente”, es decir, para ellos mismos, con sus manos y bajo su propia lógica, parafraseando a Abramo cuando reflexiona sobre las lógicas del mercado, del Estado y de la necesidad.

Este cuarto tomo presenta investigaciones así como también evaluaciones de proyectos y prácticas autogestionadas por movimientos sociales, quienes producen espacios urbanos y simultáneamente construyen ciudadanía. Según los coordinadores, la “idea central o foco de análisis refiere al hecho de que las ciudades populares están en permanente disputa, las cuales son de diversos tipos y lógicas, y que se asientan en el problema central de mercantilización del suelo urbano” (14). Este

¹ La colección está compuesta de por los siguientes títulos:
Casas de infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos?, coordinado por Teolinda Bolívar, Mildred Guerrero y Marcelo Rodríguez Mancilla, tomo 1.
Ciudades en construcción permanente ¿Destino de casas para todos?, coordinado por Teolinda Bolívar, Jaime Erazo Espinosa y Marcelo Rodríguez Mancilla, tomo 2.
Procesos urbanos en acción ¿Desarrollo de ciudades para todos?, coordinado por Pedro Abramo, Jaime Erazo Espinosa y Marcelo Rodríguez Mancilla, tomo 3.
Ciudades populares en disputa ¿Acceso a suelo urbano para todos?, coordinado por Pedro Abramo, Jaime Erazo Espinosa y Marcelo Rodríguez Mancilla, tomo 4.

libro presenta discusiones en contra del orden socioespacial hegemónico y lo hace con una construcción crítica y situada desde y para América Latina. De esta manera, se acentúa la acción y el compromiso de autoras y autores con los movimientos sociales, que finalmente son los actores principales de esta historia urbana. Simultáneamente se hace hincapié en las contradicciones de la producción y reproducción neoliberal que se evidencian en el territorio, provocando condiciones de desigualdad cada vez más exacerbadas. Por ello, en esta publicación se cuestiona la racionalidad instrumental hegemónica que cosifica las dinámicas del habitar popular, la inclusión social y la justicia urbana; racionalidad que colabora en construir y materializar las desigualdades que se evidencian sobre los territorios latinoamericanos.

El libro cuestiona el sistema social en su conjunto, en ese sentido, los coordinadores expresan que:

El propio concepto y sentido del Estado y la sociedad civil, reconfigura y muestra nuevas filtraciones y rupturas, que son difíciles de mensurar y comprender. Cada arista del debate se entretreje para visibilizar la multidimensionalidad de lo que estamos presentando en este último volumen de la colección. Consideramos que todos los artículos presentes en este trabajo colectivo, están dialogando con estas cuestiones, dado que desarrollan debates políticos, sociales, económicos y culturales de fondo (14).

En el transcurso de los años de trabajo, los investigadores e investigadoras del Grupo han asumido la acción de conocer con profundidad la realidad de los barrios populares de América Latina y el Caribe para así ir en la búsqueda incesante de nuevas vías y desafíos posibles para la transformación de la organiza-

ción colectiva y territorial hacia espacios más inclusivos, equitativos y democráticos.

La estructura del libro *Ciudades populares en disputa ¿Acceso a suelo urbano para todos?* se conforma por tres apartados. El primero lleva por título: “(Re)encuentros y desencuentros para la producción democrática del hábitat”. Esta sección contiene dos artículos que abordan problemáticas en las ciudades de Quito en Ecuador y Ciudad Juárez en México. El apartado comienza con el artículo de los autores Marcelo Rodríguez, Gino Grondona Opaizo, Jaime Erazo Espinosa y Justine Festjens titulado “Disputas urbano-populares: creatividad y antagonismos para la construcción de barrios del Buen Vivir en Quito, Ecuador”. El texto se focaliza en tratar las contradicciones existentes entre Estado, movimientos sociales autoorganizados y territorio. El caso específico que se aborda es el de la empresa social conocida como Comité de Desarrollo Comunitario Los Pinos. Se discute la relación entre el movimiento social y el Estado en el contexto ecuatoriano, país donde su reciente Constitución de 2008 garantiza los derechos a la vivienda y a la ciudad, y adicionalmente plantea un cambio de paradigma al reemplazar la noción de desarrollo por la de Buen Vivir.² El estudio de caso cobra relevancia en

2 El *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* del Ecuador define el Buen Vivir como

La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez– valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro).

En *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Acceso el 30 de julio de 2016.
<http://www.buenvivir.gob.ec/inicio>

un contexto constitucional ampliamente garantista y hasta paradigmático para la región y el mundo, y en ese sentido, el análisis del caso del Comité Los Pinos revela en qué medida los artículos de la Constitución se traducen en realidades espaciales y territoriales concretas para los habitantes.

El segundo artículo de esta primera sección es de Carlos Mario Yory: “La Planeación Estratégica Vecinal como herramienta de Construcción Social del Hábitat (CSH): el caso de la localidad Riberas del Bravo en Ciudad Juárez, México”. Se concentra en cómo la participación social se organiza mediante una herramienta de Planificación Estratégica Vecinal. Además, propone modificar la ecuación vivienda-ciudad generalmente enfocada en la parte física y material (la vivienda individual), para recentrar el interés de los vecinos y vecinas en los beneficios de la ciudad y los lazos sociales a escala comunitaria.

El segundo apartado de este libro se denomina “Las dimensiones de la (re)producción (y destrucción) del hábitat popular latinoamericano”. Está compuesto por seis investigaciones de casos en las ciudades de Medellín, Río de Janeiro (dos), Buenos Aires, Santiago de Chile y Ciudad de México. El eje de las investigaciones de este apartado se focaliza en el papel protagónico de los habitantes de barrios populares en la construcción de políticas públicas habitacionales, como también en las tensiones que surgen entre ellos y otros agentes urbanos por este accionar, el cual primero se confronta con las lógicas del mercado, y segundo, con las lógicas del Estado. Así es cómo cada uno de los artículos que componen esta segunda sección enfatizan la necesidad de obtener respuestas inmediatas que incluyan a los barrios autoproducidos en la ciudad formal y sus beneficios. Además, los investigadores reclaman –y esto es de suma relevancia para el libro– que se reconozca que lo construido

(legal o ilegalmente) es legítimo, les pertenece y por lo tanto debe ser respetado. En otras palabras, el aporte principal de estas investigaciones es brindar estudios de herramientas o mecanismos que permitan la construcción de un territorio menos desigual.

Los seis artículos de este segundo apartado analizan casos urbanos que atraviesan diferentes tipos de conflictos, pero que logran, mediante el esfuerzo comunitario, incidir en la construcción de barrios y políticas públicas urbanas inclusivas, superando así la problemática inicial. Las lógicas del sector informal aquí analizadas evidencian el esfuerzo colectivo de la población, por ello, los autores respetan y resaltan los saberes populares que, sin pretenderlo, se tornaron herramientas y gestos revolucionarios. Los casos aquí expuestos logran revertir el paradigma neoliberal de crear ciudades para la inversión y, por el contrario, demuestran la posibilidad de instaurar una ciudad para la vida urbana en comunidad.

El tercer y último apartado lleva por nombre “La urbanización popular de América Latina: infraestructura, servicios y sustentabilidad”. Esta sección se conforma por cinco investigaciones que discuten las realidades de algunos de los sectores más pobres de Bogotá, Córdoba (Argentina), Río de Janeiro, Santiago de Chile y San José de Costa Rica. A estos artículos se suma el aporte de Pablo Vergara con el ensayo fotográfico “Ciudades populares en disputa”, a través del cual analiza y reflexiona sobre la complejidad de la vida en las ciudades latinoamericanas. Los artículos que conforman la última parte del libro debaten sobre realidades urbanas nacionales y locales, específicamente sobre cómo los diferentes estratos de la sociedad, algunas pocas veces, logran interactuar entre sí de modo sinérgico e integrado. Los artículos tratan los ejes centrales de suelo, vivienda, infraestructuras y los servicios urbanos, aunque específicamente lo

hacen sobre las variantes de acceso al suelo urbano y vivienda por fuera del mercado formal. Estos aportes son clave tanto para la comprensión de la ciudad latinoamericana como para conocer el valioso proceso de autogestión, que es una lógica contrahegemónica singular dentro de nuestra región.

Por último, es importante resaltar que todos los resultados de investigación que se presentan en este documento, además de contribuir a la construcción de teorías urbanas latinoamericanas y caribeñas, reflejan un compromiso sostenido a lo largo del tiem-

po entre movimientos populares y academia militante. Los unos y los otros evidencian la convicción política de investigadoras e investigadores del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social, cuyo sólido y comprometido trabajo realizado con la sociedad en general y específicamente con los barrios populares y sus habitantes, es sin duda el mayor aporte del cuarto libro de la colección Ciudades de la Gente.

Martín Scarpacchi
Universidad Central del Ecuador

Íconos agradece a los siguientes académicos/as e investigadores/as por colaborar con la evaluación de los artículos recibidos por la revista

1. Adrián Cordero, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.
2. Alfredo Santillan, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
3. Ana Raquel Flores, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.
4. Ana Soledad Montero, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
5. Benjamín Goldfrank, Universidad de Nuevo México.
6. Claudia Villegas, Universidad Autónoma de México.
7. Daniela Oliveira, Municipalidad de Antonio Prado, Brasil.
8. Débora Switsun, Universidad Nacional San Martín, Argentina.
9. Diego Hernández, Universidad Católica del Uruguay.
10. Eduardo Ascensao, Universidad de Lisboa, Portugal.
11. Eduardo Brito Henriquez, Universidad de Lisboa, Portugal.
12. Emilio Pradilla Cobos, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México.
13. Esteban de Gori, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
14. Flávia Charão Marques, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
15. Georgja Alexandri, Universidad Autónoma de Madrid, España.
16. Gonzalo de la Fuente de Val, Universidad Autónoma de Baja California, México.
17. Iván Narváez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
18. Ivette Vallejo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
19. Julie Gamble, Universidad de California en Berkeley, Estados Unidos.
20. Luciana Bosoer, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
21. Luciano, Dos Santos Diniz, Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Brasil.
22. Lucio Hanai Valeriano, Faculdade Paulista de Serviço Social, Brasil.
23. Luis Salinas, Universidad Autónoma de México.
24. Marc Morell, Institut Català d'Antropologia, España.
25. Matheus da Silveira Grandi, Universidad Estadual de Río de Janeiro, Brasil.
26. Nelba Acevedo Penna, Universidad de Brasilia, Brasil.
27. Pablo Gaytán, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
28. Pablo Vitale, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
29. Raquel Pacheco, Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral del Ecuador.
30. Regina Schluter, Universidad Nacional de General San Martín, Argentina.
31. Rocío Annunziata, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
32. Sara González, Universidad de Leeds, Inglaterra.
33. Sarah Kelly, University of Arizona, Estados Unidos.
34. Soledad Arqueros, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
35. Soledad Varea, Universidad Central del Ecuador.
36. Vanina Lekerman, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Política editorial

Íconos. Revista de Ciencias Sociales recibe artículos durante todo el año siempre que estos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales. Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean preferentemente resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos o contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales.

Secciones

Debate. Es la sección dedicada a la presentación de lecturas críticas o balances sobre los dossier publicados en ediciones anteriores.

Dossier. Esta sección compila un conjunto de artículos arbitrados que giran en torno a un tema central, el que es tratado con profundidad y desde distintos enfoques. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre, por lo que se sugiere consultar las distintas convocatorias.

Diálogo. En esta sección se publican entrevistas temáticas y biográficas realizadas a académicas y académicos de las ciencias sociales. Igualmente en esta sección podrán incluirse diálogos entre dos o más académicas o académicos sobre un tema específico.

Temas. Esta sección incluye artículos arbitrados dedicados a diversos temas de investigación. Recoge análisis con temática libre, artículos sobre temas de confrontación teórica, así como textos de análisis de coyuntura nacional e internacional enfocados desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Los artículos para esta sección se reciben a lo largo de todo el año.

Reseñas. Es la sección de crítica bibliográfica. Se incluyen tanto comentarios críticos a obras de ciencias sociales como ensayos comparativos entre libros. Se espera que los textos enviados a esta sección no resuman únicamente el contenido de un libro sino que lo discutan.

Selección de artículos

Los artículos enviados a la revista serán sometidos a un proceso de revisión que se realizará en varias etapas:

- 1) Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- 2) Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial que valorará la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto. Esta evaluación previa estará a cargo del coordinador o coordinadora del *dossier* en el caso de los artículos enviados a dicha sección, o de un miembro del consejo editorial en el caso de las secciones restantes.
- 3) Si el artículo ha sido valorado positivamente, entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares. Este proceso consiste en someter cada artículo al criterio de por lo menos dos revisoras o revisores académicos y anónimos.

Para cada artículo se seleccionará lectoras y lectores con título doctoral cuyas publicaciones demuestren un amplio conocimiento de los temas abordados por el texto enviado a revisión. En ocasiones, se seleccionará también a investigadores e investigadoras que, sin título doctoral, posean una trayectoria de investigación reconocida sobre el tema.

Los lectores y lectoras tendrán en cuenta, para su recomendación, la calidad del trabajo en relación con su originalidad, aporte al tema investigado, solvencia teórica, aparato crítico o argumentativo, metodología y manejo de la información, resultados o conclusiones, bibliografía y claridad de expresión.

Con base en lo señalado, los revisores y revisoras determinarán si el artículo es: a) publicable sin modificaciones; b) un fuerte candidato para publicación si se realizan ciertas revisiones al manuscrito; c) publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) no publicable.

- 4) En caso de discrepancias con los resultados, el artículo será enviado a un tercer revisor o revisora cuyo criterio definirá la publicación del artículo.
- 5) Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.
- 6) El proceso de selección de artículos llevará entre cuatro y seis meses.

Directrices para autores y autoras

Las personas interesadas en publicar artículos en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* deben leer y cumplir los requisitos para el envío de artículos enunciados en las **Políticas editoriales** en esta plataforma; deben estar de acuerdo con los procedimientos para la selección de artículos adoptados por la revista y sus textos deben ajustarse a los siguientes lineamientos.

El consejo editorial de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerán. La revista se reserva el derecho de hacer correcciones de estilo.

Envío de artículos

El envío de artículos debe realizarse dentro de las fechas establecidas por la revista en el caso de convocatorias abiertas para la sección Dossier. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas durante todo el año.

Los envíos deben realizarse en línea, a través de la plataforma de la revista *Íconos*, para lo que se requiere seguir los pasos indicados y cargar los metadatos o la información solicitada.

Lineamientos para la recepción de artículos

Recepción: los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados “recibidos” y serán notificados de su recepción al autor o autora. Los que no, serán devueltos.

Idiomas: *Íconos* se publica en idioma español, no obstante se reciben artículos en español, inglés y portugués. En caso de que un artículo en idioma inglés o portugués sea aceptado para publicación, la traducción al español corre por parte del autor o autora.

Formato del documento: deben estar escritos en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de 1,5, paginado, en tamaño de papel A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 10 y a espacio sencillo.

Extensión de los artículos: varía de acuerdo con las secciones de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión debe considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas a pie de página y bibliografía, de modo que el número total de palabras sea el siguiente:

Secciones	Extensión máxima
Dossier	8 mil palabras
Temas	8 mil palabras
Debate	5 mil palabras
Diálogo	5 mil palabras
Reseñas	2 mil palabras

Resumen y descriptores: los artículos destinados a la sección Dossier y Temas deben estar precedidos de un resumen de hasta 150 palabras y deben proporcionar entre cinco y ocho descriptores que reflejen el contenido del artículo. Para los descriptores, se recomienda revisar los términos establecidos en los listados bibliográficos (Thesaurus) y buscar correspondencia entre títulos, resúmenes y descriptores.

Reglas de edición para reseñas

Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir la información bibliográfica completa del libro al que se haga mención: autor, título, ciudad, editorial, año de publicación, número de páginas del libro.

Las referencias bibliográficas en esta sección se colocan en notas a pie de página.

Se debe adjuntar la imagen de la portada del libro en formato .jpg o .tiff, en tamaño mínimo de 15 centímetros de alto, a 150 dpi de resolución.

Reglas generales de edición

Siglas: la primera vez que aparezcan siglas debe escribirse su significado completo, luego las siglas. Por ejemplo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Citas: las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga: a espacio sencillo, tamaño de letra 10 y margen reducido a ambos lados.

Imágenes, cuadros, gráficos, tablas

- a) Cada uno debe contar con un título y un número de secuencia.
- b) Las imágenes deben incorporarse en el texto en el lugar que correspondan. Además, deben enviarse de forma separada en un tamaño de 15 cm de ancho, a 300 dpi de resolución.
- c) Los gráficos, cuadros o tablas deben incluirse en el texto y además enviarse en formato Excel.
- d) Cada imagen, tabla, cuadro o gráfico debe contener fuentes de referencia completa y es responsabilidad del autor o autora gestionar los permisos correspondientes para la publicación de las imágenes que lo requieran y hacer llegar dichos permisos a la revista.

Referencias bibliográficas

- a) Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor o autora únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibídem*.
- b) En el caso de varias obras del mismo autor publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador". *Ecuador Debate* 47: 45-63.

_____. 1999b. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental". *Ecuador Debate* 46: 56-78.

- c) La bibliografía de un autor o autora se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: A Primer in Political Economy*. Nueva York: Cambridge University Press.

_____. 2000. *Democracy and Development: Political Regimes and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.

_____. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

- d) La bibliografía consta al final de cada artículo y debe contener todas las referencias utilizadas en el texto, las cuales se enlistan siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores. El nombre de la autora o autor y no solo el apellido debe ser escrito de manera completa, no simplemente con la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo con el *Manual de Estilo de Chicago (Chicago Manual of Style, CMS)*. Para ejemplos de las formas de documentación más comunes, se sugiere visitar nuestra página web www.revistaiconos.ec.

Tema central: Naturaleza

Central

Un antropólogo mira la biología

Tim Ingold

Naturaleza nacional:

Entre el universalismo científico y la particularidad simbólica de las naciones

Luis Fernando Díaz Duarte

Dinero y sentimientos:

Valoración económica y la naturaleza de la "Naturaleza"

Marion Fourcade

Oficios y prácticas

Las tensiones naturaleza/cultura y el "giro ontológico". Reflexiones desde el Gran Chaco

Florencia Tola

Natural, sobrenatural, cultural.

Herramientas para comprender a una cordillera celosa

Rolando Silla

Taller

La emergencia de nuevos imaginarios socio-ambientales. Críticas y alternativas al especismo institucionalizado

Anahí Méndez

Los animales, nuevos sujetos y sus derechos

Caetano Sordi

Lecturas en debate

"Contra el reino de la bestia, nosotros, testigos, nos levantaremos"

Enrique Garguin y Marcelo Starcembbaum

La naturaleza que se conserva

Gabriela Klier

Contribuciones para el estudio de los movimientos sociales en defensa del medio ambiente

Facundo Martín Hernández

Más allá de la naturaleza y la cultura

Victor Hugo Lavazza

apuntes

DE INVESTIGACIÓN DEL CECYP

Una publicación del

cecyp

Grupo de Estudios en
Cultura, Economía y Política

27

año XIX
junio 2016

apuntescecyp
.com.ar



EUTOPIA-9

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 9 - julio 2016

INTERMEDIACIÓN LABORAL EN LOS MERCADOS DE TRABAJO RURALES EN AMÉRICA LATINA

Introducción

Roberto Martínez Valle, Kim Sánchez Saldaña y
Paola Mascheroni Riella

Memoria de Kerry Preibisch

Artículo central

Intermediarios laborales tradicionales como
actores culturales
Roberto Martínez Valle y Kim Sánchez Saldaña

Intermediación laboral en los mercados de
trabajo rurales en Uruguay
Roberto Martínez Valle y Paola Mascheroni

Diferentes facetas de intermediação entre capital e
trabajo rural no Brasil
Leticia Aparecida de Moraes Silva y Beatriz Medeiros
de Azevedo

Intermediación laboral en la agricultura pampeana
Argentina: trabajadores asalariados y contratistas
Manuel Villulla

Estudio de caso

Intermediación, empresas y mercados de trabajo
en las producciones de vid de la región de Cuyo
Argentina
Guillermo Neiman y Germán Quaranta

Sistemas de intermediación laboral en una
región agroexportadora del noroeste mexicano
Christian Zolniski

Contrapunto

Labor Contractors, Coyotes, and Travelers:
The migration industry in Latin America and the
South
David Griffith

Reseñas

Mateo Mina (pseudónimo de Michael Taussig y
Antonio Rubbo)
Esclavitud y libertad en el valle del Río Cauca
Alen Castaño



FLACSO Dialoga

NUESTRA PROGRAMACIÓN

Escenario de Conciertos

Culturas Políticas Voces Rurales Culturas Políticas

Culturas Políticas Culturas Políticas

Culturas Políticas

Zoon Politikon

Estéreo

Voces Rurales

FLACSO

Culturas Políticas

FLACSO

Opina

www.flacsoradio.ec

Visítanos

Estéreo-Tipas



flacsoradio.ec
amplificando ideas

AMERICALATINAHOY



REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Vol. 72, abril de 2016

Todos los artículos de América Latina Hoy están disponibles a texto completo en:

www.americalahoy.es

América Latina Hoy se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos:

SCOPUS, Francis, Fuente Académica, Hispanic American Periodical Index –HAPI-, International Bibliography of Social Science –IBSS-, International Political Science Abstracts –IPSA-, PAIS INTERNATIONAL, Periodical Index Online, Political Science Complete, Social Services Abstract, Sociological Abstracts, VLEX, Worldwide Political Science Abstracts –WPSA-, Directory of Open Access Journals –DOAJ-, Catálogo LATINDEX, Difusión y Calidad Editorial –DICE-, CIRC, CARHUS, Dialnet, ISOC, ANEP, RESH, MIAR, RedALyC. Cuenta con el sello de calidad de la FECYT.



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca

Ediciones Universidad
Salamanca



VNIVERSIDAD
DSALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

BRASIL

Aportes neoschumpeterianos al debate sobre los patrones de crecimiento de la economía brasileña en el siglo XXI, por Pedro Cezar Dutra FONSECA y Marcelo AREND

Petrobras 60 años: avances y retrocesos en el desarrollismo brasileño, por Cássio Garcia RIBEIRO y Henrique Tahan NOVAES

Judicialización de la política y grupos de presión en Brasil: intereses, estrategias y resultados, por Ernani CARVALHO, Manoel Leonardo SANTOS, José Mário Wanderley Gomes Neto y Leon de Queiroz Barbosa

El *smart power* y la no indiferencia como nuevos principios directores de la política exterior brasileña, por Bruno MUXAGATO

El rol de los territorios populares en el presupuesto participativo de las ciudades de Porto Alegre y Rosario, por Gisela Vanina SIGNORELLI

Un análisis empírico de las prácticas intersectoriales en intervenciones de saneamiento básico en el Brasil, por Uende Aparecida Figueiredo GOMES y Léo HELLER

VARIA

"Batir bandera": las emociones en los debates sobre género y clientelismo en Argentina, por Constanza TABBUSCH

NOTICIAS DE LIBROS

Mélanie BARRAGÁN, Hugo GARCÍAMARÍN HERNÁNDEZ, Carmen PEREIRA STALLAERT, Ludmila QUIRÓS, Martín QUESTA, Óscar MORENO CORCHETE, Rafael GRANDE, Guillermo MIRA DELLI-ZOTTI, Rocío VERASATEGUI LEDESMA, Luis PÁSARA, Manuel ALCÁNTARA SÁEZ

PRESENTACIÓN

Daniel Añorve y Armando Chaguaceda

UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



AUTOR INVITADO

The Rise of the Jihadist Movement

Baris Karaagac

DOSSIER: LAS RELACIONES INTERNACIONALES AYER Y HOY

Aspectos ontológicos y epistemológicos en las Relaciones Internacionales: Breves propuestas de abordajes teóricos

Alberto Lozano Vázquez

Algunos aspectos actuales de la etnopolítica de la Rusia moderna

Victor Nikiforovich Sidorov

Elena Sidorova

The Putin System: Russian Authoritarianism Today

Armando Chaguaceda Noriega

Estados Unidos y Rusia en el siglo XXI: de la cooperación reticente a la confrontación abierta

Ernesto Domínguez López

Jessica Borges Pías

Immigrant Politics. Analyzing U.S. Presidential Elections through Immigration and Hispanics

Rodolfo Pieta Haddad

Jessica De Alba Ulloa

El poder suave y la diplomacia del «panda»

María Cristina Rosas

ARTÍCULOS

De la ambigüedad a la practicidad como proceso estratégico: el caso de la Organización Mundial de la Salud

Miguel Adolfo Guajardo Mendoza

José Ramón Gil-García

RESEÑAS

Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina, de Flavia Freidenberg y Julieta Suárez Cao

Juan Andrés Miño

Historia mínima del neoliberalismo, de Fernando Escalante Gonzalbo

Luis Rubén Hernández Gutiérrez

La democracia como problema (un ensayo), de José Woldenberg

Hugo Antonio Garciamarín Hernández

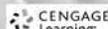
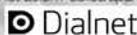
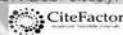
Ciencia Política. Un manual, de Joseph M. Vallés y Salvador Martí i Puig

Sandra Alicia Pedroza Orszoo

México y las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el siglo XXI: retos y oportunidades, de María Cristina Rosas González (Coord.)

Daniel Añorve Añorve

La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública aparece en los siguientes índices:



La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP) es una publicación semestral, especializada y arbitrada del Departamento de Estudios Políticos y del Departamento de Gestión Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato.

Con un Consejo Editorial conformado por científicos sociales de diversas universidades de México, España, Argentina y Brasil, y respaldada con un Consejo Asesor Internacional formado por politólogos y sociólogos de amplio reconocimiento nacional e internacional, la REMAP tiene como objetivo estimular la investigación académica de alto nivel de las diferentes disciplinas que convergen con la Ciencia Política y la Administración Pública en México, Iberoamérica y en todo el mundo de habla española.

Normas de envío y más información de la REMAP en: www.remmap.ugto.mx

No. 18

ISSN: 1390-4299

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Economía criminal

Tema central

Luis Umbría Acosta:

Cuatro tesis sobre las economías ilícitas

Alejandro Romero Miranda:

Drogocriticidad barrial en Chile: coordenadas para el diseño de políticas de seguridad pública centradas en la vida comunitaria

Cielito Berenice Olivo Espín:

Impunidad y disuasión criminal del control anticorrupción en Ecuador: el caso de la Comisión Anticorrupción 1998-2008

Keyla H. Vargas Rojas

El impacto de la cooperación México-Estados Unidos en el combate al lavado de dinero

Misceláneo

Jorge Battaglino:

Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina

Jorge Francisco Aguirre Sala:

La tecnología de información y comunicación en prevención del delito

Luis Berneth Peña:

Securonormatividad. La sociabilidad urbana vista a través de las prácticas de la vigilancia cotidiana

Entrevista

Liosday Landaburo Sánchez: Entrevista a Daniel Sansó-Rubert Pascual

Crimen organizado y economía ilegal

Reseñas

Realizadas por: Daniel García Sanz y Luis Fernando Amaya Martínez

Urvio No. 17: **Femicidio** • Urvio No. 19: **Ciudades seguras**

URVIO hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices científicos:

FLACSO-Andes, EBSCO, LATINDEX, CLASE, DIALNET y REDIB.

Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico

Encuéntrela en: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>

La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito-Ecuador. Teléfono: (00593) 2 3238888

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
FLACSO Sede Ecuador

Revista del
CLAD

Junio 2016
ISSN: 1315-2378

Reforma y Democracia

Manuel Villoria

**El papel de la Administración pública
en la generación de calidad democrática**

Cristian Leyton Navarro y Gianinna Muñoz Arce

**Revisitando el concepto de exclusión social:
su relevancia para las políticas contra la pobreza
en América Latina**

Gabriela Quintanilla y José Ramón Gil-García

**Gobierno abierto y datos vinculados:
conceptos, experiencias y lecciones con base
en el caso mexicano**

Eduardo Carreño Lara

**Burocracia y política exterior:
los nuevos desafíos de la práctica diplomática**

Miguel Anxo Bastos Boubeta

**Redundancia, escala y duplicidad en la
administración: una crítica de los mitos acerca de
la racionalidad administrativa en las propuestas
de reforma de la administración pública española**

Nicolas Esteban Russo y Adrián Darmohraj

**Colaboración público-privada en turismo.
Capacidades institucionales en partenariados
de gestión turística local en Argentina**

Luis Felipe de la Vega Rodríguez y

María Inés Picazo Verdejo

**La 'accountability' de la calidad y equidad
de una política educativa: el caso de la subvención
escolar preferencial para la infancia vulnerable
en Chile**

Zidane Zeraoui y Fernando Rey

**La paradiplomacia de la ciudad.
Una estrategia de desarrollo urbano**

65



PERFILES LATINOAMERICANOS

Volumen 24 | Número 48 | Julio-Diciembre 2016

ISSN 0188-7653

El giro a la izquierda y la confianza
en el Estado. El proceso ecuatoriano
DIANA PLAZA MARTÍN

Desfase estructural y la emergencia
de los intelectuales indígenas bolivianos
CARMEN ROSA REA CAMPOS

Movimentismos en perspectiva
comparada: peronismo y
radicalismo yrigoyenista
CÉSAR TCACH

Asilos en dictadura: chilenos
en la embajada argentina
SOLEDAD LASTRA,
CARLA PEÑALOZA PALMA

El proceso legislativo en México:
la eficiencia de las comisiones
permanentes en un Congreso sin mayoría
LUISA BÉJAR ALGAZI,
SERGIO BÁRCENA JUÁREZ

La radio latina en España. Medio
de integración
MARÍA TERESA SANTOS DIEZ,
JESÚS ÁNGEL PÉREZ DASILVA

Las organizaciones intermedias en
los procesos de innovación en México
MARIA DEL PILAR MONSERRAT PÉREZ
HERNÁNDEZ

Inclusión financiera en el ámbito rural
mediante cajas de ahorro. Estudio
de una experiencia en México
FEDERICO MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE,
ANA M. MUÑOZ SORIANO, MAGED EID,
JOSÉ COLINO SUEIRAS

Fronteras simbólicas y clases medias.
Movilidad social en Chile
MAYARÍ CASTILLO

Las fronteras de la pobreza en Bogotá
CONSUELO URIBE MALLARINO,
JEFFERSON JARAMILLO MARÍN

La desigualdad de ingreso y salud
en Colombia
SANDRA RODRÍGUEZ ACOSTA

Homicidios e investigación criminal
en México
RODRIGO MENESES REYES,
MIGUEL QUINTANA NAVARRETE



FLACSO
MÉXICO

mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193
Volumen 3 • Número 1 • mayo 2016



Vol. 3 / N° 1

Artículos

Hacia un enfoque pragmático de la acción pública

Philippe Zittoun

Mujeres afroecuatorianas en Quito: identidades, resistencia y acción política

Rocío Vera Santos

Buen Vivir como propuesta política integral:

Dimensiones del *Sumak Kawsay*

Philipp Altmann

As políticas de desenvolvimiento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação

Eric Pierre Sabourin, Gilles Massardier, Octavio Sotomayor

Informe

¿Cuál es el rostro social de los nuevos acuerdos comerciales de la UE? Más allá del enfoque "suave"

Lore Van den Putte, Jan Orbie, Fabienne Bossuyt, Deborah Martens and Ferdi De Ville

Reseñas

El mundo interno y la política

Roiz, Javier

André-Noël Roth Deubel

La política de los grandes números: Historia de la razón estadística

Alain Desrosières

Freddy Hernández Bazán

Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología

Lázaro Marila, Micaela Trimble, Alejandra Umpiérrez,

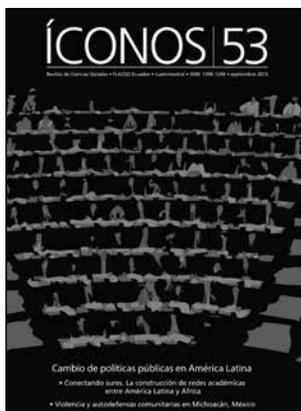
Ana Vásquez y Gustavo Pereira

Elkin Daniel Vallejo Rodríguez

Encuéntrela en: <http://www.flacsoandes.edu.ec>



FLACSO
ECUADOR



Íconos 53
septiembre de 2015

Cambio de políticas públicas en América Latina

DOSSIER

Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas

Presentación del dossier *Guillaume Fontaine*

Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno *Cecilia Osorio Gonnert*

Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014) *Martín Freigedo, Guillermo Fuentes y Martín Rodríguez Araújo*

Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva *Pedro Enrique Pérez y Facundo Solanas*

El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción *Martín Cutberto Vera, David Rocha y María Concepción Martínez*

Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el *Território Meio Oeste Contestado* *Andréia Tecchio, Catia Grisa, Luiza Zitzke Oliveira y Ademir Antonio Cazella*

Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador *Marco Antonio Córdova*

TEMAS

Conectando sures. La construcción de redes académicas entre América Latina y África

Paola Adriana Bayle

Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México

Antonio Fuentes Díaz y Guillermo Paleta Pérez

RESEÑAS

Teoría y práctica de las políticas públicas, de Gema Pastor Albaladejo, editora – *Edgar Zamora Avilés*

Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas, de Bruno Dente y Joan Subirats – *Tania L. Zabala Peñafiel*

Manual de análisis y diseño de políticas públicas, de Gonzalo Ordóñez-Matamoros, director – *Vanessa Montenegro Hidalgo*

Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación, de André-Noël Roth Deubel – *Luis Carlos Erazo*



Íconos 54
enero de 2016

Estudios críticos de la agricultura y la alimentación: perspectivas sobre el actor, la práctica y el territorio en América Latina

DOSSIER

La contingencia del cambio social en la agricultura y la alimentación en América Latina

Presentación del dossier *Myriam Paredes, Stephen Sherwood y Alberto Arce*

Construcción social del maíz transgénico: grupos sociales relevantes en Chihuahua *Marco Antonio Fernández Nava*

Caminando hacia adelante, mirando hacia atrás: en la primera línea de las transformaciones alimentarias en Ecuador *Joan Gross, Carla Guerrón Montero, Peter Berti y Michaela Hammer*

Mundos equivocados: cuando la “abundancia” y la “carencia” se encuentran en la Amazonía colombiana *Gerard Verschoor y Camilo Torres*

Agricultura ecológica al sur de Brasil: de alternativa a contratendencia *Flávia Charão Marques y Daniela Oliveira*

Paro Nacional Agrario: paradojas de la acción política para el cambio social *Mónica Arias y Manuel Preciado*

Intersubjetividad y domesticación en el devenir de una región global: territorialización del salmón en la Patagonia chilena *Gustavo Blanco Wells, Alberto Arce y Eleanor Fisher*

DEBATE

Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate

María Velasco

ENSAYO VISUAL

Tiempo Pemón

Carlos Alfonzo Pacheco

TEMAS

Análisis del desarrollo sostenible en espacios locales. Aplicación de la teoría de conjuntos difusos

María Luisa García Bátiz, Lucio Flores Payan y Beatriz Adriana Venegas Sahagún

Análisis político del discurso de Ernesto Laclau: una propuesta para la investigación social transdisciplinaria

Hernán Fair

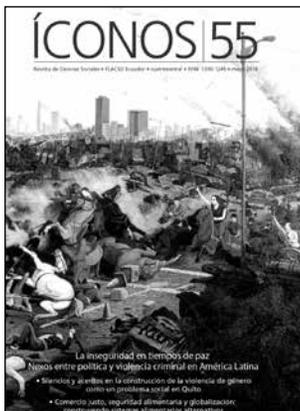
RESEÑAS

El reconocimiento de la humanidad. España, Portugal y América Latina en la génesis de la modernidad, de Fernando Álvarez Uría – *Juan José Ruiz Blanquez*

El buen gobierno desde una perspectiva iberoamericana.

Un especial análisis del caso ecuatoriano, de José Manuel Canales Aliende y Andrés Martínez Moscoso, coordinadores – *María Ángeles Abellán López*

La construcción del orden democrático. Burocracia, tecnocracia y meritocracia, de Alfredo Ramos Jiménez – *César Alfonso Ulloa*



Íconos 55
mayo de 2016

La inseguridad en tiempos de paz. Nexos entre política y violencia criminal en América Latina

DOSSIER

Una paz insegura: de la reproducción de la violencia colectiva
en América Latina y el Caribe

Presentación del dossier *Fernando A. Chinchilla*

Órdenes criminales: repensando el poder político
del crimen organizado *Markus Schultze-Kraft*

Instituciones, violencia criminal e interdependencia: el camino acotado
del desarrollo en América Latina y el Caribe *Rogelio Madrueño*

Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales
y metodológicos *Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez y
Gerardo Rodríguez*

Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada
en México *Carolina Robledo Silvestre*

Política militar del Gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación
de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH *Suzeley Kalil
Mathias, Bruce Scheidl Campos y Leandro Fernandes Sampaio Santos*

Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda
de seguridad internacional *Carla Álvarez Velasco*

DIÁLOGO

El populismo: ¿una amenaza a la democracia en América Latina?
Un diálogo con Kurt Weyland *Jenny Pontón Cevallos*

ENSAYO VISUAL

Antropología y arte contemporáneo: parodia y estereotipos
en la obra de Sandow Birk *X. Andrade*

TEMAS

Silencios y acentos en la construcción de la violencia de género
como un problema social en Quito *Paz Guarderas Albuja*

Comercio justo, seguridad alimentaria y globalización: construyendo
sistemas alimentarios alternativos *Martin Calisto Friant*

RESEÑAS

Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia
y México, de Gustavo Duncan – *José Roberto Mendirichaga*

Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida, de
Zygmunt Bauman y Leonidas Donskis – *Yira Miranda Montero*

Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana
en España, de María Antonieta Delpino, David Roll y Pablo Nicolás
Biderbost, editores – *Anna Bardolet Dilmé*



DOSSIER

La ciudad del siglo XXI: políticas públicas urbanas,
desplazamientos y contestaciones

Presentación del dossier

Agustín Cocola Gant, Gustavo Durán y Michael Janoschka

Transporte, desigualdad social y capital espacial:
análisis comparativo entre Buenos Aires y Santiago de Chile

*Ricardo Apaolaza, Jorge Blanco, Natalia Lereña, Ernesto López-Morales,
Michael Lukas y Maite Rivera*

Lucha por centralidad y autogestión del espacio.
El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos en Buenos Aires

Ibán Díaz Parra

¿Producción llave en mano o autogestionaria?
Efectos sociourbanos de las políticas públicas de vivienda popular

María Cecilia Zapata

El desplazamiento de lo posible: experiencia popular y gentrificación
en el Centro Histórico de Ciudad de México

Vicente Moctezuma Mendoza

Comunidades rururbanas de Quito:
entre el empresarialismo y el derecho a la ciudad

Manuel Bayón Jiménez

Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento
en el periurbano de Quito

Gustavo Durán, Marc Martí y Juan Mérida

DIÁLOGO

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

Ignacio Arce Abarca

TEMAS

Medidas para alimentación y vivienda en perspectiva comparada:
Venezuela y Brasil

Henrique Saint'Clair Mattioda y Luciana Rosa de Souza

Presupuestos participativos en Chile y su
contribución a la inclusión social

Andrés Noriega, Fabián Aburto y Egon Montecinos



FLACSO
ECUADOR