

PRESENTACIÓN
LA CIUDAD, ESPACIO DE REPRODUCCIÓN
DE LAS DESIGUALDADES

Manuel Dammert Guardia*
Victor Delgadillo**
Jaime Erazo***

Los datos son contundentes: América Latina es la región más urbanizada y desigual (por ingresos) del mundo. Más del 80% de la población reside en áreas urbanas, 110 millones de estas personas habitan viviendas precarias o inadecuadas, una de cada cinco personas (una de cada cuatro en algunos países) en las ciudades puede ser catalogada como pobre, y cuatro de 10 hogares no tienen los recursos necesarios para adquirir una vivienda en los mercados “formales” urbanos (CEPAL, 2017). El panorama es aún más sombrío. Varios organismos internacionales están de acuerdo en que el modelo de urbanización actual no es sostenible.

Un lugar común en las descripciones de América Latina es presentarla como la región más urbanizada y con mayor desigualdad de ingresos en el mundo. Este dato —por sí solo— justifica la importancia del debate de las desigualdades urbanas, pero dice muy poco. ¿Cuáles son los arreglos institucionales que vuelven persistente las desigualdades en la región? ¿Cómo la ciudad se convierte en núcleo reproductor de múltiples desigualdades cuando se supone que la urbanización por sí misma supone una mejora en comparación con la vida en las áreas rurales? ¿Cuáles son las manifestaciones territoriales —marcas, expresiones, hitos— de la desigualdad social? ¿Cómo la estructura y

* Profesor investigador en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú. Correo electrónico: manueldammert@gmail.com

** Profesor investigador en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México. Correo electrónico: victor_delgadillo@hotmail.com

*** Investigador en el Centro Andino de Acción Popular, Ecuador. Correo electrónico: j.erazoepinoso@gmail.com

forma urbana expresan y consolidan un modelo de acceso diferencial e inequitativo a los bienes valiosos que forman parte de la ciudad? ¿Cómo la vivienda y el mercado de suelo son lugares estratégicos para la acumulación de capital y reproductores de un régimen de desigualdad? ¿Cómo el Estado enfrenta —a través de programas, políticas y formas de intervención sobre el espacio urbano— las tendencias de persistencia de desigualdades y de injusticia espacial? ¿Cuáles son las distintas formas, mecanismos y escalas de resistencia a la acumulación por desposesión, a la cristalización de exclusión y espacios de relegación urbana, y a las acciones que afectan directamente las condiciones de vida de los residentes en la ciudad? ¿Cómo los regímenes de desigualdad urbana se articulan con formas de socialización en el espacio urbano, de interacción inter grupos y clases, y pautas de interacción social? En fin, múltiples preguntas que organizan un campo de estudio sobre las desigualdades urbanas y para lo cual este *dossier* busca generar una humilde contribución. Para situar los artículos del *dossier*, nos parece fundamental aprovechar esta presentación para destacar dos argumentos vinculados con la historicidad y la coyuntura actual de la ciudad en América Latina,¹ las dimensiones analíticas en el estudio de las desigualdades urbanas y los alcances y aportes de este número.

DESIGUALDADES MÚLTIPLES Y DIVERSAS ESCALAS

Existe cierto consenso en torno a dos premisas fundamentales en el estudio de la desigualdad —entendida como accesos diferenciales a recursos materiales y simbólicos socialmente valiosos en configuraciones institucionales específicas—: por un lado, reconocer que existen múltiples planos de desigualdad. Esto es, aceptar que la desigualdad de ingreso es solo una de las formas para comprender la desigualdad y que resulta insuficiente por sí misma. Por el contrario, existen múltiples aristas que se combinan de formas asimétricas, configurando patrones

¹ Se debe tomar con precaución el término “ciudad latinoamericana”, dadas las diferencias y particularidades de realidades en la región. Sin embargo, este no es espacio para ahondar en este debate.

diferenciados en la población a partir del lugar de localización residencial, acceso a servicios básicos, rasgos individuales (nivel educativo, condiciones de acceso al mercado laboral), características de políticas públicas, entre otros. Por otro lado, se plantea la necesidad de incorporar distintas escalas de análisis. Como resultado de la crítica a los enfoques individualistas, se propone que es necesario no solo reconocer una escala individual (en términos de atributos individuales), sino también asumir niveles adicionales como los arreglos institucionales, estructurales, las redes sociales en las que están inscritas las personas, la conformación de la experiencia (como una propiedad de las prácticas sociales e interacciones sociales), entre otros.

¿Cómo incorporar estas premisas en el estudio de las desigualdades urbanas? Para responder esta pregunta se esbozan algunas líneas de investigación. Específicamente, proponemos que existen cuatro dimensiones prioritarias en el estudio de las desigualdades urbanas.²

Primero, ¿cómo se refuerzan y adquieren persistencia los regímenes de desigualdad como parte de los procesos de urbanización? Responder esta pregunta requiere discutir a la ciudad como parte central de los procesos de acumulación capitalista, entender cómo las formas de producción y gestión de servicios e infraestructura reproducen lógicas de desposesión y pueden reforzar la exclusión social.

Segundo, los debates sobre la ciudad y la desigualdad han otorgado especial importancia al estudio de los patrones de segregación residencial. Es decir, a la localización residencial de clases o estratos en la ciudad, bajo el supuesto que los distintos grados de segregación pueden acarrear efectos positivos y negativos en términos de las posibilidades a las que acceden los distintos grupos sociales, y en la producción de estigmas territoriales. La morfología social de las ciudades posee una relación directa con el tipo de accesos que los residentes tienen a servicios (educación, salud) e infraestructura.

Tercero, si asumimos que la desigualdad es una relación social, entonces es necesario interrogar sobre los patrones de socialización, interacción social e intercambio entre distintos grupos sociales. Es decir,

² No es un listado exhaustivo, sino que debe ser complementado con la inclusión de otras temáticas.

reconocer que la desigualdad no sólo involucra un acceso desigual de recursos, sino también configura la experiencia y la sociabilidad urbana. Ya sea a través de la pregunta sobre cómo se traslapan fronteras sociales y fronteras simbólicas, o a través de los distintos repertorios de acción que movilizan actores sociales, es importante situar el estudio de las prácticas sociales en espacios concretos y representaciones en el centro del debate urbano. Es decir, aquella ciudad practicada. Además, estos son ejes que reintroducen una pregunta sobre las formas de cohesión e integración en la ciudad. ¿Cómo los procesos de transformación y reconfiguración urbana han modificado los mecanismos de cohesión? ¿Estamos frente a procesos de debilitamiento de los vínculos sociales? ¿O estamos frente a una nueva configuración de las pautas de reconocimiento entre diferentes en la ciudad?

Cuarto, el surgimiento de nuevas desigualdades urbanas, expresadas en un urbanismo insular y fragmentado, no solo evidencia la agudización de las problemáticas intraurbanas existentes, sino que muestra los efectos negativos de la continuación de políticas locales, que privilegian la competitividad económica sobre el desarrollo social y la justicia espacial, y, al mismo tiempo, dan cuenta de las incapacidades técnicas de los gobiernos locales frente a la administración y el funcionamiento urbano.

PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO Y COYUNTURA URBANA EN AMÉRICA LATINA

Lo neoliberal se convierte en una categoría central del debate sobre la actual coyuntura urbana. Sin embargo, existe mucha ambigüedad en su uso y dificultades analíticas para reconocer si estamos frente a una nueva “etapa urbana”, y cómo esto representa un corte respecto a procesos previos. Duhau y Giglia (2008) establecen un argumento claro al señalar que la “ciudad” involucra distintos órdenes urbanos que se traslapan y reorganizan continuamente, donde los rasgos viejos y nuevos se mezclan, se refuerzan y experimentan modificaciones. Tratar de discutir lo “nuevo” de la coyuntura urbana debe ir de la mano con reconocer que existen huellas de origen en la conformación de la ciudad en América Latina y procesos que se acoplan en distintos momentos y en distintas escalas. Pero, al mismo tiempo, existen ciertos elementos que se intensifican (por

ejemplo, la informalidad ocupacional y de la vivienda), adquieren nuevas configuraciones (como las políticas de vivienda y desplazamiento de población de periferias distintas; y la disputa de las áreas centrales a través de megaproyectos y despojo), políticas que modifican su funcionamiento (por ejemplo, la política de vivienda como política económica y la financiarización del mercado inmobiliario), entre otros.

De esta manera, uno de los retos centrales para la investigación urbana consiste en reconocer los distintos modos de acoplamiento de procesos y dinámicas socioespaciales, que se intensifican en ciertas coyunturas, se modifican, pero también permanecen y se vuelven persistentes. A continuación, se destacan algunas dimensiones prioritarias para comprender la actual coyuntura urbana, pero deben ser discutidos con relación a los procesos históricos de los procesos de urbanización, escindidos por la predominancia de la producción social del hábitat, la debilidad estatal para extender los servicios y responder al crecimiento urbano, a los patrones de segregación con base a rasgos étnicos y de origen social, entre otros. Cuatro rasgos nos parecen importantes de destacar.

Uno, el ciclo y patrón de urbanización se ha modificado. Luego de un periodo de alto crecimiento urbano debido a razones demográficas y migratorias, las tasas de crecimiento urbano se han reducido pese a que la extensión territorial de las aglomeraciones urbanas sigue creciente. Estamos frente a un nuevo patrón de urbanización en la región caracterizado por dinámicas de consolidación urbana, mayor crecimiento de ciudades intermedias, consolidación de áreas metropolitanas y grandes conurbaciones urbanas, cambios en la base económica de las ciudades, de las actividades productivas a las actividades de servicios, entre otros. La ciudad continúa creciendo y expandiendo, pero bajo nuevas modalidades como la predominancia de los mecanismos irregulares asociados al tráfico de terrenos, la relevancia de las políticas de vivienda como modelo económico, las políticas de vivienda social —precarias y adquiridas a través de créditos habitacionales— que llevan a sectores de la población a las periferias. Lo nuevo trae consigo también el carácter persistente de la pobreza urbana y de áreas de relegación y acumulación de desventajas estructurales. Las miradas centradas en la dualidad de mercados y de formas de producción urbana (asociados a los términos legal e ilegal), implosionan y se expresan en márgenes de legalidad en

la producción de la ciudad y en un *continuum* que articula lo ilegal, legal y delictivo.

En segundo lugar, el modelo económico desarrollista dio paso a otro caracterizado como “neoliberal”, donde el tipo de acumulación capitalista ha modificado tanto los mercados de trabajo, los mecanismos de acceso a instituciones educativas y de servicios como salud, y el rol del Estado (Portes, Roberts y Grimson, 2008).

En tercer lugar, se ha dado un proceso de reestructuración urbana—vinculado al modelo económico, la globalización y otros aspectos—con impactos territoriales y de reorganización de la estructura y forma urbana. Se potencia la mercantilización de la vida socioeconómica y del suelo (en términos de la importancia de los negocios inmobiliarios) (De Mattos, 2015) y la financiarización se convierte en un modo predominante de producción urbana.

En cuarto lugar, se modifica el rol del Estado (gobierno central y subnacional) en términos de la gobernanza, planificación y políticas públicas urbanas. Desde la década de los ochenta, la gran apuesta en la región para mejorar el “gobierno de las ciudades” se expresó en la reforma del Estado a través de la descentralización de competencias fiscales, políticas y administrativas (en distintos grados) del gobierno central a los gobiernos subnacionales. En un contexto donde los flujos de capital, bienes y servicios, operan sobre el territorio de manera selectiva, el nivel de gobierno subnacional enfrenta una serie de obstáculos para ser un actor que pueda hacer contrapeso a los actores económicos e inmobiliarios. Además, la planificación ha pasado de centrarse en planes como los instrumentos privilegiados para pensar la ciudad (con todas sus limitaciones) a una planificación parcializada que se centra en los “grandes proyectos urbanos” como expresión de la selectividad del capital respecto al territorio (produciendo y reproduciendo mayor fragmentación socioespacial).

LAS CONTRIBUCIONES

Este *dossier* de *Andamios* publica siete artículos, de los cuarenta recibidos, que abordan diversas escalas, enfoques y temáticas sobre las

desigualdades urbanas latinoamericanas, simbólicas y materiales, desde diversas disciplinas sociales y distintas ciudades y regiones latinoamericanas: Buenos Aires, Guanajuato, Quito, Santiago de Chile, San Miguel de Allende, Sao Paulo y Valle de Colchagua. En este número temático presentamos la traducción de un artículo reciente sobre las *favelas*,³ de Janice Perlman, en Río de Janeiro, que invita a cuestionarnos sobre qué es lo nuevo y qué es lo viejo de las desigualdades urbanas latinoamericanas. Hasta 2018, ningún texto de la autora del *Mito sobre la marginalidad* (Perlman, 1976) ha sido publicado en español.

Finalmente, nos congratulamos profundamente por la publicación de la entrevista concedida por Raquel Rolnik a *Andamios*. Ella es una urbanista crítica de los procesos actuales y una de las voces más reconocida en el mundo, tanto por la comunidad académica como la sociedad civil, por su postura informada sobre las nuevas, y a menudo brutales, desigualdades urbanas producidas en distintas ciudades del planeta.

FUENTES CONSULTADAS

- CEPAL. (2017). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DE MATTOS, C. (2015). *Revolución urbana. Estado, mercado y capital en América Latina*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- DUHAU, E. y GIGLIA, A. (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México: UAM Iztapalapa-Siglo XXI.
- PORTES, A., ROBERTS, B. y GRIMSON, A. (2008). *Ciudad latinoamericana. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- PERLMAN, J. (1976). *The myth of marginality, urban poverty and politics in Rio de Janeiro*. California: University of California Press.

³ Favela: asentamientos humanos irregulares o ilegales, según cada país o ciudad.