



Revista  
Latinoamericana  
de Estudios  
Urbanos  
Regionales

ACERCA DE LA REVISTA | COMITÉ EDITORIAL | NÚMEROS ANTERIORES | PRÓXIMO N° |

Inicio > Archivos > Vol. 46, núm. 139 (2020)

EURE



Vol.  
46

N°  
139

2020

## DOSSIER: POLÍTICAS URBANAS MULTIESCALARES

### Necropolítica de vivienda: 40 años desmantelando la "informalidad" en Madrid (1979-2019)

Eva Álvarez-de Andrés

[|Resumen](#) [|PDF](#) [|HTML](#)

### Articulaciones metropolitanas, políticas municipales: desafíos y avances en la planificación territorial en la Región Metropolitana de Curitiba (Brasil)

Julio Carmo, Tomas Moreira

[|Resumen](#) [|PDF \(Português \(Brasil\)\)](#) [|HTML \(Português \(Brasil\)\)](#)

### Pago por impactos en proyectos de densificación residencial intensiva del Área Metropolitana de Santiago: análisis crítico de los aportes al espacio público en la nueva legislación chilena

Magdalena Vicuña, Nicole Pumarino, Andrea Urbina

[|Resumen](#) [|PDF](#) [|HTML](#)

### La relación entre el concepto de calles completas y la Política Nacional de Movilidad Urbana: aplicación a un proyecto de carretera en Natal-RN, Brasil

Gabriel Valença, Enilson Santos

[|Resumen](#) [|PDF \(Português \(Brasil\)\)](#) [|HTML \(Português \(Brasil\)\)](#)

### El modelo emprendedor de políticas culturales y el destination branding: un análisis a partir del filme Vicky Cristina Barcelona

Mariano-Martín Zamorano

[|Resumen](#) [|PDF](#) [|HTML](#)

## OTROS ARTÍCULOS

### Ciudades y conectividad aérea en el sistema mundo: nodos consolidados y centros emergentes

Roberto Díez-Pisonero

[|Resumen](#) [|PDF](#) [|HTML](#)

### Fases de neoliberalización, provisión de infraestructura y el "efecto China" en Brasil después de los años noventa

Deborah Werner

[|Resumen](#) [|PDF \(Português \(Brasil\)\)](#) [|HTML \(Português \(Brasil\)\)](#)

### Geografías regionales y metropolitanas de la financiarización habitacional en Chile (1982-2015): ¿entre el sueño de la vivienda y la pesadilla de la deuda?

Daniel Santana-Rivas

[|Resumen](#) [|PDF](#) [|HTML](#)

### Petróleo y puerto en el norte del estado de Río de Janeiro, Brasil

José-Luis Cruz, Denise Terra

[|Resumen](#) [|PDF \(Português \(Brasil\)\)](#) [|HTML \(Português \(Brasil\)\)](#)

### "Ciudades fantasma" en el entorno del Área Metropolitana de Madrid (España). Un análisis de la Región de Castilla-La Mancha

María-Carmen Cañizares, María-Ángeles Rodríguez-Domémez

[|Resumen](#) [|PDF](#) [|HTML](#)

### Globalización, conectividad interespaical y articulación territorial de los puertos mexicanos

Carlos Martner-Peyrelongue

[|Resumen](#) [|PDF](#) [|HTML](#)



Todos

ENVÍO DE MANUSCRITOS

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

INGRESA A TU CUENTA

REGISTRARSE

IDIOMA



NUBE DE PALABRAS CLAVE

conflicto social cultura urbana  
desarrollo regional y local  
desigualdad social espacio público  
expansión urbana gestión urbana  
historia urbana mercado inmobiliario  
metropolización migración  
morfología urbana movilidad  
planificación urbana política urbana  
renovación urbana segregación  
transformaciones socioterritoriales  
urbanismo vivienda áreas  
metropolitanas

SUSCRIPCIONES ELECTRÓNICAS

Ver

Suscribirse

TAMAÑO DE FUENTE

Ayuda de la revista

USUARIO

Usuario   
Contraseña

No cerrar sesión

ACCEDER

»¿Aún no se ha registrado? Hágalo ahora  
» ¿Ha olvidado su contraseña?

OPEN JOURNAL SYSTEMS

**Una aproximación a la historiografía urbana: algunos aspectos epistemológicos y metodológicos**

*Izaskun Landa*

[|Resumen|](#) [|PDF|](#) [|HTML|](#)

---

**TRIBUNA**

**Análisis y evolución de la cartografía de zonas inundables en España, desde un marco jurídico de referencia nacional a uno europeo**

*Francisco López-Martínez*

[|Resumen|](#) [|PDF|](#) [|HTML|](#)

---

**RESEÑA**

**La producción inmobiliaria como sostén de la acumulación y sus consecuencias socio-ambientales: evidencias desde América Latina y España**

*Masato Iida*

[|PDF|](#) [|HTML|](#)



# Necropolítica de vivienda: 40 años desmantelando la “informalidad” en Madrid (1979-2019)

*Eva Álvarez-de Andrés.* Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.

**RESUMEN** | En un contexto de creciente mercantilización y financiarización de la vivienda, la informalidad se ha convertido en la única alternativa, por precaria que pueda llegar a ser, para quienes han quedado excluidos del sistema formal. Desde la crisis económica de 2008, este fenómeno ha reaparecido en Europa, despertando un interés creciente. En este artículo se ha revisado el concepto de “informalidad” y se han analizado las políticas llevadas a cabo en la Comunidad de Madrid (España) en relación con los asentamientos autoproducidos en los últimos cuarenta años (1979-2019). Los resultados obtenidos muestran cómo todas las políticas han ido encaminadas a la erradicación de estas formas de autoproducción del espacio. No obstante, los planes implementados han variado en función del valor que las comunidades afectadas tenían para el poder establecido, forzándose la desaparición de aquellas que no entran en las formas de producción y consumo del sistema capitalista (necropolítica).

**PALABRAS CLAVE** | marginalidad, política habitacional, desigualdad social.

**ABSTRACT** | *In a context in which access to housing has been increasingly commodified and financialized, “informality” becomes the only alternative—however precarious this may be—for those who have been excluded from the “formal” system. Since the beginning of the economic crisis in 2008, this phenomenon is reappearing in Europe, attracting more and more interest. In this article, we review the concept of “informality”, and analyze the policies implemented in the Community of Madrid (Spain) in relation to the self-produced settlements in the last 40 years (1979-2019). The results show how all policies have aimed at the eradication of any form of self-production of space. However, the implemented plans have varied depending on the value that the affected communities had for the established power, forcing the disappearance of those that do not enter into the forms of production and consumption of the capitalist system (necro-policy).*

**KEYWORDS** | *marginality, housing policy, social inequality.*

## Introducción

UN-Habitat (2007) estima que, para el año 2020, 1392 millones de personas vivirán en asentamientos “informales”, el doble de lo que se estimaba en 1990 (tabla B3, p. 352). Desde la crisis de 2008, se ha incrementado la mercantilización (Harvey, 2012) y la financiarización de la tierra y la vivienda en todo el mundo (Rolnik, 2018). Estos bienes resultan cada vez más inaccesibles para los grupos de más bajos ingresos, debido a la brecha entre la subida de los precios de mercado y la precarización de las condiciones laborales (Piketty, 2015; Portes, Roberts, & Grimson, 2005;). Tal situación ha contribuido al desarrollo de formas alternativas de acceso al espacio, la vivienda o servicios básicos como el agua o la energía, constituyéndose en un modo significativo de construcción de la ciudad (Davis, 2001; Vaccotti, 2017). Se trata de un modelo de autoproducción del espacio que ha llegado a ser, para muchas personas, el único modo de acceso a la vivienda o a los servicios básicos de la ciudad, aunque sea en condiciones muy precarias (Secchi, 2013).

Las diferentes formas de autoproducción del espacio, comúnmente denominadas “informales”, han venido dándose en mayor o menor medida a lo largo de toda la historia, y ponen de relieve cómo, a pesar de los esfuerzos invertidos por formalizar la vida urbana y su desarrollo, el sistema formal parece representar apenas la punta del iceberg de un subsistema desregulado, parcialmente regulado o no regulado (Herrle & Fokdal, 2011). Watson (2009) afirma que, tras la crisis financiera, la informalidad se ha convertido cada vez más en la norma y no en la excepción, un fenómeno que está reapareciendo en el Norte Global y despertando un interés creciente (Alfaro et al., 2018; Martínez & García, 2015; Netto, Fitzpatrick, Sosenko & Smith, 2015).

El concepto de *informalidad* se ha venido definiendo y redefiniendo desde los años setenta. En un principio se consideraba únicamente como apropiado para definir el modo de supervivencia de los pobres urbanos, entendido como un sector ya sea de la economía o de la ciudad, que podía ser analizado desde fuera y de forma aislada sin tener en cuenta sus interrelaciones con otros sectores. En los años ochenta y noventa, el término “informal” fue adoptado por los expertos en vivienda y planificación, y aplicado a los asentamientos autoproducidos por las comunidades de bajos ingresos, considerándolos como espacios de la ciudad “desregulados”, “no planificados” o “ilegales”, destinados a aquellos que han quedado excluidos de las políticas de vivienda (Roy, 2010). A pesar de los trabajos de Turner (1967, 1968, 1972) en que muestra que estos asentamientos no son ni desorganizados ni irregulares, el término “asentamientos informales”, o alguno de sus eufemismos, como “asentamientos espontáneos”, se ha seguido aplicando. Estudios como los de Durand-Lasserre y Royston (2002) han puesto de relieve cómo la “ilegalidad” se ha venido utilizando a manera de pretexto para llevar a cabo procesos masivos de desalojo de los sectores más desposeídos. La “legalización” y la “regularización” defendidas por Hernando de Soto (2000) se convierten entonces en la estrategia que se debiera seguir para incluir estos espacios en el sistema urbano “formal”. Estos posicionamientos, sin embargo, han tendido a obviar las relaciones entre los

diferentes sectores y actores urbanos que constantemente definen y redefinen lo que se considera o no aceptable y lo que es legal o no lo es.

Desde esta perspectiva, cada vez más autores (Alfaro et al., 2018; Álvarez, Fernández, & Smith, 2015; Herrle & Fokdal 2011; Roy, 2010) cuestionan la utilidad del término “formalidad” y ponen el foco en la necesidad de analizar el fenómeno desde su complejidad; es decir, desde una mirada más holística que permita vincular los factores económicos, sociales y de gobernanza que lo conforman. Herrle y Fokdal (2011) sostienen que es necesario superar la dualidad implícita en el término “informalidad” y transitar hacia una definición del fenómeno en que se lo conceptualice como un proceso de negociación entre actores, caracterizado por el acceso de los mismos a los recursos, el poder y la legitimidad. En este sentido, Álvarez, Cabrera y Smith (2019) afirman que la informalidad es ante todo una cuestión política, que tiene que ver con el lugar que se ocupa dentro del espacio social y el modo de vinculación que se tiene con el resto de las estructuras de poder.

Según Alfaro et al. (2018), en lo que concierne a la informalidad, los patrones de relación en que ella se da han venido marcados por la desigualdad, con lo que esta situación implica de constreñimiento y reducción de la capacidad de negociar y de influir en los procesos de toma de decisiones. En tal sentido, Varley (2013) afirma que estos fenómenos son el reflejo de una relación rota entre el Estado y los ciudadanos, una ruptura en ocasiones institucionalizada por parte del Estado que, bajo el etiquetado selectivo de ilegalidad o irregularidad, niega y anula las comunidades de bajos ingresos y sus formas de producción del espacio.

Como se viene señalando históricamente, la ciudad sigue siendo el reflejo de una lucha entre actores con desiguales capacidades de negociación y de acceso a los recursos (Harvey, 2012; Jenkins, Smith, & Wang, 2007; Lefebvre, 1969). Ello remite a una lucha continua entre prácticas institucionalizadas y prácticas de autoorganización (García-Calderón & Janoschka, 2016), cuyo desenlace varía en función de los diferentes contextos políticos, económicos, sociales y culturales en que se dé (Herrle & Fokdal, 2011; Jenkins et al., 2007).

No obstante, décadas de investigaciones demuestran que las iniciativas con capacidad de producir cambios estructurales han sido aquellas en las que las diferentes prácticas de autoproducción del espacio han logrado el reconocimiento y el apoyo de las instituciones locales y de la sociedad en su conjunto (Batley & McLoughlin, 2010; Devas et al., 2001; Nickson & Franceys, 2003; Roy, 2011; Wild, Chambers, King, & Harris, 2012). La coproducción se considera cada vez más como la forma más eficiente y sostenible de asegurar el acceso a bienes y servicios, en tanto que constituye el fruto de las contribuciones tanto de residentes como de agentes públicos o privados (Albrechts, 2013; Batley & McLoughlin, 2010; Mitlin, 2008; Mitlin & Bartlett, 2018; Satterthwaite & Mitlin, 2014; Verschuere, Brandsen, & Pestoff, 2012). No obstante, Roy y AlSayyad (2004) advierten del peligro de que este enfoque sirva para que los Estados y las administraciones locales se desresponsabilicen y dejen por ello de cumplir su función en tanto garantes de los derechos del conjunto de la sociedad y, en particular, de los grupos más desfavorecidos.

Por su parte, Álvarez et al. (2015) ponen de manifiesto que la falta de reconocimiento persistente de estos procesos por parte de algunos Estados, y la falta

de apertura hacia procesos de coproducción, no es una posición *naïf*, ya que les permite seguir ejerciendo presión sobre las poblaciones de más bajos ingresos mediante procesos cíclicos de abandono y gentrificación; como señala Shiva (2005), permite que otros se apropien indebidamente de su riqueza y sus recursos. Abufhele (2019) muestra cómo tampoco es casual la identificación de asentamientos autoproducidos en tanto que “territorios de pobreza”, entendidos como espacios despolitizados habitados por sujetos pasivos a la espera de ser beneficiarios de la política gubernamental, cuyo fin último –según Procacci (1991)– no sería la eliminación de la pobreza, ni mucho menos de sus causas estructurales, sino la eliminación de formas de vida que no están alineadas con el proyecto social, político y económico dominante, o que lo subvierten.

Lopes de Souza (2012) señala que, pese a que estas formas de producción del espacio son residuales en el Norte Global, no dejan de ser espacios disidentes que interrumpen el proceso de acumulación del capital y ponen en cuestión uno de los pilares fundamentales del sistema de acumulación capitalista: la propiedad privada. En este sentido, García-Calderón y Janoschka (2016) sostienen que estos espacios autogestionados se convierten en un desafío a los intereses del capital y una transgresión a las normas impuestas por el Estado. Por ello, a pesar de que estas formas de acceso temporalmente autónomo (Bey, 1991) son el único modo de acceso a la vivienda para quienes han quedado excluidos del acceso a través del mercado o del Estado, siguen siendo estigmatizadas y perseguidas hasta forzar su desaparición.

Y es en relación a esa política de la desaparición donde el término “necropolítica”, acuñado por el filósofo Mbembe (2003), cobra interés en este trabajo. Para Mbembe (2003), la necropolítica es la política cuyo punto de partida es la concepción de que la vida de un individuo o una comunidad tiene valor en la medida en que lo tiene para el poder establecido. A los no rentables, que no entran en las formas de producción y consumo del sistema capitalista, se les podría dejar morir, o dejar desaparecer. Mbembe entiende la necropolítica como un proceso biopolítico (Foucault, 2003); es decir, como un modo de ejercer poder sobre un determinado cuerpo social mediante prácticas que contribuyen a invisibilizar, precarizar y erradicar las formas de vida de los excluidos del sistema. Para Valverde Gefaell (2015), se trata de una política para forzar la desaparición, para imposibilitar las formas de vida de las comunidades de excluidos que, sin querer y sin saberlo siquiera en la mayoría de los casos, solo existiendo ponen en evidencia la crueldad del neoliberalismo y sus desigualdades.

El objetivo de este artículo es analizar las políticas llevadas a cabo en la Comunidad de Madrid (CM), en España, en relación con los asentamientos autoproducidos durante los últimos cuarenta años (1979-2019). Los resultados obtenidos muestran cómo, en los casos objeto de estudio analizados, las políticas y acciones han ido encaminadas a forzar la desaparición de estas formas de autoproducción del espacio (Procacci, 1991; Valverde Gefaell, 2015). La respuesta implementada ha variado según el valor que las comunidades afectadas tenían para el poder establecido, forzándose la desaparición de aquellas que no entran en las formas de producción y consumo del sistema capitalista (necropolítica).

El artículo se organiza como sigue. Tras esta primera sección de introducción, se presenta el método de investigación utilizado para el análisis de las políticas implementadas por la CM en relación con los asentamientos autoproducidos entre 1979 y 2019; a lo largo de los dos siguientes apartados se presentan los resultados obtenidos, para finalmente extraer conclusiones a partir de la discusión cruzada de dichos resultados.

### **Método, selección de los casos de estudio, y recogida y análisis de la información**

Como se ha señalado en la introducción, el objetivo de este artículo es analizar las políticas llevadas a cabo en la CM, en España, en los últimos cuarenta años (1979-2019) en relación con los asentamientos autoproducidos. Este trabajo se ha basado en el método de casos de estudio (Yin, 1994) y se ha partido de la teoría de la estructuración de Giddens (1984). Desde este enfoque, la investigación se ha centrado en el análisis de los patrones de relación entre actores y del modo en el que dichos patrones han determinado el acceso a la vivienda y los servicios básicos de la ciudad (Alfaro et al., 2018; Herrle & Fokdal, 2011).

Para ello se han analizado, en primer lugar, las políticas llevadas a cabo en Madrid frente a los asentamientos autoproducidos desde 1979 hasta 2015. Se distingue entre dos procesos que se dieron de forma paralela en dicho periodo: por una parte, el Plan de Remodelación de Barrios (PRB) (1979-1998), en tanto respuesta a la demanda de vivienda digna por parte de la clase obrera al inicio del periodo democrático; y por otra, las políticas destinadas a atender a la población considerada como “marginal”, que se planificaron de forma paralela al PRB y se fueron desarrollando hasta el cierre del Instituto de Reajuste de Integración Social (IRIS) en 2015. En segundo lugar, se ha analizado el proceso actual de desmantelamiento de uno de los últimos asentamientos autoproducidos de la CM, el de Las Sabinas (Móstoles) (2013-2019).

Se considera que la comparación de los resultados obtenidos respecto a los tres procesos seleccionados puede contribuir a responder a las siguientes cuestiones:

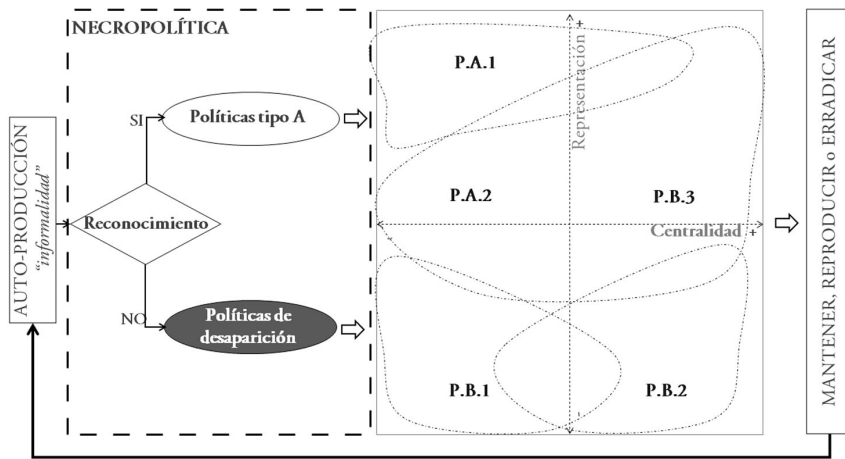
- ¿Hasta qué punto la política de intervención en Madrid, en relación con los asentamientos autoproducidos (“informales”), ha ido encaminada a la erradicación de estas formas alternativas de producción del espacio?
- ¿En qué medida las respuestas implementadas han venido determinadas por el valor que tienen las comunidades afectadas para el poder establecido? Y la falta de valor o de reconocimiento, ¿ha supuesto la implementación de políticas de desaparición (necropolíticas)?

La investigación se ha llevado a cabo en cuatro fases: inmersión (descripción), recogida de información sistemática (clasificación), procesado de la información (conexión) y extracción de conclusiones (producción de conocimiento) (Frediani, 2007). El proceso de inmersión se inició a finales de 2013 con la puesta en marcha del proceso de investigación-acción en Las Sabinas (Móstoles). Desde 2014 se han venido recogiendo de forma sistemática la palabra y la experiencia de las familias afectadas por este proceso (cien familias), con lo que ello ha supuesto conocimiento

de la palabra y la experiencia de quienes se ven afectados por estas políticas. Además, se ha participado en diversas reuniones y se han realizado entrevistas semiestructuradas a los responsables políticos (alcalde, concejales de vivienda y servicios sociales) y a los técnicos involucrados (servicios sociales de Móstoles, de la Agencia de la Vivienda Social, AVS). En un segundo momento, se ha trabajado en analizar la evolución de las políticas implementadas a lo largo de los últimos cuarenta años con respecto a los asentamientos autoproducidos en la CM. Con tal fin se ha recogido la información disponible sobre los procesos precedentes (1979-2015), y se han realizado entrevistas semiestructuradas con los actores que participaron activamente en dichos procesos, en tanto líderes locales y expertos vinculados al PRB (asociaciones de vecinos, profesionales, etc.), así como con técnicos que trabajaron en las instituciones involucradas como el IRIS (clasificación). Posteriormente se ha analizado la información recogida atendiendo tanto al tipo de vínculos generados, como a las formas de acceso a los recursos (vivienda, servicios básicos, etcétera) derivadas de dichos vínculos (conexión). Los resultados obtenidos se han recogido en planos, tablas y flujogramas.

FIGURA 1 | Flujograma para la representación de las políticas implementadas

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



El flujograma (figura 1) se ha utilizado para representar la variación de las políticas implementadas en cada caso en relación con el reconocimiento, entendido como el valor que tiene o deja de tener una comunidad para el poder establecido, con el fin de visibilizar la existencia de necropolíticas. Además, permite mostrar variaciones respecto de otros parámetros, como la representación o la centralidad. Se entiende la *representación* como la capacidad de una determinada comunidad para participar en el proceso de toma de decisiones e incidir en el mismo; y la *centralidad*, como la posición física que ocupa un determinado asentamiento con respecto al centro, así como la importancia que la transformación del asentamiento tiene para la agenda política.

Finalmente se ha procedido a la comparación de los casos y la extracción de conclusiones (producción de conocimiento).

A continuación se exponen los resultados del análisis en relación con los casos de estudio seleccionados. Se presentan, en primer lugar, los resultados de los procesos implementados entre 1979 y 2015, desde el PRB a las políticas implementadas para atender a la población “marginal”, para pasar seguidamente a la presentación de los resultados del proceso de desmantelamiento de Las Sabinas (Móstoles) (2013-2019). Finalmente se presenta la discusión cruzada de los resultados y la extracción de conclusiones.

### **Del Plan de Remodelación de Barrios (PRB) a las políticas de “realojamiento” de la “población marginal” (1979-2015)**

#### **Antecedentes (1936-1979)**

A finales de los años cincuenta, fruto de los procesos migratorios campo-ciudad, los asentamientos autoproducidos llegaron a suponer el 16,6% del suelo residencial en Madrid (Carmona & Rodríguez, 2007; Lago, 2014). Durante el periodo franquista, la administración persiguió la autoconstrucción y desatendió la demanda de estas familias dirigida a lograr acceso a una vivienda digna y a los servicios básicos, alegando que se trataba de barrios construidos de forma “ilegal” en suelo rústico.

En este contexto de abandono institucional, en torno a 300 mil personas siguieron autoconstruyendo sus viviendas y autogestionando su acceso a los servicios básicos. Con el tiempo, estos barrios inicialmente periféricos fueron ganando centralidad y se convirtieron en lugares de atracción para los nuevos desarrollos. En 1963, el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) cambió la calificación de estos suelos, de rústicos a urbanizables. La expectativa de nuevas plusvalías dio lugar a un sin fin de propuestas de Planes Parciales que, bajo el pretexto de mejorar las condiciones de higiene y el entorno urbano, suponían *de facto* la expulsión de las familias que los habitaban hacia nuevas periferias, a cambio de una ínfima indemnización.

Los vecinos de estos barrios, que habían ido ganando capacidad de autoorganización a través de los procesos de mejora colectiva de sus barrios, no estaban dispuestos a perder los bienes y vínculos que habían ido generando a lo largo de décadas. Las asociaciones de vecinos y quienes les apoyaban (colectivos de estudiantes, organizaciones cristianas de base, organizaciones políticas emergentes que se oponían al régimen franquista, etcétera), se movilizaron rechazando los planes oficiales y reclamando “*vivienda digna, aquí y ahora*”. Sus luchas fueron ganando legitimidad y lograron instaurar la idea de que existía una “deuda social” con estas familias, que habían sido la mano de obra que había construido la ciudad de Madrid, y que a cambio se les debía permitir permanecer en la periferia que habían ido colonizando y que reclamaban como suya.

#### **El Plan de Remodelación de Barrios (PRB) (1979-1998)**

En 1979, en el contexto de una democracia recién estrenada, se logró poner en marcha el Plan de Remodelación de Barrios (PRB), una propuesta liderada por las asociaciones de vecinos que contó desde su inicio con el apoyo del nuevo

Ayuntamiento democrático y del Ministerio de Vivienda. Además, para la industria de la construcción, sumergida en la crisis económica de los años setenta, el plan suponía una inyección de fondos públicos y, por tanto, una importante oportunidad de reactivación del sector.

El PRB fue un proceso de más de quince años de negociaciones entre el movimiento vecinal organizado, los técnicos encargados del diseño de las viviendas y de los nuevos barrios, y los diferentes organismos de la administración que intervinieron a lo largo del proceso (Rodríguez-Villasante et al., 2009). Los conflictos fueron inevitables, pero gracias a los mecanismos de participación establecidos entre los distintos actores se pudo llegar a consensos y a fijar mecanismos de seguimiento adecuados.

La Administración fue la encargada de proveer los fondos para la expropiación del suelo, la construcción y financiación de las nuevas viviendas, los equipamientos e infraestructuras, etcétera. Las organizaciones vecinales elaboraron censos a partir de los cuales se fueron analizando y definiendo respuestas diferenciadas para los distintos casos. El derribo y realojo en las nuevas viviendas se organizó de forma que todo el mundo pudiera permanecer en su barrio.

Al concluir el PRB, se había realojado *in situ* a 150 mil personas procedentes de treinta barrios de características muy diferentes. Se habían construido 39 mil viviendas con una inversión por parte de la Administración del orden de unos 50 mil euros por familia realojada. Más allá de estos datos, se consideran entre los principales logros de este proceso (Castro & Molina, 1996), los siguientes:

- El reconocimiento de la “deuda social” y la participación vecinal activa a lo largo de todo el proceso.
- La apertura por parte del gobierno nacional, regional y local y su aceptación de los mecanismos de control vecinal implementados.
- La coordinación entre el movimiento vecinal organizado, los técnicos y la administración.
- El realojo en el propio barrio y, por tanto, la posibilidad para los vecinos de consolidar sus bienes y vínculos.
- El acceso a una vivienda de calidad de en torno a 100 m<sup>2</sup> en condiciones de seguridad y permanencia (en régimen de propiedad).
- La compensación económica por el suelo y la vivienda autoconstruida como parte del pago para la nueva vivienda, disminuyendo el coste de la nueva hasta un 15% del precio final.
- Las condiciones de financiación accesibles para las familias con bajo nivel de renta (hipotecas a treinta años con cuotas por debajo del 10% de los ingresos familiares y anticipos sin intereses por el 75% del coste de la vivienda).
- Soluciones adaptadas a cada barrio y a cada caso dentro de un mismo proceso colectivo.
- La construcción de barrios enteros de forma participativa, con un alto grado de equipamiento y dotaciones, e integrados con el resto de la ciudad.

En 1986, el porcentaje de familias residentes en asentamientos autoconstruidos había descendido al 9%; de estas, en un 93% eran familias gitanas que no eran propietarias de suelo, no pagaban alquiler, no disponían de rentas, etcétera. Se trataba de familias física, social y económicamente discriminadas, todo lo cual, en lugar de convertirse en un reto sociopolítico de integración, las dejó fuera del PRB (Montes, 1994).

Desde ese momento, el chabolismo<sup>1</sup> en Madrid dejó de ser un problema generalizado que afectaba a amplios sectores de la sociedad y pasó a ser un problema de sectores “marginales”. En 1984, el Gobierno Regional fundó el Instituto de Vivienda de Madrid (IVIMA), orientado a promover vivienda en régimen de propiedad para las clases medias, al tiempo que se elaboró un plan para “controlar el fenómeno del chabolismo”.

### Los planes de vivienda para la población “marginal” (1986-2015)

En 1986 se creó el Consorcio para el Realojamiento de Población Marginal (CRPM) con el objetivo de “erradicar el chabolismo” de la ciudad de Madrid (situado en un 87% en los distritos del sureste), aprovechar el suelo liberado para los nuevos desarrollos de la ciudad, y resolver además los conflictos sociales generados entre las comunidades gitanas y los nuevos barrios. Se estimó que el proceso de erradicación del chabolismo se llevaría a cabo en un periodo máximo de cinco años, y se propusieron tres modalidades de realojo diferenciadas en función del grado de integración de la comunidad gitana afectada: vivienda en altura, Barrios de Tipología Especial (BTE) o Campamentos Provisionales (CP).

No obstante, la falta de apoyo político y de disponibilidad del correspondiente parque habitacional llevó a que solo el 35% de las familias afectadas fuera realojado (Nogués, 2010); y de dichas familias, el 55% en BTE o en CP y no en vivienda en altura en sus propios barrios, como lo había solicitado el 82% de los afectados.

Estos barrios, si bien habían sido concebidos como provisionales, en algunos casos perduraron hasta seis décadas (*El Mundo*, 2015/03/07). Con el tiempo se convirtieron en guetos y fueron objeto de nuevos desmantelamientos llevados a cabo por las mismas administraciones que los habían promovido. Esto se debió fundamentalmente a que en ningún momento se consideró la necesidad de integrarlos física y socialmente. En la mayoría de los casos, se ubicaron en lugares inadecuados o insalubres y desconectados del resto de la ciudad y, por tanto, del acceso a equipamientos y servicios básicos. Según afirma Nogues (2010), “alguna familia prefería perder su derecho a vivienda con tal de no tener que seguir viviendo allí” (p. 284). En estos años, lejos de lograrse la erradicación del chabolismo, este se incrementó, estimándose en 1994 un aumento de más de mil nuevas viviendas autoconstruidas.

El fracaso de esta experiencia, así como los conflictos entre los distintos niveles de la administración para su gestión (estatal, regional y local), llevó a que se cerrara el CRPM y se creara el Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS). El

---

1 Entendido como barrios autoproducidos, física, social y económicamente excluidos del sistema (villas miseria, favelas, etcétera).

IRIS se constituyó en 1998, partiendo del reconocimiento de que todas las familias tenían derecho a una vivienda digna, entendida como un elemento clave del proceso de integración social, y por ello la primera acción que se llevó a cabo fue la realización de un censo. Además, se concibió como un instrumento de mediación entre la administración regional (CM) y local (Ayuntamientos), si bien los planes se siguieron llevando a cabo en exclusiva por la CM hasta 2006, fecha en la que inició la firma de convenios entre administración regional y ayuntamientos.

Por lo general, en estos convenios-programas se recogían tanto las obligaciones de las distintas administraciones involucradas (aportaciones económicas, acciones por desarrollar, etcétera), como los requisitos fijados para el realojo de las familias afectadas. Entre los requisitos se establecía un plazo mínimo de empadronamiento (en torno a cinco años desde la firma del convenio), así como no haber sido adjudicatarias de vivienda pública en los últimos veinte años. En dichos convenios no se fijaba una renta mínima para el acceso a la vivienda, si bien a la hora de la adjudicación de la misma sí se solicitaba dicha renta a las familias para asegurarse de que podían hacer frente a los pagos que implicaba el realojo en un piso (alquiler, comunidad y servicios de agua, luz, etcétera). Según Nogués (2010), entre 1998 y 2006 se dismantelaron 43 núcleos chabolistas y se adjudicaron 1223 viviendas, situadas en un 90,5% en el sur y sureste de la CAM (en los municipios de rentas más bajas). Se estima que la inversión en pisos por familia realojada fue de unos 110 mil euros, lo que equivalía a un piso en régimen de propiedad, si bien las familias fueron realojadas en régimen de alquiler. Según Nogués (2010), entre 2005 y 2006 se demolieron 421 chabolas y se realojó a 232 familias, lo que indica que, al menos en esos años, el 55% de las familias afectadas por procesos de realojo se vieron en la calle sin alternativa habitacional, y forzadas a “empezar de cero” en barrios chabolistas como La Cañada Real o en Las Sabinas (Móstoles), que nunca se incluyeron en los censos del IRIS.

Mientras las familias perdían su red social de apoyo mutuo y las ventajas de la centralidad que habían logrado tras décadas de autoproducción y resistencia, los nuevos suelos liberados, así como las viviendas concedidas para el realojo, pasaron a formar parte del patrimonio público. No existe información pública disponible acerca de cuántas de estas familias permanecen en la actualidad realojadas en sus viviendas en régimen de alquiler social. Esta cuestión es particularmente relevante tras producirse en 2013 la venta de 1860 viviendas sociales a “fondos buitres”,<sup>2</sup> a un 25% por debajo de su valor de mercado, por parte de la CAM. Según el dictamen del tribunal de cuentas, ello “dio lugar a un menoscabo injustificado en el patrimonio público” (*El Diario*, 29/12/2018).

De acuerdo con fuentes no oficiales (*El Plural*, 20/07/2013), la última vivienda entregada a una familia chabolista por parte del IRIS se realizó en 2011. No obstante,

2 Se trata de una práctica de especulativa consistente en la compra, por parte de fondos de inversión extranjera, de vivienda pública a precios muy inferiores a su precio de mercado. En general, son fondos de capital riesgo que compran deuda de economías en problemas, cercanas a la quiebra, para posteriormente presionar y cobrar la totalidad del valor de esa deuda, además de los intereses por los años adeudados. (Andbank, Observatorio de Inversor, España. <https://www.andbank.es/observatoriodelinversor/que-son-los-fondos-buitre-capital-riesgo/>).

entre 2011 y 2013, el IRIS adjudicó 278 viviendas a solicitantes de vivienda pública de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, para un propósito que nada tenía que ver con los planes de realojo del IRIS.

En las casi tres décadas, desde la creación del CRPM al cierre del IRIS (1986-2015), se observa que, a diferencia del PRB:

- Estos procesos fueron liderados por las administraciones públicas. En el periodo del CRPM se llevaron a cabo sin participación alguna por parte de las familias afectadas. En el periodo del IRIS, la participación se limitó a la elección, por parte de las familias que cumplían los requisitos de los respectivos programas-convenio, de una vivienda de entre tres preseleccionadas por el IRIS.
- Apenas se realojó a 4 mil familias, es decir, un 10% de las que se habían realojado en el PRB en la mitad de tiempo.
- En lo que respecta al CRPM, el 44% de los realojos se llevó a cabo en BTE o CP, que con el tiempo se convirtieron en guetos y tuvieron que ser desmantelados por las mismas administraciones que los habían promovido.
- En lo que respecta al IRIS, de las 2 mil viviendas otorgadas, en un 90% estaban situadas en el sureste de la CAM, en los municipios de más bajo ingresos, con lo que ello implica de refuerzo de la segregación socioespacial entre los municipios del norte y del sur de la CAM.
- Las viviendas se adjudicaron en régimen de alquiler social, lo que suponía para las familias entre el 50% y el 100% de sus ingresos. No se dispone de información pública acerca de cuántas de estas familias han logrado seguir haciendo frente a los pagos y han podido seguir ocupando los pisos que les fueron otorgados. Asimismo, se desconoce en qué medida se vieron afectados por la crisis económica de 2008 y la venta de 1860 viviendas públicas a fondos buitres por parte de la CAM en 2013.

En 2015, se estimaba que alrededor de 4 mil familias seguían viviendo en asentamientos autoproducidos en la CAM, concentradas fundamentalmente en dos núcleos: La Cañada Real (el asentamiento autoconstruido más grande de toda Europa y que nunca se contempló en los programas del IRIS) y Las Sabinas, un asentamiento en el que en torno al 90% de las familias gitanas provenían precisamente de los programas de desmantelamiento de otros núcleos, como Las Mimbreras o El Salobral.

En este contexto, la CM decidió poner en marcha la Agencia de Vivienda Social (AVS), integrando en el mismo organismo el IVIMA y el IRIS, dos instituciones que habían sido creadas para responder a la demanda de vivienda, demanda que no había hecho sino aumentar desde la crisis de 2008.

### **Análisis de los resultados del periodo 1979-2015**

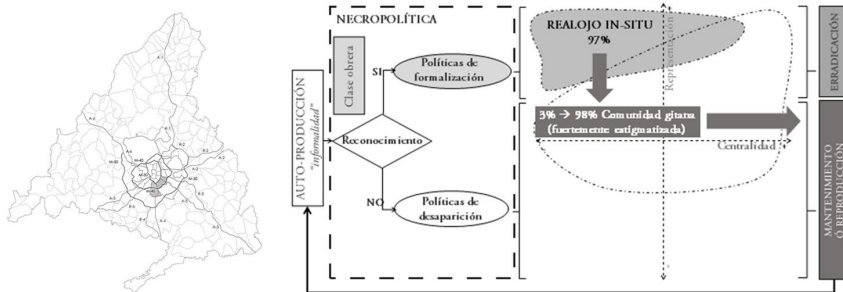
Los resultados obtenidos en el periodo 1979-2015 muestran cómo la política de intervención en Madrid, en relación con los asentamientos autoproducidos (informales), se encaminó a la erradicación de esta forma de producción del espacio (figura 2), que se redujo hasta un 75% (tabla 1).



**FIGURA 2 | Chabolismo de los años cincuenta y PRB**

FUENTE: NOGUÉS, 2010

No obstante, se observa cómo los planes implementados variaron atendiendo al reconocimiento de las comunidades afectadas por parte del poder establecido. El PRB surgió como respuesta a las demandas de la clase obrera, que contaba con el reconocimiento de un gobierno democrático recién estrenado y cuya incorporación al sistema de producción y consumo capitalista se consideraba esencial. El PRB fue un plan de “formalización” del acceso a la vivienda, liderado por un movimiento vecinal organizado. Por ello, a pesar de la centralidad que habían ido ganando los terrenos ocupados, se logró el realojo *in situ* del 97% de los afectados (figura 3), en viviendas en régimen de propiedad, y en condiciones adaptadas para cada caso y asequibles (<10% de la renta familiar). Sin embargo, el 3% restante, principalmente población gitana fuertemente estigmatizada, quedó excluida de dicho proceso.

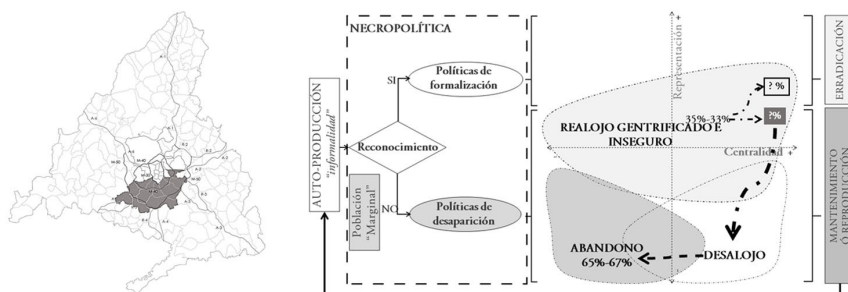


**FIGURA 3 | Plano de situación del PRB y flujograma de las políticas implementadas**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Desde 1986, la autoproducción de vivienda (“informalidad”) en Madrid pasó a ser una cuestión de sectores “marginales”. El CRPM se creó con el objetivo explícito de erradicar el chabolismo de la ciudad de Madrid. Se observa cómo, en las casi tres décadas desde la creación del CRPM al cierre del IRIS (1986-2015), las comunidades afectadas no contaron con el reconocimiento del poder establecido. Los planes se

llevaron a cabo sin la participación de los afectados (representación). Se desconoce si esto se debió a la falta de organización de estas comunidades o a que sus demandas fueron ignoradas. No obstante, la consecuencia fue la implementación de políticas para forzar la desaparición de estas comunidades mediante planes de realojo gentrificados e inseguros (figura 4).



**FIGURA 4 | Plano de situación de las viviendas de realojo otorgadas por el IRIS y flujograma de las políticas implementadas**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Se estima que en torno al 65% de las familias que vivían en asentamientos auto-producidos no fueron incluidas en estos procesos y, por tanto, se mantuvieron en la informalidad. No obstante, no se dispone de información oficial para saber:

- cuántas de las familias afectadas por estos procesos de realojo fueron desalojadas sin alternativa habitacional;
- y cuántas de las que fueron realojadas en vivienda en régimen de alquiler (con gastos del orden del 50% al 100% de los ingresos familiares) fueron con los años desalojadas por las mismas instituciones que las habían realojado (por impago o venta de vivienda pública); y, por tanto, cuántas volvieron a vivir en barrios autoproducidos como el de Las Sabinas en Móstoles, cuyo proceso de desmantelamiento pasamos a presentar a continuación.

### El desmantelamiento de Las Sabinas (Móstoles) (2015-2019)

#### Antecedentes (1980-2015)

En 2013 se estimaba que el asentamiento de Las Sabinas estaba conformado por unas 375 familias repartidas en cuatro núcleos, entre los municipios de Móstoles (zonas 1 y 2) y Arroyomolinos (zonas 3 y 4), a unos 25 kilómetros al sur de Madrid. El convenio firmado en 2013 entre la CAM y el ayuntamiento de Móstoles comprendía la zona 1, habitada fundamentalmente por población inmigrante; y la zona 2, habitada por población gitana proveniente en un 90% de anteriores procesos de desmantelamiento de barrios como Las Mimbreras o El Salobral, de los que las familias fueron desalojadas sin alternativa habitacional.

En los dieciséis años de desarrollo de este núcleo, el abandono institucional ha sido la única respuesta por parte de las administraciones que deberían haber sido garantes de derechos. Hasta la fecha, se sigue sin disponer de fuentes de agua potable, servicio de transporte público, escuela, centro de salud, etcétera. La falta de algunos servicios públicos, como el de recogida de basuras, se convierte además en un elemento clave para la estigmatización de esta comunidad. En este contexto, las familias se preguntan “si no son parte de la sociedad como los demás, con los mismos derechos”. A las dificultades cotidianas de vivir en estas condiciones, se suman los riesgos de incendios, las inundaciones, los cortes de luz por parte de la compañía eléctrica, etcétera.

Tras décadas de abandono, por fin se firmó el convenio de realojo en 2013 y se establecieron las obligaciones de las dos administraciones involucradas (aportaciones económicas, acciones por desarrollar, etcétera), así como los requisitos que deben cumplir las familias para ser realojadas, entre los que se fija un empadronamiento mínimo de cinco años en el municipio (y no en la CAM) y no haber sido adjudicatarios de vivienda pública en los últimos veinte años.

En el momento de la firma del convenio, los servicios sociales de Móstoles estimaban que el realojo afectaría a 272 familias, si bien solo 124 cumplían los requisitos establecidos. Por ello, desde la firma del convenio supuestamente de realojo, las administraciones partieron del desalojo, sin alternativa habitacional, del 45% de las familias afectadas, algo que va en contra del artículo 47 de la Constitución Española, así como del artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) ratificado por el Estado español.

A pesar de que el convenio se firmó en 2013, en 2015 el Ayuntamiento de Móstoles seguía sin cumplir con su obligación de aportar los fondos; y sin que, por otra parte, la CAM exigiera dicho cumplimiento, por lo que la AVS heredó del IRIS el correspondiente programa-convenio, sin que se haya siquiera iniciado el proceso.

### **El plan de desmantelamiento de Las Sabinas (Móstoles) (2015-2019)**

En 2015 se produjo un cambio de gobierno en el Ayuntamiento de Móstoles, lo que para las familias y quienes les apoyan supuso una oportunidad para reivindicar que se firmara un nuevo convenio, que contemplara el realojo de todas las familias, y que se aportaran los fondos correspondientes para que este pudiera ser ejecutado. Sin embargo, las administraciones acordaron que se ejecutara el convenio tal cual se firmó en 2013, sin que se permitiera a las familias participar en el proceso de negociación. Pese a que el realojo afectaba a los dos núcleos de Móstoles, se decidió que se ejecutara en su totalidad en el núcleo habitado por población gitana (zona 2), en el que se estimaba vivían unas cien familias de las cuales en torno al 50% no cumplía los requisitos, sin que se previera ninguna alternativa para las mismas.

Durante cinco años, desde que se firmó el convenio en 2013 y se inició realmente el proceso en 2018, las familias han vivido en la más absoluta incertidumbre; no solo no se fijó una fecha para el inicio del realojo, sino que tampoco fueron informadas oficialmente sobre quiénes cumplían o no los requisitos, o dónde serían realojadas. Además, en esos años, el barrio siguió sin tener acceso a los servicios básicos y se imposibilitó a las familias hacer mejoras de las viviendas (por problemas

estructurales, humedades, etcétera), al considerarse que estaban inmersas en un proceso de realojo.

Finalmente, a principios de 2018 se empezaron a adjudicar las viviendas, de las cuales se estima que se han entregado hasta el momento unas cuarenta; de estas, el 84% está al sureste de Madrid y un 68% en municipios situados de media a unos 50 km del centro. La ruptura con su tejido social y la distancia ha llevado a que un 20% de los realojados haya renunciado al piso o esté en proceso de hacerlo, con lo que ello supone de penalización a optar a una vivienda pública en los próximos diez años (según el último reglamento aprobado por la AVS). A todo ello se suma la dificultad de hacer frente al pago del piso, ya que la vivienda se adjudica en régimen de alquiler social, lo que, sumado a los gastos de comunidad, agua, luz, etcétera, supone entre el 50% y el 100% de los ingresos de las familias (la mayoría receptoras de Renta Mínima [RMI] o de pensiones no contributivas). A continuación, se recoge parte del testimonio de uno de los afectados:

Después de estar viviendo aquí trece años, sin agua, sin luz, con miedo a los incendios, viviendo entre las ratas (...) por fin nos llaman y nos dicen que nos han adjudicado la vivienda en Fuentidueña del Tajo. Es un pueblito a 97 kilómetros de Móstoles en el que no hay ni médico, ni instituto (...) lo que quieren es sacarnos de la sociedad (...). Y además el piso hay que pagarlo y, ¿cómo voy a pagarlo en un pueblo fantasma en el que no me puedo ganar la vida? Estoy desesperado, porque o cojo el piso o pierdo el derecho a una vivienda social durante los próximos diez años... ¡¡¡Esta gente te mata de verdad!!! No imaginas la frustración y la impotencia que siento. ¡¡¡Hemos pasado de vivir la ilusión del realojo a vivir un infierno!!! (Adjudicatario de vivienda de Las Sabinas, Móstoles).

En el caso de Las Sabinas (Móstoles), los resultados obtenidos muestran como:

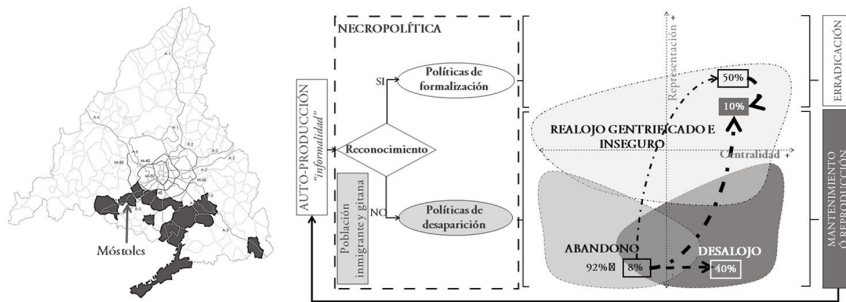
- Las familias han quedado completamente excluidas del proceso de toma de decisiones.
- Tras cinco años de la firma del convenio, apenas un 11% de los afectados ha sido realojado.
- La AVS, gracias a la aportación de fondos europeos de desarrollo, ha comprado los pisos por un valor medio estimado de 114 mil euros por vivienda, si bien el valor de mercado de las viviendas adjudicadas se estima entre un 20% y un 50% por debajo del coste presupuestado.
- No obstante, las viviendas han sido otorgadas en régimen de alquiler social, lo que supone una aportación de entre el 50% y el 100% de los ingresos de las familias.
- El 84% de las viviendas se encuentra, una vez más, en los municipios del sureste de la CAM, en periferias cada vez más alejadas del centro de Madrid, a unos 50 km de media.
- Se observa cómo las dificultades para hacer frente a los pagos, la ruptura de la red social de apoyo mutuo, el realojo en barrios de baja densidad que no permiten el desarrollo de actividades productivas, etcétera, han llevado a que, no

habiendo pasado un año del realojo, un 20% de los afectados haya renunciado al piso o esté en proceso de hacerlo. Sin embargo, a pesar de que desde las instituciones no se ha tenido en cuenta la realidad de las familias para la elaboración y la ejecución del proceso de realojo, se culpabiliza a las *víctimas* penalizándolas con diez años sin acceso a una vivienda pública en caso de renunciar al piso.

En la actualidad sigue sin existir un censo preciso de cuántas familias viven en asentamientos autoproducidos en la CAM o en viviendas ocupadas. Dada la falta de respuesta efectiva por parte de las administraciones y el contexto de emergencia habitacional que se vive en España (Gutiérrez & Vives-Miró, 2018), se prevé que la informalidad siga aumentando y acogiendo, entre otras, a las poblaciones no realojadas provenientes del proceso de desmantelamiento de Las Sabinas o del Sector 6 de La Cañada Real, en el que se está llevando a cabo un proceso similar.

**Análisis de los resultados del desmantelamiento de Las Sabinas (Móstoles) (2015-2019)**

En el caso de Las Sabinas, tras décadas de abandono institucional, en 2013 se firmó un convenio de realojo de una comunidad fuertemente estigmatizada y no reconocida por parte del poder establecido. El plan implicaba desde el inicio forzar la desaparición de dicha comunidad, al partir del desalojo sin alternativa habitacional del 45% de los afectados. El convenio tardó más de cinco años en empezar a ejecutarse, y se implementó únicamente en el núcleo que venía movilizándose desde 2014 (8%). A pesar de las demandas de los afectados, las instituciones les han negado en todo momento su participación en el proceso de toma de decisiones (representación).



**FIGURA 5 | Plano de situación de las viviendas de realojo y flujograma de las políticas implementadas**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Finalmente se llevó a cabo un proceso de realojo gentrificado e inseguro (figura 5), que implica para el 96% de los afectados mantener o reproducir su situación de informalidad.

## De la coproducción a la necropolítica institucionalizada

Según señalado en la introducción, se estima que, para el año 2020, vivirán en asentamientos informales 1392 millones de personas, el doble de lo que se esperaba en 1990 (UN-Habitat, 2007, tabla B3, p. 352). En un contexto global de mercantilización y financiarización de la tierra y la vivienda, el acceso a estos bienes se hace inaccesible para una cada vez más amplia mayoría (Harvey, 2012; Rolnik, 2018). Esto ha contribuido al desarrollo de formas “alternativas” de autoproducción del espacio (“informales”) (Alfaro et al., 2018; Davis, 2001; Vaccotti, 2017), proceso convertido para muchas personas en el único modo de acceso a dichos bienes, aunque sea en condiciones muy precarias (Secchi, 2013).

En este contexto, se han analizado las políticas llevadas a cabo en la CM, en España, en relación con los asentamientos autoproducidos desde 1979 a 2019. A partir de la teoría de la estructuración de Giddens (1984), se han analizado diversos procesos (tabla 1), lo que ha permitido extraer las siguientes conclusiones en relación con las preguntas planteadas en el método:

- Se ha mostrado cómo, en todos los casos, las políticas y acciones han ido encaminadas a erradicar las formas autogestionadas (informales) de producción del espacio (Procacci, 1991; Valverde Gefaell, 2015).
- Además, se ha mostrado cómo los planes implementados en relación con estos asentamientos han venido determinados por el valor que tenían las comunidades afectadas para el poder establecido (necropolítica):
  - Cuando la comunidad tenía valor para el poder establecido, como fue el caso de la clase obrera en el contexto de una democracia recién estrenada, se ha implementado una política de “formalización” (figura 3); en el caso analizado, mediante un Plan coproducido de Remodelación de Barrios, que permitió el realojo *in situ* de la comunidad en condiciones adaptadas y asequibles (tabla 1).
  - Sin embargo, cuando se ha considerado que la comunidad no tenía valor para el poder establecido, al no tener cabida en las formas de producción y consumo del sistema capitalista, como ha sido el caso de la comunidad gitana en Madrid, se han implementado políticas para “forzar su desaparición”; en los casos analizados (CRPM, IRIS y AVS en Las Sabinas), mediante procesos cíclicos de abandono institucional y planes de realojo gentrificados e inseguros (figuras 4 y 5), que han implicado el mantenimiento la reproducción de la “informalidad” que supuestamente se quería erradicar.

	PRB (1979-1998)	CRPM (1986-1998)	IRIS (1998-2015)	AVS - LAS SABINAS (2013-2019)
Objetivo	“¡Vivienda digna, aquí y ahora!”	“Erradicación del chabolismo”	“Realojamiento e Integración social”	“Desmantelamiento”
Actores involucrados en la toma de decisiones	<b>Los afectados lideran el proceso a través de las asociaciones de vecinos.</b> Se coordinan con la administración local (Ayuntamiento) y estatal (Ministerio de Vivienda).	Administración local (Ayuntamiento). Sin participación alguna por parte de los afectados.	Administración regional (Comunidad de Madrid) y local (Ayuntamiento). <b>Se limita la participación de quienes cumplen los requisitos a la selección de entre tres posibles viviendas.</b>	Administración regional (Comunidad de Madrid) y local (Ayuntamiento). <b>Sin participación alguna por parte de los afectados.</b>
Acceso a la ciudad	Realojo colectivo e <b>IN-SITU</b>	Realojo en guetos segregados 55% en BTE y CP	Realojo disperso <b>90% en la periferia del sur-este</b>	Realojo disperso <b>84% en la periferia del sur-este</b>
	Integrado en la ciudad. <b>5 km de media</b> del centro de Madrid.	<b>Ni se plantea la necesidad de integración</b> en la ciudad.	Integrado en núcleos urbanos. <b>15 km de media</b> del centro de Madrid.	Integrado en núcleos urbanos. <b>50 km de media</b> del centro de Madrid.
	Bien equipado	Sin equipamientos	Bien equipado	Dependiendo del núcleo urbano
Acceso a la vivienda	<b>Solución adaptada caso a caso</b>	<b>Solución NO adaptada</b>	<b>Elección entre tres viviendas</b> atendiendo a sus lugares de preferencia	<b>Solución NO adaptada</b>
	Viviendas de calidad	45% viviendas provisionales	Viviendas de calidad	Viviendas de calidad
	<b>Asequible (10% ingresos)</b>	-	<b>NO-asequible (+50% ingresos)</b>	<b>NO-asequible (+50% ingresos)</b>
	Segura (en propiedad)	IN-segura (45% fueron desmantelados)	IN-segura (en alquiler)	IN-segura (en alquiler)
<b>Tipo de vínculo</b>	Coproducción	Ruptura institucional	Ruptura institucional	Ruptura institucional
Afectados, excluidos y recursos destinados (estimaciones realizadas a partir de la información disponible para esta investigación)				
Afectados (Hog.)	40.000	4.690	6.040	375
Excluidos (Hog.)	1.000	3.059	4.040	345
Excluida (%)	3%	65%	67%	92%
Pisos otorgados	39.000	902	2.000	40
Pisos/año	2.053	75	250	8
BTE o CP	0	719	0	0
(€/Viv)	50.000	49.352	110.000	114.400

**TABLA I | Resultados comparados de los casos de estudio**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Si bien los resultados obtenidos en esta investigación son contexto-dependientes, se considera que contribuyen a mostrar un proceso “biopolítico” (Foucault, 2003); es decir, un modo de ejercer poder sobre la vida de las personas mediante unas prácticas implementadas desde las administraciones públicas que, lejos de acabar con la pobreza y muchos menos con las causas estructurales que la generan, imposibilitan y fuerzan la desaparición de las formas autogestionadas de estas comunidades “no rentables” que, sin quererlo y sin saberlo siquiera, solo existiendo, evidencian la crueldad del neoliberalismo y sus desigualdades (Mbembe, 2003; Valverde Gefaell, 2015), y subvierten el proyecto social, político y económico dominante (Procacci, 1991).

Pese a que, en el Norte Global, estos espacios autoproducidos (informales) son meramente residuales, no dejan por ello de suponer un desafío a los intereses del capital y una transgresión a las normas impuestas por el Estado (García-Calderón & Janoschka, 2016) e interpelan a uno de los pilares fundamentales del sistema de acumulación capitalista: la propiedad privada (Lopes de Souza, 2012).

Finalmente, en este trabajo se aboga por superar la dualidad implícita en el término “informalidad”, y transitar hacia una redefinición del fenómeno, entendiéndolo como un proceso de negociación entre actores (Herrle & Fokdal, 2011); un proceso marcado por la desigualdad, con lo que ello implica de constreñimiento y reducción de la capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones (Alfaro et al., 2018). Como se viene señalando históricamente, la ciudad sigue siendo el reflejo de una lucha entre fuerzas de poder desiguales (Harvey, 2012; Jenkins et al., 2007; Lefebvre 1969); una lucha continua entre prácticas institucionalizadas y de autoorganización (García-Calderón & Janoschka, 2016), cuyo desenlace viene determinado por el lugar que ocupa una comunidad dentro del espacio social y el modo de vinculación que logra generar (Álvarez et al., 2019). Esta cuestión, menos madura en España, se ha venido debatiendo ampliamente en los estudios sobre marginalidad en Latinoamérica, desde la segunda mitad del siglo xx hasta nuestros días (Abufhele, 2019; Fernandes, 2008; Oliver, 1980; Quijano, 1972, entre otros muchos), entendiéndose que la superación de la marginalidad implica la transformación del conjunto de la sociedad, una transformación en la que los marginalizados tiene un papel protagónico (Cortés, 2017, p. 26).

### Referencias bibliográficas

- Abufhele, V. (2019). La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile. *EURE*, 45(135), 49-69. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000200049>
- Albrechts, L. (2013). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1), 46-63. <https://doi.org/10.1177/1473095212452722>
- Alfaro d'Alencon, P., Smith, H., Álvarez de Andrés, E., Cabrera, C., Lombard, M., Mazzolini, A., Michelutti, E., Moretto, L., & Amandine, S. (2018). Interrogating informality: Conceptualisations, practices and policies in the light of the New Urban Agenda. *Habitat International*, 75, 59-66. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2018.04.007>

- Álvarez de Andrés, E., Fernández Güell, J. M., & Smith, H. (2015). Instruments for analysing urban conflicts in the Global South: The case of urban transformation processes in Dakar. *Habitat International*, 49, 187-196. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.05.021>
- Álvarez de Andrés, E., Cabrera, C., & Smith, H. (2019). Resistance as resilience: A comparative analysis of state-community conflicts around self-built housing in Spain, Senegal and Argentina. *Habitat International*, 86, 116-125. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2019.03.003>
- Batley, R. & Mcloughlin, C. (2010). Engagement with non-state service providers in fragile States: Reconciling state-building and service delivery. *Development Policy Review*, 28(2), 131-154. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2010.00478.x>
- Bey, H., (1991). *Zona Temporalmente Autónoma*. Madrid: Enclave Libros.
- Carmona, P. & Rodríguez, E. (2007). Barrios: planificación, inmigración y movimiento vecinal (1939-1986). En Observatorio Metropolitano (eds.), *Madrid ¿la suma de todos?: globalización, territorio, desigualdad* (pp. 333-390). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Castro, P. & Molina, J. (1996). Un ejemplo de participación y renovación urbana: la remodelación de barrios en Madrid (España). Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubái en 1996: *Ciudades para un Futuro más Sostenible*. <http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp258.html>
- Cortés, A. (2017). Aníbal Quijano: Marginalidad y urbanización dependiente en América Latina. *Polis. Revista Latinoamericana*, (46). <https://journals.openedition.org/polis/12348>
- Davis, M. (2001). *Magical urbanism: Latinos reinvent the US City*. New York: Verso.
- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: Empresa Editora El Comercio.
- Devas, N., Amis, P., Beall, J., Grant, U., Mitlin, D., Rakodi, C., & Satterthwaite, D. (2001). *Urban governance and poverty: lessons from a study of ten cities in the South*. University of Birmingham, International Development Department.
- Durand-Lasserve, A. & Royston, L. (2002): *Holding their ground: secure land tenure for the urban poor in developing countries*. London: Earthscan.
- El Diario* (2018, dic. 29). La venta de 1.860 viviendas sociales a fondos buitres condenó al Gobierno de Ana Botella. [https://www.eldiario.es/madrid/Cronologia-viviendas-celebracion-perjuicio-municipales\\_0\\_851465094.html](https://www.eldiario.es/madrid/Cronologia-viviendas-celebracion-perjuicio-municipales_0_851465094.html)
- El Mundo* (2015, mar. 7). Envejecer esperando un realojo. <http://www.elmundo.es/madrid/2015/03/07/54fb73e3e2704ee8558b4578.html>
- El Plural* (2013, jul. 20). La Comunidad ha reducido programas contra la exclusión y de realojamiento y ha cerrado centros de inserción laboral. [https://www.elplural.com/politica/la-comunidad-ha-reducido-programas-contra-la-exclusion-y-de-realojamiento-y-ha-cerrado-centros-de-insercion-laboral\\_61355102](https://www.elplural.com/politica/la-comunidad-ha-reducido-programas-contra-la-exclusion-y-de-realojamiento-y-ha-cerrado-centros-de-insercion-laboral_61355102)
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE*, 34(102), 25-38. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>
- Foucault, M. (2003). *Society must be defended: lectures at the College de France 1975-1976*. New York: Picador.

- Frediani, A. A. (2007). *Housing freedom, Amartya Sen and urban development policies –squatter settlement upgrading in Salvador da Bahia, Brazil*. Ph.D. Thesis, Oxford Brookes University, UK.
- García-Calderón Pavón, I. & Janoschka, M. (2016). Viviendas en disputa ¿Espacios de emancipación? Un análisis de las luchas por la vivienda en Madrid. *Historia Actual Online*, 40(2), 113-127.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Gutiérrez, A. & Vives-Miró, S. (2018). Acumulación de viviendas por parte de los bancos a través de los desahucios: Geografía de la desposesión de vivienda en Cataluña. *EURE*, 44(132), 5-26. <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000200005>
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. London: Verso.
- Herrle, P. & Fokdal, J. (2011). Beyond the urban informality discourse: Negotiating power, legitimacy and resources. *Geographische Zeitschrift*, 99(1), 3-15. <https://www.jstor.org/stable/23226577>
- Jenkins, P., Smith, H., & Wang, Y. P. (2007). *Planning and housing in the rapidly urbanising world*. New York: Routledge.
- Lago Ávila, M. (2014). El otro Madrid: el chabolismo que no cesa. Actuación autonómica en políticas de realojamiento e integración social 1997-2010. *Estudios Geográficos*, 75(276), 219-260. <http://dx.doi.org/10.3989/estgeogr.201406>
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Lopes de Souza, M. (2012). Challenging heteronomous power in a globalized world. En S. Krätke, K. Wildner, & S. Lanz (eds.), *Transnationalism and urbanism* (pp. 172-196). New York: Routledge.
- Martínez, M. & García, A. (2015). Ocupar las plazas, liberar edificios. *Acme*, 14(1).
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (2010). *Desarrollo a escala humana: Una opción para el futuro*. Madrid: Biblioteca CF+S.
- Mbembe, A. (2003). Necropolitics. *Public Culture*, 15(1), 11-40. <https://doi.org/10.1215/08992363-15-1-11>
- Mitlin, D. (2008). With and beyond the state – co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. *Environment and Urbanization*, 20(2), 339-360. <https://doi.org/10.1177/0956247808096117>
- Mitlin, D. & Bartlett, S. (2018). Editorial: Co-production – key ideas. *Environment and Urbanization*, 30(2), 355-366. <https://doi.org/10.1177/0956247818791931>
- Montes, J. (1994). Sobre el realojamiento de los gitanos. En T. San Román (ed.), *Entre la marginación y el racismo. Reflexiones sobre la vida de los gitanos* (pp. 155-170). Madrid: Alianza.
- Netto, G., Fitzpatrick, S., Sosenko, F., & Smith, H. (2015). *International lessons on tackling extreme housing exclusion*. York, UK: Joseph Rowntree Foundation.
- Nickson, A. & Franceys, R. (2003). *Tapping the market. The challenge of institutional reform in the urban sector*. Houndmills & New York: Palgrave.
- Nogués Sáez, L. (2010). *Exclusión residencial y políticas públicas: el caso de la minoría gitana en Madrid (1986-2006)*. Granada: Editorial de la Universidad de Granada.
- Oliven, R. G. (1980). Marginalidad urbana en América Latina. *EURE*, 7(19), 49-62. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/download/896/11>

- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Portes, A., Roberts, B. R., & Grimson, A. (2005). *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Procacci, G. (1991). Social economy and the government of poverty. En M. Foucault, G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (eds.), *The Foucault effect: studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault* (Ch. 7). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Quijano, A. (1972). La constitución del “mundo” de la marginalidad urbana. *EURE*, 5, 89-106. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/viewFile/837/685>
- Rodríguez-Villasante, T., Alguacil, K., Denche, C., Hernández Aja, A., León, C., & Velázquez, I. (2009). *Retrato de chabolista con piso. Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*. Madrid: ALFOZ-CIDUR/ IVIMA-SGV.
- Rolnik, R. (2018). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Barcelona: Descontrol.
- Roy, A. (2010). Informality and the politics of planning. En J. Hillier & P. Healey (eds.), *The Ashgate research companion to planning theory: Conceptual challenges for spatial planning* (pp. 87-107). Farnham, UK: Ashgate Publishing Co.
- Roy, A. (2011). Slumdog cities: Rethinking subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(2), 223-238. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01051.x>
- Roy, A. & AlSayyad, N. (eds.). (2004). *Urban informality. Transnational perspectives from the Middle East, Latina America, and South Asia*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Satterthwaite, D. & Mitlin, D. (2014). *Reducing urban poverty in the global South*. London & New York: Routledge.
- Secchi, B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Roma / Bari: Laterza.
- Shiva, V. (2005). *Hacer que la pobreza sea historia, y la Historia de la Pobreza. Como poner fin a la pobreza* [En línea]. *Rebelión*. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=15959>
- Turner, J. F. C. (1967). Barriers and channels for housing development in modernizing countries. *Journal of the American Institute of Planners*, 33(3), 167-180. <https://doi.org/10.1080/01944366708977912>
- Turner, J. F. C. (1968). Housing priorities, settlements patterns and urban development in modernizing countries. *Journal of the American Institute of Planners*, 34(6), 354-363.
- Turner, J. F. C. (1972). Housing as a verb. En J. F. C. Turner & R. Fichter (eds.), *Freedom to build. Dweller control of the housing process* (pp. 148-175). New York: Collier Macmillan. <http://www.communityplanning.net/JohnTurnerArchive/pdfs/FreedomtoBuildCh7.pdf>
- UN-Habitat (2007). *Global Report on Human Settlements 2007. Enhancing Urban Safety and Security*. London & Sterling, VA: UN-Habitat / Earthscan. <https://www.un.org/ruleoflaw/files/urbansafetyandsecurity.pdf>
- Vaccotti, L. (2017). Migraciones e informalidad urbana. Dinámicas contemporáneas de la exclusión y la inclusión en Buenos Aires. *EURE*, 43(129), 49-70. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000200003>
- Valverde Gefaell, C. (2015). *De la necropolítica neoliberal a la empatía radical: violencia discreta, cuerpos excluidos y repolitización*. Barcelona: Icària.

- Varley, A. (2013). Postcolonialising informality? *Environment and Planning D*, 31(1), 4-22. <https://doi.org/10.1068/d14410>
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *Voluntas*, 23(4), 1083-1101. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-8>
- Watson, V. (2009). Seeing from the South: Refocusing urban planning on the globe's central urban issues. *Urban Studies*, 46(11), 2259-2275. <https://doi.org/10.1177/0042098009342598>
- Wild, L., Chambers, V., King, M., & Harris, D. (2012). Common constraints and incentive problems in service delivery. Overseas Development Institute (ODI) Working Paper 351. London: ODI. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7791.pdf>
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.



# Articulações metropolitanas, políticas municipais: desafios e avanços do planejamento territorial na Região Metropolitana de Curitiba (Brasil)

*Julio Carmo.* Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, Brasil.

*Tomas Moreira.* Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

**RESUMO** | Curitiba (Brasil) implantou um processo contínuo de planejamento, com mais de cinco décadas, materializado em uma instituição e planos que lhe moldaram e foram propaganda utilizada por políticos e planejadores como um caso de sucesso. Mas, se Curitiba é apontada como modelo de planejamento, a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) não obteve tal reconhecimento, ainda que tenha uma instituição responsável e considerável tempo de planejamento (quarenta anos em 2014) – elementos apontados na literatura como bases do sucesso de Curitiba –, bem como recebido e transferido técnicos para seu equivalente municipal. Dessa forma, tendo como método a historiografia, conclui-se que a região não tirou proveito do diferencial de planejamento e qualidade de vida do polo, pelo contrário, o aprofundamento do processo de planejamento contribuiu para as diferenças sociais, valorizando o solo da capital e restringindo o acesso daqueles que chegaram à cidade atraídos pela cidadania que essa parecia oferecer.

**PALAVRAS-CHAVE** | áreas metropolitanas, integração regional, ordenamento territorial.

**ABSTRACT** | *For more than five decades, Curitiba (Brazil) has implemented a continuous process of planning, shaped by institutions and plans that were used as “success case propaganda” used by politicians and planners. However, if Curitiba was entitled as a planning model, the Metropolitan Region of Curitiba (MRC) did not obtain such recognition, even though it has been a responsible institution for a considerable amount of time (forty years in 2014) – elements pointed out in the literature as bases of the success of Curitiba – as well as received and transferred technicians to its municipal equivalent. As a result of this analysis, based on an historiographical method, we conclude that the region did not take advantage of the poles’ differential of planning and quality of life, on the contrary, the deepening of the planning process contributed to increase social differences, land value in the capital, and in restricting the access of those who arrived to the city attracted by the citizenship that seemed to be offered.*

**KEYWORDS** | *metropolitan areas, regional integration, spatial planning.*

Recebido em 3 de setembro de 2018, aprovado em 26 de novembro de 2018.

E-mails: J. Carmo, [julibotega@yahoo.com.br](mailto:julibotega@yahoo.com.br) | T. Moreira, [tomas\\_moreira@sc.usp.br](mailto:tomas_moreira@sc.usp.br)

## Introdução

No desenrolar da história, o urbano esteve sujeito a uma contínua redefinição de formas e conteúdos, resultando em diversas transformações da estrutura interna da cidade. O aprofundamento dessas dinâmicas nas últimas décadas revelou que a urbanização constituiu-se em condição geral de um processo no qual o território teve suas funções redefinidas, podendo facilitar este processo ou, então, tornar-se um obstáculo à sua realização. Com o advento de novas estruturas e ideologias que complementam ou superam as anteriores se tornou possível, em cada época, a construção de novos referenciais que alteraram substancialmente sua forma e estrutura, redefinindo suas funções e conteúdos.

Partindo da interpretação das complexidades que se sucederam na produção espacial e social das regiões metropolitanas no Capitalismo, delimitou-se pesquisar as relações entre o planejamento urbano e o metropolitano, com especial interesse em uma região metropolitana que tenha como seu núcleo um município que seja reconhecido por autores acadêmicos ou pelo *mainstream* como modelo de planejamento urbano. Para analisar como essas condições ocorrem na realidade, foi selecionada a cidade no Brasil que desde os anos 1970 tornou-se referência enquanto exemplo de planejamento urbano, Curitiba, e sua Região Metropolitana, localizada no estado do Paraná (figura 1).

O recorte temporal teve como ponto de partida o processo de metropolização que caracterizou a região após os anos 1990 e o planejamento territorial realizado desde então, importantes no sentido de refletirem o pensamento das instituições, sociedade e responsáveis pelo planejamento na RMC. Busca-se revelar estratégias e personagens que conformaram a atual inserção da região enquanto metrópole secundária<sup>1</sup> no contexto nacional. Já o ponto final da análise foi a promulgação do Estatuto da Metrópole, pelo Governo Federal, em 2015, que abriu novas expectativas frente à questão metropolitana no Brasil.

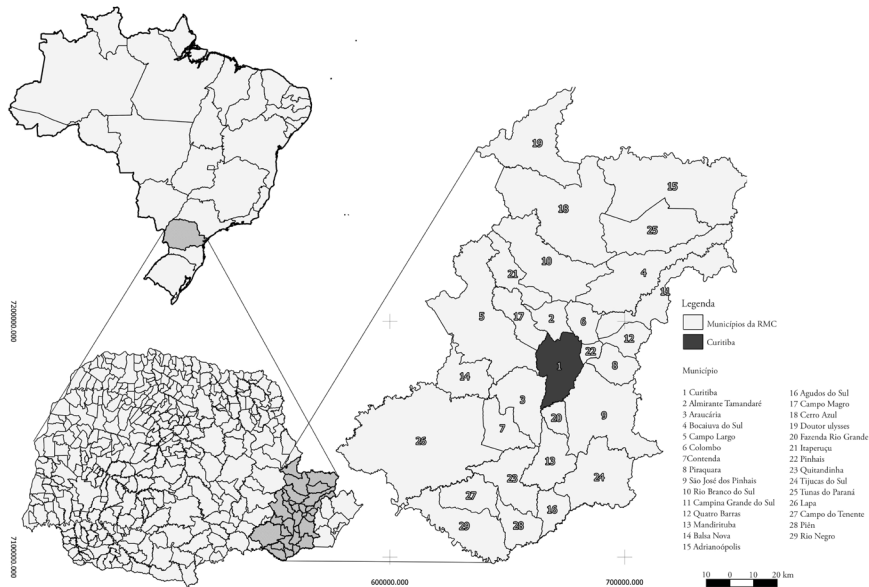
O reconhecimento ou críticas ao planejamento urbano de Curitiba são recorrentes na literatura e na produção acadêmica, sendo um dos motivos do aparente sucesso a sequência política à frente do executivo municipal. Por outro lado, são poucas as referências sobre a gestão e o planejamento metropolitano que situem seus significados e papéis no processo pelo qual passou a RMC desde sua institucionalização. Observe-se que a produção de análises sobre o planejamento urbano de Curitiba e o IPPUC, contrasta com a atenção dispensada ao planejamento metropolitano da RMC e à ação da COMEC (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba) na escala metropolitana.

Dessa forma, a hipótese que se colocou frente ao tema proposto e que é o fio condutor deste texto é que, historicamente, no quadro institucional construído, as cidades consideradas centrais na rede urbana não foram capazes de assumir sua dimensão metropolitana. No caso de Curitiba, essa condição aliou-se a um ininterrupto processo de planejamento e divulgação desse como um caso de sucesso, após a

---

1 Para Firkowski e Casares (2014), metrópoles secundárias (ou regionais) seriam escalas referenciais de análise com dinâmicas específicas, não se confundindo com as metrópoles globais.

década de 1960, realizado em nível municipal, mas não correspondente para a escala metropolitana, ainda que os cenários, em geral, sejam similares. Assim, o objetivo geral é compreender – em um contexto onde o planejamento do município polo da região metropolitana é ou foi tido como modelo –, as convergências, divergências e descompassos entre o planejamento do núcleo e o metropolitano. São exploradas as relações entre ambas as escalas de planejamento, expondo a tensão existente entre as ações formais (dispositivos legais) e as materiais (implantação de ações concretas, com impactos/resultados, esperados ou não) no campo do planejamento, contemplando a força da variável política, da autonomia político-administrativa e das diferentes capacidades técnicas instaladas entre as escalas, discutindo as relações com o município polo e o alcance de programas, projetos e planos. Portanto, esta pesquisa resulta da análise das relações entre o planejamento de Curitiba e o elaborado para a região metropolitana a partir dessas condições.



**FIGURA 1 | Localização da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) em relação ao Paraná e Brasil**

FONTE: CARMO, 2018

Esta pesquisa qualitativa, teve como método a historiografia. O levantamento bibliográfico e de documentação foi realizado junto aos órgãos municipais e estaduais de pesquisa e planejamento urbano, bem como em bancos digitais de teses e dissertações, de forma a contribuir na análise e permitir referenciar no tempo e espaço os avanços e desafios identificados.

A análise das informações foi realizada a partir da bibliografia sobre o tema, traçando paralelos que identificassem a diferenciação e as relações entre o planejamento no município de Curitiba, nos demais municípios e o realizado para o espaço metropolitano.

Com base na bibliografia colocada e nas constatações apresentadas, a ligação teórica que se estabeleceu foi que a região metropolitana, por ser um produto social e histórico, só pode ser compreendida a partir de sua relação com as determinações mais gerais que regem e articulam os municípios metropolitanos e seus modos e processos de produção, reprodução e transformação econômica e social. Articulação essa que não é linear, pois, embora produto do processo produtivo, as regiões metropolitanas constituem-se em condição geral desse mesmo processo, razão pela qual poderiam vir a facilitá-lo ou, então, tornar-se um obstáculo à sua realização, conforme observa Harvey (2006).

### **Articulações metropolitanas, políticas municipais**

Em Curitiba, ao se intensificar a expansão sobre os municípios vizinhos à metrópole, em função da proximidade física e das facilidades de acesso à terra e aos meios de transporte de passageiros, levou-se à periferização comum às demais RMs do país, ainda que no caso da RMC os cidadãos metropolitanos fossem iludidos pelo “acesso à economia e à cidadania curitibanas” (COMEC, 2006, p. 17).

Essa intensificação da expansão consolidou o anel urbano no entorno de Curitiba, não fortalecendo os municípios próximos, mas gerando dissociação entre o local de moradia e aquele de consumo e trabalho, restringindo a cooperação na alocação de funções urbanas, além de manter municípios mais distantes em posições de suporte às atividades rurais, pouco integrados à metrópole (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social [IPARDES], 2010). Tendendo a metrópole a concentrar (renda, população, indústrias de alta tecnologia e trabalho qualificado) e centralizar os mecanismos de administração e controle do capital, com vistas a reafirmar e renovar sua centralidade, Curitiba passou a constituir um novo patamar da urbanização, onde o processo espacial da metropolização passou a privilegiar determinadas funções urbanas, transformando o sistema produtivo, organizando e recompondo territórios com dimensões urbanas cada vez maiores.

Sua história atribuiu novos valores de uso a uma metrópole fragmentada, enquanto base para a nova estratégia de desenvolvimento. Decorrente dessa fragmentação, poucos municípios foram inseridos no processo de mudança econômica. Com exceção de Curitiba, Araucária e São José dos Pinhais, e em menor escala, Campo Largo, os demais municípios da região (25) prosseguem sendo eminentemente rurais ou cidades-dormitório. O mercado de trabalho se tornou então o fator que unifica todo o conjunto; persistem e se aprofundam, as diferenças sociais entre os municípios, permanecendo à margem aqueles que não foram selecionados ou não se adequaram ao processo (Nojima, Moura, & Silva, 2009, p. 180).

Ou seja, a seletividade do capital ampliou e aprofundou as diferenças intrarregionais, originando novas espacialidades ao mesmo tempo em que excluiu parcela significativa do território e da população das vantagens e transformações decorrentes da reestruturação ocorrida. Portanto, o histórico de planejamento do espaço intraurbano não se efetivou em âmbito regional. Essa realidade fez com que a nova dimensão que Curitiba atingiu na década de 1990 acabasse por não utilizar o diferencial de planejamento e qualidade de vida que o polo oferecia, pelo contrário,

o aprofundamento do processo de planejamento contribuiu para o aumento das diferenças sociais, valorizando o solo da capital e restringindo o acesso daqueles que chegaram à cidade atraídos pela cidadania que a cidade parecia oferecer. Ao analisar o processo de planejamento de Curitiba, seria possível afirmar de forma simplista que se o mesmo processo tivesse ocorrido na região, muitos problemas teriam sido resolvidos. Essa afirmativa não poderia ser real, uma vez que o aparente sucesso do planejamento implantado na área central e prioritariamente adensável (os eixos estruturais) prescindiam da necessidade de espaços que abrigassem as populações expelidas dos espaços planejados pela falta de acesso econômico. Se tal modelo de planejamento tivesse tido sucesso em toda a RMC, os menos favorecidos estariam – possivelmente – ainda mais distantes da dinâmica metropolitana. Portanto os espaços ilegais e os não planejados rapidamente deteriorados, perderam valor, como parte da estratégia de assentamento desta população mais pobre.

Nesse sentido, a ação do Estado e do mercado imobiliário são visíveis quando se analisa pela perspectiva social as ações implantadas em Curitiba. Assim, menos que um modelo, Curitiba deve ser vista como uma experiência, um método relativamente bem-sucedido, mas não possível de ser replicado, mesmo em seu âmbito regional, como se pressupõe ser possível quando se pensa em modelos. Obviamente, em primeiro lugar, essa transposição não seria possível devido ao fato de se tratar de uma região metropolitana e não de um único município. Entretanto, se observa que nos campos em que houve interesse do município polo e necessidade, tais como transportes e proteção dos mananciais, as ações implantadas foram mais efetivas, sobretudo se comparadas à realidade de outras RMs brasileiras.

A criação de uma imagem hegemônica da cidade permitiu que ao receber de forma acrítica as decisões sobre a mesma, fossem desencorajadas a dissidência, o contraponto ou a realização de imagens alternativas. Em Curitiba, se utilizaram com habilidade de *slogans* e apelando aos sentimentos do cidadão para conformar tal imagem tanto quanto utopia como realidade. Com a mensagem que os problemas se resolviam em nível institucional, não havia necessidade de participação cidadã na melhoria de vida da cidade, uma vez que tudo estava feito e funcionando. Com os problemas aparentemente resolvidos, adotaram uma postura passiva, construindo um orgulho cidadão acrítico e socialmente irresponsável, que contribui para a manutenção do *status quo* e da estrutura de poder das classes dominantes. Nos anos oitenta houve um breve período em que diminuiu o ritmo de ações institucionais para se integrar a metrópole. Com redução nos investimentos públicos federais e estaduais, o fator que havia impulsionado a gestão intermunicipal porquanto exigia, de forma negociada entre as comunidades, o compartilhamento territorial dessas obras e ações. De outro lado, Curitiba elaborava um novo Plano Diretor local que poderia influir estruturalmente nas cidades vizinhas.

Como consequência, na transição para os anos noventa, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), exerceu pulverizadas funções de assessoria municipal com soluções genéricas e financiamentos localizados, para cada comunidade municipal. Enquanto isso, o poder executivo de Curitiba declarou, durante debates legislativos sobre o Estatuto da Cidade em 1992, que os impasses urbanos na capital só teriam solução em projetos de âmbito regional, que estabelecessem

ações compartilhadas com os demais municípios da região. Além das políticas de abastecimento de água e infraestrutura, começaram então a firmar convênios bilaterais com as cidades vizinhas. Na segunda metade dos anos noventa, a capital e seu planejamento permanente, situado no Instituto de Pesquisa e Planejamento urbano de Curitiba (IPPUC), voltaram a contribuir tecnicamente nos projetos metropolitanos. A ênfase era orientar os investimentos federais e estaduais na região, especialmente o contorno rodoviário a Leste e os programas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa de Saneamento Ambiental da RMC (PROSAM). Pretendiam acomodar a indústria automotiva e outros complexos comerciais e industriais, bem como questões de emergência, sobretudo nas políticas para o transporte microrregional e o meio-ambiente. Da preocupação com uso e ocupação do solo, como habitação e localização industrial, se passou a transporte e meio-ambiente, enquanto a geografia histórica da expansão mundial capitalista (desigual e combinada) servia como pano de fundo.

Nessa década, de forma a garantir seus interesses, após não assumir o planejamento na prática na escala metropolitana, ainda que influenciando os vizinhos com o IPPUC, a prefeitura de Curitiba utilizaria a Urbanização de Curitiba SA (URBS) como instrumento para conseguir tal feito. A partir da passagem do transporte coletivo para a gestão desta<sup>2</sup>, todas as articulações políticas e de gestão passaram por Curitiba, sendo poucas realizadas entre os municípios, até seu desmembramento em 2015. Persiste, a escassez de ligações diretas entre os municípios, fazendo com que a maior parte dos deslocamentos ainda incluía passar por Curitiba.

A desintegração se deveu à visão da URBS, que insistia que os passageiros metropolitanos que utilizavam o sistema integrado aumentavam o valor da tarifa técnica, a ser pago pelo governo do Estado. Contudo, esse não pretendia assumir mais despesas financeiras. De acordo com Klink (2010), “a postura estritamente financeira da URBS é incompatível com o papel estratégico da política de transporte público e mobilidade como instrumento de indução para o desenvolvimento metropolitano sustentável” (p. 34), confirmando que “o processo intenso de metropolização, agravado pela proliferação de conflitos entre agentes e escalas, também desafiou a capacidade de exportar o modelo curitibano de transporte e mobilidade para a região metropolitana como um todo” (p. 36). Confirma tal fato, por exemplo, o sistema BRT, implantado em Curitiba nos anos 1970, estar presente em 2016 em mais de duzentas cidades no mundo e 34 no Brasil, sequer atingir os municípios mais próximos, com exceção de Pinhais.

Além dos transportes, decorrentes dos processos de consolidação da metropolização, populacional e econômica, as reestruturações produtivas características dos anos 1970 e 1990, sobretudo as questões de uso e ocupação do solo, levaram à consolidação do Leste da região. Essa estratégia estava integrada à Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná, imposta a partir de 1972, que deslocou o eixo econômico preferencial da metrópole linear que se configurava no Norte do estado

2 Em 2015, quando dois grupos adversários estavam à frente da Prefeitura de Curitiba (Gustavo Fruet – PDT) e do estado do Paraná (Carlos Alberto Richa – PSDB), houve a desagregação do sistema de transportes. Com o retorno do aliado do governador, Rafael Greca (PMN), em 2017, foi reiniciado o processo para integrar os dois sistemas.

– entre Maringá, Apucarana e Londrina – para o novo eixo concentrador – baseado na região de Curitiba. O foco na produção agrícola foi substituído pelas políticas de industrialização, sobretudo a partir dos anos 1980, decorrente da consolidação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) além da descentralização industrial a partir de São Paulo. A instalação da refinaria da Petrobrás, no município de Araucária, e a criação do centro industrial deste município (CIAR), também na década de 1970, representam o ponto inicial de transformação e reestruturação produtiva não apenas da RMC, mas do estado do Paraná de forma geral. Como afirma Moura (2009):

A metrópole linear em fase de constituição no Norte Central do estado ofusca-se com o reforço econômico e institucional obtido por Curitiba, ainda em processo inicial de metropolização, mas já beneficiada pelo peso dos investimentos públicos e privados, adequando e modernizando sua infraestrutura urbana. Obteve ainda respaldo formal, com a institucionalização da Região Metropolitana de Curitiba, por lei federal, que lhe garantiu, por determinado período, inversões complementares em infraestrutura e serviços de interesse metropolitano. (Moura, 2009, p. 134)

A política industrializante imposta pelo grupo do governador Jaime Lerner, à frente do executivo estadual, após consolidar o eixo industrial Curitiba/Araucária na década de 1970, transformou São José dos Pinhais, a Leste, na segunda principal centralidade da região, terceiro em produção e arrecadação industrial na década de 1990, saltando para segundo na última década, atingindo quase 300 mil habitantes e tornando-se o sexto município mais populoso do estado (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010). Arazaki (2007) defende que ao longo de trinta anos (entre a década de 1970 e os anos 2000), o desenvolvimento econômico na RMC não foi homogêneo, gerando um anel de dependência em relação à Curitiba, ainda que nos últimos anos, esta nova centralidade (São José dos Pinhais) esteja despontando no cenário metropolitano. Evidência descrita em uma série de estudos (Godoy, 2012; IBGE, 2014; IPARDES, 2004; Moura, 2009; Pilotto, 2010).

Por outro lado, a expansão da RMC não se baseou apenas nos clássicos motivos apontados em vantagens econômicas, mas também esteve ligado ao “modelo” de Curitiba, que emprestava “prestígio político, principalmente junto aos eleitores. Era frequente um habitante de Colombo, por exemplo, se dizer morador de Curitiba, pois então ele achava que era ‘tudo a mesma coisa’” (Castro Neto em entrevista para o autor, 2015). Isso acabava por ser um benefício duplo, para o estado, que consolidava a imagem de sua capital, e para o município incluído, que passava a ter a possibilidade de ser “confundido” com Curitiba. Contudo, nos últimos anos, sobretudo em São José dos Pinhais – centralidade secundária –, teve início um movimento de não se utilizar mais o nome de Curitiba, por exemplo, para se referir ao aeroporto internacional, que passaria a ser denominado “Aeroporto Internacional de São José dos Pinhais”, se desvinculando do polo e fortalecendo aspectos locais<sup>3</sup>. De acordo com os técnicos entrevistados, inclusive, há prefeitos, como o do município de Rio Negro, que pretendem sair da região, ao perceberem que as expectativas da inclusão na região metropolitana (incentivada por parlamentares

---

3 Entretanto, permanece a denominação “Aeroporto Internacional de Curitiba”.

estaduais) não se tornaram reais. Nesse sentido, Rolnik (2006, p. 203) define como “política de salve-se quem puder”, a que pautou as municipalidades para atração de investimentos e investidores no país durante os anos 1990, fomentando a guerra fiscal entre cidades, e inviabilizando projetos regionais e de cooperação, levando as mesmas a abrir mão de receitas, e que, aliada à descentralização, acabou enfraquecendo os poderes locais e aumentou o poder das corporações. Ao contrário, na RMC, o protagonismo adotado pelo estado nas gestões Lerner persistiu a manter a região enquanto extensão ou base da economia de Curitiba, se desenvolvendo de forma dependente das ações que eram definidas pela capital, sobretudo de localização e uso do solo.

Recorrente na literatura, a impressão da polarização entre um centro rico (Curitiba) e a periferia pobre (restante da RMC) seria, portanto, redutora, pois a periferia também existe dentro dos limites político-administrativos de Curitiba e sistematicamente aparecem locais valorizados nos demais municípios. Aceitar tal impressão implicaria em reconhecer uma parte da cidade-modelo, como um todo, o que não encontraria respaldo na realidade. Esse quadro corrobora o apontado por Lencioni (2011) e Ojima (2007), para quem

... considerar os municípios periféricos meramente como ‘região periférica’, lhes confere uma importância indevida na organização do espaço metropolitano, visto que a metrópole brasileira é, nos dias de hoje, a soma de valores que extrapolam os limites físicos, econômicos e sociais do município-sede. Enfim, é preciso entender a metrópole enquanto unidade analítica que possui sim uma localidade central ou polarizadora, mas que não sobrevive sem se considerar a sua conjuntura regional. (Ojima, 2007, p. 48)

Ainda que a teoria centro-periferia seja redutora, há coerências com o pensamento cepalino, quando se observa que os motivos que levaram a experiência de Curitiba a ser considerada de êxito pode ser ter trilhado um caminho próprio dentro do planejamento realizado nos países subdesenvolvidos, ao não copiar ou emular de forma acrítica as práticas e teorias postas pelos países desenvolvidos. Contudo, com o tempo, essa diferenciação em termos regionais não se propagou, levando o município a ser durante um período uma ilha de prosperidade cercada por municípios atrasados economicamente, se transformando em um conjunto de ilhas de prosperidade que gravitam em torno do polo nos últimos anos. No início do seu processo era a periferia do capitalismo em relação ao país. Quando se volta para si em um processo autônomo de planejamento, passou a conduzir o desenvolvimento capitalista da região. Não foi etapista, mas um caminho alternativo. Ao contrário, em nenhum momento a COMEC vislumbrou trilhar um caminho autônomo de desenvolvimento, compreendendo que a escala metropolitana precisaria ter um tratamento diferenciado caso quisesse galgar a qualidade que se falava sobre Curitiba.

Apesar disso, o estado estabeleceu um crescente esforço para elaborar com seus próprios técnicos os planos e projetos regionais, sobretudo a partir de 1978, quando se concluiu o primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) e depois dotando todas as comunidades vizinhas à Curitiba de um Plano de Uso e Ocupação do Solo, cujo formato se articula às políticas urbanas utilizadas na capital. Gradualmente

a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), como entidade consolidada da administração estadual, adquiriu a estatura de Secretaria de Estado, revogando o vínculo institucional com o planejamento da capital. A continuidade do processo de planejamento – consequentemente de seus planos – é um indicativo de colaboração metropolitana. Nesse sentido, de acordo com Moura e Rodrigues (2009), como aconteceu em outras metrópoles, o impacto do incremento de população e consequente intensificação do uso do solo em Curitiba, foi concomitante ao seu processo de planejamento. Tal processo, ao reforçar uma imagem positiva da cidade, permitiu que se valorizasse seu espaço urbano, elevando o valor das moradias, o custo de melhorias, de tributos, tornando seletiva a ocupação e transferindo os mais pobres para suas periferias ou para os municípios vizinhos, induzindo a habitação em áreas ilegais, em assentamentos precários, terrenos frágeis, zonas de expansão periférica, sem infraestrutura e excluída dos sistemas financeiros oficiais, onde a terra era mais barata. Ao mesmo tempo, sobretudo a partir de 1992, com a RIT, permitia o acesso à capital por meio de transporte público, facilitando o deslocamento casa-trabalho, e de forma fictícia fortalecia um sentimento de pertencimento à metrópole. O binômio, apontado por autores como principais avanços de Curitiba – uso do solo e transportes – novamente agia em parceria.

Isso ocorre devido ao fato que, como alertava Ferrari (1979) nos anos 1970, os polos de desenvolvimento devem ser planejados com o fim de desenvolver a região homogênea a qual pertencem, contudo, a experiência já mostrava que os efeitos positivos da polarização não acontecem onde não há uma suficiente rede de comunicações e transportes. Reforçavam-se efeitos centrípetos ou regressivos, os transformando em polos de subdesenvolvimento, ampliando consideravelmente as diferenças entre centro e os demais municípios. Portanto, mesmo com todo *knowhow* que possuíam não seriam capazes de fazer o planejamento metropolitano acontecer.

### Avanços

No caso da RMC, decorrente dessas disparidades, se convencionou que a crítica relativa à COMEC se ateria a pouca efetividade do órgão, como se tivesse sido frágil na articulação metropolitana. Klink, por exemplo, afirma que

Não obstante, enquanto a estrutura organizacional e o modo de operação da COMEC não mudaram significativamente desde os anos 70, no quadro atual a instituição depara-se com um ambiente geopolítico e institucional mais complexo e altamente contestado, marca geral das áreas metropolitanas brasileiras. (...) a instituição não cumpriu seu papel de “articuladora profissional”, no sentido de mediar e negociar uma série de bens públicos que transbordassem para além do território municipal.

Na prática, os agentes locais consideram a COMEC como um anacronismo, que efetivamente mostrou-se incapaz de se transformar em sujeito e protagonista para o planejamento e gestão da área metropolitana. (Klink, 2010, p. 26)

Entretanto, o fato é que, apesar de toda a crise financeira a partir dos anos 1980, depois substituída pelo neolocalismo pós-1988, o órgão metropolitano se manteve

ativo, ainda que sistematicamente atacado. Quanto à pouca efetividade dos planos, o mesmo se observa para o modelo tido de Curitiba. Seus planos foram pouco efetivos, o reconhecimento veio pelas ações implantadas pelo órgão de planejamento, que como demonstrou Faraco (2002), não constavam no plano diretor. Por exemplo, a insistência de alguns autores em expressar contrariedade quando destacam que a expansão urbana não se deu sobre a região prevista nos planos para crescimento. Se questiona como podem autores dos planos e outros que analisaram a dinâmica de Curitiba prosseguir insistindo em que o desenvolvimento se desse nessa direção (Oeste), onde o terreno sempre se colocou como um impedimento, que viria a ser consolidado com a criação do Parque e da represa do Rio Passaúna, sepultando as chances de conurbação entre os municípios. De acordo com os técnicos da COMEC entrevistados, existia uma macrodiretriz para que isso acontecesse, uma vez que não havia conhecimento aprofundado da região. Por outro lado, a intervenção do governo autoritário sobre o território se manifestou na ação do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) que, sem consulta aos municípios, decidiu pela implantação da represa do Passaúna naquele local.

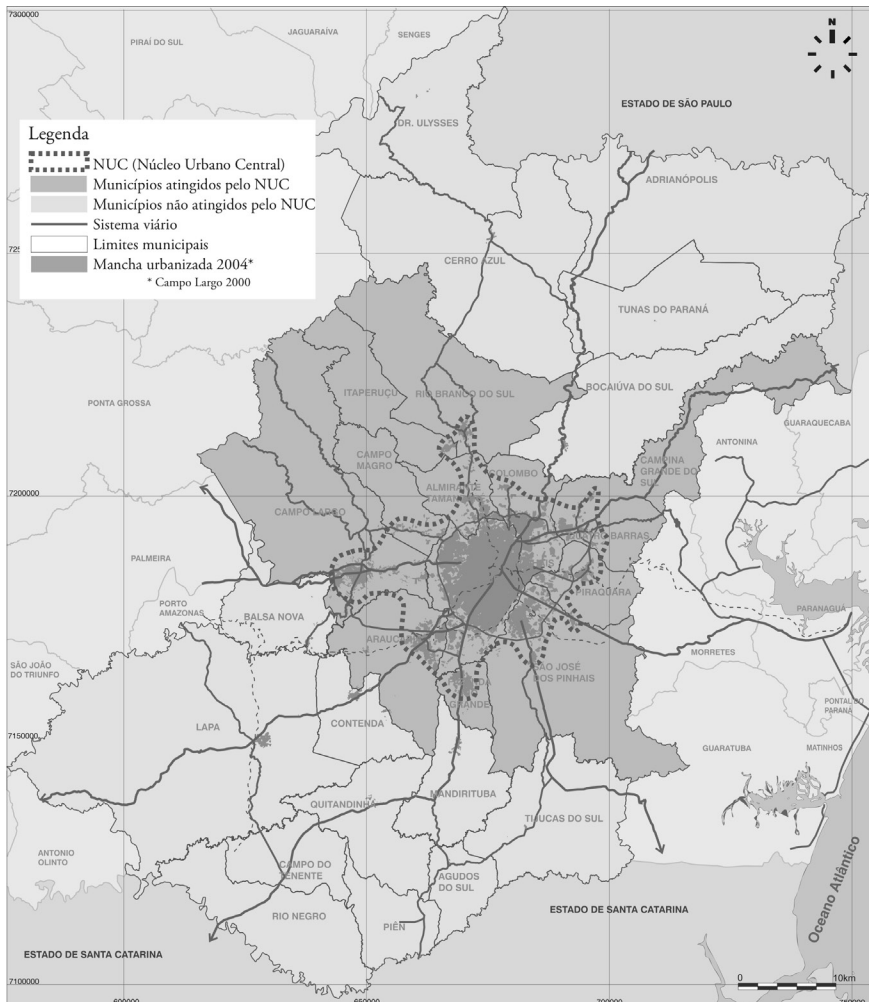
Nesse sentido, assim como o Plano Diretor de Curitiba não foi seguido à risca e se adaptou aos distintos momentos, mesmo sendo lei, o que poderia se esperar dos planos metropolitanos que jamais chegaram a tal nível de institucionalização. Obviamente o que chegou em 2015 tendo articulação foram muito mais setoriais, ainda que buscassem se amparar nos PDI (às vezes nem isso). Apesar disso, a mesma sorte de reconhecimento do processo do IPPUC em Curitiba não obteve a COMEC, ainda que planos da magnitude do PROSAM tenham ampliado os números sobre abastecimento da água e esgotamento sanitário na RMC. Ou ainda, como no caso dos transportes quando da sua desintegração, que, ao contrário do órgão municipal, a COMEC passou incólume por greves ou protestos de movimentos sociais, ainda que tomando medidas impopulares, como o degrau tarifário<sup>4</sup>. Tais críticas na academia, principalmente, fazem, portanto, coro às tentativas de desmonte do órgão, sobretudo por políticos. Atualmente com oito funcionários, é difícil vislumbrar um futuro promissor, de fato. Quando Akel (2015) reassumiu a direção do órgão, havia três anos que os Conselhos não se reuniam. A ampliação territorial havia “esgarçado” o território metropolitano, sendo necessário reconstruir a capacidade de resposta da COMEC. Os municípios não recorriam mais ao órgão, deixando um passivo de atendimento social para as comunidades, que precisou ser reconstruído. Buscou mais sete funcionários em outros órgãos para contribuir com as atividades, que passaram a ser selecionadas, uma vez que pelo menos os municípios do Núcleo Urbano Central (NUC, figura 2) em geral já possuem capacidade para realizarem algumas funções.

Por fim, acompanhando o movimento observado no país em geral, houveram melhorias nos indicadores sociais e econômicos. De acordo com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2013), 0,68% da população da RMC era considerada extremamente pobre e 2,62% pobre em 2010, enquanto em 2000 esses números eram de 4,78% e 13,79% respectivamente. A desigualdade

---

4 Aumento da tarifa de acordo com a distância percorrida.

social, entretanto, se elevou, passando o índice de Gini que de 0,45 para 0,55, enquanto a esperança de vida ao nascer cresceu 3,6 anos na década, passando de 72,6 anos, em 2000, para 76,2 anos, em 2010. Entre as economias do estado em 2013, quatro das dez maiores estavam na RMC: Curitiba, São José dos Pinhais, Araucária e Pinhais, sendo as duas primeiras as maiores do Paraná. A importância de Curitiba e da RMC permanecem, sobretudo na economia e em termos populacionais, quando se observa que, de acordo com o IBGE (2016), atualmente o Paraná possui 11.163.018 habitantes, dos quais a RMC conta com 3.502.790 (32% do total do estado), sendo 1.892.442 no polo (17% do estado e 54% da RMC).



**FIGURA 2 | Núcleo Urbano Central da RMC (NUC)**

FONTE: COMEC, 2017. ADAPTADO PELOS AUTORES

## Desafios

Aperfeiçoando esses avanços, no caso da RMC, parece que algumas modificações seriam pertinentes para melhorar a efetividade que a gestão metropolitana tem tido. Em primeiro lugar, faz-se necessário admitir que apenas os municípios integrantes do NUC fazem parte da região metropolitana, o restante não. Até a representação se distingue em duas camadas, uma que é a RM e outra que não é, a territorial e a institucional, um amálgama de duas dimensões, que revelam os vários metropolitanos, incluindo aqueles que não o são.

A alteração de 29 para quinze municípios representaria diminuição significativa da burocracia, assimetrias e divergências políticas, restringindo a área de atuação da COMEC, territorialmente, o que na prática já acontece, uma vez que aqueles que estão além do NUC pouco ou nada aparecem nos relatórios de ações realizadas pelo órgão. Além das limitações técnicas, isso se deve pela distância e pouca integração à dinâmica metropolitana. Para ilustrar, a sede de Doutor Ulysses, encontra-se a 170 km de distância da capital, Adrianópolis 133 e Rio Negro 115. Em termos comparativos, a principal região metropolitana no Brasil, a de São Paulo (RMSP), o município mais distante está localizado a 101 km do polo (Salesópolis). A amplitude territorial da RMC levou ainda à criação de paradoxos, como o fato que ela tenha praticamente se tornado uma RIDE, uma vez que os municípios de Rio Negro (PR) e Mafra (SC) são conurbados e isso acaba por enfraquecer ainda mais as articulações do primeiro com outros municípios da RMC. Além disso, a redefinição da região deveria acontecer de forma voluntária e não compulsória (ainda que pareça utópico), permitindo que os interesses legítimos sejam perseguidos. Esta seria uma alternativa importante também para a criação de institucionalização metropolitana, onde a tensão entre os interesses dos municípios está quase sempre presente.

Segundo, a necessidade de se transformar projetos aleatórios e setorializados em políticas públicas compreensivas e articuladas, tal como realizado na área de saneamento durante os anos 1990, promovendo o desenvolvimento local, não apenas crescimento econômico setorial, sendo que o modelo utilizado para os transportes, por exemplo, com ações a partir de um órgão municipal não parece ser o mais adequado.

Terceiro, a implantação de fato de um Fundo de Desenvolvimento, com participação paritária dos municípios, inclusive prevendo compensações para aqueles que possuem restrições ambientais devido à demandas de toda a região, de forma a ativar a economia regional da qual todos participam enquanto integrantes de suas cadeias (retrospectivas e prospectivas) de produção, de forma a corrigir desequilíbrios decorrentes da especialização de funções. Para fazer parte da RM o município deveria aceitar participar do fundo que mantenha os investimentos e a própria agência metropolitana e abrir mão do planejamento dos serviços considerados comuns em prol da entidade metropolitana. Uma entidade planejadora e executiva, cujos projetos conjuntos são financiados com contribuições dos municípios constituintes, proporcional à utilização dos serviços.

Quarto, o fortalecimento de agências, fóruns, consórcios, cooperativas, como os existentes de Saúde e de Resíduos Sólidos, enquanto instrumentos acessórios de gestão, não fechados em si e sem a obrigatoriedade que todos os municípios participem. Poderiam ser setorializados, tal qual a Secretaria Estadual de Educação

do Paraná o faz, em Área Metropolitana Norte e Área Metropolitana Sul, ou como a EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.) o faz para a RMSp, subdividida em seis áreas, por exemplo. Poderiam iniciar com a discussão de arranjos informais, realizados para projetos específicos, para posteriormente elaborar uma estrutura institucional e as consequentes políticas públicas, facilitando a ação do estado de planejar o desenvolvimento destas, coordenar as ações, coagir e constrianger os interesses especulativos e patrimonialistas (Brandão, Costa, & Alves, 2004), criando as condições para que se construam forças transformadoras produtivas, sociais e políticas.

As municipalidades participantes poderiam se agregar voluntariamente e temporariamente, atribuindo determinados poderes para o órgão metropolitano que então os exerceria. A administração comum seria composta por representantes dos municípios participantes, com uma legislação flexível ao número de funções que deve ser confiada ao órgão e ao número de municípios que devem fazer parte, podendo haver exceções, com o estabelecimento de certas condições específicas para a formação de arranjos, que embora pareçam frágeis, defenderiam interesses legítimos, possibilitando propostas de políticas, e evoluindo para estruturas formais (Brandão, 2008). A própria filosofia do IPPUC de ser uma entidade acima do prefeito, portanto não vulnerável a flutuações políticas (isso é vendido como ponto positivo, mas se esquece que de fato ele foi mais assertivo nos períodos sem mudanças políticas, quando esteve no poder o grupo que o instituiu) deveria ser usada na concepção do novo arranjo metropolitano. Entretanto, seria de difícil execução, pela miscelânea de representações políticas que compõem as RMs.

Por fim, a participação e o controle social. Não nas formas de audiências como as que têm sido realizadas, onde os problemas apresentados (sobretudo por leigos) se circunscrevem geralmente a questões pontuais e sem conhecimento dos processos gerais. É necessário haver memória do processo de planejamento metropolitano, bem como divulgação desse para a sociedade, uma vez que não há como esperar que esta seja participativa se não tiver conhecimento sobre o que ocorre e as possíveis resoluções de problemas. Seminários, que não reúnam apenas técnicos, podem ser uma forma de divulgação, bem como campanhas publicitárias, material didático, entre outros.

O método empregado por Curitiba, durante muitos anos se utilizou da distribuição de material didático (denominado Lições Curitibanas), que ainda que seja passível de críticas, foi efetivo em divulgar durante os anos 1990 as ações que aconteciam na cidade. Ainda assim, em 1965 e 1999 durante as discussões sobre o planejamento de Curitiba, de acordo com Moura (2014) houveram “apresentações para segmentos parceiros ou para a comunidade despreparada para compreender, absorver e discutir as ideias propostas” (s. p.). Uma vez que, como na frase atribuída ao filósofo grego Sócrates, “*as cidades não precisam ser governadas, precisam ser educadas*”, deve se pensar, portanto, de forma a combater a ideia de favores, lealdades políticas ou clientelismo, bem como de doutrinação e adesão acrítica ao proposto. O processo decisório precisa se assentar do cidadão até às instituições, conscientizando sobre os problemas, suas causas e soluções adequadas às especificidades, bem como formas de mobilização, garantindo ao planejamento maior representatividade,

distribuição objetiva de recursos e as prioridades em nível regional, estabelecendo políticas, diretrizes, estratégias e prioridades (Dirigentes, 1981).

### Considerações finais

Samek publicou em 1999 um texto cujo título é *Por uma Integração não-subordinada a Curitiba*. Defendia assim, há quase duas décadas, a necessidade de se acelerar a integração das escalas do município e da região metropolitana. Acreditava que haviam tentativas, entretanto, não ficava claro como isso ocorreria, mas afirmava que não poderia ser subordinada a Curitiba, respeitando a autonomia, particularidades e potencialidades dos demais municípios. Para o autor, o modelo curitibano estava esgotado, não sendo mais referência para a RMC. Suas bases técnicas funcionalistas não se adequavam mais, tendo se mostrado excludente e criador de problemas para o próprio município e para seus vizinhos.

Confirma assim o afirmado por Hailais (2012), para quem Curitiba não foi capaz de integrar suas periferias, cada vez maiores, em um planejamento regional coerente. O resultado foi que as intervenções urbanísticas mais conhecidas da cidade, como parques, ruas para pedestres, preservação histórica não se tornaram acessível para milhares de residentes metropolitanos (especialmente os mais pobres).

Reafirmam o apontado por outros autores que o método de planejamento realizado se concentra na cidade formal, deixando os que estão fora dessas áreas sem escolhas, a não ser se estabelecer em locais ilegais e desconfortáveis. O discurso sobre Curitiba de forma deliberada deixa de fora certos aspectos, e contribui para construir uma imagem da cidade que consegue resolver todos seus problemas por meio da atividade de planejar.

Somekh (2010, p. 11) afirma que no Brasil “planos e leis foram aprovados e realizados, mas quase sempre em confronto com os ditames do mercado, fenômeno que produziu um espaço urbano que parece não obedecer a regras claras”. Isto fica claro quando se observa a ação planejadora da COMEC e a pretensa flexibilidade das ações do IPPUC, o qual, deixou de seguir as regras dos planos e agiu de acordo com outros interesses. As informações expostas demonstram que a intensa divulgação do modelo de planejamento urbano de Curitiba encobre o que de fato ocorreu com as periferias da metrópole e municípios que conformam sua região. A análise mostra que o significativo peso do município-polo nas diferentes dinâmicas que interagem no espaço metropolitano, possui reflexo na forma de gestão e governança do mesmo. De forma literal, ao lado da Curitiba, reconhecida pela ONU como cidade-modelo em práticas sustentáveis e economia verde (Curitiba, 2012), existem outras cidades que, à margem do progresso e enriquecimento vividos pela metrópole a partir dos anos 1970, possuem estatísticas sociais e ambientais preocupantes, o que leva, a despeito do reconhecimento internacional, a região de Curitiba ser apontada como uma das mais desiguais do planeta (UN HABITAT, 2012).

## Referências bibliográficas

- Arazaki, E. (2007). *Centralidade de Curitiba: cenário metropolitano do desenvolvimento econômico local*. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana), Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Brasil.
- Brandão, C. A. (2008). Impactos em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. *Organizações & Sociedade*, 15(45), 145-157. <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10955>
- Brandão, C. A., Costa, E. J. M., & Alves, M. A. S. (2004). *Construir o espaço supra-local de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento*. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR)/Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
- Carmo, J. C. B. (2018). *A Serra Pelada do Urbanismo: planejando a Região Metropolitana da Cidade Modelo (Curitiba e Região 1961-2015)*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Carlos, Brasil.
- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). (2006). *Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC*. Curitiba: COMEC, Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU).
- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). (2017, outubro 9) *Coordenação da RMC*. <http://www.comec.pr.gov.br>
- Curitiba (Prefeitura). (2012, junho 22) *Secretário-geral da ONU afirma que Curitiba é modelo global*. <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/secretario-geral-da-onu-afirma-que-curitiba-e-modelo-global/27159>
- Dirigentes (das Regiões Metropolitanas). (1981). Bases para reformulação das regiões metropolitanas. *Revista de Administração Pública*, 15(4), 76-88. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/11556>
- Faraco, J. L. (2002). *Planejamento Urbano no Paraná: a experiência de Curitiba*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), FAU, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Ferrari, C. (1979). *Curso de Planejamento Municipal Integrado*. São Paulo: Livraria Pioneira, 2ª Edição.
- Firkowski, O. L. C. F. & Casares, M. (2014). Metrôpoles regionais: revisitando o conceito na perspectiva comparada Brasil-Argentina. *Anais do VI Congresso Iberoamericano de Estudos Territoriais y Ambientales*. São Paulo.
- Godoy, J. (2012). *A Expansão urbana e a reorganização da área metropolitana: o caso de São José dos Pinhais no contexto da Região Metropolitana de Curitiba*. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.
- Hailais, F. (2012, Jun 6). Has South America's most sustainable city lost its edge? *City Lab*. <https://www.citylab.com/transportation/2012/06/has-south-americas-most-sustainable-city-lost-its-edge/2195/>
- Harvey, D. (2006). Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In D. Harvey, *A produção capitalista do espaço* (2, pp. 163-190). São Paulo: Annablume.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2010, março 1). *Censo demográfico de 2010*. Rio de Janeiro, IBGE. <http://censo2010.ibge.gov.br/>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2014, abril 14) *Regiões de Influência das Cidades, 2007*. <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2016, outubro 18). *Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação*. <https://ww2.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>
- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES). (2004). *Dinâmica recente da Economia e transformações na configuração espacial da Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba: IPARDES.
- Klink, J. (2010). Reestruturação, competição e neolocalismo: um olhar crítico sobre produção do espaço na grande Curitiba. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 119, 17-40. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022008000100002>
- Lencioni, S. (2011). Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana contemporânea. Em S. Lencioni, S. Vidal-Koppmann, R. Hidalgo, & P. C. X. Pereira (orgs.), *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago* (pp. 51-64). São Paulo: Paim.
- Moura, R. (2009). O espaço metropolitano de Curitiba e a inserção do Paraná na divisão social do trabalho. Em R. Moura & O. L. C. F. Firkowski (orgs.), *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba* (pp. 131-156). Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles / Observatório de Políticas Públicas do Paraná.
- Moura, R. (2014, abril 11). *Curitiba: construção e desconstrução de um mito*. <http://terradedireitos.org.br/2014/04/11/artigo-curitiba-construcao-e-desconstrucao-de-um-mito-de-rosa-moura/>
- Moura, R. & Rodrigues, A. L. (2009). *Como andam Curitiba e Maringá*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles.
- Nojima, D., Moura, R., & Silva, S. T. (2009). Dinâmica recente da economia e transformações na configuração espacial da Região Metropolitana de Curitiba. Em R. Moura & O. L. C. F. Firkowski (orgs.), *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba* (pp. 175-210). Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles / Observatório de Políticas Públicas do Paraná.
- Ojima, R. (2007). *Análise comparativa da dispersão urbana nas aglomerações urbanas brasileiras: elementos teóricos e metodológicos para o planejamento urbano e ambiental*. Tese (Doutorado em Demografia), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil.
- Pilotto, A.S. (2010). Área metropolitana de Curitiba. Um estudo a partir do espaço *intra-urbano*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). (2013). *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras*. ONU, Brasília.
- Rolnik, R. (2006, agosto 28). *A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios*. [http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio1\\_raquel12.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf)
- Samek, J. (1999). *Curitiba: entre o mito e a realidade*. Curitiba: Fotolaser.

Somekh, N. (2010). Apresentação. In F. Ascher, F. *Os novos princípios do urbanismo*. Coleção RG bolso, (volume 4). São Paulo: Romano Guerra.

UN-HABITAT. (2012). *The state of Latin American and Caribbean cities 2012. Towards a new urban transition*. <https://www.alnap.org/help-library/the-state-of-latin-american-and-caribbean-cities-towards-a-new-urban-transition>

### **Entrevistas**

Akel, O. (2015, abril 22). *Entrevista*. Entrevistador: J. C. B. do Carmo. Curitiba: arquivo de áudio.

Castro Neto, V. F. (2015, agosto 15). *Entrevista*. Entrevistador: J. C. B. do Carmo. Curitiba: arquivo digital.



# Pago por impactos en proyectos de densificación residencial intensiva del Área Metropolitana de Santiago: análisis crítico de los aportes al espacio público en la nueva legislación chilena

**Magdalena Vicuña.** Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

**Nicole Pumarino.** Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

**Andrea Urbina.** Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

**RESUMEN** | Este artículo expone y analiza la potencial contribución que en Chile hace la nueva Ley de Aportes al financiamiento e implementación de espacios públicos. El trabajo simula el porcentaje de aporte de operaciones privadas de densificación residencial intensiva en quince barrios del Área Metropolitana de Santiago. La mencionada ley constituye un marco para avanzar hacia un desarrollo urbano equilibrado mediante pagos por impactos proporcionales a la densidad. Sin embargo, los resultados demuestran que el porcentaje de aporte es insuficiente para concretar los planes comunales e intercomunales de inversiones. A su vez, su contribución final en cesión de suelo o en dinero responde a variables de localización o superficie predial, porque el avalúo fiscal y la superficie predial tienen mayor incidencia en el aporte que la densidad del edificio residencial. Se demuestra que, al calcular los aportes con la densidad de ocupación, se producen distorsiones respecto de la densidad planificada por los instrumentos de planificación territorial.

**PALABRAS CLAVE** | espacio público, planificación urbana, renovación urbana.

**ABSTRACT** | *This article presents and analyzes the potential contribution of the new Law of Contributions to Public Space, to the financing and implementation of public spaces. This article simulates the contribution of private intensive residential densification operations in 15 neighborhoods of the Metropolitan Area of Santiago. The Law constitutes a framework for moving towards balanced urban development through payments for impacts proportional to density. However, the results show that the contribution percentage is insufficient to implement the communal and inter-communal investment plans. In turn, their final contribution in land or money transfer responds to location or lot characteristics because tax assessment and the lot area have greater impact than the density of the residential building, on the contribution to public space. It is shown that when calculating the contributions with the occupation density, distortions occur with respect to the density planned by local zoning instruments.*

**KEYWORDS** | *public space, urban planning, urban renewal.*

Recibido el 3 de septiembre de 2018, aprobado el 26 de noviembre de 2018.

E-mails: M. Vicuña, mvicunad@uc.cl | N. Pumarino, napumarin@uc.cl | A. Urbina, arurbina@uc.cl

## Introducción

La densificación residencial es una de las principales tendencias del crecimiento urbano contemporáneo, especialmente en las principales ciudades de economías emergentes de Asia y Latinoamérica (Cho, Trivic, & Nasution, 2017; De Mattos, Fuentes, & Link, 2014; Hipólito de Oliveira et al., 2015). Una de las claves asociada a los procesos de densificación es la provisión equilibrada de espacios públicos de calidad que promuevan la peatonalidad y la proximidad de personas y actividades, lo que implica importantes niveles de inversión en bienes públicos urbanos. Sin embargo, muchas de estas ciudades evidencian formas de densificación y sobre-densificación que generan impactos negativos, tales como congestión y degradación de la habitabilidad urbana (Angel, Parent, Civco, & Bkei, 2011; Echenique, 2006; Fernández Per & Arpa, 2007).

Desde la década de 1990, el Área Metropolitana de Santiago de Chile (AMS) evidencia procesos de densificación con distintos grados de intensidad, escalas e impacto (Vicuña, 2017). En comunas como Estación Central y Santiago, las densidades brutas de los edificios residenciales pueden alcanzar hasta 15.000 hab/ha y 10.000 hab/ha, respectivamente. Estas hiperdensidades son posibilitadas por la ausencia de normas urbanísticas, permisividad ampliamente rentabilizada por el sector inmobiliario. En efecto, algunas comunas presentan importantes velocidades de retorno para estrategias del capital financiero, apoyadas por la inversión en infraestructuras, servicios y equipamientos (Hidalgo & Arenas, 2009; López, 2015).

Por otro lado, los edificios de densificación residencial no mitigan los impactos generados por la mayor carga de personas, vehículos y volumen construido. Un 5% de dichos edificios realiza un Estudio de Impacto al Sistema de Transporte Urbano (EISTU), mecanismo que solo considera el impacto en la vialidad y que, a pesar de abordar una materia que requiere una aproximación sistémica, es tratada caso a caso (Mensaje Presidencial a la Cámara de Diputados 90-360, 2012). Por otro lado, se ha evitado su aplicación mediante la definición de etapas de los proyectos.

En Chile, los impuestos territoriales (contribuciones) no alcanzan para financiar cabalmente la provisión de equipamientos y espacios públicos. Las contribuciones se establecen según el avalúo fiscal de la propiedad y su destinación va directamente a los municipios del país, no contándose con una asignación específica de inversión pública. Asimismo, solo un 20% de los departamentos en Chile paga contribuciones, dado que un 77% de las propiedades está exenta de pagar este impuesto (Razmilic, 2018).

Consecuentemente, a diferencia de otros países que cuentan con mecanismos para la participación del sector privado en el financiamiento de bienes públicos urbanos, en Chile la intensificación del uso de suelo no ha ido acompañada de exigencias dirigidas a los desarrolladores en materia de aportes en provisión de nuevos espacios públicos o mejoramiento de los existentes. En efecto, el único mecanismo disponible es cesión gratuita de suelo para espacio público, el cual se implementa exclusivamente en urbanizaciones para la extensión urbana mediante la exigencia de superficie para circulaciones, áreas verdes y equipamientos. Dicha

superficie es proporcional a la densidad de la urbanización y tiene un límite máximo correspondiente al 44% de la superficie total de la urbanización.

Como respuesta a tal vacío en la gestión urbana, en el año 2016 se aprobó la Ley de Aportes al Espacio Público (LAEP, Ley 20.958, *Diario Oficial* 15 octubre 2016), la cual tiene como principal objetivo que los proyectos de densificación aporten al espacio público y mitiguen los impactos sobre la movilidad urbana. La LAEP busca que todo nuevo proyecto colabore en la “conformación de ciudades equilibradas, en las cuales no solo los recintos privados sean los adecuados, sino también los espacios públicos, los lugares donde transcurre gran parte de la vida de las personas” (Mensaje Presidencial a la Cámara de Diputados 90-360, 2012).

El presente artículo tiene por objetivo contribuir con una visión crítica de este nuevo mecanismo, a través del análisis de los aportes al espacio público derivados de la aplicación de la LAEP en edificios de densificación residencial del AMS. Se busca discutir en qué medida el aporte generado por los edificios de densificación residencial intensiva (más de cinco pisos) tiene el potencial de colaborar en la cantidad y calidad del espacio público del contexto urbano en el cual se emplazan.

### **La Ley de Aportes al Espacio Público (LAEP)**

La LAEP busca sostener el principio original de la legislación urbanística chilena (1931), que enfatiza que todo nuevo proyecto debe contribuir a la construcción de ciudad mediante la cesión gratuita de suelo para espacio público. La LAEP plantea que los proyectos de densificación deben contribuir en forma proporcional a su densidad y mediante dos mecanismos:

- a. Mitigaciones definidas en Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV) (que reemplazan los EISTU): consideran transporte público, privado y modos no motorizados, y se proponen en función del impacto sobre el sistema de movilidad local según los flujos de vehículos y peatones generados. Las mitigaciones se gestionarán a través de una plataforma electrónica –que reemplazará la actual ventanilla única de los EISTU– en la cual se ingresarán los principales datos del proyecto. La plataforma definirá el área de influencia del edificio y determinará la categoría de informe que se debe realizar (informe básico, intermedio o mayor). El Reglamento para la producción de los informes de mitigación ha sido elaborado por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. La LAEP entrará en vigencia 18 meses después de la publicación oficial de dicho Reglamento,<sup>1</sup> esto es, en noviembre de 2020.
- b. Aportes al espacio público, que pueden entregarse en forma de cesión gratuita de suelo o en dinero equivalente al costo de la cesión según el avalúo fiscal del terreno. Los aportes que se realicen en dinero serán destinados a la ejecución de un Plan Comunal de Inversiones en Infraestructura y Espacio Público, administrado por cada municipio, y que contemplará proyectos, obras y medidas incluidas en los instrumentos de planificación territorial, priorizando

1 El Reglamento sobre mitigación de impactos al sistema de movilidad local derivados de proyectos de crecimiento urbano, se publicó en el *Diario Oficial* el 17 de mayo de 2019.

condiciones de conectividad, accesibilidad, operación y movilidad. Las ciudades conformadas por más de una comuna contarán con un Plan Intercomunal de Inversiones en Infraestructura y Espacio Público, elaborado por las secretarías ministeriales regionales de Transporte y Telecomunicaciones, y de Vivienda y Urbanismo. Al menos un 40% de lo recaudado anualmente por cada municipio deberá destinarse a la ejecución de obras incluidas en el plan intercomunal. El 60% será destinado a obras comunales, de las cuales el 70% será invertido en movilidad.

Ambos mecanismos están regidos por tres principios: i) universalidad, referida a que todos los proyectos deben mitigar los impactos en la movilidad urbana y aportar al espacio público; ii) proporcionalidad, que indica que las mitigaciones deberán ser equivalentes a las externalidades, y los aportes a la densidad del proyecto; iii) predictibilidad, que establece que las mitigaciones se calcularán objetivamente mediante procedimientos estandarizados.

Los aportes se calcularán sobre la base de las fórmulas incorporadas a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (tabla 1), la cual establece un máximo de 44% de aporte para los edificios de hasta 8000 hab/ha. Los edificios que superan esta densidad mantienen dicho máximo, el cual se iguala al aporte máximo exigido a las urbanizaciones en extensión. De esta manera, la LAEP establece el cumplimiento sustitutivo de un requerimiento ya existente en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) en su artículo 70.

El cálculo de los aportes se basa en una densidad denominada “densidad de ocupación”, la cual a su vez está basada en la carga de ocupación de cada edificio. La carga de ocupación tiene relación con el número de personas por superficie construida y varía según el destino de la edificación. Por su parte, la “densidad bruta” se refiere al número de viviendas según la superficie de terreno; esta superficie considera el predio más la superficie correspondiente hasta el eje del espacio público que enfrenta el predio. Esta última densidad es la que se utiliza en la planificación territorial y en el cálculo de las cesiones de terreno para urbanizaciones, y solo aplica para los proyectos habitacionales.

FÓRMULAS UTILIZADAS PARA OBTENER EL PORCENTAJE DE APORTE	
Porcentaje de aporte al espacio público (hasta 44%)	$\% = \frac{\text{Densidad de ocupación} \times 11}{2000}$
Densidad de ocupación	$\frac{\text{Carga de ocupación} \times 10.000}{\text{Superficie de terreno}}$
Carga de ocupación	$\frac{\text{Superficie útil del proyecto}}{15, 20 \text{ o } 30}$ (dependiendo de superficie promedio de los departamentos)

**TABLA 1 | Fórmulas utilizadas para obtener el porcentaje de aporte**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

Los aportes pueden realizarse en cesión de suelo o en dinero. En el primer caso, se multiplica el porcentaje de aporte por la superficie del terreno y se obtiene la superficie por ceder. En el segundo, se multiplica la superficie resultante del cálculo anterior por el valor del avalúo fiscal vigente.

Se ha señalado que la LAEP contribuirá a un desarrollo urbano más sustentable y que fortalecerá la planificación y gestión urbana mediante la colaboración público-privada. El sector privado valora la certeza que tendrán los aportes; y los municipios, su universalidad. Asimismo, se valora que contemple recursos para obras no viales y su función redistributiva, al considerar que ciertas comunas pueden acumular mayores aportes que pueden invertirse en comunas deficitarias.

Desde otra perspectiva, se ha señalado que la LAEP corresponde a un impuesto territorial adicional, que puede replicar los problemas de los EISTU. El sector inmobiliario valora los aportes al espacio público, no así las mitigaciones, las cuales sí son valoradas por los municipios. Dicho sector critica que, al separar aporte y mitigación, se está cobrando dos veces el impacto del edificio. También se critica la no obligatoriedad de destinar los aportes al barrio donde se emplaza el edificio, de manera que la densificación constituya un proceso de transformación positivo de su entorno.

Respecto de las mitigaciones, se critica la poca certeza existente respecto de cómo se calcularán e implementarán, así como la complejidad que ello implicará para los municipios, especialmente cuando las medidas no sean ejecutadas por el privado. Se argumenta que perjudicarán a los proyectos inmobiliarios pequeños y medianos. Además, se ha objetado la falta de involucramiento de los municipios en el proceso de elaboración de la ley y se la ha catalogado como un “triumfo de los transportistas”.

Estos aspectos llevaron a que la ley fuera discutida por más de seis años, proceso que no estuvo exento de controversia y debate. En su tercer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, el año 2013, se realizó una indicación sustitutiva que generó cambios sustanciales y que responde al cambio de gobierno. En esta discusión subyace un principio fundamental para la planificación urbana, como es la función social de la propiedad inmueble, y plantea la interrogante respecto de hasta dónde y cuánto el privado debe hacerse cargo de los impactos que genera y cuánto corresponde a cada quien la responsabilidad de construir ciudad. También releva la importancia de contar con mecanismos complementarios a los instrumentos de planificación urbana, los cuales tienden a ser más reactivos que propositivos frente a transformaciones urbanas tan dinámicas como lo ha sido la densificación residencial durante las últimas tres décadas.

## **Propiedad privada, derechos y deberes en la coproducción de ciudad**

### **Función social de la propiedad del suelo urbano**

La provisión de espacios públicos de calidad y en proporción con las nuevas densidades es fundamental para alcanzar procesos de densificación sustentables (Ewing & Cervero, 2010; Gehl, 2010; Pont & Haupt, 2009; entre otros). Ante la creciente escasez de recursos por parte de gobiernos centrales y locales, surgen mecanismos de asociatividad público-privada para la inversión en espacios públicos. Pagos por

impacto, impuestos a la propiedad, contribuciones e instrumentos de captación de plusvalías, constituyen un repertorio de mecanismos para financiar o complementar la inversión pública en bienes urbanos.

En efecto, la propiedad del suelo urbano, aunque privada, tiene una función social. Este principio fundamental, introducido en 1919 por la Constitución de Weimar (Cordero, 2008b), otorga al Estado la potestad de imponer limitaciones al dominio privado en pro del bien común, mientras respete las garantías constitucionales (Cabrera, 2008; Rajevic, 2000). La función social de la propiedad es uno de los problemas centrales de la planificación urbana (Krueckeberg, 1995), la cual busca mediar el conflicto entre los intereses privados, que buscan maximizar el aprovechamiento de la propiedad, y los públicos, que buscan cautelar fines y objetivos colectivos (Cordero, 2008a).

Así, distintos regímenes de propiedad otorgan diversos grados de intervención sobre la propiedad del suelo. Estados Unidos, en su carta fundamental, incorpora el *Police Power*, que otorga a los municipios la potestad para dictar cambios normativos, siempre que promuevan el bienestar general (Mancuso, 1980). América Latina tiene en su legislación civil una marcada tendencia a la consagración de la propiedad regulada, considerando el principio de la supremacía del bien común sobre el privado (Cabrera, 2008). La Constitución Política de Chile habilita al legislador para configurar distintos regímenes de propiedad, al determinar como contenido intrínseco de cada una de ellas su respectiva función social (Cordero, 2008a).

Los límites de altura, densidad, expropiaciones, deberes de cesión gratuita de suelo y límites urbanos, entre otras normas urbanísticas, así como los requerimientos de pagos por impactos, contribuciones e impuestos territoriales, buscan sustraer poderes sobre el dominio privado para atribuírselos a los poderes públicos (Rajevic, 2000). Consecuentemente, los deberes y derechos asociados a la función social de la propiedad y consignados en instrumentos de planificación y gestión urbana, se encuentran en el centro de un debate político y económico (Krueckeberg, 1995).

### **Restricciones al dominio privado y mecanismos de financiamiento para la renovación de la ciudad existente**

Crecientemente, la gestión urbana requiere de mecanismos que impliquen la participación del sector privado en el financiamiento urbano. Diversos países han desarrollado mecanismos que complementan los tradicionales instrumentos de planificación para la expansión y renovación urbanas (Sandroni, 2011; Smolka & Furtado, 2001). Entre estos, destacan los mecanismos de captación de plusvalías, y los aportes urbanísticos o pagos por impactos. Y aunque se diferencian en términos de objetivos, aplicación y modalidad de recaudación, comparten el propósito de cautelar equilibrios entre el derecho de propiedad y el bien común.

Los mecanismos de captación de plusvalías buscan que las utilidades en el aumento de valor de suelo sean compartidas entre propietarios y comunidad (Rajevic, 2000). Conceptualmente, todos los mecanismos que exigen aportes de los propietarios corresponden a mecanismos de captación de plusvalías. Smolka y Amborski (2003) plantean que, aunque no están directamente asociados a una intervención pública

en particular, los impuestos sobre el valor de suelo corresponden a una forma de recuperación de plusvalías, porque “el valor de la tierra está formado por los incrementos acumulados en el valor de ella” (p. 57). En este sentido, los mecanismos de aportes urbanísticos y pagos por impactos corresponden, en mayor o menor medida, a fórmulas de captación de plusvalías.

Así lo concibe la Ley de Suelo española, que establece el principio fundamental de “la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos” (Doménech, 2014). Dado que los propietarios patrimonializan el derecho a edificar atribuido por las normas urbanísticas (Cordero, 2008a), estos mecanismos se aplican sobre el fundamento de que las acciones públicas pueden generar plusvalías significativas en la propiedad privada. Cuando por resultados externos a la propiedad inmueble (inversión pública, cambios normativos), esta aumenta significativamente de valor, la captación de plusvalías permite transferir dichas ganancias a la comunidad, transferencia amparada en la función social de la propiedad (Furtado, 1997; Rajevic, 2000; Smolka, 2013; Smolka & Furtado, 2001).

La captación de plusvalías no ha sido ampliamente aplicada, y se la critica sobre la base de que las plusvalías pertenecen exclusivamente al propietario y solo es exigible al privado un mínimo de aportes para la nueva urbanización. En muchos países, Chile entre ellos, el derecho de propiedad se ha impuesto por sobre la función social de la propiedad (Clichevsky, 2001; Furtado, 1997). Aunque la captación de plusvalías implica una nueva manera de abordar la gestión urbana, que “desplaza la centralidad que históricamente ha tenido el derecho individual de propiedad del suelo en la política urbana latinoamericana” (Cuenya & González, 2017, p. 3), la tendencia a incorporarla en la política urbana es creciente (Smolka & Furtado, 2001).

En cuanto a los aportes urbanísticos y pago por impactos, ellos cobraron relevancia durante la década de los setenta en Estados Unidos y Europa, producto de la contracción presupuestaria de los gobiernos locales (Nelson, 2007). En América Latina también constituyen uno de los mecanismos más recurrentes (Smolka, 2003) a través de los cuales las administraciones obtienen aportes privados para el financiamiento de costos e impactos asociados a nuevas infraestructuras y espacios públicos (Sánchez de Madariaga, 1997).

Según Smolka y Amborski (2003), los aportes se fundamentan en dos principios: i) la mayor intensidad de edificación y de usos de suelo requiere mayor inversión en obras de infraestructura y servicios; y ii) la superficie edificada adicional es considerada un patrimonio público que no puede otorgarse a algunos ciudadanos en detrimento de otros, a menos que se compense a la sociedad por obtenerlos.

Por lo general, el pago está previamente definido mediante una fórmula, es proporcional a la carga del proyecto y se ejecuta una sola vez con la obtención del permiso de edificación o urbanización. Su aplicación ha transitado desde la eliminación de “barreras físicas al desarrollo urbanístico”, la mitigación de externalidades negativas, y la provisión de beneficios sociales (Cámara de Diputados, Comisión de Vivienda, 2013).

Los *Tax Incremental Fees* (Estados Unidos) utilizan las futuras ganancias de impuestos para financiar los proyectos de mejoramiento urbano que promoverán dichas ganancias. Cuando una inversión pública aumenta el valor de suelo y desencadena nuevos desarrollos inmobiliarios, tanto el incremento de valor como la nueva inversión implican un aumento del valor afecto a impuesto territorial. Este aumento o *Tax Increment* es utilizado para financiar la deuda contraída para la inversión, principalmente en zonas con déficit de equipamientos e infraestructuras, donde el desarrollo no ocurriría por sí solo (Healey & McCormick, 1999). Diversos estados han promulgado *State Impact Fees Enabling Acts*, legislaciones que habilitan a los gobiernos locales a cobrar por impactos (Mullen, 2015). Actualmente es un mecanismo ampliamente aceptado, concebido como un factor esencial para evitar obstáculos políticos a la hora de aprobar proyectos (Nelson, 1988), tanto que los montos cobrados se han incrementado en 70% (Giménez, 2009).

La Ley de Urbanismo y Compensaciones de Inglaterra (*Planning and Compensation Act*, 1991), establece la responsabilidad al privado del cumplimiento de “*planning obligations*”, las cuales son negociadas mediante convenios urbanísticos o asumidas de manera voluntaria aplicando la modalidad de “*undertakings*”. En los Países Bajos, los municipios realizan un Plan de Urbanización que establece las inversiones en infraestructura y equipamiento público, las cuales luego son concretadas por los desarrolladores inmobiliarios mediante convenios con el municipio (*Spatial Planning Act*, 2008).

En Francia, los municipios implementan un Plan de Ocupación del Suelo que consigna la gestión y ejecución de las infraestructuras de urbanización. Estas se financian con una “tasa local de equipamiento”, cuyo pago no está necesariamente vinculado al proyecto y se basa en el avalúo comercial de la construcción edificable actualizado anualmente (*Code de l'urbanisme*, 1967). Los aportes se establecen a nivel nacional, por superficie, y según el uso y tipo de la edificación. Además, se aplica una tasa por exceso de densidad (*Code de l'urbanisme*, 1975), que permite a los municipios conceder un permiso con una constructibilidad mayor de la permitida, a cambio del pago de una tasa equivalente al valor de mercado del suelo.

En Latinoamérica, destacan los Certificados de Potencial Adicional de Construcción desarrollados en São Paulo (Brasil), mecanismo de subasta pública de metros adicionales de construcción (Smolka & Furtado, 2014). El Plan Director Estratégico de São Paulo limita el derecho de construcción a un coeficiente de “1”, aunque la regulación admita un máximo superior. Para superar dicho coeficiente, los desarrolladores pagan una “Contrapartida Financiera” destinada al Fondo Municipal de Desarrollo Urbano. A medida que aumenta la edificabilidad del proyecto sobre el coeficiente básico, disminuye el costo del metro cuadrado de la contrapartida financiera. Basado en el Estatuto de la Ciudad, el Plan también contempla una Cuota de Solidaridad para todo proyecto con más de 20.000 m<sup>2</sup>, el cual debe pagar o donar un 10% de su superficie para vivienda social.

La Participación Municipal en las Plusvalías Urbanas de Colombia (Ley 388 de Desarrollo Territorial, 1997), consiste en un pago asociado al incremento del valor de la propiedad y efectuado por las propiedades localizadas en las zonas beneficiarias de acciones urbanísticas definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial. La tasa

imputada a las plusvalías puede corresponder desde un 30% a un 50% del mayor valor del metro cuadrado. También destaca la Contribución Compensatoria en Rosario (Argentina), implementada en la década del 2000 gracias a “la audacia de la reformulación normativa que lo precedió” (Cuenya & González, 2017, p. 80).

En Chile, las Zonas de Desarrollo Condicionado establecidas en el Plan Metropolitano de Santiago utilizan los pagos por impactos para que las nuevas urbanizaciones mitiguen o internalicen sus externalidades. La reciente Ley sobre Transparencia del Mercado del Suelo es considerada un avance, en tanto grava con un impuesto aquellos predios que, al ampliar el límite urbano, obtienen una ganancia de capital.

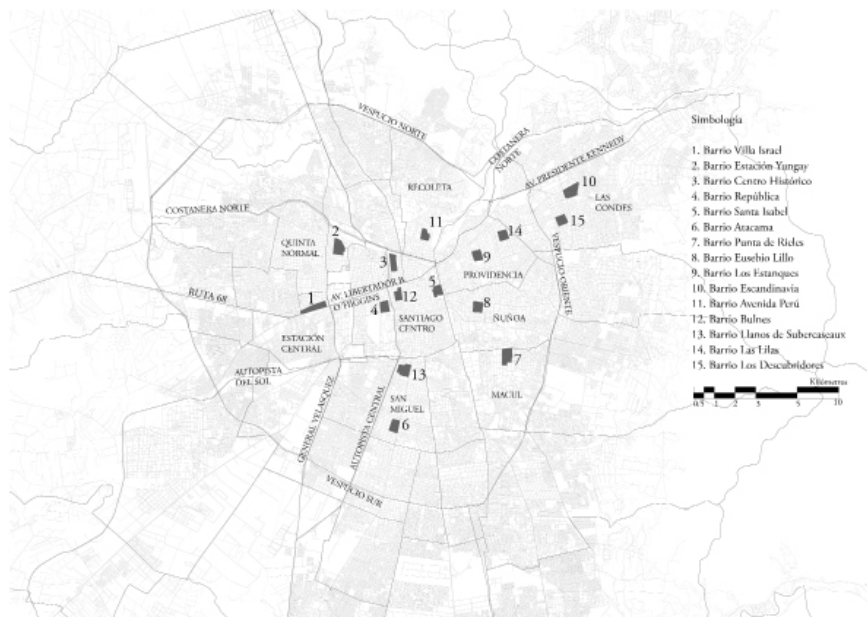
El principal debate asociado a estos mecanismos se centra en el destino de los aportes; esto es, si deben estar vinculados al proyecto que los origina o puede tener alcances mayores, en la perspectiva de bien común (Cámara de Diputados, Comisión de Vivienda, 2013). A modo de ejemplo, en el debate jurisprudencial en Colombia en torno al alcance de las cesiones urbanísticas obligatorias, estas fueron consideradas por un sector como expropiaciones sin indemnización que vulneran el derecho de propiedad (Pinilla, 2009).

### **Preguntas de investigación y metodología**

Este trabajo se basa en la siguiente premisa: en ausencia de instrumentos de planificación que conduzcan a una densificación balanceada en áreas de creciente centralidad, la LAEP permite avanzar hacia un desarrollo más equilibrado de la ciudad consolidada, que no solo impone restricciones, sino que también involucra al privado en la construcción de la ciudad. La LAEP constituye, principalmente, un mecanismo de pago por impactos proporcionales a la densidad del edificio residencial. También es un mecanismo redistributivo, al obligar a reservar un 40% del aporte a un fondo intercomunal. En cierta medida, es un instrumento de captación de plusvalías, en tanto se basa en el avalúo del suelo para determinar el porcentaje de aporte en dinero.

Según el mecanismo de cálculo de los aportes al espacio público, estos no solo dependen de la densidad de ocupación, sino también del avalúo fiscal y la superficie predial. Proyectos con una misma densidad generan aportes muy diferentes. Cuando el aporte es en dinero, depende de atributos como la accesibilidad y la disponibilidad de equipamientos, los cuales se expresan en el avalúo fiscal. Cuando el aporte es en terreno, las características del espacio público cedido dependen, en gran medida, de la geometría del predio. De esta manera, la aplicación de la LAEP puede tender a reiterar inequidades en la distribución de bienes públicos urbanos, ya que comunas con mayores ingresos también tendrán mayor ganancia y dinamismo.

El principal objetivo de este trabajo es analizar el potencial impacto de la LAEP en barrios en renovación del AMS. Se enfoca en los aportes al espacio público que dicha ley exigirá a toda operación de densificación. Si bien la LAEP aplica a toda operación de densificación, este trabajo se enfoca en las operaciones de densificación residencial intensiva, en tanto esta forma de densificación constituye una de las principales tendencias de reestructuración espacial y transformación del AMS.



**FIGURA 1 | Barrios de estudio en el AMS**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Específicamente, se busca: i) medir el potencial aporte al espacio público de proyectos de densificación intensiva en el AMS según lo establecido por la LAEP; ii) identificar su relación con distintas variables de la forma urbana, especialmente con las densidades de cada proyecto; y iii) discutir en qué medida la ley puede constituir un mecanismo que contribuya a reforzar la planificación urbana en Chile.

A continuación, se describe brevemente la metodología utilizada:

**Selección de la muestra.** El análisis se centró en áreas del AMS que se encuentran en proceso de renovación urbana. Se analizaron 415 proyectos en 15 barrios seleccionados de 25 hectáreas. La selección de barrios se basó en un cruce de densidades residenciales netas (viv/ha), zonas densificadas a partir de la década de 1990, actualización de planes reguladores comunales, grupos socioeconómicos predominantes y avalúo fiscal por manzana (tabla 2).

Con el objetivo de analizar las diferencias que se producen al traspasar un mismo porcentaje de aporte a su versión final en dinero y en suelo, se seleccionan seis edificios en los barrios Bulnes, República, Punta de Rieles, Eusebio Lillo, Los Descubridores y Estación Yungay (figura 4). Estos casos permiten analizar el impacto de la LAEP en términos cualitativos, para develar variables relevantes del edificio residencial en su entorno inmediato.

**Levantamiento de datos.** Los datos levantados para los 415 casos corresponden a: superficie útil (m<sup>2</sup>), superficie predial (m<sup>2</sup>) y número de viviendas, los cuales se obtienen de los permisos de edificación. La superficie útil corresponde a la suma de

la superficie edificada de las unidades que conforman un edificio, calculada hasta el eje de los muros o líneas divisorias entre ellas y la superficie común.

Se simuló el aporte al espacio público de cada uno de los 415 edificios residenciales. Se calcularon los porcentajes de aporte al espacio público y los aportes en terreno y en dinero según el Reglamento de la LAEP, y las definiciones consignadas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Los aportes en dinero se calcularon utilizando el avalúo fiscal vigente de la superficie de aporte al espacio público, a partir de los valores de las Áreas Homogéneas del Servicio de Impuestos Internos (SII, 2018). Dicho valor se aumentó en función de los beneficios de mayor constructibilidad obtenidos por las operaciones de densificación, tales como el premio por fusión predial (30% de aumento) o conjunto armónico (50% de aumento) (artículo 182, LGUC).

A su vez, con el objetivo de comprender las distintas visiones que existen de la LAEP, se realizaron entrevistas a los siguientes informantes clave: jefe de la División de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu); abogado asesor de la División de Desarrollo Urbano del Minvu en el proceso de elaboración de la ley; asesora urbanista de la comuna de Santiago; arquitecto desarrollador de proyectos inmobiliarios; coordinador Área Vivienda y Urbanismo, Cámara Chilena de la Construcción; y académica experta en temas urbanos.

## Resultados

La tabla 3 muestra los porcentajes de aporte al espacio público promedio de los edificios analizados por barrio y sus respectivas equivalencias en superficie y dinero. A partir de estos resultados, es posible comprobar tres cuestiones críticas, que se desarrollarán a continuación.

### *a) El porcentaje de aporte al espacio público de los edificios de densificación residencial equivale, en promedio, a un 75% menos del tope exigido por ley*

Se ha planteado que una vez que se implemente la LAEP, los aportes al espacio público serán bajos en relación con los bienes públicos urbanos requeridos por la densificación. Prácticamente todos los entrevistados señalaron que la recaudación de los municipios será insuficiente para concretar los proyectos definidos en los planes comunales de inversiones. Sin embargo, hasta ahora no se ha dimensionado dicho déficit.

El porcentaje de aporte al espacio público promedio corresponde a 12,29% (tabla 3). Los porcentajes promedio por barrio varían. El más alto lo ostenta Villa Israel (29,25%), seguido por el Centro Histórico (27,35%), Santa Isabel (23,94%) y el barrio Bulnes (23,42%). Los porcentajes más bajos se dan en los barrios Las Lilas (3,91%), Los Estanques (4,94%), El Llano (6,58%), Eusebio Lillo (6,62%) y Atacama (6,77%).

Al analizar los aportes por edificio, se comprueba que un 40% de los casos realiza aportes al espacio público de entre 5,01% y 10%. Un 75% de los casos, cuyas densidades alcanzan hasta los 2727 hab/ha, aporta al espacio público hasta un 15%, esto es, casi dos tercios menos que el máximo establecido por ley (44%) (tabla 4).

N°	BARRIO	COMUNA	INDICADORES PROMEDIO EDIFICIOS RESIDENCIALES EN ALTURA, POR BARRIO				DENSIDAD DE OCUPACIÓN Y BRUTA PROMEDIO POR EDIFICIO	
			N.° HABITANTES	VALOR M <sup>2</sup> AVALÚO FISCAL (\$)	SUPERFICIE PREDIAL (M <sup>2</sup> )	DENSIDAD DE OCUPACIÓN (HAB/HA)	DENSIDAD BRUTA (HAB/HA)	
1	Villa Israel	Estación Central	1.300,00	231.610,07	1.503,52	5.319	7.076	
2	Estación Yungay	Quinta Normal	677,22	153.036,50	9.205,82	1.279	1.480	
3	Centro Histórico	Santiago	1.189,12	1.983.319,17	1.599,58	4.973	5.558	
4	República	Santiago	778,13	499.987,00	1.560,97	2.292	2.620	
5	Santa Isabel	Santiago	496,9	1.254.127,77	1.599,05	4.353	5.332	
6	Atacama	San Miguel	200,36	78.155,00	2.412,44	1.232	1.332	
7	Punta de Pileles	Macul	229,65	102.069,00	3215,11	1.094	1.155	
8	Eusebio Lillo	Nuñoa	291,69	243.354,00	2635,27	1.204	1.116	
9	Los Estanques	Providencia	400,26	364.840,00	1.692,63	898	904	
10	Escandinavia	Las Condes	644	625.836,00	2.774,06	974	791	
11	Patronato	Recoleta	901,07	267.578,65	1.649,53	2.150	2.425	
12	Bulnes	Santiago	218,32	938.061,21	1.744,55	4.258	5.351	
13	El Llano	San Miguel	133,86	199.058,03	2.243,24	1.196	991	
14	Las Lilas	Providencia	230,92	364.840,00	1.445,29	712	687	
15	Los Descubridores	Las Condes	304,17	383.161,00	2295,16	1.168	901	

**TABLA 2 | Síntesis de caracterización de casos**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

N.º	BARRIO	COMUNA	APORTES AL ESPACIO PÚBLICO (PROMEDIO POR BARRIO)				APORTES AL ESPACIO PÚBLICO (PROMEDIO POR HABITANTE)
			PORCENTUAL	SUPERFICIE (M <sup>2</sup> )	DINERO (PESOS CHILENOS)	SUPERFICIE (M <sup>2</sup> )	
1	Villa Israel	Estación Central	29,25	417,32	100.300.882,25	0,32	77.155
2	Estación Yungay	Quinta Normal	7,03	642,25	102.671.452,85	0,95	151.608
3	Centro Histórico	Santiago	27,35	436,29	927.137.247,38	0,37	779.682
4	República	Santiago	12,6	190,31	118.501.883,90	0,24	152.290
5	Santa Isabel	Santiago	23,94	373,26	578.939.945,61	0,75	1.165.104
6	Atacama	San Miguel	6,77	166,06	16.264.378,05	0,83	81.174
7	Punta de Rieles	Macul	8,29	249,69	28.241.889,08	1,09	122.980
8	Eusebio Lillo	Nuñoa	6,62	169,94	102.946.921,07	0,58	352.930
9	Los Estanques	Providencia	4,94	85,18	36.230.735,91	0,21	90.518
10	Escandinavia	Las Condes	5,36	148,14	122.288.342,46	0,23	189.889
11	Patronato	Recoleta	11,83	171,51	59.507.821,84	0,19	66.042
12	Bulnes	Santiago	23,42	381,59	448.682.690,80	1,75	2.055.136
13	El Llano	San Miguel	6,58	151,72	35.432.678,12	1,13	264.705
14	Las Lilas	Providencia	3,91	58,14	25.282.553,08	0,25	109.485
15	Los Descubridores	Las Condes	6,42	149,83	71.525.277,51	0,49	235.146
Promedio Total			12,29	262,5	197.369.572	0,63	399.887

**TABLA 3 | Síntesis de aportes al espacio público**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

PORCENTAJE DE APORTES AL ESPACIO PÚBLICO	N.º DE CASOS	PORCENTAJE DE CASOS	DENSIDAD DE OCUPACIÓN OBTENIDA SEGÚN FÓRMULA DE CÁLCULO DECRETO N°14
2,01 - 5	102	24,58	365,28 - 909 hab/ha
5,01 - 10	166	40,00	910 - 1.818 hab/ha
10,01 - 15	44	10,60	1.819 - 2.727 hab/ha
15,01 - 20	22	5,30	2.728 - 3.636 hab/ha
20,01 - 25	38	9,16	3.637 - 4.545 hab/ha
25,01 - 30	16	3,86	4.546 - 5.454 hab/ha
30,01 - 35	16	3,86	5.455 - 6.363 hab/ha
35,01 - 40	8	1,93	6.364 - 7.272 hab/ha
40,01 - 44	1	0,24	7.273 - 8.000 hab/ha
44,00 - 56,57	2	0,48	8.001 hab/ha en adelante
Total	415	100,00	

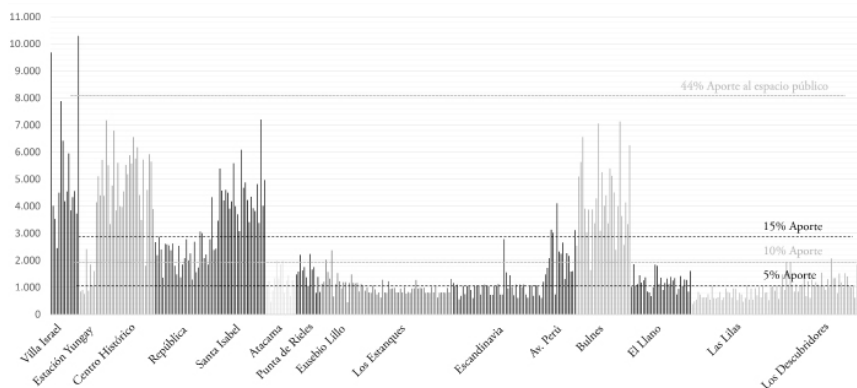
**TABLA 4 | Porcentaje de aporte al espacio público en rangos y número de proyectos**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

De esta manera, es posible plantear que el aporte máximo de 44% está sujeto a un límite de densidad (8000 hab/ha) excesivamente alto para el AMS, donde el promedio de densidad de ocupación por edificio residencial corresponde a 2057,72 hab/ha y las densidades más recurrentes fluctúan entre 1000 hab/ha y 2000 hab/ha (figura 2). En efecto, el tope de 8000 hab/ha se ajusta a la densidad de ocupación de edificios destinados a equipamientos (S. Gysling, com. pers., 11/05/2018; P. Contrucci, com. pers., 11/06/2018; F. Errázuriz, com. pers., 19/04/2018; P. Álvarez, com. pers., 29/05/2018).

Solo en dos casos el aporte supera el tope de 44%, con densidades de ocupación de 9676 hab/ha y 10.285 hab/ha. Estos edificios se localizan en la comuna de Estación Central, la cual no contaba con límites de altura ni densidad al momento de aprobarse dichos proyectos. Esto es relevante considerando las modificaciones reglamentarias (artículo 2/01/22, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones) y la tendencia de los municipios centrales y pericentrales a reducir densidades y alturas máximas (S. Gysling, com. pers., 11/05/2018).

El aumento de aporte es proporcional a la disminución de la densidad de tope de la fórmula. Si el tope de densidad para definir el 44% disminuyera, los aportes aumentarían significativamente. Con el máximo de 44% en una densidad de 6000 hab/ha, se recaudaría el doble de lo aportado con la actual fórmula. Con el máximo en una densidad de 4000 hab/ha el aporte sería tres veces mayor; y con el máximo en los 2000 hab/ha (más cercano a la realidad de los proyectos implementados en el AMS), el aporte sería cuatro veces mayor. Cabe señalar que el proyecto de ley fue planteado con una fórmula de cálculo que fijaba el límite de 44% de aporte en los 2000 hab/ha (equivalente al 11% de la fórmula actual).



**FIGURA 2 | Densidad de ocupación por edificio**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Ahora bien, también es posible replantear que el máximo aporte corresponda al 44%, parámetro que no necesariamente se condice con la realidad del crecimiento por densificación (E. Schlack, com. pers., 16/05/2018), y que más bien busca equiparar las exigencias realizadas a las urbanizaciones (E. Rajevic, com. pers., 9/05/2018).

*b) El avalúo fiscal y la superficie del terreno tienen mayor incidencia en el aporte al espacio público que la densidad del edificio residencial*

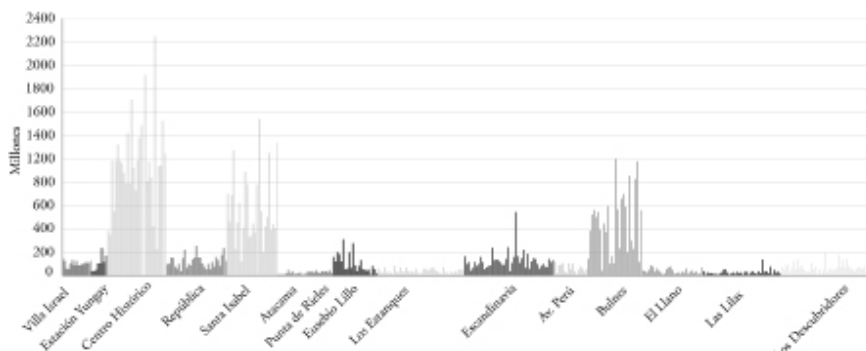
Un segundo punto crítico tiene relación con factores como el valor de suelo y la superficie predial, los cuales tienen mayor incidencia que la densidad en el aporte al espacio público. El porcentaje de aporte puede concretarse mediante un aporte en dinero a través de un pago a la municipalidad o mediante cesión gratuita de suelo. Una vez establecido el porcentaje, el aporte efectivo al espacio público incorpora dos variables: avalúo fiscal y superficie predial.

**Aporte en dinero.** Las diferencias en el avalúo fiscal de los barrios analizados son significativas (tabla 3). Responden a la localización específica del inmueble en relación con bienes públicos urbanos, por lo que la distribución del valor de suelo en los 415 casos es bastante heterogénea, con una desviación estándar de \$529.423. Mientras en el Centro Histórico el avalúo fiscal promedio de los edificios residenciales en altura corresponde a \$2.698.490/m<sup>2</sup>, en el barrio Atacama es 34 veces menor, correspondiendo apenas a \$78.155/m<sup>2</sup>.

En términos de aporte en dinero, el promedio por edificio alcanza a \$197.369.572. El aporte más alto, correspondiente a \$3.726.464.305, lo ostenta un edificio en el Centro Histórico, que cuenta con una alta densidad de ocupación (5570 hab/ha). El aporte en dinero más bajo, de \$3.626.888, se da en el barrio Las Lilas, en un edificio con una densidad de ocupación baja (473,43 hab/ha).

El porcentaje de aporte en dinero al espacio público que realizan las torres residenciales en altura de un número significativo de casos, es bajo en relación con la cantidad de nuevos habitantes que llegan a residir a los barrios. En barrios con densidades altas y bajo avalúo fiscal, el aporte por cada nuevo residente puede ser

tan bajo como \$66.042, \$77.155 o \$81.174 por persona (tabla 3). Tal es el caso de los barrios Avenida Perú, Villa Israel y Atacama. Si consideramos que un 60% de ese aporte queda en la comuna, se cuenta con apenas \$39.625, \$46.293 o \$48.704 por persona para inversión en mejoramiento e implementación de espacios públicos, valor que equivale a menos de 1 m<sup>2</sup> de área verde (si consideramos un costo de 1 m<sup>2</sup> de espacio público varía entre 1,5 y 5 UF/m<sup>2</sup>).



**FIGURA 3 | Monto en dinero de aporte por edificio (millones)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Además, la LAEP permite que los aportes en dinero se materialicen en estudios, lo que puede ser crítico en comunas que presentan un déficit histórico de áreas verdes y espacios públicos (S. Gysling, com. pers., 11 mayo, 2018). Cabe destacar que un 70% del aporte al espacio público debe destinarse a movilidad, lo que puede constituir un detrimento a la inversión en áreas verdes, sobre todo considerando que los proyectos también deberán ejecutar obras de mitigación al impacto vial (F. Errázuriz, com. pers., 19/04/2018).

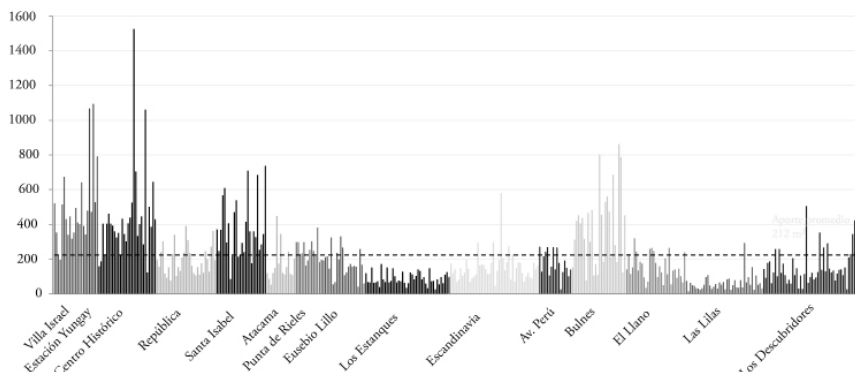
La correlación entre densidad y porcentaje de aporte es directa ( $R^2=1$ ). También es significativa la correlación entre avalúo fiscal y aporte en dinero ( $R^2=0,7$ ). Sin embargo, la correlación entre densidad y aporte en dinero no es tan fuerte a nivel barrial ( $R^2=0,40$ ), lo que se explica por las variaciones en el avalúo fiscal. Es decir, el aporte en dinero no refleja necesariamente la densidad, sino más bien el avalúo fiscal del terreno donde se emplaza. Los edificios localizados en los barrios Punta de Rieles y Eusebio Lillo presentan densidades y porcentajes de aporte muy similares (12,22% y 12,99% respectivamente) (figura 5). Sin embargo, generan un aporte en dinero cuya diferencia es de casi diez veces. Cabe destacar la alta diferencia del avalúo fiscal en dos barrios con condiciones morfológicas relativamente similares. Esto es relevante, en tanto la LAEP se sustenta en el principio de proporcionalidad, bajo el cual el aporte es determinado por los habitantes que considera el edificio (y no el valor de suelo).

Si bien en zonas con alto avalúo el precio de las unidades cubre tanto un proyecto con unidades de calidad como buenos aportes para espacios públicos, en áreas con bajo avalúo un desarrollador puede optar por disminuir la calidad de las unidades con el fin de pagar aportes que puedan considerarse “onerosos” en ciertas zonas de la ciudad.

Los resultados señalados revelan lo complejo que resulta utilizar el avalúo fiscal como parámetro de cálculo del aporte al espacio público, considerando las significativas diferencias entre avalúo fiscal y comercial que presentan (F. Errázuriz, com. pers., 19/04/2018; P. Álvarez, com. pers., 29/05/2018), justamente, las áreas de menor centralidad. En efecto, en el año 2013, el 80% de las transacciones de uso residencial en el AMS presentaba una diferencia del 60% entre avalúo fiscal y comercial (Eyzaguirre & Razmilic, 2014).

**Aporte mediante cesión gratuita de suelo.** Aunque en menor medida que el valor de suelo, las superficies prediales de los edificios en altura también presentan una alta variabilidad. El promedio para los 415 casos corresponde a 2703 m<sup>2</sup>; y la desviación estándar, a 1540 m<sup>2</sup>. Se observa un rango de superficies desde 262,5 m<sup>2</sup> hasta 11.567 m<sup>2</sup> en edificios que presentan densidades de 7044 hab/ha y 748 hab/ha (barrios Bulnes y Estación Yungay, respectivamente).

Las superficies prediales más bajas se localizan en las comunas de Estación Central, Providencia, Recoleta y Santiago. Las comunas con edificios residenciales con promedios de terrenos de mayor superficie corresponden a Quinta Normal (9205 m<sup>2</sup>) y Macul con (3215 m<sup>2</sup>).



**FIGURA 4 | Superficie de aporte por edificio (m2)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El promedio de aporte mediante cesión gratuita de suelo para toda la muestra corresponde a 212 m<sup>2</sup>. Esta superficie equivale a suponer que si un edificio con frente predial de 30 metros concretara su aporte mediante cesión de suelo, aportaría con aproximadamente 7 metros al ancho de la vereda.

Un 64% de los 415 casos aporta una superficie inferior al promedio y un 28% aporta al espacio público menos de 100 m<sup>2</sup>. Los aportes más altos se concretarían principalmente en dos comunas: Quinta Normal y Santiago. En el barrio Estación Yungay, de origen industrial y desde hace una década en proceso de renovación, las superficies prediales superan los 8000 m<sup>2</sup>. También se observan cesiones de grandes terrenos en el Centro Histórico, casos que corresponden a la fusión de paños con superficie considerable (más de 3000 m<sup>2</sup>) y altas densidades de ocupación, lo que genera un aporte superior al 30%. En ambos barrios, los aportes en suelo superarían los 1000 m<sup>2</sup>.

Un 36% de los casos aporta una superficie superior al promedio. No obstante, para la mayoría de los casos, la cesión de suelo es una alternativa poco factible de implementar, especialmente en barrios céntricos con una diversidad tipológica de predios, donde la normativa suele promover el agrupamiento continuo.

Aunque las cesiones de suelo constituyen una oportunidad, en la medida en que se cuenta con un proyecto urbano (E. Schlack, com. pers., 16/05/2018), la LAEP incentiva a que los aportes al espacio público se realicen en dinero y no en suelo (P. Álvarez, com. pers., 29/05/2018). Podría ocurrir que en casos con alto avalúo fiscal, el desarrollador opte por realizar el aporte en terreno. Aquí cabe el riesgo de que se cedan superficies residuales (F. Errázuriz, com. pers., 19/04/2018), cuyas dimensiones no contribuyan a mejorar el espacio público. Esto podría ocurrir principalmente en aquellos edificios que ceden menos de 100 m<sup>2</sup> en zonas con un alto valor de suelo, como es el caso del barrio Las Lilas.

Por otro lado, un mismo porcentaje de aporte se traduce en importantes diferencias de cesión de suelo cuando los paños presentan superficies disímiles (figura 5). En efecto, edificios con una misma densidad de ocupación pueden ser muy disímiles en términos de características volumétricas, como forma de agrupamiento, altura, ocupación de suelo, edificabilidad y distanciamientos, aspectos que inciden significativamente en su impacto en el espacio público (F. Errázuriz, com. pers., 19/04/2018). Dichas variables del edificio residencial no son consideradas en el cálculo del aporte al espacio público (figura 5).

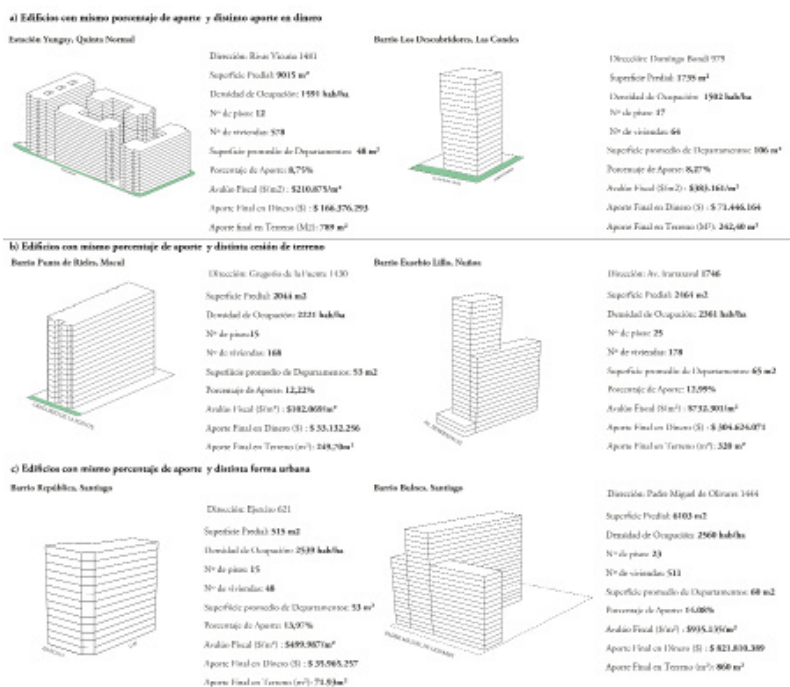


FIGURA 5 | Edificios con igual porcentaje de aporte y distinta cesión de terreno y forma urbana

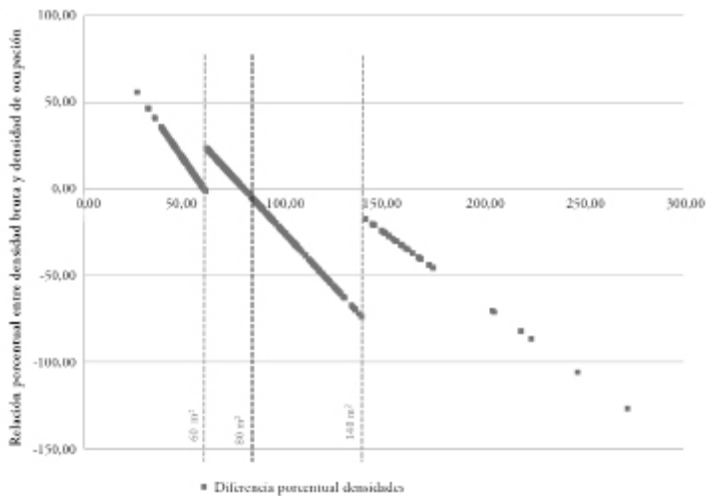
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

*c) Al utilizar en la fórmula la densidad de ocupación y no la densidad bruta, se producen distorsiones respecto de la densidad planificada por los instrumentos de planificación territorial*

La densidad de ocupación utilizada para definir el porcentaje de aporte al espacio público se calcula en función del número de habitantes según la superficie promedio de los departamentos de cada edificio (carga de ocupación) y no de la cantidad total de habitantes del edificio. Esta última forma de cálculo corresponde a la densidad bruta, parámetro utilizado tanto para definir el porcentaje de cesión gratuita de suelo en el crecimiento por extensión (Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, artículo 2.2.5), como para proyectar el crecimiento urbano en los instrumentos de planificación territorial.

Es decir, el mecanismo mediante el cual se establece el porcentaje de aporte al espacio público considera una densidad distinta de la que el instrumento de planificación proyecta para su crecimiento. Los aportes al espacio público asociados a los nuevos residentes en la comuna no necesariamente se encuentran ajustados al crecimiento poblacional estimado por el plan.

Esta diferencia se produce, en parte, porque la fórmula para calcular la densidad de ocupación no es lineal, sino que establece rangos de superficie de las unidades para estimar la carga de ocupación. Los rangos se traducen en “saltos” cuando el promedio de superficie de las unidades alcanza los 60 m<sup>2</sup> y los 140 m<sup>2</sup> (figura 6), los cuales constituyen una distorsión en la estimación de la densidad de ocupación y, por tanto, del porcentaje de aporte al espacio público. Así, dos edificios con una cantidad similar de unidades, que además se acercan al promedio de superficie de departamentos (59 m<sup>2</sup> y 61 m<sup>2</sup>, o 139 m<sup>2</sup> y 141 m<sup>2</sup>), pueden presentar diferencias de hasta 250 personas en su carga de ocupación. En este sentido, es posible que el mercado se incline por departamentos de 61 m<sup>2</sup> (F. Errázuriz, com. pers., 19/04/2018).



**FIGURA 6 | Diferencia porcentual entre densidad bruta y densidad de ocupación y superficie de departamentos**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La densidad de ocupación coincide con la densidad bruta en aquellos edificios con una superficie promedio de los departamentos correspondiente a 60 m<sup>2</sup> u 80 m<sup>2</sup> (figura 6), los cuales equivalen a un 2,4% de los casos. Si la superficie promedio de las unidades es menor a 80 m<sup>2</sup>, la carga de ocupación es menor que si se hubiese calculado utilizando la densidad bruta. Un 53,6% de los casos registra una densidad de ocupación menor que la densidad bruta. Se constatan casos en los cuales el porcentaje de aporte al espacio público es hasta un 30% menor que el resultante del cálculo utilizando la densidad bruta.

Por el contrario, cuando la superficie promedio de las unidades es mayor a 80 m<sup>2</sup>, el aporte porcentual derivado de la densidad de ocupación es mayor al resultante con la densidad bruta (44% de los casos analizados). Tal es el caso de la comuna de Las Condes, donde la superficie promedio de las unidades supera los 100 m<sup>2</sup>. Al utilizar la densidad de ocupación se consideran entre cinco y siete habitantes por unidad, lo que aumenta el aporte en espacio público, a pesar de que la densidad bruta sea más baja o equivalente a otras comunas donde la densidad de ocupación es menor (como Providencia, por ejemplo).-

Al margen de la discusión sobre cuál forma de cálculo de la densidad es la más apropiada, lo que aquí se busca relevar es que densidad de ocupación y densidad bruta pueden ser parámetros muy diferentes para estimar el número de habitantes por edificio y, en consecuencia, el porcentaje de aporte al espacio público asociado a dichos habitantes. Esto tiene implicancias relevantes, en tanto la LAEP busca que los edificios mitiguen el impacto que generan en relación con la cantidad de nuevos habitantes que se incorporan a un territorio. En los edificios con superficies promedio menores a 80 m<sup>2</sup> (55% de los casos analizados), se estaría realizando un aporte menor al correspondiente según la densidad bruta.

### Conclusiones

La aprobación de la LAEP constituye un significativo avance para la gestión urbana en Chile y, según lo recabado en las entrevistas realizadas, es reconocida como tal por diversos actores, a pesar de sus limitaciones. Ahora bien, como se ha podido comprobar en este trabajo, para un cumplimiento de los objetivos de la ley se requerirá de importantes ajustes a los mecanismos que permitirán su implementación.

En primer lugar, es necesario ajustar la fórmula de cálculo del aporte en función de un tope de densidad razonable y acorde a la realidad de los procesos de densificación residencial del país. El tope de 8000 hab/ha no se ajusta a las densidades residenciales en altura del AMS y, por tanto, se traduce en un parámetro excesivamente permisivo. La laxitud del reglamento plantea una transgresión a la “razonabilidad técnica”, la cual alude a una apropiada adecuación entre los objetivos postulados por la ley y las obligaciones que la norma impone, a través de un reglamento, para alcanzarlos (Cordero, 2008a).

Tal como lo establecía el proyecto de ley hasta su última etapa de tramitación, el Reglamento debiera contener fórmulas diferenciadas para usos comerciales y de servicios (para los cuales pareciera ser más pertinente el tope de 8000 hab/ha) y usos residenciales, poniendo el tope para estos últimos en los 2000 hab/ha. Este

ajuste es modificable en el mediano plazo, e incrementaría hasta en cuatro veces los porcentajes de aporte al espacio público, constituyéndose así en un mecanismo factible para financiar el plan de inversiones en espacio público, especialmente de aquellas comunas más desfavorecidas.

En segundo lugar, la implementación de la ley debe avanzar en el cumplimiento del principio original de proporcionalidad con la densidad, especialmente en relación con los aportes en dinero. Este trabajo ha mostrado cómo las diferencias en el avalúo fiscal distorsionan dicho principio, promoviendo que las comunas con avalúos más altos obtengan una mayor recaudación de dinero por habitante. Esta distorsión se hace crítica en barrios con densidades muy altas y bajo avalúo fiscal. En estos casos, los esfuerzos debieran conducirse a que los aportes fueran en terreno, cuestión que presenta dos dificultades. Por un lado, estos barrios evidencian una subdivisión predial relativamente atomizada, con poca disponibilidad de suelo para cesión gratuita. Por otro, los municipios podrían incentivar a que los aportes se realicen en suelo y no en dinero, lo que requiere de un proceso de ajuste significativo al marco regulatorio existente. Otra forma de evitar una excesiva distorsión del principio de proporcionalidad es reemplazar el avalúo fiscal por el avalúo comercial de los terrenos.

En tercer lugar, los resultados aquí presentados relevan la importancia de contar oportunamente con Planes de Inversiones en Infraestructura y Espacio Público coherentemente articulados con otros instrumentos de planificación, como planes reguladores, planes maestros de transporte y de movilidad y planes de desarrollo comunal, entre otros. Esto plantea un desafío técnico y administrativo tanto para municipios como para futuros gobiernos regionales. Un factor crítico detectado consiste en la necesidad de contar con criterios uniformes de definición de densidades en los distintos mecanismos e instrumentos de gestión y planificación urbana. Por ejemplo, los planes reguladores comunales podrían tener la facultad de definir densidades en función de las superficies de los departamentos.

Mientras el Plan Intercomunal de Inversiones cumplirá un rol fundamental en la distribución de los aportes y la compensación de aquellas comunas con mayores déficits de espacio público e infraestructuras para la movilidad, el Plan Comunal es clave en la definición de proyectos de movilidad y espacio público ejecutados con los fondos recaudados, la definición de inversiones integradas a los barrios que proyectan crecimiento en altura y densidad, y la coordinación de los aportes en cesión de suelo.

Los procesos de densificación residencial implican importantes transformaciones en la calidad de vida de quienes residen, trabajan y visitan estos barrios. Así lo concibe la LAEP cuando plantea que no solo los recintos privados deben ser los adecuados, sino también los espacios públicos; y que contar con un espacio público de calidad es un requisito tanto frente a las casas, como a los departamentos, las oficinas o los centros comerciales. Se requiere avanzar hacia mecanismos efectivos de mitigación de impactos que aseguren procesos de densificación balanceados y de calidad, que cauteleen la función social de la propiedad y promuevan el bien común. Estos desafíos implican avanzar hacia una mayor integración de planificación, regulación e inversión urbana, articulando una visión de ciudad, restricciones al dominio privado y la disposición de los medios para alcanzar dicha visión.

## Agradecimientos

Quisiéramos agradecer a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), Proyecto Fondecyt 11170501; al Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales (Cigiden), Conicyt / Fondap / 15110017; y a la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por financiar este estudio.

## Referencias

### Bibliografía

- Angel, S., Parent, J., Civco, D., & Blei, A. (2011). *Making room for a planet of cities (Policy Focus Report)*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/making-room-for-a-planet-of-cities-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/making-room-for-a-planet-of-cities-full_0.pdf)
- Cabrera, J. (2008). El derecho de propiedad, la función social del suelo y la normativa urbana. *Dimensiones* (Cochabamba), 1, 120-134. <http://hdl.handle.net/2268/95341>
- Cho, I., Trivic, Z., & Nasution, I. (2017). New high-density intensified housing developments in Asia: qualities, potential and challenges. *Journal of Urban Design*, 22(5), 613-636. <https://doi.org/10.1080/13574809.2017.1311770>
- Clichevsky, N. (2001). *La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social?* En M. Smolka & F. Furtado (eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina* (pp. 1-36). Santiago de Chile: LOM, Colección Eurelibros.
- Cordero, E. (2008a). El derecho urbanístico chileno y la garantía constitucional de la propiedad. *Revista de Derechos Fundamentales*, 2, 91-112. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3999271>
- Cordero, E. (2008b). De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 31, 493-525. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512008000200014>
- Cuenya, B. & González, E. (2017). Planificación y redistribución de beneficios del desarrollo urbano: La contribución compensatoria en Rosario, Argentina. *Revista INVI*, 32(90), 77-104. <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1061>
- De Mattos, C., Fuentes, L., & Link, F. (2014). Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile. ¿Hacia una nueva geografía urbana? *Revista INVI*, 29(81), 193-219. <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/837>
- Doménech, G. (2014). Las plusvalías urbanísticas en el derecho español. Un sistema de incentivos perversos. En M. Á. Jareño Leal (ed.), *Corrupción pública: cuestiones de política criminal* (I, pp. 197-214). Madrid: Iustel. <https://www.uv.es/gadopas/2014.plusvalias.urbanisticas>
- Echenique, M. (2006). El crecimiento y el desarrollo de las ciudades. En A. Galetovic (ed.), *Santiago, ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?* (Cap. 3: pp. 74-96). Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP). <https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20170321/20170321161947/03.pdf>

- Ewing, R. & Cervero, R. (2010). Travel and the built environment. Meta-analysis. *Journal of the American Planning Association*, 76(3), 265-294. <https://doi.org/10.1080/01944361003766766>
- Eyzaguirre, S. & Razmilic, S. (2014, diciembre). Compra de colegios: Más difícil de lo que se cree. *Puntos de Referencia*, 389 (Edición online). Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP). [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304101019/pder389\\_SEyzaguirre-y-SRazmilic.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304101019/pder389_SEyzaguirre-y-SRazmilic.pdf)
- Fernández, A. & Arpa, J. (2007). *Density projects. 36 new concepts on collective housing*. Vitoria Gasteiz, Álava, España: a+t achitecture publishers.
- Furtado, F. (1997). *Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina: Debilidad en la implementación, ambigüedad en la interpretación (Lincoln Institute Research Report)*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/instrumentos-para-la-recuperacion-plusvalias-en-america-latina>
- Gehl, J. (2010). *Cities for people*. Washington, DC: Island Press.
- Giménez, P. (2009). *Manejo de externalidades urbanas en Estados Unidos: la experiencia de Miami, Houston y San Diego* (Documento de Trabajo 56, Cámara Chilena de la Construcción). <http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/21882.pdf>
- Healey, L. & McCormick, J. (1999). Urban revitalization and tax increment financing in Chicago. *Government Finance Review* (December 1999), 27-30. [https://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/ord/ac3442e8843ece3688257936005f0c13/\\$file/urbanrevitalizationandtfinchicago.pdf](https://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/ord/ac3442e8843ece3688257936005f0c13/$file/urbanrevitalizationandtfinchicago.pdf)
- Hidalgo, R. & Arenas, F. (2009). Del país urbano al país metropolitano. Transformaciones recientes en las ciudades chilenas. En R. Hidalgo, C. de Matos, & F. Arenas (eds.), *Chile: del país urbano al país metropolitano* (pp. 9-29). Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Serie GEOlibros, Colección EURE libros. [http://geografia.uc.cl/images/serie\\_GEOlibros/del\\_pais\\_urbano/arenas\\_hidalgo\\_Del\\_pais\\_urbano\\_al\\_pais\\_metropolitano.pdf](http://geografia.uc.cl/images/serie_GEOlibros/del_pais_urbano/arenas_hidalgo_Del_pais_urbano_al_pais_metropolitano.pdf)
- Hipólito de Oliveira, P. V., Hipólito de Oliveira, P. H., Farria de Mendes, W. L., Batista de Oliveira, M., & Soraggi, M. V. (2015). Verticalização consciente: edificar integrando ao meio urbano. *REINPEC-Revista Interdisciplinar Pensamento Científico*, 1(1), 12-27. <http://dx.doi.org/10.20951/2446-6778/v1n1a2>
- Krueckberg, D. (1995). The difficult character of property: To whom do things belong? *Journal of the American Planning Association*, 61(3), 301-309. <https://doi.org/10.1080/01944369508975644>
- López Morales, E. & Meza-Corvalán, D. (2015). Regulaciones públicas y explotación de renta de suelo: el boom inmobiliario de Ñuñoa, Santiago, 2000-2010. *Sociedad y Territorio*, 15(48), 301-332. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/139567>
- Mancuso, F. (1980). *Las experiencias del zoning*. Barcelona: G. Gili.
- Mullen, C., Duncan Associates. (2015). *State Impact Fee Enabling Acts*. [http://impactfees.com/publications%20pdf/state\\_enabling\\_acts.pdf](http://impactfees.com/publications%20pdf/state_enabling_acts.pdf)
- Nelson, A. (2007). Development impact fees. *Journal of the American Planning Association*, 54(1), 3-6. <https://doi.org/10.1080/01944368808977147>

- Pinilla, J. (2009). Las Cesiones Urbanísticas Obligatorias en la jurisprudencia colombiana. Lecciones sobre su naturaleza y alcance. *Memorias VIII Seminario ACIUR 2009* [Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales]. Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia. <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/descargasdocs/eventos/seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-viii-seminario-aciur-2009/mesas-tematicas/derecho-urbano/310-las-cesiones-urbanisticas-obligatorias-en-la-jurisprudencia-colombiana-1>
- Pont, M. & Haupt, P. (2009). *Space, density and urban form*. Rotterdam: Nai Publishers.
- Rajevic, E. (2000). Derecho y legislación urbanística en Chile. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 2(2), 527-548. <http://redae.uc.cl/index.php/redae/article/view/102>
- Razmilic, S. (2018). Exenciones a las contribuciones de bienes raíces. *El Mercurio* (2018, abril 27) | Opinión. <https://www.cepchile.cl/exenciones-a-las-contribuciones-de-bienes-raices/cep/2018-04-30/155414.html>
- Sánchez de Madariaga, I. (1997). Las aportaciones urbanísticas en la práctica norteamericana: referencia a los casos británico y francés. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 0(17). <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/231>
- Sandroni, P. (2011). Recent experience with land value capture in São Paulo, Brazil. *Land Lines*, 23(3), 14-19. <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/recent-experience-land-value-capture-sao-paulo-brazil>
- Servicio de Impuestos Internos (SII), Chile. (2018). Planos de precios de terreno. Reavalúo 2018 [online]. [http://www.sii.cl/destacados/reavaluo/2018/planos\\_precios.html](http://www.sii.cl/destacados/reavaluo/2018/planos_precios.html)
- Sik Cho, I., Trivic, Z., & Nasution, I. (2017). New high-density intensified housing developments in Asia: qualities, potential and challenges. *Journal of Urban Design*, 22(5), 613-636. <https://doi.org/10.1080/13574809.2017.1311770>
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. & Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *EURE*, 29(88), 55-77. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008800003>
- Smolka, M. & Furtado, F. (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Santiago, Chile: LOM, Colección Eurelibros.
- Smolka, M. & Furtado, F. (eds.). (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy / Ministério das Cidades, Brasil / Banco del Ecuador. [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf)
- Vicuña, M. (2017). Impacto de la densificación residencial intensiva en la segmentación del tejido urbano de Santiago: un enfoque cuantitativo. *Revista 180*, n.º 40, 78-93. [http://dx.doi.org/10.32995/rev180.Num-40.\(2017\).art-399](http://dx.doi.org/10.32995/rev180.Num-40.(2017).art-399)

## Leyes y reglamentos

- Cámara de Diputados, Comisión de Vivienda (2013, enero 9). Sesión 129. Legislatura 360: “Informe de la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano recaído en el proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y leyes complementarias para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción”. Boletín 8493-14. <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=8429&prmTIPO=INFORMECOMISION>
- Ley N.º 388 de Desarrollo Territorial, Colombia. *Diario Oficial de Colombia* 43.091. Colombia (1997, julio 18). <http://recursos.ccb.org.co/ccb/pot/PC/files/ley388.html>
- Ley N.º 20.958 que establece un sistema de aportes al espacio público. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago, Chile (2016, octubre 15). <http://bcn.cl/1xz2k>
- Mensaje Presidencial a la Cámara de Diputados 90-360 (2012, agosto 3). Reproducido en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, “Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y leyes complementarias para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción”. [https://www.bcn.cl/historiadelay/nc/historia-de-la-ley/vista-expandida/5635/#h2\\_1\\_1](https://www.bcn.cl/historiadelay/nc/historia-de-la-ley/vista-expandida/5635/#h2_1_1)
- Planning Act 2008, Chapter 29. Inglaterra (2008, noviembre 26). [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/pdfs/ukpga\\_20080029\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/pdfs/ukpga_20080029_en.pdf)
- Planning and Compensation Act 1991, Chapter 34. Section 12. Inglaterra (1991, julio 25). <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/34/section/12>

## Entrevistas

- P. Álvarez. Coordinador Área Vivienda y Urbanismo, Cámara Chilena de la Construcción.
- P. Contrucci. Jefe de la División de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).
- F. Errázuriz. Arquitecto desarrollador de proyectos inmobiliarios.
- S. Gysling. Asesora urbanista de la comuna de Santiago.
- E. Rajevic. Abogado asesor de la División de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).
- E. Schlack. Arquitecta urbanista y académica experta en temas urbanos.



# A relação entre o conceito de ruas completas e a Política Nacional de Mobilidade Urbana: aplicação a um projeto viário em Natal-RN, Brasil

**Gabriel Valença.** Instituto Superior Técnico, Lisboa, Portugal.

**Enilson Santos.** Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Brasil.

**RESUMO** | A maior ocorrência de congestionamentos viários e os agravos à saúde pública e da redução da qualidade ambiental urbana, são fatos notórios produzidos pela ampliação do uso de automóveis nas cidades brasileiras. A conscientização da sociedade em torno desse tema resultou que fosse sancionada a Lei Federal 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), com o objetivo de elaborar políticas e planos locais de mobilidade sustentável. Neste artigo, os princípios, objetivos e diretrizes da PNMU são cotejados com os princípios projetuais derivados das *complete streets*, já estabelecido e largamente utilizado na América do Norte para reorganização de redes viárias. Verifica-se que o conceito exibe conformidade à PNMU e que, portanto, pode ser uma medida de política e uma ferramenta projetual que apoie a consecução dos objetivos da Lei. Conclui-se o artigo com uma aplicação dos princípios das *complete streets* a um tramo viário em Natal, RN, Brasil.

**PALAVRAS CHAVE** | desenvolvimento sustentável, mobilidade, planejamento urbano.

**ABSTRACT** | *The increase in the number of cars used in Brazilian cities resulted in an aggravation of road congestion, impacts on public health, and environmental quality. The awareness around this issue resulted in the decree of the Law 12.587/2012, which led to the National Urban Mobility Policy (PNMU). In this paper, the principles, objectives and guidelines of the PNMU are compared with the design principles of complete streets policies, already established and widely used in North America for the reorganization of road networks. It is found that the concept exhibits compliance to the PNMU and that it can be a policy measure and a design tool that supports the achievement of the objectives of the Law. The article concludes with an application of the principles of complete streets on a road in Natal, RN, Brazil.*

**KEYWORDS** | *sustainable development, mobility, urban planning.*

Recebido em 21 de agosto de 2018, aprovado em 22 de junho de 2019.

E-mails: G. Valença, gabrielvalenca@tecnico.ulisboa.pt | E. Santos, emsantos@ct.ufrn.br

## Introdução

A partir das décadas de 1960 e 1970, ganhou corpo a contestação do *design* tradicional de vias urbanas, incidindo sobre a suposta eficiência econômica da fluidez do tráfego automobilístico e a maior compreensão de escopo e escala das externalidades socioambientais negativas a ela associadas (Banister, 2008; Litman, 2017; Suzuki, Cervero, & Iuchi, 2013). Percebeu-se, então, que a dotação crescente de infraestruturas voltadas (quase que) exclusivamente para a mobilidade automobilística se torna insustentável a médio-longo prazo.

A partir daí, consolidou-se o entendimento técnico-acadêmico a respeito da importância de descentralizar os modos de transporte, na direção de um conceito de “humanização da via” (McCann, 2013), tributário de contribuições que se originavam de práticas de *traffic calming* e esquemas de *woonerven* que passaram a ser sistematizadas na literatura técnico-científica por autores como Hass-Klau (1990, 1992), por exemplo. Nesse âmbito, as ruas passariam a ter um papel não só de locomoção, mas também social, de vivência e até econômica, o que supunha – no campo técnico das infraestruturas de transporte urbano – intervenções ancoradas principalmente na moderação de volumes e velocidades de tráfego.

Os desdobramentos teórico-conceituais e projetuais de tal abordagem deram origem a ideias-força, como as de “pedestrianização dos centros urbanos”, “cidades para pessoas” ou “bairros vivenciáveis”. Especificamente, na América do Norte da década inicial do século XXI, aquele legado intelectual e de realizações concretas de quase 40 anos foi apropriado na formulação progressiva do conceito de *complete streets* (Smart Growth America, n.d.a), expressão traduzida no Brasil para “ruas completas”. Definia-se ali ruas completas como ruas dirigidas a todos os usuários e que, portanto, acarretam mais mobilidade e segurança para pedestres, ciclistas, usuários de transporte coletivo e automobilistas de todas as idades, limitações e habilidades (Toronto Centre for Active Transportation, 2012). A partir de então, diversas cidades estadunidenses e canadenses têm usado este conceito para reprojeter e revitalizar ruas e espaços públicos: a *National Complete Streets Coalition* registra que, entre 2004 e o presente, 1.140 agências públicas nos EUA, em níveis estadual, regional ou local, adotaram políticas baseadas no conceito de ruas completas, totalizando cerca de 1.200 intervenções (Smart Growth America, n.d.b). As ruas completas estão sendo implementadas em cidades norte-americanas, como Nova Iorque, Chicago, Boston, Vancouver e Toronto (Smart Growth America, n.d.c).

Em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) reuniu os estados-membros e principais grupos da sociedade civil dos países para estabelecer metas com o objetivo de acabar com a pobreza, enfrentar as mudanças climáticas e buscar o desenvolvimento sustentável. Esta iniciativa foi conhecida como a Agenda 2030. Para isso, foram estabelecidos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) voltados principalmente para países em desenvolvimento – erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis;

ação contra a mudança global do clima; vida na água; vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes e parcerias e meios de implementação (ONU, 2015). Ainda que, inicialmente, não tenham sido explicitados ODS relacionado ao transporte sustentável, este está relacionado a vários ODS, contribuindo para o desenvolvimento das cidades inclusivas, seguras, inovadoras e sustentáveis (Portugal, 2017). Um ano após a divulgação da Agenda 2030, a ONU desenvolveu um documento explicando a importância do transporte sustentável para atingir as metas estabelecidas inicialmente (ONU, 2016). Estabeleceu-se a política de transporte como fundamental para alcançar as seguintes ODS: saúde e bem-estar; fome zero e agricultura sustentável; energia limpa e acessível; consumo e produção; indústria, inovação e infraestrutura; ação contra a mudança global do clima e cidades e comunidades sustentáveis. Segundo a ONU (2016), o desenvolvimento só é atingido por meio de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Tendo isto em vista, investimentos em transporte sustentável só obtêm um desenvolvimento sustentável, se for priorizada a segurança das viagens e dos modos. As ruas completas buscam a mobilidade, integração e interação dos diversos modos de transporte de forma segura, indo ao encontro com as proposições da ONU (2016).

Entretanto, no Brasil e, em especial, em Natal, a quase totalidade dos processos de projeção e reprojeção viária ainda lança mão do conceito tradicional de planejamento para a fluidez automobilística em meio urbano. O carro, por sua vez, é um dos maiores sonhos de consumo da população. A “cultura do carro” já está inserida na sociedade brasileira. Isto porque, além do conforto e impressão de segurança provido pelo automóvel, a precariedade dos diversos sistemas de transporte público no país (tempo de espera acima do planejado, superlotação, demora no tempo de percurso e atrasos nos horários de partida e chegada dos veículos públicos) resultam em uma baixa confiabilidade do usuário no sistema. Além disso, o carro fornece um serviço “porta a porta”, o qual apenas em poucas ocasiões, é oferecido pelo transporte público coletivo. Ou seja, o automóvel promove a locomoção da origem direto para o destino requerido. Assim, por estes motivos, houve o agravamento do congestionamento nas últimas décadas. A precariedade dos serviços de transporte coletivo torna cada vez maior a exclusão social pelo transporte e agrava a saúde pública. De acordo com De Nazelle et al. (2011), a emissão de gases poluentes, o elevado número de acidentes por automóveis e a falta de atividade física causada pelo planejamento tradicional resulta em impactos na saúde pública. Assim, políticas voltadas ao transporte sustentável tendem a minimizar estes impactos devido ao aumento de atividade física e possíveis reduções de poluição do ar e sonora. Entretanto, é importante mencionar que a falta de políticas eficazes em prol do transporte sustentável pode expor o pedestre e o ciclista a inalarem mais poluentes e a terem maiores conflitos no tráfego (De Nazalle et al., 2011). Diante deste quadro, prolifera a ação de coletivos sociais em prol de maiores níveis de caminhabilidade e ciclabilidade. Este contexto deu origem a um movimento que culminou na sanção da Lei Federal 12.587/2012, conhecida como a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Ministério das Cidades, 2013).

A Lei brasileira objetiva planejar o crescimento das cidades de forma organizada, priorizando os investimentos em sistemas de transporte público e em modos

não-motorizados e políticas de restrição ao uso do automóvel. É de interesse avaliar que a Política brasileira foi estabelecida previamente à Agenda 2030, tendo como base iniciativas europeias neste ramo. Em 2008, o Brasil, por meio do Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil, consolidou pactos sociais com a política europeia que, desde 2004, recomendou aos países da União Europeia a elaborarem planos de transporte urbano sustentável, considerando o uso do solo integrado (European Commission, 2004; Machado & Piccinini, 2018). Em 2011, estabeleceu que os países deveriam elaborar planos de mobilidade urbana sustentáveis, substituindo os planos de transporte sustentáveis, tendo um enfoque maior nos aspectos sociais, em resultados a médio-longo prazo, abrangendo todas as dimensões da sustentabilidade e obtendo soluções eficazes para os problemas relativos ao transporte (European Commission, 2011; Machado & Piccinini, 2018; May, 2015). Assim, a Política Nacional de Mobilidade Urbana surgiu a partir da troca de experiência, aprendizado e exemplo das políticas nos países europeus voltados a planos de mobilidade urbana sustentável.

A Lei propôs que os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborassem um Plano de Mobilidade Urbana em um prazo de três anos, ora ampliado para abril de 2019. A informação oficial é de que, até julho de 2019, menos de 10% dos municípios enquadrados na exigência legal elaboraram seus planos de mobilidade (Cidades.gov.br, 2019). Não há dúvidas de que a Política Nacional de Mobilidade Urbana é uma grande oportunidade para a mudança do paradigma das políticas de transporte nas cidades brasileiras. Entretanto, a pequena quantidade de estudos tanto acadêmicos quanto institucionais (cabe mencionar o esforço apresentado em Ministério das Cidades (2015)), a falta de recursos técnicos e financeiros, a falta de vontade política e da consciência da importância da Lei pelos gestores públicos, entre outros fatores, redundam na baixa qualidade e quantidade de planos de mobilidade elaborados até este momento (Santos & Valença, 2016), em que a internalização dos princípios de humanização das ruas no planejamento municipal chama a atenção por sua ausência.

Nesse sentido, este trabalho objetiva proceder à comparação dos elementos da Política Nacional de Mobilidade Urbana com os princípios projetuais das ruas completas, demonstrando a viabilidade de utilizar este conceito para guiar a elaboração de planos de mobilidade urbana no Brasil no que concerne o planejamento e o projeto de infraestruturas. A concretização dessa viabilidade é testada em um projeto de reconstrução de um tramo de avenida em Natal, Rio Grande do Norte, utilizando o conceito de ruas completas, observando as normas técnicas vigentes, a Lei 12.587, e a realidade socioeconômica e de tráfego local.

### **A relação entre as *complete streets* e a Lei 12.597/2012**

O modelo tradicional de planejamento de transporte utiliza o nível de serviço como o principal avaliador de performance da via, no qual avalia o nível de atraso dos automóveis, tendo como foco apenas o fluxo deste. As ruas completas requerem que sejam utilizados níveis de serviço multimodais, reconhecendo a interrelação entre os modos de transporte e os impactos negativos que avenidas largas e o aumento

de tráfego pode ocasionar à população (Litman, 2015, 2017). A eficiência de uma abordagem multimodal do sistema de transporte acontece quando permite que usuários escolham o modo mais apropriado para cada viagem e deve ser baseado em uma análise de indicadores de acessibilidade (mobilidade dos modos de transporte, conectividade e integração do sistema, e características do uso do solo) e medidas de performance do sistema de transporte (níveis de serviço multimodais, tempo de viagem per capita, e viabilidade econômica) (Litman, 2017). Segundo Elias (2011), comparando o nível de serviço multimodal de quatro modelos de vias no design tradicional e de ruas completas, concluiu-se que uma rua completa bem executada aumenta o nível de serviço do transporte sustentável, com mínimo impacto no automóvel. Sendo assim, ruas completas reduzem custos de transporte e danos ambientais, gerando uma cidade mais segura, atrativa e economicamente vibrante (Transport Canada, 2009). É importante notar que as ruas completas utilizam como base os conceitos de *traffic calming*, *smart growth*, *context-oriented planning*, *place making* e *transport demand management*, além de contribuir para o desenvolvimento sustentável (Hui, Saxe, Roorda, Hess, & Miller, 2018; Litman, 2015).

Além do nível de serviço multimodal proposto por Elias (2011), um método quantitativo para avaliar o quão completo é uma *complete street* nos diferentes contextos de planejamento urbano foi desenvolvido por Kingsbury, Lowry e Dixon (2011). Inicialmente se utiliza indicadores que avaliam em quatro dimensões (automóvel, bicicleta, pedestre e transporte coletivo) a rua. A partir dos dados coletados, os indicadores são colocados em perfis de ruas que toma em conta aspectos funcionais (arterial, coletor, local) e a relevância do espaço público para a comunidade por meio de participação popular. Por último, é calculado as deficiências e a “*overall completeness score*” da rua analisada. Apesar deste método tomar em conta a função da rua em termos de mobilidade e de espaço público, o método peca por desconsiderar o aspecto ambiental (Hui et al., 2018). Ainda há poucos métodos quantitativos de avaliação de performance na literatura e em práticas de ruas completas, além do que, todos os métodos não tomam em conta a função ambiental da rua (Hui et al., 2018). Mesmo com muito o que propor em relação ao conceito de ruas completas, cabe notar a mudança de paradigma entre um planejamento voltado ao automóvel para um que toma em conta um planejamento ao contexto, todos os modos de transporte e a rua como um lugar.

Assim, as ruas completas propiciam a valorização do espaço público. O incentivo ao transporte sustentável deve ser aliado ao bom uso do espaço público para dar segurança, acessibilidade e motivação a pedestres, ciclistas e usuários de transporte público na utilização daquele espaço (Banister, 2008; Schönfeld & Bertolini, 2017; Valença & Santos, 2018). Por fim, já se percebeu a importância de relacionar o transporte com a economia local, pois projetos de ruas completas pensados para ampliar a quantidade de usuários do comércio, criar oportunidades de emprego e de valorização imobiliária levam ao desenvolvimento econômico (New York City DoT, 2013).

A tabela 1 evidencia a relação direta entre o conceito de ruas completas e os princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. O fato de as *complete streets* terem como princípio básico a opção pelo transporte sustentável

permite o comparativo com a Lei 12.587/2012. Isto porque a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) exige que os municípios brasileiros elaborem planos de mobilidade que efetivem políticas voltadas à mobilidade sustentável, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico local.

Segundo Portugal (2017), a mobilidade sustentável pode ser separada em três níveis: i) três dimensões da sustentabilidade – ambiental, social e econômico –, ii) os cinco atributos – produtiva, inclusiva, segura, justa e verde –, iii) os indicadores relacionados com os padrões de viagens avaliando e relacionando com cada atributo. Pode-se ver que o conceito de mobilidade sustentável, estabelecido por Portugal (2017), vai ao encontro com os princípios, objetivos e diretrizes da Lei 12.587, como visto na tabela 1. Além disso, as ruas completas são desenvolvidas para o propósito de promover padrões operacionais e de viagens de forma integrada e produtiva, de incluir acessibilidade para todos os modos, promover viagens seguras, priorizar a qualidade do serviço e tempos de viagem aceitáveis para que as pessoas possam realizar atividades de lazer, comércio e trabalho, além de utilizar modos de transporte com energia limpa e incentivar a arborização (Elias, 2011; Litman, 2015; McCann, 2013; Smart Growth America, n.d.a; Transport Canada, 2009; Valença & Santos, 2018). Portanto, as ruas completas estão não somente de acordo com as 3 dimensões da sustentabilidade, mas também com os atributos da mobilidade sustentável e, conseqüentemente, a sua avaliação pode ser realizada por meio dos indicadores e podendo ser utilizadas como políticas de efetivação da Lei 12.587/2012.

Em um país onde 25,7% dos municípios não possuem órgão gestor para lidar com políticas voltadas ao transporte, torna-se improvável a realização de planos de mobilidade urbana de qualidade, devido à falta de capacitação técnica dos gestores locais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2012). Grande parte dos municípios brasileiros não possuem nem cidades vizinhas com técnicos capazes de auxiliar na elaboração de planos de mobilidade, dependendo assim de financiamento federal e/ou estadual para realizarem os seus respectivos planos de mobilidade (Lessa, G. Silva, L. Silva, 2015; Santos & Valença, 2016). É importante ressaltar a iniciativa do Ministério das Cidades em iniciar cursos de capacitação técnica para elaboração de planos de mobilidade urbana e gestão de projetos aos gestores públicos (Ministerio das Cidades, 2017). Entretanto, este curso ainda é de pequena escala e centralizado nas regiões de maior desenvolvimento econômico no país (sul-sudeste). Sendo assim, a utilização do conceito de ruas completas pode ser um caminho para aprimorar o conhecimento dos responsáveis técnicos e políticos locais. A grande quantidade de exemplos bem-sucedidos e materiais institucionais disponíveis para a implementação deste conceito pode ser um caminho para melhorar a qualidade dos planos de mobilidade no Brasil. Na seção seguinte, são expostas as características geométricas e de uso do solo do tramo viário escolhido além dos critérios adotados e material utilizado para realizar o projeto piloto na cidade de Natal.

RUAS COMPLETAS	POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA (PNMU)
Infraestrutura para pedestres, com calçadas largas, faixas de travessia, iluminação, sinalização, conforto e projetada com acessibilidade universal.	Acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades; segurança nos deslocamentos das pessoas; prioridade dos modos não motorizados; equidade e eficiência na circulação urbana e uso do espaço público.
Infraestrutura para ciclistas, com ciclovias, ciclo-faixas, bicicletários; integração com o transporte coletivo.	Desenvolvimento urbano sustentável; segurança nos deslocamentos das pessoas; prioridade aos modos não motorizados; equidade e eficiência na circulação urbana e uso do espaço público; integração entre os modos de transporte.
Prioridade do transporte público coletivo sobre o individual; faixas exclusivas ou semiexclusivas; facilidades de integração com o pedestre e o ciclista.	Equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo (TPC); qualidade na prestação de serviços do TPC; prioridade do TPC sobre o transporte individual motorizado, integração entre modos e serviços de transporte; priorização de projetos de TPC estruturadores do território e desenvolvimento integrado.
Arborização, facilitando a drenagem, regulação da temperatura e gerando uma paisagem mais agradável.	Integração com a política de desenvolvimento urbano e políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos.
Medidas de <i>traffic calming</i> e gerenciamento de tráfego com o intuito de diminuir a velocidade e gerenciar o tráfego, gerando segurança ao transporte ativo.	Segurança nos deslocamentos das pessoas; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; mitigação de custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade.

NOTA PARA AS RUAS COMPLETAS, SMART GROWTH AMERICA (N.D.A) E TRANSPORT CANADA (2009). PARA A PNMU, AS INFORMAÇÕES SE ORIGINAM NO PRÓPRIO TEXTO DA LEI FEDERAL 12.587/2012

**TABELA 1 | Comparação entre elementos de uma rua completa e da Lei 12.587/2012**

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

### Caracterização do tramo viário e do projeto

Para realizar uma adequada infraestrutura para o transporte ativo, é essencial entender o seu comportamento. Primeiramente, a malha ciclo viária proposta neste trabalho tem como prioridade o ciclista que utiliza do modo como locomoção para o trabalho ou o comércio da rua. Para isto, é importante que as rotas sejam diretas, já que ciclovias e ciclo faixas construídas em parques, *boulevards* e trajetos menos diretos possuem a função de cunho recreativo (Pucher, Dill, & Handy, 2010). Além disso, o que temos presenciado em Natal são obras muitas vezes pontuais, mal executadas e com pouca coerência logística. A maior parte das ciclovias e ciclo-faixas são desenvolvidas para ciclistas que utilizam da infraestrutura com o objetivo de lazer. Poucas ciclovias realmente são voltadas ao que utilizam do modo para ir ao trabalho, escola, faculdade, etc. Como mencionado por Valença e Santos (2018), a infraestrutura ciclo viária necessita de outros elementos estruturais além do sistema de malha para que tenha aumento no número de usuários de bicicleta. Medidas de *traffic calming* e gerenciamento de tráfego, instalação de bicicletários e *bike sharing*,

são medidas que incentivam a utilização deste modo. Já para incentivar o pedestre, é necessário calçadas e cruzamentos com dimensionamento e acessibilidade adequados para todas as idades e habilidades, iluminação pública, drenagem, sinalização e semaforização, arborização, conexões seguras, integração com o transporte coletivo. É também importante proporcionar passeios públicos agradáveis que incentivem o pedestre a utilizá-la com mobiliário urbano, arborização, comércios, restaurantes, obras de arte, etc. (Boston Complete Streets, 2013; Toronto Centre for Active Transportation, 2012; World Resources Institute [WRI], 2017). É importante ressaltar que o pedestre geralmente utiliza da menor distância entre dois pontos e prefere caminhar no mesmo nível, evitando passarelas ou passagens subterrâneas, que gastam mais energia, tempo e que geram insegurança (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes [DNIT], 2010). Somando-se a isto, só é possível bons resultados em projetos para os modos alternativos de transporte, se forem desenvolvidos interligados com o transporte público coletivo e com infraestrutura para todos (Valença & Santos, 2018).

As dimensões das calçadas e das ciclovias (ver tabela 2) tiveram como base o Manual de Projeto Geométrico de Travessias Urbanas (DNIT, 2010), bem como exemplos de projetos de ruas completas já executados nas cidades de Toronto (Toronto Centre for Active Transportation, 2012) e Boston (Boston Complete Streets, 2013), escolhidos porque são referências na América do Norte de bons projetos de ruas completas e de material institucional. Note-se que as duas cidades já obtiveram prêmios em projetos de grande escala de *complete streets* (Brown & Storey Architects, 2015; Utile Design, n.d). Nota-se a valorização do espaço para o pedestre nas ruas completas, com amplo espaço reservado para calçadas nesse tipo de planejamento.

ELEMENTO DO ESPAÇO URBANO	DNIT	COMPLETE STREETS	
	(VALORES MÍNIMOS, M)	(VALORES MÍNIMOS, M)	(VALORES MÁXIMOS, M)
Passeio livre da calçada	1,50	2,40	3,60
Faixa de segurança da calçada	0,60	1,50	1,80
Distância entre a edificação e o passeio livre da Calçada	0,60	0,60	0,60
Ciclovias com sentido único	1,50	1,50	1,80

**TABELA 2 | Critério de dimensionamento da via**

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Escolheu-se um tramo da Avenida Antônio Basílio – entre a Rua Jaguarari e a Av. Salgado Filho, em Natal, Rio Grande do Norte –, com um comprimento total de 1,13 Km, para realizar o projeto de revitalização da via (figura 1). A Av. Antônio Basílio é classificada como via coletora tipo 1: as que conectam fluxos estruturais e locais do bairro (Prefeitura Municipal de Natal, 2007). A escolha se deu pelo fato de o tramo estar localizado em área central de Natal, com significativa presença de comércios e serviços. A figura 1 apresenta o tramo viário utilizado para propor a sua reprojecção.

A geometria da via foi obtida através de um mapa da cidade de Natal em AUTOCAD 2D, que traz medidas bem ajustadas à realidade (revelada por medições amostrais de quatro seções, uma por segmento), além de que fornece medidas coerentes com aquelas obtidas diretamente no Google Maps. O tramo viário, então, foi dividido em trechos geometricamente semelhantes, como se pode ver na tabela 3. É importante observar que a grande variação de largura do canteiro central nos segmentos 1, 2 e 4 se deve a pontos de estacionamento no canteiro central ou à redução do canteiro central para o retorno de veículos, quando a via operava em duplo sentido de circulação. Em outubro de 2016, houve uma mudança na gestão operacional da Av. Antônio Basílio, adotando-se a partir daí sentido único de circulação em ambos os lados do canteiro central, inutilizando-se assim os retornos (Prefeitura Municipal de Natal, 2016).

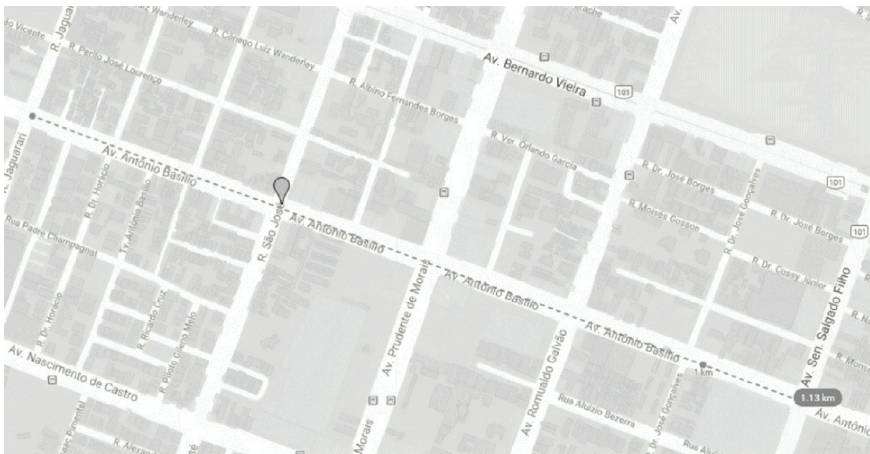


FIGURA 1 | *Print screen* do tramo utilizado no projeto

FONTE: GOOGLE MAPS

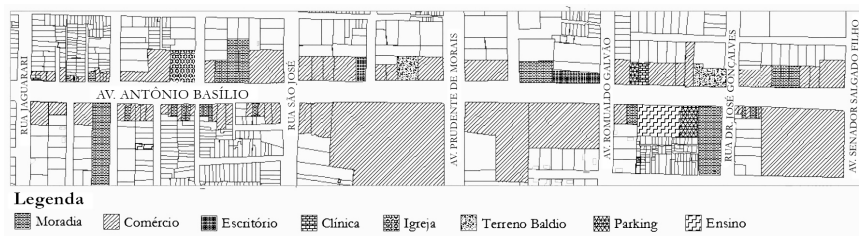
SEGMENTO	TRECHO	LARGURA DA VIA, EXCLUINDO CALÇADAS	LARGURA TOTAL DA VIA	QUANTIDADE DE FAIXAS DE ROLAMENTO	LARGURA DO CANTEIRO CENTRAL	COMPRI-MENTO DA VIA
1	Av. Jaguarari – Av. Prudente de Moraes	22 m	27 m	6	2,90 – 5,10 m	575 m
2	Av. Prudente de Moraes – Av. Romualdo Galvão	20 m	27 m	4	5,40 – 7,30 m	190 m
3	Av. Romualdo Galvão – R. José Gonçalves	20 m	26 m	4	6,70 – 7,50 m	160 m
4	R. José Gonçalves – Av. Salgado Filho	20 m	25 m	4 – 6	3,60 – 8,50 m	160 m

TABELA 3 | *Caraterização geométrica do tramo escolhido*

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Com o sentido único adotado na via, o canteiro central perdeu a sua função original. A pouca utilização e grande ocupação de espaço contribui para que optássemos pela retirada do canteiro central no projeto. O projeto então tem a proposta de retirar o canteiro central e mover a arborização para as calçadas, promovendo sombra ao pedestre. Além disso, a retirada do canteiro central gera um grande espaço para a inserção de calçadas largas, ciclovias, arborização, sem prejudicar o tráfego local.

Para a boa execução de uma rua completa, o uso da classificação tradicional da hierarquização viária (local, arterial, coletora, estrutural, etc.) não só é insuficiente, como beira a incoerência. É essencial, no caso, analisar o contexto socioeconômico do bairro e a maneira como está se utilizando o solo (Boston Complete Streets, 2013). Então, para o estudo do uso do solo na Av. Antônio Basílio, foi utilizado o Google Maps/Street View para identificar a quantidade e a extensão dos diferentes tipos de uso dos lotes, como se mostra na figura 2 e na tabela 4. O mapa de ocupação e uso do solo demonstra a diversidade do uso do solo no caso de estudo analisado, visualizado na figura 2. Foram identificadas tanto a quantidade de lotes de um mesmo tipo como os comprimentos das fachadas. O comprimento da testada do lote é um importante indicador porque revela a relevância do lote na avenida. Isto porque, um grande empreendimento como, por exemplo, um supermercado, só irá contar como um lote comercial, entretanto a sua área ocupada e a sua relevância no trecho são bem maiores. Como se pode observar na figura 2 e na tabela 4, a Av. Antônio Basílio é uma rua de caráter mais comercial, com restaurantes, bares, lanchonetes, escritórios, clínicas e supermercados. No tramo e nas suas proximidades (nas transversais), encontram-se dois supermercados, um shopping center, além de três estabelecimentos de ensino – fundamental e médio, técnico e superior. Por isso, cabe que o projeto enfatize a infraestrutura para pedestres, ciclistas e usuários de transporte público, dando maiores opções de mobilidade para usuários de lojas comerciais e de serviços, bem como para frequentadores dos estabelecimentos de ensino.



**FIGURA 2 | Mapa de ocupação e uso do solo do tramo viário analisado**

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Pode-se verificar, a partir da tabela 4, que o uso do solo predominante é comercial, com 60% dos lotes e 69% de ocupação da testada ocupada total. A testada média ocupada e ponderada pelas quantidades de lotes por tipo de uso é de 19,47 m, com essa definição sendo influenciada pela maioria dos lotes comerciais, o que faz

presumir uma intensa circulação longitudinal e transversal de pedestres. Pode-se reforçar esse elemento com a consideração de que o segundo tipo de uso do solo é o residencial unifamiliar; some-se a esta informação o fato de que as primeiras quadras das transversais, a partir da Av. Antônio Basílio, são praticamente residenciais.

USO DO SOLO	MORADIA	COMÉRCIO	ESCRITÓRIO	CLÍNICA	IGREJA	TERRENO BALDIO	PARKING	ENSINO	TOTAL
Quantidade de lotes	24	60	8	2	1	2	2	1	100
Testada ocupada (m)	318	1340	60	25	35	73,50	35,50	60	1947
Testada mínima (m)	5,40	3,95	3,00	12,40	35	27,50	11,70	60	n.a.
Testada máxima (m)	45,25	153,70	20,40	31,17	35	46	23,80	60	n.a.
Testada média (m)	13,25	22,33	7,5	12,5	35	36,75	17,75	60	n.a.

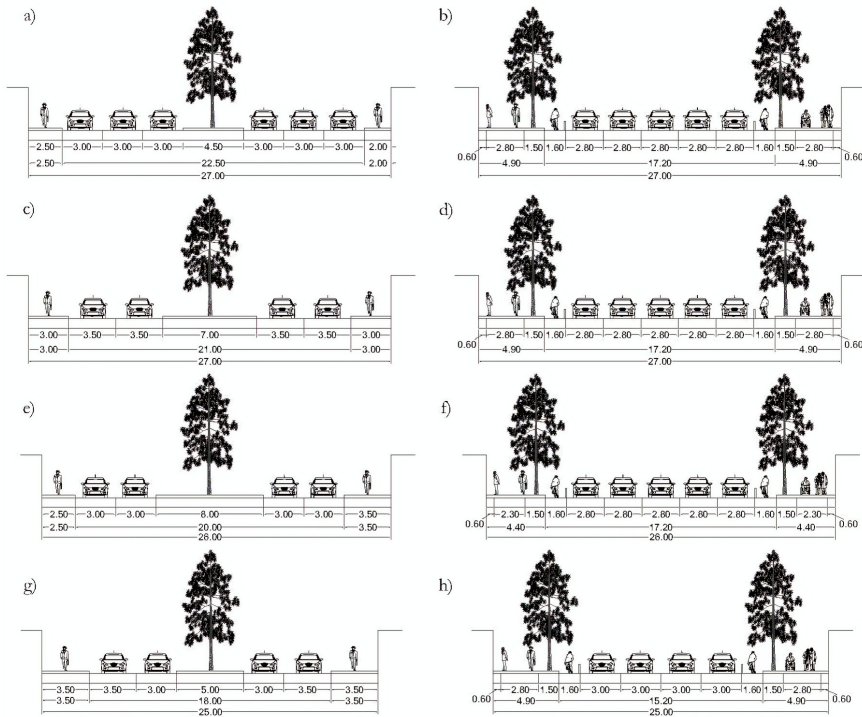
**TABELA 4 | Caracterização dos tipos dos lotes no tramo escolhido**

Fonte: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Quanto ao transporte público, existe apenas uma estação de embarque-desembarque em ônibus no tramo, próximo à esquina com a Av. Prudente de Moraes, em que passam tão somente quatro linhas intermunicipais metropolitanas. Isso faz com que, no momento, não seja necessária uma faixa exclusiva para ônibus no segmento escolhido. Entretanto, a tendência é que, futuramente, haja uma mudança de itinerários em linhas intramunicipais de Natal que venham a carregar o tramo e fazer crescer os pontos de embarque de passageiros.

### O projeto

A figura 3 apresenta o projeto de modificação, por segmentos, de forma que as células da esquerda contêm a situação atual e as células da direita trazem a proposta de projeto. A retirada do canteiro central, mesmo tendo a sua importância inicial em arborizar e diminuir a distância de travessia do pedestre na via, foi um importante *tradeoff* para permitir espaço para infraestrutura voltada ao pedestre, ciclista e usuário de transporte público coletivo. Verifica-se que transferir a arborização para as calçadas permite não somente sombra ao transporte ativo, mas também o plantio do dobro de árvores plantadas inicialmente. A ampliação das calçadas, como mencionado anteriormente, permite espaço para pessoas de todas as condições físicas e de idade se movimentarem em segurança, espaço para arborização, iluminação pública, bancos, lixeiras, obras de arte, etc.



**FIGURA 3 | Corte transversal dos segmentos do tramo do estado atual vs projetado.** a) corte transversal do segmento 1 atual; b) corte transversal do projeto do segmento 1; c) corte transversal do segmento 2 atual; d) corte transversal do projeto do segmento 2; e) corte transversal do segmento 3 atual; f) corte transversal do projeto do segmento 3; g) corte transversal do segmento 4 atual; h) corte transversal do projeto do segmento 4.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Nas ruas completas, como demonstrado na figura 3, há uma valorização do espaço para o pedestre e ciclista. O aumento considerável da largura das calçadas é um importante fator a se tomar em conta no projeto de ruas completas. Inicialmente, havia uma calçada, de comprimento total de 2,50m a 3,50m, e foi aumentado para 4,90m nos segmentos 1, 2 e 4, e 4,40 m no segmento 3. A ampliação das calçadas ocasiona um passeio livre de 2,30m a 2,80m, permitindo, no mínimo, dois cadeirantes a utilizarem este espaço com certa folga. Já a faixa de segurança da calçada entre o passeio livre e a via é importante para proporcionar maior satisfação ao pedestre, segurança e sombra em caso do uso de arborização (DNIT, 2010). O DNIT recomenda um mínimo de 60 cm de faixa de segurança para permitir a manutenção da calçada. Todavia, para as ruas completas este espaço é consideravelmente

maior, tendo um mínimo de 1,50m (tabela 2), já que é um elemento essencial para incentivar o pedestre a utilizar o passeio público por meio de arborização, ajardinamento, lixeiras, bancos, exposições de arte e estacionamento de bicicleta, gerando um espaço considerável de separação para os outros modos, ocasionando segurança ao pedestre, bem estar e atração para utilizar o espaço (Boston Complete Streets, 2013; Toronto Centre for Active Transportation, 2012; WRI, 2017). Por consequência, uma calçada bem projetada e com todos os elementos de incentivo e segurança propiciam um aumento de transporte ativo e valorização imobiliária no local, acarretando em incentivo ao comércio, melhor uso do solo e maior desenvolvimento econômico e sustentável do local (Litman, 2017; New York City DoT [Department of Transportation], 2013).

Na medida em que as interseções situadas na transição dos segmentos são todas semaforizadas, o que implica em uma baixa velocidade do fluxo automobilístico mesmo nas condições atuais, buscou-se sempre que possível manter e até ampliar o número de faixas de rolamento em cada trecho para propiciar condições de estocagem para as filas veiculares formadas nos semáforos. Isso evita que a fila se estenda até a interseção a montante do fluxo, interrompendo o fluxo transversal. Por outro lado, tendo em vista a possibilidade de implantação futura de uma faixa exclusiva, até mesmo em contrafluxo, essa opção revela-se estratégica e confere certo grau de robustez ao projeto.

Foram suprimidas no projeto quaisquer permissões de estacionamento na rua, pressupondo-se a transferência dessa demanda para parkings ou para os recuos dos lotes comerciais. Os dois grandes supermercados existentes no tramo também contam com estacionamentos de grande porte (gratuitos sempre que haja alguma compra), com capacidade para acomodar excessos eventuais de demanda.

Por fim, cabe mencionar que o tratamento de interseções e dos passeios públicos para garantir comodidade e segurança aos pedestres e ciclistas também se deixou orientar pelos princípios das ruas completas e da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Este projeto denuncia a má gestão do espaço utilizado na maioria das avenidas brasileiras, tendo apenas a visão de facilitar o fluxo de automóveis. A mudança de sentido de fluxo na Av. Antônio Basílio, realizada em 2016, foi utilizada apenas com o propósito de fornecer mais espaço para os automóveis, ainda que seja mais do que o necessário. A gestão de espaço provido para todos os usuários, proposta no projeto aqui apresentado, é importante para incentivar a descentralização dos modos de transporte. Só com uma mudança estrutural completa da via, por meio da utilização do conceito de ruas completas, do incentivo à utilização de mobiliário urbano e de implementação de outras práticas, como estacionamentos de bicicletas, *bike sharing*, integração com transporte coletivo, arborização e uso misto do solo, é possível vislumbrar o desenvolvimento de cidades mais humanas e vivenciáveis. Sendo assim, a rua necessita ser não somente como um espaço de locomoção, mas um espaço público com um importante papel econômico, social e ambiental.

## Conclusões

A Política Nacional de Mobilidade Urbana é uma grande oportunidade para promover a evolução no modo como são tratados os espaços públicos e os sistemas locais de transportes no Brasil. Entretanto, diversas barreiras econômicas, políticas e institucionais e a falta de conhecimento e de material institucional acarretam a má qualidade e o baixo número de Planos de mobilidade já desenvolvidos. Por isto, a utilização de um conceito já bem desenvolvido, e bem-sucedido na América do Norte e em outras regiões, é uma possível solução para este dilema. Isto porque já se tem diversos projetos executados e estão disponíveis vários materiais institucionais e guias de elaboração de boa qualidade para consulta.

Este artigo demonstra por meio do projeto a viabilidade do uso de ruas completas nas cidades brasileiras. É evidente neste caso o mau uso atual do espaço urbano dedicando excessivo espaço ao automóvel, no qual resulta na falta de infraestrutura para os outros modos de transporte. Ainda que, no caso analisado, os usos do solo predominantes sejam o comercial e o residencial, o planejamento adotado atualmente não leva em conta este caráter. Por isto, as ruas completas propiciam uma melhor redistribuição do espaço urbano de acordo com as características de demanda, o uso do solo, o caráter e o contexto socioeconômico da rua.

Os diversos benefícios das *complete streets*, como a valorização do espaço público, a segurança, a arborização e o incentivo a todos os modos de transportes, além do impacto socioeconômico com o aumento no número de usuários do comércio local torna a cidade mais atrativa e economicamente vibrante. Tudo isso está de acordo com os princípios, diretrizes e os objetivos da Lei da Mobilidade Urbana. Portanto, utilizar o conceito de ruas completas para orientar a elaboração dos Planos de mobilidade é um caminho, já que este conceito se enquadra nas diretrizes e princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Finalmente, cabe mencionar que o projeto, dadas as condições do trabalho, deixou de levar em conta as obrigações de transparência e de participação social tão caras à Lei 12.587/2012 e ao próprio conceito de *ruas completas*. Conquanto seja esta uma limitação importante do trabalho, os autores deixam como sugestão para futuros estudos a proposição de métodos de trabalho que internalizem tais exigências legais e conceituais.

## Referências bibliográficas

- Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, 15(2), 73-80. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.10.005>
- Boston Complete Streets (2013). *Boston Complete Streets: design guidelines*. [http://bostoncompletestreets.org/pdf/2013/BCS\\_Guidelines.pdf](http://bostoncompletestreets.org/pdf/2013/BCS_Guidelines.pdf).
- Brown and Storey Architects (2015). *St. George Street revitalization*. <http://www.brownanstorey.com/project/st-george-street-revitalization>

- De Nazelle, A., Nieuwenhuijsen, M. J., Antó, J. M., Brauer, M., Briggs, D., Braun-Fahrlander, C. (...), & Lebret, E. (2011). Improving health through policies that promote active travel: A review of evidence to support integrated health impact assessment. *Environmental International*, 37, 766-777. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2011.02.003>
- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). (2010). *Manual de projeto geométrico de travessias urbanas*. [http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/documentos/740\\_manual\\_projetos\\_geometricos\\_travessias\\_urbanas.pdf](http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/documentos/740_manual_projetos_geometricos_travessias_urbanas.pdf)
- Elias, A. (2011). Automobile-oriented or complete street? *Transportation Research Record*, 2257(1), 80-86. <https://doi.org/10.3141/2257-09>
- European Commission (2004). *SMILE: Sustainable Mobility Initiatives for Local Environment: towards sustainable urban transport policies: recommendations for local authorities*. [http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&cn\\_proj\\_id=1869&docType=pdf](http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&cn_proj_id=1869&docType=pdf)
- European Commission (2011). *Impact assessment. White paper: roadmap to a single European transport area: towards a competitive and resource efficient transport system*. [http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/1301988052\\_sec\\_2011\\_391\\_working\\_document\\_en.pdf](http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/1301988052_sec_2011_391_working_document_en.pdf)
- Hass-Klau, C. (1990). *The pedestrian and city traffic*. Londres: Belhaven Press.
- Hass-Klau, C. (1992). *Civilised streets: a guide to traffic calming*. Londres: Environmental & Transport Planning.
- Hui, N., Saxe, S., Roorda, M., Hess, P., & Miller, E. J. (2018). Measuring the completeness of complete streets. *Transport Reviews*, 38(1), 73-95. <https://doi.org/10.1080/01441647.2017.1299815>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2012). *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Brasília: Autor. <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/default.shtm>
- Kingsbury, K. T., Lowry, M. B., & Dixon, M. P. (2011). What Makes a “Complete Street” Complete? *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2245(1), 103-110. <https://doi.org/10.3141/2245-13>
- Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012* (2012). Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n.ºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis n.ºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília. 2012. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm)
- Lessa, C., Silva, G., & Silva, L (2015, junho). Planejamento da mobilidade urbana em municípios de pequeno porte. *Anais do Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito*. Santos, SP, Brasil, 20. [http://files-server.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dmDocument/2015/06/15/E4F0D2FD-0B72-4882-973F-BE827EE04FA5.pdf](http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dmDocument/2015/06/15/E4F0D2FD-0B72-4882-973F-BE827EE04FA5.pdf)
- Litman, T. (2015). *Evaluating complete streets: the value of designing roads for diverse modes, users and activities*. Victoria Transport Policy Institute. <http://www.vtpi.org/compstr.pdf>
- Litman, T. (2017). *Toward more comprehensive and multi-modal transport evaluation*. Victoria Transport Policy Institute. [http://www.vtpi.org/comp\\_evaluation.pdf](http://www.vtpi.org/comp_evaluation.pdf)

- Machado, L. & Piccinini, L. (2018). Os desafios para a efetividade da implementação dos planos de mobilidade urbana: uma revisão sistemática. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (URBE)*, 10(1), 72-94. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.010.001.ao06>
- May, A. (2015). Encouraging good practice in the development of Sustainable Urban Mobility Plans. *Case studies on Transport Policy*, 3(1), 3-11. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2014.09.001>
- McCann, B. (2013). *Completing our streets: the transition to safety and inclusive networks*. Washington: Island Press.
- Ministério das Cidades (2013). Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: Autor. <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/municipios-devem-implantar-planos-locais-de-mobilidade-urbana/CartilhaLei12587site.pdf>
- Ministério das Cidades (2015). *Caderno de referência para elaboração de Planos de Mobilidade Urbana*. Brasília: Autor. <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>
- Ministério das Cidades (2017). *Ministério das Cidades*. <http://www.cidades.gov.br/component/content/article?id=4119>
- Ministério das Cidades (2019). *Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana nos municípios brasileiros*. <http://www.cidades.gov.br/component/content/article?id=4398>
- New York City DoT (2013). *The economic benefit of sustainable streets*. Nova Iorque: Autor. <http://www.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/dot-economic-benefits-of-sustainable-streets.pdf>
- Organização das Nações Unidas (ONU). (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nova York: Autor. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>
- Organização das Nações Unidas (ONU). (2016). Mobilizing for development. Analysis and Policy Recommendations from the United Nations Secretary-General's High-Level Advisory Group on Sustainable Transport. Nova York: Autor. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2375Mobilizing%20Sustainable%20Transport.pdf>
- Portugal, L. (2017). *Transporte, Mobilidade e Desenvolvimento Urbano*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Prefeitura Municipal de Natal (2007). *Plano Diretor de Natal*. Natal: Autor. [https://natal.rn.gov.br/semurb/paginas/File/InstrOrdSearch/24\\_Plano\\_Diretor.pdf](https://natal.rn.gov.br/semurb/paginas/File/InstrOrdSearch/24_Plano_Diretor.pdf)
- Prefeitura Municipal de Natal (2016). *Antônio Basílio e Nascimento de Castro não funcionar no sistema de binário*. <http://natal.rn.gov.br/noticia/ntc-24796.html>.
- Pucher, J., Dill, J., & Handy, S. (2010). Infrastructure, programs, and policies to increase bicycling: An international review. *Preventive Medicine*, 50(1), 106-125. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ypmed.2009.07.028>
- Santos, E. & Valença, G. (2016, novembro). Reflexões acerca da aplicação da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana e da elaboração de planos locais de mobilidade urbana no Brasil. *Actas del XIX Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano (clatpu)*. Montevideú, Uruguai, 19.
- Schönfeld, K. & Bertolini, L. (2017). Urban streets: Epitomes of planning challenges and opportunities at the interface of public space and mobility. *Cities*, 68(1), 48-55. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2017.04.012>

- Smart Growth America (n.d.a). *Complete streets: fundamentals*. <http://old.smartgrowthamerica.org/complete-streets/complete-streets-fundamentals>
- Smart Growth America (n.d.b). *National Complete Streets Coalition*. <https://smartgrowthamerica.org/program/national-complete-streets-coalition/>
- Smart Growth America (n.d.c). *Who we are*. <https://smartgrowthamerica.org/program/national-complete-streets-coalition/who-we-are/>.
- Suzuki, H., Cervero, R., & Iuchi, K. (2013). *Transforming cities with transit*. Washington, DC: The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9745-9>
- Toronto Centre for Active Transportation (2012). *Complete street by design*. Toronto: Autor. <https://www.tcat.ca/wp-content/uploads/2012/03/Complete-Streets-by-Design-Toronto-Streets-Redesigned-for-All-Ages-and-Abilities-Single-spread.pdf>
- Transport Canada (2009). *Complete Streets: Making Canada's roads safer for all*. [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2012/tc/T41-1-72-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/tc/T41-1-72-eng.pdf)
- Utile Design (n.d). *Boston Complete Street wins apa National Planning Award*. <https://www.utiledesign.com>
- Valença, G. & Santos, E. (2018). O conceito de ruas completas e a infraestrutura cicloviária: A experiência de Toronto, Canadá. *Espacios*, 39(8), 26-33. <https://www.revistaespacios.com/a18v39n08/a18v39n08p26.pdf>
- WRI (World Resources Institute) Brasil (2017). *8 princípios da calçada: construindo cidades mais ativas*. São Paulo: Autor. <https://wribrasil.org.br/pt/publicacoes/8-principios-da-calcada>



# El modelo emprendedor de políticas culturales y el *destination branding*: un análisis a partir del filme *Vicky Cristina Barcelona*

**Mariano-Martín Zamorano.** Centro de Estudios sobre Cultura, Política y Sociedad, Barcelona, España.

**RESUMEN** | La literatura sobre la gobernanza de la política cultural de Barcelona ha revelado distintas tensiones políticas y sociales derivadas del uso de la cultura local con fines de creación de marca ciudad. No obstante, dichos estudios no se han centrado en las racionalidades detrás de este proceso ni en sus implicaciones para los modelos de la política cultural local en el ámbito cinematográfico. Con el objetivo de avanzar en el entendimiento de los modos de relación entre marca y política cultural, en este artículo analizamos una de las estrategias de *cultural branding* desarrolladas por la ciudad: la actividad pública en torno al filme *Vicky Cristina Barcelona*. Mediante el análisis de las relaciones políticas y los objetivos detrás de dicho proyecto, este artículo revela la instrumentalización gubernamental del patrimonio cultural de la ciudad con el fin de fortalecer y promover una marca global orientada al turismo.

**PALABRAS CLAVE** | política urbana, cultura urbana, marketing urbano.

**ABSTRACT** | *The literature on the governance of cultural policy in Barcelona has revealed different political and social tensions arising from the use of local culture for the purpose of creating a city brand. However, these studies have not focused on the rationales behind this process nor on its implications for the models of local cultural policy in the cinematic field. With the aim of advancing in the understanding of the modes of relationship between brand and cultural policy, in this article we analyze one of the cultural branding strategies developed by the city: the public activity around the film Vicky Cristina Barcelona. Through the analysis of political relations and the objectives behind this project, this article reveals the governmental instrumentalization of the city's cultural heritage in order to strengthen and promote a global tourism-oriented brand.*

**KEYWORDS** | *urban policy, urban culture, urban marketing.*

## Introducción

Diversas transformaciones sociales, económicas y políticas ocurridas desde los años ochenta dieron paso a un nuevo orden geopolítico, donde la política cultural sufrió múltiples mutaciones. La globalización económica y tecnológica y la cristalización del modelo de Estado posfordista (Jessop, 2002), otorgaron mayor centralidad a la economía de la cultura en los países desarrollados. Por otra parte, este desarrollo se interrelacionó con la emergencia de las llamadas sociedades posindustriales, donde la producción y el consumo de las artes y la cultura adquirieron una gran significancia (Bell, 1976; Rodríguez Morató, 2007). Dichos procesos contribuyeron a la diversificación de los ámbitos de actuación de la gestión pública de la cultura, así como a brindarle una renovada trascendencia internacional.

En este escenario, las ciudades se transformaron en protagonistas de las políticas culturales, y sus gobiernos agruparon recursos y adquirieron nuevas competencias en este ámbito (Bianchini, 1993). De hecho, paralelamente al cuestionamiento del dominio de los gobiernos centrales en la política cultural (Menger, 2010), las instituciones culturales subestatales y supraestatales cobraron mayor capacidad de acción en dicho campo. En este marco, tanto las ciudades como las regiones intensificaron su acción cultural exterior, persiguiendo establecerse como centros de incidencia internacional (Négrier, 1997). Uno de los efectos particulares de esta transformación ha sido la progresiva imbricación de la política cultural local –particularmente de aquella desarrollada por las grandes ciudades– con la diplomacia cultural (Zamorano & Rodríguez Morató, 2015). Esta dinámica de internacionalización de la política cultural urbana coincidió, desde los años ochenta, con su llamado “giro emprendedor” en el mundo desarrollado (Bianchini, 1993; Harvey, 1989). Además, los nuevos discursos que enmarcaron esta actividad, como la creatividad o la competitividad, reafirmaron el carácter transversal y sistémico de la dimensión internacional en la gestión de las artes y la cultura. Esta nueva fase de internacionalización de la política cultural urbana fue, por lo tanto, coincidente con un replanteamiento de su gobernanza público-privada (Peters, 1995), ahora caracterizada por nuevas alianzas públicas con distintos sectores de servicios, como la industria turística (Benach & Tello, 2004).

Por otra parte, en los años noventa, la hegemonía del modelo económico neoliberal a nivel mundial profundizó la tensión entre los intereses del mercado transnacional y los intereses soberanos de los países (Cox, 1999). En línea con dicha tendencia, la política cultural exterior mutó su lógica de actuación y se inscribió en el paso del Estado regulador al Estado competitivo, para el cual el éxito comercial (del capital nacional) en el mercado internacional es un criterio de actuación central (Opello & Rosow, 1999). Esta renovada relación entre sistema internacional y soberanía estatal forjó la adecuación de la acción cultural exterior al modelo instrumental que favorece la globalización de la economía. Así, la utilización de la cultura como instrumento de creación de marca-lugar, se situó como una *rationale* fundamental de la política cultural doméstica y exterior, y como un mecanismo de disputa en el escenario internacional (Aronczyk, 2008; Villanueva, 2007). Este proceso se vio acompañado por una transformación del modelo histórico de Estado monopolista

en la acción cultural exterior (diplomacia de la cultura), caracterizado por su orientación nacionalista y monocultural. Dicha perspectiva dio lugar a la extensión de distintas estrategias mayormente centradas en la “competitividad cultural” de la acción cultural internacional. Este conjunto de transformaciones favoreció la sistematización de la acción cultural exterior de las ciudades (la llamada paradiplomacia<sup>1</sup> cultural), donde la proyección internacional de las marcas-lugar y el uso de la industria cultural para su fortalecimiento se fueron situando como ejes de actuación fundamental (Hutson & Brent Ritchie, 2006; Zamorano & Morató, 2015).

En el presente artículo analizaremos cómo se ha desarrollado la marca-lugar orientada al turismo para comprender qué transformaciones supone en relación con el diseño y la implementación de la política cultural local. Esta problemática ha sido estudiada durante las últimas décadas, particularmente teniendo como objeto de análisis el proyecto emprendedor de la ciudad creativa (Florida, 2002), donde los grandes eventos y la creación de clústeres culturales –con un acento en los medios digitales– se presentan como estrategias de posicionamiento global (García, 2004; Hutton, 2017; Majoor, 2011; Rius Uldemollins, 2014). No obstante, pese a la reproducción del modelo de ciudad creativa a nivel mundial y a la intensificación de sus estrategias dedicadas a la atracción de turistas, la relación entre *destination branding* y política cultural, tanto en términos de representatividad política como de modificación de las pautas de acción de la gestión local de la cultura, no ha sido estudiada en profundidad. Este fenómeno tampoco ha sido analizado para el caso de las políticas culturales cinematográficas. Por lo tanto, la racionalidad que supone este modelo y sus implicaciones para las políticas públicas –particularmente para aquellas orientadas al cine– deben ser abordadas.

El presente estudio de caso, centrado en las políticas públicas en torno al filme *Vicky Cristina Barcelona*, se basa en una metodología cualitativa que abarcó la realización de trabajo de campo. Además de un importante trabajo de escritorio, entre 2013 y 2014 se realizaron 31 entrevistas con agentes relevantes correspondientes a las instituciones públicas de tres niveles de gobierno, responsables de empresas representativas de los distintos sectores artísticos catalanes –incluido el audiovisual–, y otros actores sociales en el ámbito de la acción cultural internacional (véase ficha completa en tabla 1 anexa). Se trató de entrevistas semiestructuradas con informantes clave, que persiguieron identificar los factores que contribuyeron al establecimiento y transformación de los distintos modelos de la gobernanza cultural exterior de la ciudad de Barcelona y de sus mecanismos de proyección internacional. Las variables de análisis, reflejadas en el esquema del guion de cada entrevista, se pueden agrupar en tres ejes: a) el institucional, donde analizaron los discursos legitimadores y objetivos de cada organización a la hora de diseñar o implementar la política cultural exterior y de marca regional y urbana; b) el de interacciones y relaciones (público-privadas-asociativas, para cada caso), donde se trataron los modos de vinculación intergubernamental y de la administraciones de Barcelona y Cataluña con otros actores; y finalmente c) el histórico, donde se abordó la evolución general

---

1 El concepto de paradiplomacia hace referencia a aquellas actividades diplomáticas desarrolladas por entidades subestatales.

de la paradiplomacia cultural de Barcelona y Cataluña. El análisis del fenómeno cinematográfico formó parte de cada dimensión de estudio. En particular, se persiguió contrastar cómo el audiovisual fue incorporado a la política cultural exterior local y regional, teniendo en cuenta sus distintas orientaciones.

Sobre esta base, el presente artículo examina la influencia de las políticas de internacionalización de la imagen urbana sobre los marcos de actuación de la política cultural actual. Mediante el análisis de las políticas culturales audiovisuales de la ciudad y de la Generalitat catalana en torno al filme *Vicky Cristina Barcelona* (2007), se identificarán los distintos objetivos detrás de su diseño e implementación. Este análisis persigue, de este modo, contribuir a singularizar el rol del cine dirigido al turismo en las políticas culturales de orientación emprendedora. La hipótesis del artículo plantea la existencia de un proceso de instrumentalización de los bienes culturales que tiene por objetivo aumentar la eficiencia turística de las políticas de *branding*, sobre la base del potencial de la industria cultural y, en este caso, de la asociación de un director de renombre como Woody Allen con la marca Barcelona.

El texto comienza definiendo *place branding* y acotando sus especificidades en el ámbito de la política cultural mediante un estudio de la literatura en este campo. En el siguiente apartado se analiza la transformación de las políticas culturales centradas en el *branding*, en términos de internacionalización de esta actividad y de reorientación de sus objetivos y prioridades. En tercer lugar, se desarrolla una acabada descripción de las políticas en torno a la película *Vicky Cristina Barcelona* y se consideran sus discursos legitimadores. Finalmente, se realiza un análisis del caso en las conclusiones. A partir de este caso, consideraremos cómo frecuentemente el *branding* y la internacionalización de los sectores culturales suponen aproximaciones divergentes –pero de límites difusos– a la “definición” y gestión de las identidades colectivas por parte de los actores gubernamentales (Mark, 2008, p. 13). La demarcación de ambas esferas conceptuales y políticas, así como el estudio de sus específicos modos de interrelación, son muy relevantes para avanzar en la comprensión de la política cultural actual, donde la búsqueda de externalidades internacionales como el turismo posee una creciente influencia.

### ***Place branding* y políticas públicas en el ámbito cultural**

El concepto de *branding* define originalmente los diferentes métodos publicitarios destinados a favorecer la asociación mental entre un producto y un nombre o una imagen específicos, así como a dotar a dicho producto de reputación y valor simbólico. En el mundo contemporáneo, este mecanismo de mercantilización se ha extendido a múltiples esferas sociales, que van desde las personas (*personal branding*) hasta los lugares. El sistema de evaluación de “imagen-lugar” desarrollado durante las últimas décadas, se ha definido como el procedimiento necesario y previo al diseño del máquetin territorial (Anholt, 2006). A partir de la información recabada sobre la percepción social exterior de un determinado espacio sociopolítico, se aplican técnicas de marca corporativa por parte de agencias y departamentos de diversos gobiernos, y de empresas nacionales e internacionales de estudio de

mercado, con el fin de promover la asociación externa entre lugar e imagen y de mejorar dicha imagen (Dinnie, 2008).

Desde fines de los años noventa, el despliegue de la llamada “ciudad creativa” ha sido uno de los proyectos centrales en la promoción y legitimación de las marcas urbanas por parte de las administraciones públicas. Dicho modelo se inscribe en el contexto de la voluntad de revitalización de los entornos urbanos posindustriales, entonces económicamente deprimidos. La generación de la “ciudad creativa” supuso un nuevo modelo de articulación entre actores públicos y privados, y sus estrategias de proyección global persiguieron la atracción de recursos financieros internacionales y de profesionales altamente educados y capacitados: la denominada “clase creativa” (Florida, 2002). El desarrollo de políticas públicas orientadas al establecimiento de entornos adecuados para la vida y el trabajo de dicha “clase creativa” se ha enmarcado en el llamado *entrepreneurial turn* de las políticas locales (Harvey, 1989). Los mecanismos distintivos que articularon esta transformación han sido los proyectos de revitalización urbana sobre la base de grandes planes arquitectónicos e instituciones culturales (Bianchini, 1993), los eventos espectaculares (García, 2004) y la creación de clústeres de industrias culturales (Scott, 2010).

Se ha señalado que estas políticas han buscado la promoción de aquellas condiciones infraestructurales y sociales que permiten a una ciudad alcanzar el estatus de “creativa” (Vanolo, 2008). Esta política estuvo basada tanto en la transformación del entorno local, como en la organización de su representación exterior en tanto espacio renovador y dinámico. Es decir, que un objetivo común de estas estrategias ha sido la generación de una imagen de ciudad innovadora (Landry & Bianchini, 1995), teniendo en la cultura un instrumento central de transformación económica y de márketing (Zukin, 1996). Todo esto implicó cambios sustanciales en la racionalidad aplicada al diseño e implementación de las políticas públicas (Vicari Haddock, 2010). Entendemos como racionalidad de las políticas públicas el marco lógico e ideológico que justifica la selección de una opción o programa políticos entre una serie de opciones posibles –y legales– (Schneider & Ingram 1997, p. 2). En el proyecto de la ciudad creativa, la búsqueda de atracción de capitales y recursos humanos mediante técnicas de marca cultural se situó como requisito para el desarrollo local, y dichos objetivos fueron frecuentemente priorizados frente a políticas alternativas.

De acuerdo a estas premisas, los proyectos de *city branding* se han replicado en las grandes capitales mundiales, y también en las ciudades medianas que pretenden desarrollar una estrategia propia para competir en la economía global. De esta manera, se ha buscado instaurar una marca de ciudad que consiste en la promoción holística de la ciudad a partir de su asociación con un icono cultural global (Evans, 2003). Uno de los objetivos de las políticas urbanas y de las políticas culturales ha sido promover y destacar los elementos “auténticos” de cada territorio para articular una estrategia de *place branding* (Jones & Smith, 2005).

La lógica en la que se inscriben los sistemas de evaluación y diseño de marca lugar (Anholt, 2006) se basa en la posibilidad de una “rectificación” coherente –es decir, con la mayor coordinación y sintonía posible de todos los sectores implicados– de aquellos aspectos que perjudican su imagen en función de una configuración

competitiva de la misma. En este contexto, la representación de la cultura local o nacional se figuran como un capital simbólico más, pregnante e informativo que, una vez difundido, otorga unas determinadas cualidades positivas a un territorio. Uno de los registros centrales de este *branding* territorial es el *destination branding*, mayormente orientado a fomentar la industria turística mediante la asociación del lugar con productos y servicios de ocio (Moilanen & Rainisto, 2008, p. 112). Esta forma de *branding* se caracteriza por enfatizar el “nombre, símbolo, logotipo, palabra u otro gráfico que identifique y diferencie el destino (...) mientras trasmite la promesa de una experiencia de viaje memorable” (Hanna & Rowley, 2008, p. 63). Promocionada mediante estas estrategias, la ciudad deviene en un potencial espacio de consumo y ocio, pero también en un capital simbólico que puede permitir disponer de un cierto estatus a su consumidor. El turista, en las distintas experiencias que supone su relación con la ciudad visitada, es su propio objeto de marca, en la medida en que es capaz de impresionar a otros mediante la exposición pública de su visita, en línea con las ideas de Veblen (1994) sobre la clase ociosa, y de Bourdieu (2003, p. 75) sobre la relación entre fotografía turística y poder simbólico.

### **Las estrategias de marca en la acción cultural exterior y sus implicaciones domésticas e internacionales**

Dado que la cultura de un lugar es considerada uno de los factores fundamentales en la generación de marca, los límites conceptuales y prácticos entre el *branding* y la política cultural o la diplomacia cultural se manifiestan frecuentemente difusos (Mark, 2008, p. 60; Villanueva, 2007; Zamorano, 2016). En este sentido, bajo el criterio instrumental de la competencia en el sistema internacional, las estrategias de marca asumen cada vez más importancia y se disputan espacios de actuación con la política cultural exterior (Rius Ulldemolins & Zamorano, 2015). Por lo tanto, un factor clave en el análisis y desarrollo de la política cultural actual es la relación entre cultura y *branding*.

La acción cultural exterior adopta frecuentemente una orientación de *branding* basada en una racionalidad que persigue la generación de familiaridad y de apreciación exteriores sobre una nación o un territorio. Y, siendo el *branding* una actividad cuyo objetivo central y modelador es alcanzar una mejor posición en el mercado capitalista, su fuente de legitimidad suele asociarse a las fuerzas del mercado (Villanueva, 2007, p. 25). Esto orienta el diagramado de la política cultural hacia técnicas de diseño (específico y medible) centradas en la capacidad de persuasión de los contenidos, es decir, en la visibilización de los “beneficios del producto”.

Desde esta perspectiva, el ciudadano en el exterior es visto mayormente como consumidor y el público local como “soporte” de la marca. Por lo tanto, se ha destacado que, para el éxito de esta estrategia, es fundamental que los ciudadanos “vivan la marca”, es decir, que se identifiquen y participen de esta imagen de cara al exterior (Anholt, 2003, p. 123). Se trata, así, de una dinámica siempre conceptualizada como posterior a la existencia de la marca que los representa, a partir de la cual el *branding* dota de un nuevo uso a los llamados “imaginarios espaciales” (Lewis, 2011, p. 264), orientando estas representaciones en función del desarrollo económico de sectores

privados transnacionales o de la promoción externa e interna de formas identitarias. En este sentido, el *place branding* y la política exterior en cultura poseen en común un componente de construcción de identidad; es decir, se constituyen en distintas representaciones que promueven un imaginario común en la sociedad representada (Anholt, 2003, p. 123; Widler, 2007).

Pero la “pregnancia” de la imagen cultural basada en esta síntesis favorecería distintas distorsiones respecto de su objeto en tanto diverso, limitando los registros redistributivos y representativos de la política cultural. Así, mientras en el marco del pensamiento y de la literatura sobre *márquetin* y economía en torno al *place branding* esta actividad se inscribe en la esfera de una moral globalizante en torno a la creatividad y la libre elección y expresión individuales, en los campos de la sociología y de la geografía se han desarrollado lecturas críticas sobre el tema, orientadas a identificar los modos de construcción de las marcas y sus efectos en la sociedad (Lewis, 2011, p. 267). Estos estudios han advertido que la implementación del *márquetin* país ha tenido diversas consecuencias sociales y políticas negativas. Tempranamente, en 1997, la iniciativa política laborista de *nation branding* fue criticada como un intento de convertir Gran Bretaña en un producto comercial (Leonard, 1997). En cuanto a la representación en sí misma, se ha advertido sobre el riesgo de construir imágenes banales y repetitivas (Evans, 2003; Ren & Blichfeldt, 2011). Se ha manifestado cómo estas estrategias comportan frecuentemente la implementación de políticas elitistas y gentrificadoras (Balibrea, 2017; Delgado, 2008; Peck, 2005), y que las políticas culturales se han visto crecientemente instrumentalizadas política y económicamente con el fin de fortalecer la marca territorial mediante las industrias culturales (Dinardi, 2017; Volkerling, 2001). En la misma dirección, también se ha indicado que la aplicación de estos principios supone en muchos casos la privatización de una función pública –dada su frecuente delegación a consultoras privadas– (Aronczyk, 2008), y que vincula, desde una perspectiva de difusión unidireccional o “de flujo de mensajes en un solo sentido” (Leonard, 2002, p. 48) a un territorio con el exterior.

La publicidad de las ciudades mediante la cinematografía ha sido un instrumento de marca a lo largo de la historia del séptimo arte, por ejemplo, con filmes como *Roman Holiday*. La película, dirigida por William Wyler y protagonizada por Audrey Hepburn (1953), sirvió como un eficaz instrumento de promoción de la capital italiana en el mundo anglosajón (Hernández Ramírez, 2004). Esta presentación de las geografías mediante su ficcionalización cinematográfica ha demostrado ser medio de impulso y atracción de personas y capitales hacia las locaciones de los filmes (Stanishevski, 2007; Urry, 2002). Se ha considerado que el cine posee un gran poder como inductor del turismo, dada su capacidad de persuasión sobre la imaginación de los espectadores, condicionando de este modo la elección de los destinos (Del Rey-Reguillo, 2007). Así, sobre la base del gran potencial propagandístico de la industria cultural, desde los años noventa han ido ganando terreno políticas públicas de creación de marca ciudad basadas en el cine (Chen & Mele, 2016), así como políticas orientadas a posicionar la marca cinematográfica nacional (Falicov, 2018, p. 379). Las mismas tienen como un objetivo principal el incremento del turismo, pero, en el marco de las políticas culturales, presentan también otros

objetivos, como la estimulación de la producción cinematográfica local. Dichos fines se articulan mediante herramientas diversas (como, por ejemplo, la labor de las *Film Commissions*) y hacen navegar estas estrategias entre el *branding* y la política cultural exterior.

### *Vicky Cristina Barcelona* como política pública

*Vicky Cristina Barcelona* fue dirigida por el cineasta estadounidense Woody Allen y rodada en distintas ciudades de Nueva York, Cataluña y Asturias durante el año 2007. Cabe señalar que el vínculo del director con la política cultural internacional de Cataluña se estableció con anterioridad. En el año 2001, Allen participó en la realización de la “Semana de la Cultura Catalana” en Nueva York tras una invitación del gobierno catalán. El entonces director general de Promoción Cultural del Departamento de Cultura señala al respecto:

Pero aquel Consejero [el entonces Conseller de Cultura catalán, Jordi Vilajoana] estuvo muy hábil, porque consiguió un patrocinio muy potente que es el de Woody Allen, con unos medios absolutamente mínimos. El vino a un acto que hicimos en Nueva York y conseguimos que vaya toda la prensa (...) estuvo nada, un momento, habló, estuvimos con él. Intentamos todos hacernos una foto todos con Woody Allen y conseguimos un impacto brutal aquí. Cuando digo aquí, digo en toda España, porque fue toda la prensa hispana en Nueva York. (Llorca, entrevista personal, 13 de diciembre de 2013)

El proyecto de *Vicky Cristina Barcelona* tuvo origen dos años después de dicho evento, cuando Woody Allen reveló su intención de filmar en España. Entonces la productora de capital catalán Mediapro<sup>2</sup> estableció negociaciones con Allen, con la intención de que el filme proyectado por el director se rodara en la ciudad de Barcelona y con actores españoles como protagonistas. Por otra parte, la Fundación Príncipe de Asturias persuadió al cineasta para que Asturias asumiera también un espacio en la película (Aertsen, 2011, p. 5) y de este modo acompañar la política de marca del Principado (Martínez Expósito, 2014, p. 348). Con la producción avanzada, en marzo de 2007, el entonces alcalde de la ciudad de Barcelona, Jordi Hereu, tuvo un encuentro con el director en Nueva York en el marco de un viaje de Gobierno a dicha ciudad. En el mismo se discutieron aspectos de la gestión del filme (Celis, 2007).

Como producto de estas relaciones, la película fue coproducida por empresas privadas estadounidenses y españolas, y contó con un amplio apoyo público. Se trató de una coproducción igualitaria donde participaron, por los Estados Unidos, Gravier Productions –que produjo los últimos largometrajes de Woody Allen– y, por España, la empresa catalana Mediapro, con la producción asociada de Antena 3 Films, Antena 3 Televisión y Televisió de Catalunya (TV3) (Confederación de Productores Audiovisuales Españoles [FAPAE], 2008, p. 40).

2 Megaproducción SL es una empresa con sede central en Barcelona dedicada a la edición, grabación y producción videográfica de obras culturales, deportivas y artísticas.

El proyecto recibió ayudas por parte del Ayuntamiento de Barcelona, que aportó 1 millón de euros,<sup>3</sup> y de la Generalitat de Cataluña, que contribuyó con otros cerca de 500 mil euros; 199.924,83 euros del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació para la empresa Mediapro (Generalitat de Catalunya, 2010) y el resto correspondió a la Consejería de Innovación, universidades y empresas. Particularmente, la contribución del Ayuntamiento de Barcelona se concretó mediante la empresa de capital riesgo BCN Emprèn y se estipuló el retorno en función de la recaudación del filme. De esta manera, el consistorio, en manos del Partido Socialista de Cataluña, se constituyó en un promotor fundamental de la película, un hecho que fue cuestionado por la oposición política y destacado por la prensa internacional (Pingree, 2007). Este millón y medio de euros de aportes públicos representó alrededor del 10% de los aproximadamente 15,5 millones de dólares que se invirtieron para llevar adelante la producción (Internet Movie Database, IMDb). Cabe señalar que también se firmó un contrato entre el consorcio público Turisme de Catalunya y la productora Mediapro, que estipuló un patrocinio de 750.000 euros, con el objetivo de “aprofitar el gran impacte mediàtic i comunicatiu que el Sr. Allen té internacionalment i, en particular a Europa, mercat de procedencia de la gran majoria del turisme estranger amb destinació Catalunya.” (Parlament de Catalunya, 2008, p. 66). A cambio, se estipuló rodar la mayoría de las escenas de la película en Cataluña e incorporar el logo de Turisme de Catalunya en los créditos y otras contribuciones de promoción de la película. Finalmente, la película contó con el apoyo del Ministerio de Cultura español mediante la amortización directa en taquilla, un acuerdo que significaba un aporte del 15% de la recaudación de la película, con la condición de que esta superara los 300 mil espectadores (Agencias, 2007).<sup>4</sup>

Esta alianza de la producción de Woody Allen con el capital privado y público español permitió al director relanzar su carrera, entonces dificultada por el escaso éxito comercial de sus películas en los Estados Unidos.<sup>5</sup> El impulso político y económico a dicha producción por parte de las distintas administraciones públicas del Estado español fue establecido prioritariamente desde una lógica vinculada a sus potenciales beneficios para la difusión de Barcelona, Cataluña y España en el mundo anglosajón. Así lo indicaba Toni Puig, consultor turístico de Barcelona, quien señalaba cómo el apoyo a esta política se consideró en función de la necesidad de situar la marca de la ciudad entre el público estadounidense (Rodríguez Campo, Fraiz Brea, & Rodríguez-Toubes Muñoz, 2011, p. 148). En esta línea, con la mediación de las administraciones implicadas, se le requirió también al director estadounidense la aparición del término ‘Barcelona’ en el título de la película.

3 Véase la promoción institucional del filme en [https://www.barcelonaturisme.com/updates/20/update\\_cat\\_print.html](https://www.barcelonaturisme.com/updates/20/update_cat_print.html)

4 Como parte de esta promoción pública, la empresa Mediapro recibió 4750 euros por parte del Instituto Catalán de Industrias Culturales (ICIC), destinados a apoyar la presentación del filme en el Festival de Cannes (ICIC, 2008, p. 57).

5 El acuerdo de coproducción entre Allen y Mediapro abarcó tres filmes que fueron un éxito de recaudación. En el caso de *Midnight in Paris*, la segunda de la tríada, se trató de la película de mayor éxito comercial en la historia del cineasta.

### La trama del filme y el modelo de proyección internacional de la ciudad

La descripción y la construcción romántica del entorno urbano han sido algunas de las claves de la estética cinematográfica de Woody Allen (Bailey, 2001, p. 54). Sin embargo, a diferencia de sus clásicas referencias intimistas y de tono psicológico sobre la ciudad de Nueva York, en *Vicky Cristina Barcelona* “Barcelona es enfocada a través de la mirada esquematizada del turista” (Martínez Expósito, 2014, p. 352). La narración del filme se vertebra en torno a la experiencia turística de sus protagonistas en el entorno urbano, desde una mirada exotizante.<sup>6</sup> El relato se traduce en una suerte de campaña publicitaria de la ciudad, debido a su recurrencia en los activos patrimoniales globales y los tópicos culturales. La visión cultural, artística y bohemia de la urbe se manifiesta en varios planos a lo largo de la historia; por ejemplo, mediante el uso constante del flamenco como banda de sonido y la asistencia a conciertos de este género musical por parte de los personajes. Además, la historia tiene como escenografía un recorrido visual por los barrios característicos de Barcelona y cuenta con múltiples escenas ambientadas en las locaciones más representativas del patrimonio urbano (arquitectónico y paisajístico) de la ciudad, apareciendo de manera consecutiva: 1) Mosaico de Miró (Terminal 2 Aeropuerto El Prat); 2) Iglesia de la Sagrada Familia (dos escenas, de frente y como fondo); 3) Museo Miró (recorrido); 4) La Pedrera (dos escenas, terraza y frente); 5) Bar Marsella (tres escenas, dos interior y una exterior); 6) Parque Güell (dos escenas); 7) Parque Guinardó (con vistas a la ciudad); 8) Parque de la Ciutadella; 9- Hotel Casa Fuster; 10) Mural de Chillida y Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (MACBA) (Raval); 11) Ramblas (dos escenas); 12) Museo Nacional de Arte de Cataluña (MNAC) (y escaleras del Montjuic); 13) Pabellones Güell (Pedralbes).

Por su parte, Woody Allen señaló que había plasmado en el guion su propia percepción sobre la ciudad, del mismo modo que lo había hecho con Manhattan a lo largo de su carrera, “muy a través de mis ojos” (Fresán, 2012). De este modo, parece darse un cierto ensimismamiento entre la historia turística que incorpora el relato y el enfoque estético de dicha experiencia que propone el autor.

En esta línea, el contenido de la película fue cuestionado en lo referente a su escaso reflejo de la realidad local. Así, mientras algunos medios de comunicación calificaron la película como un “publirreportaje turístico” (Montalt, 2007), desde una perspectiva antropológica se subrayó su falta de representación de la realidad lingüística y su carencia de autenticidad en relación con los modos de vida locales (DiGiacomo, 2008). En este sentido, la película se centra en la caracterización de Barcelona como una ciudad característicamente española, con alusiones recurrentes al flamenco y a la pasión de sus habitantes. En cambio, se hace una interpretación de la identidad catalana solo en clave patrimonial, vinculada a la peregrinación por sus rincones de consumo y recreo (Aertsen, 2011). Es decir, se apela a la iconografía internacional del territorio, a recursos como el verano, la gastronomía o las artes plásticas, pero haciendo alusiones secundarias a la lengua catalana o a sus factores diferenciales como cultura nacional.

---

6 La trama del filme se centra en un viaje de vacaciones de dos jóvenes estadounidenses, Vicky (Rebecca Hall) y Cristina (Scarlett Johansson), por distintas ciudades de España. Las protagonistas, de personalidades opuestas, conocen durante su itinerario a un artista español, Juan Antonio, encarnado por Javier Bardem.

### Derivaciones económicas y políticas del filme

En lo referente a la crítica y al público, el filme cosechó múltiples galardones, otorgándole una mayor notoriedad internacional. Penélope Cruz, quien actuó en un papel secundario, obtuvo un premio Oscar y otros diversos galardones. En esta línea, el filme tuvo una gran repercusión mediática en la prensa internacional, que en algunos casos enfatizó diversas facetas de su relación con la ciudad y con su producción (Dargis, 2008). La película fue también un éxito comercial y catapultó tanto a Woody Allen como a la productora Mediapro. Tuvo una gran recaudación de taquilla en diversos países: recogió, solo en Cataluña, 2,5 millones de euros el primer año (2008). Fue uno de los diez largometrajes más vistos en la región durante ese año, la única de esta decena que contó con producción nacional y la más vista del año en lengua catalana (Departament de Cultura, 2008). A nivel del conjunto del Estado español recaudó, en el mismo año de su lanzamiento, 7,5 millones de euros y contó con un público de 1,2 millones de personas (Ministerio de Cultura, 2008). En el terreno internacional también fue un éxito comercial, con una gran asistencia de público en Estados Unidos, llegando a ingresar casi siete veces su inversión, con una recaudación total estimada,<sup>7</sup> hasta 2011, de 96,4 millones de dólares (Menchén, 2011).

Por otro lado, se encuentran aquellos elementos vinculados a la participación pública en la producción del filme. En lo referente al Ayuntamiento de Barcelona, el lanzamiento coincidió con un cierto estancamiento relativo de la demanda turística que presentaba la ciudad: en 2007, había superado los 7 millones de visitantes (Turisme de Barcelona, 2010, p. 7). Este proceso derivaría en un leve descenso tras el año 2009, en el marco de la crisis económica internacional, lo que *a posteriori* de la realización de la película otorgaba una mayor legitimidad a las políticas orientadas a la potenciación del turismo anglosajón. Además, el apoyo por parte del Ayuntamiento puede ser considerado un éxito desde la perspectiva del consumo del filme y de su capacidad de posicionamiento de la marca ciudad. En este sentido, una encuesta al público gallego evidencia que la película tuvo un impacto significativo en la transformación de las representaciones de los espectadores sobre la ciudad, a la vez que manifestaba una cierta capacidad en la generación de atracción de personas (Rodríguez Campo et al., 2011, p. 153).<sup>8</sup>

Otro registro de la intervención de la administración local en la producción estuvo relacionado con la aportación de la película a los sectores productivos asociados a la industria local del cine. El rodaje, que contó con la colaboración de la Barcelona-Catalunya Film Commission, era interpretado por el Instituto de Cultura de Barcelona (ICUB) como parte de la proyección de la imagen de la ciudad y de su posible potenciación como plató:

7 Al 8 de marzo de 2009, *Vicky Cristina Barcelona* había recaudado 91.262.911 millones de dólares en todo el mundo (Box Office Mojo. <https://www.boxofficemojo.com/movies/?id=vickycristinabarcelona.htm>).

8 La administración local desarrolló también diversas iniciativas, como, por ejemplo, el programa de la oficina de Turisme de Barcelona "Barcelona Movie Walks". Se trata de rutas por la ciudad a lo largo de distintas locaciones de películas con fama internacional, como *Vicky Cristina Barcelona* o *Todo sobre mi madre*, de Pedro Almodóvar (ICUB, 2008, p. 241).

Pero, más allá de las cifras, es evidente que los rodajes que tienen más repercusión mediática para una ciudad son los largometrajes de cine, algunos de los cuales pueden llegar a diversos lugares del mundo. En 2007 Barcelona ha sido escenario de hasta 33 largometrajes para la gran pantalla. Es de obligado recordatorio, por ejemplo, el rodaje de la película de Woody Allen *Vicky Cristina Barcelona*, con Scarlett Johansson, Penélope Cruz y Javier Bardem, que ha recibido el apoyo de las administraciones públicas. (ICUB, 2007, p. 159)

No obstante, cabe señalar que las políticas culturales de desarrollo local del ICUB no siempre han estado en consonancia con las orientaciones propuestas por las áreas de Turismo y Promoción Económica del Ayuntamiento para la internacionalización cultural de la ciudad. En este sentido, el responsable de promoción cultural del ICUB, Esteve Caramés, indica:

Sobre todo en los últimos cinco años tenemos una tensión como Departamento de Cultura con el Departamento de Promoción Económica. Porque desde el Departamento de Promoción Económica también han encontrado que eso de la Barcelona creativa es una marca fantástica. De promoción turística, de promoción comercial y promoción económica de la ciudad. Ahora nos viene muy bien explicar esta *fancy* Barcelona, tal, no sé qué. Nosotros nos lo miramos lejano todo eso. Es decir, todo el mundo Richard Florida, nosotros desde aquí nos lo miramos lejano. (Caramés, entrevista personal, 19 de septiembre de 2013)

En cambio, la participación de la Conselleria de Cultura catalana en la producción de la película se enmarcó en una lógica que tiene puntos comunes y otros disímiles a los propuestos por el Ayuntamiento. Se trató de una política que otorgaba particular importancia al impulso del sector cinematográfico en catalán y en Cataluña, desarrollada en el contexto del llamado Gobierno tripartito de izquierdas, y que agrupaba posiciones nacionalistas de izquierda, progresistas y socialistas (2006-2010). Dicha intervención del Gobierno autonómico fue calificada como intervencionista y propagandista por distintos agentes de la oposición al Gobierno tripartito, ubicados en un bloque liberal, como Ciudadanos (De Rivera, 2009) así como por parte del Grupo Mixto (Generalitat de Catalunya, 2008, p. 42).

La producción de la película se dio en el marco de distintos diagnósticos y transformaciones ocurridas en el área de la producción audiovisual de la Comunidad Autónoma. Por un lado, las coproducciones cinematográficas con participación de empresas catalanas continuaban siendo bajas. Asimismo, las películas en versión original en catalán llegaban al 1% de cuota de mercado y recibían solo el 2,25% de los espectadores (Moragas i Spa, 2009, p. 125). El creciente apoyo de la política cultural autonómica a estas propuestas se presentaba como un mecanismo de promoción del empresariado local y exterior en este sector a nivel regional.<sup>9</sup> Desde el Instituto Catalán de Industrias Culturales (ICIC), Ferran Tomas, entonces a cargo del área audiovisual, mencionaba que el apoyo a la película buscaba “una mayor

9 En este contexto, poco ideal desde la perspectiva de la producción audiovisual local, aparecieron algunos éxitos cinematográficos que contaron con intervención de las productoras catalanas, como *El orfanato*, *REC* y la propia *Vicky, Cristina, Barcelona*.

presencia de talentos locales y que fortalezca la participación catalana en coproducciones” (Montalt, 2007). Posteriormente se destacó el “efecto Woody Allen”, que habría favorecido el aumento de rodajes en la ciudad, que llegaron a sesenta en el año 2008, un 13,5% más que el año anterior (ICUB, 2008, p. 224). Si bien el número de películas producidas en Cataluña también creció entre 2007 y 2008 –de 121 a 137–, cabe considerar que el número de películas con participación de empresas con sede social en Cataluña decreció de 1034 películas a 928 en el mismo periodo (Instituto de Estadística de Cataluña [Idescat], 2010).

Por otra parte, la Conselleria de Cultura impulsó la exhibición del filme de Allen solo en catalán, en un acuerdo derivado de las ayudas públicas otorgadas. Como parte de esta iniciativa, inicialmente la productora Mediapro había previsto que su estreno se produjera solo en versión original y en catalán (Cazorla, 2008). Descartada esta opción tras la presión de las multinacionales estadounidenses al grupo empresarial, se optó por hacer prevalecer la distribución en catalán, con cincuenta copias en este idioma, cinco en inglés y cinco en castellano. A pesar de esta política, predominó su visualización en versión doblada en castellano. No obstante, fue el “largometraje más visto de los exhibidos en catalán” en 2008, con 140.765 espectadores (Moragas i Spa, 2009, p. 124). En la misma dirección, como sucedió con diversas películas, fue una oportunidad para articular un acuerdo para la difusión de la versión doblada al catalán del filme en el mercado local mediante la tv de Cataluña, TV3 (Savall, 2009). En consecuencia, distintas medidas en torno a esta película formaron parte de un programa orientado a promover el cine en catalán y las coproducciones con capitales de la región, y pueden ser consideradas la antesala de la Ley de Cine catalana de 2010 (Savall, 2009). En estos términos, la película sirvió relativamente al desarrollo de la industria audiovisual regional, principalmente en lo referido a rodajes e inversión exterior.

## Conclusiones

En este artículo hemos perseguido identificar y analizar la racionalidad y los discursos legitimadores de la política cultural en torno a la película *Vicky Cristina Barcelona*. La mejora de la marca Barcelona, destinada a la atracción de turistas y a posibilitar externalidades económicas asociadas a esta industria, fue el objetivo prioritario del apoyo gubernamental al filme. Según el enfoque de la administración local, los procesos territoriales derivados de la película –como el aumento de visitantes a la ciudad–, se asociarían a la capacidad de *city/destination branding* del filme. Por lo tanto, su efectividad se ha vinculado a su calidad como “estrategia de comunicación”, articulada entre la productora Mediapro y el propio Ayuntamiento de Barcelona (González, 2009). En el marco de esta estrategia, la película ha sido considerada como un caso exitoso de creación de marca mediante un proyecto privado con financiación pública, señalándose asimismo que dicha contribución económica era reducida “si se compara con el presupuesto de una campaña de publicidad en medios internacionales y de gran impacto” (Marco, 2012, p. 198). Así, la película se presenta como un ejemplo de “publicidad cinematográfica”, y la participación pública en su producción formó parte de una estrategia de *place branding* apoyada

en la industria cultural y en el patrimonio urbano, particularmente el modernismo arquitectónico.

En cambio, la actuación del Gobierno catalán en este proyecto se orientó hacia el desarrollo de las industrias culturales, del campo artístico catalán, y buscó acompañar las políticas de promoción lingüística a nivel autonómico. No obstante, dicha estrategia se vio limitada en su capacidad de alcanzar sus objetivos y secundó la estrategia de marca. Por un lado, si bien el número de largometrajes producidos en Barcelona ha crecido desde el estreno de *Vicky Cristina Barcelona*, el llamado “efecto Woody Allen” no puede considerarse en sí mismo un salto cuantitativo relevante en este sentido para la ciudad o para Cataluña. Por otro lado, la colaboración público-privada establecida para este proyecto derivó en una propuesta de difusión internacional de la ciudad, que proyecta una imagen de esta adaptada al consumidor anglosajón. Se trata de una narración sobre el entorno urbano que, como ya indicamos, presenta poca relación con la identidad local, con la lengua catalana o con las formas de vida en la ciudad. En este sentido, la marca se vería más bien reforzada por la asociación de la ciudad con su patrimonio característico, con el propio director cinematográfico y su prestigio internacional, así como con la ciudad de Nueva York.

De este modo, nuestro análisis del caso confirma nuestra hipótesis al revelar la instrumentalización, por parte de diferentes actores públicos y privados, de la producción audiovisual y del patrimonio cultural-arquitectónico de la ciudad para promover la marca ciudad. El proceso se figura como un ejemplo de la difuminación de las fronteras entre *branding* y política cultural, reflejado en las actuaciones correspondientes a las áreas de gobierno implicadas, aunque revelando algunas prioridades y agendas comunes a estos ámbitos de la acción pública. En este sentido, la acción pública analizada evidencia la importancia de la cultura como instrumento de marca y generación de prestigio asociado a la misma (Urry, 2002), y que la creciente internacionalización de las políticas culturales (Singh, 2010) tiene como base múltiples entendimientos de la gestión pública de la cultura en la economía actual (Zamorano, 2016).

Si bien este caso se inserta en una negociación política caracterizada por ciertos intereses convergentes y otros en tensión, sintetiza asimismo diversos efectos ya señalados para las políticas enmarcadas en el concepto de la ciudad creativa, como son la creciente mercantilización de la cultura y su inscripción en el modelo emprendedor de políticas culturales (Bustamante, 2011; Hutton, 2017). Este modelo ha promovido la “apertura” del campo cultural tradicional –incluidas las artes cultas y populares y la industria del cine– a la incorporación de nuevos sectores productivos pertenecientes a la llamada economía creativa, como el textil, el videojuego o el turismo cultural, y una mayor interrelación de dichos ámbitos con fines de eficiencia productiva. Como ya hemos señalado, la literatura ha indicado que dicho marco de apertura y a la vez (re)elitización cultural, conlleva el relegamiento de los fines redistributivos de capital cultural y de representación de las realidades culturales, con respecto a los fines de productividad y competitividad económica (Balibrea, 2017; Dinardi, 2017; Hutton, 2017). En esta línea, la estrategia estudiada posee un énfasis en las políticas de promoción del sector turístico mediante la creación

de marca Barcelona, políticas que ya han sido relacionadas con la progresiva “tematización” del entorno urbano, la gentrificación y especulación inmobiliaria, y que también han sido caracterizadas por su ambigua relación con el sector cultural (Balibrea, 2005, 2017; Delgado, 2008, p. 2; Rius Ulldemolins, 2014).

El avance del *branding* cultural tiene, en consecuencia, diversas implicaciones para la orientación actual de la política cultural. La competencia en el mercado global por el posicionamiento de las marcas urbanas y la instrumentalización de la cultura y el patrimonio urbano con estos fines, se establecen en un diálogo continuo con los actores internacionales definidos como relevantes para la economía creativa, sus intereses y expectativas (Lury, 2004; Vicari Haddock, 2010), dado que la asociación del territorio a unos valores adaptados a las segmentadas expectativas de consumo externas, sería uno de los instrumentos para alcanzar un mejor posicionamiento en este mercado (Florida, 2002; Jones & Smith, 2005). Pero, como evidencia el caso estudiado, la influencia de esta lógica en la construcción de las políticas culturales puede favorecer su relativo alejamiento de las necesidades sociales y sectoriales locales, así como distintas transformaciones en la realidad social representada, orientadas a reafirmar elementos simbólicos asociados a la marca (Palou Rubio, 2006, p. 24). En este sentido, la creación de marca de base cultural representa una de las características distintivas de la política cultural emprendedora en relación con los modelos de política cultural de orientación redistributiva y de promoción de las artes (Zimmer & Toepfer, 1999). Esto se manifiesta con particular claridad en el campo de las industrias culturales, un dominio que requiere de una elevada contribución pública.

Dicha transformación de las políticas culturales abarca también el rol de las industrias culturales como instrumentos de promoción y reproducción simbólica. La gestión pública de este sector cultural se puede ver marcada por mecanismos orientados a la simplificación de la realidad cultural representada y a la satisfacción de necesidades de consumo, indispensables para el desarrollo efectivo de las estrategias de marca. En este sentido, a inicios del siglo xx la crítica al control estatal sobre las industrias culturales se centró en sus potencialidades para el control de masas. Asimismo, destacó que una industria cultural liberada a las leyes del mercado podría contribuir a la trivialización del arte –en función de su estética hegemónica y reproducibilidad– (Horkheimer & Adorno, 1988). Actualmente, la promoción pública de una representación creativa de las ciudades a nivel internacional, con base en la publicidad cinematográfica de su patrimonio y oferta cultural, se exhibe como un medio para la liberación individual, en tanto marca/discurso de consumo adaptado a cada ciudadano o turista. Así, sobre la base del gran capital simbólico asociado al consumo turístico en el mundo contemporáneo, el caso estudiado evidencia una racionalidad instrumental aplicada a la gestión pública de la cultura caracterizada por la búsqueda de competitividad simbólico-territorial.

### Referencias bibliográficas

- Aertsen, V. (2011). El cine como inductor del turismo. La experiencia turística en *Vicky, Cristina, Barcelona*. *Razón y palabra*, 77, 53-78. [http://www.razonypalabra.org.mx/varia/77%204a%20parte/54\\_Aersten\\_V77.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/varia/77%204a%20parte/54_Aersten_V77.pdf)
- Agencias. (2007, julio 9). Woody Allen inicia con polémica en Barcelona el rodaje de su nueva película. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/07/09/cultura/1183966614.html>
- Anholt, S. (2003). *Brand new justice: The upside of global branding*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Anholt, S. (2006). *Competitive identity: The new brand management for nations, cities and regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Aronczyk, M. (2008). "Living the Brand": Nationality, globality and the identity strategies of nation branding consultants. *International Journal of Communication*, 2(1), 41-65. <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/218/118>
- Bailey, P. J. (2001). *The reluctant film Art of Woody Allen*. Kentucky: The University Press of Kentucky.
- Balibrea, M. P. (2005). Barcelona: del modelo a la marca. En J. Carrillo & I. Estella Noriega (eds.), *Desacuerdos 3. Sobre arte, políticas y esfera pública en el Estado español*. Barcelona: Arteleku-Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (MACBA)-Universidad Internacional de Andalucía.
- Balibrea, M. P. (2017). *The global cultural capital. Addressing the citizen and producing the city in Barcelona*. London: Palgrave.
- Bell, D. (1976). *The cultural contradictions of capitalism*. Portsmouth: Heinemann Educational.
- Benach, N. & Tello, R. (2004). En los intersticios de la renovación. Estrategias de transformación del espacio y flujos de población en Barcelona. *Revista de Geografía*, 3, 93-114. <https://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/view/46143>
- Bianchini, F. (1993). *Urban cultural Policy in Britain and Europe: towards cultural planning*. London: Institute for Cultural Policy Studies.
- Bourdieu, P. (2003). *Un arte medio: ensayo sobre los usos sociales de la fotografía*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Bustamante, E. (ed.). (2011). *Industrias creativas. Amenazas sobre la cultura digital*. Barcelona: Gedisa.
- Cazorla, B. (2008, agosto 23). El Lull pagó 100.000 euros al Cervantes por las clases de catalán. *El País*.
- Celis, B. (2007, marzo 7). Barcelona según Woody Allen. El cineasta neoyorquino tiene previsto rodar también en Oviedo su próximo filme. *El País*. [https://elpais.com/diario/2007/03/07/catalunya/1173233255\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2007/03/07/catalunya/1173233255_850215.html)
- Chen, F. & Mele, C. (2016). Film-induced pilgrimage and contested heritage space in Taipei. *City, Culture and Society*, 9, 31-38. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2016.02.001>
- Cox, R. (1999). Multilateralism and world order. En R. Cox & T. J. Sinclair (eds.), *Approaches to world order* (pp. 494-523). Cambridge: Cambridge University Press.
- Dargis, M. (2008, agosto 15). The portrait of two ladies. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2008/08/15/movies/15barc.html>

- De Rivera, C. (2009). El cine catalán o en catalán. *Ciudadanos*. Nota de Prensa. [https://www.ciudadanoscs.org/prensa/Carmen\\_de\\_Rivera\\_El\\_cine\\_catalan\\_o\\_en\\_catalan/3068](https://www.ciudadanoscs.org/prensa/Carmen_de_Rivera_El_cine_catalan_o_en_catalan/3068)
- Del Rey-Reguillo, A. (ed.). (2007). *Cine, imaginario y turismo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Delgado, M. (2008). La artistización de las políticas urbanas. El lugar de la cultura en las dinámicas de reapropiación capitalista de la ciudad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-69.htm>
- Departament de Cultura (2008). *Figures for Catalonia*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- DiGiacomo, S. (2008). “Vicky Cristina Barcelona” vista per una antropòloga. *Quaderns-e de L’Institut Català d’Antropologia*, 11.
- Dinardi, C. (2017). Cities for sale: Contesting city branding and cultural policies in Buenos Aires. *Urban Studies*, 54(1), 85-101. <https://doi.org/10.1177%2F0042098015604079>
- Dinnie, K. (2008). *Nation branding concepts, issues, practice*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Evans, G. (2003). Hard-branding the cultural city-from Prado to Prada. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(2), 417-440. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00455>
- Falicov, T. (2018). Diversifying public film funding policies in Latin America. En P. C. Murschetz, R. Teichman, & M. Karmasin (eds.), *Handbook of State Aid for Film* (pp. 367-382). New York: Springer.
- FAPAE (Federación de Productores Audiovisuales Españoles). (2008). *Memoria anual 2008*. Madrid: FAPAE.
- Florida, R. (2002). *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- Fresán, R. (2012, julio 8). Mediodía en Barcelona. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/radar/subnotas/8061-1752-2012-07-12.html>
- García, B. (2004). Urban regeneration, arts programming and major events: Glasgow 1990, Sydney 2000 and Barcelona 2004. *International Journal of Cultural Policy*, 10(1), 103-118. <https://doi.org/10.1080/1028663042000212355>
- Generalitat de Catalunya (2008). Comissió de Política Cultural. Sessió núm. 27 / Política Cultural / 10 de desembre de 2008 Fitxer 01. VIII legislatura / Cinquè període / Dimecres, 10 de desembre.
- Generalitat de Catalunya (2010). *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* nom. 5628 – 13.5.2010. CMC/1480/2010, de 23 d'abril, per la qual es dóna publicitat a les subvencions concedides per l'Institut Català de les Indústries Culturals durant el primer semestre de l'any 2009.
- González, J. T. (2009). La creatividad está en el ADN de Barcelona: el Ayuntamiento de Barcelona invierte 22 millones de euros anuales en comunicación. *Ipmark*, 16(720), 12-14.
- Hanna, S. & Rowley, J. (2008). An analysis of terminology use in place branding. *Place Branding and Public Diplomacy*, 4(1), 61-75. <https://doi.org/10.1057/palgrave.pb.6000084>
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>
- Hernández R. J. (2004). Turismo inducido. La configuración de la imagen turística de Sevilla a través del cine comercial. En *I Congreso Internacional Patrimonio, Desarrollo Rural y Turismo en el Siglo XXI*, Osuna.

- Horkheimer, M. & Adorno, T. (1988). *Theodor, Dialéctica del iluminismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Hudson, S. & Brent Ritchie, J. R. (2006). Film tourism and destination marketing: the case of Captain Corelli's Mandolin. *Journal of Vacation Marketing*, 12(3), 256-268. <https://doi.org/10.1177%2F1356766706064619>
- Hutton, T. (2017). The creative city. En J. Rennie Short (ed.), *A research agenda for cities* (pp.137-151). Cheltenham: Edward Elgar.
- Institut Català de les Indústries Culturals (ICIC) (2012). *Memòria anual del Institut Català de les Indústries Culturals*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Instituto de Cultura de Barcelona (ICUB). (2007). *Barcelona Cultura 07 Balanç*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Instituto de Cultura de Barcelona (ICUB). (2008). *Memòria de l'Institut de Cultura de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Instituto de Estadística de Cataluña (Idescat) (2010): Anuario estadístico de Cataluña. *Cine. Películas, sesiones, espectadores y recaudación. Por nacionalidad de la película*. <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=777&lang=es&t=2010>
- IMDb (Internet Movie Database. Box office / business for Vicky Cristina Barcelona, 2008. <http://www.imdb.com/title/tt0497465/business>.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. London: Polity.
- Jones, D. & Smith, K. (2005). Middle-earth meets New Zealand: Authenticity and location in the making of *The Lord of the Rings*. *Journal of Management Studies*, 42(5), 923-945. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2005.00527.x>
- Landry, C. & Bianchini, F. (1995). *The creative city*. London: Demos.
- Leonard, M. (1997). *Britain: renewing our identity*. London: Demos.
- Leonard, M. (2002). *Public diplomacy*. London: Foreign Policy Centre.
- Lewis, N. (2011). Packaging political projects in geographical imaginaries: the rise of nation branding. En A. Pike (ed.), *Brands and branding geographies* (pp. 264-287). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857930842.00026>
- Lury, C. (2004). *Brands. The logos of the global economy*. London: Routledge.
- Majoor, S. (2011). Framing large-scale projects: Barcelona forum and the challenge of balancing local and global needs. *Journal of Planning Education and Research*, 31(143), 143-156. <https://doi.org/10.1177%2F0739456X11402694>
- Marco, E. (2012). La cultura en la esencia de la Marca España: nuevos retos y estrategias para la proyección exterior. En *Escuela Diplomática. Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España* (pp.193-201). Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Mark, S. (2008). *A comparative study of the cultural diplomacy of Canada, New Zealand and India*. Tesis doctoral. University of Auckland, Auckland, Nueva Zelanda. <https://researchspace.auckland.ac.nz/bitstream/handle/2292/2943/02whole.pdf?sequence=9>
- Martínez Expósito, A. (2014). La marca Asturias en el cine español: de *Volver a empezar* a *Vicky Cristina Barcelona*. En S. Bando & M. Insúa (eds.), *Actas del II Congreso Ibero-Asiático de Hispanistas* (Kioto, 2013) (pp.341-355). Pamplona: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra. <http://dadun.unav.edu/handle/10171/37163>
- Menchén, M. (2011, 4 de julio). Mediapro hace su agosto particular con Woody Allen. *Expansión*. <http://www.expansion.com/2011/07/04/catalunya/1309746896.html>

- Menger, P. (2010). *Cultural policies in Europe. From a state to a city-centered perspective on cultural generativity*. GRIPS Discussion Paper 10-28. Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies. <http://www3.grips.ac.jp/~pinc/data/10-28.pdf>
- Ministerio de Cultura, España (2008). *Conferencia Sectorial de Cultura. Memoria de Actividades 2007*. Madrid: Ministerio de Cultura.
- Moilanen, T. & Rainisto, S. (2008). *How to brand nations, cities and destinations: A planning book for place branding*. New York: Palgrave MacMillan.
- Montalt, S. (2007, mayo 18). Allen posa Catalunya en el punt de mira. *Diari de Girona*. <http://www.diaridegirona.cat/cultura/2008/05/18/allen-posa-catalunyapunt-mira/266407.html>
- Moragas i Spa, M. (2009). *Informe de la comunicació a Catalunya 2007-2008*. Barcelona: Institut de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona (InCom-UAB) / Generalitat de Catalunya.
- Négrier, E. (1997). French cultural decentralization and international expansion. Towards a geometrically variable interculturalism? *International Journal of Urban and Regional Research*, 21(1), 63-74. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00057>
- Opello, W. C. & Rosow, S. J. (1999). *The Nation-State and global order: A historical introduction to contemporary politics*. Boulder, CO: Linne Rienner.
- Palou Rubio, S. (2006). La ciudad fingida. Representaciones y memorias de la Barcelona turística. *Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 4(1), 13-28. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2006.04.002>
- Parlament de Catalunya (2008). Butlletí oficial, VIII legislatura, Número 270, Quart període, Dimarts, 27 de maig de 2008.
- Peck, J. (2005). Struggling with the Creative Class. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(4), 740-770. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2005.00620.x>
- Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública. De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, 4(2), 257-276. [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/?page\\_id=289](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/?page_id=289)
- Pingree, G. (2007, 27 de julio). Woody Allen's Barcelona Problem, *TIME*. <http://content.time.com/time/arts/article/0,8599,1648406,00.html>
- Ren, C. & Blichfeldt, B. S. (2011). One clear image? Challenging simplicity in place branding. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 11(4), 416-434. <https://doi.org/10.1080/15022250.2011.598753>
- Rius Ulldemolins, J. (2014). Culture and authenticity in urban regeneration processes: Place branding in central Barcelona. *Urban Studies*, 51(14), 3026-3045. <https://doi.org/10.1177%2F0042098013515762>
- Rius Ulldemolins, J. & Zamorano, M. M. (2015). Spain's nation branding project Marca España and its cultural policy: the economic and political instrumentalization of a homogeneous and simplified cultural image. *International Journal of Cultural Policies*, 21(1), 20-40. <https://doi.org/10.1080/10286632.2013.877456>
- Rodríguez Campo, L., Fraiz Brea, J. A., & Rodríguez-Toubes Muñoz, D. (2011). Tourist destination image formed by the cinema: Barcelona positioning through the feature film *Vicky Cristina Barcelona*. *European Journal of Tourism, Hospitality and Recreation*, 2(1), 137-154. <https://bit.ly/2IENPNM>
- Rodríguez Morató, A. (ed.). (2007). *La sociedad de la cultura*. Barcelona: Ariel.

- Savall, C. (2009, enero 26). La Generalitat activa un plan de choque para salvar al cine catalán. *El Periódico*. Reproducido en *Alternativa Ciudadana Progresista*. <http://www.alternativaciudadana.es/2009/01/26/el-perio-15/>
- Schneider, A. & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, ks: University of Kansas Press.
- Scott, A. (2010). Cultural economy and the creative field of the city. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 92(2), 115-130. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0467.2010.00337.x>
- Singh, J. P. (2010). *International cultural policies and power*. New York: Palgrave Macmillan.
- Stanishevski, K. (2007). La comunicación de los destinos turísticos. En A. del Rey-Reguillo (ed.), *Cine, imaginario y turismo. Estrategias de seducción* (pp. 245-265). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Turisme de Barcelona (2010). *Estadístiques de turisme a Barcelona*. Barcelona: Turisme de Barcelona.
- Urry, J. (2002). *The tourist gaze*. London: Sage.
- Vanolo, A. (2008). The image of the creative city: Some reflections on urban branding in Turin. *Cities*, 25(6), 370-382. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2008.08.001>
- Veblen, T. (1994). *The theory of the leisure class*. Harmondsworth: Penguin.
- Vicari Haddock, S. (2010). *Brand-building: The creative city: a critical look at current concepts and practices*. Firenze: Firenze University Press.
- Villanueva, C. (2007). *Representing cultural diplomacy: soft power, cosmopolitan constructivism and nation branding in Mexico and Sweden*. Sweden: Växjö University Press.
- Volkerling, M. (2001). From cool Britannia to hot nation: 'creative industries' policies in Europe, Canada and New Zealand. *International Journal of Cultural Policy*, 7(3), 437-455. <https://doi.org/10.1080/10286630109358155>
- Widler, J. (2007). Nation branding: with pride against prejudice. *Place Branding and Public Diplomacy*, 3(2), 144-150. <https://doi.org/10.1057/palgrave.pb.6000055>
- Zamorano, M. M. (2016). Reframing cultural diplomacy: the instrumentalization of culture under the soft power theory. *Culture Unbound*, 8, 166-186. <https://doi.org/10.3384/cu.2000.1525.1608165>
- Zamorano, M. M. & Rodríguez Morató, A. (2015). The cultural paradiplomacy of Barcelona since the 1980s: understanding transformations in local cultural paradiplomacy. *International Journal of Cultural Policy*, 21(5), 554-576. <https://doi.org/10.1080/10286632.2014.943752>
- Zimmer, A. & Toepfer, S. (1999). Cultural policies and the Welfare State: the cases of Sweden, Germany, and the United States. *The Journal of Arts Management, Law and Society*, 26, 167-193. <https://doi.org/10.1080/10632921.1996.9942961>
- Zukin, S. (1996). Space and symbols in an age of decline. En A. King (ed.), *Re-presenting the city* (pp. 43-59). London: Macmillan.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA	GOBIERNO CATALÁN	GOBIERNO CENTRAL	SECTOR PRIVADO	SECTOR ASOCIATIVO	EXPERTOS
Jordi Pascual (Director de Sección Internacional del ICUB)	Marisol López (Dirección del Área Internacional - ICEC)	Milagros Corral (Representante española en Unesco)	Jordi Baltà (Coordinador de Proyectos - Interarts)	Nuria Bayó (Directora IPECC)	Jordi Xifra académico especializado en diplomacia pública y <i>branding</i>
Esteve Caramés (Consultor de Política Cultural Internacional-ICUB)	Alex Navarro Garrich (Coordinación del Área de Mercados - ICEC).	Emilio Vilanova Martíñez (Subdirector General de Promoción Exterior de la Cultura - MECED)	Xavier Marcé Carol (Vice-presidente del Grupo Focus - Audiovisual)	Monica Sabata i Fernandez (Presidenta FOCIR)	Lorenzo Delgado Escaloni-lla (Madrid), especializado en diplomacia española
	Neus Melich (Técnica del Área de Desarrollo Empresarial-ICEC)	Jesús Santa Barbara (Departamento de Cooperación cultural con las CCAA-MECD)	Segimon Borràs (Secretario del Gremio de Editores de Cataluña)	Carmen Arenas (Presidenta PEN Català)	Montserrat Casanova (Cooperante cultural española)
	Mar Pérez (Directora de Sede - Londres-ICEC)	Carlos Alberdi (ex Director de Relaciones Culturales y Científicas - AECID)			
	Núria Bultà (Directora de Sede en Bruselas)	Elvira Marco (Directora General de Acción Cultural Española)			
	Jadranka Virsalovic (Directora de Sede-New York - IRL)	Jorge Sobredo (Director de Programación - Acción Cultural Española)			
	Vicenç Villatoro (Presidente - IRL)				
	Josep Marcé (Gerente - IRL)				
	Neus Formells (ex Directora Adjunta - IRL)				
	Ferran Mascarell (Consejero de Cultura - Departamento de Cultura)				
	Vicent Sallas (Director del Área de Relaciones Internacionales)				

(continúa)

(continuación)

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA	GOBIERNO CATALÁN	GOBIERNO CENTRAL	SECTOR PRIVADO	SECTOR ASOCIATIVO	EXPERTOS
	Vicenç Llorca Berrocal (Ex Director-Secretaría de Relaciones Culturales)				
	Jordi Pujol (Presidente)				
	Albert Royo I Marine (DIPLOCAT)				

NOTA AECID: AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO | CCAA-MECD: COMUNIDADES AUTÓNOMAS – MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | DIPLOCAT: CONSEJO DE DIPLOMACIA PÚBLICA DE CATALUÑA | FOCIR: FONDO DE CAPITALIZACIÓN E INVERSIÓN DEL SECTOR RURAL | ICEC: INSTITUTO CATALÁN DE EMPRESAS CULTURALES DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA | ICUB: INSTITUTO DE CULTURA DE BARCELONA | IPECC: INSTITUTO DE POSTGRADO DE ESTUDIOS CULTURALES Y DE COMUNICACIÓN | IRL: INSTITUTO RAMON LLULL | MECD: MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTE.

**TABLA I | Lista de entrevistados y organización (por sector)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

# Ciudades y conectividad aérea en el sistema mundo: nodos consolidados y centros emergentes

**Roberto Díez-Pisonero.** Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

**RESUMEN** | El trabajo presenta las relaciones actuales entre ciudades y movilidad en la escala mundo, utilizando el transporte aéreo como indicador relevante de la vertebración y la organización territorial. El estudio de los patrones generales de movilidad, el análisis diferencial entre jerarquías demográficas y aeroportuarias, y la elaboración de medidas de conectividad (coeficientes de conexión) desvelan las regiones y las ciudades que albergan los aeropuertos con mayor actividad. Su alta conectividad responde a distintas funcionalidades de orden global, que se identifican en el texto. En este sentido, el trabajo insiste en el papel fundamental que cumplen los aeropuertos a la hora de posicionar las ciudades en los procesos de globalización en contextos socioeconómicos altamente competitivos.

**PALABRAS CLAVE** | globalización, ciudad global, ciudades intermedias.

**ABSTRACT** | *The paper presents the current relationships between cities and mobility in the world scale, using air transport as a relevant indicator of the structure and territorial organization. The study of the general patterns of mobility, the differential analysis between demographic and airport hierarchies and the development of connectivity measures (connection coefficients) reveal the regions and cities that host the busiest airports. Their high connectivity responds to different functionalities of global order, which are identified in the text. In this sense, the work insists on the fundamental role played by airports when positioning cities in the processes of globalization in highly competitive socio-economic contexts.*

**KEYWORDS** | *globalization, global city, intermediate cities.*

## Introducción

Las relaciones entre red de transportes y comunicación, por un lado, y sistema de asentamientos, por otro, constituyen un tema clásico en los estudios geográficos, precisamente porque son la esencia de la organización del territorio, al tiempo que ambos aspectos se retroalimentan constantemente (Keeling, 1995, 2009; Taylor & Derudder, 2016). Un caso singular, por su trascendencia en la escala planetaria, es el transporte aéreo. Aunque esta primera afirmación pudiera resultar exagerada, hoy día resulta difícil imaginar un mundo sin aeropuertos y sin un sistema de transporte, como el aéreo, que ha revolucionado las formas de producción y de relación, y también la concepción del planeta (Córdoba, 1981; Graham, 1995).

El avión, elemento y vehículo de la actual civilización técnica y posindustrial, ha posibilitado la aprehensión y percepción de un espacio diferente al que los medios de transporte superficial, y también las telecomunicaciones, podían ofrecer (Córdoba, Gago, & Serrano, 2007). Aunque su función no deja de ser una faceta de la revolución contemporánea de los sistemas de movilidad y comunicación, ha fortalecido su especificidad en los últimos años, especialmente en el ámbito de las relaciones humanas, al permitir comparecer físicamente en un lugar en tiempos reducidos y a escalas muy diferentes, ampliando la esfera de acción humana y reduciendo la superficie del mundo en términos de frecuencias, tiempos de desplazamiento y cantidad de pasajeros y mercancías (Córdoba & Gago, 2010; Gámir & Ramos, 2002). Como consecuencia, los aeropuertos, especialmente aquellos con una variada e intensa conectividad aérea, se convierten en infraestructuras elementales para las ciudades que los albergan, al facilitar la integración de las mismas en los circuitos de orden global.

Así, el propósito de este trabajo es presentar las relaciones actuales entre ciudades y conectividad en la escala mundo, utilizando el transporte aéreo como indicador relevante de la vertebración y la organización territorial. El estudio de los patrones generales de conectividad, el análisis diferencial entre jerarquías demográficas y aeroportuarias, y la elaboración de coeficientes de conexión permitirán desvelar las regiones y las ciudades que albergan los aeropuertos con mayor actividad, cuya elevada conectividad responde a distintas funcionalidades de orden global. En este sentido, el trabajo insiste en el papel fundamental que cumplen los aeropuertos a la hora de posicionar a las ciudades en los procesos de globalización en contextos socioeconómicos altamente competitivos.

## Marco conceptual

El transporte aéreo ha provocado un profundo impacto en la organización del planeta en la escala mundo (Gago 2003), contribuyendo a la reformulación de conceptos espaciales como la movilidad, la accesibilidad y las distancias. Y aunque no ha abolido estas últimas, ha reducido drásticamente el tiempo para salvarlas permitiendo no solo la percepción, sino también la materialización de un mundo que se encoge (Córdoba, Gago, & Serrano, 2007), entendido en términos como “convergencia espacio-temporal” (Janelle, 1969), la “compresión espacio-temporal” (Harvey, 1983) o la plasticidad del espacio (Forer, 1978). Según estas acepciones,

las distancias se reducen y el espacio metafóricamente se contrae en los desplazamientos, modificando constantemente la localización relativa de los lugares. Si bien la centralidad euclidiana continúa siendo relevante incluso en el transporte aéreo, la centralidad operativa, y sobre todo la funcional, desempeñan ahora un rol primordial en la organización de las redes de transporte aéreo y, por tanto, en las condiciones de conectividad de las ciudades (Córdoba, 1981). En este sentido, las distancias euclidianas son sustituidas por otras de carácter *sensorial*, medidas en términos de frecuencias, tiempos de desplazamiento y cantidad de pasajeros y mercancías. Ello ha supuesto una pérdida de la relación natural de los territorios geográficos y sociales (García Canclini, 1989); y, en términos físicos, la multiplicación de trayectos (frecuencias), el acortamiento de distancias y la multiplicación de destinos (Gago, 2003). Por lo anterior, el rol del transporte aéreo como agente de la globalización es indiscutible por su capacidad de modificar el valor de la localización geográfica en el planeta. Se habla de nuevas dimensiones en la esfera humana al tratar con espacios que pueden ser abarcados en tiempos variables, pero relativamente breves. Las posibilidades de conexión se multiplican y, en consecuencia, es posible realizar un control más efectivo sobre el territorio; y, con una práctica adecuada, utilizar este medio de transporte como un instrumento clave para la organización y vertebración territorial (Gago, Díez-Pisonero, & Córdoba, 2019).

Estos efectos asociados al transporte aéreo se han intensificado como consecuencia de la popularización y masificación de este medio, restringido no hace mucho tiempo a las clases sociales más altas. El desarrollo de las compañías chárter, primero, y la generalización de las compañías de bajo coste, después, han permitido una democratización de esta modalidad de traslado gracias a un abaratamiento tarifario que ha favorecido el acceso de amplios sectores de la población a los niveles superiores de la jerarquía espacial que representa el transporte aéreo (Córdoba & Gago, 2010; Taylor & Derudder, 2016).

Debe hacerse constar, sin embargo, que el impacto real de las nociones de espacio, tiempo y velocidad, atribuibles al transporte aéreo, se aprehende de diferente manera según los territorios y estratos sociales en que se desarrolle la conectividad aérea (Bauman, 2001). Precisamente, el paradigma de la movilidad, desarrollado desde un enfoque pluridisciplinar de las Ciencias Sociales, enfatiza el carácter asimétrico y la espacialidad diferencial que genera la movilidad en general (Larsen, Urry, & Auxhausen, 2006; Urry, 2016), y el transporte aéreo en particular, entre aquellos espacios e individuos intensamente comunicados y los que no lo están.

El acceso desigual a este vector de la globalización enfatiza el carácter asimétrico de los patrones de movimiento. Esta asimetría es expresada por Bauman (2001) usando diferentes metáforas: “turistas” y “vagabundos”, “globales” y “locales”, los de “arriba” y los de “abajo”; mientras que los primeros se emancipan de las distancias y los territorios y tienen el poder para cambiar las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales a escala global, los segundos quedan enclavados en la localidad, la inmovilidad y el aislamiento, aspirando difícilmente a influir en el mundo.<sup>1</sup>

---

1 Posteriormente, Jeremy Rifkin, en su obra *La era del acceso* (2013), también evalúa la divergencia existente entre conectados vs. desconectados, en función del desigual acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Considera que, aunque el acceso a estas tecnologías es cada vez mayor y más rápido, también se caracteriza por ser más limitado y excluyente, generando una economía segmentada y asimétrica.

Los aeropuertos, por consiguiente, son un indicador sobresaliente de unas condiciones de accesibilidad diferencial que generan, inexcusablemente, formas de diferenciación espacial (Córdoba, 1981; Córdoba, Gago, & Serrano, 2007). En este sentido, se puede afirmar que la proximidad o lejanía a un aeropuerto-hub, especialmente de grandes dimensiones, en gran parte localizados en regiones de alto desarrollo, determina la correcta inserción de los territorios en el contexto global (Derudder & Witlox, 2016; Díez-Pisonero, 2019).

A pesar de la falta de consenso sobre lo que constituye un “aeropuerto-hub” (Button, 2002), estos lugares tienden a ser centro de continua investigación (Conventz & Thierstein, 2016; Derudder, Devriendt, & Witlox, 2007; Lipovich, 2012). Un “aeropuerto-hub” es un intercambiador integrado de transporte aéreo que concentra y centraliza gran parte del tráfico, para realizar una función emisora y/o receptora de diferentes orígenes/destinos (*spokes*) a fin de redistribuirlos, canalizarlos y redireccionarlos desde y hacia otros centros de aporte y dispersión (Antón Burgos, 1992), con el objetivo de optimizar recursos, tiempo y dinero.

En esta investigación, el interés geográfico de estas infraestructuras radica en que el concepto *hub* es indisociable actualmente del sistema mundial de ciudades y, más específicamente, del concepto de ciudad global sostenido por Sassen (1991). Según esta autora, el hecho de que una ciudad desarrolle vínculos (conexiones) más allá de sus *hinterlands* inmediatos se convierte en requisito para que pueda calificarse de “global”. Por ello, el papel del transporte aéreo en estas ciudades consiste, precisamente, en otorgarles ese calificativo, considerando que las hace accesibles desde casi cualquier punto del planeta y que desde ellas mismas también se puede acceder a cualquier otro punto: una accesibilidad física que incentiva su centralidad funcional, respondiendo a demandas de muy diversa naturaleza y que, en cualquier caso, dependen de ella para su correcto desarrollo (Córdoba & Gago, 2010; Derudder & Witlox, 2016). En este sentido, un aeropuerto de altas prestaciones es un factor esencial que permite dotar a las regiones donde se asientan no solo de prestigio, reputación, centralidad, funcionalidad e internacionalización (Díez-Pisonero, 2019), sino también de competitividad para escalar posiciones en la jerarquía urbana global (Córdoba & Gago, 2012; Smith & Timberlake, 2001).

Sin embargo, como señalan Marcuse y Kempen (2000), la globalización no es un estado, sino un proceso que está afectando a todas las ciudades del mundo, si bien de diferente forma e intensidad, y no solo a algunas ciudades en la cumbre de la jerarquía (id., p. xvii). Ello conduce a señalar que en los estudios sobre la vertebración del espacio en la escala planetaria es necesario considerar no solo las ciudades globales, sino también aquellas de menor proyección internacional, pero de gran interés en la organización y estructura territorial (Smith, 2003). Así, en un contexto socioeconómico de alcance global, los aeropuertos de menor tamaño y carácter regional, aunque tienen menor radio de influencia que los anteriores, favorecen también la generación de nuevos espacios de relación. Más aún, impulsan la rearticulación de muchos otros que se encuentran sometidos a las limitaciones de los transportes superficiales, y lo hacen en función de especializaciones urbanas muy marcadas: ocio-consumo, turismo, industriales, financieras, políticas, entre otras. Cabe destacar el turismo, al tratarse de una de las actividades más importantes del

mundo tanto por la movilidad de personas como por el volumen de negocio que genera (Córdoba et al., 2011). Esta actividad se ha constituido en un recurso básico para implementar el desarrollo de localidades, e incluso de regiones y estados, por los países del sur. Además, su carácter transversal implica que en su desarrollo se encuentran involucrados otros muchos servicios de índole cultural y creativa. Tales servicios constituyen un grupo de actividades muy industrializadas y mercantilizadas que generan una alta movilidad tanto de los profesionales del sector como de turistas o visitantes, los cuales acuden para consumir el “estilo” de ciudad generada por estas actividades, como parte de su demanda de ocio-consumo (Florida, 2005; Landry, 2012).

Estos aeropuertos secundarios de carácter regional a los que hacemos mención, localizados generalmente en núcleos de menor entidad que los anteriores, se caracterizan por su mayor especialización en términos de conectividad y, en cualquier caso, la accesibilidad que proporcionan les permite, a ellos y a los territorios en los que se localizan, insertarse en los circuitos de movilidad. Ello conduce a señalar que en los estudios sobre la vertebración del espacio en la escala planetaria es necesario considerar no solo las ciudades globales, sino también aquellas de menor proyección internacional, pero de gran interés en la organización y estructura territorial (Marcuse & Kempen, 2000; Smith, 2003).

Considerando todo lo dicho anteriormente, el presente trabajo pretende analizar, en la escala mundo, las relaciones existentes entre la accesibilidad y conectividad que proporciona el sistema de transporte aéreo, y la magnitud y la tipología de funciones de las ciudades, valorando así el rol de los aeropuertos para su integración en el sistema urbano mundial. Para ello, metodológicamente, se identificarán comportamientos diferenciales en relación con la conectividad aérea internacional, entendida como un indicador de la integración y de las distintas especializaciones funcionales de las regiones y nodos en los circuitos globales (Córdoba & Gago, 2010, 2012; Taylor, 2011). Tal aproximación permitirá valorar qué tipo de ciudades han irrumpido en el sistema urbano mundial y si están cumpliendo funciones globales o, por el contrario, desempeñan otros roles de menor entidad. Desde el punto de vista geográfico, será interesante evaluar cómo el transporte aéreo no solo fortalece la accesibilidad de las ciudades de los países desarrollados, sino que también puede contribuir al acercamiento de muchos centros periféricos y semiperiféricos a las regiones generadoras de riqueza, gracias a la multiplicación de los flujos en el contexto de la globalización. Algunos de tales centros son de índole productiva, pero a ello cabe sumar intereses turísticos, educativos, culturales, económicos y flujos migratorios (Córdoba & Gago, 2012; Taylor & Derudder, 2016). Tal condición ha supuesto, para algunos autores, la eliminación de las diferencias económicas entre el Norte y algunas localizaciones del Sur (Sassen, 2003).

Los contenidos de este artículo relacionan, por lo tanto, los conceptos de conectividad, transporte aéreo, ciudad global o en proceso de globalización, e inserción de las ciudades en el orden global.

## Revisión de la bibliografía: el transporte aéreo como indicador para la evaluación del sistema urbano mundial

Desde un punto de vista meramente economicista, y en consonancia con parte de los planteamientos del urbanismo neoliberal, puede afirmarse que las ciudades están en férrea competencia por atraer y concentrar la actividad económica, política, social y cultural (Allen, 1999; Turok, 2004). En este sentido, la atracción de flujos de todo tipo hacia las ciudades se ha convertido en un objetivo prioritario en las estrategias de planificación y gestión urbanas. Se genera, de este modo, una narrativa de rivalidad entre espacios urbanos cuyo éxito requiere ser medido o cuantificado, favoreciéndose también la proliferación de ejercicios empíricos para definir el posicionamiento competitivo de las ciudades (elaboración de *rankings* o listados de ciudades) en función de los bienes y servicios disponibles, así como la interacción entre las mismas (Díez-Pisonero, 2016).

Sin entrar en detalle sobre los pros y contras de estos ejercicios empíricos (para un mayor conocimiento al respecto, véase Gago, Córdoba, & Díez-Pisonero, 2017), existen diferentes aproximaciones metodológicas orientadas a definir y estudiar ambos conceptos (sistema urbano mundial y ciudad global). Una de ellas, siguiendo la clasificación de Derudder (2006), se basa en la observación de infraestructuras de transporte y comunicación, al considerar que estos elementos “son determinantes en el potencial económico de las aglomeraciones urbanas” (Bruinsma & Rietveld, 1993, p. 919).

La ligazón entre redes de transportes y sistemas urbanos de orden mundial reside, precisamente, en la definición de estos últimos como espacios de flujos. Algunos teóricos sostienen que las ciudades son producidas más por las interrelaciones de todo tipo que se establecen entre ellas, que por lo fijado en su interior (Allen, 1999; Castells, 1989). En este sentido, la idea de jerarquía urbana de orden mundial adquiere una mayor definición conceptual si va unida a la formulación de mallas o sistemas que permitan apreciar el papel que pueden desempeñar distintos núcleos en el concierto mundial o dentro de los grupos o rangos en que se integran según su importancia, y ello en el marco de una división internacional del trabajo (Friedmann, 1986).

Basados en esta lógica, incluso mucho antes de la aparición del paradigma de la movilidad, surgen diferentes estudios que se detienen en el análisis de flujos, con diferentes perspectivas y con diferentes indicadores (Derudder, 2008). A nuestro juicio, destacan, tanto por el volumen de su producción como por la trascendencia de sus resultados, el análisis de las redes de transporte aéreo.<sup>2</sup> Como señalan Córdoba y Gago (2012), “el transporte aéreo ha resultado ser un indicador valioso, aunque no del todo determinante, para evaluar la centralidad y la organización de los sistemas urbanos, al permitir determinar intensidades de relación entre pares de ciudades y, por ende, establecer jerarquías” (p. 120).

---

2 Dai, Derudder, & Liu, 2018; Derudder & Witlox, 2005ab; Derudder, Van de Vijver, & Witlox, 2016; Keeling, 1995; Smith & Timberlake, 2001; Taylor, Derudder, & Witlox, 2007; Zhang, Derudder, & Witlox, 2016; entre otros.

En este sentido, la utilización de indicadores de transporte aéreo para la determinación de la estructura territorial es amplia, aunque solo unos pocos estudios proporcionan una justificación detallada de por qué son un buen indicador para analizar la red mundial de ciudades. A este respecto, Matsumoto (2004) señala que un gran aeropuerto que sirve a más destinos con frecuencias más altas tiene el potencial de ejercer un impacto mayor en las áreas urbanas adyacentes. Por su parte, Cattán (1995) explica que por su capacidad de responder en términos de oferta y demanda, el transporte aéreo proporciona un indicador pertinente para evaluar el carácter internacional de las ciudades.

Ambas justificaciones resultan ser muy insuficientes. En relación con este hecho, Keeling (1995) argumenta de una manera más minuciosa la utilización del transporte aéreo como fuente de datos:

- Constituye uno de los pocos indicadores disponibles de flujos transnacionales de conectividad interurbana.
- Las redes aéreas y su infraestructura asociada son una de las manifestaciones más visibles de la interacción entre ciudades mundiales.
- Todavía existe una gran demanda de relaciones cara a cara, a pesar de la revolución de las telecomunicaciones globales.
- El avión es el modo preferido para el transporte de la clase capitalista transnacional, los migrantes, los turistas y los bienes de alto valor.
- Una gran conectividad aérea constituye una importante ventaja para una ciudad que aspire al estatus de ciudad mundial.

Sin embargo, a pesar de estas ventajas, otros autores señalan algunos inconvenientes metodológicos a la hora de utilizar este indicador (Derudder & Witlox, 2005ab, 2008; Zook & Brunn, 2006). Asimismo, Taylor (2011) considera que las redes de infraestructuras son importantes y necesarias para apoyar la red de ciudades mundiales, pero no la definen por sí solas. En este sentido, en nuestro trabajo se valora el transporte aéreo en relación con la demanda generada por otro tipo de actividades a las que responde y que garantizan su viabilidad y desarrollo; en ningún sentido una investigación de este tipo puede ser absolutista, afirmando que el transporte aéreo por sí solo, y mucho menos el simple tráfico de pasajeros (o mercancías), sean indicadores determinantes para jerarquizar centros o sus relaciones.

Aun así, siguiendo las ideas de Keeling (1995), en esta investigación el indicador del transporte aéreo es considerado de gran valor, pues nos permitirá: i) analizar las relaciones existentes entre los aeropuertos y los sistemas urbanos a los que abastecen, para identificar el comportamiento diferencial de algunos núcleos; y ii) valorar la magnitud de la integración de estos últimos en el archipiélago mundial de ciudades y su grado de proyección internacional, a través de indicadores de conectividad.

## **Metodología**

Para el primero de los objetivos, aparte del análisis de las estadísticas del tráfico aéreo internacional, proporcionados por los organismos especializados (Organización de

Aviación Civil Internacional, OACI; e International Air Transport Association, IATA), se ha elaborado una base de datos que registra las cien primeras aglomeraciones urbanas del mundo según número de habitantes en 2015, y los cien primeros sistemas aeroportuarios por tráfico de pasajeros totales en el mismo año. Los datos de pasajeros proceden del Airports Council International (ACI, 2016) (aunque en ocasiones se han tenido que completar mediante la consulta a diferentes organismos oficiales de cada país) y se han agrupado por sistemas aeroportuarios. Los datos demográficos se obtienen de *Demographia* (2016), una publicación estadounidense, de adquisición gratuita, que ofrece un listado de las áreas urbanas del mundo con más de 500 mil habitantes. Al confeccionar la base de datos, se observa que hay ciudades que aparecen en ambos listados, mientras otras tantas solo figuran en el *top 100* de uno de los criterios; en ambos casos, las ciudades se ordenan jerárquicamente desde la posición #1 a la #146, pues es este el número de ciudades que integran la matriz final. Existen trabajos que analizan la relación que se da entre la población de una determinada ciudad y el volumen de pasajeros que utilizan las infraestructuras aeroportuarias para satisfacer las demandas de conectividad (Córdoba & Gago, 2010, 2012). La lógica que subyace en todos ellos se sustenta en teorías clásicas de carácter gravitacional, que ponen en relación el peso, volumen o cantidad de un determinado hecho, en este caso, la población de una ciudad, y la atracción que esta ejerce sobre el resto de las ciudades, lo que genera movilidad (viajeros aéreos, por ejemplo). Posteriormente, el tratamiento de la información se realiza mediante técnicas estadísticas, como análisis de correlación y elaboración de gráficos de dispersión.

Para valorar el nivel de integración de los nodos en el sistema de conectividad aéreo, se confecciona un índice de conectividad siguiendo una metodología ya desarrollada en trabajos anteriores (Córdoba & Gago, 2010, 2012). La secuencia metodológica se resume en:

- *Selección de ciudades.* En primer lugar, se han seleccionado aquellas ciudades cuyos aeropuertos registraron un tráfico aéreo superior a un millón de pasajeros internacionales en 2015 (ACI, 2016).
- *Selección de parámetros estadísticos.* Posteriormente, se ha dotado a las ciudades de la información requerida (frecuencias y conexiones aéreas internacionales). La fuente utilizada es la guía ABC en formato digital “Base de datos de Comber International Guides – Official Airline Guide (OAG), para noviembre de 2015”, cuyos datos se refieren a los vuelos regulares, incluida la totalidad de las relaciones en el ámbito internacional. Estos datos se procesaron en matrices origen/destino según la dirección de los vuelos, clasificados estos por grandes regiones mundiales.<sup>3</sup>

3 Estas regiones mundiales, tomadas del Anuario Demográfico de las Naciones Unidas (United Nations, 2006) y Banco Mundial (2012), son: Europa (EU), América del Norte (AMN), América del Sur (AMS), Asia (AS), Oceanía (OC), Norte de África y Oriente Próximo (NAFYOP) y África Subsahariana (AFS).

- *Ponderaciones discriminantes.* Los primeros resultados subrayan la importancia que la proximidad ejerce sobre las frecuencias<sup>4</sup> y la numerosa presencia en la matriz de ciudades europeas y norteamericanas. Este hecho, sin duda, distorsiona la finalidad del análisis, ya que no interesa describir la organización del sistema aéreo interno de estos dos continentes, cuyo desarrollo está en alta relación tanto con el nivel socioeconómico como con la centralidad nodal, sino aquellos flujos que “saltan” las regiones naturales para conformar sistemas globales de interconectividad.<sup>5</sup> Por esta razón se procede a ponderar las conexiones y las frecuencias en función de la distancia existente entre la región emisora a la que pertenece la ciudad y la región receptora de la ciudad de destino.
- *Obtención del Coeficiente de Conexiones Ponderado (CCP) y del Coeficiente de Frecuencias Ponderado (CFP).* Ambos coeficientes se obtienen al convertir los valores ponderados de la fase anterior, en expresiones en tantos por cien de las frecuencias y conexiones totales. Es decir, la suma de los coeficientes de todas las ciudades es 100%, facilitándose así la comparación de los valores y, por consiguiente, la interpretación de los resultados.

### Patrones de desplazamiento aéreo en el contexto global

Una primera aproximación al tráfico aéreo mundial de pasajeros habla del gran volumen de personas movilizadas a través de este medio de transporte. En 2018, la cifra alcanzó los 4,3 millones de pasajeros (IATA, 2019), el equivalente al 45,6% del volumen demográfico mundial. La gran mayoría del tráfico aéreo global (83,6%) se produce en tres regiones: Asia (34,5%), Europa (26,7%) y América del Norte (22,4%), que coinciden con el eje oeste-este del hemisferio norte. Además, las rutas intercontinentales más importantes unen algunas de las regiones económicas más activas del mundo, incluyendo Europa-Norteamérica (3%) y Europa-Asia (2%). Precisamente, es en estas regiones donde sitúan los aeropuertos más transitados del mundo (tabla 1) y donde aparecen la “mayoría de las 300 ‘super-rutas’ con más de un millón de pasajeros anuales, que concentran más del 20% del tráfico aéreo mundial” (Amadeus, 2013).

Respecto a Europa, diferentes motivos justifican esta situación: de carácter geográfico, se pueden mencionar la insularidad de varios de sus países, que los obliga a depender en gran medida de las rutas aéreas, y el reducido tamaño de alguno de ellos, en comparación con otras grandes regiones mundiales, lo que facilita el desarrollo del tráfico aéreo internacional, aunque casi siempre de carácter intrarregional. Asimismo, su dinamismo económico y centralidad geográfica son aspectos de primera magnitud que explican la centralidad nodal que adquiere esta región (Burghouwt, Hakfoort, & van Eck, 2003; Zhang, Derudder, & Witlox,

4 Tal como señalan modelos gravitacionales clásicos. Véase, por ejemplo Haggett (1975).

5 En este trabajo no se entra a valorar las redes aéreas de carácter doméstico de los diferentes países. Aunque estas pueden ser una evidencia de cómo se desarrolla la organización territorial de cada Estado, el análisis se detiene en la red internacional, como forma de cuantificar la proyección y alcance de las ciudades en el contexto global.

2016); todo ello, sin duda, ha sido favorecido por el proceso de liberalización del transporte aéreo a finales del siglo pasado, que ha iniciado una nueva etapa en la historia aeronáutica.<sup>6</sup>

RANGO	PAÍS	CÓDIGO IATA	CIUDAD/AEROPUERTO	PASAJEROS
1	Estados Unidos	ATL	Atlanta-Harstfield	107.394
2	China	PEK	Beijing Capital	100.983
3	Emiratos Árabes Unidos (EAU)	DXB	Dubái Int.	89.149
4	Estados Unidos	LAX	Los Ángeles Int.	87.534
5	Japón	HND	Tokio-Haneda	87.131
6	Estados Unidos	ORD	Chicago-O'Hare	83.339
7	Reino Unido	LHR	Londres-Heathrow	80.126
8	Hong Kong	HKG	Hong Kong-Int.	74.517
9	China	PVG	Shanghái-Pudong	74.006
10	Francia	CDG	París-CDG	72.229
11	Países Bajos	AMS	Ámsterdam-Schiphol	71.053
12	India	DEL	Delhi-Indira Gandhi	69.900
13	China	CAN	Guangzhou Baiyun Int.	69.769
14	Alemania	FRA	Fráncfort	69.510
15	Estados Unidos	DFW	Dallas-Forth Worth	69.112
16	Corea del Sur	ICN	Seúl-Incheon	68.350
17	Turquía	ISL	Estambul-Ataturk	68.192
18	Indonesia	CGK	Java-Soekarno Hatta	66.908
19	Singapur	SIN	Singapur-Changi	65.628
20	Estados Unidos	DEN	Denver-Int.	64.494

**TABLA I | Veinte aeropuertos con mayor tráfico de pasajeros del mundo**  
(en miles; 2018)

FUENTE: ACI (2019)

En cuanto a la región de América del Norte, es muy extensa geográficamente pero, a diferencia de otras grandes regiones mundiales, abarca tan solo dos países: Estados Unidos y Canadá.<sup>7</sup> Esto justifica que, a pesar del gran número de pasajeros que movilizan sus aeropuertos, la mayor parte de la red aérea de la región sea de carácter doméstico. Si la atención se centra exclusivamente en Estados Unidos, su grado de internacionalización aérea es, como cabe esperar, restringida; se trata del principal país del mundo en cuanto a volumen de vuelos, frecuencias y pasajeros aéreos nacionales (Derudder, Witlox, & Taylor, 2007; Taylor & Derudder, 2016); pero si

6 En este sentido la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de abril de 1986, conocida como Sentencia Nouvelles Frontières, marca un hito en el proceso de liberalización del sector en Europa.

7 Aunque México forma parte de América del Norte desde un punto de vista geográfico, las estadísticas de transporte aéreo y otras contenidas en bases de datos internacionales (United Nations Statistics Division, UNSD; Unesco, Banco Mundial, entre otras) lo incluyen en la región de América Latina y el Caribe.

se considera solo el contexto internacional, su relevancia queda, en cierta medida, disminuida. El aeropuerto de Atlanta, a pesar de constituirse como el de mayor tráfico aéreo del mundo, *hub* de Delta Airlines, tiene escasa relevancia internacional, y se encuentra eclipsado por otros nodos aéreos que son puertas de entrada y salida en las rutas entre Estados Unidos y Europa (Nueva York, Chicago), entre Estados Unidos y Asia/Oceanía (Los Ángeles, CA) y desde Canadá con resto del mundo (Toronto y Vancouver).

El resto de continentes tiene una presencia más modesta, actuando en gran medida de alimentadores (*feeders*), como América Latina, Oriente Medio, África y Oceanía. En estas regiones se encuentran pocos aeropuertos entre los cincuenta más transitados del planeta, a pesar de que en ellas se localizan algunas de las principales megalópolis (tabla 2-ABCD). Sin embargo, han protagonizado el incremento del tráfico de pasajeros más acusado durante los últimos años, contribuyendo al crecimiento positivo global en un 207,14% entre 2000 y 2018, a pesar de acontecimientos que hayan podido mermar, de manera puntual, la evolución de los últimos años (tabla 3). Los mercados emergentes fueron los principales impulsores de este crecimiento; regiones como Oriente Medio (+1174,1%), Asia (+466,1%), Latinoamérica (+100,9) y África (+291,3%) han experimentado tasas de crecimiento muy significativas, poniendo de relieve cómo las rutas Sur-Norte/Sur-Sur tienen una creciente notoriedad en el sistema aéreo global.

PAÍS	CÓDIGO IATA	CIUDAD/AEROPUERTO	PASAJEROS
3 principales aeropuertos con más tráfico de pasajeros en América Latina			
México	MEX	Cdad. México Int.	47.700
Brasil	GRU	São Paulo-Guarulhos	42.831
Colombia	BOG	Bogotá-El Dorado	32.716
3 principales aeropuertos con más tráfico de pasajeros en Norte de África y Oriente Próximo			
Emiratos Árabes Unidos (EAU)	DXB	Dubái Int.	89.149
Arabia Saudí	JED	Jeddah-Rey Abdulaziz	41.200
Qatar	DOH	Doha-Hamad	35.400
3 principales aeropuertos con más tráfico de pasajeros en Oceanía			
Australia	SYD	Sidney-Kinsford Smith	44.035
Australia	MEL	Melbourne-Tullamarine	36.319
Australia	BNE	Brisbane Airport	23.238
3 principales aeropuertos con más tráfico de pasajeros en África Subsahariana			
Sudáfrica	JNB	Johannesburgo-OR	21.200
Sudáfrica	CPT	Ciudad del Cabo Int.	10.700
Kenia	NBO	Nairobi-JomoKenyatta Int.	7.100

**TABLA 2 | Datos comparativos. Pasajeros totales de diferentes aeropuertos del mundo (en miles; 2018)**

FUENTE: ACI (2019). SE HA ACTUALIZADO ESTE CUADRO ESTADÍSTICO CON DATOS DE LA ACI (2019)

De las cuatro regiones anteriormente mencionadas, destacan fundamentalmente dos por las tasas de crecimiento que experimentan: Oriente Medio y Asia; la emergencia de un centro de gravedad productivo en Asia-Pacífico muestra un escenario donde Oriente Medio (aprovechando, precisamente su centralidad geográfica entre Europa, África y Asia-Pacífico) ha tomado un mayor protagonismo en el mundo aerocomercial (Hooper, Walker, Moore, & Al Zubaidi, 2011; O’Connell, 2011).

También merece mención especial Asia, que se está beneficiando del citado desplazamiento económico hacia el Este, lo que justifica, en gran medida, el crecimiento del sector del transporte aéreo. Además de nodos con un significado económico-productivo, se localizan actualmente en ella algunos de los destinos turísticos y *hubs* aeroportuarios más importantes del mundo. Debe destacarse Asia Oriental, que constituye la subregión que más y con mayor rapidez ha crecido, en relación no solo con la emergencia económica de algunos de sus países, sino también con el reajuste de las políticas gubernamentales, que han permitido un “cielo más abierto” para la aviación (Dai, Derudder, & Liu, 2018; Taylor & Derudder, 2016). Además, es en la región asiática donde aparecen ocho de las diez rutas más transitadas del mundo (Forbes, 2019).

RUTAS		VOL. DE PASAJEROS (2000; EN MILLONES)	VOL. DE PASAJEROS (2018; EN MILLONES)	VARIACIÓN 2000-2018 (%)
Intrarregional	Asia-Pacífico	262	1.483	+466,1
	Europa	374	1.148	+206,9
	América del Norte	547	963	+76,1
	América Latina	109	219	+100,9
	Oriente Medio	31	395	+1174,1
	África	23	90	+291,30
Global		1.400	4.300	+207,14

**TABLA 3 | Principales conexiones intra e interregionales por volumen de pasajeros (2000 y 2018)**

FUENTE: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN; A PARTIR DATOS IATA (2001 Y 2019). SE HA ACTUALIZADO ESTE CUADRO ESTADÍSTICO CON DATOS DE LA ACI (2019)

Por lo que respecta a América Latina, el transporte aéreo desempeña un rol secundario tanto por su menor desarrollo, como por las dimensiones y configuraciones geográficas de algunos de sus países. Estos motivos contribuyen a que pocas ciudades de esta gran región mundial superen sus *hinterlands* regionales o nacionales para insertarse en los circuitos globales (Córdoba & Gago, 2010, 2012). Destacan entre ellas las ciudades principales de países emergentes, como São Paulo en Brasil, la Ciudad de México en México, otras de peso demográfico y económico en el contexto nacional, como Buenos Aires en Argentina o Santiago en Chile; y nodos estratégicos en el Caribe, segunda gran región turística del mundo, con importantes enclaves internacionales que se están convirtiendo en exponentes fundamentales de las transformaciones del sistema urbano latinoamericano.

El carácter periférico que adquiere el transporte aéreo en Oceanía repercute en ciudades como Sídney y Melbourne que, a pesar de su competitividad a nivel planetario, se encuentran atrasadas en los indicadores de conectividad. Asimismo, el escaso desarrollo social y económico de África (salvo el Norte por la actividad turística y el Sur por su relativo dinamismo económico) repercute negativamente en la apertura aérea internacional de esta gran región mundial.

### **Ciudades y conectividad aérea en el sistema mundo**

Una vez presentados los patrones de conectividad, desvelándose aquellas regiones más activas y que localizan, consecuentemente, los núcleos más importantes, a continuación se valora la relevancia que adquiere el transporte aéreo en las diferentes ciudades del mundo. Para ello, se comparan las jerarquías demográficas y aeroportuarias y se analiza la conectividad, en tanto indicadores de la cohesión, proyección y organización del sistema urbano mundial.

En primer lugar, cabe anotar cómo la correlación entre los indicadores de transporte aéreo (pasajeros totales) y de carácter demográfico (número de habitantes) es bastante baja (0,47), lo cual apunta a que el tráfico de un aeropuerto responde a menudo a factores más complejos que el simple volumen de población de la ciudad o región a la que sirve o la atracción que ellas puedan ejercer entre sí. En este sentido, el análisis de las diferencias de rango (tabla 4) y el gráfico de dispersión (figura 1), muestran algunos hechos significativos:

Las diferencias en el puesto ocupado por las ciudades en cada caso pueden llegar a ser superiores a 100 posiciones, bien negativas como en Kinshasa (-113), Dhaka (-109), Teherán (-108) y Bangalore (-107); o bien positivas, como Charlotte (+101) o Fráncfort (+100), donde se acentúa la falta de correlación población-pasajeros. Por norma general, las diferencias negativas predominan en los países en vías de desarrollo, pues en ellos se registran las mayores tasas de crecimiento urbano, mientras que se trata de ciudades con escasa entidad económica y con un débil sector servicios. Consecuentemente, la mayor parte de estas ciudades no genera una demanda que impulse el desarrollo del tráfico aéreo y el consiguiente crecimiento de la actividad aeroportuaria.

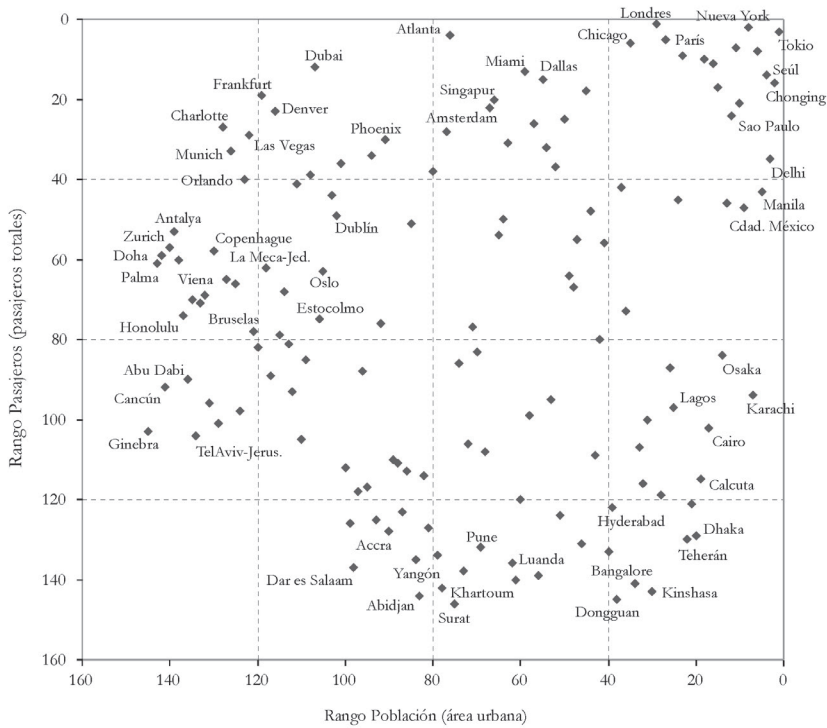
Para explicar las disimetrías observadas entre el rango demográfico y el aeroportuario, fundamentalmente con respecto a las diferencias positivas entre ambos grupos de valores, los estudios del transporte aéreo sugieren diferentes explicaciones en relación, fundamentalmente, con la especialización funcional de los núcleos urbanos.<sup>8</sup>

8 El análisis evalúa exclusivamente la red de flujos internacionales; sin embargo, si se tuvieran en cuenta las redes estatales, se pondría de manifiesto cómo la deficiencia en la correspondencia jerárquica población-pasajeros de algunas ciudades vendría justificada por la polarización y excesiva centralidad en la que se organizan muchas de estas redes.

DIFERENCIAS EXTREMAS (D)				OTRAS DIFERENCIAS (D)					
POSITIVAS		NEGATIVAS		POSITIVAS		NEGATIVAS			
CLT	+101	FIH	Kinshasa	-113	FCO	Roma	MAA	Chennai	-74
FRA	+100	DAC	Dhaka	-109	VIE	Viena	LOS	Lagos	-72
DXB	+95	IKA	Teherán	-108	DTW	Derroit	KRT	Jartúm	-65
DEN	+93	BLR	Bangalore	-107	IAD	Washington	ABJ	Abiyán	-64
LAS	+93	DGM	Dongguan	-107	CUN	Cancún	GIG	R. Janeiro	-61
MUC	+93	EZE	Buenos Aires	-100	MIA	Miami	NBO	Nairobi	-46
AYT	+86	CCU	Calcuta	-96	JED	Meca-Jeddah	SCL	Santiago	-42
ZRH	+83	LHE	Lahore	-93	DFW	Dallas/F. Worth	NKG	Nanjing	-41
DOH	+83	NGO	Nagoya	-91	ORD	Chicago	TAO	Qingdao	-40
MCO	+83	KHI	Karachi	-87	LHR	Londres	MEX	México DF	-38
PMI	+82	CAI	Cairo	-85	HKG	Hong Kong	ACC	Accra	-38
OSL	+78	AMD	Ahmedabad	-85	MAD	Madrid	DEL	Delhi	-32
ATL	+72	TSN	Tianjin	-84	CDG	París	SZX	Shenzhen	-21
CPH	+72	HYD	Hyderabad	-83	JFK	Nueva York	HND	Tokio	-2

**TABLA 4 | Diferencias seleccionadas entre el rango del tráfico aéreo (y) y rango demográfico del área metropolitana (x)**  
Año 2015

FUENTE: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN



**FIGURA I | Gráfico de dispersión. Relación entre el rango del tráfico aéreo (y) y rango demográfico del área metropolitana (x). Año 2015**

NOTA: RANGO = LUGAR QUE OCUPA EN UNA CLASIFICACIÓN ORDINAL DE DATOS

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

### Centros de concentración/dispersión de tráfico aéreo

En primer lugar, los aeropuertos son centros de concentración/dispersión de tráfico aéreo que obedecen, ante todo, a la rentabilidad de la explotación comercial. Constituyen, además, *hubs* aéreos que imprimen centralidad nodal (tabla 5). En los ejemplos seleccionados, la principal aerolínea regular (antigua compañía de bandera) adquiere una gran notoriedad en el funcionamiento del aeropuerto. Se trata de las ciudades con mayor nivel de coeficiente de conexión ponderado (CCP). Algunas de estas ciudades constituyen grandes *hubs* aéreos de carácter intercontinental. Presentan un alto número de conexiones y frecuencias, y una importante diversidad en cuanto a la direccionalidad de la conexión, con numerosos lazos ya no solo con los contextos cercanos, sino con un significativo número de ciudades del resto del mundo. Debe insistirse, tal como se señaló en el apartado teórico, que el concepto de ‘ciudad global’ se asocia con la apertura internacional; en este sentido, como afirma Sassen (1991), el hecho de que una ciudad desarrolle vínculos (conexiones) más allá de sus *hinterlands* inmediatos se convierte en requisito para toda ciudad que quiera calificarse de “global”.

El CCP señala a Londres, París, Ámsterdam, Fráncfort y Múnich como los cinco grandes *hubs* intercontinentales de Europa, aunque también destacan otras, como Roma y Madrid, esta última especialmente por la intensidad de sus conexiones con Latinoamérica. Solo figuran dos ciudades con un elevado CCP fuera de Europa: i) Nueva York, que se consolida como el *hub* más sobresaliente en la conexión entre América del Norte y Europa, y en segundo lugar con América Latina (CCP=1,38); y ii) Dubái, el principal centro aéreo de la región Norte de África y Oriente Próximo y, además, bisagra entre Europa y Asia (CCP=1,14).

	CCP		AFS	AML	AMN	AS	EU	NAF Y OP	OC	TOTAL
Londres	2,13	C	9	11	25	14	102	21	0	182
		F	527	431	3579	1518	25977	1904	0	33936
París	1,82	C	6	11	19	15	87	18	0	156
		F	182	530	1516	906	16208	2085	0	21427
Ámsterdam	1,81	C	5	8	18	14	98	16	0	159
		F	177	200	1049	613	13736	504	0	16279
Fráncfort	1,56	C	5	10	5	19	78	20	0	137
		F	168	318	267	1000	10090	820	0	12663
Nueva York	1,38	C	4	24	5	9	41	10	0	93
		F	74	2207	2624	687	4204	419	0	10215
Múnich	1,29	C	1	3	12	9	80	13	0	118
		F	31	148	470	354	9477	390	0	10870
Roma	1,28	C	4	4	11	10	70	15	0	114
		F	61	137	546	200	7331	771	0	9046
Madrid	1,17	C	3	18	11	2	54	9	0	97
		F	57	928	491	35	8301	531	0	10343
Dubái	1,14	C	9	1	7	23	30	16	4	90
		F	541	31	292	2338	1965	3270	155	8592

**TABLA 5 | Direccionalidad de la conectividad internacional de los grandes *hubs* intercontinentales en 2015. Selección de casos**

FUENTE: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. OAG INTERNATIONAL (2015)

Respecto al resto de regiones (tabla 6), se observa que las ciudades de Asia, Oriente Próximo y América del Norte, aunque no llegan a los CCP europeos, también polarizan flujos significativos provenientes de áreas de influencia amplias, especialmente Bangkok (*hub* de Asia; CPP=0,87), Doha (segundo *hub* de Oriente Próximo, después de Dubái; CPP=0,82) y Toronto (segundo *hub* de América del Norte, después de Nueva York; CPP=0,97).

Por su parte, las ciudades latinoamericanas adquieren escaso protagonismo en el contexto global; ninguna de ellas alcanza las cifras que registran las ya comentadas, pese a que algunas pertenecen a potencias de economías emergentes. São Paulo (CCP=0,51) desempeña un rol fundamental como salida del sistema aéreo latinoamericano hacia los circuitos globales, con una direccionalidad de vuelos variada e intensa; se completa con Ciudad de México (CCP=0,4), cuyo aeropuerto ve reducidas las posibilidades de conectividad intercontinental por la cercanía de los *hubs*

estadounidenses (lo que se refleja también en la polarización de sus flujos), y Buenos Aires (CCP=0,34) que constituye la única gran capital latinoamericana que mantiene lazos con Oceanía y África Subsahariana.

		CCP		AFS	AML	AMN	AS	EU	NAF Y OP	OC	TOTAL
AFS	Johannesburgo	0,49	C	8	2	2	5	10	6	2	35
			F	440	54	62	159	384	195	55	1349
	Port Louis	0,28	C	3	0	0	5	8	1	2	19
			F	87	0	0	56	373	40	9	565
	Nairobi	0,26	C	7	0	0	2	7	4	0	20
			F	769	0	0	62	248	199	0	1278
AML	São Paulo	0,51	C	1	10	11	0	13	3	0	38
			F	41	5111	562	0	596	76	0	6386
	México DF	0,4	C	0	7	19	0	6	0	0	32
			F	0	519	2055	0	257	0	0	2831
	Buenos Aires	0,34	C	2	11	6	0	6	0	2	27
			F	22	2046	277	0	277	0	26	2648
AMN	Toronto	0,97	C	0	17	19	7	26	3	0	72
			F	0	534	5712	268	887	63	0	7464
	Atlanta	0,69	C	3	23	2	2	16	2	0	48
			F	75	1407	415	75	682	48	0	2702
	Los Ángeles	0,6	C	0	10	5	10	11	2	4	42
			F	0	985	706	816	542	83	323	3455
	Chicago	0,59	C	0	10	6	6	18	2	0	42
			F	0	487	1798	385	1113	62	0	3845
AS	Bangkok	0,87	C	3	0	1	35	21	11	5	76
			F	93	0	31	5124	882	541	310	6981
	Hong Kong	0,74	C	2	0	7	35	11	5	5	65
			F	75	0	551	7891	723	177	462	9879
	Seúl	0,73	C	0	0	13	30	11	4	4	62
			F	0	0	729	4883	413	124	110	6259
	Singapur	0,72	C	2	0	2	39	14	4	5	66
			F	39	0	53	7954	705	203	831	9785
NAF Y OP	Doha	0,82	C	4	1	3	20	22	16	1	67
			F	186	31	93	990	939	2347	31	4617
	Tel Aviv	0,75	C	2	2	6	5	40	2	0	57
			F	37	14	278	91	2494	101	0	3015
	Abu Dabi	0,62	C	1	0	3	17	15	13	2	51
			F	31	0	75	725	619	1461	93	3004
OC	Sídney	0,36	C	1	1	5	15	1	2	1	26
			F	31	13	290	1170	9	93	403	2009
	Auckland	0,28	C	0	2	4	12	0	0	4	22
			F	0	41	123	375	0	0	905	1444
	Melbourne	0,25	C	1	0	1	13	0	3	1	19
			F	4	0	44	732	0	93	249	1122

**TABLA 6 | Direccionalidad de la conectividad internacional de las tres principales ciudades según CCP, por regiones mundiales (2015)**

FUENTE: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. OAG INTERNACIONAL (2015)

El menor desarrollo del transporte aéreo en África Subsahariana justifica la escasa representatividad que muestran ciudades como Johannesburgo (CCP=0,49), Port Louis (CCP=0,28) o Nairobi (CCP=0,26); mientras que la lejanía geográfica es uno de los factores más decisivos que influyen en el “aparente aislamiento” de las ciudades de Oceanía, como Sídney (CCP=0,36), Auckland (CCP=0,28) o Melbourne (CCP=0,25), que quedan penalizadas en la conectividad aérea internacional.

Asimismo, es conocido cómo otras ciudades de Estados Unidos desempeñan funciones de *hub*; por ejemplo, Miami, Houston, Dallas, Charlotte, Denver, Detroit, Minneapolis o Phoenix, entre otras (Derudder, Devriendt, & Witlox, 2007). Ellas centralizan buena parte del tráfico aéreo del país y constituyen, además, la sede de alguna de las principales aerolíneas americanas; sin embargo, sus flujos tienen un carácter eminentemente doméstico. Solo en algunos casos, como los de Miami, Houston y Dallas, destaca su intensa conexión con Latinoamérica (tabla 7).

	CCP		AFS	AML	AMN	AS	EU	NAF Y OP	OC	TOTAL
Miami	0,55	C	0	24	2	0	14	0	0	40
		F	0	3475	375	0	613	0	0	4733
Houston	0,42	C	0	19	5	1	5	2	0	32
		F	0	1371	513	31	368	93	0	2376
Dallas	0,37	C	0	16	4	2	5	0	1	28
		F	0	742	327	75	261	0	9	1414
Charlotte	0,29	C	0	12	3	0	7	0	0	22
		F	0	556	247	0	191	0	0	994
Denver	0,28	C	0	7	5	3	5	1	0	21
		F	0	127	531	63	248	31	0	1000
Detroit	0,23	C	0	3	3	5	4	1	0	16
		F	0	94	516	118	261	9	0	998
Minneapolis	0,15	C	0	2	5	1	4	0	0	12
		F	0	43	516	31	169	0	0	759
Phoenix	0,14	C	0	6	5	0	1	0	0	12
		F	0	428	231	0	27	0	0	686

**TABLA 7 | Direccionalidad sde la conectividad internacional de *hubs* de Estados Unidos. Selección de casos (2015)**

FUENTE: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. OAG INTERNATIONAL (2015)

### Centros turísticos de orden internacional

Otro papel destacado de los aeropuertos consiste en abastecer de conectividad a aquellos centros turísticos de orden internacional (tabla 8a). Los flujos por turismo se han convertido en una parte muy significativa del tráfico aéreo mundial en la misma medida en que el avión ha promovido el desarrollo y difusión de las actividades turísticas; muchos destinos han basado su éxito precisamente en las infraestructuras aeronáuticas, que los han dotado de una conectividad variada e intensa. En todos los casos, existe una ausencia de correlación entre los indicadores de población y pasajeros, con diferencias en rango superiores a cincuenta posiciones.

Desde el punto de vista de la conectividad, los destinos del Mediterráneo presentan altos CCP, aunque muy polarizados por el viejo continente. Muchos de ellos, como Palma de Mallorca (CPP=0,46), Antalya (CPP=0,4), Gran Canaria (CPP=0,42)<sup>9</sup> o Ibiza (CPP=0,34), son destinos de sol y playa en los que las compañías chárter, antes, y las aerolíneas de bajo coste, ahora, han multiplicado e intensificado su conectividad con las latitudes más septentrionales, gracias a un modelo de negocio basado en conexiones punto a punto. Resulta importante también destacar el ejemplo de Venecia, que representa un caso singular como destino patrimonial (CPP=0,67).

Otros destinos extraeuropeos, como Cancún (CPP=0,56) y Punta Cana (CPP=0,42), en el Caribe; y Bali (CPP=0,17) y Phuket (CPP=0,18), en el sureste asiático, aunque presentan un menor CCP, adquieren gran relevancia porque la direccionalidad de los flujos pone de manifiesto una gran apertura internacional, no solo circunscrita a las regiones donde se inscriben, sino a aquellas de donde procede la demanda. Aunque la mayor parte de la conectividad intercontinental de los destinos turísticos caribeños se dirige a Norteamérica, el interesante abanico de conexiones con Europa evidencia también la significativa afluencia de turistas procedente de este continente; destaca Cancún, cuyo número de conexiones responde a su carácter de destino turístico global. Por su parte, los enclaves asiáticos están altamente conectados con Oceanía como consecuencia de su cercanía y, de manera menos intensa, con el viejo continente. Todos estos son ejemplos donde se evidencia que la actividad turística se ha constituido en un recurso básico para implementar el desarrollo de localidades, e incluso de regiones y estados, por los países del Sur.

### **Especialización muy marcada en la función política**

Los datos también indican que otro grupo de ciudades adquiere una especialización muy marcada en la función política y que la actividad del aeropuerto se debe, en gran parte, a este motivo (tabla 8b). Es el caso de aquellas que albergan importantes sedes de organismos internacionales, los cuales atraen a multitud de profesionales, políticos y dirigentes que, sin duda, generan una gran demanda.

Desde el punto de vista de la conectividad, tres ciudades europeas destacan por su elevado CCP (superior a 0,8): Bruselas, Viena y Ginebra. La conectividad de estas tres está especialmente dirigida hacia el viejo continente, pero también presentan una alta intensidad de frecuencias con América del Norte y Oriente Próximo. Por su parte Washington presenta un CCP inferior a los ejemplos europeos; no obstante, también anota una gran intensidad y variedad de conexiones con el resto de regiones mundiales, poniendo de manifiesto el peso de la capital estadounidense en el escenario político mundial. En Asia, destaca Bangkok que, además de ser un *hub* intercontinental, también desempeña un importante rol político al albergar un considerable número de organismos y delegaciones internacionales, fundamentalmente referidos a la región de Asia-Pacífico.

---

9 Aunque las Islas Canarias no son un destino turístico localizado en el Mediterráneo, desde el punto de vista de la confección de estadísticas se incluyen dentro de esta región.

		CCP		AFS	AML	AMN	AS	EU	NAF Y OP	OC	TOTAL
NODOS TURÍSTICOS	Venecia	0,67	C	0	0	4	0	56	6	0	66
			F	0	0	65	0	3184	83	0	3332
	Palma de Mallorca	0,46	C	0	0	0	0	47	1	0	48
			F	0	0	0	0	4420	8	0	4428
	Málaga	0,52	C	0	1	1	0	50	1	0	53
			F	0	9	5	0	3091	31	0	3136
	Cancún	0,56	C	0	3	22	0	16	0	0	41
			F	0	110	1660	0	213	0	0	1983
	Antalya	0,40	C	0	0	0	0	41	1	0	42
			F	0	0	0	0	1823	18	0	1841
	Punta Cana	0,42	C	0	7	9	0	15	0	0	31
			F	0	121	405	0	150	0	0	676
Gran Canaria	0,42	C	1	0	0	0	41	1	0	43	
		F	9	0	0	0	726	9	0	744	
Ibiza	0,34	C	0	0	0	0	36	0	0	36	
		F	0	0	0	0	965	0	0	965	
Bali-Denpasar	0,17	C	0	0	0	11	1	0	4	16	
		F	0	0	0	953	3	0	440	1396	
Phuket	0,18	C	0	0	0	11	2	0	4	17	
		F	0	0	0	777	18	0	70	865	
NODOS POLÍTICOS	Bruselas	1,3	C	1	3	7	5	93	14	0	123
			F	18	51	366	120	8807	402	0	9764
	Viena	1,02	C	0	1	4	7	77	9	0	98
			F	0	82	97	167	8023	353	0	8722
	Ginebra	0,86	C	1	0	3	0	5	17	0	76
			F	4	0	114	0	4603	303	0	5024
Washington	0,58	C	3	10	3	3	15	5	0	39	
		F	84	239	589	118	909	110	0	2049	
Bangkok	0,89	C	3	0	1	35	21	11	5	76	
		F	93	0	31	5124	882	541	310	6981	
NODOS RELIGIOSOS	Roma	1,29	C	4	4	11	10	70	15	0	114
			F	61	137	546	200	7331	771	0	9046
	Tel Aviv-Jerusalén	0,75	C	2	2	6	5	40	2	0	57
			F	37	14	278	91	2494	101	0	3015
La Meca-Jeddah	0,42	C	3	0	2	8	8	15	0	36	
		F	57	0	27	282	259	1377	0	2002	

(continúa)

(continuación)

		CCP		AFS	AML	AMN	AS	EU	NAF Y OP	OC	TOTAL
NODOS DESTACADOS EN SERVICIOS CREATIVOS Y CULTURALES	Barcelona	0,91	C	0	4	7	1	65	8	0	85
			F	0	59	216	14	6729	281	0	7299
	Berlín	0,89	C	0	1	2	2	75	8	0	88
			F	0	18	90	26	5608	151	0	5893
	Montreal	0,65	C	0	4	18	0	24	3	0	49
			F	0	87	2480	0	509	48	0	3124
	Vancouver	0,40	C	0	4	12	7	6	0	2	31
			F	0	45	1665	419	190	0	40	2359
	Niza-Cannes	0,54	C	0	0	2	0	44	7	0	53
			F	0	0	40	0	2840	144	0	3024
Macao	0,15	C	0	0	0	16	0	0	0	16	
		F	0	0	0	1251	0	0	0	1251	
Osaka	0,33	C	0	0	4	16	6	2	1	29	
		F	0	0	136	1653	165	62	10	2026	
Las Vegas	0,14	C	0	2	5	0	4	0	0	11	
		F	0	104	445	0	83	0	0	632	
Orlando	0,31	C	0	11	3	0	9	0	0	23	
		F	0	666	165	0	249	0	0	1080	
CAPITALES NACIONALES	Copenhague	0,61	C	0	0	1	5	53	5	0	64
			F	0	0	14	120	6745	126	0	6951
	Oslo	0,52	C	0	0	0	5	58	5	0	68
			F	0	0	0	117	6497	127	0	6741
	Estocolmo	0,49	C	0	0	0	4	52	3	0	59
			F	0	0	0	96	6034	71	0	6201

**TABLA 8 | Direccionalidad de la conectividad internacional de nodos turísticos.** Selección de casos (2015)

FUENTE: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. OAG INTERNACIONAL (2015)

### Función religiosa o espiritual

Un conjunto de ciudades que presentan diferencias importantes de rango a favor de los pasajeros aéreos se corresponde con aquellas con una función religiosa o espiritual (tabla 8c). Se trata de tres de los grandes destinos de peregrinación a nivel mundial: Roma, sede de la Ciudad del Vaticano; Jerusalén, ciudad sagrada de las tres grandes religiones monoteístas (cristianismo, judaísmo e islam); y por último, La Meca, la más importante de todas las ciudades santas del islam. Su conectividad, en algunos casos, alcanza unos CCP muy elevados. Cabe apuntar, no obstante, que la demanda no solo se justifica en función de motivos religiosos, sino que el factor político y cultural también es importante, especialmente en los casos de Roma y Tel Aviv-Jerusalén.

### Servicios culturales y creativos

Otro aspecto destacado a la hora de generar demanda de transporte aéreo se corresponde con la producción de servicios culturales y creativos (tabla 8d). En las últimas décadas, las localizaciones que albergan este tipo de actividades están adquiriendo un protagonismo relevante en función de su creciente peso económico. En este sentido, la contribución mundial de este sector asciende a 2,25 mil millones de dólares, un 3% del PIB mundial, alcanzando los 30 millones de empleos (Confederación Internacional de Sociedades de Autores y Compositores [CISAC], 2015). Se trata de un grupo de actividades, muy industrializadas y mercantilizadas, que generan una alta movilidad tanto de los profesionales del sector como de turistas o visitantes, que acuden para consumir el “estilo” de ciudad generada por estas actividades, como parte de su demanda de ocioconsumo. Precisamente, la asociación de estos sectores consolida economías de escala que favorecen la innovación, el talento y la creatividad. Para este tipo de ciudades se ha acuñado el término de “ciudad creativa” (Landry, 2012). Otras de sus características son el ofrecer una vida urbana atractiva, viva y vital, llena de eventos culturales, barrios y escenarios preparados para el ocio y la fiesta, incluyendo también atributos como la tolerancia, la multiculturalidad o el ambiente bohemio (Florida, 2005; Nichols Clark, 2004).

La casuística de este grupo es bastante dispar. Aparecen ciudades europeas con una conectividad muy elevada, aunque bastante polarizada dentro del propio continente. Es el caso de Barcelona (CPP=0,91), cuyo aeropuerto compite tradicionalmente con el de Madrid; Berlín (CPP=0,89), cuya conectividad se ve eclipsada por la hegemonía económica de Fráncfort y Múnich; y, en menor medida, Niza (CPP=0,54), con una direccionalidad del flujo aún más polarizado que en los dos ejemplos anteriores.

En América del Norte, las ciudades de Montreal (CPP=0,65) y Vancouver (CPP=0,40) se hallan conectadas no solo con su región, sino también con Europa, aunque con una intensidad bastante menor. Otras ciudades asiáticas, como Macao (CPP=0,15) y Osaka (CPP=0,33), y estadounidenses como Las Vegas (CPP=0,14) y Orlando (CPP=0,31), son destinos sobresalientes en cuanto a sus servicios culturales y de ocio, aunque su proyección se halla limitada predominantemente a la región a la que pertenecen.

### Capitales nacionales

Por último, y en relación con una función política, también debe señalarse el papel que juega el transporte aéreo en algunas capitales nacionales (tabla 8e). En este caso, este sistema de transporte es un vector esencial de comunicación de los países con el exterior, facilitando el desarrollo de actividades de carácter productivo, financiero, político e institucional, entre otras, lo que justifica que la demanda de transporte aéreo sea superior a la que les corresponde según volumen demográfico. En todos los casos, aunque no son grandes *hubs* intercontinentales, sí constituyen las principales puertas de entrada y salida de sus respectivos países. Es el caso de Copenhague, Oslo, Estocolmo o Dublín, entre otros.

### Migraciones globales

Además de las especializaciones funcionales identificadas, habría que añadir otras, que favorecen el desarrollo del transporte aéreo, como demandas más específicas dentro de las actividades productivas (servicios especializados a las empresas, con una creciente proyección internacional). Más difícil de medir, pero igualmente importante, es el papel de la aviación en reunir a familias y a amigos, en la puesta en contacto de culturas y en la expansión de ideas (IATA, 2013). En este sentido, en el amplio abanico de causas que han favorecido el auge del transporte aéreo, Gago y Córdoba (2013) aluden las migraciones globales y los viajes para visitar familiares que favorecen nuevas formas de interacción social, conocidas como “clanes familiares” (Amadeus, 2005), que están adquiriendo dimensiones intercontinentales. Entre estos clanes destacan los emigrantes que regresan en periodo vacacional, los parientes que visitan a los emigrados o los amigos de unos y de otros. Estos clanes son especialmente significativos en países como México, India, Rusia y China, al ser importantes áreas emisoras de emigrantes (Banco Mundial, 2016).

### Conclusiones

En las líneas anteriores se ha puesto de manifiesto, mediante metodologías complementarias, la utilidad que tiene el análisis del transporte aéreo para valorar los patrones de conectividad actual, pues su uso permite aproximaciones a la estructura y organización del sistema urbano mundial, identificando los nodos principales y otros centros emergentes. Aunque ya se ha insistido en que este indicador no define el *ranking* mundial de ciudades, su alto desarrollo en determinadas localizaciones es un indicio de la existencia de especializaciones funcionales que demandan una alta conectividad; por otro lado, su análisis permite valorar el grado de conexión y proyección internacional de una ciudad, mediante la elaboración de diferentes medidas estadísticas como los coeficientes ponderados de conectividad y de frecuencias.

En este sentido, el estudio de las pautas de conectividad ha mostrado diferentes patrones entre grandes regiones continentales, respondiendo a diferentes funcionalidades urbanas. Se observa cómo muchas ciudades, especialmente aquellas que albergan grandes *hubs* intercontinentales, ejercen una función de centralidad-desenclave de gran importancia. Es en ellas donde, de manera más visible, se demuestra cómo el aeropuerto se consolida como una infraestructura necesaria para garantizar la accesibilidad de toda ciudad que requiera insertarse en los circuitos de movilidad global. Estos grandes aeropuertos son los mejores exponentes de la centralidad funcional y están íntimamente relacionados con el concepto de ciudad global. Entre ellos, Londres, París, Ámsterdam, Fráncfort y Múnich, que albergan los cinco grandes *hubs* intercontinentales de Europa, aunque también destacan otras ciudades, como Roma y Madrid, esta última especialmente por la intensidad de sus conexiones con Latinoamérica. Fuera del continente europeo, cabe destacar Nueva York, que se consolida como el *hub* más sobresaliente en la conexión entre América del Norte y Europa; y Dubái, que actúa de bisagra entre Europa y Asia.

Los resultados, asimismo, muestran las tesis señaladas por algunos autores, donde la globalización no es un estado, sino un proceso; es decir, “una dinámica que ha

afectado a todas las ciudades del mundo, si bien de diferente forma e intensidad, y no solo a algunas ciudades en la cumbre de la jerarquía” (Marcuse & Kempen, 2000, p. xvii). De esta manera, además de las grandes ciudades globales que aparecen mencionadas en la mayoría de los *rankings* sobre jerarquías urbanas, se han identificado otros centros emergentes cuya especialización funcional los dota de una notoriedad significativa y nada desechable desde un punto de vista geográfico, si se quiere tener un panorama amplio, completo e inclusivo de las dinámicas urbanas contemporáneas. Estos centros, aunque de menor proyección internacional, son de gran interés en la organización y estructura territorial, poniendo en evidencia cómo una parte considerable del tráfico aéreo mundial está motivado por múltiples factores de distinto, sea político (Bruselas, Washington, Viena), religioso (Roma, Jerusalén, La Meca), migratorio (ciudades mexicanas). A ello se debe añadir el papel que tiene en la actualidad el turismo como factor de organización regional (ciudades de la cuenca mediterránea, Caribe y enclaves turísticos del sureste asiático, entre otros), y la movilidad que generan los servicios culturales y creativos, tanto de los profesionales del sector como de turistas o visitantes, que acuden para consumir el “estilo” de ciudad generada por estas actividades. Por ejemplo, en ciudades como Barcelona, Berlín, Montreal, Niza-Cannes o Las Vegas, este tipo de actividades adquieren gran representatividad.

Además de estas funciones, el análisis de conectividad a escala mundo ha permitido corroborar dos hechos relevantes: por un lado, el carácter dependiente de las regiones del Sur, pues la gran mayoría del tráfico aéreo global se produce en las regiones de Asia, Europa y América del Norte, que coinciden con el eje oeste-este del hemisferio norte; por otro lado, el factor de competitividad determinante que sigue ejerciendo la localización geográfica, a pesar del desarrollo de las TIC, que favorecen la comprensión y plasticidad del espacio. Así, ciertas ciudades consideradas de primer nivel por sus actividades económicas, quedan rezagadas en términos de conectividad aérea internacional como consecuencia de su lejanía nodal (distancia); es el caso de Tokio o Sídney (y, en menor grado, São Paulo, Buenos Aires, Santiago y Johannesburgo).

Por todo lo anterior, afirmamos que, aunque la función aérea en un tiempo pasado, casi ya remoto, era algo complementario en la definición de ciudad, hoy se ha convertido en un requisito casi imprescindible para posicionar cualquier ciudad en el mapa global. No obstante, cabe matizar que no se está afirmando que se hayan invertido los términos, esto es, que la creación de un aeropuerto sea capaz de generar el nacimiento de una ciudad. Sí se quiere incidir, sin embargo, en la simbiosis del binomio aeropuerto-ciudad, ya que el primero dota a la ciudad de la accesibilidad necesaria para participar en los procesos que tienen la escala mundial como ámbito de acción.

## Referencias bibliográficas

- Airport Council International (ACI). (2016). *Airport industry. Connectivity report*. [http://www.seo.nl/uploads/media/2016-50\\_ACI\\_2016\\_Connectivity\\_Report.pdf](http://www.seo.nl/uploads/media/2016-50_ACI_2016_Connectivity_Report.pdf)
- Airport Council International (ACI). (2019). *Preliminary world airport traffic rankings released*. <https://aci.aero/news/2019/03/13/preliminary-world-airport-traffic-rankings-released/>.
- Allen, J. (1999). Cities of power and influence: settled formations. En J. Allen, D. Massey, & M. Pryke (eds.), *Understanding cities: unsettling cities* (pp. 186-237) New York: Routledge.
- Amadeus (2005). *Future Traveler Tribes 2020. Las tribus viajeras del mañana*. Amadeus/Henley Centre Headlight Vision. <http://www.amadeus.com/es/documents/aco/spain/es/TravellerTribesWeb.pdf>
- Amadeus (2013). *300 world 'super routes' attract 20% of all air travel, Amadeus reveals in new analysis of global trends*. Amadeus. <https://amadeus.com/en/insights/press-release/300-world-super-routes-attract-20-of-all-air-travel-amadeus-reveals-in-new-analysis-of-global-trends>
- Antón Burgos, F. J. (1992). El sistema "hub and spoke" en el transporte aéreo. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 11, 111-124. <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC9191110111A>
- Banco Mundial (2012). *Annual Report 2012*. Washington, DC: The World Bank. [http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2012/Resources/8784408-1346247445238/AnnualReport2012\\_En.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2012/Resources/8784408-1346247445238/AnnualReport2012_En.pdf)
- Banco Mundial (2016). *Migration and Remittances Factbook 2016* (3<sup>rd</sup> ed.). Washington, DC: The World Bank.
- Bauman, Z. (2001). *La globalización. Consecuencias humanas*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Bruinsma, F. & Rietveld, P. (1993). Urban agglomerations in European infrastructure networks. *Urban Studies*, 30(6), 919-934. <http://dx.doi.org/10.1080/00420989320080861>
- Burghouwt, G., Hakfoort, J., & van Eck, J. (2003). The spatial configuration of airline networks in Europe. *Journal of Air Transport Management*, 9(5), 309-323. [http://dx.doi.org/10.1016/S0969-6997\(03\)00039-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0969-6997(03)00039-5)
- Button, K. (2002). Debunking some common myths about airport hubs. *Journal of Air Transport Management*, 8(3), 177-188. [http://dx.doi.org/10.1016/S0969-6997\(02\)00002-9](http://dx.doi.org/10.1016/S0969-6997(02)00002-9)
- Castells, M. (1989). *The informational city: information technology, economic restructuring, and the urban-regional process*. Oxford: Basil Blackwell.
- Cattan, N. (1995). Attractivity and internalization of major European cities. The example of air traffic. *Urban Studies*, 32(2), Special Issue: Cities, enterprises and society at the eve of the 21<sup>st</sup> century (March 1995), 303-312.
- Confederación Internacional de Sociedades de Autores y Compositores (Cisac). (2015). <http://www.worldcreative.org/?lang=es>
- Conventz, S. & Thierstein, A. (2016). Hub-airports as cities of intersections: The redefined role of hub-airports within the knowledge economy context. En S. Conventz, B. Derudder, A. Thierstein, A., & F. Witlox (eds.), *Hub Cities in the Knowledge Economy* (pp. 77-94). London: Routledge.

- Córdoba, J. (1981). *El aeropuerto de Madrid-Barajas. Estudio geográfico*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Córdoba, J. (dir.), Babinger, F., Díez-Pisonero, R., Domínguez, F., Gago, C., Marcos, J., Santander, F., & Serrano, M. (2011): *Atlas Interactivo del Mundo iv: Globalización y Turismo*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. CD, ISBN: 978-84-96702-39-4.
- Córdoba, J. & Gago, C. (2010). Latin American cities and globalisation: change and permanency in the context of development expectations. *Urban Studies*, 47(9), 2003-2021. <http://dx.doi.org/10.1177/0042098010372680>
- Córdoba, J. & Gago, C. (2012). Globalización, movilidad y análisis de conectividad aérea: una herramienta para la práctica interdisciplinar. *Revista de Antropología Social*, 21, 117-146. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_RASO.2012.v21.40052](http://dx.doi.org/10.5209/rev_RASO.2012.v21.40052)
- Córdoba, J., Gago, C., & Serrano, M. (2007). Transporte aéreo y espacialidad diferencial. En S. Gutiérrez & J. J. Sanz (eds.), *Homenaje al Profesor José Manuel Casas Torres* (pp. 45-64). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Dai, L., Derudder, B., & Liu, X. (2018). The evolving structure of the Southeast Asian air transport network through the lens of complex networks, 1979-2012. *Journal of Transport Geography*, 68, 67-77. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2018.02.010>
- Demographia (2016). *Demographia World Urban Areas. Built-up urban areas or world agglomerations 2016*. Demographia. 12<sup>th</sup> Annual Edition. <https://cdn.plataformaurbana.cl/wp-content/uploads/2016/05/demographia-world-urban-areas.pdf>
- Derudder, B. (2006). On conceptual confusion in empirical analyses of a transnational urban network. *Urban Studies*, 43(11), 2027-2046. <http://dx.doi.org/10.1080/00420980600897842>
- Derudder, B. (2008). Mapping global urban networks: A decade of empirical world cities research. *Geography Compass*, 2(2), 559-574. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1749-8198.2008.00102.x>
- Derudder, B., Devriendt, L., & Witlox F. (2007). Flying where you don't want to go: an empirical analysis of hubs in the global airline network. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 98(3), 307-324. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9663.2007.00399.x>
- Derudder, B., Van de Vijver, E., & Witlox, F. (2016). Knowledge flows and physical connectivity in the global economy: an exploration of the related geographies of producer services and air passenger markets. En S. Conventz, B. Derudder, A. Thierstein, & F. Witlox (eds.), *Hub cities in the knowledge economy* (pp. 11-30). London: Routledge.
- Derudder, B. & Witlox, F. (2005a). An appraisal of the use of airline data in assessing the world city network: a research note on data. *Urban Studies*, 42(13), 2371-2388. <http://dx.doi.org/10.1080/00420980500379503>
- Derudder, B. & Witlox, F. (2005b). On the use of inadequate airline data in mappings of a global urban system. *Journal of Air Transport Management*, 11(4), 231-237. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jairtraman.2005.01.001>
- Derudder, B. & Witlox, F. (2008). Mapping world city networks through airline flows: context, relevance, and problems. *Journal of Transport Geography*, 16(5), 305-312. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2007.12.005>
- Derudder, B. & Witlox, F. (2016). *Hub cities in the knowledge economy: seaports, airports, brainports*. London: Routledge.

- Derudder, B., Witlox, F., & Taylor, P. (2007). us cities in the world city network: comparing their positions using global origins and destinations of airline passengers. *Urban Geography*, 28(1), 74-91. <http://dx.doi.org/10.2747/0272-3638.28.1.74>
- Díez-Pisonero, R. (2016). The world urban system from a multifunctional and multiscalar perspective: a gridded cartogram as a model of spatial representation. *Journal of Maps*, 12(sup1), 498-506. <http://dx.doi.org/10.1080/17445647.2016.1195294>
- Díez-Pisonero, R. (2019). Airports and cities in the context of globalisation: A multidimensional symbiosis in Adolfo Suárez-Madrid Barajas Airport. *The Geographical Journal*, 185(4), 485-497. <http://dx.doi.org/10.1111/geoj.12299>
- Florida, R. (2005). *Cities and the creative class*. London: Routledge.
- Forbes (2019). *The 2019 list of busiest airline routes in the world*. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/ericrosen/2019/04/02/the-2019-list-of-busiest-airline-routes-in-the-world/#1b53ff9e1d48>
- Forer, P. (1978). A place for plastic space? *Progress in Human Geography*, 2(2), 230-267. <http://dx.doi.org/10.1177/030913257800200203>.
- Friedmann, J. (1986). The world city hypothesis, *Development and Change*, 17(1), 69-83. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7660.1986.tb00231.x>
- Gago, C. (2003). *Región, política y transporte aéreo*. Madrid: Universidad Complutense.
- Gago, C. & Córdoba, J. (2013). Sistemas urbanos en América Latina: roles y advenimientos de nuevos centros desde la perspectiva del transporte aéreo. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 33(2), 9-39. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_AGUC.2013.v33.n2.43000](http://dx.doi.org/10.5209/rev_AGUC.2013.v33.n2.43000)
- Gago, C., Córdoba, J., & Díez-Pisonero, R. (2017). Los listados de ciudades globales. Desde la práctica investigadora a su utilización como argumento en la planificación urbana neoliberal. *Revista Internacional de Sociología*, 75(1), 054. <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2017.75.1.15.11>
- Gago, C., Díez-Pisonero, R., & Córdoba, J. (2019). Transporte aéreo y conectividad: evidencias de la emergencia de nodos turísticos en el sistema urbano mundial. *Revista de Estudios Andaluces*, 37, 161-183. <http://dx.doi.org/10.12795/rea.2019.i37.08>
- Gámir, A. & Ramos, D. (2002). *Transporte aéreo y territorio*. Barcelona: Ariel.
- García Canclini, N. (1989). *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Barcelona: Grijalbo.
- Graham, B. (1995). *Geography and air transport*. New York: Wiley.
- Haggett, P. (1975). *Análisis locacional en Geografía Humana*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Harvey, D. (1983). *Teorías, leyes y modelos en Geografía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hooper, P., Walker, S., Moore, C., & Al Zubaidi, Z. (2011). The development of the Gulf region's air transport networks—The first century. *Journal of Air Transport Management*, 17(6), 325-332. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jairtraman.2011.02.001>
- International Air Transport Association (IATA). (2001). *45th Edition of IATA World Air Transport Statistics*. Fondos Documentales AENA.
- International Air Transport Association (IATA). (2013). *IATA Annual Review 2013*. <http://www.iata.org/about/Documents/annual-review-2013-spanish.pdf>
- International Air Transport Association (IATA). (2019). *Otro año más de crecimiento saludable en el sector aéreo de pasajeros para 2018. Niveles récord del factor de ocupación*. Comunicado oficial. <https://www.iata.org/pressroom/pr/Documents/2019-01-07-01-sp.pdf>

- Janelle, D. (1969). Spatial reorganization: a model and concept. *Annals of the Association of American Geographers*, 59, 348-364. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8306.1969.tb00675.x>
- Keeling, D. (1995). Transport and the world city paradigm. En P. Knox & P. Taylor (eds.), *World cities in a world-system* (pp. 115-131). Cambridge: Cambridge University Press.
- Keeling, D. (2009). Transportation geography: local challenges, global contexts. *Progress in Human Geography*, 33(4), 516-526. <http://dx.doi.org/10.1177/0309132508098100>
- Landry, C. (2012). *The creative city: A toolkit for urban innovators*. London: Earthscan.
- Larsen, J., Urry, J., & Aushausen, K. (2006). *Mobilities, networks, geographies*. Hampshire, UK: Ashgate.
- Lipovich, G. (2012). The quality of Latin American hubs. *Journal of Transport Literature*, 6(2), 144-168. <http://dx.doi.org/10.1590/S2238-10312012000200008>
- Marcuse, P. & Kempen, R. (eds.). (2000). *Globalizing cities. A new spatial order*. London: Wiley.
- Matsumoto, H. (2004). International urban systems and air passenger and cargo flows: some calculations. *Journal of Air Transport Management*, 10(4), 239-47. <https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2004.02.003>
- Nichols Clark, T. (ed.). (2004). *The city as an entertainment machine*. Amsterdam: JAI.
- OAG (Official Airline Guide)-International. (2015). World flights database (all flights, to/from all airports worldwide). Manchester: Comber International Guides-OAG, november.
- O'Connell, J. (2011). The rise of the Arabian Gulf carriers: An insight into the business model of Emirates Airline. *Journal of Air Transport Management*, 17(6), 339-346. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jairtraman.2011.02.003>
- Rifkin, J. (2013). *La era del acceso: la revolución de la nueva economía*. Barcelona: Paidós estado y sociedad.
- Sassen, S. (2001 [1991]). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2003). *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, D. & Timberlake, M. (2001). World city networks and hierarchies, 1977-1997: an empirical analysis of global air travel links. *American Behavioral Scientist*, 44(10), 1656-1678. <http://dx.doi.org/10.1177/00027640121958104>
- Smith, R. (2003). World city actor-networks. *Progress in Human Geography*, 27(1), 25-44. <http://dx.doi.org/10.1191/0309132503ph411oa>
- Taylor, P. (2011). Measuring the world city network: new results and developments. En R. Firmino, F. Duarte, & C. Ultramari (eds.). *ICTS for mobile and ubiquitous urban infrastructures: surveillance, locative media and global networks* (pp. 15-23). Hershey: IGI Global.
- Taylor, P. & Derudder, B. (2016). *World city network. A global urban analysis* (2<sup>nd</sup> ed.). London: Routledge.
- Taylor, P., Derudder, B., & Witlox, F. (2007). Comparing airline passenger destinations with global service connectivities: A worldwide empirical study of 214 cities. *Urban Geography*, 28(3), 232-248. <http://dx.doi.org/10.2747/0272-3638.28.3.232>
- Turok, I. (2004). Cities, regions and competitiveness. *Regional Studies*, 38(9). <http://dx.doi.org/1069-1083.10.1080/0034340042000292647>
- United Nations (2006). *Demographic Yearbook, Department of Economic and Social Affairs, United Nations*. <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2006.htm>

- Urry, J. (2016). *Mobilities: new perspectives on transport and society*. London: Routledge.
- Zhang, S., Derudder, B., & Witlox, F. (2016). Dynamics in the European air transport network, 2003-9: an explanatory framework drawing on stochastic actor-based modeling. *Networks and Spatial Economics*, 16(2), 643-663. <http://dx.doi.org/10.1007/s11067-015-9292-8>
- Zook, M. & Brunn, S. (2006). From poles to antipodes: positionalities and global airline geographies. *Annals of the Association of American Geographers*, 96(3), 471-490. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8306.2006.00701.x>

# Rodadas de neoliberalização, provisão de infraestrutura e “efeito-China” no Brasil pós-1990

*Deborah Werner.* Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

**RESUMO** | O presente artigo analisa as rodadas neoliberais nos investimentos em infraestrutura no Brasil, desde os anos de 1990, considerando o papel do país na divisão internacional do trabalho como exportador de *commodities* agrícolas e minerais e a proeminência da China na hierarquia mundial. A partir das noções de circuitos econômicos de acumulação e processos de neoliberalização, argumenta-se a relevância da economia chinesa na organização das escalas subnacionais brasileiras, orientando decisões e promovendo o reordenamento territorial do país, especialmente quanto às decisões de investimento em infraestrutura. Tal aspecto se justifica seja pelo fato de a China ser o principal destino das exportações de *commodities* brasileiras, seja pelo interesse de empresas chinesas em controlar ativos de infraestrutura no Brasil. O trabalho é desenvolvido a partir do método histórico-estrutural de caráter interdisciplinar e sustenta-se na análise de leis e documentos disponibilizados pelo governo brasileiro, assim como em informações veiculadas pela imprensa especializada.

**PALAVRAS-CHAVE** | ajuste estrutural, ordenamento territorial, reescalonamento.

**ABSTRACT** | *This article examines the phases of neoliberalization of the investments in infrastructure in Brazil since 1990, considering its role as exporter of primary goods in the international division of labor, and the preeminence of China in the global hierarchy. From the notions of economic circuits of accumulation and the process of neoliberalization, the paper argues the relevance of the Chinese economy to organize the sub-national scales in Brazil, leading decisions and promoting the reordering of Brazilian territory, especially the investment decisions regarding infrastructure. This is justified by the fact that China is the main destination of Brazilian commodity exports, or because of the Chinese companies' interests in controlling assets in infrastructure in Brazil. The paper is based on an interdisciplinary historical-structural method and on analyses of documents and information from the Brazilian government and from the press.*

**KEYWORDS** | *structural adjustment, spatial planning, rescaling.*

## Introdução

O presente artigo analisa, com base nas noções de circuitos econômicos de acumulação e processos de neoliberalização, as rodadas regulatórias que envolvem os investimentos em infraestrutura no Brasil, desde 1990, considerando o papel do país na divisão internacional do trabalho e a proeminência da China, enquanto agente dominante em escala global, capaz de orientar decisões e promover o reordenamento territorial brasileiro. Com base no método histórico-estrutural de caráter interdisciplinar e apoiado em revisão bibliográfica, análise de documentos e informações disponibilizadas por instituições do governo brasileiro e imprensa especializada, argumenta-se que os investimentos em infraestrutura (logística e energia elétrica) funcionais ao atendimento à demanda internacional por *commodities* agrícolas e minerais. Recebe destaque a chinesa, crescente no período analisado, que concorre para vincular os espaços subnacionais produtores aos fluxos dos mercados globais.

Ao longo da década de 1990, as mudanças regulatórias promoveram concessões privadas, privatizações e a participação do capital estrangeiro nos investimentos em infraestrutura. As privatizações foram arrefecidas entre 2003-2016, substituídas pelas parcerias público-privadas e pela retomada do papel investidor do estado. De 2017 em diante, novas rodadas regulatórias sinalizaram a retomada das privatizações e concessões privadas. Recebe protagonismo no recente período o capital chinês, adquirente de ativos de capital fixo de energia elétrica e logística, aspecto que se soma a sua relevância como principal demandante de produtos primários, potencializando o controle chinês sobre porções crescentes do território nacional.

A noção de circuitos econômicos de acumulação permite identificar agentes dominantes e hierarquias no processo de acumulação que, no caso brasileiro, extrapolam os determinantes nacionais, articulam o bloco de poder interno relacionado à produção *commodities* agrícolas e minerais e à construção civil, e consolidam a divisão inter-regional do trabalho vinculada ao padrão de acumulação em curso (Poulantzas, 2013; Siqueira, 2015).

A análise da montagem infraestrutural pós-1990 evidencia o caráter multiescalar das decisões e da organização dos espaços regionais brasileiros em consonância com aquela dinâmica e interesses de acumulação. Elucida, ademais, o vínculo entre interesses internacionais e do bloco de poder interno, em especial quando enfatiza a demanda da economia chinesa por *commodities* agrícolas e minerais, e as estratégias de exportação do capital país asiático. As decisões em torno desses investimentos e respectivas alterações institucionais e regulatórias promovem a coerência estruturada no território brasileiro pela qual são requeridas as rodadas de neoliberalização (Brenner, Peck, & Theodore, 2012; Harvey, 2006), capazes de conferir o quadro jurídico e institucional compatível com os requisitos do capitalismo contemporâneo neoliberalizado.

A primeira seção do artigo analisa, com base na noção de circuitos econômicos de acumulação, a emergência da economia chinesa enquanto capaz de orientar macrodecisões (Furtado, 2013) e influenciar a organização territorial e a atuação do Estado brasileiro na promoção da coerência estruturada em torno da exportação de *commodities* agrícolas e minerais. A segunda seção discute as rodadas de

neoliberalização e ressalta os principais movimentos regulatórios e institucionais, que viabilizaram no Brasil os investimentos em infraestrutura, amalgamando interesses dos agentes dominantes internos e externos relacionados à dinâmica de acumulação orientada pela especialização da pauta exportadora brasileira em bens primários e recursos naturais.

A terceira seção analisa a proeminência da China nas decisões relacionadas à provisão de infraestrutura, seja ao orientar os investimentos do governo brasileiro, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007; seja enquanto investidor direto, quando da retomada das concessões e privatizações como principal mecanismo de investimento em infraestrutura no Brasil, no governo Michel Temer (2016-2018), com o Programa de Parceria de Investimentos (PPI). A última sessão é guardada às considerações finais.

### **A posição da economia chinesa nos circuitos econômicos de acumulação**

Durante o processo de adaptação ao novo cenário global que se abre com a crise da década de 1970, todos os países periféricos liberalizaram seus mercados, buscando captar Investimentos Diretos Externos (IDE) e promover suas exportações nos marcos da nova divisão internacional do trabalho que se desenhava. Na Ásia, a estratégia implementada pelo Japão, de crescimento comandado pelas exportações de produtos industrializados, resultou na integração regional produtiva, completada pela incorporação da economia chinesa, nos anos 2000 (Fernández, 2017; Medeiros, 1997).

Desde os anos de 1980, quando da substituição de exportações na direção de bens industriais, a China passou de exportador líquido de grãos para um dos maiores importadores líquidos mundiais. A industrialização acelerada, que transitaria da produção de bens intensivos em mão de obra para setores de maior conteúdo tecnológico, elevou consumo de minério de ferro, carvão, aço e alumínio, para além da capacidade de produção do país, pressionando os mercados mundiais. A crescente participação da China no controle de atividades estratégicas nas cadeias de mercadorias permitiu o melhoramento de sua inserção no sistema-mundo, expressivas modificações na divisão internacional do trabalho e maior relevância do país na hierarquia mundial (Fernández, 2017; Medeiros, 2006).

Na década de 2000, a economia chinesa se consolida enquanto novo centro decisório e de acumulação capitalista e possibilita um novo mapa geoeconômico global, a partir das crises nos países centrais e concomitante emergência do sul-global. Ainda que a periferia tenha apresentado tendência convergente com os países centrais em termos de crescimento econômico e participação da produção mundial, enfatiza-se tanto o papel do Leste Asiático para esse processo, quanto as trajetórias diferenciadas entre o Leste Asiático e a América Latina (Fernández, 2017).

Em contraposição à estratégia asiática, a América Latina promoveu o desmantelamento dos distintos mecanismos de intervenção do Estado, ao adotar as medidas oriundas do Consenso de Washington, de 1989, o que levou à progressiva desarticulação e reprimarização do processo produtivo, constringendo a inserção da região nas redes de comércio global com base em produtos de maior valor agregado

(Fernández, 2017). Seguindo o padrão latino-americano de liberalização comercial e financeira, as políticas macroeconômicas implementadas no Brasil nos anos 1990 – livre fluxo de capitais, elevadas taxas de juros e câmbio valorizado – resultaram na especialização regressiva e na desindustrialização. Conferiu-se a estrutura produtiva nacional o caráter de plataforma de acumulação financeira e especializada em *commodities* agrícolas e minerais na integração aos mercados globais (Cano, 2012; Coutinho, 1997; Paulani, 2013).

Tais ajustes estruturais culminaram no processo de desconcentração industrial regional atrelada aos recursos naturais, consolidando uma divisão inter-regional do trabalho que vincula os espaços regionais primário-exportadores aos ditames globais de acumulação (Siqueira, 2015). Portanto, a compreensão das dinâmicas regionais brasileiras, que emerge da reorganização oriunda das mudanças no capitalismo global, passa pelo entendimento do papel da economia chinesa enquanto agente dominante no processo de acumulação e organização dos territórios.

De acordo com Rofman (2016), ainda que os agentes econômicos atuem em um quadro regional delimitado, o processo produtivo transcende a esses limites e abrange outros agentes, que lhes são externos. Desconsiderar esse traço relacional impossibilita reconhecer ou avaliar adequadamente o processo socioeconômico. Se “o âmbito de observação do fenômeno regional não está forçosamente circunscrito à região, nem o setorial ao setor, nem o territorial ao espaço” (Levin, 1974, p. 7 como citado em Rofman, 2016, p. 248), então deve-se aceitar que a compreensão dos processos socioeconômicos no espaço se produzem e se reproduzem com base em relações concretas, dentro e fora dos quadros regionais.

Por outro lado, a posição dos agentes econômicos no processo de acumulação conforma relações desiguais no espaço, derivadas não apenas do poder econômico diferenciado das unidades de produção e/ou distribuição, mas também por suscitar relações de predominância e dominação que irão conformar as relações hierárquicas regionais. Na dimensão espacial, cada um dos encadeamentos nos quais se desdobra o processo de acumulação, com seus respectivos agentes econômicos, recebe a denominação de “circuitos econômicos de acumulação regional”. Rofman (2016) enfatiza que cada um desses circuitos faz parte de um circuito maior, que seria nacional. A atual fase do capitalismo coloca-nos o desafio de compreender os circuitos de acumulação de maneira multiescalar, identificando a relevância das escalas nacional e internacional na consolidação dos espaços sub-regionais e o papel de agentes externos enquanto centros de decisão dominantes, à luz do que a economia chinesa emerge enquanto determinante nesse processo.

Para Moraes (2017), a espacialidade do desenvolvimento desigual do capitalismo reproduz as diferenças numa hierarquização do espaço em múltiplas escalas. Considera ainda que os circuitos espaciais da produção e os círculos de cooperação no espaço devem ser compreendidos na ótica da mundialização do espaço geográfico e da globalização das relações sociais de produção. Conceber a divisão espacial do trabalho em múltiplas escalas, portanto, requer buscar a lógica territorial da internacionalização do capital, visto que o espaço se torna espaço global do capital.

De acordo com o autor, a cada circuito espacial de produção corresponde uma dada dotação de meios de produção sobre o espaço que, sob a forma de capital

fixo, participa continuamente do circuito. Essa dotação de fatores confere uma determinada posição na divisão social do trabalho, em dado momento histórico e escala considerada. No momento atual do capitalismo – mundial e monopolista – esse processo se complexifica, em decorrência da introdução de novas formas de cooperação que se inscrevem espacialmente em escala global e rompem, a partir da intensificação do processo de internacionalização, com os circuitos tradicionais de cooperação no espaço. Ainda que a magnitude do capital fixo continue a intervir na diferenciação dos espaços, passa a ser determinante a circulação essencialmente financeira, que em certo sentido anula as especificidades espaciais.

Subordinada à acumulação financeira, a provisão de capital fixo do tipo infraestrutura (Harvey, 2013) promove a coerência estruturada (Harvey, 2006) que dota os espaços regionais brasileiros de condições que viabilizam a integração do país aos mercados globais. Para tanto, requereu-se por parte do Estado a adequação das condições institucionais e regulatórias aos requisitos da dinâmica global de acumulação, no âmbito do processo de neoliberalização (Brenner et al., 2012; Peck, 2010). Cabe ao Estado, portanto, consolidar a coerência estruturada em determinado espaço, conferida por políticas que regulam o processo laboral, os padrões de vida da população, a regulamentação e a remuneração adequadas ao capital e às infraestruturas físicas e sociais compatíveis com o processo de acumulação.

Se no Brasil o Estado teve papel relevante na provisão de infraestrutura ao longo do processo de industrialização (1930-1980), o processo de neoliberalização implementou alterações regulatórias capazes de promover a participação do capital privado nacional e estrangeiro, como parcerias público-privadas, leis de concessão e privatizações, possibilitando mudanças patrimoniais que vinculam os investimentos à dinâmica de acumulação financeira. Relacionar, portanto, os vínculos entre as alterações regulatórias, institucionais e as políticas de infraestrutura no Brasil, frente à emergência da economia chinesa na hierarquia mundial torna-se *sine qua non* para se compreender o reordenamento territorial oriundo desses investimentos.

### **Rodadas neoliberais e provisão de Infraestrutura no Brasil**

A inserção internacional brasileira, que emerge da reestruturação do capitalismo global a partir da década de 1970, contou com mudanças regulatórias capazes de promover o processo de neoliberalização em curso no país, desde os anos de 1990, com o objetivo de propiciar o ambiente institucional para a integração do Brasil aos mercados globais, sob a nova ordem. Brenner et al. (2012) entendem a neoliberalização como uma entre as várias tendências regulatórias desencadeadas no sistema capitalista global a partir dos anos setenta. Tratam-se de reestruturações disciplinadas pelo mercado, que intensificam a comodificação em todos os domínios da vida social, mobilizando, frequentemente, instrumentos financeiros especulativos para abrir novas arenas para a realização capitalista de lucros. Os processos de mercantilização são “mediados através de instituições do Estado em uma variedade de arenas políticas” (Brenner et al., 2012, p. 17), o que não significa desregulamentação ou falta de intervenção do Estado.

Theodore, Peck e Brenner (2009) diferenciam a ideologia neoliberal, que tem como um de seus pressupostos a ideia de que as forças de mercado operam de acordo com leis imutáveis, independente do lugar onde se realizam; e a noção de “neoliberalismo realmente existente”: a inserção contextual dos projetos de reestruturação neoliberal e sua dependência à trajetória herdada do encontro entre as políticas neoliberais com arcabouços regulatórios precedentes, nas distintas formações sociais. Por meio desta noção, estabelece-se uma base analítica que permite compreender a produção de tais projetos no interior de contextos nacionais, regionais e locais específicos, determinados pelo legado de marcos institucionais, políticas estatais, práticas regulatórias e conflitos políticos que são transmitidos ao longo do tempo (Theodore et al., 2009). Não basta apenas captar seus fundamentos político-ideológicos, mas examinar as diferentes formas institucionais, as direções em que se desenvolve e os diversos efeitos sócio-políticos e suas múltiplas contradições.

As formas regulatórias e escalares anteriores, à exemplo daquela vinculada ao Estado de bem-estar social, não são simplesmente deslocadas ou substituídas: sofrem uma transformação qualitativa na forma de reescalonamento, dos quais emergirão novas regras e/ou esquemas de relações interescolares. Por isso, a neoliberalização nunca se manifesta de forma pura, como um todo regulatório abrangente. Ao contrário, as tendências de neoliberalização se articulam em modalidades incompletas, híbridas, que buscam cristalizar certas formações regulatórias, contínua e ecleticamente retrabalhadas em contextos específicos. Deriva disso o fato de a reestruturação neoliberal se consolidar mediante sucessivas configurações institucionais e ideológicas, requerendo séries subsequentes de novas reestruturações regulatórias (Brenner et al., 2012).

Em contraposição à caricatura neoliberal de redução ou esvaziamento da escala nacional como resultado necessário e desejável da globalização econômica, Peck (2010) defende uma concepção trans-escalar e explicitamente politizada do processo de reestruturação regulatória sob o neoliberalismo. O autor identifica duas dinâmicas temporais de neoliberalização: *roll-back* and *roll-out*, que envolvem momentos destrutivos e criativos no processo de neoliberalização, à medida que a comoção da desregulação é seguida por novas formas de construção da instituição. Por *roll-back*, compreende-se o início do processo de neoliberalização, quando a reestruturação dos processos se concentra em implementar fundamentos básicos do neoliberalismo, dismantelandando instituições e desorganizando centros básicos de poder e zonas de controle burocrático, ao passo que disciplina assuntos potencialmente indisciplinados à luz da lógica de mercado.

A fase *roll-out*, por sua vez, está tipicamente associada à implementação de regulações neoliberalizantes, em conformidade com os mercados, como as privatizações, parcerias público-privadas e re-regulações. Essa fase envolve uma lógica interna trazida por falhas de regulação simples, e uma lógica externa, decorrente da crescente dependência de suportes internacionais e mecanismos de ajustes políticos. É nesse contexto que se compreende os processos de neoliberalização como respostas a crises estruturais e o amplo apoio de instituições multilaterais para sua implementação, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

O acionamento de rodadas regulatórias de neoliberalização, sob a justificativa de solucionar crises, são implementadas sempre que propiciem oportunidade lucrativa de negócios aos grupos hegemônicos sobre os ativos públicos. Daí a era da neoliberalização estar vinculada à era das reformas. O Estado nacional, portanto, não está em retirada, mas ao contrário, suas formas institucionais e estratégias de regulação estão se reconstituindo e reescalando.

Conforme Brandão (2017), entre 1995 e 2016, o Brasil sofreu três rodadas de neoliberalização, capazes de promover mecanismos e instrumentos de experimentações re-regulatórias, com variadas repercussões. A primeira, de 1995/2002, no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), foram implementadas políticas baseadas no Consenso de Washington; a segunda, de 2003/2015, nos governos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015), foi marcada pela macroeconomia conservadora, que privilegiou o mercado financeiro, as alianças com grupos conservadores relacionados ao rentismo e à especialização em *commodities*, sem o devido enfrentamento da questão urbana e regional, a despeito de políticas progressistas; e a terceira, no governo Michel Temer (2016-2018), que reinaugura as políticas neoliberais dos anos noventa, com profundas consequências ao padrão regulatório nacional vinculado às três mercadorias fictícias: terra, dinheiro e trabalho, *a la* Polanyi (1980), capazes de alterar a relação capital-trabalho.

Esta última intenta alinhar o país aos anseios da agenda global, de exacerbada coerção concorrencial intercapitalista e interestados territoriais, e extraordinário reordenamento hierárquico e hegemônico escalar-espacial no plano mundial. Desse processo decorre a reorganização e reconstrução de novas coerências estruturadas de caráter econômico, político e social que, por meio de ciclos acelerados de experimentações regulatórias impulsionados pela crise de 2008, têm alterado os marcos da reprodução social-classista, “com repercussões de natureza estrutural, desigualmente distribuídas no sistema capitalista, em suas relações interescares, com distintas ‘variações’ temporais e espaciais “das” e “nas” diversas periferias do sistema” (Brandão, 2017, p. 47).

As distintas rodadas regulatórias no Brasil concorreram para promover a estratégia de inserção periférica do país aos mercados globais pós-1990. A diferença entre os governos esteve na capacidade ou não de conciliar o projeto com os anseios das classes subalternas, quanto à distribuição dos ganhos econômicos, e ao papel mais ou menos ativo do Estado na economia, ora regulador, ora investindo e provisionando crédito. Em linhas gerais, os traços que marcam as rodadas de neoliberalização foram mantidos ao longo do período, aspectos que se verificam nos investimentos em infraestrutura.

Nos anos noventa, ressalta-se o Programa Nacional de Desestatização (Lei 8.031, de 1990, revogada pela Lei 9.491, de 1997), cujo objetivo, entre outros, é “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”. Caberia às empresas privatizadas retomar investimentos e prestação de serviços. Já a versão trazida pela Lei 9.491, de 1997 trata da contribuição do marco regulatório para “a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando

a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito”.

Concomitantemente às desestatizações, cujo principal agente foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável pelo Fundo Nacional de Desestatização (FND), estabeleceu-se a Lei Geral de Concessões (Lei 8.987, de 1995), que regulamentou o artigo 175, da Constituição Federal de 1988, e permitiu que União, Estados, Municípios e Distrito Federal, enquanto poderes concedentes, delegassem a prestação de serviço público e a execução de obra pública a empresas ou consórcio de empresas tidas como mais eficazes na realização de tais atividades.

No governo Lula, a despeito do caráter de ruptura conferido à retomada da ação do Estado em investimentos em infraestrutura e políticas sociais, a suspensão da estratégia de privatizações foi acompanhada pela implementação da Lei de Parcerias Público-Privadas (PPP) (Lei 11.079, de 2004), que instituiu normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada por parte da administração pública, priorizando a ação privada nos investimentos, na figura da Sociedade de Propósito Específico (SPE), ente privado incumbido de implantar e gerir o objeto da parceria.<sup>1</sup> Ainda que as privatizações tenham sido interrompidas, a SPE e as concessões foram predominantes na realização dos investimentos de infraestrutura no Brasil, forjando seu caráter privado, a despeito de se realizarem com recursos públicos (Werner, 2016). Portanto, a lei de PPP expressa o “neoliberalismo realmente existente”, posto que instituída em um governo de alegada ruptura neoliberal.

Quanto ao planejamento dos investimentos, duas iniciativas marcaram as décadas de 1990 e 2000: o Programa Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDS), referente ao Plano Plurianual 1996-1999, e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Econômica Sul-Americana (IIRSA), de 2001. Tanto os ENIDS quanto a IIRSA privilegiaram o viés logístico, face ao objetivo de conectar os espaços regionais aos mercados globais em um cenário de inserção internacional baseada na exportação de matérias-primas e recursos naturais.

Para Galvão e Brandão (2003), a estratégia dos ENIDS negligenciou a integração produtiva do mercado nacional, promovida ao longo do processo de industrialização (1930-1980). Tal característica seria reeditada nos investimentos logísticos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007, reforçando o caráter de fragmentação e especialização do espaço nacional em curso desde os anos noventa (Pacheco, 1998).

A IIRSA, lançada em 2000, resultava do acordo entre os países da América do Sul no que se refere à provisão de infraestrutura de transporte, energia e comunicações, sob uma visão regional de integração. Sob a coordenação de Instituições Financeiras Multilaterais, como a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA), expressa o papel dessas agências na adequação do

---

1 Apesar da possibilidade de participação do Estado em uma SPE, não é permitido o controle estatal, salvo quando da aquisição da maioria do capital votante por instituição financeira controlada pelo Poder Público, em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

território continental aos mercados globais. A iniciativa enfatizou os investimentos logísticos, de maneira a conectar o Atlântico ao Pacífico pelo transporte multimodal (hidrovias, ferrovias e rodovias), estruturado por eixos, revelando-se um ambicioso disciplinamento territorial subordinado ao projeto de integração proposto pela Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (Aguiar, 2017).

As mudanças políticas na América do Sul, que se expressam nos diversos governos de centro-esquerda ao longo da década de 2000, levam à ruptura com a estratégia da ALCA, quando passam a priorizar políticas de integração sul-sul, da qual a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) é produto. A IIRSA, por sua vez, foi incorporada como foro técnico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), órgão da UNASUL, criado em agosto de 2009 durante encontro presidencial da União. Apesar das transformações, deve-se questionar, no entanto, se um novo papel geoeconômico e geopolítico do Brasil no cenário internacional não foi constrangido pelas decisões macroeconômicas e interesses do bloco de poder vinculados à inserção periférica.

O caráter desigual com que se desenvolve o processo de neoliberalização e a sua especificidade histórica (Brenner et al., 2012) propiciam tais experiências híbridas em que um governo historicamente vinculado a pautas progressistas, retoma investimentos em infraestrutura para promover a inserção internacional periférica, dependente e subalterna, com base nas soluções de mercado. A crise de 2008, que colocaria em xeque o padrão neoliberal nos países centrais, legitimaria a intervenção econômica do Estado na provisão de infraestrutura compatível com o processo de neoliberalização.

O correspondente nacional da IIRSA foi o PAC, lançado em 2007 (Lei 11.578) com o objetivo de criar condições macrossetoriais para o crescimento do país no período 2007-2010, abrangendo áreas de logística, energia e infraestrutura. O PAC foi orientado por em três medidas: i) incentivar o crescimento econômico; ii) aumentar o investimento público em infraestrutura; e iii) remover os obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento (Pêgo & Campos, 2008). O crédito seria fornecido pelo banco público, BNDES. A análise da carteira de projetos do PAC revela sua articulação ao padrão de inserção internacional vinculado às *commodities* agrícolas e minerais, sobretudo quando se identificam os projetos logísticos e energéticos. Senão vejamos.

O processo de neoliberalização promoveu a ruptura dos elos das cadeias produtivas e seu adensamento, alcançados ao longo do processo de industrialização, o que culminou na perda de competitividade da indústria nacional frente aos produtos importados de maior valor agregado, levando aos processos de reprimarização da pauta exportadora e de desindustrialização.

Não por acaso, ao lado dos capitais financeiro-rentistas, coube às frações agrícolas e minerais o protagonismo no padrão de acumulação pós-1990. Dados da balança comercial brasileira (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços [MDIC] (2019), atestam essa observação: a participação da soja e do minério de ferro nas exportações totais passou de 12%, em 2007, para 19% em 2018, tendo alcançado 24,8% das exportações em 2011.

Tal alteração se fez acompanhada de mudanças significativas do ponto de vista das regiões produtoras. Verifica-se que a taxa anual média de crescimento da produção de soja, entre 2007-2018, foi de 16,3% na região Norte; 10,7% a.a., no Nordeste; e 7,6% a.a. no Centro-Oeste. A região Sul, de cultivo histórico da soja, teve um crescimento de 4,6% (Companhia Nacional de Abastecimento [CONAB], 2019). Esses dados apontam para a consolidação da expansão do cultivo de soja em direção ao Centro-Oeste, Norte e Nordeste, processo iniciado com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979), que acionou as regiões periféricas para ampliar a fronteira agrícola e mineral no país, com o intuito, entre outros objetivos, de diversificar a pauta exportadora (Diniz, 1987; Girardi, 2016).

Reforça essa tendência setentrional de produção da soja a institucionalização, por parte do governo federal, do território do Matopiba Trata-se de porções territoriais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, no Cerrado brasileiro, de crescente expansão da área plantada de soja. Sua criação foi instituída pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em 2013, posteriormente oficializada pelo Decreto 8.477, de 2015, que implementou o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba (<https://www.embrapa.br>). Tal aspecto revela o potencial de reordenamento territorial da dinâmica de acumulação vinculada aos mercados globais de *commodities*.

Com relação à mineração, o Anuário Mineral Nacional (Departamento Nacional de Produção Mineral [DNPM], 2018) destaca, além das reservas minerais do estado de Minas Gerais, no Sudeste do país, aquelas situadas no estado do Pará, na região Norte, onde se localizam reservas de ferro, bauxita, cobre e ouro, entre outros; e o estado de Goiás, no Centro-Oeste, com reservas de ouro, níquel e cobre, entre outros. Com relação ao Pará, ressalta-se a localização do maior projeto de mineração de ferro do mundo, S11D, da multinacional Vale. A empresa, privatizada em 1997, responde por 77% do valor total da comercialização da produção do minério de ferro no país (DNPM, 2018).

Considerando a localização das atividades de soja e minério de ferro, principais produtos da pauta exportadora, evidencia-se, a seguir, o papel do PAC, em particular dos investimentos logísticos, no escoamento da produção agrícola e mineral, capazes de conferir competitividade a essas atividades no exterior. O Balanço 2007-2010 do PAC (2011) apresenta os investimentos logísticos, que buscaram conectar as regiões produtoras de soja e minério aos mercados globais. Ressaltam-se os ferroviários, cujos traçados conectam as regiões primário-exportadoras aos principais portos do país, os portuários e os hidroviários (Figuras 1 e 2).

No segundo governo Lula foi criada a empresa pública Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (VALEC) (Lei 11.772, de 2008), com a função de realizar a construção e exploração de infraestrutura ferroviária. A empresa se tornaria responsável pelas Ferrovias Norte-Sul (EF-151), Ferrovia do Pantanal (EF-267), Ferrovia da Integração Oeste-Leste (EF-334) e a Transcontinental ou Ferrovia de Integração Centro-Oeste (EF-354). Quanto à Ferrovia Transnordestina (EF 232), caberia à empresa estatal participar minoritariamente do capital de empresas que tivessem o objetivo de construí-la.

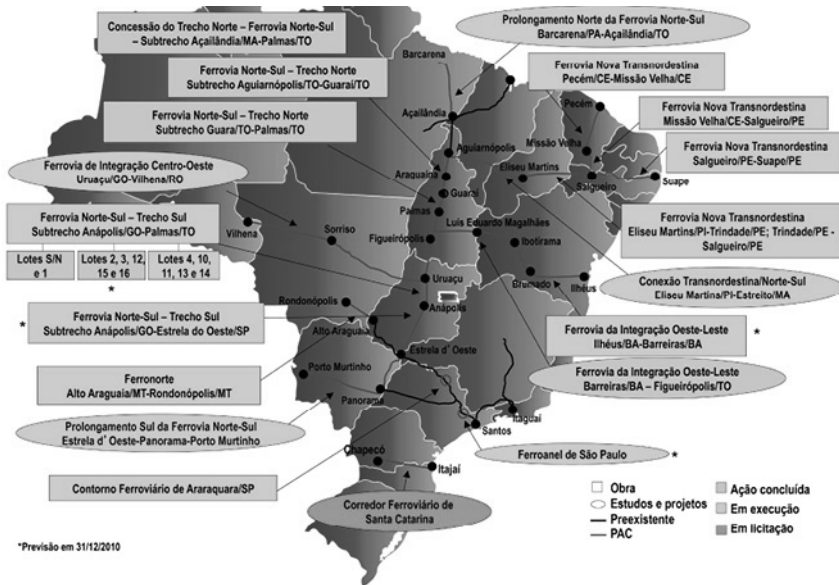


FIGURA 1 | Carteira de infraestrutura logística na modalidade ferroviária: ações concluídas, em execução e em licitação. Balanço 2007-2010

FONTE: PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) (2011), ADAPTADO

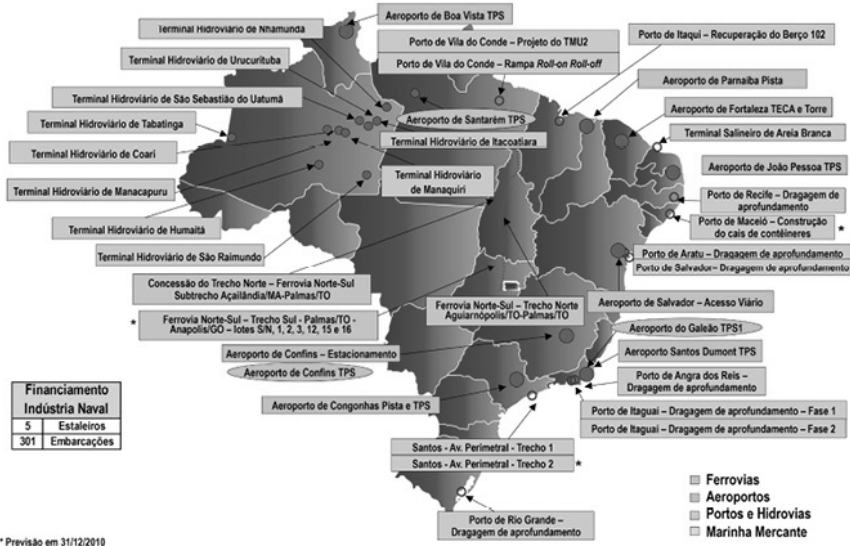


FIGURA 2 | Carteira de infraestrutura logística - ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos e Marinha Mercante: ações concluídas. Balanço 2007-2010

FONTE: PAC (2011), ADAPTADO

O traçado da Ferrovia Norte-Sul, de Açailândia (MA) a Rio Grande (RS), permite conectar os portos de Rio Grande (RS) e Barcarena (PA). Entre seus objetivos está a implantação da logística exportadora competitiva para promover o acesso aos portos de grande capacidade e a ocupação econômica do Cerrado. A ferrovia Transnordestina, cuja concessionária é formada por uma parceria entre a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e o governo federal (VALEC), conecta o município de Eliseu Martins (PI) aos portos de Pecém (CE) e Suape (PE). Concluída, terá capacidade para transportar 30 milhões de toneladas por ano, com destaque para grãos sólidos (minério e grãos). A ferrovia Pantanal liga Panorama (SP) a Porto Murtinho (MS), atendendo uma região de alta densidade de produção agrícola de soja. Quanto à Ferrovia Integração Centro-Oeste, cujo traçado parte do litoral fluminense à fronteira com o Peru, tem como objetivo, entre outros, propor nova alternativa logística para o escoamento da produção agrícola e de mineração para os sistemas portuários do Norte e Nordeste (<http://www.valec.gov.br>).

Cabe enfatizar que a criação de uma empresa estatal para viabilizar tais investimentos corrobora a ideia de “neoliberalismo realmente existente”: uma empresa estatal responsável por investimentos ferroviários para promover a competitividade de setores primários-exportadores, o que reforça a condição periférica da economia brasileira, aprofundada após a adoção de políticas neoliberais de valorização cambial e juros elevados, que acarretaram na desindustrialização e especialização em *commodities*.

Com relação aos terminais hidroviários implementados pelo PAC, destacam-se 10 terminais no Estado do Amazonas, no balanço do PAC 2007-2010: Tabatinga, Coari, Itacoatiara, São Raimundo, Manacapuru, Humaitá, Manaquiri, Urucurituba, Nhamundá e São Sebastião do Uatumã. Quanto aos Portos, tratam-se de obras de dragagem, ampliação e acesso rodoferroviário nos portos de Rio Grande (RS), São Francisco do Sul (SC) e Paranaguá (PR), na região Sul; Rio de Janeiro (RJ) Itaguaí (RJ), Angra dos Reis (RJ), Vitória (ES) e Santos (SP), no sudeste; Aratu (BA), Salvador (BA), Suape (PE), Recife (PE), Cabedelo (PE), Areia Branca (RN), Natal (RN), Fortaleza (CE), Luís Correia (PI) e Maceió (AL), na região Nordeste; e Vila do Conde (PA), na região Norte.

A importância dos investimentos do PAC se expressa nas informações do relatório Soyabean Transportation Guide Brazil 2017 (Salin, 2018), que identifica as principais rotas de exportação de soja em múltiplos modais, destacando o escoamento da produção através dos principais portos do país, entre 2015 e 2017. O documento analisa, entre outros aspectos, os custos de transporte entre as regiões produtoras e os portos, enfatizando a predominância das rotas rodoviárias no Brasil e, consequentemente, maiores custos de escoamento da produção para a China, relativamente à predominância do modal ferroviário nos Estados Unidos; e aponta para a crescente importância dos portos das regiões Norte e Nordeste.

O relatório estima uma queda na predileção pelo modal rodoviário no transporte de soja até os portos, entre 2017 e 2025, com base nas informações do Ministério dos Transportes, do Plano Nacional de Logística e Transporte e da Confederação Nacional de Transportes (Salin, 2018). O transporte rodoviário, que respondeu por 61% do escoamento da produção em 2017, passará a responder por 30%, em 2025;

já o ferroviário, que contribuiu com 21% em 2017, deverá escoar 35% da produção em 2025; e o hidroviário, passará de 14%, em 2007, para 29%, em 2025.

Quanto ao setor elétrico, contemplado pelo PAC, o mesmo deve ser analisado tanto à luz das demandas energéticas do padrão de acumulação vinculado à especialização em *commodities*, quanto dos interesses de frações de capital nacional hegemônicas no bloco do poder, pois as reformas permitiram a composição de SPES, cujos sócios são empresas de construção civil, mineradoras, multinacionais de energia elétrica (Engie, China Three Gorges, Iberdrola, entre outras), empresas estatais e seus fundos de pensão. O BNDES financiaria a expansão setorial, que contaria ainda com empresas estatais do setor elétrico brasileiro e fundos de investimentos criados a partir de fundos públicos, mais uma expressão do neoliberalismo realmente existente no Brasil, em que a atuação privada é forjada em torno de investimentos públicos (Werner, 2017).

Do ponto de vista territorial, destacam-se as regiões Norte e Centro-Oeste, com as hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau (RO), Belo Monte (PA), Estreito (MA) e os estudos das hidrelétricas do Tapajós (TO/PA), em clara articulação com a expansão da fronteira agrícola e mineral do país. As atividades de mineração e siderurgia, intensivas em eletricidade, influenciam o planejamento do setor elétrico, em decorrência da necessidade de se fornecer energia a custos baixos capazes de assegurar a competitividade do país na indústria global de minérios, aço e alumínio (Werner, 2016).

As rodadas regulatórias no âmbito do governo Temer, organizadas em torno do Programa de Parcerias em Investimentos (PPI)<sup>2</sup> expressaram a retomada de estratégias de concessões e privatizações de ativos existentes, em clara re-edição das propostas da década de 1990. Com o PPI são substituídos o PAC e o Programa de Investimento em Logística (PIL), de 2015.<sup>3</sup> Enfatiza-se a privatização e a substituição do financiamento público de megaprojetos pela atração de capitais privados e estrangeiros, colocando papel mais ativo nas concessões privadas e privatizações. Cabe ressaltar que o PIL já iniciava uma estratégia de atração de investimentos privados e corte nos investimentos das estatais, arrefecendo a estratégia implementada no PAC, cujo motor era o investimento público (Gentil & Hermann, 2017). Quanto ao crédito, busca-se substituir o BNDES pelo capital externo. Ao banco estatal caberá a estruturação dos negócios de privatização, experiência já adquirida pela instituição, se considerada sua atuação na década de 1990 junto ao FND.

No PPI, destacam-se as concessões ferroviárias que buscam conectar as regiões produtoras de grãos e minérios aos portos de escoamento. Casos da ferrovia Ferrogrão, cujo traçado liga os municípios de Sinop (MT) e Mirituba (PA); da ferrovia Norte-Sul no trecho Estrela d'Oeste (SP)-Anápolis (GO)-Palmas (TO); e a ferrovia Oeste-Leste (FIOL), trecho Caetité-Ilhéus (BA). Quanto aos portos, registram-se os projetos de concessão dos Portos de Itaquí (MA), Santana (AP), Paranaguá (PR) e Santos (SP), além da desestatização do Porto de São Sebastião (SP) (PPI, 2019).

---

2 Medida Provisória nº 727, de 12 de maio de 2016, convertida em Lei 13.334, de 2016.

3 O Programa de Investimento em Logística (PIL) foi uma tentativa do governo Dilma de destravar os investimentos neste setor, através da realização de concessões privadas.

É nesse contexto que se amplia o papel da China na estruturação dos espaços regionais brasileiros: não apenas como destino das mercadorias, cujo escoamento recebe o suporte dos investimentos recentes em infraestrutura, mas como parceiro estratégico e/ou investidor em ativos novos ou existentes. Assim é que se afirma que as alterações regulatórias são compatíveis com o papel periférico assumido pelo Brasil na divisão internacional do trabalho.

### **Provisão de Infraestrutura e “feito-China” no Brasil**

A proeminência da economia chinesa não se verifica apenas nas decisões tomadas pelo governo brasileiro em prover o território nacional de condições infraestruturais para a circulação de mercadorias: ganha relevância também a participação de suas estatais em novos investimentos, na aquisição de projetos já instalados ou no envolvimento em consórcios, projetos logísticos e energéticos relacionados aos mercados agrícolas e minerais. Com a mudança do governo brasileiro em 2016, a China consagrou sua estratégia de controle de recursos estratégicos ao adquirir plantas do setor elétrico e disputar concessões logísticas.

No setor elétrico esse processo já estava em curso desde 2011, quando da aquisição por parte da China Three Gorges Corporation (CTG), de 21,35% da participação do Estado Português na EDP Energias de Portugal S.A., tornando-se sócia, por meio da subsidiária China Three Gorges Europe, das UHE Luis Eduardo Magalhães (TO), Mascarenhas (ES) e Peixe Angical (TO). Com o lançamento da CTG Brasil, em 2013, o grupo controlado pela CTG Corporation se tornou parceiro, juntamente com a EDP Brasil, das hidrelétricas Cachoeira Caldeirão (AP), São Manoel (MT) e Santo Antônio do Jari (PA). Em 2015, a CTG adquiriu a concessão das UHE Jupiá (SP/MS) e Ilha Solteira (SP/MS), antes pertencentes à Cesp, empresa do estado de São Paulo. No ano seguinte, adquiriu a empresa Duke Energy. O grupo chinês assumiu as usinas da Cesp por meio da empresa Rio Paraná Energia S.A., ampliando sua participação no país. Com essas aquisições, a CTG atua em projetos que totalizam em torno de 8 GW da capacidade instalada brasileira, entre eólicas e UHEs (Agência Nacional de Energia Elétrica [ANEEL], 2017).

Em 2017, ampliou-se a participação de capitais chineses no Brasil, através da empresa State Grid Corporation, que se tornou acionista controladora da empresa CPFL Energia S.A., ao adquirir a participação da Camargo Correa e dos fundos de pensão Previ, Fundação Cesp, Sabesp, Sistel e Petros. No total, a CPFL Energia detinha 2.433,5 MW entre UHE, eólicas e PCHs (ANEEL, 2017). A empresa State Power Investment Overseas (SPIC) fez uma oferta para adquirir a participação que a Companhia de Energia Elétrica do Estado de Minas Gerais (Cemig) detém na UHE Santo Antônio (22,4%), assim como intenta adquirir a fatia pertencente à Odebrecht (18,6%), transações ainda não confirmadas na composição societária da SPE (ANEEL, 2017; Carvalho & Pereira, 2017).

O mesmo grupo, SPIC, por meio da Pacific Hydro, adquiriu a UHE São Simão, operada pela Cemig, na estratégia de retomada das privatizações por parte do governo federal e estadual (Minas Gerais). A empresa também participa de investimentos eólicos no Nordeste do país. No total, a Pacific Hydro detém 58,2 MW em

parques eólicos e 1.710 MW em hidrelétrica. As aquisições de empresas chinesas no setor elétrico brasileiro revelam que 7% (11,9 GW) da capacidade instalada<sup>4</sup> estão sob o controle das empresas CTG, State Grid e SPIC.

Quanto aos investimentos em logística, destacam-se os investimentos chineses na Amazônia Brasileira, na região do rio Tapajós (Aguiar, 2017). A atuação na Amazônia consolidaria os interesses chineses na busca pela redução do preço de energia articulada à exploração de minérios na região Norte. Caso articulada à construção de eclusas, as usinas do Tapajós barateariam o escoamento da soja brasileira comprada pelos chineses, de modo a combinar interesses internos e externos do padrão de acumulação brasileiro.

Considerando as mudanças regulatórias, a Lei dos Portos (Lei 12.815, de 2013), regulamentou o estabelecimento de Terminais de Uso Privado (TUP) no país, definidos como instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado.<sup>5</sup> De acordo com estudo lançado em 2016 pelo Banco holandês Rabobank, especializado em *commodities* agrícolas, a modalidade permite superar o “gargalo” em infraestrutura logística demandado pelo agronegócio. Com a regulamentação, foi impulsionada a instalação de portos privados para exportação de *commodities*, via estado do Pará, e, em especial, na calha dos rios Tapajós e do baixo Amazonas (Aguiar, 2017).

A lei de Portos corresponde a uma re-regulamentação, pois permite que grupos privados sejam proprietários da infraestrutura portuária no país, ao estabelecer além da Concessão, o Terminal de Uso Privado. Ressalta-se que entre 2016 e 2017 a movimentação nos TUP cresceu 9,3%, com destaque para as seguintes mercadorias: minério de ferro, soja, contêineres, milho, açúcar, petróleo e derivados. O principal destino é a China, seguido de Holanda e Malásia, Japão e Estados Unidos (Agência Nacional de Transporte Aquaviário [ANTAQ], citado em Tecnológica, 2018).

Do total exportado de soja e minério de ferro, destaca-se a importância da participação da China como destino dos produtos. Quanto ao minério de ferro, sua participação se dá acima de 30% ao longo de todo o período, alcançando 61,7% em 2013. Com relação à soja, mais de 40% do total exportado destinou-se, entre 2007-2018 aquele país, com destaque para o último ano, em que alcançou 82,4% (MDIC, 2019).

Mesmo quando a China não se sobressai nos investimentos de infraestrutura logística e energética no país frente a outros capitais, o “efeito-China” com relação à demanda por *commodities* agrícolas e minerais foi determinante das rotas e destinos dos investimentos (Aguiar, 2017). Com a crescente exportação de capital pelo país asiático Brasil, amplia-se o controle daquele país sobre amplas porções territoriais, agregando à dimensão comercial do “efeito-China”, a dimensão financeira.

Charles Tang, Presidente da Câmara de Comércio e Indústria Brasil China, cuja função é auxiliar empresas chinesas interessadas em investir no Brasil, afirma que

4 A capacidade instalada no Brasil é de 169,7 GW, em junho de 2019.

5 Conforme artigo 1º da referida lei: porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária.

“a China investe no Brasil por várias razões: ocupar mercado, ter lucro, exportar sua capacidade excedente e assegurar recursos estratégicos, e por razões geopolíticas internacionais” (Locatelli, 2016). As sucessivas tentativas de se privatizar o setor elétrico e consequentes embates judiciais, a partir da Medida Provisória 814, de 2017, que permite a venda da Eletrobrás e suas subsidiárias, caso bem-sucedidas, reforçam tanto o caráter privado como a desnacionalização setorial.

Recentemente, a estatal China Merchants Holding (CMPorts) adquiriu o Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP) e a empresa de serviços logísticos TCP. A transação envolveu 90% dos ativos portuários, totalizando R\$2,9 bilhões (US\$925 milhões) e foi oficializada em fevereiro de 2018, pela Frente Parlamentar de Logística de Transporte e Armazenagem. O TCP é o terceiro maior terminal de contêineres do país, atrás apenas de Santos Brasil e Brasil Terminal Portuário (BTP), ambos no Porto de Santos (Scaramuzzo, 2017; Senado Notícias, 2018). Conforme a CMPort, a entrada na América Latina, especialmente no Brasil, é crucial para a expansão global de sua rede de terminais, visto ser uma das maiores operadoras globais de terminais de contêineres.

Com relação às ferrovias, o lançamento do PPI e a retomada das concessões já revelam os seguintes interesses: as empresas China Communication Construction Company (CCCC); Rumo (fusão entre Rumo, pertencente a Cosan Logística S.A. e América Latina Logística – ALL); e Russian Railways International (RZD) atentas à concessão da Ferrovia Norte-Sul. Já as empresas China Railway Corporation (CRCC) (holding com a estatal VALEC) e o consórcio formado pelos grupos Amaggi, Dreyfus, Cargill, Bunge e ADM se mostraram interessados no processo de concessão da Fiol (PPI, 2019; Aguiar, 2017). A CRCC intenta integrar a ferrovia ao porto de Ilhéus (BA) para escoar soja do Centro-Oeste até o porto baiano (Wiziack, 2017). Por sua vez, a CCCC, maior empresa chinesa de infraestrutura, também aguarda a concessão da EF-170 (Ferrogrão), que liga os estados de Mato-Grosso e Pará. Os referidos leilões de concessão no âmbito do PPI ainda não foram realizados (Fernandes, 2018; Wiziack, 2017).

Destacam-se ainda outros movimentos da CCCC: a abertura de seu primeiro escritório no Brasil, a compra da participação majoritária na empreiteira Concremat, do Maranhão, e o investimento em um terminal portuário multicargas privado em São Luis, com acesso às ferrovias Transnordestina e Carajás. Já a China Railway Eryuan Engineering Group Company tem realizado estudos de viabilidade da ferrovia Bioceânica, que liga Mato Grosso do Sul ao Pacífico, decisão recebida com entusiasmo pelos ruralistas da região, como a Associação de Produtores de Soja do Estado do Brasil (APROSOJA), interessada na capacidade de investimento do governo chinês para viabilizar a expansão da soja e respectivo escoamento para o mercado internacional (Aguiar, 2017; Fernandes, 2018).

Apesar de a China ocupar a 25<sup>a</sup> posição<sup>6</sup> pelo critério de investidor imediato, a importância do país no investimento externo direto (IED) brasileiro se revela pelo

6 Os principais investidores diretos entre 2010-2016 foram: Países Baixos, Estados Unidos, Espanha, Luxemburgo França e Japão, grupo de países que não inclui a China. No entanto, ressalta-se que o país asiático canaliza parte de seus investimentos por meio de Luxemburgo: em 2010, 91% do IED chinês no Brasil ocorreu através do país europeu, passando a 66%, em 2015.

critério de controlador final, em que ocupa a 13ª posição (Banco Central do Brasil [BACEN], 2018). Para o período de 2004-2018, foi estimado em US\$ 69,2 bilhões o valor total investido pela China no Brasil, realizados por empresas públicas como WISCO, CTG, Sinopec e State Grid. Desse total, 67% se concentra em geração, transmissão de energia elétrica e extração de minerais, petróleo e gás. Os acordos de cooperação entre os dois países revelam que 76% deles se concentram em três áreas: eletricidade (47%), petróleo e gás (29%) e extração mineral (8%) (Secretaria de Assuntos Internacionais [SEAIN], 2018a; SEAIN 2018b).

O processo de neoliberalização e a entrada mais intensiva de capital chinês no país, em contexto de retração de crédito público no Brasil, vêm, pois, reforçando a subordinação mercantil, produtiva e financeira da economia brasileira e sujeitando – mediante marcos regulatórios e institucionais – o espaço sub-nacional a determinantes que lhes são exógenos.

### Considerações finais

O presente artigo analisou, com base nas noções de circuitos de acumulação de capital e de rodadas de neoliberalização, a proeminência da China no reordenamento territorial oriundo da provisão de infraestrutura no Brasil. Situada no topo da hierarquia do sistema capitalista contemporâneo, a China, ao lado dos EUA, consolidou uma demanda de recursos naturais e produtos primários, ocasionando o reposicionamento da América Latina enquanto fornecedores desses bens. O Brasil, ao promover sua inserção internacional como plataforma financeira de acumulação, estratégia contemplada pelas políticas macroeconômicas de câmbio valorizado e juros altos, testemunhou a desindustrialização e especialização regressiva, ocupando o papel de fornecedor de commodities.

Coube ao Estado brasileiro levar a cabo, seja por meio de alterações regulatórias, seja por intervenção direta, provisionando crédito e programas de investimentos, a coerência estruturada adequada à inserção periférica. As alterações nos padrões regulatórios foram iniciadas na década de 1990, assim como programas de infraestruturas com ênfase na logística que vinculariam pontos do território nacional aos mercados globais. Em contexto de boom das *commodities* e efeito-China - aumento no preço desses bens e no *quantum* importado pelo país asiático -, mesmo governos dotados de uma agenda de ruptura com a ordem neoliberal não romperam com a inserção internacional periférica, mas a aprofundaram.

Ao lado da manutenção da política macroeconômica, o Estado viabilizou investimentos em infraestrutura vinculados à competitividade das atividades primário-exportadoras, por meio do PAC. A mais recente estratégia do governo para consolidar a inserção periférica é buscar atrair o capital externo na realização dos investimentos, por meio das privatizações e concessões privadas, com o PPI, no qual o capital chinês vem ocupando papel de destaque.

Disso resulta um crescente controle do capital chinês sobre recursos territoriais, pautando as decisões de investimentos do governo brasileiro, ora na provisão de infraestrutura com recursos públicos, a exemplo do PAC, ora na alteração de marcos regulatórios para “destravar” as ações diretas do capital externo em território

brasileiro. Consolida-se uma relação desigual na periferia, em que são recolocadas as condições que marcaram a relação centro-periferia, no âmbito das relações periféricas entre Brasil e China, a partir das transformações no capitalismo global.

A inserção internacional brasileira revela, portanto, a manutenção do caráter passivo e dependente que caracteriza o desenvolvimento brasileiro, colocando em questionamento a capacidade de se romper com a subordinação que configura a integração do país aos mercados globais e, conseqüentemente, com os padrões marcadamente desiguais de desenvolvimento de suas estruturas socioeconômicas e espaciais.

### Referências bibliográficas

- Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). (2019). *Banco de Informação de Geração. Capacidade de Geração do Brasil. Usinas do tipo UHE em Operação*. <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/GeracaoTipoFase.asp?tipo=1&fase=3>
- Aguiar, D. (2017). *A geopolítica de infraestrutura da China na América do Sul: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia Brasileira*. Rio de Janeiro: ActionAid/FASE.
- Banco Central do Brasil (BACEN). (2018). *Relatório de Investimento Direto no País 2018*. <https://www.bcb.gov.br/Rex/CensoCE/port/RelatorioIDP2016.pdf>
- Brandão, C. (2017) Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cadernos Metrópole*, 19(38), 45-69. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3802>
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2012) Após a neoliberalização? *Cadernos Metrópole*, 14(27). <https://doi.org/10.1590/14779>
- Cano, W. (2012) A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, 21, num. spe., 831-851. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182012000400006>
- Carvalho, R. & Pereira, R. (2017). Empresa chinesa compra fatia da Cemig na Hidrelétrica Santo Antônio. *Estado de São Paulo*. <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,empresa-chinesa-compra-fatia-da-cemig-na-hidreletrica-santo-antonio,70001867963>
- Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). (2019). *Soja. Série Histórica das Safras*. <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-das-safras?start=20>
- Coutinho, L. (1997). A especialização regressiva: Um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. J. P. dos Reis Velloso (coord.), *Brasil: Desafios de um País em Transformação* (pp. 81-106). Rio de Janeiro: José Olympio.
- Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). (2018). *Anuário Mineral Brasileiro: Principais substâncias metálicas*. Ministério de Minas e Energia. [http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb\\_metalicos2017](http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb_metalicos2017)
- Diniz, C. C. (1987). *Capitalismo, recursos naturais e espaço: análise do papel dos recursos naturais e dos transportes para a dinâmica geográfica da produção agropecuária e mineral no Brasil e seus efeitos no padrão regional brasileiro*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

- Fernandes, A. (2018, março 19). Chinesa investe em porto no Maranhão e estuda ferrovias. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/03/chinesa-investe-em-porto-no-maranhao-e-estuda-ferrovias.shtml>
- Fernández, V. R. (2017). *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Barcelona: Anthropos / Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL [Universidad Nacional del Litoral].
- Furtado, C. (2013) *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classic Companhia das Letras.
- Galvão, A. C. & Brandão, C. A. (2003). Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. M. F. Gonçalves, C. A. Brandão, & A. C. Galvão (orgs.), *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional* (pp. 187-205). São Paulo: UNESP/ANPUR.
- Gentil, D. & Hermann, J. (2017). A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, 26(3)(61), 793-816. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art9>
- Girardi, E. P. (2016). *Atlas Brasil Agrário*. [http://www.atlasbrasilagrario.com.br/\\_atlas\\_analiticos/](http://www.atlasbrasilagrario.com.br/_atlas_analiticos/)
- Harvey, D. (2006). *A produção capitalista do espaço* (C. Szlak, trad.) (2ª ed.). São Paulo: Annablume (Obra original publicada em 2001).
- Harvey, D. (2013). *Os limites do capital* (M. Lopes, trad.). São Paulo: Boitempo Editorial (Obra original publicada em 1982).
- Locatelli, P. (2016, fevereiro 15). Quem são os chineses de olho na Amazônia. *Reporter Brasil*. <http://reporterbrasil.org.br/2016/02/quem-sao-os-chineses-de-olho-na-amazonia/>
- Medeiros, C. (1997). Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. M. C. Tavares & J. L. Fiori (orgs.), *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização* (pp. 279-347). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Medeiros, C. (2006). A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de Economia Política*, 26(3), 381-400. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572006000300004>
- Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). (2019). *ComexStat*. <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>
- Moraes, A. C. R. (2017). Os circuitos espaciais da produção e os círculos de cooperação no espaço. Em A. Dantas, M. Arroyo, & M. Cataia (orgs.), *Dos circuitos da economia urbana aos circuitos espaciais de produção: um diálogo com a teoria de Milton Santos* (pp. 25-45). Natal: Sebo Vermelho.
- Pacheco, C. A. (1998) *Fragmentação da Nação*. Campinas: Unicamp.
- Paulani, L. (2013). Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, 27(77), 237-264. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142013000100018>
- Peck, J. (2010). *Constructions of neoliberal reason*. Oxford: Oxford Scholarship.
- Pêgo, B. & Campos C. A. S. (2008). O PAC e o setor elétrico: desafios para o abastecimento do mercado brasileiro (2007-2010). *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA). [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4881](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4881)
- Polanyi, K. (1980). *A grande transformação*. (F. Wrobel, trad.). (2ª ed.). São Paulo: Editora Campus. (Obra original publicada em 1944).

- Poulantzas, N. (2013). *L'Etat, le pouvoir et le socialisme*. Paris: Les Prairies Ordinaires. (Obra original publicada em 1978).
- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). (2011). *Balanço 4 anos (2007-2010)*. <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>
- Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). (2019). *Ferrovias*. <https://www.ppi.gov.br/projetos1#/s/Em%20andamento/u//e//m//r/>
- Rofman, A. (2016). Notas sobre subsistemas espaciais e circuitos de acumulação regional. *Boletim Campineiro de Geografia*, 6(1), 247-274. [http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/282/2016v6n1\\_ARofman](http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/282/2016v6n1_ARofman)
- Salin, D. (2018). *Soybean Transportation Guide: Brazil 2017*. September 2018. U.S. Dept. of Agriculture, Agricultural Marketing Service. Web. <http://dx.doi.org/10.9752/TS048.09-2018>
- Scaramuzzo, M. (2017, setembro 3). Terminal de Paranaguá é vendido por R\$2,9 bilhões. *Estado de São Paulo*. <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,terminal-de-paranagua-e-vendido-por-r-2-9-bilhoes,70001965310>
- Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN). (2018a). *Investimentos privados no setor de infraestrutura do Brasil: oportunidades no âmbito de acordos internacionais*. <http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/assuntos-internacionais/investimentos-privados-em-infraestrutura-no-brasil.pdf>
- Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN). (2018b). *Boletim sobre investimentos chineses no Brasil nº 7*. <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/internacionais/arquivos/boletim-investimentos-chineses-no-brasil-no7.pdf>
- Senado Notícias (2018, fevereiro, 22). *Parceria com empresa chinesa para controle de porto é firmada no Congresso*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/22/parceria-com-empresa-chinesa-para-controle-de-porto-e-firmada-no-congresso>
- Siqueira, H. O. (2015). *Novo desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil (2004-2012)*. *EURE*, 41(122), 261-277. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000100012>
- Tecnologista* (2018, fevereiro 22). Terminais de uso privado são destaque nas estatísticas da Antaq. <http://www.tecnologista.com.br/portal/noticias/76655/terminais-de-uso-privado-sao-destaque-nas-estatisticas-da-antaq/>
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66. Santiago de Chile: Ediciones SUR. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898>
- Werner, D. (2016) *Estado, capitais privados e territórios no processo de reconfiguração do setor elétrico brasileiro pós-1990*. Tese de Doutorado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Werner, D. (2017). A atuação do BNDES na política do setor elétrico brasileiro: 2002-2014. Em C. Vainer & F. B. Vieira (eds.), *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil* (pp. 163-197). Rio de Janeiro: Garamond. [http://www.afbndes.org.br/bndes\\_grupos\\_economicos\\_sociedade\\_civil.pdf](http://www.afbndes.org.br/bndes_grupos_economicos_sociedade_civil.pdf)
- Wiziack, J. (2017, novembro 26). China quer construir ferrovia atravessando o Brasil. *Folha de São Paulo*. <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1938331-china-quer-construir-ferrovia-no-brasil.shtml>.

# Geografías regionales y metropolitanas de la financiarización habitacional en Chile (1982-2015): ¿entre el sueño de la vivienda y la pesadilla de la deuda?

*Daniel Santana-Rivas.* Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.

**RESUMEN** | Mediante el proceso de financiarización, las políticas neoliberales han convertido los derechos sociales en deuda. En ese sentido, destaca a nivel latinoamericano el caso chileno, donde la temprana interpenetración de las altas finanzas con la provisión de vivienda constituye su verdadera originalidad, además del ya reconocido subsidio a la demanda. El objetivo del artículo es realizar un análisis socioespacial de las geografías regionales y metropolitanas de la deuda hipotecaria entre 1982 y 2015 en Chile. Para ello se asume una lógica dialéctica que subraya tanto la creación y los ajustes que han experimentado los mecanismos de financiarización de la producción del espacio y la vivienda, como el proceso de expansión del endeudamiento acelerado a un mayor ritmo, en el período comprendido entre 2004 y 2015. Se concluye que esa masificación corresponde a distintos sujetos de deuda y que el proceso de sobreendeudamiento plantea interrogantes sobre la posibilidad de futuras crisis.

**PALABRAS CLAVE** | financiarización, vivienda, política habitacional.

**ABSTRACT** | *Through the process of financialization, neoliberal policies have turned social rights into debt. The Chilean case stands out in Latin American in that sense and it is argued that the early interpenetration of high finance—with the provision of housing—constitutes its true originality in addition to the already recognized subsidy to demand. Consequently, the objective of this article is to conduct a socio-spatial analysis of the regional and metropolitan geographies of mortgage debt between 1982 and 2015. For this, a dialectical logic is assumed, that emphasizes the description both in the creation and the adjustments that they have experienced, the mechanisms of financialization of the production of space and housing, as well as the process of massification of increased indebtedness in the period between 2004 and 2015. Finally, it is concluded that this massification corresponds to different subjects of debt and that the process of over-indebtedness raises questions about the possibility of future crises.*

**KEYWORDS** | *financialization, housing, housing policy.*

## Introducción

En una obra muy bien documentada y en extremo sugerente publicada por Rolnik (2017), se describen distintos casos que ilustran procesos contemporáneos de colonización del sector habitacional por parte de las altas finanzas globalizadas, que derivan –según lo plantea la autora– de la expansión de lo que Aalbers (2011) denomina ‘complejo financiero-inmobiliario’. Curiosamente, el caso chileno, examinado con cierto detenimiento en ese texto, es tomado simplemente como el laboratorio experimental del modelo de subsidio a la demanda. Sin embargo, aunque ello también es correcto, omite el análisis de otro conjunto de ‘singularidades’ que posteriormente se convertirían en rasgos estructurales no solo de las políticas públicas de provisión de vivienda, sino también de la regulación de los procesos de producción del espacio urbano. Una de estas particularidades es la financiarización de la producción y del consumo de la vivienda.

La ‘revolución neoliberal’ (Gárate, 2012), que en Chile comenzó como un viraje macroeconómico hacia lo que en la década de los setenta del siglo pasado se conocía como monetarismo, llegó a consolidarse como una ideología profundamente arraigada en la sociedad chilena a partir de su desdoblamiento en modelo político (Hidalgo, Santana, & Alvarado, 2016). En el marco de este proceso tuvo lugar una reformulación radical en los modos de producción del espacio urbano y la vivienda, con las políticas de subsidio a la demanda solamente como la cima del *iceberg*. Tales modos de producción del espacio se constituyeron a partir de un conjunto de instrumentos normativos vinculados, por una parte, a materias de organización territorial –esto es, de la regionalización político-administrativa a la planificación urbana–; y por otra, al financiamiento de la producción (fondos de inversión inmobiliarios, de infraestructuras, ventas de acciones, constitución de sociedades por acciones, entre otros) y del consumo inmobiliario (subsidios, créditos hipotecarios titulizados y securitizados).

A pesar de su ir y venir en el tiempo –de ser creados, desechados, retomados y transformados– estos instrumentos se han vuelto prácticamente estructurales (Santana, 2018a). A los primeros se les denominará aquí *mecanismos neoliberales de producción del espacio* (MENPE); y a los segundos, *mecanismos de financiarización de la producción del espacio* (MEFPE). Su uso en un marco ideológico más amplio –la utopía de una sociedad neoliberal instituida en la Constitución de 1981, basada en un capitalismo financiarizado–, que se fue construyendo tempranamente mediante distintas formas de hegemonía (en el sentido gramsciano del término: violencia, coacción y cooptación) desde la década de los setenta, es lo que constituye realmente la verdadera singularidad del ‘laboratorio chileno’.

La matriz que constituye esos mecanismos neoliberalizados y financiarizados se compone de elementos que de por sí no son nuevos ni en el marco del desarrollo capitalista ni en el ámbito de los imaginarios sociales,<sup>1</sup> pero que se articulan actualmente

1 La propiedad es el más claro ejemplo de ello; como señala Capel (2013), dicha relación social se tornó en hecho jurídico desde el derecho romano, e incluso lo antecedió en la realidad social. Y en el caso de la propiedad residencial, tanto en Chile (Alvarado, 2019) como en América Latina ha desempeñado un rol político mucho más definido que en el contexto europeo, donde las formas de tenencia son más diversas; el arrendamiento de viviendas públicas o privadas ha sido más la regla que la excepción en Alemania y, en ciertos momentos, en Reino Unido y Holanda (Aalbers, 2017).

como una novedosa unidad contradictoria: subsidios, deuda y propiedad. Los tres crean en paralelo, por un lado, nuevas subjetividades sociales que transitan entre la condición de ‘sujetos subsidiados’, ‘sujetos endeudados’ (Lazzarato, 2013) y ‘sujetos propietarios’ (en este caso, de una vivienda), con sus respectivas geografías; y por otro, nuevos espacios urbanos socialmente diferenciados en función de su capacidad portante para realizar capitales financieros a partir de su rentabilidad, potencial de liquidez y riesgo (Santana, 2019). Del primer proceso de subjetivación resultan distintas geografías sociales de la solvencia y de la deuda; y del segundo, diferentes estrategias geopolíticas de instrumentalización del espacio urbano para la reproducción de capitales financieros.

Así, los subsidios, la deuda y la propiedad asumen un significado social y geográfico novedoso en función del proceso de financiarización del capitalismo. Ahora bien, cuando se alude a este proceso, se acude no solo a su definición estrecha, que suele asociarlo únicamente a la titulización, a la imposición de la lógica financiera a las dinámicas de la inversión de capitales (Theurillat, 2010) o la conversión de sujetos y objetos en activos financieros (Aalbers, 2017). También se apunta a una tendencia que hibrida tanto un irrestricto dominio de las finanzas sobre la producción, como a su creciente y masiva penetración en los procesos de reproducción social (Santana, 2018b). Su origen estaría en una caída tendencial de la tasa de la ganancia y, por consiguiente, en una situación de sobreproducción e hipercompetencia que data de la década de los setenta (Arrighi, 1994; Brenner, 1999) y que podría estar amenazando las bases económicas del capitalismo –la acumulación de capital a partir de la producción de nuevo valor– (Kurz, 2016; Wallerstein, 2015).

Aunque un análisis más o menos comprensivo de los mecanismos mencionados y de sus improntas geohistóricas en el Chile contemporáneo es una tarea que escapa a la extensión del presente artículo, existiendo en esa dirección un creciente acervo de trabajos (Alvarado, 2019; Cattaneo, 2011; Daher, 2016; Hidalgo, 2005; Hidalgo et al., 2016; Santana, 2018a), aquí interesa abordar una de las dimensiones clave de las ‘geografías de la solvencia’: la deuda habitacional. Esa tarea podría ser llevada a cabo estudiando diferentes sujetos endeudados, en función, por ejemplo, de los distintos tipos de crédito hipotecario. En este caso, no obstante, dadas las limitaciones de la información existente<sup>2</sup> para la escala de análisis planteada (nacional), se partirá de un examen de la realidad espaciotemporal de las deudas habitacionales. En consecuencia, el objetivo del presente artículo es analizar las geografías regionales y metropolitanas de la deuda habitacional en Chile entre 1982 y 2015, en particular los casos de Santiago, Valparaíso y Concepción, ilustrando cuáles MEFPE se asocian a ellas, y cómo han surgido en las distintas fases de la financiarización capitalista ocurrida en el país. La hipótesis es que este proceso ha generado una rápida e intensa expansión del endeudamiento hipotecario en todo el país. Se trata

2 Los datos de endeudamiento hipotecario han sido espacializados por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (SBIF) solamente a nivel regional, y comunal en el Área Metropolitana de Santiago; sin embargo, a pesar de que sus informes presentan una detallada desagregación respecto de la institución otorgante, en ellos no se ofrece una categorización según tipo de crédito hipotecario para esa escala.

de un fenómeno hasta cierto punto silenciado en los debates públicos,<sup>3</sup> que se ha ido desplegando desigualmente en ciertas regiones y metrópolis con mercados de vivienda dinámicos.

En la primera parte se busca ofrecer una respuesta teórica a por qué la producción de la vivienda y lo urbano resulta tan atractiva para otorgar un ‘nuevo respiro’ al capitalismo en el transcurso de su financiarización neoliberal. Posteriormente, se hacen explícitos algunos elementos del método utilizado para reconstruir las geografías de la deuda habitacional. En la tercera parte se describe de qué manera se construyó la financiarización habitacional en Chile y sus improntas a escala regional, para finalmente identificar algunas de sus implicaciones en el caso de las metrópolis y capitales regionales. Se concluye que la aceleración reciente del endeudamiento hipotecario plantea interrogantes serios sobre su viabilidad futura, en especial en los enclaves más dinámicos donde se ha concentrado, con lo que ello implica en términos de posibilidades latentes de crisis, dinámicas de desposesión y alienación socioespacial.

### **¿Qué está pasando con la producción de ambiente construido y vivienda en la ciudad del capitalismo neoliberal y financiarizado?**

La producción capitalista de urbanización y la provisión de vivienda fueron temas que, a lo largo de las décadas de los setenta y ochenta, suscitaron profundos y extensos debates en el ámbito de las teorías urbanas que inspiraron lo que Merrifield (2014) denomina “la vieja cuestión urbana”. Así, las obras de Topalov (1979) o Castells (1978) pusieron de relieve no solo ciertas especificidades que presentaba la vivienda en un marco de relaciones sociales capitalistas, sino las interconexiones entre poder financiero, grupos de promotores y el Estado. El denominador común, a pesar de las diferencias conceptuales entre tales autores, era que la vivienda constituía un asunto clave para la reproducción de la fuerza del trabajo y se encontraba dentro del grueso grupo de los medios de consumo colectivo (Santana & Alzate, 2017).

Los esfuerzos más recientes para evidenciar las continuidades y novedades en la producción del espacio urbano y en la provisión capitalista de vivienda, han sido realizados a partir de la categoría del ‘complejo financiero-inmobiliario’ de Aalbers (2011), del concepto de ‘reestructuración inmobiliaria’ propuesto por Pereira (2008) y Lencioni (2014), o del *secondary circuit* original de Harvey (1990) pero reformulado por Gotham (2012). Todos ellos apuntan a una tendencia muy distinta de la recién señalada: la producción inmobiliaria urbana y la provisión de vivienda serían un foco atractivo para la reproducción del capital, y no tanto para la reproducción de la fuerza del trabajo (labor que usualmente lideraba el Estado keynesiano o el desarrollista en América Latina). Aunque no se hará un contraste entre esas opciones teóricas, todas válidas y por demás complementarias, se plantea de inicio que ese es el punto central para abordar los procesos de financiarización

---

3 En ese sentido, el indicador del porcentaje de viviendas en una condición de tenencia asociada al periodo de amortización de la deuda hipotecaria fue excluido, al igual que otros, del ejercicio censal de 2017.

urbana y de la vivienda. Además, se parte de la premisa de que el denominador común de esos enfoques estaría en la categoría de segundo circuito conceptualizada por Lefebvre (1976), un elemento central en su propuesta para una economía política del espacio.

Dentro del conjunto de hipótesis transductivas lanzadas por Lefebvre (1976, 1980, 2013) para comprender la sociedad urbana contemporánea, se encuentra aquella según la cual la producción inmobiliaria y de infraestructuras, a pesar de (y gracias a) su nivel de atraso técnico, se convertiría en una rama neurálgica para la reproducción del capitalismo. Facilitaría no solo la formación de nueva plusvalía (predominando la absoluta sobre la relativa) a partir de las actividades de construcción, sino también la realización de plusvalías y ganancias provenientes de otras ramas capitalistas con problemas de sobreproducción o con crecientes excedentes financieros. Aunque dejaba entreabiertas dos preguntas en relación a por qué y cómo sucedería dicho proceso, avanzó algunos elementos. Entre ellos, que la producción capitalista de espacio urbano y de la vivienda como tal implica la generación de un producto *sui generis* que internaliza altas tasas de ganancia de un capital industrial. Tal proceso se sustentaría en una condición de atraso técnico que, por una parte, facilita la obtención de plusvalías absolutas (un grado de explotación más alto de los trabajadores de la construcción); y por otra, requiere de un emplazamiento espacial susceptible de ser convertido en renta y, como tal, en activo financiero (Lefebvre, 1976).

Pues bien, el funcionamiento de la producción inmobiliaria y de la vivienda como segundo circuito de acumulación capitalista (dependiente de los excedentes industriales, comerciales y financieros canalizados por el Estado y las instituciones financieras), que en ciertos momentos se desplazaba al primero (producción de bienes y servicios), podría, bajo ciertas condiciones geohistóricas, permanecer en esa última condición en un contexto donde operase la ley tendencial de la caída de la ganancia. Esa posibilidad teórica se ha vuelto cada vez más factible en contextos donde la neoliberalización y la financiarización del capital han comenzado a emplearse como estrategias para la reproducción del capitalismo; y Chile es un arquetipo de ambos procesos en América Latina. De hecho, aparecen inextricablemente entrelazados desde mediados de los setenta, cuando la producción de espacio urbano y de la vivienda se asoció con el desarrollo de un mercado de capitales con instrumentos de inversión para el largo plazo y con la conversión de la planificación urbana en una actividad de gestión estratégica de los usos del suelo en función de su rentabilidad privada –aunque disfrazada con el vago términos de ‘rentabilidad social’– (Santana, 2018a). Esa tendencia podría estarse superponiendo a los ciclos espaciotemporales de producción de ambiente construido teorizados por Harvey (1990, 1985, 2013), que derivan de las fluctuaciones periódicas de la tasa de ganancia en el primer circuito de producción (Santana, 2018a).

La producción de espacio urbano y de vivienda ofrece, así, una nueva y atractiva frontera para la reproducción del capitalismo. Ello particularmente en un contexto de economías urbanas y metropolitanas marcadas por procesos de desindustrialización, donde están teniendo lugar fenómenos muy incipientes de reconversión hacia las actividades del capitalismo cognitivo y cultural (cuya posibilidad para la

reproducción capitalista es totalmente incierta) y una proliferación de actividades ‘cuaternarias’ impulsadas por las finanzas. Y, sobre todo, frente a la caída de las tasas de ganancias industriales y a un excedente de capitales financieros ociosos que buscan completar su ciclo DD’ sin atención al lugar donde esto se lleve a cabo (Daher, 2013; De Mattos, 2015). Prueba de lo anterior son las crisis locales o globales, recurrentes desde los años setenta, que estallan en los mercados inmobiliarios (de Japón en los noventa, al sureste asiático a fines de esa década, de Estados Unidos con la gran crisis global de 2008), y que en las teorías económicas críticas siguen sin pensarse como un movimiento en conjunto, apareciendo simplemente como explosiones individuales que surgen de distintos ‘fenómenos nacionales’ de especulación.

Una economía política del espacio que aborde la financiarización de la vivienda debe también articular tales procesos globales y estatales a la producción de sujetos y espacios sociales. Así, los procesos macrosociales que operan para convertir lo que antes eran derechos sociales (entre ellos, la vivienda) en deuda social, se expresan en nuevas relaciones de poder que surgen entre acreedores y deudores, entre subsidiarios y subsidiados (Lazzarato, 2013). Estas relaciones se articulan a través de formas de control que van desde la evaluación moral de la solvencia o de la ‘aptitud’ para el subsidio, pasando por el condicionamiento de las acciones y posibilidades futuras de los individuos u hogares, hasta la determinación de su localización en el espacio urbano en función de su solvencia. De esa manera hay tres tipos de producción de subjetividades vinculadas a la financiarización de la vivienda:

- El *sujeto subsidiado*, que es resultado de los procesos de disciplinamiento financiero (ahorro programado, por ejemplo), de ‘evaluación moral estatal’ (nivel de vulnerabilidad medido con encuestas o fichas, capacidad de competencia con otros individuos) y de ‘evaluación moral financiera’ (criterios de asignación de crédito hipotecario según solvencia).
- El *sujeto endeudado* (Lazzarato, 2013), al cual las instituciones financieras condicionan sus posibilidades de acción futura, puesto que no debe quedar desempleado y, en caso de crisis financiera, debe pagar no solo sacrificando su propiedad, sino su acceso a otros derechos sociales (recortes presupuestales).
- El *sujeto propietario*, que es la construcción ideológica sobre la cual reposa cualquier intento de sociedad liberal, o neoliberal en este caso; de todas formas, la propiedad habitacional pasa a ser el último elemento de reserva de ingresos familiares en un contexto de deflación salarial.

Estas subjetividades van asociadas a determinadas geografías sociales urbanas, que se despliegan a partir de una dialéctica entre:

- *Geografías de la solvencia individual y familiar*, es decir, dónde están quienes serán sujetos potenciales de subsidios y créditos.
- *Geografías de la deuda*, que expresan la espacialización de los deudores habitacionales, segmentados en distintas capas de subsidios y tipos de créditos hipotecarios, y que en el curso de las crisis pueden transformarse en las geografías de la insolvencia y, por consiguiente, de la desposesión habitacional (desahucios).

- *Geografías de la rentabilidad financiarizada*, es decir, la división de los espacios sociales en función de su capacidad portante para la rentabilidad, la liquidez y la minimización del riesgo (este último parámetro es el menos importante de los tres en el contexto de la financiarización contemporánea).

### Cuestiones de método y metodología

El presente ejercicio de economía política espacial crítica es producto de una investigación más amplia de corte dialéctico (Santana, 2018a). Lo anterior implica señalar que las geografías de la deuda habitacional son un proceso socioespacial que se ha ido desplegando desigualmente sobre el territorio chileno a partir de la instrumentación, a escala nacional, de mecanismos neoliberales de producción del espacio (MENPE) y de mecanismos de financiarización de la producción del espacio (MEFPE). En el presente artículo se intenta profundizar en los últimos y, dentro de ellos, en los instrumentos de financiarización del ‘consumo habitacional’.

La distinción entre los mecanismos señalados suele pasarse por alto en la literatura sobre la financiarización de la vivienda, por lo cual se pierde gran parte de la capacidad analítica del concepto. A pesar de la especificidad nacional que ellos puedan asumir, se plantea una clasificación que, sin ánimo de ser exhaustiva y exclusiva, provee un punto de partida útil para el rastreo de los procesos de neoliberalización y financiarización de la producción del espacio urbano y la vivienda a partir de elementos comunes, identificables en casos como el de Estados Unidos, Reino Unido, España y otros latinoamericanos, como Chile y Colombia (tabla 1).

ESFERA/ MECANISMO	MECANISMOS DE NEOLIBERALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ESPACIO URBANO	MECANISMOS DE FINANCIARIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ESPACIO URBANO
Producción habitacional	Reordenamiento institucional: privatización o liquidación de instituciones públicas de promoción y financiamiento habitacional directo, y creación de entidades público-privadas con lógica de mercado, a menudo descentralizadas.	Nuevos instrumentos de centralización y concentración del capital financiero para inversión inmobiliaria: participación de inmobiliarias en Bolsa y configuración de fondos de inversión con participación de fuertes inversores institucionales.  Creación de filiales inmobiliarias de bancos, empresas y otras instituciones financieras; nuevo ordenamiento empresarial en estructuras de <i>holding</i> ; formas de articulación empresarial flexible (sociedades por proyecto).
	Descentralización político-administrativa y autonomización presupuestaria local: tendencia hacia la individuación territorial y la competencia nacional e internacional.	Cada unidad territorial se vuelve ‘sujeto territorial’ de crédito y se somete a criterios de gobernanza corporativa y calificaciones crediticias: hace que se facilite la atracción de ciertos segmentos sociales para captación de impuestos.

(continúa)

(continuación)

ESFERA/ MECANISMO	MECANISMOS DE NEOLIBERALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ESPACIO URBANO	MECANISMOS DE FINANCIARIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ESPACIO URBANO
<b>Producción habitacional</b>	Enclaves de desregulación o regulación desregulada en áreas periféricas (urbanas, metropolitanas o en bordes de regiones urbanas).	Crea áreas con características específicas que se caracterizan por una alta rentabilidad, baja liquidez (en las primeras etapas sobre todo) y alto riesgo (localizaciones nuevas, no siempre coincidentes con patrones clásicos de segregación).
	Enclaves de desregulación o regulación desregulada en áreas centrales, pericentrales y consolidadas de la ciudad.	Las áreas de este tipo pueden tener una rentabilidad menor, pero mayor liquidez y bajo riesgo, dada su localización privilegiada.
	Constitución de políticas de integración social y 'derecho subsidiario a la ciudad', que ofrecen incentivos para la producción público-privada de nuevas centralidades periféricas e intraurbanas.	El desarrollo habitacional se vincula a la constitución de centralidades comerciales y de servicios en grandes extensiones territoriales periféricas, constituyéndose en un conjunto de activos financieros interligados.
<b>Provisión (consumo) habitacional</b>	La vivienda se convierte en un bien durable al que se accede por esfuerzo individual y competencia (en asignación de subsidios y/o créditos).	Estructuración del modelo de subsidio directo (según segmento social y programa) e indirecto (a tasas de interés hipotecarias)
	Modelo de política pública subsidiaria orientada exclusivamente al acceso en propiedad.	Nuevos instrumentos de crédito hipotecario articulados a mercados secundarios: titulación (venta de títulos individuales) y securitización (venta de paquetes integrados y no individualizados).
	Privatización de stocks públicos de terrenos y viviendas.	Facilidades de acceso al crédito hipotecario sea mediante abaratamiento del crédito o a partir de crédito para segmentos de alto riesgo.
	Aparición de nuevos agentes de provisión de viviendas al margen del Estado: ONG, entidades público-privadas, gestores con o sin ánimo de lucro.  Estrategias descarnadas de focalización (reducción de estándares habitacionales) o de desfocalización con rostro humano (elevación del estándar cualitativo).	Conversión de bienes públicos en activos financieros particulares de hogares o de empresas y grupos de inversores.  Creciente segmentación de la oferta de subsidios y de créditos para atender hogares de ingresos bajos, medio-bajos y medios.

**TABLA I | Mecanismos de neoliberalización y financiarización de la producción de espacio: MENPE y MEFPE**

FUENTE: SANTANA (2019)

Se hace necesario, además, contrastar elementos historiográficos sobre tales mecanismos de financiarización con elementos prácticos en materia de producción de geografías de la deuda habitacional. En ese sentido, en la tabla 2 se enuncian dos de los procesos espaciales que constituyen esas geografías, a partir de las variables, indicadores y fuentes disponibles. En primer lugar, se construyó una serie histórica sobre el *stock* regional de las deudas hipotecarias, disponible desde 1983, que se pone en relación tanto con las colocaciones totales como con las que se orientan los créditos

de consumo. Posteriormente, se construyó otra serie histórica más desagregada, que facilita la identificación de las geografías de la deuda a nivel comunal a partir de la variable 'condición de tenencia de la vivienda' en la categoría de propiedad no definitiva (en proceso de amortización) que estuvo disponible en los censos de 1992 y 2002.

PROCESOS	VARIABLE	INDICADOR	NIVEL DE DESAGREGACIÓN ESPACIAL	FUENTE
Geografías regionales de la deuda hipotecaria.	Saldo en créditos hipotecarios a precios corrientes (1983-2015) *	<i>Stock</i> de deuda hipotecaria a precios corrientes de cada año.	Regional.	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), Chile (1983-2015).
		Índice de intensidad del endeudamiento per cápita: Deuda media a precios corrientes de cada año/población media del periodo en cada región, en puntajes estandarizados.		
		<i>Porcentaje de participación regional</i> en deuda habitacional.		
		<i>Porcentaje de créditos hipotecarios</i> en relación con otras colocaciones.		
		<i>Razón</i> entre créditos de hipotecarios y créditos de consumo.		
Geografías metropolitanas de la deuda hipotecaria.	Condición de tenencia (pagada parcialmente).	<i>Variación intercensal.</i>	Comunal en las Áreas Metropolitanas de Santiago (AMS), Concepción (AMC) y Valparaíso (AMV).	Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (1982, 1992, 2002).

\* PARA LOS TRES PRIMEROS INDICADORES CALCULADOS CON ESTA VARIABLE SE EMPLEÓ LA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA ANTERIOR A LA ACTUAL, EN 13 REGIONES, A FIN DE FACILITAR LA COMPARACIÓN DE LARGO PLAZO, PUESTO QUE LAS CIFRAS DE LAS NUEVAS REGIONES XIV Y XV SON POSTERIORES AL AÑO 2008.

**TABLA 2 | Procesos, indicadores y fuentes para el estudio de las geografías de la deuda habitacional en Chile**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Aunque se intentó construir una serie de datos de pasivos hipotecarios y de ejecuciones de créditos habitacionales y los datos están muy bien contabilizados a nivel nacional, su limitada desagregación territorial dificulta su análisis geográfico. En todo caso, reviste más importancia analizar las geografías de la deuda a partir de los *stocks* hipotecarios pasados y presentes, ya que es esa variable la que no solo da cuenta de la intensidad desigual asociada a distintos mercados habitacionales, sino que incluso anuncia qué territorios son más vulnerables a futuras crisis (Daher & Moreno, 2016), develando la magnitud del capital a crédito y ficticio<sup>4</sup> generado en la esfera del consumo habitacional en las últimas décadas.

4 El capital a crédito es una forma básica de capital ficticio en la cual se mantiene cierta visibilidad entre deudor y acreedor, así como entre lo prestado y el activo que lo respalda; en cambio, ciertas formas de capital ficticio, como los títulos y bonos, son de un carácter más abstracto, con lo cual se difuminan ambas relaciones. Véase en ese sentido la distinción que hace Harvey (1990) a partir del análisis marxista de las finanzas.

### Produciendo las geografías de la deuda habitacional: procesos y patrones socioespaciales

La historiografía espacial de la financiarización del consumo habitacional es en Chile más larga que la de la producción inmobiliaria. La implantación hacia finales de la década de los setenta de un modelo subsidiario de provisión de vivienda social estuvo acompañada no solo de la instrumentación de la evaluación social (ficha CAS<sup>5</sup>) y de los subsidios, con todos los desplazamientos ideológicos asociados –individua-lismo, competencia y conversión de la vivienda en un bien de consumo– (Hidalgo, 2005), sino también de la articulación de los créditos hipotecarios al mercado de capitales que operan en plazos largos. Por esa razón se hace necesario indagar en los orígenes de ese último proceso.

Un análisis de *El Ladrillo* (Centro de Estudios Públicos [CEP], 1992 [1973], el programa que fue propuesto por los Chicago Boys al gobierno dictatorial tras el golpe de Estado en 1973, revela efectivamente una preocupación por construir un mercado de capitales, que sería el ámbito neurálgico para la “asignación eficiente” de las inversiones entre sectores y regiones. Tal mercado debía tener asociados circuitos con temporalidades diversas: en el ámbito del largo plazo, el eje central serían los fondos de pensiones privados. Estos fondos, además de garantizar una gran centralización y concentración de ingresos y una supuesta eficiencia en la asignación de inversiones hacia sectores de larga duración, como la construcción, aliviarían las tensiones entre capital y trabajo mediante la ‘propiedad’ de activos financieros:

Un sistema previsional basado en “Fondos” de ahorro efectivo de los participantes no sólo es una solución eficiente al problema previsional, sino que además crearía un mecanismo de acumulación de riqueza en manos de los trabajadores. Ellos pasarían a ser, con el tiempo, una de las principales fuentes de ahorro para financiar inversiones, pudiendo alcanzar un papel prominente como poseedores de capital. Si esta posibilidad se materializa, *podrían desaparecer o aminorarse las tensiones entre el capital y el trabajo*, ya que este último sería a su vez poseedor de importantes recursos de capital. (CEP, 1992 [1973], p. 134; destacados propios)

En un documento menos conocido pero equiparable al anterior, en el sentido de ser un programa para la acumulación de capital, aunque pensado específicamente en el ámbito de la construcción de vivienda e infraestructura y que fue publicado en noviembre de 1973 por la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC), se esbozó una propuesta que articulaba ese mercado de capitales de largo plazo y la financiación habitacional. En ese *Plan Habitacional y de Desarrollo Urbano 1974-1979* (CCHC, 1973, pp. 49-50) se sugiere:

5 La Ficha CAS remite a los Comités de Asistencia Social (CAS), instancias de nivel comunal encargadas de la ejecución de los programas sociales del Estado. Es el nombre con que se conoció la Ficha de Protección Social (FPS), instrumento creado en 1979 y reemplazado a partir del 1 de enero de 2016 por el Registro Social de Hogares, un sistema de información cuyo fin es apoyar los procesos de selección de beneficiarios de subsidios y programas sociales.

El sistema previsional chileno ha significado una burla para los imponentes. Actualmente los recursos que debieran ser de capitalización se usan en parte para cubrir las obligaciones de reparto o se queman en financiar una burocracia improductiva. A pesar de ello los excedentes han sido una fuente tradicional de recursos para el sector vivienda (...). *Cualesquiera [sic] que sea el sistema que definitivamente se aplique al régimen provisional debe considerar que el sector vivienda tiene que contar con una cuota importante de la recaudación de capitalización de las cotizaciones previsionales (...). Sería conveniente estudiar el gran impacto psicológico que significaría que los trabajadores de distintas actividades el que tengan en el Sinap o en Corhabit, las cotizaciones de capitalización (8,33%, etc.) a su nombre y que ellas le hagan alcanzable en un plazo más corto el sueño de la casa propia* (...). Si definitivamente el sistema previsional se encauza a sociedades del tipo financiero en los que ellas manejen sus recursos de capitalización, de acuerdo al mercado de capitales competitivo, *deberán estudiarse y establecerse los mecanismos que obliguen a que una parte importante de estos recursos se coloquen en bonos, pagarés, vhr<sup>6</sup> del sector vivienda.* (Destacados propios)

Una de las propuestas en ese último caso era la siguiente:

Deberán estudiarse los mecanismos financieros y legales que permitan nuevamente encauzar el crédito externo al sector vivienda, ya sea por créditos subvencionados de las instituciones internacionales para la vivienda de interés social o por medio de venta de hipotecas a organismos privados de los países desarrollados, siendo cargo del Estado los riesgos de cambio que ello involucre. (CCHC, 1973, p. 50)

Esa venta de hipotecas y la colocación de bonos y pagarés asociados a ellas constituyó una primera propuesta de *titulización* de la deuda habitacional, que se proyectaba como un instrumento de inversión apto para los fondos de pensiones privados y para otro tipo de fondos de inversión; es decir, la CCHC propuso en 1973 la construcción de un mercado secundario de capitales en el cual se transara la deuda hipotecaria. Aunque en el documento se argumenta que dicho mecanismo se inspiraba en el uso del mismo por parte de las agencias de provisión de vivienda social en Estados Unidos (Fannie Mae y Freddie Mac), tanto la propuesta como su posterior aplicación (no exactamente como se planteó en ese momento) podrían ser consideradas como el primer intento de financiarización habitacional en América Latina.

En 1977 y en el marco de liquidación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap), junto con la neoliberalización profunda de la provisión habitacional que convirtió la vivienda en un bien de consumo al que se accedía mediante el esfuerzo individual (simbolizado en ahorro y capacidad de endeudamiento), se implementó el uso de la letra hipotecaria. Ello se hizo a partir del Decreto Supremo 188 de 1978, que estableció las bases del “Subsidio General Unificado” (SGU), el cual implicaba la conversión de la deuda hipotecaria en un título que el banco otorgante transaría en el mercado secundario para la compra por parte de inversionistas. Aunque esa medida se proyectó para masificar la participación de la banca privada en la

6 Los Valores Hipotecarios Reajustables (vhr) eran títulos de deuda emitidos por las Asociaciones de Ahorro y Préstamo que integraban el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (Sinap).

financiación habitacional, en sus primeros años de vigencia tuvo poco éxito y debió ser asumida principalmente por el Estado: a partir de los Servicios de Vivienda y Urbanización (Serviu),<sup>7</sup> se generaban letras hipotecarias que eran compradas por el Banco del Estado (al menos entre 1977 y 1980), previo a la privatización de las pensiones y el surgimiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que ya en la década de 1980 concentraban entre el 44% y el 49% de la compra de letras en el mercado secundario (Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social [Ciedess], 1995).

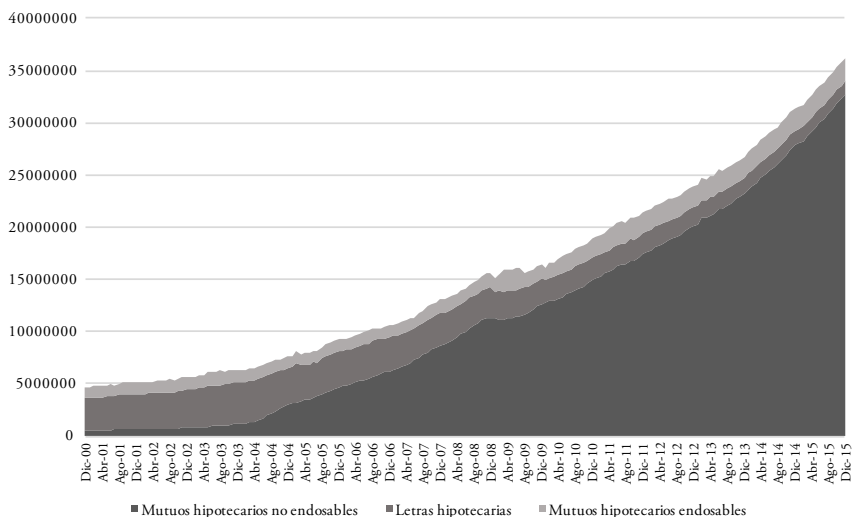
En 1988 se dio otro paso hacia la financiarización del consumo de la vivienda. Se crearon los mutuos hipotecarios endosables, que buscaban ser títulos de deuda con menores costos de transacción y que presentaban tasas de interés más altas, puesto que fueron diseñados para financiar la vivienda y la compra de propiedades no residenciales en proporciones de hasta 80% y plazos potenciales de hasta 40 años. En un principio eran los bancos comerciales y luego las Administradores de Mutuos Hipotecarios (nuevas instituciones financieras) las que podían emitirlos. Aunque en un principio las AFP no estaban facultadas para comprarlos, se abrió la puerta a su uso para las compañías de seguros, los fondos mutuos y luego a los de inversión y a las sociedades inmobiliarias. Esto se debía a que el riesgo era mayor y su liquidez menor que en el caso de las letras. No obstante, los mutuos fueron diseñados con miras a implementar procesos de securitización, y serían finalmente instrumentalizados por el Estado a mediados de los noventa.

Aunque estos dos MEFPE fueron los principales instrumentos de deuda habitacional hasta finales de los noventa, la llegada masiva de la banca privada española en ese momento facilitó, a partir de la instrumentación de mutuos hipotecarios no endosables, una ‘rebancarización’ de la deuda hipotecaria y, por consiguiente, un acceso al crédito más barato. De hecho, aunque en Chile no hay instrumentos similares a las *subprime* estadounidenses, este tipo de crédito, mucho más barato que el ofrecido mediante letras y mutuos hipotecarios endosables, se masificó y ha venido desplazándolos porcentualmente desde entonces. Las cifras asociadas a cada MEFPE no se encuentran georreferenciadas sino agregadas a nivel nacional, lo que solo permite identificar un crecimiento intenso entre 2004 y 2015, que coincide con la introducción de los mutuos hipotecarios no endosables (figura 1).

Si se observa el periodo comprendido entre 1970 y 2016 a partir de dos estimaciones distintas del peso del endeudamiento hipotecario en relación al PIB, y a pesar de divergencias de consideración entre las series comparadas (figura 2), es posible sostener que, desde 1981, el crecimiento del endeudamiento no ha descendido de 5% respecto al PIB y que esta relación se ha disparado desde finales de los noventa. Esta financiarización ha derivado más de la masificación del crédito barato de los mutuos hipotecarios no endosables (en relación a los otros MEFPE) que de los endosables, cuya emisión y securitización presentan una baja representación en relación con los anteriores y con las letras. De esa manera, Chile –a pesar de estar lejos de los

7 Los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) eran agencias regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que surgieron primero como promotoras y financiadoras y que han devenido luego en ‘gestoras’ descentralizadas. Son producto del proceso de reestructuración neoliberal del modelo de vivienda social.

niveles de deuda hipotecaria en relación al PIB nacional de países como Dinamarca (114% en 2013), Holanda (101,2% en 2012) o España (62,9% en su punto más alto en 2009) (CESifo DICE, 2015)– presenta uno de los más altos en América Latina, junto a Panamá, llegando a 24%, diferenciándose poco del que existía antes de las crisis en países como Grecia (29,8%).

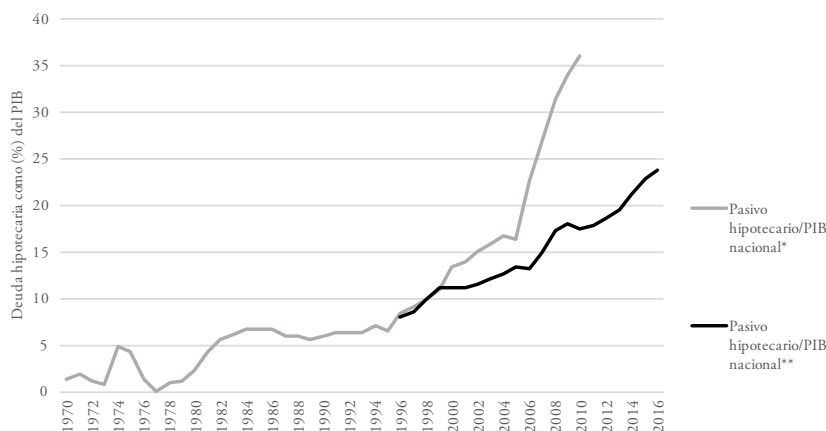


NOTA: MONTO DE LAS OPERACIONES EN STOCK EN MILLONES DE PESOS DE CADA AÑO

### FIGURA 1 | MEFPE entre los años 2000 y 2015 en Chile

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE SBIF (2017)

Ahora bien, para caracterizar los procesos de cambios en las geografías regionales de la deuda hipotecaria se emplearon tres periodos: el primero, 1983-1989, coincide con los años finales de la dictadura militar, durante los cuales se consolidó la letra hipotecaria; el segundo incluye el regreso a la democracia –con los gobiernos de la Concertación– y el *boom* del millón de viviendas construidas entre 1990 y 2003, en el que se combinaban letras y mutuos endosables (estos siempre en una muy baja proporción); finalmente está el periodo comprendido entre 2004 y 2015, en el cual se rebancarizaron los créditos hipotecarios y los otros dos MEFPE. En la figura 3 se ilustran esos tres momentos, el peso porcentual promedio anual de las colocaciones hipotecarias en relación con las colocaciones totales, que abarcan otros créditos de consumo y a la producción (incluye la construcción).



NOTA: \* CORRESPONDE A LAS CIFRAS ESTIMADAS POR DÍAZ LÜDERS Y WAGNER (2016), QUE ALUDEN A PRECIOS REALES; \*\* SE CALCULA CON LAS CIFRAS SBIF A PRECIOS CORRIENTES DE CADA AÑO

**FIGURA 2 | Deuda hipotecaria como porcentaje del PIB nacional**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DÍAZ ET AL. (2016) Y SBIF (2017)

Aunque se intentó construir los mapas con intervalos constantes para facilitar la comparación, ello fue imposible dado el fuerte aumento del peso de las colocaciones hipotecarias por sobre las totales, con cambios extremadamente abruptos. De esa manera, entre 1983 y 1989, en las regiones de Antofagasta, Valparaíso y Metropolitana esta última relación –peso de las colocaciones hipotecarias por sobre las totales– fue más alta que en las demás, con 6,1%, 7% y 13,5%, respectivamente, frente a un promedio de 3,9% para todas las regiones (figura 3). Lo que demuestran esas cifras es que a pesar de que en ese momento la letra hipotecaria era el MEFPE más importante para acceder a una vivienda, el endeudamiento era bajo, producto de un lento ritmo de la construcción habitacional posterior a la crisis de 1982 (Hidalgo, 2005), aunque tendía a ser mayor en las regiones más urbanizadas: la Metropolitana y la de Valparaíso y en menor medida en Antofagasta, una de las ‘regiones ganadoras’ en ese momento, cuando la economía giraba en torno a la minería del cobre.

Entre 1990 y 2003, la producción masiva de viviendas sociales impulsada por los gobiernos demócratacristianos, combinada con la masificación de los MEFPE (ya articulados a un creciente y poderoso mercado de capitales), implicó un aumento del promedio regional a 14%. Hubo una redistribución espacial del peso de las colocaciones hipotecarias, pasando a ser Antofagasta la región en la que esa relación fue mayor (21%), seguida de la Metropolitana (17%); en las regiones del norte el aumento fue muy significativo y en el sur alcanzó a Biobío y La Araucanía en niveles de entre 14% y 16%. Esa distribución regional señala que las geografías de la deuda hipotecaria alcanzaron mayores niveles tanto en las regiones con las metrópolis más importantes del país, como en las regiones económicamente dinámicas con mercados de vivienda que incluyen segmentos especulativos –para inversión, alquiler o segunda residencia–, como las del norte del país, por ejemplo.

Finalmente, entre 2004 y 2015 el promedio regional alcanzó un 31%, y en términos espaciales se dio una descentralización de los pesos de los créditos hipotecarios en el portafolio de colocaciones financieras (figura 3): en el eje norte, incluyendo desde la Región de Antofagasta a la Región de Valparaíso, el promedio alcanzó un 36%, siendo más alto de nuevo en Antofagasta (44%). Al sur la cifra media fue menor, 28%, concentrándose los valores más altos en las regiones de La Araucanía y Biobío. En contraste, la Región Metropolitana tuvo un peso de las colocaciones hipotecarias menor al promedio nacional (20%), lo que de igual manera representa que un quinto de los capitales financieros para préstamos se colocó en el renglón de la financiación habitacional.

Lo anterior implica una atenuación de los ritmos del endeudamiento (aunque persisten igualmente altos niveles absolutos de endeudamiento) en el centro del país y una aceleración en casi todas las demás regiones. El MEFPE asociado a este proceso fue sin duda el mutuo no endosable más difundido social y espacialmente, y ello gracias dos circunstancias: es más barato que los transados en mercados de capitales, y ha sido otorgado por la banca, la cual, pese a su centralización en pocas pero poderosas instituciones, presenta un gran alcance territorial. Lo que también revela el peso creciente de los créditos hipotecarios en el total de las colocaciones es que ha disminuido el flujo de recursos hacia las deudas asociadas a la producción. Lo anterior atañe incluso a los créditos a la construcción, lo que deja abierta la pregunta respecto de si la desintermediación bancaria y la búsqueda de capitales en los mercados financieros serán estrategias suficientes y viables para mantener las condiciones de reproducción del capital en la esfera productiva.

Esa creciente primacía de la deuda hipotecaria se puede rastrear incluso en otro segmento sujeto a los procesos de financiarización: el consumo. En la figura 4 se evidencia la razón entre el monto promedio de los créditos hipotecarios y el de los créditos de consumo, que al ser menor de 1 denota una preeminencia de los últimos sobre los primeros; y que al ser mayor a 1 refleja un desbalance hacia la deuda hipotecaria. Así, entre 1983 y 1989 solamente la Región Metropolitana –la más impactada por la crisis de 1982 (Daher, 2016; Santana, 2018a)– presentó una preeminencia de la razón entre créditos hipotecarios y de consumo, mientras en las demás regiones esa relación era inversa; tal situación tuvo una leve variación en el siguiente periodo, para revertirse casi por completo entre 2004 y 2015. Lo anterior, además de sugerir conexiones entre la financiarización de la vivienda y la del consumo –aun poco exploradas en la investigación social y urbana chilena–, indica que los sujetos endeudados se encontraban, cada vez más, inmersos en créditos que cubren distintas escalas temporales de su vida.

La financiarización del consumo de vivienda ha facilitado así en todo el país, a nivel regional, una expansión del endeudamiento hipotecario, además de una intensificación de ese ritmo por encima del promedio en las regiones más urbanizadas o con mercados habitacionales dinámicos. Y al hacer un acercamiento a la escala de las principales regiones metropolitanas –Santiago, Concepción y Valparaíso– en el único periodo para el cual se cuenta con datos censales contrastables (1992 y 2002), se confirma que esa lógica regional se replica en las mismas.

Así, en el periodo comprendido entre 1992 y 2002, incluido en el lapso intermedio ya analizado que coincidió con un aumento progresivo pero no explosivo del endeudamiento hipotecario, el promedio nacional de aumento relativo de ese *stock* en propiedad parcial (en amortización de la hipoteca) fue de 92%, lo que implicó prácticamente su duplicación. Por ejemplo, en el AMS, con un aumento de 102% promedio, se dio una correspondencia entre la variación relativa de las viviendas en condición de hipoteca y las que fueron más dinámicas en términos de producción inmobiliaria de nuevas unidades. Por su parte, las periferias metropolitanas alcanzaron niveles de más de 100%, con las variaciones más importantes en Quilicura, Isla de Maipo, Peñaflores, Puente Alto, Colina, Talagante, Lo Barnechea y Huechuraba (figura 5). El *boom* continuado desde los años ochenta en la construcción de parcelas de agrado, sumado a la construcción de ciudades valladas y precariópolis estatales (Hidalgo et al., 2008), estaría asociado a este aumento del *stock* en periodo de amortización. El aumento del endeudamiento hipotecario parece haber sido transversal a todos los grupos que componen la geografía social metropolitana: de comunas exclusivas como Lo Barnechea y Las Condes, de clase media emergente como Providencia y más populares como Puente Alto, Maipú o Quilicura. Este patrón puede ser asociado directamente con el despliegue del proceso de metropolización en el AMS y su entorno regional.

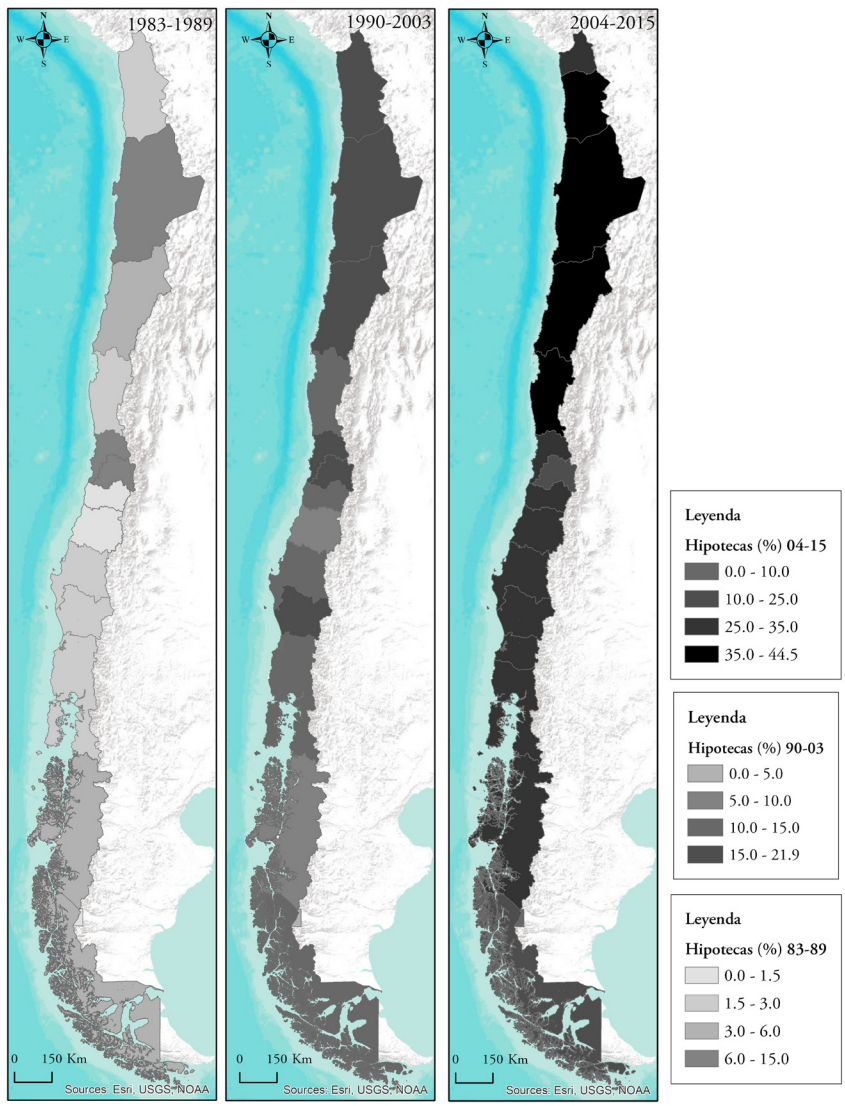
En el Área Metropolitana de Valparaíso se dio una mayor disociación entre el aumento relativo del *stock* habitacional en amortización que deriva de los frentes de expansión metropolitana en comunas como Quilpué y Villa Alemana, y el que proviene del acceso a segundas residencias que pueden o incorporarse a ellos o mantenerse como activo financiero, según ocurrió en Concón, Casablanca, El Tabo, y con menor intensidad en Puchuncaví (figura 5). Aunque la variación relativa fue mucho mayor en estas últimas, siendo de 578%, 885% y 236%, respectivamente, en comunas populares el acceso a la vivienda –primordialmente social y subsidiada por el Estado– se logró gracias a aumentos de 114% en Villa Alemana o 104% en Quilpué y 106% en Limache.

En el Área Metropolitana de Concepción, los niveles de variación relativa fueron menores que en las anteriores. No obstante, se aprecia de nuevo un patrón de aumento del *stock* en amortización en las periferias metropolitanas, lo que indica que esta variable sigue a la de la producción habitacional destinada al uso directo. En comunas como Chiguayante y Penco la variación absoluta coincidió con un alto cambio relativo de 267% y 122%, respectivamente, mientras que comunas con una menor variación absoluta, como Florida y Hualqui, presentaron niveles muy altos, con 305% y 261%, respectivamente.

A pesar de que las incidencias de la expansión del endeudamiento hipotecario detectada a escala nacional y regional entre 2004 y 2015 en esos tres ámbitos metropolitanos no se conocen en detalle, se podría sugerir que, al igual que ocurrió entre 1992 y 2002, las geografías de la deuda hipotecaria siguen respondiendo al desarrollo del mercado habitacional en segmentos relacionados tanto con el valor de uso, como con los que privilegian el valor de cambio; esto es, viviendas para inversión sea en entornos urbanos o en enclaves con amenidades ambientales. La financiarización del consumo de la vivienda, aunque ha permeado transversalmente distintas clases

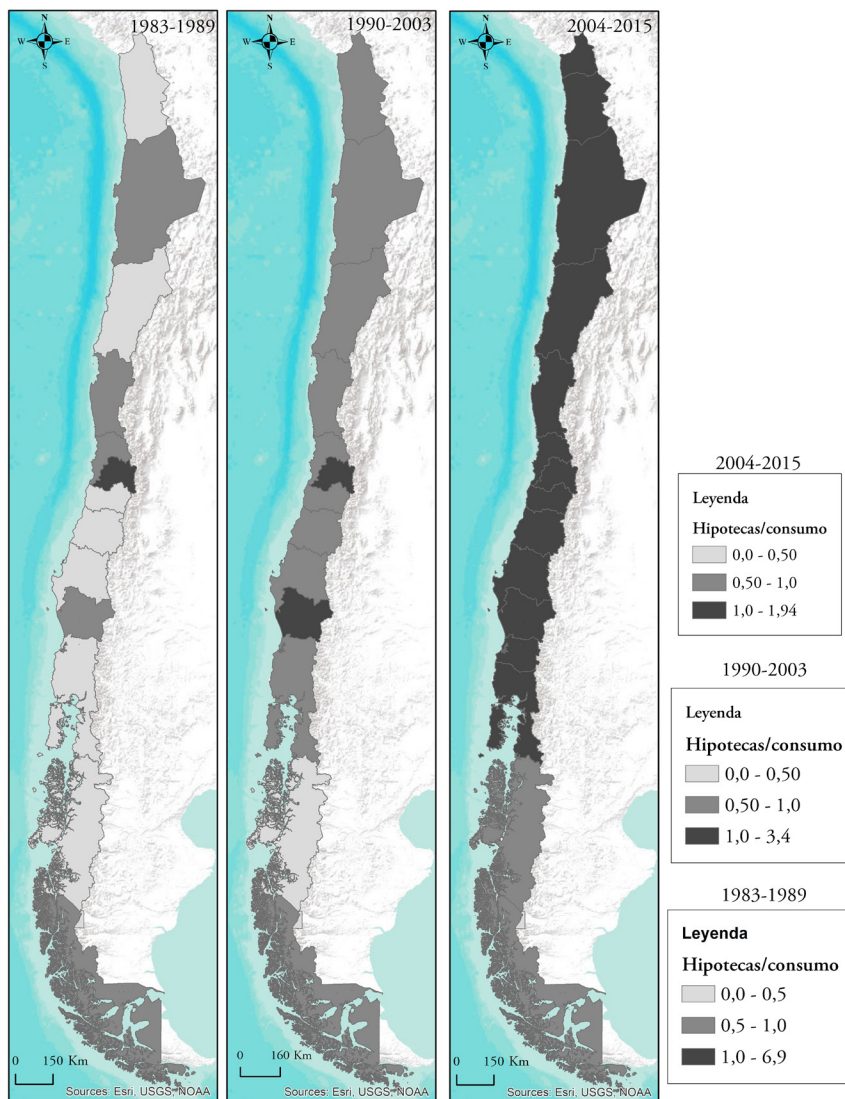
y grupos sociales, actúa espacialmente de manera segmentada, acumulándose en las áreas de desarrollo inmobiliario metropolitano más intensivas y dinámicas, sea que correspondan a viviendas de mercado o a viviendas sociales.

Los mapas de la figura 6 sintetizan las geografías regionales de la deuda. Incluyen no solo los montos totales promedio por periodo (el *stock*), sino la participación porcentual de cada región en el total de las colocaciones hipotecarias nacionales y un índice de intensidad, que es un puntaje estandarizado derivado de la deuda hipotecaria per cápita en cada una. Reflejan además, en conjunto, los distintos niveles de exposición a crisis en el ámbito de la financiación habitacional, puesto que combinan la proporción de colocaciones de este tipo respecto a créditos de corto plazo (consumo) y productivos (inmovilización de capitales ficticios por largos periodos de tiempo), así como la intensidad per cápita del endeudamiento hipotecario que da cuenta de esa ‘dispersión social’ de la deuda. Así, las regiones de Antofagasta, Metropolitana y la de Coquimbo serían las más expuestas social y espacialmente desde el punto de vista de las geografías sociales de la deuda hipotecaria a los embates que se puedan generar en la acumulación de capital. Desde luego no serían las únicas, ya que –como evidencia el análisis– las geografías sociales de la deuda hipotecaria se han dispersado a lo largo y ancho del país.



**FIGURA 3 | Peso en porcentaje de las colocaciones hipotecarias respecto a los demás créditos (productivos y de consumo)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS SBIF (1983 A 2015)



**FIGURA 4 | Razón entre créditos hipotecarios y créditos de consumo, promedios por periodo**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS SBIF (1983 A 2015)

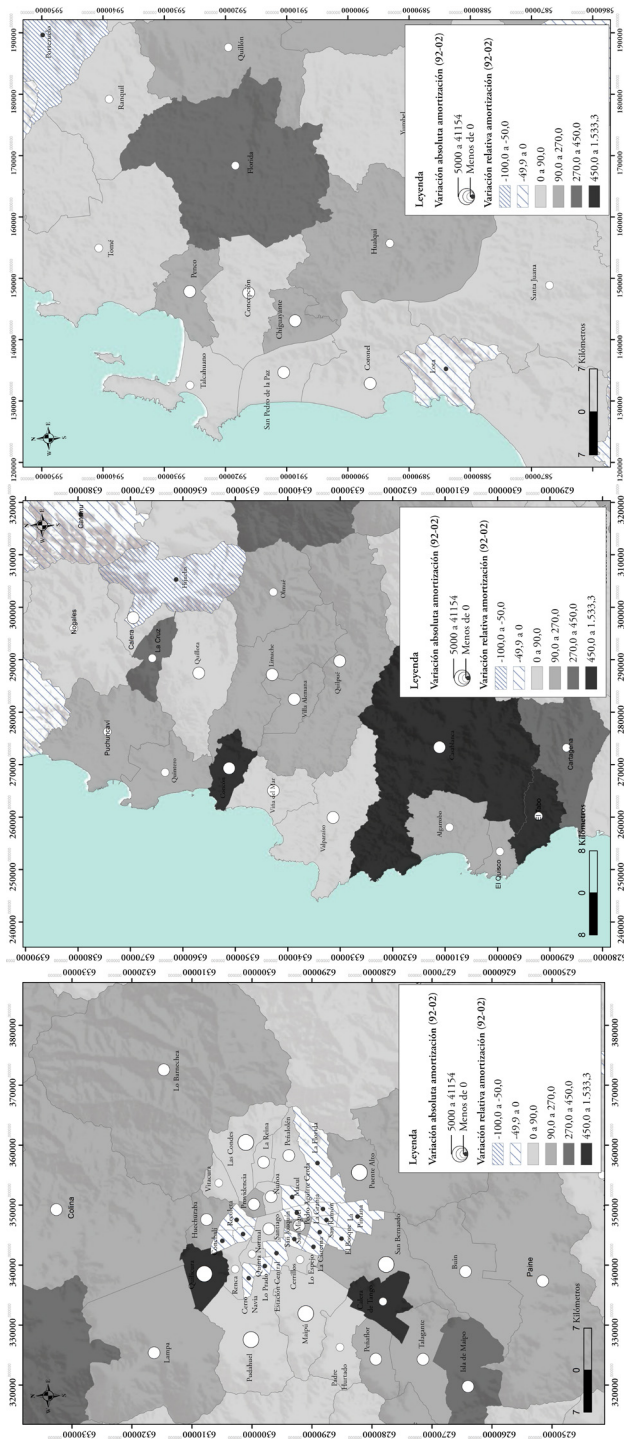


FIGURA 5 | Variación absoluta y relativa (%) de las viviendas en condición de tenencia parcial (en periodo de amortización) entre 1992 y 2002 en las tres áreas metropolitanas principales: Santiago, Valparaíso y Concepción

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS CENSALES INE (1992, 2002)

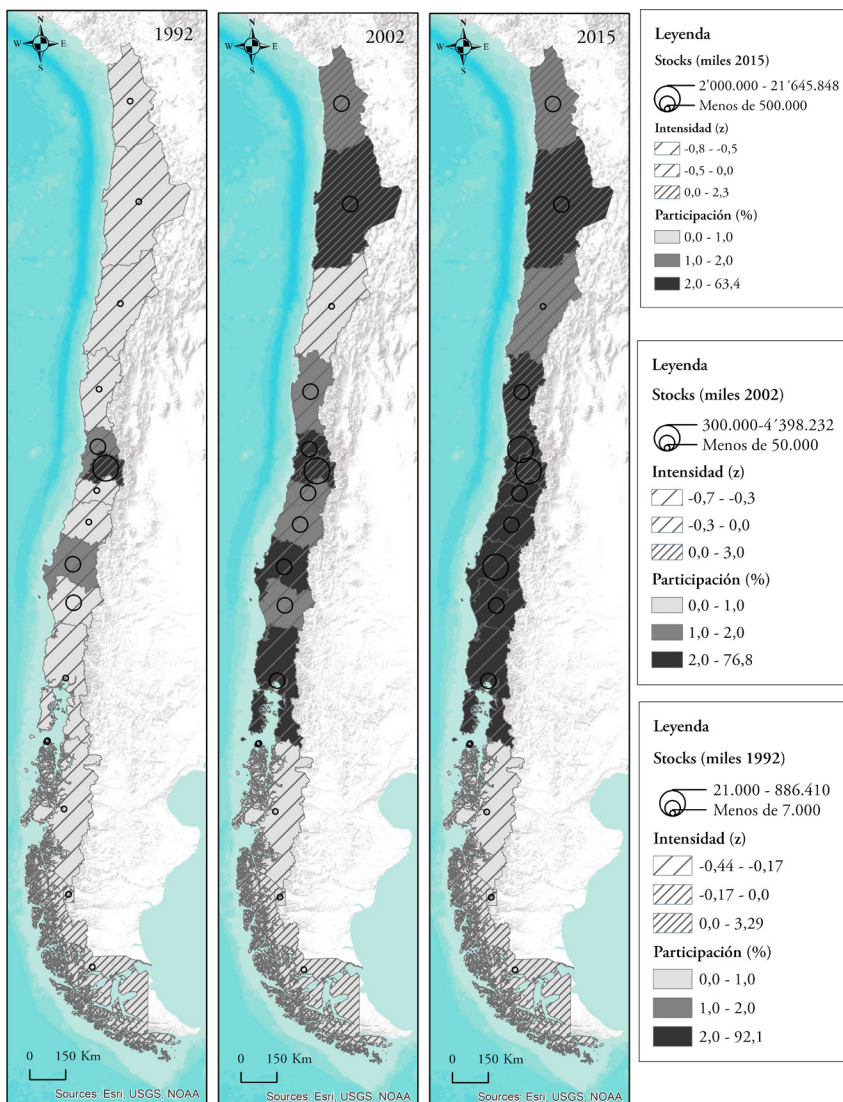


FIGURA 6 | Stocks de deuda hipotecaria, participación regional e intensidad per cápita del crédito habitacional

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS SBIF (1983 A 2015)

## Conclusiones

La introducción hecha al proceso contemporáneo de producción de las geografías de la deuda habitacional en Chile confirma que la construcción de más de 3 millones de nuevas unidades residenciales entre 1970 y 2015 en un país que recientemente pasa de los 17 millones de habitantes (Santana, 2018a), ha dejado como resultado un creciente endeudamiento de los hogares. Se trata de una situación que tiende a dispersarse espacialmente, conforme avanzan la urbanización y las condiciones regulatorias favorables a la especulación inmobiliaria en ciertos enclaves atractivos. Tal proceso se debió en parte importante a la financiarización de la producción inmobiliaria que ha promovido la centralización de capitales, con la consecuente transformación de las prácticas de inversión del sector de edificación y la sujeción de las empresas del sector a las lógicas de las finanzas y del mercado de capitales (Santana, 2018a). En este contexto, es claro que la financiarización del consumo inmobiliario se ha constituido en el proceso socioespacial de mayor alcance y relevancia asociado a la utopía neoliberal de la vivienda (Hidalgo et al., 2016).

Se comprobó que la financiarización del consumo habitacional iniciada de manera temprana a fines de los setenta –promovida por el gobierno dictatorial y el gremio más importante de la construcción– ha extendido social y espacialmente el endeudamiento hipotecario en el país, en un proceso homólogo al que han estudiado en otros casos autores como Méndez (2018) y Aalbers (2017). No obstante tal semejanza, su ritmo apunta a una intensificación mucho mayor desde comienzos del siglo XXI. Esto último obedece en cierta medida a las reformas financieras del mercado de capitales promovidas por los gobiernos de la Concertación entre 1994 (con el marco para la securitización de deudas) y 2002 (la vinculación de los mutuos endosables como mecanismo de financiamiento de vivienda social). Pero de mucho mayor peso en ello fue la introducción por parte de la banca privada (en especial, la española) de créditos no endosables en mercados secundarios, instrumentos cuyo precio es menor a mecanismos de financiarización de la producción del espacio, como las letras y los mutuos endosables.

En conjunto con esa circunstancia y un proceso de medianización social que se manifiesta fundamentalmente en los espacios urbanos (Link, Valencia, & Fuentes, 2015), la geografía de la deuda se ha dispersado desigualmente por el territorio chileno. Tanto su dispersión como su hiperconcentración en ciertas regiones y enclaves metropolitanos sugieren, dado el tipo de mercado habitacional con el cual se yuxtaponen, que hay distintos ‘sujetos endeudados’: un primer tipo incluye sujetos endeudados subsidiados, que aspiran a alcanzar la propiedad de sus viviendas dándoles exclusivamente un valor de uso (los frentes de expansión de la vivienda social registran alto endeudamiento); un segundo tipo corresponde a sujetos endeudados que acceden a viviendas de mercado también con el interés del valor de uso (en frentes de urbanización de clases medias y altas); y finalmente, sujetos endeudados que acceden a una o más viviendas adicionales con el objetivo de invertir (sea para acrecentar su patrimonio o para mejorar su ingreso familiar), lo que implica la presencia de geografías de la deuda en entornos con amenidades ambientales (segundas residencias en bordes costeros, en enclaves montañosos,

lacustres, etcétera) o con una accesibilidad urbana importante que facilite su alquiler (departamentos, por ejemplo).

Desde luego, los complejos procesos de subjetivación neoliberal y financiarizada que se asocian a esos tipos, con los encadenamientos de subsidio, deuda y propiedad y sus geografías, son una línea de investigación que está por desarrollarse, quizá en escalas más detalladas y con técnicas de investigación cualitativas. Sin embargo, no es la única que debe abordarse con urgencia. Si bien el sueño de la propiedad de la vivienda es una de las utopías neoliberales que han movilizado políticamente a distintos gobiernos chilenos desde los años setenta (Alvarado, 2019; Hidalgo et al., 2016; Santana, 2018a), la cada vez más estrecha articulación entre las hipotecas, los mercados de capitales y la expansión acelerada de la deuda habitacional, identificada en el presente análisis, plantea serias contradicciones que podrían desembocar en una pesadilla de la deuda. La secuencia planteada por Harvey (1990) de sobreinversión en ambiente en el circuito secundario, que desemboca en una sobreproducción evidenciada en distintos segmentos del sector de la construcción, en este caso de vivienda, facilita procesos de hinchamiento de burbujas especulativas, instigados por créditos baratos y expectativas ideológicamente infundidas de que el proceso puede seguir reproduciéndose a perpetuidad en el tiempo. Cualquier crisis, local, nacional o sistémica puede hacer estallar los precios y las hipotecas, con lo cual se dan sendas dinámicas de desposesión de los insolventes (Méndez, 2018) y fenómenos de alienación socioespacial vinculados con la pérdida del patrimonio, del ingreso, de las redes de apoyo cercanas y demás asociadas con el valor de uso de las viviendas. El caso de Chile, con sus intensificadas geografías de la deuda alentadas por créditos relativamente baratos y por rápidos aumentos del precio de la vivienda,<sup>8</sup> y a pesar de su temprana financiarización, demuestra que, finalmente, ese proceso se encuentra atravesado por contradicciones generales y latentes propias de la acumulación de capital.

### Agradecimientos

Este artículo deriva en parte de la tesis doctoral “Geografías de la acumulación por urbanización en Chile (1975-2015): ¿utopías de la vivienda, distopías urbanas?” financiada por Conicyt (Conicyt-PCHA/Doctorado nacional 3318/2016) y se terminó en el curso del proyecto de investigación Desarrollo urbano, vivienda y familia. Casos de estudio: Madrid y Medellín, y sus áreas metropolitanas adscrito al CIDI y al grupo de investigación en Arquitectura, Urbanismo y Paisaje de la Universidad Pontificia Bolivariana.

---

8 Según datos de la Cámara Chilena de la Construcción, los precios se han incrementado 1,8 veces en la última década, y ello según estimaciones muy conservadoras (Banco Central de Chile, 2016). Por otra parte, los precios de la vivienda son una variable política de difícil manejo.

## Referencias bibliográficas

- Aalbers, M. (2011). *Place, exclusion, and mortgage markets*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Aalbers, M. (2017). *The financialization of housing. A political Economy approach*. Londres: Routledge.
- Arrighi, G. (1994). *El largo siglo xx*. Madrid: Akal.
- Alvarado, V. (2019). *La faceta espacial del Estado neoliberal chileno: estructura subsidiaria residencial y propiedad en la región urbana central (1990-2016)*. Tesis de doctorado. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Banco Central de Chile. (2016). *Base de Datos Estadísticas*. Índice de Valor Promedio (IVP), 2016. <https://si3.bcentral.cl/siete/secure/cuadros/arboles.aspx>
- Brenner, R. (1999). *Turbulencias en la economía mundial*. Santiago, Chile: LOM-Cenda-Encuentro XXI.
- Cámara Chilena de la Construcción (CCHC). (1973). *Plan Habitacional y de Desarrollo Urbano, 1974-1979*. Santiago de Chile: Cámara Chilena de la Construcción.
- Capel, H. (2013). *La morfología de las ciudades. Tomo III: Agentes urbanos y mercado inmobiliario*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Castells, M. (1978). *La cuestión urbana* (6ª ed.). México: Siglo Veintiuno Editores.
- Cattaneo, R. (2011). Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad? *EURE*, 37(112), 5-22. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000300001>.
- CESIFO DICE. (2015). Report: Mortgages in Europe. <https://www.cesifo.org/en>
- Centro de Estudios Públicos (CEP). (1992 [1973]). *El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160812/20160812124819/libro\\_elladrillo\\_cep.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160812/20160812124819/libro_elladrillo_cep.pdf)
- Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (Ciedess). (1995). *Políticas de financiamiento habitacional en Chile. Primer seminario internacional sobre la experiencia chilena en financiamiento habitacional. Octubre '93*. Santiago de Chile: Ciedess / Cámara Chilena de la Construcción (CCHC).
- Daher, A. (2013). Territorios de la financiarización y de las crisis inmobiliarias. *Revista de Geografía Norte Grande*, 56, 7-30. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022013000300002>
- Daher, A. (2016). De cómo Chicago transformó a Santiago: 40 años de gobernanza de mercado. En A. Orellana, F. Link, & J. Noyola (eds.), *Urbanización planetaria y la reconstrucción de la ciudad* (pp. 141-168). Santiago de Chile: Colección Estudios Urbanos / RIL Editores.
- Daher, A & Moreno, C. (2016). Crisis financiera y sustentabilidad socioeconómica subnacional. *Lecturas de Economía*, 85, 211-242. <http://dx.doi.org/10.17533/udea.le.n85a07>
- De Mattos, C. (2015). *Revolución Urbana. Estado, mercado y capital en América Latina*. Santiago: Colección Estudios Urbanos UC / RIL Editores.
- Díaz, J., Lüders, R., & Wagner, G. (2016). *Chile 1810-2010. La República en cifras*. Santiago: Ediciones UC.
- Fox-Gotham, K. (2012). Creating liquidity out of spatial fixity: the secondary circuit of capital and the restructuring of the us Housing Finance System. En M. Aalbers (ed.), *Subprime cities. The political economy of mortgage markets* (pp. 25-52). Oxford: Blackwell.

- Gárate, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Harvey, D. (1985). *The urbanization of capital. Studies on history and theory of capitalist urbanization*. Oxford: Basil Blackwell.
- Harvey, D. (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Hidalgo, R. (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile / Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Hidalgo, R., Borsdorf, A., & Zunino, H. (2008). Las dos caras de la expansión residencial en la periferia metropolitana de Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria. En P. Pereira & R. Hidalgo (eds.), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina* (pp. 167-195). Santiago, Chile: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo (FAUSP) / Instituto de Geografía, P. Universidad Católica de Chile (PUC). <https://doi.org/10.13140/rg.2.1.1808.8723>
- Hidalgo, R., Santana D., & Alvarado, V. (2016). Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa. En R. Hidalgo, D. Santana, V. Alvarado, F. Arenas, A. Salazar, C. Valdebenito, & L. Álvarez (eds.), *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina* (pp. 24-66). Santiago, Chile: P. Universidad Católica de Chile-Geolibros.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), Chile. (1992). Censo de Población y Vivienda 1992: archivos magnéticos Redatam. Santiago de Chile: INE.
- Instituto Nacional de Estadística (INE), Chile. (2002). Censo de Población y Vivienda 1992: archivos magnéticos Redatam. Santiago de Chile: INE.
- Kurz, R. (2016). *El colapso de la modernización. Del derrumbe del socialismo de cuartel al derrumbe de la economía mundial*. Buenos Aires: Editorial Marat.
- Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lefebvre, H. (1976 [1973]). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (1980 [1970]). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lefebvre, H. (2013 [1974]). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Lencioni, S. (2014). Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário. *EURE*, 40(120), 29-47. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000200002>
- Link, F., Valenzuela, F., & Fuentes, L. (2015). Segregación, estructura y composición social del territorio metropolitano en Santiago de Chile. Complejidades metodológicas en el análisis de la diferenciación social en el espacio. *Revista de Geografía Norte Grande*, 62, 151-168. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022015000300009>
- Méndez, R. (2018). *La telaraña financiera. Una geografía de la financiarización y su crisis*. Santiago: Colección Estudios Urbanos uc / RIL Editores.

- Merrifield, A. (2014). *The new urban question*. Londres: Pluto Press.
- Pereira, P. (2008). Produção imobiliária e crise da cidade na emergência de uma nova forma de metrópole na América Latina. En P. Pereira & R. Hidalgo (eds.), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina* (pp. 55-65). Santiago de Chile: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo (FAUSP) / Instituto de Geografía, P. Universidad Católica de Chile (PUC). <https://doi.org/10.13140/rg.2.1.1808.8723>
- Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile: LOM.
- Santana, D. (2018a). *Geografías de la acumulación por urbanización en Chile (1975-2015): ¿utopías de la vivienda o distopías urbanas?* Tesis de doctorado, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/22326>
- Santana, D. (2018b). Aproximaciones a la producción financiera del espacio: de las geografías de las finanzas a las de la financiarización. En J. Montoya (ed.), *Temas y problemas en geografía humana* (pp. 155-178). Bogotá DC: Universidad Nacional de Colombia.
- Santana, D. (2019). La teoría de lo inmobiliario más allá de la 'vieja cuestión urbana'. Bases para una economía política del espacio. En R. Hidalgo, D. Santana, & Alvarado, V. (eds.), *Las geografías del neoliberalismo en América del Sur. Ensayos descriptivos, críticos y necesarios*. Serie GEOlibros N.º 30. Santiago de Chile: Instituto de Geografía, P. Universidad Católica de Chile.
- Santana, D. & Alzate, A. (2017). Las teorías críticas sobre la producción inmobiliaria: dos perspectivas metromarxistas y una agenda de investigación. En D. Hiernaux & C. González (eds.), *La ciudad latinoamericana a debate: Perspectivas teóricas* (pp. 155-192). Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (SBIF). (1982-2016). Información Financiera. Santiago, Chile: SBIF.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (SBIF). (2017). Financiamiento de vivienda. <http://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/InfoFinanciera?indice=4.1&idCategoria=564&tipo>
- Theurillat, T. (2010). *La financiarisation de l'immobilier et la durabilité. Le cas des investissements immobiliers des caisses de pension suisses*. Saarbrücken: Éditions Universitaires Européennes (EUE).
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- Wallerstein, I. (2015). La crisis estructural, o por qué los capitalistas no encuentran gratificante al capitalismo. En I. Wallerstein, R. Collins, M. Mann, G. Derluigian, & C. Calhoun, ¿Tiene futuro el capitalismo? (pp. 15-46). México, DF: Siglo XXI Editores.

# Petróleo e porto no norte do estado do Rio de Janeiro, Brasil

**José-Luis Cruz.** Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, Brasil.

**Denise Terra.** Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, Brasil.

**RESUMO** | Este artigo analisa a dinâmica econômica recente do estado do Rio de Janeiro/Brasil, sob a perspectiva do padrão de crescimento econômico brasileiro, focando no processo em curso no norte do estado. Serão abordados os impactos socioespaciais dos grandes projetos de infraestrutura e produção, vinculados a esse padrão, bem como serão identificados os conflitos decorrentes. Busca-se contribuir para as reflexões acerca das tendências e implicações da participação das economias periféricas na nova Divisão Internacional do Trabalho, para se pensar a amplitude e profundidade da dinâmica atual de domínio do capital financeiro especulativo e da crise mundial vinculada estreitamente à crise capitalista. O artigo destacará o Complexo de Exploração e Produção *offshore* de Petróleo e Gás da Bacia de Campos, e o Complexo Industrial e Portuário do Açu bem como apontará quatro casos de grupos sociais atingidos pelos impactos desestruturantes desses grandes projetos de investimento, que se espalharam na periferia capitalista.

**PALAVRAS-CHAVE** | desenvolvimento regional e local, reestruturação econômica, conflito social.

**ABSTRACT** | *This article analyzes the recent economic dynamics of the state of Rio de Janeiro / Brazil, from the perspective of the pattern of Brazilian economic growth, focusing on the current process in the north of the State. The article addresses the socio-spatial impacts of the major infrastructure and production projects linked to this pattern, as well as the resulting conflicts. This work seeks to contribute to the reflections on the trends and implications of the participation of the peripheral economies in the new International Division of Labor, in order to reflect about the breadth and depth of the current dynamics of speculative financial capital and the global crisis closely linked to the capitalist crisis. The article will highlight the Offshore Oil and Gas Exploration and Production Complex of the Campos Basin and the Açu Industrial and Port Complex as well as four cases of social groups affected by the destructive impacts of these large investment projects, which spread to the capitalist periphery.*

**KEYWORDS** | *regional and local development, economic restructuring, social conflict.*

Recebido em 19 de outubro de 2018, aprovado em 23 de maio de 2019.

E-mails: J.-L. Cruz, joseluisvianna@uol.com.br | D. Terra, deniseterra@gmail.com

## Introdução

O Estado do Rio de Janeiro (ERJ) vem, desde meados da década de 1990, revertendo um longo período de estagnação e declínio econômico, ocorridos da década de 1970 à de 1990 (Oliveira, 2008, p. 47), quando chegou a perder, em alguns momentos, a segunda posição no ranking dos estados mais ricos do país – em termos do PIB – para o Estado de Minas Gerais. A transferência da capital do país do Rio de Janeiro para Brasília, em 1961, e a crise econômica dos anos 1980-1990, produziram um esvaziamento do parque industrial e o esgotamento da agricultura e da agroindústria tradicionais, punidas por seu baixo nível de modernização. A economia fluminense manteve a sua concentração na capital, Rio de Janeiro, e na Região Metropolitana (RMRJ). O parque industrial consistia, principalmente, na indústria de base e de semi-industrializados, assim como de bens não duráveis.

No entanto, ao final dos anos 1970 o ERJ iniciou a produção *offshore* de petróleo & gás, que veio a representar quase 90% da produção nacional de óleo, até meados da primeira década do século XXI. O estado também possui um dos três maiores complexos petroquímicos do país, na produção de petroquímicos básicos. Esse complexo foi criado em 1961 e a ele foi agregado um importante polo gás-químico, e uma destacada indústria naval. Esta teve um período de decadência entre a década de 80 até 2007, quando foi recuperada por uma política federal de encomendas para a indústria petrolífera. Todavia, a indústria naval encontra-se em crise novamente, desde 2015, dados os problemas enfrentados pela Petrobras, sua maior cliente, e devido também à retração do mercado internacional de petróleo. A Petrobras, petrolífera estatal, detinha o monopólio da exploração e produção, até 1997, quando foi extinto por lei federal. A crise se deve, em parte, ao represamento dos preços domésticos dos combustíveis, desde 2011, inviabilizando o plano de investimentos 2012-2016, bem como às investigações de corrupção na empresa, que afetaram seu programa de investimentos. A partir de 2008, iniciou-se a construção do que seria o maior polo petroquímico do Brasil, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), na RMRJ (Oliveira, 2008, p. 48). São eles os principais componentes da cadeia da indústria petrolífera no ERJ.

A extração petrolífera gerou rendas de elevadíssima monta para o Estado e para uma dezena de municípios privilegiados, particularmente a partir de 1998. Mais recentemente, a partir da segunda metade da década de 2000, um conjunto de Grandes Investimentos, espalhados por parte do seu território – principalmente no interior – foram postos em marcha, provocando profundas alterações nas configurações urbanas e urbano-regionais da dinâmica espacial estadual. Os Grandes Investimentos, tratados aqui sob a sigla GI, são investimentos públicos e privados de grande porte, em termos de capital, da área e do peso, em valores absolutos e relativos, no segmento a que estão ligados, e da capacidade de impacto no ambiente natural e construído. Esses investimentos podem ser tipificados como: i) de infraestrutura urbana: habitação e saneamento, principalmente; ii) de infraestrutura econômica: rodovias, ferrovias, portos e terminais portuários, e aeroportos, principalmente; iii) industriais: complexo de extração e produção de petróleo e gás (E&P); complexo petroquímico e gás-químico; complexo metal-mecânico e siderúrgico; complexo

automotivo; e iv) turísticos: infraestrutura e equipamentos urbanos voltados para grandes eventos esportivos internacionais e entretenimento, na capital, Rio de Janeiro. Os investimentos dos três primeiros grupos se dão majoritariamente no interior, fora do município da capital, e incluem municípios da RMRJ (Cruz, 2016).

Esses investimentos são viabilizados, em sua maior parte, por recursos federais, isoladamente ou em parcerias com o capital privado, e se inscrevem na estratégia de inserção do Brasil na economia internacional. Essa inserção se dá: pela consolidação da produção agrícola e agroindustrial para exportação, com uma pauta variada; pelo fortalecimento da tradicional produção mineral; e pela produção de insumos e bens industriais intermediários; e pela reestruturação e nova rodada de expansão para a periferia, da indústria automobilística internacional. No período dos Governos do Partido dos Trabalhadores (PT), o país chegou a figurar entre as seis maiores economias mundiais, tornando-se um dos maiores exportadores mundiais de produtos minerais e agroindustriais. O ERJ participou dessa estratégia como corredor de exportações de parte dessa pauta, e como produtor de aço e de petróleo.

A crise internacional de 2008 e a conseqüente desaceleração da economia mundial atingiram o país de forma mais dura, a partir de 2014, particularmente com a queda vertiginosa dos preços internacionais do barril de petróleo e com a desaceleração no crescimento econômico da China. Isso produziu fortes impactos na cadeia de fornecimento a esse segmento, bem como na demanda internacional pelas principais commodities da pauta de exportações. Até então, o Governo Federal implementara um conjunto de políticas anticíclicas, de corte keynesiano, que conseguiu manter estáveis o crescimento econômico, o consumo, o emprego e a renda, através de estímulos ao crédito popular, de aumentos reais do salário mínimo, do Bolsa-Família, de subsídios a segmentos empresariais e de encomendas de governo ao setor privado. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e o Programa de Habitação Minha Casa Minha Vida (PMCMV) são exemplos.

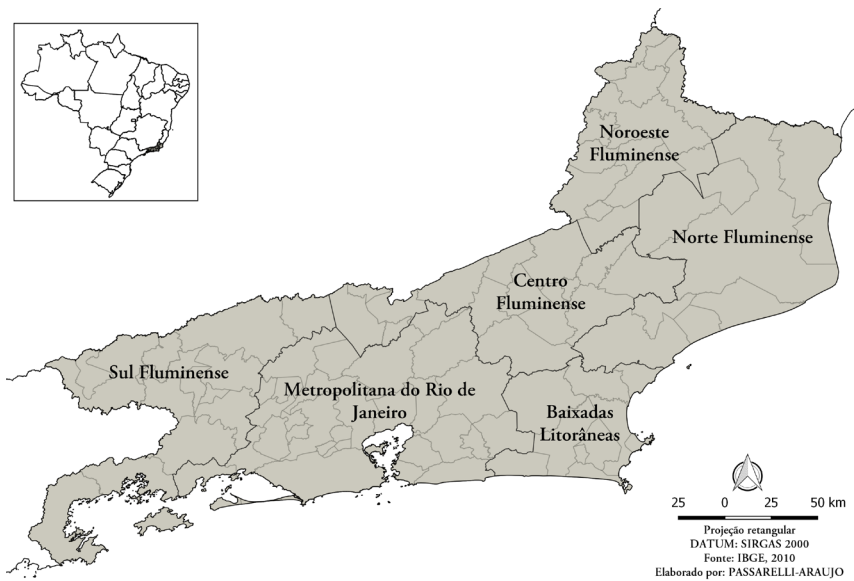
A crise brasileira atingiu gravemente o ERJ, cuja economia tornara-se altamente dependente da indústria do petróleo – cerca de 33%, em 2014, conforme declaração do secretário estadual Júlio Bueno, em 4/01/2015 (Associação Comercial do Rio de Janeiro [ACRJ]), 2015) – e, particularmente, das suas rendas, concentradas no orçamento estadual e em uma dúzia dos seus 92 municípios. Em entrevista ao jornal Valor, no dia 14/05/2015 (p. A14), o governador Pezão disse que, “incluindo estaleiros, fábrica de sonda, toda a cadeia produtiva representa 33% do PIB estadual” (Pessanha, 2015). Com 8,4% da população e 11,2% do PIB do país, o ERJ recebia, em 2008, 75,4% das *rendas petrolíferas*, que consistiam em *royalties* e participações especiais, referentes a um percentual adicional nos poços mais rentáveis (Gobetti, 2011). Desde 2010, entretanto, a produção do petróleo extraído da camada do pré-sal vem deslocando o centro da produção para o litoral de São Paulo (SP), e parte do litoral do ERJ, diminuindo a participação deste na produção e nas rendas. A partir de 2017 vem ocorrendo gradativa recuperação dos preços internacionais, embora os poços do Norte Fluminense (NF) estejam em estágio de maturação, necessitando de investimentos para recuperarem os níveis de produção.

Mesmo antes de a crise mundial atingir o país e, no caso particular aqui analisado, o ERJ, existe um debate acerca das opções nacionais de políticas e ações

voltadas para o crescimento econômico, caracterizadas como constituintes de um modelo de reprimarização da economia, apoiado na exportação de produtos primários e semi-industrializados. A discussão extrapola as fronteiras nacionais e assume centralidade na discussão internacional sobre o desenvolvimento dos países periféricos, emergentes, de baixa industrialização, dependentes, ou subdesenvolvidos, nas atuais condições da reprodução ampliada do capital no nível global. O domínio do capital financeiro especulativo e fictício, que impõe políticas neoliberais, ainda mais concentradoras e centralizadoras, articuladas a restrições dos direitos, da cidadania e da democracia. Capital e tecnologia se concentram cada vez mais e a escala de reprodução é crescentemente global. As consequências geopolíticas se expressam no agravamento de tensões localizadas, orientadas pelos interesses das maiores potências internacionais por fontes de energia, matérias primas e insumos estratégicos para a acumulação capitalista, gerando enormes conflitos sociais, com deslocamentos forçados de populações.

À luz de tais reflexões, este artigo analisa a dinâmica econômica recente do ERJ, sob a perspectiva do padrão de crescimento econômico brasileiro, focando no processo em curso no norte do estado, através de dois Grandes Projetos de Investimento (GI) estratégicos para o padrão de integração internacional da economia brasileira. Serão apontados os impactos socioespaciais, expressos principalmente na dinâmica populacional, das rendas petrolíferas e do mercado de trabalho, bem como serão identificados alguns conflitos dele decorrentes. Busca-se, com os casos analisados, contribuir para as reflexões acerca das tendências e implicações da participação das economias periféricas na nova Divisão Internacional do Trabalho (DIT).

São eles o Complexo de Exploração e Produção-E&P *offshore* de Petróleo e Gás da Bacia de Campos, e o Complexo Industrial e Portuário do Açúcar (CIPA), localizados na mesorregião NF, onde se encontra a Bacia Petrolífera de Campos, num vetor territorial que desemboca na RMRJ (Cruz, 2016). Apesar da queda nos preços internacionais e da consequente crise dos orçamentos do estado e dos municípios fluminenses dependentes das rendas, a crescente exploração e produção *offshore* na camada do pré-sal, em áreas confrontantes com o Rio de Janeiro e outros quatro estados, deverá colocar o país entre os seis maiores em reserva e entre os maiores exportadores do mundo. O megaporto do Açúcar é um dos maiores do mundo, tendo suas atividades ancoradas no apoio às atividades de E&P de petróleo e gás *offshore* e na exportação de minério de ferro, do qual o Brasil é o maior exportador mundial. Conta com instalações para operar com contêineres e granéis sólidos e líquidos, além de possuir um Distrito Industrial (DI) anexo, fazendo parte da constituição de um Complexo de Logística Portuária e Produção Industrial, embora esta última ainda esteja apenas na fase inicial. A figura 1 apresenta a divisão regional do ERJ, permitindo identificar a região NF e a RMRJ.



**FIGURA 1 | Estado do Rio de Janeiro e suas mesorregiões**

FONTE: IBGE, 2010, ELABORADO POR PASSARELLI-ARAÚJO

As questões para cujo debate este trabalho pretende contribuir são: quais os impactos que o modelo de GI em infraestrutura de produção e logística nos segmentos que integram internacionalmente os países da periferia na nova DIT, produzem nas estruturas e dinâmicas socioespaciais locais e regionais? Quais as contribuições dessa reflexão para tratar a questão do desenvolvimento dos países periféricos, nesse contexto?

Na seção 2, a seguir, será traçado um breve perfil da ordem capitalista atual, no que diz respeito ao papel dos países de capitalismo periférico, detendo-se, no caso da América Latina (AL), na nova DIT, e, no caso brasileiro, analisado através de detalhamento dos aspectos ligados aos investimentos selecionados, no que diz respeito aos impactos provocados no território, no ambiente e na sociedade. A seção 3 analisa os casos pesquisados, detalhando os aspectos que tratam das questões aqui levantadas, terminando com a identificação de quatro dos grupos sociais mais afetados. Na Seção 3, serão feitas, como considerações finais, algumas reflexões sobre as questões que se colocam para o desenvolvimento na periferia capitalista, a partir dos dois casos tratados, enquanto exemplos da nova ordem econômica mundial.

### **A nova ordem capitalista e a inserção da periferia: América Latina e Brasil**

Após cerca de três décadas de hegemonia neoliberal no comando da economia e da política mundiais, com nuances relativas aos blocos de países europeus, asiáticos e das Américas, há uma percepção, reforçada por pesquisas e relatórios de instituições multilaterais, de assessoria e consultoria (Pikety, 2014), de que houve um aumento

das desigualdades sociais e de renda, assim como houve um aumento e aceleração da concentração de capitais, uma radicalização e aprofundamento da hierarquia entre nações, um agravamento, em escala mundial, incluindo os países centrais, do desemprego estrutural/tecnológico, da precarização nas relações de trabalho, nas barreiras às entradas de capitais nos segmentos mais lucrativos e tecnológicos, bem como um crescente descrédito nas instituições e nas regras do jogo democrático. Em suma, o saldo de três décadas de globalização é um mundo mais injusto, mais apartado, mais seletivo, mais violento e mais fragilizado politicamente.

Há uma megaconcentração de capitais, subordinados à dinâmica dos capitais fictícios, rentistas, que, agregados em megafundos financeiros (Pessanha, 2019), respondem pela propriedade dos ativos que regem o ritmo, a direção e o sentido da economia mundial. Uma das características do comando dos fundos de investimentos é que, através da participação acionária e financeira, conseguem assentos nos Conselhos de Administração das corporações e *holdings* de um mesmo setor, ramo e segmento, resultando no que alguns autores denominam “capitalismo de laços” (Lazzarini, 2011), que neutraliza a concorrência e permite a organização de cartéis. Na verdade, há a reiteração dos oligopólios e monopólios em segmentos estratégicos para a reprodução ampliada dos capitais, como aponta a tabela 1.

SETOR	Nº DE EMPRESAS	% DO MERCADO
Equipamentos agrícolas	3	69
Farmacêutica	10	69
Computadores pessoais	4	55
Equipamentos de telefonia móvel	3	77
Automóveis	10	77
Aviões comerciais de grande porte	2	100

**TABELA 1 | Grandes empresas e participação no mercado mundial.**  
Setores selecionados, 2009

FONTE: NOLAN E ZHANG (2010)

Percebe-se, na tabela 1, que a concentração na área dos equipamentos agrícolas torna as economias periféricas, como as da América Latina-AL, fortemente apoiadas na exportação de produtos agrícolas, vulneráveis ao controle tecnológico externo às nações. Ferramentas estratégicas para a economia mundial, como a indústria da computação e da telefonia móvel, também são controladas por poucos grupos.

A adoção, muitas vezes com característica de imposição, de políticas de recorte neoliberal, com adaptações nacionais decorrentes das relações de forças, da história, da cultura e da sociabilidade locais/nacionais, tem sido assimétrica, entre países que sediam os principais capitais e agentes corporativos, de um lado, e, de outro, países sem força para traçarem, com autonomia, políticas de integração soberanas na economia globalizada. Os expedientes neoliberais de flexibilização da produção e da circulação de mercadorias, bem como de desregulação da dinâmica econômica, trabalhista e fiscal promoveram uma Divisão Internacional do Trabalho (DIT) radicalizada, em termos das especializações produtivas.

Os centros nacionais dos capitais financeiros e corporativos especializam-se em indústrias e serviços sofisticados, de alta densidade tecnológica, na economia “limpa”, em processos “pós-fordistas” e na “economia do conhecimento”, enquanto os países fora dos centros de decisão e de concentração dos capitais especializam-se na produção de bens primários e intermediários – minerais, agroindustriais, siderúrgicos, entre outros; ou, na “indústria suja”, remanescente do fordismo. O aspecto central a ser considerado nessa ordem econômica é que os segmentos estratégicos são controlados por poucos capitais de escala global. Além disso, as tecnologias mais importantes para a economia capitalista também estão concentradas, e os fundos de investimento globais controlam esses segmentos. É importante esse registro para se pensar nas possibilidades do desenvolvimento numa ordem em que as nações periféricas estejam cada vez mais dependentes em tecnologia e capitais.

Na AL, após governos que, na década de 1990, se propuseram a integrar os países de forma subordinada na ordem neoliberal globalizada – desregulando, privatizando, promovendo ajuste fiscal e internacionalizando segmentos internos da agroindústria e da indústria, o que gerou o agravamento das situações históricas de desigualdade social e espacial – houve uma onda de governos, na Venezuela, Bolívia, Brasil, Equador, Chile, Uruguai, Argentina, e em países do Caribe, como El Salvador e Nicarágua, voltados para o que seria a elaboração de um conjunto de políticas “pós-neoliberais” (Sader & Gentili, 1995). Esses governos estavam comprometidos com políticas sociais e de transferência de renda, de recorte distributivo e com formação de *superavit* comerciais, com o aumento da presença do Estado, ao mesmo tempo em que não abandonaram políticas com recortes de ajuste fiscal, para cobrir o *déficit* fiscal e pagar os juros da dívida pública.

Coube a esses países, após o processo de desindustrialização e desnacionalização de amplos setores da economia nacional, expandirem a produção de *commodities* minerais e do agronegócio, para exportação. Na tabela 2, pode-se observar que, após um movimento ascendente de participação no PIB mundial, entre 1970 e 2000, houve uma redução do peso das economias latino-americanas e caribenhas, o que sugere que a nova DIT, que reposiciona esses países como exportadores de produtos primários e industriais de menor densidade tecnológica, pode indicar um reforço ao “sistema internacional de trocas desiguais” denunciado pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL, 1951).

PAÍS	1970	1980	1990	2000	2010	2015
América do Norte	39,45	28,12	29,14	33,10	25,26	26,56
América Latina e Caribe	5,96	6,93	5,17	6,79	8,18	7,01
Ásia Oriental e Pacífico	13,72	16,17	20,94	24,41	25,40	28,98
Oriente Médio e Norte da África	1,35	3,58	2,41	2,90	4,18	4,24
África Subsaariana	2,08	2,40	1,36	1,10	2,06	2,14
Europa e Ásia Central	34,13	40,76	39,15	29,78	31,73	27,22
Ásia Meridional	2,94	2,14	1,83	1,89	3,19	3,63
Mundo	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

**TABELA 2 | Participação das regiões do mundo no PIB mundial (em %)**

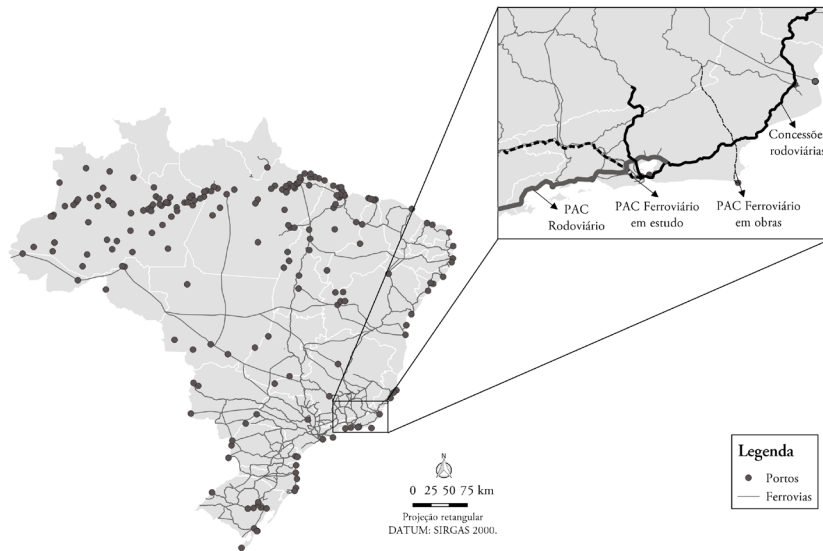
FONTE: BANCO MUNDIAL. DISPONÍVEL EM [DATABANK.BANCOMUNDIAL.ORG/](http://DATABANK.BANCOMUNDIAL.ORG/). ACESSO EM 27 JUL. 2016

A tabela 2 demonstra que, reforçando tal inferência quanto à evolução da participação das exportações de produtos primários, em relação ao total, por países, em países selecionados – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Uruguai e Venezuela – houve, após significativa redução dessa participação, entre 1970 e 2000, um importante aumento entre 2000 e 2014, em todos eles (CEPAL-Cepalstat, 2015), ao mesmo tempo em que houve queda na participação no PIB.

Outra face dessa integração internacional subordinada dos países periféricos é a implantação de uma rede de infraestrutura de grande porte, voltada, internamente, para a otimização dos fluxos das mercadorias que respondem pela sua posição na DIT; e, externamente, para promover corredores de circulação de mercadorias que reduzem os custos na relação espaço/tempo. Ao mesmo tempo, favorecem a concorrência pelo controle do comércio mundial por parte dos seus principais protagonistas, como EUA, China, UE e Rússia. É o que se passa com a duplicação da capacidade de trânsito e carga do Canal do Panamá, da ligação entre os países do Pacífico, da ligação entre este e o Atlântico, por outro canal projetado pela China, na América Central, dentre outros (Ferchen, 2011; Intelego-Latam, 2013; Núcleo Amigos da Terra [NAT] Brasil, 2006; Pessanha, 2015).

Nesse sentido, o Brasil vem investindo pesadamente em grandes projetos de infraestrutura, como estratégia - no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com os Planos Brasil em Ação e Avança Brasil; nos governos do PT, com o PAC I e PAC II, articulado com o Plano Nacional de Logística de Transporte (PNLT) (Ministério da Infraestrutura, 2011), com os Programas de Investimento em Ferrovias, Rodovias e Portos – articulando os capitais nacionais associados, ou subordinados, aos transnacionais. A figura 2 apresenta o mapa dos investimentos ferroviários previstos.

Na figura 2 está destacada a localização da área do estado do Rio onde se encontram os dois GIS aqui analisados, o Complexo de E&P e o CIPA. Pode-se perceber sua posição estratégica na rede de ferrovias de escoamento da produção mineral e agroindustrial do interior do país. São estruturas desproporcionais em relação às dimensões e capacidade das localidades para suportar seu porte. Há ausência das necessárias intervenções de planejamento e desenvolvimento territorial, urbano e regional, preventivas e mitigadoras, em decorrência da natureza das coalizões de interesses multiescalares constituídas, e da adesão passiva de autoridades e populações locais, manipuladas pela propaganda feita pelas mídias, pelos porta-vozes, lideranças, e acadêmicos ufanistas. São investimentos comandados de “fora” e voltadas para “fora”, numa lógica que se desresponsabiliza da integração com o território, região e aglomerações urbanas onde se situam as instalações físicas, restringindo ou inviabilizando a regionalização e territorialização dos possíveis benefícios. São portadores de uma visão puramente mercantil e rentista, pela qual “otimizam” os projetos, no sentido da garantia de que nenhum interesse público, social, coletivo, possa comprometer as expectativas das taxas de lucro prometidas pelos investimentos. Sustentam-se em renúncia fiscal, subsídios, omissões e cumplicidades dos órgãos públicos de fiscalização referentes aos danos sociais, trabalhistas, urbanos, ambientais, econômicos, culturais e políticos.



**FIGURA 2 | Mapa dos investimentos ferroviários previstos**

FONTE: PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTE (PNLT), MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, GOVERNO FEDERAL, BRASIL. EM [HTTP://WWW2.TRANSPORTES.GOV.BR/BIT/OI-INICIAL/PNLT.HTML](http://www2.transportes.gov.br/bit/oi-inicial/pnlt.html)

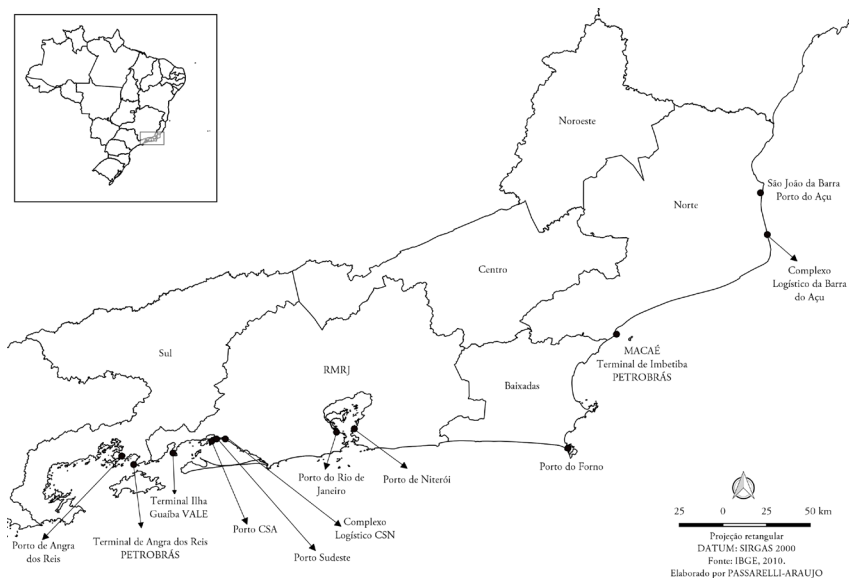
Ocorre o que diversos autores denominam reprimarização das economias latino-americanas, como forma de integrá-las à globalização controlada pelos capitais financeiros, pelos oligopólios mundiais de investimento, produção e circulação de mercadorias, no interesse do barateamento dos custos dos produtos primários e da reprodução das formas colonialistas/imperialistas contemporâneas. Nesse cenário se dá o aprofundamento da internacionalização das economias da América Latina nos anos de neoliberalismo, agravado pelo ajuste fiscal, nos ditames do Consenso de Washington, adotado em maior ou menor grau por governos latino-americanos, desde os mais afinados com o neoliberalismo até os que se consideram de recorte pós-neoliberal, desenvolvimentistas, keynesianos e “populares” (Filgueiras, 2006; Gonçalves, 2012; Sampaio Jr., 2012).

Com a crise iniciada em 2008, que reduziu o volume do comércio mundial, quem mais perdeu foram os países dependentes das exportações de *commodities* minerais e agroindustriais. A América Latina tornou-se o maior exportador líquido de alimentos do mundo, ultrapassando a América do Norte no início dos anos 2000 e, desde essa data, mostra tendência de **crecimento**, de acordo com o relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), lançado em dezembro de 2015. No entanto, a desaceleração recente da economia chinesa, somada à guinada para a direita em diversos governos de países latino-americanos, com destaque para Argentina e Brasil, provocaram uma perda do dinamismo recente dessas economias, bem como um abandono das estratégias neodesenvolvimentistas. Tais movimentos das conjunturas podem ser percebidos nos dois casos aqui analisados.

### O ERJ como expressão do “caso” brasileiro: petróleo e porto, impactos e conflitos

Os GIS espalham-se pelo território brasileiro. No Norte, compreendem empreendimentos de geração de energia, viários, portuários, minerais, agropecuários, de exploração florestal; no Nordeste, viários, portuários, minerais, industriais; no Centro-Oeste, de geração de energia, viários, do agronegócio; no Sudeste e no Sul, epicentro da economia nacional, de minerais, viários, do agronegócio, industriais, portuários (Ministério da Infraestrutura, 2011).

O território do ERJ é atravessado por GIS viários, portuários, minerais, industriais e de turismo. É representativo não só pela diversidade, mas principalmente pelo porte, figurando entre os mais importantes do país. Grande parte localiza-se fora da capital – Rio de Janeiro – e da RMRJ com destaque para a indústria do petróleo & gás, automotiva e para a infraestrutura de logística; e na capital, em intervenções urbanas realizadas recentemente, voltadas para grandes eventos, entre os quais se destacaram a Copa de Mundo de futebol e a Olimpíada mundial. Os empreendimentos industriais e urbanos se associam ao conjunto de obras de infraestrutura em curso no estado, de suporte físico à circulação de mercadorias vinculadas a grandes investimentos produtivos nacionais. O uso do território do ERJ será intensificado, como plataforma de corredores nacionais de exportação e importação, previstos nos PNLT, no PAC e nas ações setoriais apoiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (figura 3).



**FIGURA 3 | Grandes Investimentos em logística portuária no ERJ**  
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN) (2012). FILE:///C:/USERS/USER/DOWNLOADS/DECISAO%20ORIO%202012-2014.PDF)

O Complexo de Exploração e Produção de Petróleo e Gás (E&P) foi instalado no município de Macaé, gerando dezenas de milhares de empregos diretos, na Petrobras – até 1997, detentora do monopólio da exploração e produção – e nas demais petroleiras, e nas centenas de empresas fornecedoras de serviços e de equipamentos à produção. Até 2012, a produção do ERJ representava cerca de 80% do total nacional. Com a exploração do petróleo da camada do pré-sal, cuja bacia se estende ao sul do Brasil, sua participação caiu (agosto/2016), para algo em torno de 55% do total nacional. Diversos fatores concorreram para que essa experiência estadual como maior produtor nacional de petróleo viesse a produzir – ao lado dos impactos positivos na geração de trabalho e renda – impactos socioespaciais altamente desestruturantes, no que diz respeito às atividades econômicas, ao ambiente natural e às estruturas e dinâmica urbana.

Entre os mais importantes para o objetivo deste artigo figuram: i) a concentração espacial das empresas em um só município, promovendo uma fragorosa imploração urbana, em um curtíssimo período de tempo, em Macaé e em alguns dos municípios produtores concentradores das rendas. Estes, entre 2000 e 2010, situaram-se entre os municípios de maior crescimento demográfico do país, agravando problemas de infraestrutura, moradia, mobilidade e segurança para a população trabalhadora, apresentando sérios problemas de pobreza e desigualdade social; ii) a configuração de um enclave econômico, na medida em que não se implantaram atividades industriais *upstream* e *downstream*, ou, a montante e a jusante das atividades locais de E&P; iii) a geração de municípios petrorrentistas, ou seja, recebedores de ricas rendas petrolíferas, sem que houvesse crescimento, integração ou diversificação das atividades produtivas, ou planejamento das suas aplicações. Por um lado, esses municípios se tornaram altamente dependentes das rendas petrolíferas, e, por outro, incapazes de desenvolver atividades complementares, ou alternativas, geradoras de fontes diferenciadas de arrecadação própria; iv) monopólio exercido sobre os recursos existentes e os novos recursos, pelas atividades da indústria extrativa regional de petróleo, mobilizando-os para atividades subsidiárias de baixa tecnologia e de baixo rendimento, inibindo outras atividades, no que se poderia classificar como uma nova forma de monocultura; v) impactos ambientais negativos de grande monta, com elevados prejuízos para atividades econômicas regionais de elevada importância social, como a pesca artesanal, com a restrição das áreas de pesca, a ampliação do perímetro a ela proibido – onde muitas vezes se instalam importantes pesqueiros, devido à rede de tubos submarina, quase no nível da superfície, causando prejuízos aos barcos pesqueiros, ameaçando a viabilidade da pesca artesanal regional, no médio prazo.

A dimensão rentista dessa economia regional, dependente das rendas da E&P, traz insegurança, na medida em que não gera integração e encadeamento produtivo, através de atividades industriais a montante e a jusante. Os municípios dependentes das rendas defrontaram-se, entre o final de 2014 e o início de 2018 – quando então os preços internacionais voltaram a subir – com a tragédia, até hoje não superada, da redução drástica e brusca das suas rendas, decorrentes da baixa dos preços internacionais do petróleo, sobre os quais os valores são calculados (Piquet, 2007), como ilustra a tabela 3, a seguir.

MUNICÍPIO	TRANSFERÊNCIA DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS (EM MIL REAIS, CORRIGIDOS PELO IGP-DI)			
	2010	2014	2016	2018
Campos dos Goytacazes	1.718.046	1.605.047	397.863	709.567
Macaé	701.740	732.002	300.230	636.013
São João da Barra	342.933	314.720	101.461	171.698
<b>Total</b>	<b>2.762.719</b>	<b>2.651.769</b>	<b>799.554</b>	<b>1.517.278</b>

**TABELA 3 | Evolução das transferências de royalties e participações especiais (em mil reais) da produção petrolífera para os municípios do NF Selecionados**

FONTE: INFO ROYALTIES. [HTTPS://INFOROYALTIES.UCAM-CAMPOS.BR/](https://inforoyalties.ucam-campos.br/)

Observa-se, na tabela 3, que em 2014, apesar da queda nos preços se acentuarem no final do ano, o total anual já reflete ambos, a estagnação e queda lenta na produção e a baixa nos preços, ao final do ano. Ainda na tabela 2 pode-se constatar a drástica redução em 2016 e a elevação em 2018. Em 2016 a queda nos preços e na produção são os principais fatores; já 2018 houve uma significativa recuperação dos preços internacionais do petróleo.

Já o Complexo Portuário Industrial do Açú-CIPA é um empreendimento da PRUMO Logística, pertencente ao Fundo de Investimento americano EIG (Energy Investment Group). É um megaporto que pode receber supernavios de até 320 mil toneladas de carga. Opera com exportação de minério de ferro, oriundo do estado de Minas Gerais, que chega ao porto através de um mineroduto de 525 km de extensão – considerando o maior do mundo – atravessando 32 municípios de 3 estados; e com apoio às atividades *off shore* de produção do petróleo da Bacia de Campos. Tem dois terminais, com capacidade para operar com grãos, líquidos e gases, e contêineres. Seu Complexo Industrial consiste num Distrito Industrial e numa retroárea. No total, abarca uma área equivalente a um terço do município de São João da Barra. Estão previstas as construções de um Corredor Logístico, com ferrovia e rodovia próprios, e entroncamentos rodoviários e ferroviários que o tornarão um escoadouro de alguns dos principais centros produtores de *commodities* do país, conforme assinalados na figura 2 aqui apresentada.

Dentre os seus principais impactos negativos encontram-se: i) deslocamento forçado e violento de centenas de famílias de pequenos produtores e produtores familiares agrícolas e agropecuários tradicionais, de um distrito rural do município, junto ao litoral, para implantação do Distrito Industrial; ii) destruição de lagoas e áreas de restinga destinadas à preservação e proteção; salinização do lençol freático pelo depósito de sedimentos do fundo do mar em terra firme, inviabilizando atividades agropecuárias; iii) inviabilização da pesca, devido ao amplo perímetro de operação do porto; iv) configuração de um enclave, como no caso do Complexo de E&P, pelo fato de que os portos, contemporaneamente, não interagem positivamente com a cidade e com o seu entorno (Monié & Vidal, 2006; Pessanha, 2017). No entanto, são capazes de exercer um grande poder de atração de força de trabalho, provocando impactos negativos sobre a infraestrutura e a vida urbana, tais como

precariedade dos serviços, problemas de moradia, de segregação socioespacial, de mobilidade, de pobreza e violência, como já são observados e analisados no município de S. João da Barra (Pedlowski, 2013); v) elevada capacidade de mobilização de recursos locais para atividades subsidiárias de baixa tecnologia e de baixo rendimento, semelhante ao GI de E&P de petróleo e gás.

No que diz respeito à dinâmica urbana, o rápido e intenso afluxo de trabalhadores provocou uma total reconfiguração funcional da rede regional de cidades. As características concentradoras, de enclave e de elevada polarização das estruturas econômicas montadas em Macaé, a partir de 1977 – de exploração e produção de petróleo e gás – e em São João da Barra, a partir de 2007 – do complexo portuário – transformaram esses dois municípios, pequenos e pouco populosos, em polos de trabalho e atividades empresariais. Campos dos Goytacazes sofreu menos, por ser o maior, o mais antigo polo regional e possuir a maior, melhor e mais diversificada rede de infraestrutura urbana, de comércio e serviços, também.

Campos dos Goytacazes, tradicional e maior polo regional durante mais de três séculos, reflete essa dinâmica espacialmente concentrada. Com a derrocada da economia agroindustrial de açúcar e álcool, no final da década de 80, o ritmo do seu crescimento demográfico só se elevou quando ocorreu a elevação do percentual da produção referente às rendas petrolíferas recebidas pelo município, a partir de 1999. Por ter a maior área confrontante com a Bacia de Campos, é o maior recebedor nacional de rendas do petróleo, o que eleva artificialmente o seu PIB, figurando entre os maiores PIBs. Possui uma infraestrutura urbana complexa e diversificada, situando-se entre os municípios de São João da Barra e Macaé e possuindo mais do dobro da população somada desses dois. É o maior município do interior do estado. A atividade produtiva do Complexo de E&P, somente, não foi capaz de alterar a dinâmica demográfica, corroborando o argumento de que esses GIS possuem diversas características de enclaves (Piquet, 2007).

MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO NF, ESTADO DO RIO DE JANEIRO E BRASIL	POPULAÇÃO TOTAL			TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL (%)	
	2000	2010	2018	2000-2010	2010-2018
Campos dos Goytacazes	406.989	463.731	503.424	1,31	1,03
Macaé	132.461	206.728	251.631	4,55	2,49
São João da Barra	27.682	32.747	36.138	1,69	1,24
Estado RJ	14.391.282	15.989.929	17.159.960	1,06	0,89
Brasil	169.799.170	190.755.799	208.494.900	1,17	1,12

**TABELA 4 | Crescimento populacional desde 2000-Brasil, ERJ e Municípios Seleccionados do NF**

FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO E ESTIMATIVAS. IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, EM JUNHO 2019. [HTTPS://WWW.IBGE.GOV.BR/ESTATISTICAS/SOCIAIS/POPULACAO/9103-ESTIMATIVAS-DE-POPULACAO.HTML?=&t=O-QUE-E](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=O-QUE-E)

A tabela 4, a seguir, apresenta o crescimento populacional dos municípios que concentram os investimentos relacionados à indústria extrativa petrolífera e ao Complexo Portuário do Açu, e o de Campos dos Goytacazes. São municípios contíguos. Campos dos Goytacazes é o maior, mais populoso e o tradicional polo regional, concentrando infraestrutura diversificada, situando-se estrategicamente entre os dois outros municípios e às margens da mais importante rodovia do país – a BR-101 – o que o leva a beneficiar-se do crescimento dos serviços e comércio relacionados aos dois Grandes Empreendimentos aqui analisados. Macaé é a sede da maioria das empresas que prestam serviços às atividades *off shore* e onde se encontram as instalações da Petrobras. São João da Barra é o município que sedia as instalações do Porto do Açu.

A tabela 4 revela que, entre 2000 e 2010, as taxas de crescimento médio anual da população do três municípios foram superiores às do estado e do país. Esse período é marcado pelo aumento fabuloso das rendas petrolíferas transferidas para esses municípios, situando-os entre os mais ricos do país; pela quebra do monopólio da Petrobras na Extração e Exploração do petróleo; e pelas obras de implantação do Porto do Açu. Esses três fatores explicam, ainda, a hierarquia entre as taxas dos três municípios. Macaé, que, além das transferências das rendas, passou a receber instalações de novas empresas petrolíferas, manteve um crescimento bem superior aos outros dois. Por sua vez, São João da Barra, que recebeu milhares de trabalhadores para as obras do Porto, teve taxa superior a Campos dos Goytacazes.

Já entre 2010 e 2018 diversos fatores e tendências explicam não só a queda das taxas em relação à década anterior, aproximando as taxas de SJB e de Campos às do estado e do país: a taxa de Campos, próxima à do estado e inferior à do país; a taxa de Macaé, ainda mais do que o dobro da do estado e do país; e a taxa de SJB, ligeiramente superior às do estado e do país. Os principais fatores são: i) em 2013, o Porto do Açu foi vendido ao Fundo EAG, tendo seu projeto inicial drasticamente reduzido; ii) em 2014, o Porto do Açu iniciou suas operações, e milhares de trabalhadores que foram empregados nas suas obras, foram dispensados; iii) no final de 2014, os preços internacionais do petróleo foram drasticamente reduzidos; paralelamente, a produção de petróleo regional passou por estagnação e ligeira redução, por ser sustentada por poços maduros; ambos os fatores contribuíram para uma queda significativa nos valores dos *royalties* e participações especiais transferidos aos municípios em questão, conforme ilustra a tabela 3, anterior a esta.

Com a evolução do Porto do Açu, o município de Campos, pelo seu porte, localização e infraestrutura de comércio e serviços – é um grande centro de ensino profissional, técnico, sendo um dos maiores centros federais de formação profissional de nível médio e superior do país – vem se reforçando como polo regional, sediando unidades de logística de distribuição de mercadorias e de moradia e de consumo sofisticados. Os GIS estão produzindo três polos regionais, nesses três municípios, apontando para uma aglomeração urbano-regional ampla, com características de região metropolitana do interior, ou mesmo para uma megarregião, dada pelo vetor de conurbação que se estende até a região de produção do petróleo do pré-sal do Estado de São Paulo (SP) (Lencioni, 2015).

Em 2015 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicou o documento “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil”, uma referência para a compreensão da reestruturação do espaço urbano brasileiro. Segundo o IBGE, existem no Brasil 294 arranjos populacionais (que envolvem um total de 938 municípios), espacialmente concentrados nas regiões Sudeste (112 unidades) e Sul (85). A partir desses arranjos, foram definidas as concentrações urbanas, classificadas, segundo o tamanho populacional, em dois grupos: até 100 mil habitantes e acima de 100 mil habitantes. Essas últimas reclassificadas em concentrações urbanas de médio (entre 100 e 750 mil habitantes), e de grande (acima de 750 mil habitantes) porte. O IBGE define um arranjo populacional como “um agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais” (Souza, Terra, & Campos, 2015).

Os arranjos populacionais de Macaé e Campos dos Goytacazes (que abrange o município de SJB) foram sugeridos pelo IBGE (2015) como casos especiais a serem acompanhados, pois, “caso o dinamismo econômico nesta região venha a aumentar o movimento de pessoas entre estes três arranjos, levará à criação de uma nova unidade urbana que somará mais de 1,2 milhão de habitantes”. Estes novos arranjos populacionais são fruto do processo de urbanização. Foram utilizados três critérios de integração para a identificação dos arranjos populacionais: i) forte intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, que deve ser igual ou superior a 0,25 do índice de integração; ii) forte intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, igual ou superior a 10.000 pessoas; iii) contiguidade das manchas urbanizadas, quando a distância entre as bordas das manchas urbanizadas de dois municípios é de até 3 km (Cruz & Terra, 2015).

Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras aparecem em primeiro e segundo lugar, entre as médias concentrações urbanas, com população acima de 300.000 até 500.000 habitantes, com os 10 maiores Produtos Internos Brutos (PIBs). Esses resultados refletem o elevado peso da atividade petrolífera na composição do PIB dessas três concentrações. Esse processo já apresenta impactos desestruturantes da vida urbana, agravados pela ausência de políticas de ordenamento territorial e urbano: i) há uma elevada concentração e valorização do solo urbano, com construção de imóveis voltados para a locação por parte de empresas e de trabalhadores de média e alta renda, elevando os preços; ii) em consequência, promove-se um processo crescente de deslocamento forçado de assentamentos urbanos de baixa renda, particularmente das favelas, de áreas destinadas à especulação imobiliária; os novos projetos habitacionais populares distanciam-se cada vez mais das áreas beneficiadas com infraestrutura, particularmente de transporte coletivo, e próximas dos locais de trabalho, dos serviços e do consumo, aprofundando a segregação socioespacial e gerando novas periferias, com o agravamento da desproteção às populações mais pobres, submetidas a regimes de extrema violência; iii) instalam-se nessas áreas condomínios residenciais fechados de classes alta e média alta; shopping centers e hotéis de grandes redes nacionais e internacionais; condomínios verticais voltados para atividades comerciais; equipamentos de logística de armazenagem e distribuição de mercadorias, de grandes capitais nacionais e internacionais.

O que se quer destacar é que o processo de apropriação do território pelos grandes capitais nacionais e internacionais se estende às atividades subsidiárias dos GIS, sobrepondo-se aos capitais de médio porte locais tradicionais, esvaziando o controle dos grupos sociais e do poder local sobre as dinâmicas urbana, econômica e de infraestrutura. Prevalece o padrão de “comando de fora das decisões estratégicas” e de controle sobre a dinâmica territorial urbana e regional, a partir de fora e ditado pela dinâmica do mercado, ao sabor da instável, insegura e volátil economia internacional.

Quatro casos exemplares ilustram esse processo. O espaço deste artigo não permitirá uma análise e exposição profundas e detalhadas desses casos. Eles figuram aqui como exemplos do poder desestruturante que está na raiz desse modelo.

O primeiro é o das centenas de pescadores artesanais do litoral do Norte Fluminense. Inicialmente prejudicados pela implantação das plataformas marítimas e redes de tubos submarinos de E&P de petróleo o gás, e, desde 2007, pela construção e operação, a partir de 2014, do Porto do Açú. Como a bacia tem mais de 100 mil km<sup>2</sup>, 53 plataformas e mais de 500 poços (O Petróleo, 2018) o perímetro de proibição da pesca é imenso, além dos prejuízos causados aos barcos, em áreas permitidas, por dutos submarinos situados em baixa profundidade. No Açú, por questões de segurança para as operações, é também muito grande o perímetro, em torno das instalações portuárias, que não pode ser acessado pelos pescadores. Ironicamente formam-se ricos pesqueiros nessas áreas. A licença ambiental exige medidas compensatórias e de mitigação, que, porém, são consideradas insatisfatórias pelos pescadores (Petrobras, 2014).

O segundo caso é o das centenas de pequenos produtores de alimentos no 5º Distrito de São João da Barra, onde se localiza o Porto do Açú. A área, correspondente a ¼ do município, foi violentamente “desapropriada”, em 2007, por um órgão do estado, e repassada à empresa proprietária do Porto para a implantação de um Distrito Industrial (DI). Permanece vazia há 10 anos, rendendo 140 milhões de reais por ano de alugueis, pagos por empresas como reserva de área, ao Porto. Puro rentismo, gerado pela expropriação de pequenos produtores, que se encontram em conflito, em alguns momentos aberto, sendo reprimidos por força policial, e com processo judicial de retomada das terras, cuja luta ainda está em curso (Costa, 2018).

O terceiro caso é o da Favela da Linha, a maior e mais antiga favela de Campos, cujos moradores foram removidos “à força” para uma área fora da cidade, sem infraestrutura e mobilidade, após longa resistência e luta, para dar lugar à incorporação da área para construção de condomínios residenciais e conjuntos comerciais e de serviços para classes de alta renda, na medida em que a cidade se consolida como sede das empresas que servem ao Porto e ao Complexo de E&P e das grandes estruturas de comércio e serviços. Alguns moradores ainda residem e resistem na favela (Gonçalves, 2014).

O quarto e último exemplo é o da penetração do grande capital em serviços não mercantilizados. Trata-se do serviço de coleta de lixo. Centenas de catadores de lixo foram destituídos do trabalho, com o fechamento do depósito de lixo a céu aberto em Campos, em 2012. Desde então, travam uma luta para assumir a Coleta Seletiva do município, através de quatro cooperativas de trabalho formadas por eles, em

disputa com uma empresa membro de um dos maiores conglomerados brasileiros, que possui a concessão do serviço, resistindo à captura desse serviço público por uma grande empresa (Almeida et al., 2016).

A ausência de políticas públicas voltadas para a preservação e fortalecimento de atividades econômicas tradicionais, como nos casos aqui analisados, bem como para a sustentação da economia regional na diversidade de atividades para diminuir a dependência aos dois Grandes Projetos aqui abordados, que possuem diversas características de enclaves, reflete-se na relativa vulnerabilidade do mercado de trabalho, como se pode observar nos dados sobre a evolução recentedo estoque de emprego.

O mercado de trabalho formal de Macaé, que possuía um terço da população de Campos na implantação do Complexo e hoje possui ainda menos da metade, é quase o dobro do de Campos, em termos do número de empregos com carteira assinada. Abaixo, a tabela 5 apresenta a movimentação recente do mercado de trabalho formal dos municípios aqui abordados.

MUNICÍPIOS DO NORTE FLUMINENSE SELECIONADOS	2010	2013	2017	2018
Campos dos Goytacazes	87.380	98.220	85.303	68.366
Macaé	115.775	144.627	113.996	102.123
São João da Barra	7.397	9.691	9.007	7.957
Total	210.552	252.538	208.306	178.446

**TABELA 5 | Evolução do Estoque de empregos formais nos Municípios do NF Seleccionados**

FONTES: MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE), GOVERNO FEDERAL, BRASIL. ELABORAÇÃO: A. CHAGAS E J. L. CRUZ. [HTTP://TRABALHO.GOV.BR/PORTAL-MTE/](http://trabalho.gov.br/portal-mte/)

A tabela 5 revela que houve redução significativa no contingente de trabalhadores com emprego formal entre 2010 e 2018. A drástica redução em 2017 e 2018 reflete a crise econômica em que o Brasil mergulhou após 2015, agravada pelo ajuste fiscal do Governo Temer, que congelou os gastos e investimentos federais por 20 anos. Embora não se tenha dados para 2019, certamente o corte de 30% nas despesas correntes e investimentos realizado pelo Governo Bolsonaro, que tomou posse em janeiro de 2019, deverá acentuar ainda mais a redução do mercado de trabalho regional, desmontando o projeto neodesenvolvimentista. No caso regional, o corte nos investimentos da Petrobras acrescentou impactos negativos a essa tendência. Mas, é a imprevisibilidade dos dois Grandes Projetos, altamente sensíveis à instabilidade da economia internacional, e a elevada dependência dos municípios da região às essas atividades que ameaçam o desenvolvimento do Norte Fluminense.

Segundo os estudos da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), para o período 2012-2014 os investimentos previstos para o ERJ foram de R\$211,5 bilhões, cabendo 17,7% ao território do ERJ que vai do norte até a capital, pelo litoral, onde se encontra o Porto do Açú e a cadeia do Complexo de E&P. Para o período 2014-2016 estavam previstos 11,3% dos R\$255,6 bilhões do total de investimentos no ERJ. A maior parte dos investimentos foram cortados, em decorrência da crise

desencadeada ao final de 2014, já aqui abordada. Não houve estudos publicados para o período 2016-2018, provavelmente em decorrência da crise acentuada após 2015, que paralisou os investimentos. Para 2019 a aposta do Governo Federal na retomada da economia prevê investimentos de R\$162,2 bilhões, dos quais 13,8% para a região aqui analisada. Os investimentos mais prejudicados foram os da petroquímica, dada a crise da Petrobras; da indústria naval, dada a mudança na política de encomendas da indústria petrolífera, que se volta agora para compras no exterior; e em rodovias, ferrovias e novos portos e terminais portuários e aviários.

### Qual desenvolvimento?

O artigo buscou contribuir para as reflexões acerca das possibilidades de desenvolvimento na periferia do capitalismo através da integração na economia internacional por meio de grandes projetos vinculados à produção e circulação internacional de *commodities* do setor primário da economia. Para tanto, tratou de dois casos oriundos de pesquisas dos autores e de outros pesquisadores, representativos desse padrão de integração, ambos localizados no norte do ERJ, na região Norte Fluminense.

As pesquisas evidenciaram que tal padrão de integração contém vetores de desestruturação socioespacial e econômica do território, por uma série de características inerentes aos Projetos, bem como ao processo de implantação e operação dos mesmos. Ao lado da pouca interação com o território, ocorrem deslocamentos forçados de população, agressões severas ao meio ambiente, desestruturação de economias regionais, bem como barreiras à introdução da diversificação e/ou integração nas atividades dos GI. A dependência e a polarização provocam inseguranças nos municípios da região, altamente vulneráveis às instabilidades e imprevisibilidades decorrentes do grau de atrelamento dos municípios às dinâmicas dos GI. As crises econômicas, mundial e nacional, recentes, bem como, no caso do Brasil, as mudanças no Governo Federal, não só desmontaram o projeto neodesenvolvimentista como anunciam uma radicalização do processo de desnacionalização e desindustrialização.

Portadora de dois GI de projeção internacional, a região vive uma profunda crise e um elevado grau de incerteza. Ao boom de crescimento populacional seguiu-se uma profunda oscilação nas rendas petrolíferas e no mercado de trabalho regional, expressa nos três principais municípios, aqui abordados.

Os casos aqui analisados são representativos, em linhas gerais, do padrão adotado pelo Brasil e diversos outros países da América Latina. Esses, no enfrentamento das desigualdades presentes nas estruturas subdesenvolvidas, realizaram esforços de políticas pós-neoliberais, na primeira década do presente século, combinando elementos distributivos, pela forte presença do Estado, de corte keynesiano, com políticas sociais de bem-estar, e *superávit* comerciais. Em meio às crises capitalistas recorrentes, no novo século, revelaram-se fortalecidos pelo incremento da produção de *commodities* minerais e do agronegócio para exportação. No entanto, a crise, a desaceleração da China e novos acordos de comércio tendem a desfavorecer o continente latinoamericano, agravados pela guinada conservadora na política mundial e latino-americana e a questionar os caminhos escolhidos por esses países.

## Referências bibliográficas

- Almeida, Erica T. V. de, Balthazar, A. C., Eckhardt, A. P., Cordeiro, F. A., Figueiredo, S., Donato, N., (...) & Santos, D. N. (2016). Protagonismo e esfera pública em Campos dos Goytacazes: a trajetória recente dos catadores do lixão da Codin. C. J. Pereira & F. L. Goes (orgs.), *Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional* (pp. 293-308). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160331\\_livro\\_catadores.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160331_livro_catadores.pdf)
- Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ). (2015). *Entrevista com o Secretário Júlio Bueno*. <http://www.acrj.org.br/noticias/secretario-diz-nao-acreditar-que-2015-seja-ano-promissor-para-crescimento-economico-do-rio-2015-01-05>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (1951). *Estudio Económico para América Latina 1949*. Elaborado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina [E/CN.12/164/Rev.1]. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1003/1949\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1003/1949_es.pdf)
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (2015). *Bases de dados e publicações estatística* (Cepalstat). <http://comtrade.un.org/>.
- Costa, A. M. de A. (2018). *O processo de expropriação das terras do Açu e a trajetória de luta dos camponeses impactados pelo Projeto Minas-Rio*. (Tese de Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Faculdade de Serviço Social (FSS), Rio de Janeiro, RJ.
- Cruz, J. L. V. (2016). Dinâmica socioeconômica e territorial no estado do Rio de Janeiro contemporâneo. S. Gerschman & A. M. S. P. Santos (orgs.), *Saúde e políticas sociais no Rio de Janeiro* (pp. 23-62). Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Cruz, J. L. V. & Terra, D. (2015). Indústria extrativa petrolífera fluminense e limites ao desenvolvimento regional. *Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 7.
- Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). (2012). *Decisão Rio 2012-2014*. Rio de Janeiro: FIRJAN. <file:///C:/Users/User/Downloads/Decisao%20Rio%202012-2014.pdf>
- Ferchen, M. (2011). As relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração? *Revista de Sociologia e Política*, 19 (supl. 1), 105-130. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782011000400008>
- Filgueiras, L. (2006). O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. Em E. M. Basualdo & E. Acero, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias regionales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>
- Gobetti, S. W. (2011). *Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo*. Texto para discussão, n.º 1669. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1163/1/td\\_1669.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1163/1/td_1669.pdf)
- Gonçalves, R. (2012). Redução das desigualdades de renda no governo Lula: análise comparativa. Em E. Salvador, E. Behring, I. Boschetti, & S. Granemann, *Financeirização, Fundo Público e Política Social* (pp. 13-30). São Paulo: Cortez.

- Gonçalves, R. (2014). O direito à cidade: o caso da favela Margem da Linha, em Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro: Mimeo.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2015). *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE (2ª ed., 2016). <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. [https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos\\_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf](https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf)
- Lazzarini, S. (2011). *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Ministério da Infraestrutura, Brasil. (2011). *Plano Nacional de Logística e Transportes*. <http://infraestrutura.gov.br/conteudo/2814-pnl-plano-nacional-de-logistica-e-transportes.html>.
- Monié, F. & Vidal, S. (2006). Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. *Revista de Administração Pública*, 40(6), 975-995. <http://www.scielo.br/pdf/0D/rap/v40n6/03.pdf>
- Nolan, P. & Zhang, J. (2010). Global competition after the financial crisis. *New Left Review* (64), 7-8 (July-Aug), 97-108.
- Núcleo amigos da terra/Brasil (NAT). (2006). *IIRSA: desvendando interesses*. [www.natbrasil.org.br](http://www.natbrasil.org.br).
- Oliveira, F. J. G. (2008). *Reestruturação produtiva, território e poder no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Pedlowski, M. A. (2013). When the State becomes the land grabber: violence and dispossession in the name of 'development' in Brazil. *Journal of Latin American Geography*, 12(3), 91-111. <http://muse.jhu.edu/journals/lag/summary/v012/12.3.pedlowski.html>.
- Pessanha, R. M. (2015). *Canal da Nicarágua é parte do gigantismo naval e portuário e interfere no sistema portuário e no desenvolvimento brasileiro*. <http://www.robertomoraes.com.br/2015/05/canal-da-nicaragua-e-parte-do.html>.
- Pessanha, R. M. (2017). *A relação transescalar e multidimensional "Petróleo-Porto" como produtora de novas territorialidades* (Tese de Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Programa de Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Pessanha, R. M. (2019). *A "indústria" dos fundos financeiros: potências, estratégias e mobilidade no capitalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Consequência.
- Petrobrás. (2014) *Relatório final do diagnóstico participativo do PEA-BC: Referente ao Plano de Trabalho para continuidade do Diagnóstico Participativo da Bacia de Campos -PEA-BC*. [http://pea-bc.ibp.org.br/arquivos/secoes/60\\_relatorio\\_\\_pea\\_bc\\_rev.04\\_final.pdf](http://pea-bc.ibp.org.br/arquivos/secoes/60_relatorio__pea_bc_rev.04_final.pdf)
- Piquet, R. (2007). Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas. Em R. Piquet, & R. Serra (orgs.), *Petróleo e Região no Brasil* (pp. 15-33). Rio de Janeiro: Garamond.
- Pikety, T. (2014). *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Sader, E. & Gentili, P. (orgs.) (1995). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra.
- Sampaio Júnior, P. de A. (2012). Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social & Sociedade*, (112), 672-688. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000400004>.
- Souza, J., Terra, D., & Campos, M. (2015). Mobilidade populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da Ompetro. *EURE*, 41(123), 53-80. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-7161201500030000>

# “Ciudades fantasma” en el entorno del Área Metropolitana de Madrid (España). Un análisis de la Región de Castilla-La Mancha

*María-Carmen Cañizares.* Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, España.  
*María-Ángeles Rodríguez-Domémech.* Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, España.

**RESUMEN** | En el contexto de las nuevas formas de urbanización irracional, analizamos el fenómeno de las “ciudades fantasma” en España, consecuencia del periodo de urbanismo expansivo anterior a la crisis económica global de 2008. Convertidas en espacios inconclusos a partir de ella, han cobrado protagonismo en el periodo poscrisis. El objetivo es presentar algunos casos españoles vinculados con el área metropolitana de Madrid dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha: El Quiñón en Seseña (Toledo), Ciudad Valdeluz en Yeves (Guadalajara) y El Reino de Don Quijote en Ciudad Real (Ciudad Real). La metodología combina aspectos cualitativos relativos a la descripción de los casos de estudio con otros cuantitativos, basados en estadísticas sobre población y viviendas. Los resultados permiten enmarcar los ejemplos escogidos en las dinámicas del urbanismo expansivo, ya que sirven para ilustrar prácticas urbanísticas alejadas de la sostenibilidad.

**PALABRAS CLAVE** | crecimiento urbano, mercado inmobiliario, urbanismo.

**ABSTRACT** | *In the new forms of irrational urbanization context, this work addresses the phenomenon of the “ghost cities” in Spain, a consequence of the period of expansive urbanism prior to the global economic crisis (2008). Transforming into unfinished spaces from it, they have had leading part in the post-crisis period. The objective is to present some Spanish cases near Madrid metropolitan area within the autonomous community of Castilla-La Mancha: El Quiñón in Seseña (Toledo), Ciudad Valdeluz in Yeves (Guadalajara) and El Reino de Don Quijote in Ciudad Real (Ciudad Real). The methodology combines qualitative aspects related to the description of the case studies with other qualitative methods based on statistics on population and housing. The results allow framing the examples chosen in the dynamics of expansive urbanism as they serve to illustrate urban practices away from sustainability.*

**KEYWORDS** | *urban growth, real estate market, urbanism.*

Recibido el 31 de octubre de 2018, aprobado el 5 de abril de 2019.

E-mails: M.-C. Cañizares, mcarmen.Canizares@uclm.es | M.-A. Rodríguez-Domémech, mangelles.Rodriguez@uclm.es

## Urbanismo expansivo y “ciudades fantasma”: singularidades del caso español

En el tránsito desde el siglo pasado al actual, diferentes países del mundo han visto consolidarse nuevas formas de urbanización en el marco de crecimientos urbanos descontrolados e irracionales que, claramente, se han materializado en desarrollos insostenibles (Rullán, 2012; Valenzuela, 2016). Este fenómeno global, asociado a la especulación del suelo ha tenido repercusiones muy evidentes, que se han concretado en las denominadas “ciudades fantasma” o *ghost towns* (también denominadas *ghost cities*). Definidas como producto de aquel desarrollo urbano que está funcionando con una menor capacidad de personas y empresas respecto al que fue diseñado (Shepard, 2015), a ellas se vinculan, lógicamente, numerosas viviendas vacías, fenómeno que ha atraído la atención científica, la de los medios de comunicación y la de algunos gobiernos (Zheng et al., 2017). Tienen su origen en la primera década del siglo XXI, cuando las expectativas de crecimiento no auguraban los efectos que la crisis económica mundial, iniciada en 2008, iba a dejar en estos espacios. En ellas es reconocible su origen localizado, mientras sus efectos y consecuencias también presentan connotaciones territoriales específicas (Daher, 2013). Y si bien Europa Occidental y Estados Unidos fueron escenario de los procesos más relevantes, esta forma de urbanismo expansivo se extendió a otros territorios, como México, Brasil y Chile en América Latina, junto con China, India o Corea de Sur en Asia.

Siguiendo a López Moreno y González Blanco (2014, p. 208 y ss.), encontramos manifestaciones singulares de estas ciudades fantasma en Europa, donde países como Irlanda y España construyeron, antes de la crisis, más del doble de viviendas por habitante respecto a otros países europeos, fruto de la bonanza económica y del *boom* inmobiliario, proceso extensivo a Portugal, Grecia o Italia, principalmente. Fueron desarrollos sobredimensionados que generaron un importante parque de viviendas, vacías, situación que afloró una vez destapada la crisis. En Estados Unidos –año 2011 y superada la fiebre constructora–, se llegó a contabilizar más de 11 millones de viviendas vacías, cuando solo un tercio de ellas hubiera cubierto las necesidades de vivienda de aproximadamente 3,5 millones de personas sin hogar. En América Latina el fenómeno se manifestó de manera más pronunciada en países en los que el sector de la construcción se había fortalecido durante la última década, como México, donde casi 5 millones de casas quedaron deshabitadas en 2010. López y González (2014, p. 211) señalan al respecto que ello ocurrió sobre todo en estados fronterizos, como Baja California, Chihuahua, Zacatecas y Tamaulipas, en los que la tasa de viviendas desocupadas superó el 18%, a pesar de la recesión económica. Ese mismo año, agregan, se contabilizaron en Brasil más de 6 millones de viviendas, la mayoría localizadas en zonas urbanas, entre las que destacan São Paulo y Minas Gerais. Por su parte, Chile y Venezuela muestran tasas del 9,6% y 7,7% de viviendas desocupadas, respectivamente, aunque en casos como Valparaíso, según señalan, ello se debió en parte a la existencia de segundas residencias. Para Aalbers (2016) y De Mattos (2015, 2016), todos los señalados son aspectos vinculados con las dinámicas financieras globales y el impacto urbano de las estrategias de valorización del capital excedente surgido de los circuitos financieros mundiales, es decir, con la “financiarización” de los distintos procesos que tienen lugar en espacios urbanos.

Finalmente, en el sudeste asiático destaca China, ya que, fruto de la política urbana nacional (Zheng et al., 2017, p. 112), es el país con mayor incremento de ciudades sin habitantes (Shepard, 2015). El consumo de suelo y los vacíos demográficos han sido allí la clave del urbanismo expansivo (Batty, 2014, 2016), consecuencia de desarrollos inmobiliarios nuevos a gran escala que no integran al tejido social y mantienen precios muy altos (Duhamel & Trápaga, 2015, p. 94).

Las transformaciones urbanas del último medio siglo en España han tenido indudables efectos positivos, aunque también han generado importantes retos. El proceso de urbanismo expansivo vivido desde mediados de los años noventa del siglo pasado ha presentado cierta singularidad. El notable aumento del número de viviendas y la burbuja inmobiliaria generada, la crisis económica posterior y los numerosos espacios urbanos inconclusos resultantes (vacíos urbanos), han despertado el interés de diversos geógrafos (Brandis, 2012; Burriel, 2008, 2014, 2016; Calderón, 2004; Capel, 2009; 2013; Cebrián, 2007, 2013; Lois, Piñeira, & Vives, 2016; Méndez, 2012; Méndez, Abad, & Echaves, 2015; Romero, 2010; Rullán, 2012, 2016; Valenzuela, 2013, 2016; Valenzuela & Salom, 2008; Vives & Rullán, 2014), en el marco de una “geografía urbana renovada” (Delgado, 2016, p. 126 y ss.). También el de autores de otras disciplinas (Delgado, 2016, p. 126 y ss.), que han ofrecido perspectivas complementarias para analizar un fenómeno sin precedentes del que debería quedarnos alguna enseñanza, para no repetir los mismos errores en el futuro y actuar con un mayor respeto por el territorio.

Para diversos autores, el urbanismo expansivo es, desde el punto de vista ideológico, un proceso claramente vinculado con las políticas neoliberales y, en consecuencia, con el denominado “giro neoliberal” aplicado a las políticas de la ciudad. Su apuesta por la producción inmobiliaria como motor de la actividad económica, junto con la liberalización y revalorización del suelo favorecidas por la legislación urbanística, se ha plasmado en urbanización masiva y dispersa con grandes desarrollos fuera de la planificación. El resultado de este capitalismo desregulado ha sido una aceleración, sin precedentes, de la expansión urbana y de las dinámicas de artificialización del suelo (Lois, et al., 2016). Ejemplo de urbanismo neoliberal (Peck, Theodore, & Brenner, 2009), a él se ha unido un gran número de desahucios inmobiliarios, con consecuencias sociales dramáticas (Méndez & Plaza, 2016). Además, se trata de una práctica que ha desempeñado un papel esencial en el aumento de la conectividad y de la movilidad, lo cual ha desencadenado una importante metamorfosis de las áreas urbanas en el mundo (De Mattos, Fuentes, & Link, 2014, p. 193 y ss.).

El crecimiento de la urbanización en España hasta 2007 “no tiene parangón con ningún otro ciclo descrito hasta el momento, tanto por su duración como por su intensidad” (Rullán, 2012, p. 165). A él han contribuido la facilidad legislativa para transformar en “aptos” suelos no urbanizables, anterior a la Ley del Suelo de 1998; la mejora en las infraestructuras de comunicación y la utilización masiva del automóvil, con el consiguiente incremento de la movilidad; unas condiciones financieras favorables; un valor del suelo más bajo en las periferias; nuevas preferencias sobre la tipología de vivienda, entre otros condicionantes. Todos ellos han consolidado un urbanismo difuso o disperso en ciudades grandes y medianas, claro exponente de la

denominada “burbuja inmobiliaria”, la más larga e intensa de entre las ocurridas en España desde los años ochenta, y acompañada de efectos demoledores (Valenzuela, 2016, p. 226).

Construcción de viviendas e incremento de suelo urbanizable han sido las claves de la “burbuja”. Lois, Piñera y Vives (2016, s.p.) señalan al respecto que ha sido una construcción basada en el estímulo a la compra privada “gracias a la reducción de intereses bancarios, el acceso fácil a las hipotecas, la descongelación de los alquileres y la desgravación fiscal por adquisición de una vivienda (tanto si iba a ser ocupada como si no)”. Como consecuencia directa, agregan, “se convirtió en suelo urbanizable todo aquel suelo que no tenía un valor especial para ser protegido”, proceso muy evidente en algunas de las grandes ciudades del país, como Madrid y Valencia. El incremento del número de viviendas en este intervalo de tiempo, principalmente desde 1996 a 2007, ha estado determinado también por una demanda continua que se ha correspondido con un planeamiento claramente sobredimensionado (Gaja, 2015, p. 121). La proliferación de urbanizaciones definidas por la discontinuidad territorial, que ha calado progresivamente en la forma de construir la ciudad y, con el tiempo, se ha convertido en expresión del paisaje y de los usos de suelo a diferentes escalas (Cebrián, 2013, pp. 25-26), es una de sus manifestaciones más claras.

El proceso descrito constituye un fenómeno que, como hemos señalado, no ha sido exclusivo de España, aunque no existe ningún otro ejemplo, al menos en Europa, en el que la construcción, y el subsector vivienda, hayan alcanzado los niveles cuantitativos y cualitativos del caso español (Fernández-Tabales & Cruz, 2013, p. 35). Su singularidad ha radicado en “la particular especialización española en la revalorización de los activos urbanísticos (léase especulación) como base del crecimiento, como base de la formación de la burbuja” (Rullán, 2012, p. 201). Es decir, aquí frecuentemente “la edificación ha estado ligada a la inversión y a la especulación” (Concheiro, 2014, p. 1), configurando una “burbuja especulativa” (Naredo & Relevante, 2015, p. 77). Su consecuencia más grave ha sido la transformación paisajística de un recurso, el territorio, que presenta gran fragilidad al ser no solo el soporte de nuestras actividades, ni siquiera un activo económico, sino un recurso –insistimos– “no renovable, esencial y limitado, (...) referente de identidad y cultura”, que “contiene valores ecológicos, culturales y patrimoniales que no pueden reducirse al precio del suelo”, según recoge el *Manifiesto “Por una Nueva Cultura del Territorio”* (vv.AA., 2006), redactado por un colectivo de geógrafos, urbanistas y arquitectos. En este documento se afirma, también, que las administraciones deben (en teoría) “velar por sus cualidades y potencialidades”, siempre teniendo presente que “la apropiación privada de cualquier parte del territorio debe ser compatible con dichos valores”, por lo que “la propiedad del suelo y la vivienda debe ser ejercida con respeto de su función social, y con la asunción plena de la responsabilidad de potenciar su utilidad, su valor ambiental y su potencial paisajístico”. Es claro su tono de denuncia, cuando ya eran visibles las consecuencias negativas de carácter ambiental

y paisajístico derivadas de este modelo de urbanización;<sup>1</sup> un modelo que, plagado de prácticas no siempre correctas, muchas veces opacas y vinculadas con políticas ineficaces, se convirtió en el protagonista de la denominada “década prodigiosa del urbanismo español” (Burriel, 2008), del “tsunami urbanizador” (Fernández, 2006; Gaja, 2008), del “tsunami inmobiliario” (Gaja, 2013; Valenzuela, 2013) o del “urbanismo salvaje” (Valenzuela, 2016, p. 225), maneras de denominar un mismo proceso que contribuyó al “desordenamiento del territorio al dictado de oligarquías político-empresariales” (Naredo, 2010, p. 21). Como resultado, se ha desarrollado gran cantidad de “espacios inconclusos”, algunos de los cuales, llenos de viviendas deshabitadas, han dado lugar a verdaderas “ciudades fantasma” (Burriel, 2014, p. 111), como han sido calificadas por la prensa internacional en la búsqueda de un concepto con cierta repercusión social.

Este ciclo expansivo quedaría ralentizado cuando, en el verano de 2007, se derrumbó todo el entramado financiero armado en torno a las llamadas hipotecas *subprime* (de alto riesgo), génesis de la crisis financiera mundial (Gaja, 2015, p. 120 y s.; Gotham, 2009), jalonada por la quiebra de la banca Lehman Brothers (15 de septiembre de 2008). Una crisis económica que terminó convirtiéndose también en “crisis urbana” (Méndez, Abad, & Echaves, 2015, p. 42), al iniciarse un periodo de inestabilidad financiera, social, política y económica global que, a nivel de Estado, se tradujo en el agotamiento del modelo de acumulación aplicado en el sector inmobiliario. Sus efectos llegaron a España más tarde, en la medida en que los bienes raíces se hundían de forma más lenta (aunque aún más profunda) que en el resto de Europa (Marichal, 2013, p. 309 y s.). Se trata de un contexto en que han sido las entidades financieras las que han incrementado su hegemonía. En este escenario, los propietarios del suelo se veían desplazados por los promotores en la producción y patrimonialización de las rentas urbanas, que favorecían el llamado “urbanismo concesional” (Vives & Rullán, 2014, p. 387), a la vez que la “economía del ladrillo” contribuía a potenciar la crisis financiera (Caravaca, González-Romero, & López, 2017, p. 11). Como consecuencia de este proceso, se constata un elevado número de “trabajadores parados, planes que no se ejecutan y productos que no venden”, así como de “viviendas sin gente” (Rullán, 2016, p. 1278 y s.): un modelo expansionista cuyo declive ha estado marcado más por un escenario de cambio financiero que por la preocupación de devolver una política de suelo o vivienda coherente con las necesidades de la mayoría (Lois, Piñeira, & Vives, 2016; Ocaña, 2009). Fruto de todo ello, nos encontramos con un complicado saldo territorial y urbano, materializado, sobre todo, en salvajes efectos territoriales y ambientales (Valenzuela, 2016, p. 225 y ss.). Afrontar retos como la insostenibilidad urbana y el incremento del transporte para el ciudadano, con elevados costes en nuestra sociedad (Nel-lo, 2017, p. 334), es ahora lo más importante.

---

1 Promovido por el entonces presidente de la Asociación de Geógrafos Españoles, Rafael Mata, (<http://www.geografos.org/images/stories/interes/nuevacultura/manifiesto-por-una-nuevacultura-del-territorio-d5.pdf>), el *Manifiesto* tuvo su continuidad en el documento *Territorio, urbanismo y crisis*, redactado en 2009 ([https://nuevaculturadelterritorio.files.wordpress.com/2008/05/territorio\\_urbanismo\\_y\\_crisis.pdf](https://nuevaculturadelterritorio.files.wordpress.com/2008/05/territorio_urbanismo_y_crisis.pdf)).

En este marco teórico, las preguntas de investigación que planteamos, para un territorio limítrofe con el área metropolitana de Madrid, son: ¿cómo ha afectado el urbanismo expansivo y la posterior crisis a la región de Castilla-La Mancha? Y ¿son las “ciudades fantasma” en Castilla-La Mancha un resultado suficientemente significativo de unas prácticas urbanísticas inadecuadas a escala nacional?

### **Nuevos escenarios urbanos antes y después de la crisis en la región de Castilla-La Mancha (España)**

A finales del siglo pasado, algunas de las ciudades más importantes de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, con 2.033.169 habitantes en 2018 (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2019), como Toledo, Guadalajara y Ciudad Real, se encontraron entre las quince capitales con mayor incremento de suelo en España (Rodríguez, 2011, p. 596 y s.), beneficiadas por su cercanía y conexión con Madrid, capital del país, especialmente a través de la línea ferroviaria de alta velocidad española (AVE). En esta región, como en muchas otras españolas, la transformación de suelo rural (no urbanizable) en suelo urbanizable y urbano ha sido considerable. No obstante, en Castilla-La Mancha la burbuja inmobiliaria “ha tenido un comportamiento mucho menos acentuado, pero no por ello ha dejado de manifestarse, a distintas escalas”, como han demostrado algunos estudios al analizar el incremento en el número de parcelas urbanas y la evolución de la superficie de las mismas, especialmente relevante entre los años 2000 y 2008 (Cebrián & García, 2011, p. 135 y ss.). Lo atestigua, también, el incremento de superficie artificial por habitante que, en las últimas décadas del siglo pasado, era significativo para el conjunto nacional en las ciudades medias con población inferior a 250 mil habitantes y 22 m<sup>2</sup>/hab en el periodo 1987-2000. Sobresalen al respecto, en Castilla-La Mancha, algunas de sus capitales provinciales, anteriormente citadas, en las que la suburbanización está más sólidamente estructurada (Cebrián, García, & Panadero, 2009, p. 125). La cercanía y conexión con Madrid y su corona metropolitana explican que las provincias que progresivamente han ido absorbiendo gran parte de la expansión urbanística de la capital de España, presentaran los incrementos de viviendas más llamativos entre 1996 y 2006, así como los indicadores de viviendas iniciadas por mil habitantes más altos de España en 2006. Es el caso de Toledo, con más de 35 viviendas por mil habitantes, cinco veces el nivel de 1996 (Burriel, 2014, p. 4).

Para explicarlo, a todos los factores generales esgrimidos anteriormente, tanto en el ámbito global como en el local, añadimos la existencia de una legislación regional en Castilla-La Mancha en clara sintonía con la nacional, absolutamente permisiva. Nos referimos a la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística (LOTAU), modificada con posterioridad (2003 y 2005), que facilitó la conversión de suelo rústico en urbanizable. A ella se unió la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo, junto con el Texto Refundido de la citada ley (LOTAU) en 2010, que seguía promocionando un urbanismo neoliberal al facilitar la conversión de los suelos rústicos en urbanizables, incluso iniciada la crisis económica mundial. Se trata de avances legislativos que no se han trasladado, de manera generalizada, a la creación/renovación/actualización de

los Planes de Ordenación Municipal en la mayor parte de las ciudades importantes de Castilla-La Mancha, redundando, todo ello, en el escenario de urbanización expansiva e incontrolada que analizamos (Cañizares & Rodríguez, 2017, p. 56). Como podemos observar en la tabla 1, el número de viviendas construidas experimentó un aumento considerable desde 1995 (17.368 viviendas) hasta el año 2007 (67.501), con un máximo el año anterior de 69.869 viviendas (también se constató tal aumento en el número de viviendas rehabilitadas, pero con una dimensión mucho menor); incremento paralelo al del precio medio del metro cuadrado, que pasó de €505,3/m<sup>2</sup> en 1995 a €1424,1/m<sup>2</sup> en 2007. A partir de 2008, y por tanto de la crisis económica, ambos indicadores descendieron de manera significativa, mucho más en el caso de las viviendas construidas que, en el tránsito de 2007 a 2008, se redujeron a la mitad (27.196 viviendas), hasta quedar casi paralizado el sector con 1854 viviendas en 2014, año con los datos más bajos. Este cambio de signo, e incluso de ritmo, está relacionado, lógicamente, con la crisis económica, cuyo calado en Castilla-La Mancha requiere una atención pormenorizada en relación con lo sucedido en España, donde la crisis ha tenido un impacto territorial desigual (Burriel, 2016; Méndez, 2012), ya que las características propias de cada territorio han determinado sus consecuencias y han condicionado su vulnerabilidad. De manera general, en un primer momento (2008), en Castilla-La Mancha, como ocurrió en España, se produjo una restricción del crédito disponible, freno en la compra de viviendas y consiguiente elevación del paro en el sector de la construcción; después, en una segunda fase (2009), la crisis se extendió al resto de actividades y al consumo interno que, a partir de 2010, se completaría con la aplicación de medidas de austeridad impuestas desde la Unión Europea (UE) (Méndez, 2012, p. 41; Méndez et al., 2015, p. 27 y ss.), para asistir a una tímida recuperación en los últimos años, manifestada en un ligero aumento de viviendas después de 2014. Por su parte, el precio medio de la vivienda libre manifiesta un descenso más progresivo y relativamente menor, pasando de €1402,1/m<sup>2</sup> en 2008 a €874,2/m<sup>2</sup> en 2017.

El *boom* inmobiliario desencadenó también aquí un gran incremento de suelo urbano, concretamente de un 24% para el periodo 1996-2006 (Rodríguez, 2014, p. 156). Se trató de una forma de expansión urbana según el modelo de crecimiento periférico disperso o difuso (Cebrían, 2007, 2013), preferentemente “a base de urbanizaciones de gran tamaño, de un único promotor, con una función casi exclusivamente residencial y conectadas a grandes ejes de infraestructuras” (Concheiro, 2014, p. 5). Entronca, pues, con lo que se ha denominado *urban sprawl*, desarrollos urbanos de baja densidad que, en los países europeos meridionales, presenta impactos ambientales y económicos severos (Hortas-Rico, 2014, p. 843).

AÑO	POBLACIÓN N.º HAB.	LICENCIAS DE OBRAS		PRECIO MEDIO EUROS/M2
		VIVIENDAS POR CONSTRUIR	VIVIENDAS REHABILITADAS	
1995	1.692.678	17.368	359	505,3
1996	1.712.529	12.204	336	517,2
1997	1.706.562	12.548	232	529,8
1998	1.716.152	17.496	372	532,8
1999	1.726.199	17.993	236	562,3
2000	1.734.261	25.886	367	607,8
2001	1.755.053	29.505	621	676,8
2002	1.763.493	27.113	374	767,2
2003	1.797.142	38.502	498	874,0
2004	1.833.549	51.259	551	1.031,4
2005	1.874.004	65.644	528	1.233,3
2006	1.917.447	69.869	842	1.360,5
2007	1.971.222	67.501	458	1.424,1
2008	2.031.828	27.196	450	1.402,1
2009	2.066.417	9.002	301	1.246,6
2010	2.084.470	7.565	303	1.243,1
2011	2.099.057	5.248	246	1.173,5
2012	2.105.936	2.706	144	1.064
2013	2.094.391	1.977	260	1.091
2014	2.075.197	1.854	125	879,1
2015	2.062.767	2.445	148	891,9
2016	2.048.900	2.766	151	881,3
2017	2.040.939	2.901	171	874,2
2018	2.033.169	–	–	–

**TABLA I | Evolución del número de licencias de obra y precio medio del metro cuadrado en Castilla-La Mancha (1995-2018)**

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), MINISTERIO DE FOMENTO (2018) Y JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA (JCCM) (2018)

### Urbanismo reciente y “ciudades fantasma” en Castilla-La Mancha (España)

#### La atención de los medios de comunicación

El concepto de “ciudad fantasma” ha sido utilizado por la prensa internacional y, en menor medida, por la prensa española, para identificar las urbanizaciones “fallidas” como consecuencia de la burbuja inmobiliaria que han caracterizado el urbanismo expansivo en España, y su posterior declive con la crisis económica. La primera referencia es de agosto de 2008, cuando el periodista Hugh Pym de la BBC escogió la macrourbanización “El Quiñón”, localizada en el desolador paisaje urbano de las periferias del municipio de Seseña, provincia de Toledo (Castilla-La Mancha), como ejemplo para describir el freno del negocio inmobiliario en España, que había pasado del auge urbano a las “ciudades fantasma” (McGovern, 2008). Titulares tan

significativos como “la BBC descubre la ‘ciudad fantasma’”; o comentarios como: “en esta ciudad la población no ha desaparecido, simplemente nunca ha existido”, hacían referencia a una realidad que, sin embargo, sabemos que no era exclusiva de este núcleo toledano, sino la “la punta del iceberg” de un proceso de dimensiones más amplias.

Se sucedieron, entonces, artículos que mostraban las diferentes caras del mismo proceso, a modo de ejemplos de “ciudades fantasma” o *ghost towns*. Entre ellos, el publicado en 2010 por *The New York Times* (Daley & Minder, 2010) sobre Ciudad Valdeluz, urbanización localizada en el término municipal de Yebes (Guadalajara) a 8 km de su cabecera. *The Guardian* en 2011 incidía, de nuevo, en las ciudades fantasma españolas (Chakraborty, 2011), mientras que en el diario español *El Mundo* se afirmaba: “Las ciudades fantasma de la burbuja fascinan a la prensa extranjera” (vv.AA., 2011). “A vista de pájaro”, en *The Business Insider* (Goldman & Lubin, 2011), aportó imágenes de satélite sobre el estado de algunas de las urbanizaciones: Horche, junto a Ciudad Valdeluz, Quer, Alovera y Chiloeches (todas en Guadalajara), Yuncos (Toledo), La Serena (Murcia) o la promoción de Ojo del Salado y Chimborazo, en el distrito del Genil (Granada). A tales casos se podría añadir otros de futuro incierto, como parte del Señorío de Illescas (Toledo), Costa Miño (A Coruña), La Muela (Zaragoza), El Toyo (Almería), Costa Esuri (Ayamonte, Huelva) o La Torre Golf Resort (Murcia).<sup>2</sup>

Con consecuencias medioambientales nefastas, algunos autores clasifican tales ciudades como “atentados urbanísticos al medio ambiente” (Hernández, 2007), los cuales despiertan el interés en ONG como Ecologistas en Acción, que ha cartografiado este tipo de macroproyectos urbanísticos en dos momentos distintos: 2007 y 2012. En el caso de Castilla-La Mancha, no hay registros para 2007 y para el año 2012 aparecen diecinueve casos contabilizados, muchos de ellos paralizados por la crisis.

### “Ciudades fantasma” en el entorno del área metropolitana de Madrid

Estas urbanizaciones tienen una relación directa con los procesos de salida de población del área metropolitana de Madrid, cuyas razones se resumen en “precios más bajos de las viviendas, pero también las nuevas preferencias residenciales por tipologías unifamiliares, núcleos más pequeños, mayor calidad ambiental o tranquilidad, así como la mejora de las comunicaciones” (Burriel, 2008, p. 40), fenómeno relacionado con lo que ya Berry (1976) había definido con contraurbanización (*counterurbanization*). Además, la conformación de áreas urbanas supramunicipales en el entorno de Toledo y Guadalajara es expresión de dinámicas como la mejora en las comunicaciones por autovía y ferrocarril (AVE) y la aparición de nuevas funciones vinculadas con el terciario especializado (turismo), a las que hay que añadir los efectos de la deslocalización industrial hacia los respectivos corredores (Cebrián, 2007, p. 238). En el análisis del policentrismo en Castilla-La Mancha, de hecho, las áreas funcionales urbanas localizadas en las zonas de contacto con la Comunidad

2 La prensa internacional ha prestado también interés a los “aeropuertos fantasma” (Borgen, 2015), de los cuales también Castilla-La Mancha aporta un ejemplo significativo en Ciudad Real.

de Madrid (Guadalajara, Toledo, Illescas), son las que presentan un mayor dinamismo no solo demográfico sino también socioeconómico, basado, en gran parte, en las buenas conexiones de sus principales ciudades con la capital (Cañizares & Martínez, 2014; Pillet & Cañizares, 2017; Pillet et al., 2010; Pillet et al., 2014).

Las ciudades fantasma han surgido a partir de planeamientos urbanísticos basados en la transformación de suelo rústico en urbanizable. Pensados y ejecutados, muchas veces, para ser habitados por miles de familias, en la realidad nunca llegaron a contar con más de unas decenas de vecinos. Han constituido un buen ejemplo de la “producción del espacio urbano” (Capel, 1975, p. 85, citado por Vives & Rullán, 2014, p. 389) como resultado de las prácticas de algunos agentes que actúan en el marco del sistema capitalista, cuestiones que nos remiten también a cómo la ciudad se ha convertido en una mercancía (De Mattos, 2016, p. 29; Harvey, 2008, p. 31).

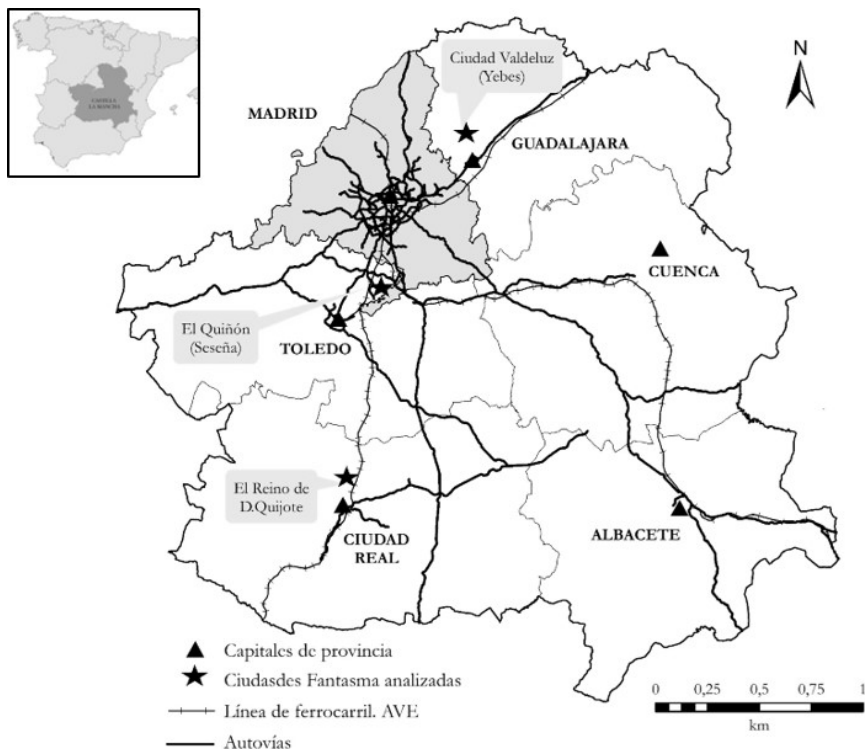


FIGURA 1 | “Ciudades fantasma” analizadas en Castilla-La Mancha (España)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Localizados en la siguiente cartografía (figura 1), los casos analizados son, en general, megaproyectos de promoción inmobiliaria en los que la clave del negocio ha sido comprar o disponer de suelo rústico, conseguir reclasificarlo como urbanizable y convertirlo en urbano, añadiendo con este simple hecho varios ceros a su valor, acentuado con ello el modelo de edificación difusa o dispersa (Prada, 2010, p. 49).

Son ejemplos de un crecimiento urbanístico desmedido, desordenado y no dirigido hacia los intereses generales, sino por el ánimo de lucro de algunos promotores y empresas. Son “desiertos urbanísticos” (Valenzuela, 2016, p. 231) creados por la irresponsable política urbanística expansiva compartida por numerosos municipios españoles y amparada o, al menos, consentida por las instituciones. En las proximidades de la capital del país, Madrid, encontramos algunos de los ejemplos más significativos a escala nacional, que hemos analizado a partir de bases metodológicas que combinan la revisión bibliográfica (incluidos los artículos de prensa) sobre los casos escogidos, con la revisión de la planificación regional y local, junto con las fuentes estadísticas básicas sobre población, suelo urbano y viviendas.

### **Análisis de los casos de estudio y principales resultados**

A continuación sintetizamos las principales características de los casos más relevantes.

1. El primero que destaca, por su importancia internacional, medida según la atención mediática suscitada, es la Urbanización El Quiñón, en el núcleo de Seseña Nuevo (4915 hab. en 2017), en las proximidades de la ciudad de Seseña (22.992 hab. en 2017), asentamiento tradicional compacto. Es fruto de la clasificación de terrenos rústicos en urbanizables y urbanos donde los nuevos desarrollos se han generado fuera de los tradicionales límites urbanos (Pozo & Cebrián, 2016, p. 251 y ss.). El Quiñón (1.822.147 m<sup>2</sup>) se diseñó, en 2004, para más de 15 mil viviendas (multifamiliares y en bloques de 9 y 10 plantas), construidas cuando la ciudad principal, Seseña, solo albergaba 7621 habitantes y se localiza en el eje de comunicación viaria de la A-4 (autovía que conecta la capital con Andalucía) a unos 30 km de Madrid. Se trata de un excelente ejemplo de ciudad inconclusa, ciudad fantasma o de “persianas bajadas” (Pozo & Cebrián, 2016, p. 273), como podemos observar en la figura 2. En un contexto político muy complejo, con cambios continuos en el poder municipal, es consecuencia de sucesivos Planes de Actuación Urbanística (PAU) municipales (el primero de ellos de 2003, cuando el Ayuntamiento adjudicó el PAU de El Quiñón a la empresa Obras Nuevas de Edificación (ONDE) 2000 S.L., con uso residencial a partir de viviendas multifamiliares y edificios en *open planning* de 9 y 10 plantas). Ocurrieron, además, numerosas irregularidades, algunas conocidas por la prensa nacional, debido a la progresiva recalificación de suelo y las prácticas de edificación anteriores a la propia urbanización, paralizadas periódicamente por ausencia de servicios (suministro de agua) y donde el propio promotor, Francisco Hernando “El Pocero”, debió pagar una deuda adquirida con la Administración Pública.

Los porcentajes de proyección de crecimiento que se estimaron en población (174,9%) y en viviendas (330,2%), con respecto a su núcleo más próximo (Seseña), donde existían ya 11.859 viviendas en 2011, ejemplifican una propuesta desmesurada (tabla 2). Ella constituye un claro ejemplo de especulación del suelo antes de la crisis y de desierto urbanístico después, donde la mayor parte de los compradores adquirieron su vivienda no como primera residencia,

sino como inversión. Sobre una previsión de construcción de 15 mil viviendas, se han levantado 5096. Hasta el año 2011 se estimó que vivían 2300 vecinos, es decir, la mayoría de casas edificadas estaban sin habitar y en manos de las entidades acreedoras (bancarias preferentemente). La crisis paralizó la venta de viviendas, que se reactivó a partir de 2011, favorecida por los precios ofrecidos por las entidades bancarias que las habían adquirido durante la crisis y querían deshacerse de los inmuebles (Sanz, 2015). Es por ello que los datos actuales contemplan un cierto crecimiento demográfico, con signos de revitalización en una ciudad fantasma que empieza a revivir (Salido, 2016), asociada a las buenas conexiones con Madrid. Aún no se han cubierto las expectativas, ni creemos que se vayan a cubrir nunca, de manera que Seseña ha sido uno de los municipios españoles que ha sufrido un mayor impacto urbanístico, lo cual marcará su desarrollo futuro, ya que se ha modificado de forma sustancial su estructura urbana.



**FIGURA 2 | Bloques de viviendas en Seseña Nuevo (Toledo)**

FUENTE: FOTOGRAFÍA DE LAS AUTORAS (2016)

	SESEÑA	EL QUIJÓN (SESEÑA)		
		PROYECCIÓN	% RESPECTO A SESEÑA	REALIDAD
Población	22.992	40.000	173,9%	7.621
Suelo urbano (ha)	7.268	182,2	2,5%	*
Viviendas	11.859	15.000	330,2%	5.096

**TABLA 2 | Datos urbanísticos de El Quijón y Seseña (2017)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS TERRITORIALES DE LAS FICHAS MUNICIPALES DEL INE (2017). \* SIN DATOS

2. El megaproyecto urbanístico Ciudad Valdeluz, en el municipio de Yebe (3076 hab. en 2017) dentro de la provincia de Guadalajara, se localiza en una de las áreas más altamente industrializadas del territorio limítrofe entre las Comunidades de Madrid y de Castilla-La Mancha, el Corredor del Henares, articulado en torno a la Autovía A-2 (Madrid-Valencia) y la red de Alta Velocidad Ferroviaria (Madrid-Barcelona-Frontera francesa). De hecho, la estación ferroviaria no se localiza en la capital provincial, Guadalajara, ni en el núcleo de Yebe, sino a 5 km de este, al lado de esta ciudad fantasma (figura 3), con barreras topográficas y ambientales que las separan y que hacen difícil pensar en una posible articulación física entre ellas. Responde a una decisión ferroviaria, según criterios de trazado y de economía, donde no se valoran las necesidades urbanísticas locales (Bellet, 2009, p. 159). Surgió inicialmente a partir del Plan Parcial “Estación AVE”, dentro del Avance del Plan de Ordenación Municipal (POM) de Guadalajara, aprobado en enero de 2009, y del Plan Parcial del Sector 1 del POM de Yebe, de abril de 2002, después modificado en junio de 2007, con lo que el suelo ha sido progresivamente recalificado, con viviendas de bloques en *open plannig* (figura 3), junto con unifamiliares.



FIGURA 3 | Viviendas inacabadas en Ciudad Valdeluz (Guadalajara)

FUENTE: FOTOGRAFÍA DE LAS AUTORAS (2016)

Ciudad Valdeluz se desarrolla asociada a esta infraestructura ferroviaria que hoy podemos calificar de infrautilizada y transforma el paisaje rural preexistente, al proyectar 9500 viviendas con una superficie de edificabilidad de 1.150.000 m<sup>2</sup>, incluyendo dos campos de golf de 18 hoyos, un centro comercial y varios colegios. Con una expectativa de crecimiento de alrededor de 30 mil habitantes –es

decir, un 975% respecto a su núcleo más próximo, Yebes, con 3076 habitantes en 2018 (INE, 2019)–, y con una prospectiva de viviendas desproporcionada –un 400% sobre el parque de viviendas existente (2374 en 2011) (tabla 3)–, este caso constituye un buen ejemplo, como otros en España, de la irrupción de la urbanización en el medio rural con un papel de distorsionador de la economía agraria (Valenzuela, 2016, p. 230). A pesar de que los promotores afirman que su oportunidad territorial no solo se sustentaba en la estación de alta velocidad, sino también en la cercanía del aeropuerto de Barajas y del futuro aeropuerto de Campo Real, en el dinamismo del Corredor del Henares y en la posibilidad de ofrecer nueva vivienda muy cercana a Madrid (Bellet, 2009, p. 160), la realidad se aleja bastante del planteamiento inicial. En la actualidad cuenta con un centro médico, un supermercado (fruto de un acuerdo cerrado, ambos de carácter provisional) y un colegio. Albergaba 2316 habitantes en 2018 (INE, 2019), el 75,2% de los habitantes del municipio de Yebes.

	YEBES	CIUDAD VALDELUZ (YEBES)		
		PROYECCIÓN	% RESPECTO A YEBES	REALIDAD
Población	3.076	30.000	975,3	2.316
Suelo urbano (ha)	1.740	339	19,5	*
Viviendas	2.374	9.500	400,2	5.096

**TABLA 3 | Datos urbanísticos de Ciudad Valdeluz y Yebes**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS TERRITORIALES DE LAS FICHAS MUNICIPALES DEL INE (2017). \* SIN DATOS

3. El proyecto Gran Resort El Reino de Don Quijote se localiza a 5 km de Ciudad Real, capital con 74.743 habitantes en 2018 (INE, 2019). Está vinculado a dos grandes infraestructuras de comunicación: la línea de Alta Velocidad Ferroviaria (Sevilla-Madrid-Barcelona) y el Aeropuerto Central Ciudad Real, actualmente paralizado. Su origen se encuentra en la propuesta de sus propietarios al Ayuntamiento de instalar un complejo residencial-industrial a partir de suelo urbanizable programado, que después se reorientaría hacia un parque temático, primero, y luego un complejo de ocio-residencial (Pillet, 2005, p. 330). Para ello, inicialmente, en el Plan General de Ordenación Urbana de Ciudad Real, de 1997, se calificó como suelo de uso residencial-industrial una superficie de 1200 ha, a lo que se añadió la catalogación de Proyecto de Singular Interés (psi) por el gobierno regional en 2003 y de Utilidad Pública e Interés Social, por la administración local. Sin embargo, realmente se buscaba la recalificación del terreno para vincularlo a urbanizaciones de segunda residencia a gran escala (Cañizares & Rodríguez, 2014, p. 13), con la proyección, en 2003, de más de 3148 viviendas (primera fase), lo que lo convertía en uno de los principales desarrollos residenciales de la ciudad, de las 9 mil viviendas previstas en 18 años, con casi 2 mil de promoción pública (VPP). Esta proyección de viviendas hubiera

supuesto un 23,7% de las existentes en Ciudad Real (38.005) y un crecimiento demográfico del 53,6% (tabla 4).

	CIUDAD REAL	EL REINO DE DON QUIJOTE (CIUDAD REAL)		
		PROYECCIÓN	% RESPECTO A CIUDAD REAL	REALIDAD
Población	74.641	40.000	53,6	0
Suelo urbano (ha)	28.498	1.200	4,2	*
Viviendas	38.005	9.000	23,7	0

**TABLA 4 | Datos urbanísticos de El Reino de Don Quijote y Ciudad Real (2017)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DATOS TERRITORIALES DE LAS FICHAS MUNICIPALES DEL INE (2017). \* SIN DATOS

Su promotor, la empresa Valcansado S.A., del grupo inmobiliario Gedeco, pretendió combinar ofertas tanto residenciales como de golf, ocio, turismo, cultura y comercio, utilizando, como símbolo, la figura universal de Don Quijote. En 2009 fue asumido por la administración regional, al tratarse de un Proyecto de Singular Interés y el Ayuntamiento aprobó el Plan de Actuación Urbanística (PAU) para construir 2064 viviendas, hoteles y un gran casino, actualmente paralizado. Hoy conforma otra de las ciudades fantasma de la región, donde no ha habido desarrollo residencial, y constituye un buen ejemplo de paisaje paralizado o *stand-by landscape* (Concheiro, 2014, p. 4 y s.), en proceso de tramitación o carente de financiación (figura 4).



**FIGURA 4 | El Reino de Don Quijote Golf en Ciudad Real (Ciudad Real)**

FUENTE: FOTOGRAFÍA DE LAS AUTORAS (2016)

## Discusión y conclusiones

Podemos afirmar, a partir de las fuentes disponibles, que en Castilla-La Mancha las áreas cercanas al área metropolitana de Madrid han experimentado, como otros territorios españoles, un urbanismo expansivo y especulador basado en las inversiones inmobiliarias. Uno de los efectos más evidentes ha sido la aparición de diversas ciudades fantasma, las cuales, siguiendo la definición de Shepard (2015) anteriormente utilizada, se han correspondido con desarrollos urbanos sobredimensionados, algo evidente en los tres casos escogidos, que presentan unas señas de identidad comunes:

- Son fruto de una fuerte especulación urbanística en áreas rurales próximas a infraestructuras de comunicación (transporte de alta capacidad).
- Se desarrollan en espacios que presentan debilitamiento poblacional, en los que la especulación urbanística se ofrece como alternativa al declive demográfico.

La planificación territorial, potencialmente correctora, es muy débil en la región de Castilla-La Mancha. Es la planificación urbanística, en manos de las Administraciones locales (ayuntamientos), la responsable del aumento del suelo urbanizable, fruto –en ocasiones– de los confinamientos socioeconómicos de los núcleos y de las fuertes presiones recibidas por propietarios inversores.

Los ejemplos aquí analizados son una consecuencia del ciclo de urbanismo expansivo consolidado en el cambio de siglo, materializado en nuevas formas urbanas absolutamente desproporcionadas, que hoy se concretan en espacios inconclusos y viviendas vacías. Corregir las consecuencias de la urbanización excesiva y falsa prosperidad requerirá años de reforma y la reformulación de un sistema fallido que, además, representa un paso atrás en el bienestar social y exige un periodo de reflexión sobre la crisis ética y democrática (López & González, 2014, p. 215). Consideramos, pues, que son suficientemente significativas para ejemplificar prácticas urbanísticas erróneas dentro de un contexto, el español, que ha presentado ciertas singularidades relacionadas con el giro neoliberal en las políticas, la bonanza económica y la especulación del suelo, así como con los efectos retardados de la crisis económica mundial. Con gran protagonismo en las zonas cercanas a áreas metropolitanas, sus patrones de localización y desarrollo presentan rasgos comunes. Entre ellos, su carácter de actuaciones estratégicas diseñadas a partir de proyectos de infraestructuras de comunicación (autovías, vías de ferrocarril aeropuertos), con sobredimensión de las necesidades residenciales esperadas. Acompaña y refuerza estos rasgos una planificación urbana absolutamente permisiva, y la ausencia de una planificación supramunicipal capaz de coordinar y controlar este tipo de desarrollos urbanísticos, lo cual ha generado complejas situaciones de un gran coste medioambiental.

Desde la disciplina geográfica, el documento *Territorio, urbanismo y crisis* (vv. AA., 2009) advirtió que la crisis podía servir para avanzar hacia la sostenibilidad y aprovechar las oportunidades (rehabilitar, reconstruir, recuperar...), pero también para retroceder, ya que los riesgos de “expandir innecesariamente la urbanización”

determinarían, entre otras cuestiones, “prestar menor atención a la ciudad existente para atender pretendidas necesidades de expansión urbana, no siempre justificadas”. Se hace necesario, pues, avanzar hacia una nueva hoja de ruta en las políticas urbanas tal y como plantean Romero, Brandis y Melo (2015, p. 380), en la que se busque: i) reducir la “fractura social” y, por tanto, las desigualdades; ii) reducir la “brecha política” entre ciudadanos y partidos políticos; y iii) impulsar modelos de crecimiento equilibrados que tengan en cuenta la escala metropolitana (aspecto relevante en el caso de los espacios urbanos de Castilla-La Mancha respecto a Madrid). En otras palabras, replantear el modelo de desarrollo urbano bajo parámetros de sostenibilidad, evitando la dispersión, según los cuales la vivienda responda a las necesidades de la sociedad y no a los intereses del capital privado.

Las propuestas que Gaja (2012, p. 113 y ss.) planteó para el caso valenciano pueden servir para Castilla-La Mancha: congelar el producto a la espera de la reabsorción por parte del mercado, abandonar los espacios, desurbanizarlos o reutilizarlos para otros usos, y rentabilizar y vender las viviendas vacías. De hecho, la reutilización permitiría acceder a una vivienda digna a quienes ahora están privados de ese derecho, aunque las pérdidas que esto generaría en el sector bancario no permiten albergar grandes expectativas.

Resulta ineludible avanzar hacia un mejor pensamiento de la ciudad, dada la actual realidad financiera, social y residencial (Cebrián, Piñeira, & González-Pérez, 2019, p. 1 y ss.). Es necesario elaborar nuevos planes, incluyendo en el planeamiento urbanístico tradicional las directrices y conclusiones de la planificación estratégica, como ya planteó el geógrafo Pillet (2012, p. 46), así como incluir la sostenibilidad en el modelo urbano. Solo mediante el diseño de desarrollos con altas densidades, la concentración a lo largo de corredores de transporte público y el fomento de usos del suelo mixtos, se alcanzará una forma urbana sostenible (Davoudi & Sturzaker, 2017, p. 59), algo bastante alejado de lo aquí expuesto.

### Agradecimientos

Este artículo se inscribe en el marco de dos Proyectos de Investigación: “Análisis y caracterización de las diez Áreas Funcionales Urbanas y su relación con la cohesión territorial” (2014-2016) (PEII-2014-006-P). Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; y “Dinámicas de urbanización y políticas urbanísticas en ciudades medias interiores. De expansión y difusión a reformulación ¿Hacia un urbanismo más urbano?” (2015-2018) (CSO2015-63970-R). Plan Nacional de I+D+I.

## Referencias bibliográficas

- Aalbers, M. B. (2016). *The financialization of housing*. New York: Routledge.
- Batty, M. (2014). At the crossroads of urban growth. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 41, 951-953. <https://doi.org/10.1068/b4106ed>
- Batty, M. (2016). Empty buildings, shrinking cities and ghost towns. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 43(1), 3-6. <https://doi.org/10.1177/0265813515619858>
- Bellet, C. (2009). La alta velocidad y el medio urbano en el siglo XXI. En I. Caravaca, I. Fernández Salinas, & R. Silva (coords.), *Ciudades, culturas, fronteras en un mundo en cambio* (pp. 136-171). Sevilla: Asociación de Geógrafos Españoles (AGE) / Universidad de Sevilla.
- Berry, B. J. L. (1976). *Urbanization and counter-urbanization*. New York: SAGE Publications.
- Brandis, D. (2012). El estancamiento de los últimos desarrollos urbanos de la periferia madrileña. Crisis inmobiliaria y estrategias de ordenación. En Á. Miramontes, D. Royé, & J. I. Vila (coords.), *Las ciudades y el sistema urbano. Reflexiones en tiempos de crisis* (pp. 111-120). La Coruña: Meubook.
- Burgen, S. (2015). Welcome to Don Quixote airport: cost €1bn - now it could sell to China for €10,000. *The Guardian*, New York (17/07/2015). <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/17/don-quixote-airport-building-cost-1bn-sold-china-10000>
- Burriel, E. (2008). La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 1 de agosto, 12(270/64). <https://doi.org/10.1344/sn2008.12.1489>
- Burriel, E. (2014). El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio. En J. M. Albertos & J. L. Sánchez (coords.), *Geografía de la crisis económica en España* (pp. 101-140). Valencia: Universitat de València.
- Burriel, E. (2016). Empty urbanism: the bursting of the Spanish housing bubble. *Urban Research & Practice*, 9(2), 158-180. <http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2015.1110196>
- Calderón, B. (2004). La ciudad del todo urbanizable: estrategias del sector inmobiliario y nuevas e insostenibles formas de urbanización. *Ciudades*, (8), 135-155. <https://doi.org/10.24197/ciudades.08.2004.135-155>
- Cañizares, M.C. & Martínez, H. S. (2014). Ciudad Real y Puertollano: áreas funcionales urbanas (FUA) y policentrismo en Castilla-La Mancha (España). *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 60(1), 31-55. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.79>
- Cañizares, M. C. & Rodríguez, M. Á. (2014). Ciudad Real y “El Reino de Don Quijote”: un megaproyecto urbanístico paralizado por la crisis. *XII Coloquio y Trabajos de Campo del Grupo de Geografía Urbana de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Madrid y Castilla-La Mancha, 11-14 de junio, 2014. <https://bit.ly/2ny1Iyv>
- Cañizares, M. C. & Rodríguez, M. Á. (2017). Castilla-La Mancha y sus nuevos escenarios urbanos: las ciudades fantasma. En M. Castanyer Vivas, J. Vicente i Rufi, J. Feliu Torrent & J. Martín Uceda (eds.), *Nuevos escenarios urbanos: nuevos conflictos y nuevas políticas. XIII Coloquio de Geografía Urbana* (pp. 53-74). Girona: Asociación de Geógrafos Españoles (AGE) / Documenta Universitaria, Universitat de Girona. [https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2014/11/Geografia\\_Urbana.pdf](https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2014/11/Geografia_Urbana.pdf)
- Capel, H. (1975). *Capitalismo y morfología urbana en España*. Barcelona: Libros de Cordel.

- Capel, H. (2009). Las pequeñas ciudades en la urbanización generalizada y ante la crisis global. *Investigaciones Geográficas*, (70), 7-32. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56912238002>
- Capel, H. (2013). Crisis de los modelos urbanos. Una mirada hacia el futuro. *Mercator*, 12(2), 7-27. <http://dx.doi.org/10.4215/RM2013.1202.0001>
- Caravaca, I., González-Romero, G., & López, P. (2017). Crisis y empleo en las ciudades españolas. *EURE*, 43(128), 31-54. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000100002>
- Cebrián, F. (2007). Ciudades con límites y ciudades sin límites. Manifestaciones de la ciudad difusa en Castilla-La Mancha. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (43), 221-240. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.589>
- Cebrián, F. (2013). Las transformaciones recientes operadas en las periferias de las ciudades medias. El contexto de la ciudad difusa en la realidad española. En F. Cebrián & M. Panadero (coords.), *Ciudades medias. Formas de expansión urbana* (pp. 25-38). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Cebrián, F. & García, J. A. (2011). Las dinámicas del urbanismo difuso en los entornos de las ciudades en las ciudades de Castilla-La Mancha. En V. González & J. A. Marco (eds.), *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad* (pp. 131-142). Alicante: Universidad de Alicante / Asociación de Geógrafos Españoles (AGE).
- Cebrián, F., García, J. A., & Panadero, M. (2009). Los territorios de la suburbanización en Castilla-La Mancha. Análisis a escala municipal. En I. Caravaca, I. Fernández Salinas, & R. Silva (coords.), *Ciudades, culturas, fronteras en un mundo en cambio* (pp. 114-126). Sevilla: Asociación de Geógrafos Españoles (AGE) / Universidad de Sevilla.
- Cebrián, F., Piñeira, M. J., & González-Pérez, J. (2019). Readings of the post-crisis Spanish city: between social inequity and territorial destruction. *Urban Science*, 3(43), 1-7. <http://dx.doi.org/10.3390/urbansci3020043>
- Chakraborty, A. (2011). Nightmare for residents trapped in Spanish ghost towns. *The Guardian*, New York (28/03/2011). <http://www.theguardian.com/world/2011/mar/28/residents-trapped-spanish-ghost-towns>
- Concheiro, I. (2014). Interrupted Spain. Los paisajes especulativos de la burbuja inmobiliaria. En D. Bradis García, M. I. del Río Lafuente, & G. Morales Matos (coords.), *Estudios de geografía urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España*. XII Coloquio y Trabajos de Campo del Grupo de Geografía Urbana de la Asociación de Geógrafos Españoles (pp. 1-11). Madrid: Grupo de Geografía Urbana / Asociación de Geógrafos Españoles (AGE).
- Daher, A. (2013). Territorios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias. *Revista de Geografía Norte Grande*, (56), 7-30. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022013000300002>
- Daley, S. & Minder, R. (2010). Newly built ghost towns haunt banks in Spain (Yebe). *The New York Times*, New York (17/12/2010). [http://www.nytimes.com/2010/12/18/world/europe/18spain.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/12/18/world/europe/18spain.html?_r=0)
- Davoudi, S. & Sturzaker, J. (2017). Urban form, policy packaging and sustainable urban metabolism. *Resources, Conservation and Recycling*, 120, 55-64. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.01.011>
- De Mattos, C. A. (2015). *Revolución urbana. Estado, mercado y capital en América Latina*. Santiago, Chile: Colección Estudios Urbanos UC / RIL Editores.

- De Mattos, C. A. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, 18(42), 24-52. <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004202>
- De Mattos, C. A., Fuentes, L., & Link, F. (2014). Tendencias recientes del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile. ¿Hacia una nueva geografía urbana? *Revista INVI*, 29(81), 193-219. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582014000200006>
- Delgado, C. (2016). Miradas de la ciudad desde la Geografía, la Historia y el Urbanismo. El estado de la cuestión a comienzos del siglo XXI. *Ciudades*, 19(1), 117-142. <https://doi.org/10.24197/ciudades.19.2016.117-142>
- Duhamel, F. & Trápaga, Y. (2015). Cuestión de política económica: Ciudades fantasma en China y México. En Y. Trápaga (coord.), *América Latina y el Caribe y China. Recursos naturales y medio ambiente 2015* (pp. 79-98). México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Fernández, R. (2006). *El tsunami urbanizador español y mundial*. Madrid: Virus Editorial.
- Fernández-Tabales, A. & Cruz, E. (2013). Análisis territorial del crecimiento y la crisis del sector de la construcción en España y la Comunidad Autónoma de Andalucía. *EURE*, 39(116), 5-37. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000100001>
- Gaja, F. (2008). El “tsunami urbanizador” en el litoral valenciano. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006. *Scripta Nova. Revista de Geografía y Ciencias Sociales*, 1 de agosto, 12(270/66). <http://dx.doi.org/10.1344/sn2008.12.1491>
- Gaja, F. (2012). Antes, durante y después del tsunami inmobiliario en el País Valenciano. En F. Gaja (ed.), *Deconstruction. La desconfiguración del litoral mediterráneo español* (pp. 78-126). Valencia: Universitat Politècnica de València.
- Gaja, F. (2013). Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero. En Observatorio Metropolitano, *Paisajes devastados después del ciclo inmobiliario* (pp. 313-354). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Gaja, F. (2015). Urbanismo concesional. Modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana. *Ciudades*, (18), 103-126. <https://doi.org/10.24197/ciudades.18.2015.103-126>
- Goldman, L. & Lubin, G. (2011). Amazing satellite images of Spanish ghost towns - Abandoned since the crash. *The Business Insider*, 27/05/2011. <http://www.businessinsider.com/spain-ghost-towns-satellite-2011-4>
- Gotham, K. F. (2009). Creating liquidity out of spatial fixity: The secondary circuit of capital and the subprime mortgage crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(2), 355-371. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00874.x>
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, (53), 23-39. <https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>
- Hernández, M.A. (2007). *Urbanismo y depredación del territorio en Castilla-La Mancha*. Ciudad Real: Ecologistas en Acción Castilla-La Mancha.
- Hortas-Rico, M. (2014). Urban sprawl and municipal budgets in Spain: A dynamic panel data analysis. *Papers in Regional Science*, 93(4), 843-865. <https://doi.org/10.1111/pirs.12022>
- Instituto Nacional de Estadística (INE), España (2019). *Datos estadísticos*. <https://www.ine.es/>

- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (JCCM). (2018). *Estadísticas precio vivienda por metro cuadrado*. <http://www.ies.jccm.es/estadisticas/de-coyuntura/construccion/precios-de-la-vivienda/>
- Lois, R. C., Piñeira, M. J., & Vives, S. (2016). El proceso urbanizador en España (1990-2014): una interpretación desde la Geografía y la teoría de los circuitos del capital. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 1 de julio, 20(539). <https://doi.org/10.1344/sn2016.20.16793>
- López, E. & González, Z. (2014). Ghost cities and empty houses: Wasted prosperity. *American International Journal of Social Science*, 3(2), 207-216. [http://www.aijssnet.com/journals/Vol\\_3\\_No\\_2\\_March\\_2014/23.pdf](http://www.aijssnet.com/journals/Vol_3_No_2_March_2014/23.pdf)
- McGovern, S. (2008): From boom town to ghost town. *BBC news* (27/08/2008). <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7584097.stm>
- Marichal, C. (2013). *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*. Buenos Aires: Debate.
- Méndez, R. (2006). El dueño de la macroubanización de Seseña ha contratado a concejales y técnicos municipales. *El País*, Madrid (30/072006). [http://elpais.com/diario/2006/07/30/espana/1154210402\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/07/30/espana/1154210402_850215.html)
- Méndez, R. (2012). Globalización, neoliberalismo y dinámicas metropolitanas en Madrid. *DAAPGE*, (71), 99-127.
- Méndez, R., Abad, L. D., & Echaves, C. (2015). *Atlas de la crisis. Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*. Valencia: Tirant-Humanidades.
- Méndez, R. & Plaza, J. (2016). Crisis inmobiliaria y desahucios hipotecarios en España: una perspectiva geográfica. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (71), 369-386. <https://doi.org/10.21138/bage.2276>
- Ministerio de Fomento (2018). *Estadísticas número de viviendas según tipo de obra. Castilla-La Mancha. Licencias. Evolución Histórica*. Madrid. [https://doi.org/10.20868/ciur.2015.100.3168](http://www.fomento.gob.es/BE/sedal/10020730.XLSNaredo, J. M. (2010). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. Boletín CF+S, (44), 13-27.</a></p>
<p>Naredo, J. M. & Relevante, U. E. (2015). La burbuja especulativa y la crisis inmobiliaria en perspectiva. <i>Cuadernos de Investigación Urbanística</i>, (100), 77-82. <a href=)
- Ocaña, C. (2009). Urbanización y vivienda, negocio financiero y conflicto social. En J. M. Fera, A. García, & J. F. Ojeda (eds.), *Territorios, sociedades y políticas* (pp. 349-368). Sevilla: Asociación de Geógrafos Españoles (AGE) / Universidad Pablo de Olavide.
- Nel-lo, O. (2017). El proceso de urbanización: motor y expresión de las transformaciones sociales y territoriales. En J. Romero (coord.), *Geografía Humana de España* (pp. 290-364). Valencia: Tirant Humanidades / Universidad de Valencia.
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2009). Neoliberal urbanism: models, moments, mutations. *SAIS Review*, 29(1), 49-66. <https://doi.org/10.1353/sais.0.0028>
- Pillet, F. (2005). Ciudad Real: cambios en el espacio público y en la vida colectiva con la llegada del AVE a la ciudad. En O. Gutiérrez (coord.), *La ciudad y el miedo* (pp. 325-334). Barcelona: Asociación de Geógrafos Españoles (AGE) / Universidad de Girona.
- Pillet, F. (2012). *Planificación Territorial. Propiedad y valoración catastral (España 1750-2010)*. Madrid: Biblioteca Nueva.

- Pillet, F. & Cañizares, M. C. (coords.) (2017): *Policentrismo y áreas funcionales de baja densidad*. Madrid: Síntesis.
- Pillet, F., Cañizares, M. C., Ruiz, A. R., Martínez, H. S., Plaza, J. J., & Santos, J. F. (2010). El policentrismo en Castilla-La Mancha y su análisis a través de la población vinculada. *Scripta Nova. Revista de Geografía y Ciencias Sociales*, 20 de abril, 14(321). <http://dx.doi.org/10.1344/sn2010.14.1627>
- Pillet, F., Cañizares, M. C., Ruiz, A. R., Martínez, H. S., Plaza, J. J., & Santos, J. F. (2014). Applying the European spatial development perspective in low-density regions: A methodology based on mobility and labour market structure. *Urban Studies*, 51(3), 577-595. <https://doi.org/10.1177/0042098013498287>
- Pozo, E. & Cebrián, F. (2016). Residencial Francisco Hernando. Una urbanización desmedida e inconclusa en Seseña (Toledo). En D. Brandis, I. del Río, & G.M. Matos (eds.), *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas* (pp. 251-274). Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Prada, E. (2010). Concentración espacial de la propiedad de la tierra, megaproyectos inmobiliarios y transformación del paisaje: caso Valdeluz. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, (163), 49-66.
- Rodríguez, M.A. (2011). Características del crecimiento urbano en Castilla-La Mancha durante el boom inmobiliario. En V. Gozávez & J. A. Marco (eds.), *Urbanismo expansivo: de la Utopía a la realidad* (pp. 593-604). Alicante: Universidad de Alicante / Asociación de Geógrafos Españoles (AGE).
- Rodríguez, M. A. (2014). Paisajes urbanos de crisis, paisajes para la reflexión. El caso de Ciudad Real. *Cuadernos de Estudios Manchegos*, (39), 147-176. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5284962>
- Romero, J. (2010). Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. *Cuadernos Geográficos*, (47), 17-46. <http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/047/047-002.pdf>
- Romero, J., Brandis, D., & Melo, C. (2015). El giro neoliberal de las políticas para la ciudad en España. Balance a partir de los ejemplos de Madrid y Valencia. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (69), 369-386. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.1901>
- Rullán, O. (2012). Urbanismo expansivo en el Estado español: de la utopía a la realidad. En V. Gozávez & J. A. Marco (eds.), *Geografía. Retos ambientales y territoriales* (pp. 165-209). Alicante: Universidad de Alicante / Asociación de Geógrafos Españoles (AGE).
- Rullán, O. (2016). La planificación urbana y territorial en tiempos de crisis. En J. Olcina & A. M. Rico (coords.), *Libro jubilar en homenaje al profesor Antonio Gil Olcina* (pp. 1267-1286). Alicante: Universidad de Alicante.
- Salido, J. (2016). La recuperación inmobiliaria llega a la ciudad de “El Pocero” en Seseña. *El Mundo*. Madrid (22/04/2016). <http://www.elmundo.es/economia/2016/04/22/57190cbe468aeb39418b45ee.html>.
- Sanz, E. (2015). Seseña, cientos de viviendas en medio de la nada ocho años después. *El Confidencial*. Madrid (04/12)2015). <http://www.elconfidencial.com/vivienda/2015-12-04/sesena-cientos-de-viviendas-en-medio-de-la-nada-ochos-anos-despues-el-pocero-1112392/>.
- Shepard, W. (2015). *Ghost cities of China: The story of cities without people in the world's most populated country*. London: Zed Books.

- Valenzuela, M. (2013). Introducción a *Las ciudades españolas en la encrucijada: entre el "boom" inmobiliario y la crisis económica* (pp. 13-24). En M. Valenzuela (ed.), Madrid: Real Sociedad Geográfica / Asociación de Geógrafos Españoles (AGE). <https://bit.ly/2nVCBpv>
- Valenzuela, M. (2016). Tendencias y desafíos de la planificación urbana y del gobierno del territorio. La perspectiva de los geógrafos españoles (2005-2015). En Comité Español de la Unión Geográfica Internacional, *Crisis, globalización y desequilibrios sociales y territoriales en España* (pp. 225-242). Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles (AGE) / Real Sociedad Geográfica.
- Valenzuela, M. & Salom, J. (2008). Los procesos de urbanización en España. Nuevos factores, nuevas tendencias. En Comité Español de la Unión Geográfica Internacional, *España y el Mediterráneo: una reflexión desde la geografía española*. Aportación española al xxxi Congreso de la Unión Geográfica Internacional, Túnez 2008 (pp. 49-56). Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles (AGE) y Real Sociedad Geográfica. <http://www.uam.es/gruposinv/urbytur/documentos/procesosdeurbanizacion2008.pdf>
- Vives, S. & Rullán, O. (2014). La apropiación de las rentas del suelo en la ciudad neoliberal española. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (65), 387-408. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.1758>
- vv.AA. (2006). *Manifiesto "Por una Nueva Cultura del Territorio"*. Madrid. <http://www.geografos.org/images/stories/interes/nuevacultura/manifiesto-por-una-nueva-cultura-del-territorio-d5.pdf>
- vv.AA. (2009). *Territorio, urbanismo y crisis*. Madrid. [Firmado por Promotores del Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio, Presidente de la Asociación de Geógrafos Españoles, Presidente del Colegio de Geógrafos]. [https://nuevaculturadelterritorio.files.wordpress.com/2008/05/territorio\\_urbanismo\\_y\\_crisis.pdf](https://nuevaculturadelterritorio.files.wordpress.com/2008/05/territorio_urbanismo_y_crisis.pdf)
- vv.AA. (2011). Las 'ciudades fantasma' de la burbuja fascinan a la prensa extranjera. *El Mundo*, Madrid, 27 de mayo. <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/05/27/suvienda/1306518138.html>
- Zheng, Q., Zeng, Y., Deng, J., Wang, K., Jiang, R., & Ye, Z. (2017). Ghost cities identification using multi-source remote sensing datasets: A case study in Yangtze River Delta. *Applied Geography*, (80), 112-121. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2017.02.004>



# Globalización, conectividad interespatial y articulación territorial de los puertos mexicanos

*Carlos Martner-Peyrelongue.* Instituto Mexicano de Transporte, Querétaro, México.

**RESUMEN** | Ante el crecimiento exponencial de la conectividad interespatial y la movilidad en la actual fase de globalización de la economía-mundo, se analizan las implicaciones geográficas y territoriales de los nuevos paradigmas del transporte internacional, que han impulsado la formación de una red global de puertos y transporte multimodal. Luego se aportan criterios de análisis para establecer los desafíos de conectividad logística, modal y territorial que tienen los puertos mexicanos en la actualidad; y se reflexiona sobre el papel fundamental que desempeñan los actores en la intensificación de la conectividad a diferentes escalas, articuladas a través de redes y corredores multimodales. Finalmente, se reflexiona sobre la posición que mantienen los principales puertos del país dentro de la red global; sobre su potencial de desarrollo como *hubs* regionales; y sobre la problemática de la articulación entre fragmentos territoriales distantes y dispersos, pero a la vez fuertemente integrados en procesos de producción, distribución y circulación globalizados.

**PALABRAS CLAVE** | redes, globalización, integración territorial.

**ABSTRACT** | *Faced with the exponential growth of the inter-spatial connectivity and the mobility in the current globalization phase of the world economy, the geographic and territorial implications of the new international transport paradigms that have promoted the formation of a global network of ports and multimodal transport are analyzed. Additionally, analysis criteria are provided to establish the logistic, modal and territorial connectivity challenges that Mexican ports face today, adding some reflections on the fundamental role played by the actors in the intensification of the inter-spatial connectivity at different scales, which articulate through multimodal networks and corridors. Finally, a reflection is conducted on the position of the main ports of the country at the global network, their potential of development as regional hubs and on the issues posed by the articulation between distant and dispersed territorial fragments, but at once strongly integrated into processes of a globalized production, distribution and circulation.*

**KEYWORDS** | *networks, globalization, territorial integration.*

## Introducción

La manera en que los puertos se articulan con el territorio ha sido siempre un aspecto crítico para su evolución y desarrollo. Se trata de un vínculo complejo, mediado y determinado tanto por el desarrollo tecnológico y organizativo del transporte, como por los imperativos del modelo económico dominante en un periodo histórico determinado. Así es como, en la actual fase de globalización de la economía-mundo, se están modificando los paradigmas sobre los cuales se sostuvieron los estudios portuarios realizados desde diversas perspectivas disciplinarias, tales como la geografía, la economía y la administración, entre otras. En particular, pierden fuerza explicativa los enfoques funcionalistas dentro de las ciencias sociales y la geografía, que ubican la unidad de análisis en los propios espacios portuarios y, por lo tanto, tienden a estudiarlos como entidades en sí mismas donde se desarrollan actividades comerciales, de servicios y de traslado de la mercancía.

En contraparte, cobran mayor notoriedad los enfoques sistémicos que ubican a los puertos en una posición nueva dentro de las cadenas de circulación física de las mercancías. En efecto, ahora los puertos son visualizados como nodos intermedios dentro de redes de logística y transporte multimodal que permiten articular cadenas de producción-distribución globalizadas, cuyos bienes son movilizados sin ruptura y de puerta a puerta por contenedores con estándares que se adaptan a los distintos modos de transporte y pueden desplegarse sobre localizaciones múltiples en diversos continentes, a través de servicios multimodales.

Los puertos principales, en tanto concebidos como nodos peculiares, son llamados *concentradores* o *pivotes* por los especialistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (Burkhalter, 1999; Hoffmann, 2000); o *hubs*, por los especialistas anglosajones (Fossey, 1997; O'Kelly, 1998). Tales denominaciones obedecen a su capacidad de concentrar, procesar y distribuir flujos internacionales de mercancías e información correspondientes a cadenas de valor ampliamente fragmentadas en el tiempo y en el espacio. Desde tal perspectiva, la problemática de la conectividad modal y territorial asume un papel central en la sobrevivencia y en la viabilidad de largo plazo de estas entidades portuarias de la globalización.

Dado este marco, el presente trabajo tiene por objetivo analizar la conectividad territorial, multimodal y logística de los principales puertos de contenedores de México, un proceso desplegado en un contexto de creciente competencia y reestructuración de las redes globales y continentales de transporte, que está permitiendo la emergencia de un espacio de flujos (Castells, 2006) y/o territorio de redes (Veltz, 2014) propio de la globalización. Tales flujos o redes instauran nuevas formas de ordenación del territorio, caracterizadas por vínculos entre fragmentos territoriales distantes y dispersos, pero a la vez fuertemente integrados en sus procesos productivos, debido al enorme desarrollo de la logística de aprovisionamiento y distribución.

La aceleración de la conectividad territorial, modal y logística es uno de los temas pendientes de la reestructuración portuaria en México, cuyo actual perfil de desempeño parece estar afectando la competitividad de los puertos nacionales.

Esta problemática, sin embargo, no puede ser cabalmente comprendida ubicando la unidad de análisis en el ámbito local o nacional. En consecuencia, el presente trabajo parte del reconocimiento de que solo es viable un enfoque de tipo estructural-sistémico (Yocelevsky, 1999), donde la unidad de análisis se ubica en las determinaciones del ámbito global; es decir, en la reconfiguración del sistema mundial capitalista basada en el predominio de la circulación y lo financiero sobre lo productivo. Es este el orden que –según Brenner (2013) y De Mattos (2016), entre otros– ha propiciado un crecimiento exponencial de la conectividad y la movilidad, permitiendo articular una red urbana global estructurada por flujos tangibles (extracción de recursos y flujos de mercancías) e intangibles (flujos de información y de capitales).

A partir de tal enfoque, el trabajo se estructura, aparte de la presente introducción, en cuatro secciones y unas reflexiones finales. En primer lugar, se plantean algunas consideraciones sobre los sistemas de transporte, los puertos y la logística relevantes para el análisis geográfico actual. En segundo lugar, se analizan los nuevos paradigmas del transporte internacional que han impulsado la formación de una red global de puertos de contenedores y transporte multimodal, principalmente bajo el llamado modelo de distribución *hub and spoke*<sup>1</sup> (Martner, 2010). En tercer lugar, se aportan criterios de análisis para establecer los desafíos de conectividad logística, modal y territorial que enfrentan los puertos mexicanos de contenedores, si quieren constituirse en concentradores regionales dentro de la red global de transporte multimodal en formación. Posteriormente, se reflexiona sobre el papel fundamental que desempeñan los actores en la intensificación de la conectividad interespacial en diferentes escalas, articuladas a través de la formación de redes y corredores multimodales. Finalmente, se reflexiona sobre la posición de los principales puertos del país en la red global, sobre su potencial de desarrollo como concentradores o *hubs* regionales, y sobre los desafíos pendientes en torno a la problemática de la articulación logística y territorial.

### **Intensificación de la conectividad de los sistemas de transporte: nuevas consideraciones para la geografía**

#### **Fragmentación de la producción e importancia creciente de la circulación**

Desde la perspectiva tecnológica, operativa y organizacional, una de las características fundamentales de la globalización ha sido la posibilidad de fragmentar los procesos productivos, permitiendo que cada fase de la fabricación de un bien se realice en territorios, regiones, países e incluso continentes distintos, en función

---

1 “El modelo de distribución Hub-and-Spoke es un sistema de conexiones que permite reducir el número de rutas para comunicar los aeropuertos entre sí. Consiste en concentrar el tráfico en determinados aeropuertos de gran capacidad o *Hubs* que se encargan de enlazar los de menor capacidad o importancia *Spokes*”. Universitat Politècnica de València, Ingeniería aeroportuaria, “Hub-and-Spoke”, <https://ingenieriaaeroportuaria.blogs.upv.es/2013/06/28/hub-and-spoke/>. Ahora bien, aunque el modelo en cuestión se desarrolló inicialmente en el transporte aéreo, posteriormente fue adoptado por el transporte marítimo y los puertos, así como por las terminales multimodales terrestres.

de las ventajas competitivas que cada lugar proporciona. Este escenario provocó un desdoblamiento de la producción –o, si se quiere, del proceso de producción inmediata– sobre el territorio. Así, si la producción que en el periodo previo a la globalización estaba, en buena medida, confinada en un solo lugar (la fábrica, la usina), ahora se ha desdoblado sobre vastos espacios dispersos, donde se realiza cada una de las fases mencionadas. De allí que, hoy en día, la necesidad de mover flujos crecientes de bienes intermedios, es decir, en proceso de fabricación, implique una intensificación inédita de la movilidad de las mercancías, una aceleración de la circulación física de los flujos materiales (y también inmateriales).

Desde la perspectiva de la geografía (económica, humana, y de los transportes), los cambios son inconmensurables. Implican alteraciones notables en la movilidad, en la conectividad de los sistemas de transporte, en los territorios. Significan que ahora es necesario realizar un gran número de traslados en el territorio para integrar el producto final. En otras palabras, requieren más transporte. Desde tal perspectiva, se considera que la intensificación de la conectividad y de la movilidad es una característica consustancial a la globalización. Y, desde luego, la logística desempeña un papel central en todo este proceso: en el control y la dosificación de los flujos de mercancías e información; en la formación y consolidación de los embarques; en el manejo de los inventarios; en el diseño de las cadenas de suministro, de las rutas, de los nodos de distribución y de los modos de transporte utilizados, entre otros aspectos técnicos y normativos.

### **Territorio de redes y conectividad espacial fragmentada**

El modelo actual de desregulación, privatización y apertura comercial, aunado a la reciente innovación tecnológica, ha propiciado la constitución de extensas redes que permiten acercar fragmentos o nodos territoriales selectos dentro del proceso de conexión de la producción a escala global. Así, nunca antes en la historia se ha minimizado o trivializado tanto la importancia de la distancia física entre los lugares. Hay una suerte de anulación de la distancia por el tiempo, que permite que fragmentos territoriales distantes vinculados por redes globales de producción y circulación se encuentren más integrados entre sí que con sus regiones contiguas.

Las relaciones de proximidad, de cohesión geográfica y cultural entre un centro o polo y sus áreas contiguas, ahora tienden a desestructurarse por la emergencia de lo que Vetz (1999, 2014) ha llamado “territorio de redes”, donde predominan las relaciones entre nodos fragmentados y territorialmente discontinuos que, sin embargo, se conectan o articulan, aun a largas distancias, con el apoyo de las recientes innovaciones tecnológicas, principalmente en las comunicaciones y los transportes.

Tal como señala Vetz (1999),

... las imágenes espontáneamente asociadas con la noción de territorio de redes hacen referencia, como es lógico, a las redes de comunicación y, en particular, a los efectos ocasionados por los transportes a gran velocidad (...). Estas redes crean a la vez nuevos enlaces y efectos “túnel” en las zonas atravesadas, pero sin parada –lo que el término inglés *channelization* expresa tan bien–, muy perturbadores desde el punto de vista de la continuidad territorial. (pp. 60-61)

En este planteamiento destacan dos elementos relevantes. En primer lugar, el *efecto túnel* indica que hay una serie de territorios o espacios intermedios sobre los que pueden pasar tramos de la red pero que, básicamente, están desconectados o excluidos. Y es que la globalización de los procesos productivos y sociales “no requiere del control del espacio continuo, es decir, de la totalidad del espacio para operar. Logra su expresión en puntos selectos *–place* o ‘lugares’ *à la* Giddens–” (Hiernaux, 1993, p. 9).

Ciertamente no todo es red: “vastas áreas escapan a ese diseño reticular, (...), son magmas o zonas de baja intensidad” (Santos, 2000, p. 227). En este sentido, el territorio de redes en el sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 1996) es parcial y selectivo, pero sus efectos se dejan sentir de manera generalizada. Por ejemplo, la mayor parte de los puertos del Pacífico mexicano, que en el periodo previo cumplían una función regional, enfrentan dificultades para articularse a este espacio de redes y flujos de la globalización, lo cual ha propiciado prolongados procesos de estancamiento y declinación.

En segundo lugar, la red es económica, pero es también social y política, por los flujos de capital y de mercancías, por los agentes que operan en ellas, por los mensajes y las órdenes. “Sin esto, y a despecho de la materialidad con que se impone a nuestros sentidos, la red es, en verdad, una mera abstracción” (Santos, 2000, p. 222).

En este mismo tenor, Santos continúa refiriéndose a un espacio reticular que preside una nueva forma de sociabilidad a distancia. Ese nuevo discurso del espacio de la conectividad y las redes “es el lenguaje de las normas y órdenes que actores lejanos hacen repercutir instantánea e imperativamente sobre otros lugares distantes. Tales redes constituyen los más eficaces transmisores del proceso de globalización al que asistimos” (p. 225).

El propio Brenner (2013), en su tesis sobre la urbanización planetaria, resalta el papel crucial de las redes y la conectividad interespacial en este proceso. En efecto, señala, “dentro de este campo de desarrollo urbano extendido y cada vez más universal, las aglomeraciones se forman, expanden, contraen y transforman de manera continua, pero siempre a través de densas redes de relaciones con otros lugares, territorios y escalas” (p. 61).

La intención última de las redes y sus nodos es activar flujos de diversa índole (capital-dinero, mercancías, órdenes de producción, valores, símbolos) que den continuidad al proceso de acumulación de capital y a la reproducción de la economía-mundo capitalista. Este es el sentido en el que Castells (2006) habla de la creación de un *espacio de flujos* que se superpone a y desestructura los vínculos territoriales previos, fundados en la proximidad y en rasgos comunes de identidad.

Entonces, la necesidad de crear fluidez y acelerar la circulación se convierte en un problema central del sistema en esta fase de globalización. Se establecen lugares y se crean objetos (como puertos, aeropuertos, terminales intermodales, autopistas, oleoductos, etcétera) para favorecer la fluidez. En la actualidad, “estos objetos transmiten valor a las actividades que los utilizan. En este caso podemos decir que circulan. Es como si ellos también fuesen flujos” (Santos, 2000, p. 232).

### **Fluidez, redes y circulación física en el centro del debate de la geografía de los transportes**

La intensificación de los flujos y el mayor protagonismo de la circulación modifican los enfoques teóricos previos. En especial, aquel que se refiere a la dicotomía conceptual entre la producción inmediata y la circulación, que tanto la teoría neoclásica como el estructuralismo marxista consideraban categorías claramente diferenciadas y secuenciales. Como se señaló previamente, desde la perspectiva económica y territorial la producción inmediata estaba asociada a un espacio confinado (la fábrica), más que al control de los flujos entre nodos y redes de transformación de los materiales. A su vez, la circulación se concebía como un proceso externo que era determinado por la producción inmediata. En este contexto, los puertos, el transporte y la distribución física de las mercancías aparecían también como actividades externas que se sucedían al acto de producción.

No cabe duda de que, con la fragmentación de los procesos productivos a escala global, la circulación ha adquirido un protagonismo inédito. Los nuevos métodos de producir, basados en la logística —es decir, en el manejo estratégico de los flujos materiales e inmateriales, en la información de la demanda, en la eliminación de inventarios y en el aprovisionamiento justo a tiempo de insumos y materiales—, ubican el punto crítico del proceso en el control de los flujos, en las redes y, en última instancia, en la circulación. En términos de Coriat (1992), ahora lo comercial es lo que organiza y ordena los talleres, la lógica fordista es invertida: ya no se produce para vender, solo se produce lo que está vendido. En efecto, de acuerdo con este autor, las recientes innovaciones tecnológicas y organizativas dan lugar a un cambio fundamental en la búsqueda de la valorización. Ahora, “en vez de que la producción se haga en cadena desde el principio hasta el final del proceso, se hace desde el final hacia el principio del mismo. Esto significa que a partir de los pedidos hechos a la fábrica y, por lo tanto, de los productos efectivamente vendidos se programan las necesidades en unidades y en materiales” (p. 50). Desde esta perspectiva, pareciera reforzarse el papel de la circulación y ese imperativo de fluidez, propio del actual modelo de acumulación.

Algunos autores, con enfoques sistémicos sobre el análisis territorial y la geografía, proclaman sin ningún recato la supremacía de la esfera de la circulación. En la fase de globalización, dice Santos (2000), “como la circulación prevalece sobre la producción propiamente dicha, los flujos se han vuelto aún más importantes para la explicación de una determinada situación. La propia estructura geográfica se define por la circulación, ya que ésta, más numerosa, más densa, más extensa, ostenta el dominio de los cambios de valor en el espacio” (p. 227).

En el mismo sentido, posteriormente agrega:

... no basta con producir, sino que es indispensable poner la producción en movimiento. Entre los agentes económicos se impone distinguir, a partir de los volúmenes que producen o mueven, entre aquellos que crean flujos y aquellos que crean masas, es decir, que generan volúmenes, pero no tienen la fuerza de transformarlos en flujos. En realidad, ya no es la producción la que preside la circulación, sino que es ésta la que conforma la producción. (p. 232)

De esta manera, el análisis de la producción no puede seguir siendo confinado a un lugar específico dentro de rígidas fronteras nacionales o regionales, menos aún cuando la formación de redes pone en duda la tajante dicotomía teórica entre producción y circulación. Se desdibujan fronteras conceptuales muy útiles cuando la unidad de análisis se ubica en espacios nacionales o regionales, pero poco efectivas para entender dinámicas recientes de la economía-mundo y de la transformación espacial global.

A través de las redes son transportados o desplazados objetos tangibles e intangibles que no han salido del proceso de producción inmediata. “La ampliación de los contextos posibilitada por la eficiencia de las redes hace también posible aquello que Marx previera en cuanto al uso del territorio: La disminución del ámbito de producción y (...) [simultáneamente] (...) la ampliación de su área” (Santos, 2000, p. 235). Es precisamente en este contexto donde la aceleración de la circulación es una condición *sine qua non* de la globalización. Por ello, la circulación está en el centro del debate.

En síntesis, hay que mover crecientes volúmenes de la producción fragmentada para poder integrarla; entonces hay que crear flujos o, si se quiere, fluidez y, para ello, se requieren redes. Redes cada vez más complejas y sofisticadas de transportes y comunicaciones, entre otras, para acelerar la movilidad de la mercancía y del capital. Tal como lo señaló en su momento Milton Santos (2000), “las redes constituyen los más eficaces transmisores del proceso de globalización al que asistimos” (p. 160). Son redes que conducen al desarrollo de nuevas formas de transporte integrado, con nodos clave de articulación de los flujos y de los territorios, como los puertos concentradores o *hubs*, por ejemplo.

La formación de las redes de transporte multimodal, con sus nodos clave (los *hubs*), solo fueron posibles por el cambio tecnológico y organizacional vinculado a la movilidad de la mercancía. En este sentido, los puertos de la globalización son visualizados como nodos intermedios dentro de las redes de logística y transporte multimodal, que permiten articular cadenas de producción-distribución globalizadas, desplegadas en localizaciones múltiples.

Desde la perspectiva aquí detallada, la contribución del presente trabajo para el análisis geográfico y urbano-regional reside en identificar y caracterizar los elementos constitutivos de una nueva forma de configuración del territorio, inspirada, en buena medida, en los conceptos de *espacio de flujos* (Castells, 2006), *territorio de redes* (Santos, 2000; Veltz, 2014) y *conectividad interespacial* (Brenner, 2013), aplicados al estudio de la conformación de extensas redes físicas y virtuales de transporte multimodal internacional y a sus nodos clave (los *hubs*), que están reduciendo eficazmente la rugosidad del espacio y las distancias (Dollfus, 2007), cuestión fundamental en el desdoblamiento del proceso de mundialización capitalista. Así, desde la perspectiva de las redes multimodales globalizadas, el asunto es cómo entender el espacio cuando sus principales propiedades (la resistencia física a los cambios y ordenación según la distancia) se ven eclipsadas, cuando tiempo y espacio se vuelven más sincrónicos, debido a la eficiencia y eficacia de las redes.

Precisamente, es en el análisis de la formación de una red global de puertos y transporte multimodal donde se encuentran los elementos clave del proceso de conectividad interespacial y articulación territorial, modal y logística de los puertos mexicanos.

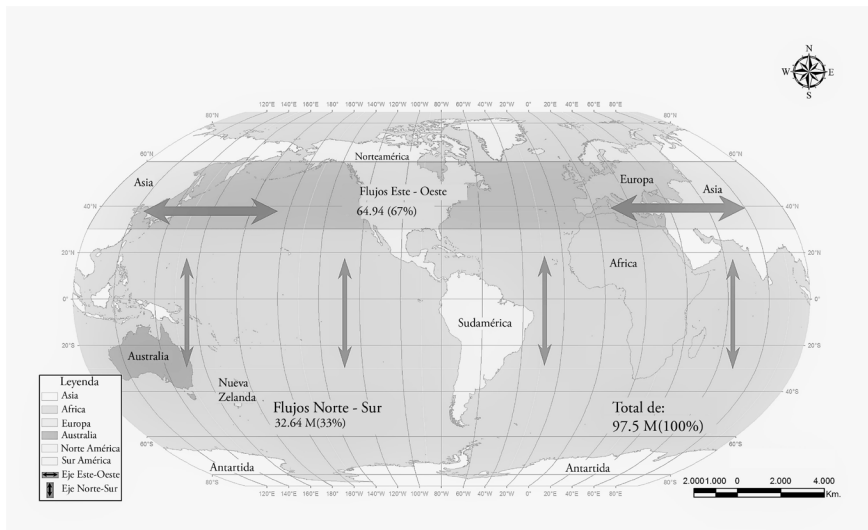
## Conectividad interespacial, redes globales de transporte y puertos concentradores (*hubs*)

### Hacia la progresiva conformación de una red global de puertos y transporte multimodal

En el marco de la nueva era de conectividad interespacial propia de la globalización, el proceso de aceleración de la circulación y la creación de fluidez requirió de un nuevo modelo de organización del transporte, basado en el desarrollo de servicios multimodales *puerta a puerta*, que aseguraran la continuidad del suministro de bienes desde la planta en el país de origen, hasta la planta, centro de distribución o de venta en el país de destino. Fue en este contexto que emergió el modelo de distribución *hub and spoke* como elemento central para articular la fragmentación espacial propia de las cadenas productivas de la globalización. La construcción del concepto de *hub* (puerto concentrador o pivote, en español) proviene de los investigadores de países centrales dentro de la economía-mundo y, sin duda, refleja los cambios recientes que han sufrido en tecnología, en infraestructura y en organización los principales puertos de esos países durante las últimas décadas.

La proliferación del contenedor y el incipiente desarrollo del multimodalismo desde la segunda mitad de la década de los ochenta, así como el rápido incremento en tamaño de las embarcaciones, la concentración de carga en megaterminales, la multiplicación de los corredores intermodales y la formación de alianzas estratégicas de transporte de contenedores con cobertura global (*megacarriers*) desde los noventa en adelante, contribuyen a definir el concepto de *hub* como una plataforma logística concentradora de grandes volúmenes de carga e información. Procedentes de diversos continentes, carga e información son procesadas, organizadas y distribuidas hacia distintas regiones, por tierra o por mar, mediante una eficiente articulación modal y territorial de los sistemas de transporte que convergen en el nodo portuario.

Ahora bien, existen investigaciones previas donde se establecen diferentes categorías de *hubs* o puertos concentradores, dependiendo de sus características, dimensiones y localización en la geografía global de los flujos (figura 1). En términos generales y de manera esquemática, la red global se forma en un primer nivel por *hubs* globales, grandes concentradores y distribuidores de flujos de mercancías hacia distintos continentes, que normalmente se localizan entre el paralelo 30 y 60 del hemisferio norte, en los países desarrollados y algunos emergentes (China, principalmente) de los tres principales bloques económicos del sistema-mundo capitalista actual (Noreste asiático, Unión Europea y Norteamérica). En este denso eje este-oeste del hemisferio norte circulan los mayores flujos de carga intermodal, en los buques portacontenedores más grandes del mundo, cuya carga es transferida hacia redes terrestres de transporte multimodal o hacia buques medianos y pequeños que distribuirán las mercancías hacia mercados menores.



**FIGURA 1 | Principales ejes de transporte multimodal internacional contenedorizado, 2013 (en TEU – Twenty-foot Equivalent Unit, unidad equivalente a un contenedor de 20 pies)**

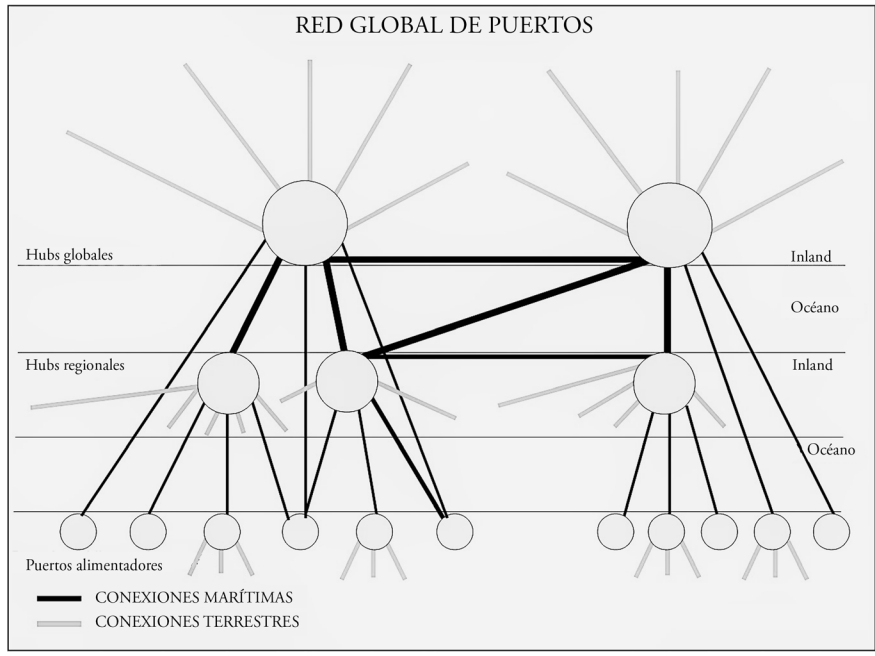
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE CONTAINERISATION INTERNATIONAL, 2014

En un segundo nivel aparecen los *hubs* regionales, cuya función es concentrar y distribuir flujos a nivel continental o subcontinental, procedentes de los *hubs* globales. Con la deslocalización reciente de fases de cadenas productivas globales hacia espacios periféricos e históricamente no centrales dentro de la economía mundo capitalista, la red global ha requerido una instancia intermedia entre el concentrador global y los puertos menores o alimentadores. Así, la mayoría de los *hubs* regionales se encuentran en las zonas de intersección de las rutas este-oeste con las rutas norte-sur (Martner, 2008).

En un tercer nivel se encuentran los puertos alimentadores, cuya densidad de flujos es menor, dada su localización en la geografía económica global; no obstante, tienen la función de suministrar bienes, en embarcaciones menores, a los *hubs* globales y regionales, donde serán transbordados a los grandes buques que circulan entre los corredores más densos de la red (figura 2). Finalmente, cabe mencionar que una gran cantidad de puertos, junto con los territorios donde están enclavados, parecen estar quedando excluidos de esta red de transporte internacional.

Ahora bien, en Latinoamérica el concepto de puerto *hub* o concentrador fue adoptado tal cual, sin análisis previo de sus características e implicaciones. Se asumió, sin más, como el nuevo paradigma del transporte marítimo y multimodal en la región; sin embargo, carece de un desarrollo conceptual que pueda dar cuenta, desde disciplinas como la geografía y economía del transporte, de las condiciones, límites y posibilidades de desarrollo de este tipo de complejo portuario en países periféricos (Martner, 2002). Así es como en los últimos años prácticamente no ha habido país latinoamericano sin proyecto de desarrollo de puerto *hub* (pivote o

concentrador) en sus costas. En Sudamérica se habla insistentemente de desarrollar corredores bioceánicos atados a la creación de puertos pivotes (Hoffmann, 2000). En Centroamérica proliferan ideas y proyectos de *hubs* vinculados a los llamados Canales Secos, que unirían el litoral del Pacífico con el del Atlántico. En México se revive periódicamente el proyecto del corredor del istmo de Tehuantepec para conectar el Pacífico con el golfo en la franja más estrecha del país.



**FIGURA 2 | Red global de puertos**  
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Aunque la potencialidad de cada proyecto es diferente, difícilmente las costas del continente podrán llenarse de *hubs*. Pretender en cada país uno o más puertos *hub* remite a enfoques dentro de las ciencias sociales que insisten en circunscribir la unidad de análisis a los límites del Estado-nación (Yoclevzky, 1999). En esa línea, neutralizan o diluyen las determinaciones propias del ámbito global o, si se quiere, del sistema-mundo (Braudel, 1985; Wallerstein, 1996), creando grandes expectativas con un débil sustento tanto conceptual como empírico. Por eso, en este trabajo se pretende avanzar hacia el desentrañamiento de las claves sistémicas que determinan la potencialidad y límites de los puertos mexicanos en el contexto internacional de transportación de mercancías.

**Los puertos concentradores y las nuevas formas de articulación territorial**

La integración de un puerto *hub* o concentrador en la red global de transportes implica cambios territoriales sustanciales. El *hinterland* o zona de influencia

territorial del puerto se amplía considerablemente, hasta alcanzar vínculos con múltiples fragmentos territoriales distantes en los cuales se desarrollan fases de la producción de diversa calificación y complejidad. La expansión de la red terrestre del puerto principal le permite, además, disputar y ganar el *hinterland* a puertos menores, afectando, de esta forma, el desarrollo de amplias zonas costeras.

En Latinoamérica, durante el periodo de sustitución de importaciones los puertos tenían una vinculación territorial limitada. En general, surtían de insumos y exportaban productos primarios o poco manufacturados desde el ámbito local y regional más cercano al puerto. Así, difícilmente otros puertos podrían disputar la zona de influencia territorial (*hinterland*) a un tercero, dada la deficiencia en los enlaces terrestres y la inexistencia de redes integradas de transporte (United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 1992).

A partir de la apertura comercial y de los procesos de reestructuración y de innovación en el transporte, se modificó la situación de los puertos y de su articulación territorial. En efecto, el desarrollo de infraestructura hacia puntos selectos del litoral y la creación de cadenas integradas de transporte en las que intervienen agentes sociales con presencia global, propician la desaparición de los *hinterlands* cautivos previos y modifican la importancia relativa de los puertos. Los puertos más dinámicos amplían su cobertura territorial e invaden la zona de influencia de puertos vecinos, otrora cautiva. Las mejoras en la accesibilidad territorial propician la conformación de *hinterlands* comunes a muchos puertos, cada vez más competidos por los actores portuarios y, en general, por los operadores de transporte multimodal.

En este contexto, la emergencia de *hubs* globales, con capacidad para desdoblarse extensas redes sobre el territorio, con una elevada frecuencia de embarques, con la diversidad y volumen de los flujos actuales, tiende a propiciar cambios notables en la estructura territorial, que afectan no solo al puerto y su entorno urbano-regional inmediato, sino a amplios espacios y a la estructura de conexiones con regiones interiores. La conectividad interespacial así generada favorece o induce el desarrollo de nodos estratégicos de activación de flujos y corredores intermodales de transporte que difunden lo que Brenner (2013) llama *la urbanización planetaria*, apoyada en redes físicas y circuitos virtuales que aceleran la circulación de bienes tangibles e intangibles, como las mercancías, el capital dinero, las instrucciones tácticas y operativas, las órdenes de trabajo, etcétera.

Así, muchas actividades que requieren infraestructura especializada son inducidas por la presencia de un puerto concentrador. Tal es el caso de las plataformas logísticas de distribución y administración de inventarios, los centros de consolidación, las terminales de contenedores, los centros de información y comunicación, entre otros. La infraestructura de enlace también es motivo de cambios importantes, entre los cuales destacan la construcción de vías rápidas, autopistas, redes ferroviarias de doble estiba, terminales multimodales interiores y redes de fibra óptica para mejorar los canales de comunicación, entre otras. Asimismo, muchas actividades productivas se reorientan o ven inducida su localización por la presencia de las densas redes asociadas a los puertos *hub* o concentradores.

Por otra parte, los *hubs* regionales operan menores frecuencias y densidades de flujos que un concentrador global; sin embargo, no dejan de tener un importante

papel como nodo articulador de territorios y redes de producción-circulación globales, al conectar eficientemente fragmentos territoriales de un país o área continental específica. En efecto, algunos *hubs* regionales, generalmente ubicados en lugares estratégicos de países periféricos, tienden a modificar cualitativamente los vínculos territoriales mediante la extensión de redes hacia una diversidad de regiones interiores, las mismas que en periodos previos no tenían enlaces adecuados con los puertos en cuestión.

En México, por ejemplo, algunos puertos mejoraron notablemente su conectividad interespacial mediante la construcción de autopistas, redes de fibra óptica, corredores de ferrocarril de doble estiba de contenedores, terminales multimodales, centros de distribución y zonas de actividades logísticas que, por su propia envergadura, implican modificaciones territoriales de determinados fragmentos espaciales y refuerzan los vínculos de puertos dinámicos (como Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Veracruz y Altamira) con regiones interiores del centro y norte del país (tabla 1). Por el contrario, en los puertos menos dinámicos del sureste los enlaces terrestres con las regiones interiores han evolucionado lentamente, al registrar menor densidad de carreteras de altas especificaciones, servicios ferroviarios de baja frecuencia, así como la ausencia de servicios logísticos especializados.

PRINCIPALES CORREDORES	KM CARRETERAS	KM VÍAS FÉRREAS
Manzanillo – Guadalajara – León – Ciudad de México	820	960
Manzanillo – Aguascalientes – Monterrey	1.086	1.380
Lázaro Cárdenas – Querétaro – Ciudad de México	728	863
Lázaro Cárdenas – San Luis Potosí – Monterrey – Nuevo Laredo	1.364	1.557
Veracruz – Puebla – Ciudad de México – Querétaro – Guadalajara	900	1.031
Altamira – Ciudad Victoria – Monterrey – Saltillo – Torreón	823	975

**TABLA 1 | Conectividad de principales puertos mexicanos por carreteras de altas especificaciones y vías férreas (en kilómetros)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PORTUARIAS Y DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT), MÉXICO

### Articulación logística y territorial de los puertos mexicanos

En la nueva geografía de los flujos y redes de la globalización, es importante conocer la posición de los puertos mexicanos. Para ello hay que comenzar por dilucidar algunas interrogantes relevantes sobre el tema. En este sentido, cabe preguntarse: ¿Cómo se están articulando los puertos mexicanos a las redes globales? ¿Es factible impulsar actividades propias de puertos concentradores? ¿Existen las condiciones objetivas o potenciales? ¿O solo realizarán funciones de alimentación?

Para entender este posicionamiento, es necesario considerar aspectos clave de la geografía del transporte multimodal de carga. En este sentido, en la presente sección se ofrecen cuatro criterios de análisis que ayudan a entender los desafíos y posibilidades de los puertos nacionales ante el contexto global y regional de la actualidad. Especialmente, dichos criterios vinculan tanto el *foreland* (esto es, las

conexiones con el exterior) como el *hinterland* o zona de influencia territorial interior. Así, se parte de ubicar la posición de los puertos mexicanos ante los principales ejes o corredores de transporte multimodal internacional, hasta lograr identificar el ámbito espacial interior de donde obtienen la carga, la cobertura territorial que alcanzan, así como las características, cualidades y nivel de especialización de la infraestructura y los servicios logísticos e intermodales que ofrecen. Todo ello sin dejar de contrastar la información cualitativa con el repaso previo de la trayectoria de largo plazo de los puertos nacionales, mediante el análisis de series de tiempo que bien pueden incluir las últimas tres décadas, pero que lógicamente en este trabajo se presentan de manera resumida.

### **Criterio 1. Localización de los puertos mexicanos frente a los principales ejes multimodales internacionales**

La ubicación geográfica de los puertos en función de los principales ejes de transporte marítimo e intermodal determina en buena parte las posibilidades de constituir concentradores regionales o globales dentro de la red. Hoffmann (2000) muestra claramente las dificultades para establecer puertos *hub* en la costa del Pacífico de Sudamérica; entre otras razones, por la lejanía con respecto a los principales ejes de transporte marítimo internacional.

Por lo general, los concentradores globales se encuentran ubicados en las rutas este-oeste del hemisferio norte. Esto tiene una relación directa con la presencia de los ejes más importantes y densos del comercio internacional, constituidos por las conexiones entre Europa, el noreste de Asia y Norteamérica. Los *hubs* regionales, en cambio, tienden a desarrollarse con mayor facilidad en las zonas donde se cruzan o conectan los principales ejes este-oeste con las rutas norte-sur. En el continente americano esto sucede sobre todo en la zona del canal de Panamá y el Caribe.

Aquí, la existencia del canal de Panamá y de dos concentradores regionales en ambas costas de tal vía acuática no es un hecho banal, pues propicia una extensión de las posibilidades de encuentro e interconexión entre los grandes buques que circulan en los corredores este-oeste y las embarcaciones menores que navegan en rutas norte-sur del continente americano (Martner, 2010).

En efecto, el hecho de que muchas embarcaciones grandes y medianas procedentes del Lejano Oriente tengan como mercado principal la costa atlántica de Estados Unidos, las obliga a bajar hasta Panamá para cruzar el canal interoceánico y dirigirse a su destino final. Lo propio sucede con los grandes buques procedentes de Europa que tienen como destino la costa del Pacífico de los Estados Unidos. Tal circunstancia da oportunidad para que se despliegue un extenso eje de intersección entre rutas principales (este-oeste) y rutas alimentadoras (sur-norte), el cual converge desde los litorales Pacífico y Atlántico de Estados Unidos hasta el canal de Panamá. Por ello no es extraño que, en la actualidad, los principales *hubs* regionales de transbordo de la región se localicen en los puertos panameños de Balboa (Pacífico) y Manzanillo (Atlántico), así como en los puertos caribeños de Kingston (Jamaica) y Freeport (Bahamas), mismos que se sitúan prácticamente sobre el citado eje.

En este contexto geográfico, cabe preguntarse, ¿dónde están los puertos mexicanos? Dada su ubicación geográfica, ¿existe la posibilidad de constituir *hubs*

regionales o globales en las costas mexicanas? En primera instancia parecería que no se encuentran muy distantes de la zona de cruce o intersección de rutas. Principalmente, el Pacífico mexicano estaría ubicado sobre el eje de intersección constituido por Long Beach/Los Ángeles, California, y los *hubs* de transbordo del canal de Panamá. Por el contrario, el eje de intersección constituido por la costa atlántica de Panamá, los países-islas del Caribe y Florida alejan relativamente a los puertos mexicanos del Golfo, de la zona de conexión entre las rutas norte-sur y las rutas este-oeste (figura 3).

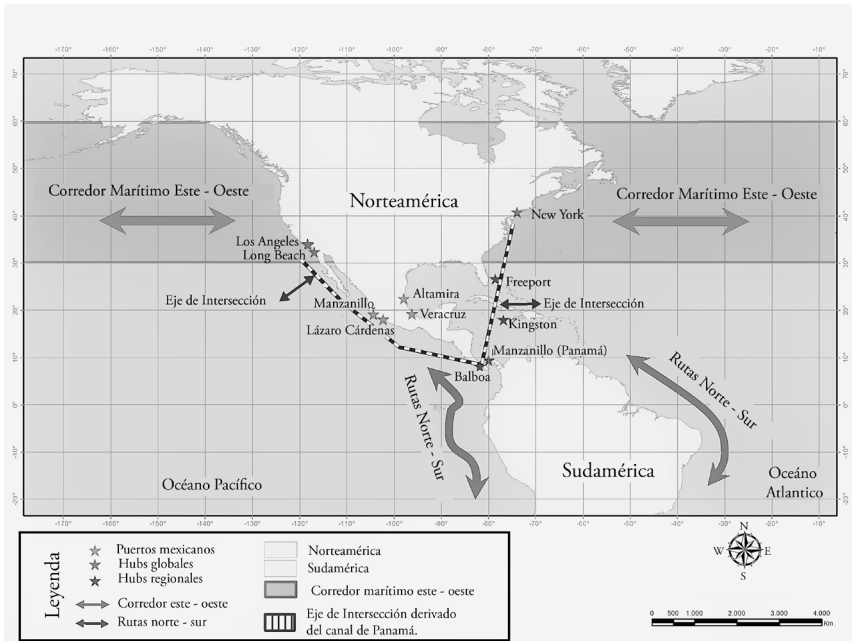


FIGURA 3 | Puertos mexicanos en el contexto de los principales ejes internacionales de transporte multimodal

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Así, los principales puertos del Pacífico mexicano, como Manzanillo y Lázaro Cárdenas, se encuentran en el eje de intersección señalado previamente y se caracterizan por haber ampliado notablemente su *hinterland* nacional, al concentrar cada vez más flujos de carga contenerizada generados o atraídos por múltiples regiones de producción y consumo del país. En tales circunstancias, eventualmente estarán en condiciones de aumentar el número de contenedores movidos, realizando funciones de transbordo entre las rutas norte-sur y las rutas este-oeste. En otras palabras, tendrían la posibilidad de escalar dentro de la red global de puertos hasta constituirse en *hubs* o concentradores regionales, que obtienen carga no solo de su *hinterland* ampliado, sino también de la interconexión marítima y las operaciones de transbordo.

Al respecto, Zohil y Prijon (1999) señalan que las embarcaciones tienden a preferir los puertos para los cuales tienen carga local y aprovechan que ya están allí para realizar movimientos de transbordo. Cuanto menos desvío de la ruta principal implique la escala, más alta es la probabilidad de que el puerto sea elegido como *hub* de transbordo.

Los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas cumplen en buena medida con estos preceptos. Por una parte, obtienen crecientes volúmenes de carga contenerizada del *hinterland*; y, por otra, están muy cerca del eje de intersección entre rutas principales y alimentadoras. Por lo tanto, las ventajas comparativas están presentes; ahora falta que esa potencialidad se concrete mediante la acción de los actores públicos y privados vinculados a los puertos en cuestión. En este caso, se trata de establecer objetivos de planeación para posicionarse ante la fuerte competencia de otros puertos de la región que buscan concentrar carga y convertirse en *hubs* regionales, tanto en Centroamérica y el Caribe como en Norteamérica.

En el caso de los puertos del golfo de México, la fortaleza para avanzar dentro de la red global de puertos reside más que todo en las posibilidades de expansión de su *hinterland*. En este caso solo se estaría cumpliendo con la primera premisa de Zohil y Prijon (1999), pero no con la segunda, puesto que las principales rutas marítimas este-oeste no ingresan al golfo de México. En otras palabras, la mayor lejanía con respecto al eje de intersección de las rutas principales limita considerablemente la posibilidad de que los operadores marítimos y multimodales estén interesados en realizar actividades de transbordo en los puertos mexicanos del golfo. Así, el potencial de Veracruz y Altamira se encuentra básicamente en la posibilidad de expandir su zona de influencia territorial (*hinterland*) y captar mayores flujos de contenedores desde y hacia el interior del país. Ambos pueden aspirar a convertirse en concentradores o *hubs* de carga nacional en la medida en que fortalezcan sus conexiones intermodales.

## **Criterio 2. Dinamismo de la carga contenerizada en los puertos mexicanos**

Durante la década de los noventa, la creciente apertura comercial y la reestructuración portuaria en México dieron lugar a un cambio sustantivo en la evolución de los flujos de carga contenerizada, así como en la geografía portuaria nacional. El primer aspecto que destaca es el acelerado aumento de la carga general contenerizada en ambos litorales. El segundo es la concentración de estos flujos en pocos puertos nacionales. En 2017, dos puertos del Pacífico (Manzanillo y Lázaro Cárdenas) y dos puertos del golfo de México (Veracruz y Altamira) concentraron el 92,5% de la carga contenerizada en los litorales nacionales (tabla 2). La tendencia hacia la concentración en pocos puertos “ganadores” (Ojeda, 2000) fue particularmente intensa durante la década de los noventa y mantuvo el mismo perfil en las siguientes dos décadas.

Si bien es cierto que la tasa de crecimiento anual por sí sola no arroja suficiente luz sobre la ubicación de los puertos en la red global, permite observar algunos indicios nada despreciables sobre el nivel de concentración que ha estado adquiriendo el sistema portuario nacional en las últimas dos décadas, así como obtener un primer esbozo sobre la potencialidad de los puertos *hub* en México.

PUERTOS DEL PACÍFICO	1988 (%)	2017 (%)	PUERTOS DEL GOLFO	1988 (%)	2017 (%)
Ensenada	0	5,3	Altamira	14,0	39,2
Guaymas	21,6	0,4	Tampico	19,6	0
Mazatlán	2,5	1,1	Tuxpan	17,3	0,4
Manzanillo	27,0	65,5	Veracruz	44,4	54,5
Lázaro Cárdenas	28,0	26,6	Coatzacoalcos	4,1	1,0
Acapulco	2,2	0	Progreso	0,4	4,5
Salina Cruz	18,5	0	Resto	0,2	0,4
Resto	0,2	1,1			
Total	100,0	100,0	Total	100,0	100,0
Movimiento en 1988 = 81,328 TEU*			Movimiento en 1988 = 135,714 TEU*		
Movimiento en 2017 = 4,324,051 TEU*			Movimiento en 2017 = 2,051,287 TEU*		

(\*) TEU (TWENTY-FOOT EQUIVALENT UNIT): UNIDAD EQUIVALENTE A UN CONTENEDOR DE 20 PIES

**TABLA 2 | Carga contenerizada en los principales puertos mexicanos por litoral, 1988-2017 (participación porcentual)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE PUERTOS Y MARINA MERCANTE, MÉXICO

Es importante señalar que los dos puertos más importantes del Pacífico mexicano han avanzado notablemente en el *ranking* de movimiento de contenedores (medidos en TEU) de Latinoamérica y el Caribe que elabora la Cepal (2018) en su Perfil Marítimo y Logístico y en el informe de la actividad portuaria de América Latina y el Caribe 2018 (Cepal, 2019). Efectivamente, entre 2009 y 2018, Manzanillo pasó del noveno al tercer lugar, de un total de 118 puertos censados, quedando solo detrás del complejo portuario de Colón (Panamá), y de Santos (Brasil). Por su parte, Lázaro Cárdenas avanzó del 19° al 14° lugar en el mismo periodo de análisis.

Ahora bien, estos datos no explican la forma en que concentran carga los puertos nacionales, ni sus posibilidades de adquirir mayor relevancia en el concierto internacional; por lo tanto, es necesario incluir elementos de análisis geoeconómico adicionales, como los presentados a continuación.

### **Criterios 3 y 4. Ámbito territorial de captación de carga y desarrollo de corredores multimodales en puertos mexicanos**

Tradicionalmente los puertos obtenían la totalidad de la carga de su región contigua; es decir, los flujos de mercancías eran atraídos o generados mayoritariamente por las localidades y centros urbanos cercanos al puerto. La zona de influencia territorial o *hinterland* estaba muy acotada por la cercanía física, debido a la escasa eficiencia operativa de los puertos, a las barreras regulatorias y a las dificultades de acceso del transporte terrestre. En este sentido, los expertos en temas portuarios de Unctad (1992) decían que los puertos latinoamericanos tenían *hinterlands cautivos*, puesto que estas limitaciones en la accesibilidad y el manejo operativo constituían trabas

muy costosas para que un puerto compitiera por el mercado ubicado dentro de la acotada zona de influencia de otro puerto.

Por el contrario, con el desarrollo de las redes y corredores multimodales y la superación de trabas legales, administrativas y operativas, el ámbito territorial para atraer o generar carga se amplió notablemente. Asimismo, los *hinterlands* cautivos se rompieron a favor de un *hinterland común* que puede ser disputado y compartido por varios puertos simultáneamente, siempre y cuando la integración de los modos de transporte lo permita. Por ejemplo, los puertos estadounidenses del Pacífico y del Atlántico han expandido notablemente su *hinterland* gracias al desarrollo de los sistemas de transporte intermodal. Ahora incluso disputan la zona de influencia de los puertos mexicanos y canadienses. Por eso, en la actualidad, una de las principales formas para concentrar carga y transformar a un puerto en *hub* regional o global es ampliando el *hinterland* mediante la integración multimodal.

Ahora bien, para conocer el potencial de los puertos mexicanos y las probabilidades de insertarse y escalar posiciones dentro de la red global de puertos es preciso, en cada caso particular, analizar el ámbito espacial desde el cual obtienen su carga. Aquellos que mantienen como ámbito espacial de influencia su *hinterland* tradicional difícilmente ascenderán en la jerarquía de la red global; en cambio, aquellos que amplíen su zona de influencia territorial y/o incorporen actividades de transbordo podrán concentrar carga y alcanzar posiciones más sólidas en la red.

Por lo pronto, es necesario señalar que la mayor parte de los puertos nacionales obtienen su carga del *hinterland* tradicional, comprendido sobre todo por el estado o provincia de pertenencia y los alrededores. Aquí la cercanía y la continuidad geográfica mantienen un papel preponderante, y disminuyen las posibilidades de concentrar carga.

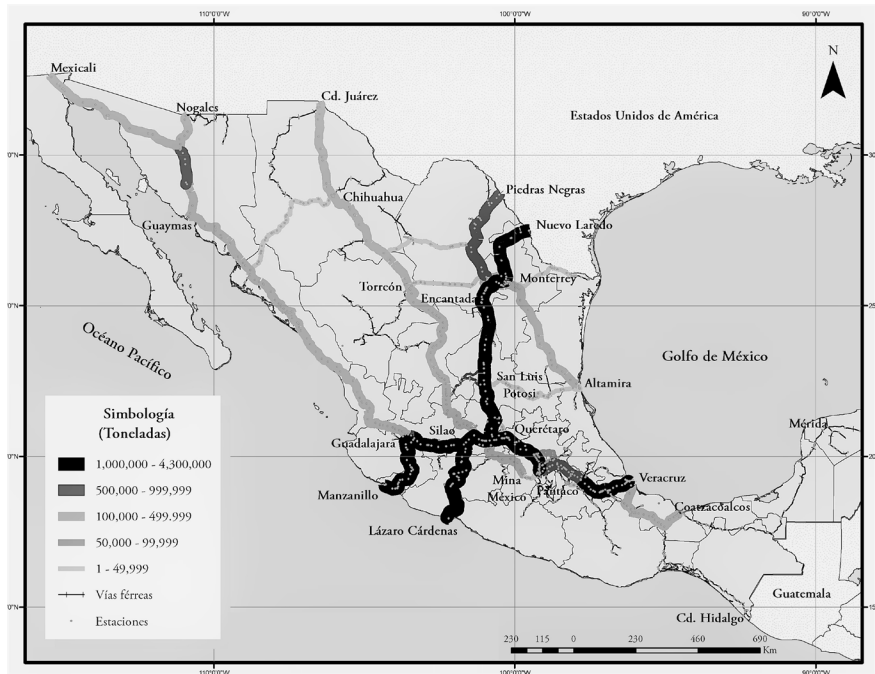
Efectivamente, en tales puertos los flujos tienden a ser poco densos y las redes o conexiones intermodales alcanzan un escaso desarrollo, debido a la carencia de una efectiva articulación territorial. Los agentes ofrecen servicios tradicionales de carga, descarga y almacenamiento de mercancías, así como de avituallamiento de embarcaciones. En estas circunstancias es notable la carencia de servicios e infraestructura especializada y la escasa participación del modo ferroviario en la distribución de carga (tabla 3).

En contraparte, pocos puertos obtienen la carga de un *hinterland* ampliado, compuesto por diversas ciudades y estados, en los cuales la cercanía física no es tan relevante. Se trata de una estructura de vinculación multirregional basada en redes multimodales que permite al puerto concentrar elevados volúmenes de carga. Destacan al respecto los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas, en el Pacífico, y de Veracruz y Altamira en el golfo de México, como se ha dicho. En ellos las conexiones se han ampliado rápidamente, propiciando la consolidación de corredores a partir de trenes de doble estiba y contenedores de mayor densidad expedidos hacia regiones dinámicas del interior del país, como El Bajío, la megalópolis del Valle de México y las zonas productoras del noreste y la frontera norte (figura 4).

ÁMBITO	COBERTURA ESPACIAL	CONEXIÓN INTERMODAL	PUERTOS
Hinterland tradicional	Limitada Zonas contiguas al puerto	Escasa integración modal Flujos débiles Escasa participación del ferrocarril Carencia de servicios e infraestructura especializada Oferta de servicios tradicionales	Ensenada Guaymas Mazatlán Salina Cruz Puerto Chiapas Tampico Tuxpan Coatzacoalcos Puerto Progreso Puerto Morelos
Hinterland ampliado	Amplia Multirregional	Infraestructura y servicios especializados Terminales intermodales Desarrollo de corredores multimodales Trenes de doble estiba Operadores de transporte multimodal	Manzanillo Altamira Veracruz Lázaro Cárdenas
Transbordo marítimo	Amplia Nacional Subcontinental	Fuertes conexiones marítimas Nodo de enlace entre rutas directas e indirectas Optimización de maniobras portuarias	Manzanillo Lázaro Cárdenas

**TABLA 3 |** **Ámbito espacial de obtención de carga contenerizada en los puertos mexicanos**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



**FIGURA 4 |** **Principales corredores multimodales en México, 2016 (Ton. de carga en contenedores movida por ferrocarril)**

FUENTE: INSTITUTO MEXICANO DEL TRANSPORTE CON DATOS DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT), MÉXICO.

En los últimos años, es evidente que la concurrencia de los actores principales en la formación de las redes multimodales ha propiciado el desarrollo de nuevas terminales especializadas con mayor contenido tecnológico, así como la integración de servicios “puerta a puerta” a través de servicios ferroviarios de doble estiba (figura 5), enlazadas a terminales interiores e inclusive a nodos logísticos de la frontera norte, donde se conectan con la red estadounidense.

Al respecto, el puerto de Lázaro Cárdenas, en Michoacán, ha avanzado en la planeación y desarrollo de un corredor multimodal que lo convertirá eventualmente en un nodo de articulación de flujos entre el Lejano Oriente y el centro-este de los Estados Unidos. Por su parte, Manzanillo trabaja también en una posible conexión con la frontera norte, a través de Piedras Negras (Coahuila), o de Nuevo Laredo (Tamaulipas). Aquí, como en el caso de Lázaro Cárdenas, la concurrencia de diversos actores locales y globales para articular el puerto a través del desarrollo de un corredor multimodal nacional e internacional es una condición ineludible para la inserción del puerto en la red global.



FIGURA 5 | Tren de doble estiba de contenedores en el puerto de Lázaro Cárdenas. México, 2017

FUENTE: FOTOGRAFÍA DEL AUTOR

**El papel de los actores en la creación de redes multimodales articuladas a los puertos**  
Dentro de la nueva articulación multirregional que han desarrollado puertos como Manzanillo y Lázaro Cárdenas en el Pacífico mexicano, destacan, por los impactos en la reestructuración territorial, aquellas establecidas con regiones interiores donde predominan emplazamientos de empresas globales, cuyas plantas trabajan con sistemas de producción flexible (Justo a Tiempo, Kan-Ban, etcétera).

La articulación con estas zonas o fragmentos territoriales, caracterizados en México por la presencia de plantas de las ramas automotriz, electrónica y química principalmente, genera una dinámica económica y territorial singular. Aquí no solo se establecen lazos de conexión entre el puerto y zonas interiores distantes (como la Ciudad de México, las ciudades El Bajío, Aguascalientes, Guadalajara y Monterrey, entre otras), sino que también se genera una fuerte integración productiva entre tales fragmentos territoriales. El puerto entra a formar parte del proceso de producción-circulación de estas empresas y tiene labores concretas. En efecto, se trata de flujos internacionales de bienes intermedios intrafirmas o intrarrama, es decir, de productos que circulan al interior de un proceso productivo externalizado.

Como estas redes son sumamente exigentes debido a que trabajan con sistemas de producción Justo a Tiempo, es decir, con inventarios mínimos y un nivel de aprovisionamiento de insumos que se ajusta a las fluctuaciones de la demanda, requieren certeza en sus envíos; por lo tanto, establecen fuertes presiones sobre la operación portuaria, sobre las navieras, sobre las empresas de transporte multimodal y sobre diversos agentes involucrados en el proceso. En este sentido, tienden a modificar la función del puerto, de sus enlaces y de la conectividad interespacial con los fragmentos territoriales interiores donde se localizan las plantas. Lo cierto es que el sistema flexible Justo a Tiempo, utilizado a larga distancia, implica un desdoblamiento muy amplio del proceso de producción-circulación sobre el territorio.

En el caso de Manzanillo, por ejemplo, la terminal portuaria se ha integrado en el proceso productivo de plantas automotrices como Nissan y sus proveedores, localizados en Aguascalientes, a más de 550 km del litoral del Pacífico, y en otras ciudades del Bajío y el centro del país, localizadas incluso a más de 900 km, como es el caso de la Nissan de Cuernavaca. En estos casos, el puerto funciona como gestor, administrador y distribuidor de inventarios en los tiempos y los ritmos demandados por la red productiva internacionalizada de la empresa automotriz en cuestión. Los contenedores que llegan al puerto tienen diferentes prioridades de entrega. Aquellos de mayor prioridad deben ser entregados en las plantas del interior (en Aguascalientes, principalmente) en menos de 24 horas, desde el momento en que son descargados del barco en Manzanillo. Los de segunda prioridad tienen que colocarse en fábrica en menos de 48 horas, y así sucesivamente hasta llegar a la quinta prioridad.

Los empleados de la empresa automotriz y los agentes de transporte multimodal, subcontratados por la primera, realizan la gestión de estos flujos, observando un control férreo sobre los tiempos de entrega para no parar la línea de producción o para no acumular costosos inventarios en planta. Este estricto control sobre el proceso de producción-circulación deviene en un exhaustivo control sobre el territorio, o al menos sobre fragmentos específicos de él. En consecuencia, se define una nueva forma de interacción espacio-temporal, debido a la posibilidad de desarrollar y coordinar actividades productivas interconectadas en tiempo real, entre fragmentos territoriales ampliamente distantes (Martner, 2001).

Desde luego, este control y peculiar forma de articulación y conectividad interespacial supone acciones tangibles sobre el territorio para mejorar la integración física y productiva. La construcción de autopistas de cuatro carriles, las redes de

ferrocarril de doble estiba de contenedores y la introducción de modernos sistemas de comunicación e información son obras de infraestructura de importante envergadura. En tal condición, implican modificaciones de la estructura territorial de determinados fragmentos espaciales, además de reforzar los vínculos del puerto con regiones interiores de gran dinamismo y adaptabilidad para insertarse en los procesos productivos globales.

Más significativo aún es el hecho de que estas modificaciones tienen un sentido cualitativamente diferente, dado que responden a otra racionalidad en la estructuración del territorio. Efectivamente, no se trata de la acumulación de obras de infraestructura, sino de la creación de objetos destinados —como diría Santos— a favorecer la fluidez. En el mismo sentido, Castells (2006) denomina a estos objetos como soportes materiales de la simultaneidad, dado que permiten coordinar, incluso en tiempo real, actividades ampliamente separadas en el espacio. Para este autor, tales soportes materiales, que posibilitan la fragmentación y discontinuidad física de los vínculos territoriales, son característicos de la conformación del espacio de flujos de la globalización.

En términos de Brenner (2013), se podría decir que vastos territorios, incluyendo corredores y rutas transoceánicas, se han transformado en espacios estratégicos de la urbanización extendida a través de diversos tipos de infraestructuras especializadas, entre las que se incluyen tanto las vías navegables como los soportes materiales, previamente mencionados, que estimulan la circulación y la fluidez en un espacio global y urbanización planetaria crecientemente interconectada.

Los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas son, nuevamente, un buen ejemplo de la conformación del territorio de redes, apoyados en el desarrollo de soportes peculiares para crear fluidez, tales como las terminales multimodales y plataformas logísticas (Antún, 1995), que generan una suerte de acercamiento de fragmentos territoriales distantes. Así, a través de estos soportes materiales integrados en tiempo y espacio, es factible programar los requerimientos y envíos de insumos de acuerdo con los inventarios y ritmos de producción de las plantas en cuestión.

En este caso, los soportes en referencia son, por ejemplo, las terminales multimodales de contenedores de Manzanillo y Aguascalientes. A la construcción de la terminal de contenedores de Manzanillo, siguió la de una instalación similar en un nodo regional interior: la terminal de contenedores de Aguascalientes, ubicada a un costado de la planta de Nissan. Tales terminales han sido articuladas espacial y temporalmente por un innovador sistema de comunicación, el EDI (Intercambio Electrónico de Datos), manejado por los operadores logísticos y de transporte multimodal (TMM, APL Logistics) y por las plantas de la rama automotriz ubicada en la región. Este sistema permite conocer, en tiempo real, los requerimientos de bienes intermedios para preparar anticipadamente la logística de aprovisionamiento y distribución. Además, la integración espacio-temporal entre el puerto de Manzanillo y los fragmentos territoriales interiores ha sido reforzada por modernas autopistas y por la introducción del ferrocarril de doble estiba. Por lo tanto, la consolidación del territorio de redes no se produce solo por la intensificación de flujos, sino también por la de “fijos”, en el sentido de Santos (2000), representados en este caso por los objetos necesarios para crear fluidez.

Las instalaciones similares para el movimiento de contenedores desde los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas hacia las regiones del interior tienden a multiplicarse. En efecto, en ciudades del occidente, Bajío, norte y centro, se han creado terminales intermodales interiores para el manejo de contenedores. Desde luego, ello responde a la localización de nuevas plantas de empresas globales, como General Motors, en Silao y Saltillo; Daewoo, Samsung y Mabe, en Querétaro; Honda en Celaya y Guadalajara; Mazda en Salamanca, etcétera. Lo cierto es que tal situación está reforzando la articulación fragmentada, multirregional y multinodal de Manzanillo y Lázaro Cárdenas.

Ahora bien, el desarrollo de estos objetos o soportes materiales no se explica sin la presión de agentes sociales importantes, como las propias empresas aludidas, los gobiernos estatales y los agentes de transporte multimodal. Y es que la creación de objetos para apoyar la fluidez no es un evento distribuido de manera homogénea en el territorio, cuya función principal sea buscar equilibrios regionales. Por el contrario, pasa necesariamente por las presiones de grupos económicos y por las decisiones del poder político.

En este sentido, Santos (2000) advierte:

La producción de fluidez es una iniciativa conjunta del poder público y del sector privado. Cabe al Estado (...) proporcionar al territorio los microsistemas técnicos sin los cuales las demás técnicas no se hacen efectivas. Las empresas, aisladamente o asociadas, establecen las redes privadas, cuya geografía y funcionalización corresponden a su propio interés mercantil. Es por donde circulan –no raras veces de forma exclusiva– las informaciones (...) [los bienes] (...), los datos especializados y las órdenes que estructuran la producción. (p. 233)

Así, agrega, “la existencia de las redes es inseparable de la cuestión del poder. La división territorial del trabajo resultante atribuye a algunos actores un papel privilegiado en la organización del espacio” (p. 229).

En definitiva, la producción de fluidez, dentro de la economía-mundo capitalista, es selectiva. Los actores escogen un puerto que, por sus aptitudes, se convierta en un nodo de articulación de redes, capaz de desplegarse sobre fragmentos territoriales específicos y, a la vez, generar fluidez. Sin embargo, no debe olvidarse que la emergencia de esta nueva forma de organización espacial de los sistemas globales de producción-circulación excluye a gran cantidad de puertos y espacios litorales no integrados en red.

### Reflexiones finales

El análisis previo permite esbozar de manera preliminar los siguientes hechos y tendencias relevantes en torno al papel de la conectividad interespacial y la articulación modal, logística y territorial en el desarrollo de los puertos mexicanos.

La conectividad es un elemento clave para mejorar la posición competitiva de los puertos y es condición *sine qua non* para la formación y consolidación de redes multimodales vinculadas a puertos concentradores. Efectivamente, los puertos de este tipo requieren concentrar carga expandiendo y diversificando su *hinterland*,

y esto es posible mediante una tersa articulación modal y logística que permita el flujo continuo de suministro de las cadenas de producción-circulación globalizadas.

Sin embargo, no todos los puertos mexicanos tienen posibilidades de transformarse en *hubs*, aunque existen ventajas geográficas que podrían ser explotadas por más de uno para concentrar y redistribuir carga internacional. El hecho de que los puertos mexicanos del Pacífico se encuentren prácticamente sobre el eje de intersección de los corredores este-oeste y las rutas norte-sur, los habilita potencialmente para desarrollar actividades de transbordo de contenedores entre Asia y Latinoamérica, además de la concentración de carga que puedan obtener de sus zonas de influencia territorial. En ambas situaciones, sin embargo, habría que alcanzar una mayor eficiencia mediante la consolidación de los corredores intermodales.

En este momento, los puertos del Pacífico mexicano con mayores posibilidades de transformarse en concentradores regionales son Manzanillo y Lázaro Cárdenas. Varios elementos apoyan esta afirmación. Además de la localización geográfica de ambos, se observa una creciente presencia de actores locales, regionales y globales dedicados a crear fluidez y a acelerar la circulación física de las mercancías; entre ellos, operadores logísticos locales, nacionales y extranjeros; agentes aduanales, operadores multimodales, consorcios de navieras globales con sus divisiones logísticas, transportistas ferroviarios y carreteros, zonas de actividades logísticas aledañas al puerto para darle servicio a la carga y al transporte, operadores de terminales especializadas nacionales e internacionales, operadores locales y nacionales de terminales remotas, así como actores del sector público y de organizaciones sociales (tanto de trabajadores portuarios, como de temas relativos a la ciudad y el medioambiente).

En este contexto, ambos puertos han articulado sendos corredores intermodales de doble estiba de contenedores hacia el occidente, norte y centro del país, y a la vez comienzan a recibir enormes embarcaciones; los mayores buques de contenedores registrados en las costas nacionales (superiores a los 13 mil TEUs), lo cual ha permitido concentrar y distribuir volúmenes crecientes de carga en el litoral del Pacífico.

La combinación de los elementos señalados previamente les otorga a los puertos Manzanillo y Lázaro Cárdenas la posibilidad de desarrollar progresivamente actividades como centros de transbordo regional-continental para rutas y líneas alimentadoras de Centro y Sudamérica, que requieren una mayor gama de conexiones con Asia y Europa; además pueden ofrecer servicios a un mayor número de cadenas de producción-circulación que localizan fases de sus procesos en diversas regiones de México.

Ahora bien, el ascenso de Manzanillo y Lázaro Cárdenas en la jerarquía de la red global de puertos y transporte multimodal no está asegurada. Dependerá tanto del contexto de competencia internacional como de las políticas del sector público y las acciones de los actores, privado y social, vinculados al desarrollo portuario. No obstante, la potencialidad de estos puertos obliga a incorporar, dentro de una visión integral, los elementos de planeación portuaria, urbana y regional de largo plazo, para responder adecuadamente a las demandas no solo económicas, sino también sociales, regionales y urbanas que implica tal jerarquía portuaria.

No se trata únicamente de determinar de manera anticipada zonas de reserva para nuevas terminales de contenedores. También es necesario prever las conexiones con

los sistemas de transporte terrestre, la infraestructura de acceso y salida de la carga, las zonas de reserva para el desarrollo de terminales intermodales y plataformas logísticas de consolidación de carga y distribución; y, en general, el desarrollo de la ciudad portuaria en cuanto a la aceleración de la circulación y la fluidez de las cadenas de suministro, pero también a la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

Por su parte, el potencial de los principales puertos del golfo de México (Veracruz y Altamira) reside más en su consolidación como concentradores nacionales, que en sus aspiraciones de convertirse en *hubs* regionales de transbordo continental. Para ello, eso sí, requieren consolidar su *hinterland* nacional a través de una sensible mejora de sus conexiones multimodales hacia ciudades medias y grandes del centro, el Bajío y el sureste del país; conexiones basadas sobre todo en el desarrollo de servicios de doble estiba de contenedores así como en la consolidación de carga en centros de distribución, adelantos que permitan un flujo continuo y ágil de las cadenas de suministro entre los puertos y las zonas del interior.

En definitiva, la formación de redes articuladas a puertos *hub* supone la formulación de una concepción estratégica con elementos de planeación de largo plazo, que sobrepase el ámbito de recinto portuario e involucre crecientemente al antepuerto y sus actores, a la ciudad portuaria y a las conexiones con las regiones interiores de producción, distribución y/o consumo.

### Referencias bibliográficas

- Antún, J. (1995). *Logística: Una visión sistémica*. Documento Técnico 14. Sanfandila, Querétaro: Instituto Mexicano del Transporte. <https://imt.mx/archivos/Publicaciones/DocumentoTecnico/dt14.pdf>
- Braudel, F. (1985). *El Mediterráneo. El espacio y la historia*. Colección Popular 431. Primera reimpresión. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Brenner, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, 243, 38-66. [http://www.nuso.org/upload/articulos/3915\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3915_1.pdf)
- Burkhalter, L. (1999). *Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias*. Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2205/1/S9910045\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2205/1/S9910045_es.pdf)
- Castells, M. (2006) *La sociedad red* (2ª ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2018). *Perfil marítimo y logístico de América Latina y el Caribe*. Santiago: Autor. [http://perfil.cepal.org/l/es/portmovements\\_classic.html](http://perfil.cepal.org/l/es/portmovements_classic.html)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2019). *Informe de la actividad portuaria de América Latina y el Caribe 2018*. Santiago: Autor. <https://www.cepal.org/es/notas/informe-la-actividad-portuaria-america-latina-caribe-2018>
- Coriat, B. (1992). *Pensar al revés*. México, DF: Siglo XXI Editores.

- De Mattos, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, 18(42), 24-52. <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004202>
- Dollfus, O. (2007). *La mondialisation*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Fossey, J. (1997). Relay Gold. *Containerisation International*, 30(6), 10-14.
- Hiernaux, D. (1993). Globalización, integración y nuevas dimensiones territoriales: Una aproximación conceptual. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional Integración y Democratización en América Latina: El Camino Recorrido*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, DF, 5 al 16 de julio de 1993. Mimeografiado. [Versión digitalizada del artículo según publicado en revista *Diseño y Sociedad* (México, DF), 1996/Primavera, n.º 6, pp. 40-49, en <https://bit.ly/2pOxBUo>]
- Hoffmann, J. (2000). El potencial de los puertos pivotes en la costa del Pacífico sudamericano. *Revista de la CEPAL*, 71, 121-143. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12214-potencial-puertos-pivotes-la-costa-pacifico-sudamericano>
- Martner, C. (2001). Modelos de desarrollo y articulación regional del puerto de Manzanillo. *Revista Argumentos*, 39, 45-69. <http://bidi.xoc.uam.mx/MostrarPDF.php>
- Martner, C. (2002). Puertos pivotes en México: Límites y posibilidades. *Revista de la CEPAL*, 76, 123-141. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10805>
- Martner, C. (2008) *Transporte multimodal y globalización en México*. México, DF: Editorial Trillas.
- Martner, C. (2010). Puertos, espacio y globalización: el desarrollo de hubs en México. *Convergencia*, 17(52), 319-360. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1190>
- Ojeda, J. (2000). La situación portuaria en México: los puertos ganadores y los puertos perdedores (1988-1998). *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 2(4), 21-36. <https://quivera.uaemex.mx/article/view/10776>
- O'Kelly, M. (1998). A geographer's analysis of hub-and-spoke networks. *Journal of Transport Geography*, 6(3), 171-186. [http://dx.doi.org/10.1016/S0966-6923\(98\)00010-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0966-6923(98)00010-6)
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Ariel Geografía.
- United Nations Conference on Trade and Development (Unctad) (1992). *La comercialización del puerto y las perspectivas del puerto de tercera generación*. Ginebra: Autor, Comisión del Transporte Marítimo.
- Veltz, P. (1999) *Mundialización, ciudades y territorios, la economía de archipiélago*. Barcelona: Ariel Geografía.
- Veltz, P. (2014) *Mondialisation, villes et territoires: Une économie d'archipel* (2.ª ed.). Paris: Presses Universitaires de France (PUF), Quadrige.
- Wallerstein, I. (1996). *Después del liberalismo*. México, DF: Siglo XXI Editores.
- Yocelzky, R (1999). La relevancia de las contribuciones de Immanuel Wallerstein para las ciencias sociales latinoamericanas. En F. Baca & B. Cisneros (eds.), *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*. Tomo I. México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Zohil, J. & Prijon, M. (1999). The MED rule: The interdependence of container throughput and transshipment volumes in the Mediterranean ports. *Maritime Policy & Management*, 26(2), 175-193. London: Taylor & Francis. <https://doi.org/10.1080/030888399286998>



# Una aproximación a la historiografía urbana: algunos aspectos epistemológicos y metodológicos

*Izaskun Landa.* Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.

**RESUMEN** | El propósito de este ensayo es explorar ciertos aspectos epistemológicos y metodológicos de la historiografía urbana. En lo epistemológico se establece una breve aproximación a la historiografía urbana, luego se analizan y se presentan ejemplos sobre tres formas de conocimiento del pasado urbano: la descripción, la comprensión y la explicación, y se trazan algunos de los paradigmas de la historiografía urbana occidental y de la latinoamericana. En el aparte metodológico se aborda el tema de las prácticas de investigación de la historiografía urbana a través del examen del método histórico, y se presentan las características y ejemplos de los procesos empleados por ciertos historiadores urbanos. Por último, se aborda el tema del tiempo y de las periodizaciones, tanto de la historiografía urbana occidental como de la latinoamericana en particular.

**PALABRAS CLAVE** | historia urbana, teoría urbana, urbanismo.

**ABSTRACT** | *The purpose of this essay is to present a brief analysis about some epistemological and methodological aspects of the urban historiography, through the examination of few of the Occidental and Latin American main works. The epistemological section contains first, a brief approximation to urban history epistemology, second, the analysis of main forms of urban historical knowledge: such as description, understanding and explanation, and third, a selection of some important paradigms or approaches of the Occidental and Latin American urban historiography. The methodological section describes and explains the historical method proceedings. Finally, concepts and classifications of time and some Occidental and Latin American periodizations of urban history are presented.*

**KEYWORDS** | *urban history, urban theory, urbanism.*

## Introducción

El presente ensayo nace de la necesidad de explorar algunos elementos epistemológicos y metodológicos que hasta ahora no han sido explícitamente considerados en los escasos textos escritos sobre los fundamentos de la historiografía urbana. Estas obras hacen énfasis principalmente en las aproximaciones epistemológicas del saber histórico urbano, de manera que en este opúsculo se abren otros aspectos para ser explorados, tales como las formas del conocimiento y las operaciones del método histórico empleadas en el estudio del fenómeno urbano en la historia.

A este respecto y a partir de un análisis novedoso, se pretende profundizar y ampliar la comprensión acerca de la naturaleza y los fundamentos constituyentes del saber histórico sobre la ciudad y sus procesos.

En este ensayo se aborda el tema de la historiografía urbana desde la experiencia hermenéutica, como comprensión e interpretación del texto por parte del sujeto en tanto *unidad* entre la realidad histórica y su comprensión, donde las interpretaciones “fenomenistas” y “objetivistas” de la realidad histórica se complementan mutuamente (Gadamer, 1993). En este sentido de fusión de visiones, pero en el plano epistemológico, se asume el estudio de la historiografía en cuanto concepción y métodos de manera amplia y no restrictiva, al incorporar en ciertos casos el saber científico al de las ciencias humanas y las sociales; de lo contrario, se estaría limitando el universo de las obras consultadas, y ahí radica uno de los aportes del presente ensayo. Lo anterior permite entender la razón por la cual los textos objeto de este estudio son de naturaleza diversa en tanto conocimiento preponderantemente humanístico, pero también de las ciencias sociales y las exactas.

En un sentido distinto y en otro nivel de análisis, se tiene, por una parte, la referencia a ciertas obras de carácter metodológico y epistemológico sobre la historia general, alusión que resulta fundamental en la interpretación de los textos de historia urbana, pues permite explorar las formas del conocimiento y los procedimientos metodológicos de la historia urbana, y de ahí proviene otro de los aportes de este ensayo. Por otra parte, se encuentra un grupo de textos destacados de la historiografía urbana occidental y latinoamericana referidos a dilatados periodos históricos, de donde proviene la fortaleza de este trabajo en tanto visión comprensiva y diacrónica de los fenómenos urbanos en el tiempo. No obstante, esta especificidad constituye también su principal limitación, ya que los copiosos estudios de caso de historia urbana no han sido objeto de la presente revisión.

Tanto los fundamentos epistemológicos analizados a través de las formas del conocimiento y los paradigmas interpretativos, como el tema del tiempo y las periodizaciones, noción crucial de la historia, son categorías conceptuales y aspectos consustanciales a la epistemología de la historia urbana, aunque su entendimiento requiere de la separación analítica, y así son presentados a continuación. Los procedimientos metodológicos y alguna de sus diversas operaciones, por otra parte, también están íntimamente entrelazados con las formas del conocimiento, como se expone en la sección correspondiente.

### Algunos elementos epistemológicos de la historiografía urbana

Esta investigación parte necesariamente de la pregunta sobre qué es la historiografía urbana. Posiblemente, Almandoz (2008, p. 22) es uno de los pocos autores que la ha abordado, y la define como el conjunto de obras o textos que se refieren a la historia de la ciudad, la urbanización y el urbanismo, y a su estudio. Estas obras presentan los objetos tradicionales de estudio, como son la ciudad y los procesos de urbanización, pero, además, los amplían a la historia del urbanismo como disciplina técnica, tema fundamental de numerosos estudios historiográficos a partir de los años sesenta del siglo xx. La historia urbana, por otra parte, trata sobre los acontecimientos o hechos ocurridos en el pasado (Le Goff, 1991), referidos a la ciudad, la urbanización y el urbanismo.

En cuanto al concepto de ciudad, en el caso de esta investigación abarca un amplio conjunto de asentamientos urbanos, que comprenden desde las pequeñas ciudades de los inicios urbanos hasta las extensas aglomeraciones metropolitanas de hoy, como lo expresan autores fundamentales mencionados en este estudio.

Ahora bien, la naturaleza de la ciudad y de sus procesos ha sido establecida desde distintas perspectivas que, por una parte, resaltan aspectos particulares, como el carácter demográfico (Capel, 1975; Germani, 1976), socioeconómico (Sjoberg, 1976; Weber, 1958; Wirth, 1968), o morfológico (Capel, 2002); y por otra, los estudian en su condición de entramado diverso (Mumford, 1937). Esta heterogeneidad de enfoques destaca la variedad y complejidad como características fundamentales de la historiografía urbana. Asimismo, resalta la diversidad temática y metodológica que se expresa tanto desde ópticas integrales como desde las visiones sectoriales de diferentes competencias disciplinarias: la historia, la sociología, la arquitectura, el urbanismo, el derecho, la antropología, la medicina sanitaria, la economía, la demografía, la geografía o la literatura. De manera que, como considera Terán (1996), la heterogeneidad y la fragmentariedad parecen ser las características comunes del saber histórico urbano, debido a la diversidad de las aportaciones disciplinares, y esta es la razón por la que las aproximaciones metodológicas que emplean los historiadores urbanos son múltiples y han sido calificadas de “eclecticas” por Guardia, Monclús y Oyón (1996).

Estas apreciaciones nos llevan a inferir que la coherencia de la historiografía urbana como área del saber estribaría principalmente en la concurrencia de los distintos enfoques disciplinares en el análisis de la ciudad, la urbanización y el urbanismo, como objetos comunes de estudio; sin embargo, es fundamental advertir que “lo urbano”, como objeto unificador de la historiografía urbana es un término excesivamente general e indefinido, según ha señalado el reconocido historiador urbano Fernando de Terán (1996). No es objeto de esta monografía dilucidarlo, de manera que queda para investigadores interesados tanto definir su núcleo fundamental a partir de los estudios tradicionales, como establecer las zonas periféricas desde perspectivas novedosas.

Otro aspecto que debe señalarse es que desde los años sesenta del siglo xx, la creciente y reconocida comunidad de historiadores urbanos ha incrementado el corpus de la historia urbana a través de la producción de investigaciones publicadas

en revistas especializadas y en memorias de eventos nacionales e internacionales. Ellas nutren los programas de las nuevas cátedras de historia urbana creadas en universidades e institutos de investigación. Por estos motivos, reconocidos estudiosos como Almandoz y González Casas (1996), y Sambricio (1996), opinan que la historia urbana es “una disciplina académica”. Sin embargo, esta posición no es compartida por importantes historiadores, entre ellos Veyne (1984), quien considera la historia de la ciudad como un área temática de la historia.

Una vez realizadas estas consideraciones, en esta primera parte de la investigación se abordan dos aspectos epistemológicos fundamentales, como son las formas del conocimiento y las aproximaciones o paradigmas interpretativos de la historiografía urbana.

### **Las formas del conocimiento en la historiografía urbana**

Uno de los aspectos fundamentales de cualquier disciplina es determinar cuáles son las formas del conocimiento utilizadas para comprender y representar su objeto de estudio, aunque en el caso de la historiografía urbana ningún investigador parece haber explorado este tema. Como se ha señalado anteriormente, la historia urbana es un área del saber en la que concurren numerosas disciplinas, de manera que, para establecer sus formas de conocimiento, se parte de la posición de autores provenientes de la historia y de las ciencias sociales, como Bauer (1957) y Singleton, Straits y Miller (1993), respectivamente, quienes han señalado que los fenómenos del pasado y los presentes se hacen inteligibles mediante la descripción, la comprensión y la explicación. A partir del análisis de estos tres conceptos y de ejemplos provenientes de conocidas obras sobre la historia urbana, a continuación se intenta construir una visión inédita acerca de uno de los fundamentos sobre los que se pretende comprender la naturaleza del saber histórico urbano.

1. En primer lugar, la descripción de las características de las ciudades y de los fenómenos que en ellas ocurren en el tiempo es, posiblemente, la forma más utilizada para representar el fenómeno urbano en la historia. A partir del análisis de diferentes obras sobre la ciudad en la historia, es posible hacer dos distinciones: por un lado se encuentran las descripciones genéticas, que dan cuenta del origen y transformaciones de un grupo de ciudades o de una determinada ciudad; ejemplos de ello son el estudio de Pirenne (1972) acerca de las ciudades medievales, o el de Gasparini y Posani (1969) sobre la ciudad de Caracas. Otra de las formas descriptivas más utilizadas en la historiografía urbana es la construcción de modelos de ciudad; tal es el caso de los modelos urbanos de la escuela de Chicago (Park, 1967), de los planteados por Hardoy (1972) sobre las ciudades latinoamericanas, o los modelos que son el producto de las civilizaciones humanas elaborados por Weber (1958) o Mumford (1966), entre otros. Sin embargo, en numerosas ocasiones, los investigadores explican los procesos urbanos combinando las descripciones genéticas con los modelos de ciudad. Es el caso del arquitecto Benévolo (1978, vol. 2, p. 5), quien considera que su obra sobre la historia de la ciudad occidental está fundamentada en modelos históricos de ciudad que explican fenómenos con base en categorías de orden

económico, político, social y cultural. Dos ejemplos esenciales concernientes al ámbito latinoamericano son los trabajos de Hardoy (1972) y Mejía Pavony (2013), quienes presentan análisis históricos de la urbanización latinoamericana a partir de interpretaciones genéticas que establecen el origen y las etapas de conformación de las ciudades y el territorio latinoamericano.

Algunas de las características del conocimiento por descripción se refieren al lenguaje técnico y los conceptos propios de las disciplinas que estudian la ciudad, ya que permiten representar y concebir los fenómenos urbanos. Estos conceptos pueden ser sencillos y remitir a lo concreto, como, por ejemplo, el de espacio urbano; o más complejos, como el de estructura urbana o el de tejido urbano, que incluyen diversos elementos de orden social, económico, espacial y constructivo (Capel, 2002). De esta forma, el lenguaje técnico y los conceptos empleados en las descripciones constituyen una de las bases del entendimiento de la historia urbana. Sin embargo, generalmente la descripción es insuficiente para analizar la ciudad y los fenómenos urbanos en la historia, de manera que, incluso en obras menos complejas sobre los procesos urbanos, se hace uso de la comprensión.

2. En cuanto a la comprensión como forma de conocimiento, ella está asociada, por una parte, a los procesos causales; y por otra, a construcciones conceptuales llamadas, o no, teorías (Hernández, Fernández, & Baptista 1998), que a veces se emplean en historia urbana. Es posible que las explicaciones más comunes y fundamentales en la historiografía urbana sean el resultado del análisis de procesos que relacionan acontecimientos, asignándoles una condición causal. Algunos historiadores, como Carr (1982), plantean que el estudio de la historia es el examen de las causas y la selección de las más significativas. En relación con ello, Aróstegui (2001) considera que “explicar (...) es, intrínsecamente, argumentar por qué un estado social se transforma en otro” (p. 299). Al respecto, Chueca (1980) presenta el ejemplo, entre otros, del proceso de crecimiento urbano comprendido como resultado del asiento de las instituciones del poder y de la administración pública en determinados poblados; así también, como consecuencia del incremento de las actividades económicas. El decrecimiento urbano puede ser la consecuencia de fenómenos naturales, o de las guerras y la violencia.

Dado que las causas de los procesos urbanos son de diversa naturaleza y complejidad, la clasificación planteada por Topolsky (1992) permite comprender la magnitud y características de los fenómenos urbanos en el tiempo. Por una parte están las *acciones humanas destinadas a un fin*, definidas como acciones racionales emprendidas por individuos y grupos sociales que tienen un objetivo. Ejemplo de ello son el establecimiento de normas y procedimientos para el control de las obras públicas o la aplicación de nuevos modelos urbanos, como los planteados por los tratadistas del Renacimiento, cuyos preceptos transformaron el trazado y la estética urbana, según lo describe Morris (1995), entre otros autores. También está la comprensión de las *consecuencias impensadas de acciones emprendidas por mucha gente*, llamada por Topolsky (1992, p. 420) la

comprensión de “los procesos”. Refieren estos, por ejemplo, al proceso de urbanización de la humanidad que comienza hace 5500 años; también al de urbanización como consecuencia de la industrialización iniciada en el siglo XVIII, que en algunos países de Latinoamérica tiene sus inicios en la tercera década del siglo XX y ha sido registrado estadísticamente, y del cual se han establecido correlaciones como las de la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1976). Numerosos ejemplos para sustentar el entendimiento de la realidad histórica urbana a partir de la explicación causal pueden añadirse a los presentados en este aparte.

A diferencia de la causalidad, otra de las formas del conocimiento por comprensión está principalmente asociada a la aplicación de teorías (Singleton et al., 1993), construcciones empleadas por los científicos sociales aunque también aceptadas por reconocidos metodólogos de la historia, entre ellos Topolsky (1992, pp. 287-291).<sup>1</sup> Varias de tales formulaciones teóricas han sido utilizadas como marco de ideas para el análisis de la ciudad y los procesos que en ella ocurren; por ejemplo, la teoría de las permanencias de Poëte (Rossi, 1982) en el plano morfológico, las llamadas teorías europea y americana de la ciudad, de Martindale y Newirth (1958), en tanto que en el ámbito latinoamericano se pueden mencionar la teoría de la urbanización dependiente y la teoría de la marginalidad (Jaramillo, 1989-1990). No obstante, esta forma de comprensión es menos común que la causal.

La forma de conocimiento por comprensión parece abarcar gran parte de la literatura histórica urbana, pero deja de lado obras reconocidas que, aunque menos frecuentes, se fundamentan en hechos y patrones pasados y presentes, a partir de los cuales es posible establecer empíricamente escenarios futuros.

3. Por último, la explicación científica en historia es materia de discusión y controversia, ya que la historia no predice; empero, es insoslayable considerar la explicación a partir de principios abstractos, debido a la existencia de obras que los emplean. En este sentido, Veyne (1984), uno de los epistemólogos fundamentales de la historia en el siglo pasado, da por cierto que el historiador “hace uso de algunas verdades científicas, principalmente en materia económica y demográfica” (p. 69). Es el caso de la demografía histórica, empleada en el análisis de la dinámica y composición poblacional de las ciudades en determinados lapsos históricos; ejemplo de ello son los estudios de Negrón (2001) sobre el crecimiento de las ciudades venezolanas desde la explotación petrolera.

Asimismo, investigadores de la escuela de economía neoclásica urbana han formulado teorías de la renta de la tierra y de la localización (Palacios, 1980) que utilizan modelos matemáticos en el marco de un sistema hipotético-deductivo, para explicar y simular algunos fenómenos urbanos; por ejemplo, el proceso de localización de actividades urbanas y de flujos entre ellas, incorporado por Alonso (1965) en su estudio. Estas teorías no son ahistóricas, como ocurre con

---

1 En historia, las teorías son series de afirmaciones estrictamente históricas que permiten reconstruir diversos fragmentos del pasado, al margen de su lugar y su papel en la estructura entera del pasado, como por ejemplo el origen y la formación de ciudades.

las leyes físicas, ya que generalmente se aplican a partir del surgimiento de la ciudad moderna capitalista. Sin embargo, este tipo de explicación es poco utilizada en las investigaciones de historia urbana.

Estas tres formas de inteligibilidad de la historia urbana son empleadas, en mayor o menor medida, para interpretar lo urbano en el tiempo, según cada autor, de acuerdo con su proveniencia disciplinaria o la tradición particular asumida, aunque a veces se adoptan de manera independiente a ellas. Estas formas del conocimiento se encuentran también fusionadas con los procedimientos metodológicos, como se puede observar en el ejemplo de la aplicación, o no, de teorías y construcciones conceptuales mostrado en el aparte correspondiente.

En síntesis, a través de ciertos ejemplos ilustrativos ha sido posible establecer que la historiografía urbana hace inteligibles las características de la ciudad y de los procesos urbanos en el pasado, mediante distintos recursos: la descripción y los modelos; la comprensión causal que utiliza, o no, teorías; y la explicación científica, cuando aplica los conocimientos demográficos y de economía.

De aquí se desprende que las formas del conocimiento empleadas en la historiografía urbana permiten interpretar la naturaleza compleja de sus objetos de estudio, bien sea la ciudad, el proceso de urbanización y el urbanismo como disciplina, lo que además demuestra el carácter esencialmente heterogéneo y múltiple de este subcampo del conocimiento.

### **Los paradigmas interpretativos de la investigación en la historiografía urbana**

Toda investigación sobre la historia urbana, de cualquier tipo que sea, parte de una aproximación particular en tanto modelo de interpretación del fenómeno urbano en el tiempo. En este sentido, Kuhn (2004) define los paradigmas como patrones aceptados de investigación científica de los cuales surgen tradiciones particulares y coherentes, las cuales sirven de guía para definir los problemas, métodos y soluciones de investigación a una comunidad de profesionales.

En el caso de los textos de historia urbana es necesario partir de la obra del urbanista Almandoz (2008), quien ha podido trazar y establecer el origen, desarrollo y fundamentos de numerosas aproximaciones epistemológicas y tradiciones particulares, tanto europeas como norteamericanas y latinoamericanas, en la medida en que el urbanismo iba constituyéndose como disciplina. Por otra parte, los arquitectos Guardia, Monclús y Oyón (1996) analizan someramente diversas aproximaciones epistemológicas pioneras de las tradiciones morfológicas y del paisaje urbano en Europa y los Estados Unidos, y consideran el enfoque socioespacial como uno de los núcleos distintivos de la historiografía urbana. A partir de la obra de los mencionados autores, se presentan a continuación algunas corrientes ilustrativas:

- Las aproximaciones que se fundamentan en la dimensión espacial y emergieron de la geografía, la arquitectura y la sociología de la escuela de Chicago, haciendo énfasis en aspectos del medio natural, las funciones urbanas, los procesos morfológicos y de construcción urbana, y los modelos espaciales; algunos de sus principales exponentes son Poëte (Almandoz, 2008), Park (1967) o Benévolo (1978, 5 vols.).

- Otro paradigma se refiere a la ciudad como el ámbito donde ocurren acontecimientos económicos, sociales, políticos y religiosos, en el cual la variable espacial tiene menor valoración; sus autores fundamentales son Weber (1958) y Pirenne (1972), entre otros.
- La tercera de las tendencias tiene un enfoque marcadamente humanístico, que hace énfasis en aspectos culturales y artísticos de la ciudad occidental, sin obviar el elemento espacial; está representada principalmente por el crítico Mumford (1966).
- La escuela de los Anales introdujo una nueva conceptualización y métodos que plantean la “historia-problema” (Febvre, 1982), y articulan el componente geográfico con otras ciencias del hombre para generar una historia total de duraciones diversas en el tiempo; Braudel (1995) es uno de sus más conspicuos autores.
- Una de las corrientes fundamentales que proviene de la historia social y económica fue formulada por Dyos (1968), y se refiere a la conceptualización de la historia urbana como proceso complejo, con menor énfasis en el componente geográfico hasta los años ochenta (Almandoz, 2008); uno de sus autores fundamentales es Briggs (1965), quien se enfoca en la ciudad como proceso complejo, debido a su proveniencia de la historia económica y social.
- Otra aproximación epistemológica insoslayable es la del materialismo histórico, que establece grandes categorías analíticas denominadas ‘modos de producción’, y que en el ámbito urbano introduce reflexiones sobre las estructuras espaciales y sociales de los estadios de la urbanización, y sobre la producción y consumo del espacio; Korn (1963) y Lefebvre (1976) representan esta posición.
- Valga añadir que, desde los noventa, se han generado diversas tendencias, entre las que destaca la nueva historia urbana. Dos ejemplos que derivaron de los postulados de los Anales y que enfatizan la historia total sobre el evento son la *new history* británica, preocupada por la interdisciplinariedad, y la *nouvelle histoire* francesa, interesada en la estructura del discurso (Almandoz, 2008). Un exponente de estas tendencias es el belga Bairoch (1990). La historiografía urbana de América Latina también presenta aproximaciones epistemológicas propias de su singularidad histórica y espacial, que en algunos casos derivan de los anteriores paradigmas. A partir del pionero y fundamental estudio de Almandoz (2008), podrían delimitarse cuatro grandes vertientes, algunas de ellas entreveradas con la práctica profesional:
- La morfológico-evolucionista, relacionada con los inicios institucionales y académicos del urbanismo latinoamericano, que data de las primeras décadas del siglo XX y estuvo representada en concepciones subyacentes a las propuestas urbanísticas de Brunner y Della Paolera (Almandoz, 2008).
- Otra de las aproximaciones se relaciona con el proceso de urbanización, dentro de una visión integral de la historia urbana que ha generado periodizaciones y modelos de ciudad. Algunos de sus representantes fundamentales son Hardoy

(1972), Morse (1975), y en años recientes podría incluirse a Mejía Pavony (2013).

- La aproximación estructuralista de la Escuela de la Dependencia deriva parcialmente del pensamiento marxista y produjo explicaciones sobre la denominada “urbanización dependiente”, generó periodizaciones en función de factores económicos y tuvo gran auge en los setenta. Uno de los autores destacados es Rofman (1977).
- Finalmente está la historia sociocultural urbana, que tiene viejas raíces latinoamericanas y aborda la dimensión sociocultural de lo urbano y sus cambios, en tanto que utiliza estrategias interdiscursivas integradoras. Los primeros representantes fueron Romero (1976) y Rama (s.f.), y en años recientes se encuentran Gorelik (1998) y Almandoz (2013).

Este conjunto tan diverso y amplio de interpretaciones sobre la realidad histórica urbana da cuenta de la heterogeneidad epistemológica acerca del fenómeno urbano en la historia. No obstante, la temática sobre la ciudad no es estática y se está ampliando, de manera que se irán constituyendo nuevos paradigmas, como, por ejemplo, los relativos a la sostenibilidad urbana, u otros.

### **El método histórico urbano**

Como se señaló anteriormente, la historiografía urbana es un subcampo multidisciplinario del saber, de manera que no se puede establecer una práctica metodológica única para el estudio de los procesos históricos urbanos, ya que lo común es la diversidad de los procedimientos y técnicas metodológicas disciplinares. Estas prácticas presentan operaciones comunes al método científico y otras que son propias de cada una de las ciencias asociadas, en las que cada disciplina emplea factores analíticos específicos, instrumentos distintivos y técnicas particulares (Aróstegui, 2001, p. 348) y asume las formas del conocimiento convenientes. En general, los métodos utilizados en las investigaciones de historia urbana comprenden, por una parte, los procedimientos específicos para el estudio de la historia que emplean los historiadores, con énfasis particular en el manejo de las fuentes de información como base material para establecer los hechos históricos y reconstruir la realidad urbana. Por otra parte, están los procesos que siguen los científicos sociales, que –según Singleton et al., (1993)– además de utilizar el método de la historia, hacen énfasis en construcciones conceptuales y teóricas que son demostradas mediante información histórica. A continuación se exponen brevemente las prácticas metodológicas empleadas por los historiadores urbanos.

#### **Los procedimientos de la investigación histórica**

Al igual que otras disciplinas, el conocimiento histórico se construye siguiendo una serie de pasos ordenados de manera sistemática que tienen aceptación más o menos universal, aunque la formulación y el orden pueden variar de autor en autor. Metodólogos de la historia como Topolsky, (1992) y Aróstegui (2001) establecen un conjunto de operaciones que siguen el siguiente orden de general reconocimiento:

1.º Planteamiento del problema en cuanto al tema y el espacio sociohistórico; 2.º Formulación de un esquema hipotético o presunción explicativa que intenta responder las preguntas que se fundamentan en el conocimiento acumulado sobre el tema; 3.º Localización, acopio, selección y análisis de las fuentes. El proceso de análisis implica la crítica de las fuentes: autenticidad o crítica externa, y fiabilidad o crítica interna; 4.º Construcción de los datos a partir del estudio de las fuentes; 5.º Establecimiento de los hechos históricos; 6.º Desarrollo de la explicación histórica, que significa hacer inteligible el pasado (Le Goff, 1991) a partir de la discusión y generalización (Aróstegui, 2001); y 7.º Generación de la síntesis histórica.

La dinámica de la investigación inevitablemente tiende a solapar las anteriores etapas, lo que significa que distintas operaciones pueden realizarse de modo simultáneo en el proceso de investigar. Estos pasos presentan un núcleo central, que se refiere a los documentos y su crítica y a los problemas de síntesis histórica (Veyne, 1984), de manera que en el proceso de investigación se va configurando un problema histórico mediante el movimiento pendular que pasa de los documentos a la síntesis y viceversa.

Un aspecto importante de considerar se refiere a la diferencia existente entre las operaciones metodológicas que presentan un marco conceptual y las que no lo hacen. Al respecto, Singleton et al., (1993) consideran que algunas investigaciones de las ciencias sociales hacen énfasis en construcciones conceptuales y teorías que son demostradas mediante información histórica, en tanto Tuchman (1994) opina que los fenómenos sociales deben ser comprendidos en su contexto histórico. Así, las investigaciones contentivas de un marco teórico introducen las ideas y conceptos que sustentan el desarrollo de la investigación, elaborados sobre la base de teorías preexistentes y otros aportes, de manera que el marco conceptual establece los fundamentos de la interpretación del proceso histórico investigado y de la argumentación empleada para desarrollar la hipótesis de trabajo. Ejemplos de este tipo de investigaciones en obras de historia urbana son el capítulo I de Sjoberg (1974), el análisis de Morse (1975) sobre la teoría del producto principal (*stapletheory*) de North, la Lección I de Chueca (1980), o el primer capítulo de Almandoz (1997), entre otros.

Con base en lo expuesto sobre el método histórico, en los siguientes apartes se analizan algunas de sus operaciones fundamentales. Nos referimos a las fuentes y a su crítica, a los hechos históricos y a la construcción de la historia. Ellas forman parte de las operaciones metodológicas y son esenciales para entender la especificidad de lo histórico; pero, además, se encuentran entretejidas entre sí a través del proceso de síntesis, como se muestra adelante.

### **Las fuentes de la historiografía urbana**

Las fuentes son las piezas fundamentales de información sobre el pasado a partir de las cuales se construyen datos que permiten realizar inferencias y establecer los hechos históricos urbanos. Las fuentes han sido clasificadas de diversas maneras, pero en general se dividen en primarias y secundarias. Las primeras son escritos o restos materiales coetáneos con los hechos investigados, que revelan información sobre esos mismos hechos; las secundarias, por su parte, son resultado de un interés

posterior a los hechos investigados y se materializan en libros, artículos y trabajos académicos. Según Bauer (1957), las fuentes primarias se pueden clasificar de muchas maneras; por ejemplo, escritas, orales, iconográficas, restos o residuos del pasado y tradiciones.

Las fuentes escritas sobre la ciudad abarcan una extensa gama de inscripciones y documentos producidos desde los primeros tiempos de la vida urbana en Mesopotamia o de las estelas maya, cuando los escribas daban cuenta de la vida en las primeras ciudades. Desde esas manifestaciones hasta nuestros tiempos, el volumen y tipo de documentos escritos es inconmensurable: crónicas, informes, leyes y reglamentos, relatos, reportajes, entrevistas, narraciones, memorias, autobiografías, cronologías, epístolas y misivas, entre otros, son expresiones de la diversidad de las fuentes escritas.

Las fuentes materiales sobre la ciudad son numerosas y entre ellas están las edificaciones, calles, plazas e infraestructuras construidas en diversas épocas del pasado, muchas de las cuales podemos observar y utilizar hoy día; también los restos arqueológicos o artefactos dejados por habitantes de aldeas paleolíticas; asimismo, son fuentes los modelos físicos y las maquetas.

Las imágenes comprenden diversas formas de representación cartográfica, como los mapas y planos; las fotografías, que en su evolución técnica y temática muestran la ciudad desde diferentes ángulos; también se encuentran los dibujos, grabados y pinturas realizados por artistas, que datan de la época en que el hombre pintó en las paredes de edificios, como, por ejemplo, el plano ideal de Çatal Hüyük, de hace más de 6.000 años. Asimismo, las tarjetas postales, afiches y avisos publicitarios son fuentes iconográficas.

Otro tipo de fuentes son las orales, que abarcan, por ejemplo, las declamaciones de los contadores de historias, las canciones y los protagonistas y testigos de la historia urbana reciente, como, por ejemplo, los habitantes constructores de un barrio popular o un funcionario a cargo de las obras públicas de una ciudad. Asimismo y desde los inicios del siglo XX, las producciones audiovisuales han enriquecido el catálogo de fuentes de la historia urbana, que se acrecientan constantemente con los aportes de las diversas grabaciones orales, las producciones radiales, fílmicas, televisivas y digitales, hasta los modelos virtuales generados en décadas recientes.

Sin embargo, en numerosos casos las fuentes documentales, en sus diversas manifestaciones, deben ser verificadas en su autenticidad y veracidad, operaciones sin las cuales se estaría incurriendo en errores históricos.

### **La crítica de las fuentes**

En esto consiste la crítica de las fuentes, o conjunto fundamental de operaciones técnicas esenciales en el proceso metodológico de la historia, cuyo objetivo es determinar la autenticidad (crítica externa o erudita) y la determinación del hecho o veracidad (crítica interna) de la información que va a ser empleada en la investigación. La autenticidad se refiere a la determinación del tiempo y el lugar de origen de una fuente concreta, el establecimiento de su autor y a probar si la pieza es genuina o falsa, como lo apunta Bauer (1957). En numerosas investigaciones, el establecimiento de la autenticidad de los documentos, salvo circunstancias excepcionales,

estriba en la credibilidad de las instituciones que las conservan y en el criterio de confiabilidad primaria. La determinación de la veracidad o credibilidad es el grado de acuerdo entre el mensaje y los hechos. Esta se establece mediante la comparación de datos provenientes de diversas fuentes, por ejemplo los procedentes de diversas instituciones públicas, lo que permite establecer los hechos urbanos con mayor grado de certidumbre. Al respecto, la publicación periódica de datos seriados, como por ejemplo las memorias gubernamentales, permite realizar un seguimiento de los hechos históricos y corroborar la información. Asimismo, los datos contenidos en las fuentes cartográficas pueden ser analizados mediante el estudio de su evolución temporal.

Una vez realizada la crítica de las fuentes, se procede a construir los hechos históricos urbanos.

### **Los hechos históricos urbanos**

De acuerdo con Carr (1982), el hecho histórico es un acontecimiento que el investigador considera relevante, de manera que no es un dato “positivo”, sino el resultado de una construcción activa cuyo objetivo es transformar la fuente en documento y, luego, constituir esos documentos y hechos históricos en problema (Le Goff, 2001). En tal sentido, el investigador urbano debe evaluar y seleccionar los hechos importantes para su problema de investigación, y descartar los insignificantes.

Por consiguiente, los hechos historiográficos urbanos son construcciones fundamentadas en el heterogéneo y amplio abanico de datos basados en fuentes de información que utilizan los investigadores para producir conocimientos sobre los procesos urbanos. En este sentido, el establecer los hechos históricos plantea operaciones metodológicas directas e indirectas. Las operaciones directas se apoyan en la información de las fuentes que se refieren justamente a ese hecho y que conduce a la interpretación estricta de la huella material que deja un objeto, bien sea un documento, una fotografía, un espacio urbano o un testimonio, que –de acuerdo con Bloch (2012)– se realiza a través de un proceso de simple razonamiento.

Cuando las fuentes disponibles carecen de datos adecuados para proporcionar respuestas a las preguntas planteadas, se formulan operaciones indirectas que son complejas. Para ello se utilizan datos basados en fuentes que no hablan sobre el hecho mismo, pero son indicios que cumplen la función de indicadores.

Algunos procedimientos indirectos que menciona Topolsky (1992, p. 362) son: el geográfico, el comparativo, el regresivo o el de estimaciones estadísticas. En este último caso, la determinación de los indicios y el establecimiento de los hechos urbanos se realiza a través de fases intermedias en las que se emplean distintos recursos metodológicos.

Así, una parte de las investigaciones de historia urbana utiliza los métodos cartográficos de representación planimétrica para construir imágenes derivadas de planos base como los topográficos, con el fin de plasmar hechos sociales y morfológicos ocurridos en el espacio de las ciudades, lo que requiere, según George (1973), de la clasificación, selección, jerarquización y sistematización de los datos. También se aplica el denominado método cuantitativo para establecer mediciones específicas; por ejemplo, datos demográficos a partir de fuentes como los censos de población,

de manera que es posible estimar la población para fechas sobre las que no existen datos. En este último caso, los investigadores asumen la explicación científica como forma del conocimiento fundamental para construir datos necesarios.

Asimismo, cuando no existen datos directos, se emplea el llamado método comparativo para establecer hechos a partir de inferencias por analogía; por ejemplo, cuando se comparan “series que son similares estructuralmente” (Topolsky, 1992, p. 367), como es el caso de las ciudades coloniales hispanoamericanas.

En ciertos casos, el denominado método regresivo consiste en comparar un determinado espacio urbano en distintos periodos partiendo de fenómenos recientes para reconstruir los hechos más antiguos, como el trazado y el parcelario urbano. Este procedimiento abarca el “método de las permanencias para explicar un hecho urbano” planteado por Aldo Rossi (1982, p. 100), que consiste en aislar las permanencias urbanas que muestran lo que la ciudad ha sido; por ejemplo, los monumentos, los elementos físicos del pasado y los trazados urbanos que se manifiestan en el plano. Estos últimos son “la permanencia más significativa que está dada por las calles y por el plano”, según la teoría de las permanencias de Marcel Poëte, presentada por Rossi (1982, p. 99).

Una vez establecidos los hechos históricos a partir de fuentes que contienen información directa e indirecta, el investigador urbano pasa a una fase en la que, de acuerdo con Aróstegui (2001), se procede a clasificar los hechos con base en categorías conceptuales como las jurídicas, sociales, económicas, espaciales o morfológicas, las que permiten concebir los acontecimientos. Esta fase está relacionada con la siguiente operación, referida a la construcción del texto, donde se efectúa la síntesis histórica.

### La construcción en la historiografía urbana

La construcción de un texto de historia se refiere al proceso de organización de los hechos y de las ideas en función de dar respuesta a las preguntas planteadas en la investigación. Estas operaciones están imbricadas con su forma de transmisión o comunicación a través de un lenguaje coherente, que puede ser el escrito, oral o numérico, y que es denominado discurso o representación histórica. El proceso de exposición organizada de las partes, o discurso, está compuesto por elementos narrativos y analíticos, estos últimos denominados “argumentativos” por Aróstegui (2001), como en el caso de las ciencias sociales. Así, los relatos exponen los acontecimientos secuencialmente con base en una trama comprensible que tiene a la narrativa como componente fundamental (Veyne, 1984). En tanto las monografías analíticas, más cercanas en su estructura a numerosos estudios provenientes de las ciencias sociales, también utilizan la narración como forma de transmitir las partes de la investigación. Por lo tanto, el discurso histórico emplea en mayor o menor medida el lenguaje narrativo.<sup>2</sup> Una vez expuestos los diversos lenguajes

2 En el discurso histórico reciente la narrativa juega un papel fundamental, tanto en la *nueva historia* en cuanto de curso de entendimiento que revela aspectos escondidos y conduce la historia a su conclusión (Ricoeur en Almandoz, 2008, p. 184); como en la *microhistoria*, con la “mayor presencia del punto de vista del investigador en tanto parte intrínseca del recuento histórico” (Almandoz, 2008, p. 185).

en la construcción de textos, parece evidente la existencia de ciertos vínculos entre las formas del conocimiento y el tipo de discurso empleado; por ejemplo, entre la comprensión y el uso de elementos analíticos en el discurso, o entre la explicación demográfica y el manejo del lenguaje numérico.

Los historiadores de la ciudad, igualmente, integran en su discurso elementos narrativos, descriptivos y analíticos. Ejemplos de los componentes narrativos son las descripciones de ciertos arquitectos sobre la morfología urbana, o el análisis acerca de las transformaciones de algunos componentes urbanos, como los de orden jurídico y socioeconómico en las fases de las ciudades medievales que caracteriza Chueca (1980). Morris (1995, pp. 10-18) a su vez, construye un discurso sintético que combina la descripción de casos, con argumentaciones fundamentadas en elementos analíticos denominados “determinantes de la forma urbana”; por ejemplo, las climáticas en la morfología de ciudades sumerias.

Con relación a la historiografía latinoamericana, autores esenciales –como el historiador Romero (1976)– construyen representaciones que son fundamentalmente narrativas, combinadas con componentes analíticos. Por su parte, el urbanista Almandoz (2013) emplea discursos argumentativos y narrativos basados en conceptos complejos, mediante los cuales analiza los procesos urbanos en varios periodos históricos y explica sus transformaciones.

### **La temporalidad y las periodizaciones urbanas**

El tiempo es una variable esencial para la historiografía, que es aprehendida y medida como referencia cuantitativa y cualitativa de los acontecimientos humanos y urbanos que ocurren en el tiempo. Para Aróstegui (2001), el análisis de la temporalidad se apoya en tres concepciones: el tiempo cronológico, el tiempo interno y la periodización.

El tiempo cronológico, según Le Goff (1991), es el hilo conductor de los acontecimientos, y se mide a través de los días y años. El tiempo interno tiene que ver con las regularidades y las rupturas en las sociedades y ha sido categorizado por Braudel (1990) en tres duraciones que coexisten: el acontecimiento, de corta duración, denominado episódico; la oscilación cíclica, intercíclica o de coyuntura de los hechos económicos y sociales, que se mide por decenas de años; y, finalmente, el tiempo de larga duración o tesis de las estructuras casi inmóviles, desarrolladas en centurias; por ejemplo las ciudades.

Si la cronología es básica para el historiador de la ciudad, la periodización es indispensable para toda forma de comprensión de los procesos urbanos, ya que, según Leff (en Le Goff, 1991), es el instrumento principal de inteligibilidad de los cambios significativos. Si bien la ciudad es considerada una estructura de larga duración, la historiografía urbana occidental ha presentado diversos criterios de periodización de la urbanización, entre los que pueden distinguirse al menos dos vertientes. Por un lado se encuentra la establecida por el científico social Sjoberg (1976), quien agrupa los asentamientos humanos en tres grandes etapas o niveles de organización social, que coexisten actualmente: las aldeas agrícolas formadas con la aparición de la agricultura hace 12.000 años; la etapa urbana, comenzada

hace aproximadamente 5.500 años; y la etapa moderna iniciada a mediados del siglo XVIII con la Revolución Industrial.

Por otra parte y desde la perspectiva morfológica, arquitectos como Benévolo (1978) y Chueca (1980), entre otros, han periodizado la ciudad con base en las épocas de la historia, por ejemplo las ciudades de la antigüedad y las ciudades medievales; las ciudades de la época moderna se han clasificado en renacentistas y barrocas; y las de la era contemporánea corresponden a las ciudades industriales. A su vez, algunos de estos tipos de ciudad se han subdividido en modelos correspondientes a distintas culturas, como por ejemplo la ciudad asiria o helénica en la antigüedad, perspectivas presentadas por Benévolo (1978, vol. 2), Chueca (1980) y Morris (1995), entre otros.

En el contexto latinoamericano, las ciencias sociales, la historiografía y la arquitectura también han generado grandes periodizaciones que siguen criterios de orden político, social, económico, intelectual o morfológico; por ejemplo, Hardoy (1972) ha establecido las siguientes etapas: la ciudad prehispánica, la colonial, la ciudad republicana y la ciudad industrial o masificada.

A su vez, estas etapas también han sido subdivididas en función de criterios diversos: así, el historiador Romero (1976) segmenta la ciudad colonial de acuerdo con aspectos sociales y del poder, y la clasifica en dos etapas: la de la ciudad hidalga y la de la ciudad criolla; por su parte, el economista Singer (1977) divide la ciudad colonial en la fase de la conquista y la fase de la ciudad comercial, que a su vez se extiende al periodo republicano. Desde una perspectiva cultural y profesional, el urbanista Almandoz (2103) inserta nuevas fases a la ciudad republicana, que denomina, primero, la etapa de los programas progresistas y los mitos urbanos, a partir del último tercio del siglo XIX; desde finales del XIX sigue la etapa del arielismo y modernismo o de la Bella Época e higiene; continúa la etapa de la masificación, urbanismo y planes manifiestos, que se inicia en la primera posguerra; finaliza con la etapa del desarrollismo, funcionalismo y planificación, que comienza en la segunda posguerra.

Estas y otras contribuciones demuestran que las periodizaciones son fundamentales, no solo para la caracterización de las estructuras y los fenómenos urbanos en determinadas etapas históricas, sino para la comprensión de las transformaciones urbanas en el tiempo. Ellas parecen darle la razón a Leff en cuanto a que la periodización es el principal instrumento de inteligibilidad de los cambios significativos; entre ellos, los procesos urbanos.

### **Consideraciones provisionales**

En este ensayo se han expuesto y explorado brevemente algunos de los fundamentos epistemológicos y metodológicos de la historiografía urbana, y en ello se ha presentado una visión novedosa sobre la metodología de la historiografía urbana. A la vez, se ha realizado un aporte al análisis de sus fundamentos epistemológicos a través de una aproximación inédita a las formas del conocimiento de la historiografía urbana. De esta sucinta exploración derivan varias consideraciones.

La primera es que se reitera el carácter amplio y diverso de la historiografía urbana, primeramente porque los textos estudiados emplean todas las formas conocidas del conocimiento que ya fueron expuestas y, segundamente, debido a la multiplicidad y heterogeneidad de las aproximaciones epistemológicas que pudieron ser trazadas. Así, este breve análisis de los fundamentos constitutivos de la historiografía urbana valida su esencia multidimensional y, por lo tanto, compleja.

La segunda consideración entronca parcialmente con la anterior y se refiere a que, si bien es cierto que la historiografía urbana es un área temática de la historia, también es válido considerarla como una disciplina académica que incorpora a su carácter histórico esencial, los saberes, concepciones y métodos propios de diversas áreas del conocimiento, que confluyen en la descripción, comprensión y explicación del fenómeno urbano en el devenir histórico.

La tercera se refiere a la historiografía urbana latinoamericana, la cual, como parte de la occidental, mantiene su mismo carácter complejo y heterogéneo, pero presenta aproximaciones epistemológicas propias surgidas de la interpretación de su realidad histórica singular, al igual que sucede con las periodizaciones específicas que se han establecido para comprender su peculiar proceso de urbanización. De esta forma, en el caso de la urbanización latinoamericana es posible establecer que algunos de sus fundamentos referidos a las conceptualizaciones epistemológicas y de temporalidad, son propios y característicos de su historiografía urbana.

Para finalizar, cabe destacar que estas reflexiones tienen un carácter provisional, dado que se ha partido únicamente de algunas de las obras estatutarias de la historiografía urbana occidental y latinoamericana. A estos ejemplos puntuales se debe añadir la cuantiosa casuística existente. Ello indica que en la historiografía urbana persisten numerosos aspectos por explorar y analizar, y en la medida en que se tome en cuenta esa amplia gama de obras, se enriquecerán los fundamentos de la historiografía urbana expresados en las distintas formas del conocimiento, en los paradigmas o aproximaciones interpretativas y en las operaciones metodológicas de esta compleja área del conocimiento.

### Referencias bibliográficas

- Almandoz, A. (1997). *Urbanismo europeo en Caracas (1870-1940)*. Caracas: Equinoccio & Fundarte.
- Almandoz, A. (2008). *Entre libros de historia urbana*. Caracas: Equinoccio.
- Almandoz, A. (2013). *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT), Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Almandoz, A. & González Casas, L. (1996). Notas sobre historiografía urbana. La visión de la Universidad Simón Bolívar. *Urbana*, 1(19), 122-126. [http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev\\_urb/article/view/8373/8265](http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev_urb/article/view/8373/8265)
- Alonso, W. (1965). *Location and land use*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Aróstegui, J. (2001). *La investigación histórica, teoría y método*. Barcelona: Crítica.

- Bairoch, P. (1990). *De Jericó a México. Historia de la urbanización*. México, DF: Trillas.
- Bauer, W. (1957). *Introducción al estudio de la historia*. Barcelona: Bosch.
- Benévolo, L. (1978). *Diseño de la ciudad* (vols. 1-5). Barcelona: Gustavo Gili.
- Bloch, M. (2012). *Introducción a la historia*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Braudel, F. (1990). *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Braudel, F. (1995). *The Mediterranean and the Mediterranean world in the age of Philip II*. (vol. 1). Berkeley, CA: University of California Press.
- Briggs, A. (1965). *Victorian cities*. New York: Harper & Row.
- Capel, H. (1975). La definición de lo urbano. *Estudios geográficos*, (138-139), 265-301. <http://www.ub.edu/geocrit/sv-33htm>
- Capel, H. (2002). *La morfología de las ciudades* (vol. 1). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Carr, E. H. (1982). *What is history?* London: Penguin Books.
- Chueca, F. (1980). *Breve historia del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (1976). El impacto de la urbanización sobre la sociedad. En G. Germani (comp.), *Urbanización, desarrollo y modernización. Un enfoque histórico y comparativo* (pp. 278-294). Buenos Aires: Paidós.
- Dyos, H. J. (1968). Agenda for Urban Historians. En H. J. Dyos (ed.), *The study of Urban History* (pp. 1-47). Londres: Edward Arnold.
- Febvre, L. (1982). *Combates por la historia*. Barcelona, España: Ariel.
- Gadamer, H. G. (1993). *El problema de la conciencia histórica*. Madrid: Tecnos.
- Gasparini, G. & Posani, J. P. (1969). *Caracas a través de su arquitectura*. Caracas: Fundación Fina Gómez.
- Germani, G. (1976). La ciudad, el cambio social y la gran transformación. En G. Germani (comp.), *Urbanización, desarrollo y modernización. Un enfoque histórico y comparativo* (pp. 9-67). Buenos Aires: Paidós.
- George, P. (1973). *Los métodos de la geografía*. Barcelona: Oikos-Tau Ediciones.
- Gorelik, A. (1998). *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Guardia, M., Monclús, F. J., & Oyón, J. (1996). Los atlas de ciudades, entre la descripción y la comparación. En C. Sambricio (ed.), *La historia urbana* (pp. 109-134). Madrid: Marcial Pons.
- Hardoy, J. E. (1972). *Las ciudades en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (1998). *Metodología de la investigación*. México, DF: Mc Graw Hill Interamericana Editores.
- Jaramillo, S. (1989-1990). El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: ¿Hacia un nuevo paradigma de interpretación? En M. Unda (ed.), *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Viejos y nuevos temas* (vol. 2, pp. 35-74). Quito: Ciudad.
- Korn, A. (1963). *La historia construye la ciudad*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Kuhn, T. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Le Goff, J. (1991). *Pensar la historia*. Barcelona: Paidós.
- Le Goff, J. (2001). Prefacio. En M. Bloch, *Apología para la historia o el oficio del historiador* (pp. 9-33). México, DF: Fondo de Cultura Económica.

- Lefebvre, H. (1976). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martindale, D. & Neuwirth, G. (1958). Prefatory remarks: the theory of the city. En M. Weber, *The city* (pp. 9-62). Glencoe, IL: The Free Press.
- Mejía Pavony, G. (2013). *La aventura urbana de América Latina*. Madrid: Taurus /Fundación Mapfre.
- Morris, A. E. J. (1995). *History of urban form, before the Industrial Revolutions*. Essex, UK: Longman Scientific & Technical.
- Morse, R. (1975). El desarrollo de los sistemas urbanos en las Américas durante el siglo XIX. En J. E. Hardoy & R. P. Schaedel (eds.), *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia* (pp. 263-290). Buenos Aires: Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP).
- Mumford, L. (1937). What is a city? *Architectural Record* 82(2), 58-62. <http://www.architecturalrecord.com/ext/resources/archives/backissues/1937-11pdf?-1015095600>
- Mumford, L. (1966). *La ciudad en la historia*. (vols.1-2). Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- Negrón, M. (2001). *Ciudad y modernidad*. Caracas: Ediciones del Instituto de Urbanismo.
- Palacios, L. C. (1980). Acerca de la estructura urbana. *Urbana*, 1(1), 4-33. [http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev\\_urb/article/view/9027/8881](http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev_urb/article/view/9027/8881)
- Park, R. (1967). *The city. Suggestions for investigation for human behavior in the urban environment*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Pirenne, H. (1972). *Las ciudades de la Edad Media*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rama, A. (s.f.). *La ciudad ordenada*. Montevideo: Comisión Uruguaya pro Fundación Internacional Ángel Rama.
- Rofman, A. (1977). *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Romero, J. L. (1976). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Rossi, A. (1982). *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Sambricio, C. (1996). Introducción. En C. Sambricio (ed.), *La historia urbana* (pp. 11-14). Madrid: Marcial Pons.
- Singer, P. (1977). Campo y ciudad en el contexto histórico latinoamericano. En P. Singer, *Economía política de la urbanización* (pp. 109-136). México, DF: Siglo XXI Editores.
- Singleton, R., Straits, B., & Miller S., M. (1993). *Approaches to social research*. New York: Oxford University Press.
- Sjoberg, G. (1974). *La ciudad preindustrial. Pasado y presente*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca.
- Sjoberg, G. (1976). El origen y evolución de las ciudades. En K. Davies (ed.), *La ciudad: su crecimiento e impacto en el hombre* (pp. 17-27). Madrid: Hermann Blume.
- Terán, F. de. (1996). Historia urbana moderna en España. Recuento y acopio de materiales. En C. Sambricio (ed.), *La historia urbana* (pp. 11-14). Madrid: Marcial Pons.
- Topolsky, J. (1992). *Metodología de la historia*. Madrid: Cátedra.
- Tuchman, G. (1994). Historical social science. En N. Denzin & Y. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 306-323). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Veyne, P. (1984). *Cómo se escribe la historia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, M. (1958). *The City*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Wirth, L. (1968). *El urbanismo como modo de vida*. Buenos Aires: Ediciones 3.

# Análisis y evolución de la cartografía de zonas inundables en España, desde un marco jurídico de referencia nacional a uno europeo

*Francisco López-Martínez.* Universidad de Murcia, Murcia, España.

**RESUMEN** | Durante los últimos años, los mapas de extensión de la inundación se han convertido en un elemento fundamental para la gestión preventiva de los riesgos de inundación. Aunque a nivel europeo el desarrollo de esta herramienta estuvo impulsado por la Directiva 2007/60/CE, en algunos países como España, donde el impacto de las inundaciones sobre las sociedades ha adquirido un protagonismo primordial, su uso ya había sido previamente implementado. En este contexto, el presente estudio describe las principales características de cada cartografía, la primigenia Directriz Básica y el vigente Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI), analizando, además, sus diferencias, deficiencias y puntos de mejora. Considerando todos estos aspectos, el SNCZI optimiza ampliamente los resultados de la Directriz Básica, pues no solo aumenta el número de periodos de retorno estudiados, sino que también mejora la metodología, datos de partida, cartografía disponible y accesibilidad a la misma.

**PALABRAS CLAVE** | riesgos naturales, ordenamiento territorial, vulnerabilidad.

**ABSTRACT** | *Over the last years, flood hazard maps became a crucial element of flood risk management policies. Although this tool was boosted at European level by the Directive 2007/60/EC, in several countries such as Spain, where floods have had an historical relevance on societies, its implementation has been previously developed. Thus, the present study describes the main characteristics of both cartography, the primitive Basic Guideline and the current SNCZI [National System for Cartography of Flood-Prone Areas, by its acronym in Spanish], in addition, it also analyses their differences, shortcomings and improvement points. Considering these issues, the SNCZI greatly improves the Basic Guidelines results, not only because it increases the number of likely return period studied, but also enhances the methodology, initial data, available cartography and its public accessibility.*

**KEYWORDS** | *natural risks, spatial planning, vulnerability.*

En el territorio español, “las inundaciones constituyen el riesgo natural que a lo largo del tiempo ha producido los mayores daños tanto materiales como en pérdida de vidas humanas” (Real Decreto 903/2010<sup>1</sup>). De hecho, según datos del Consorcio de Compensación de Seguros<sup>2</sup> (2017), durante las tres últimas décadas,<sup>3</sup> las inundaciones han sido responsables de 4.9 trillones de euros en pérdidas económicas y 231 fallecidos. El desmesurado volumen de estas cifras, cuyos registros a lo largo de los últimos años no han hecho más que aumentar (Consorcio de Compensación de Seguros, 2017), ha dado lugar a una progresiva e ingente preocupación por parte del Gobierno Nacional en lo que a la gestión preventiva de los riesgos de inundación, así como sus daños derivados, se refiere. Por este motivo, el actual marco jurídico nacional y autonómico está conformado por un amplio entramado de normativas, bien sean de carácter sectorial (por ejemplo, agua, costas, medioambiente o industria) o específico (usos del suelo y urbanismo), encaminadas a reducir la exposición de las sociedades a los riesgos de inundación.

Tradicionalmente, esta situación ha sido contrarrestada a través de ingentes y costosas medidas estructurales que han contemplado desde los sistemas de retención (por ejemplo, presas, tanques de tormenta), pasando por los de drenaje (por ejemplo, alcantarillado, zanjas), hasta finalizar en los de protección (por ejemplo, diques, encauzamiento, aislamientos). Sin embargo, además de los efectos directa o indirectamente asociados a estas medidas, que posiblemente no habían sido cuantificados en su totalidad durante el proceso de redacción de las mismas (por ejemplo, gastos asociados, impacto ambiental o costes de mantenimiento), diversos estudios han puesto de manifiesto que sus resultados, tal y como ya demostró la denominada “paradoja hidráulica” expuesta por White (1958) tras la aprobación de la ambiciosa “Flood Control Act (1936)” en Estados Unidos, no siempre han sido los deseados. En efecto, la falsa sensación de seguridad derivada de este tipo de medidas ingenieriles, lejos de alcanzar su cometido inicial, se ha materializado en un aumento directo de la exposición al riesgo tras haberse invadido, transformado y ocupado las zonas inundables. Esta circunstancia, ampliamente desarrollada en la literatura científica, ha sido definida según el autor consultado como “*escalator effect*” (Parker, 1995), “*levée effect*” (Lane, Landström, & Whatmore, 2011) o “paradoja del desarrollo seguro” (Burby, 2006).

Por consiguiente, demostrada la ineficiencia de las infraestructuras hidráulicas como medida paliativa ante los efectos –infortunadamente cada vez más catastróficos– de las inundaciones, el siguiente paso consistió en integrar las dinámicas sociales como una parte indispensable de las políticas encargadas de la gestión de riesgos. En esta nueva perspectiva de adaptación ambiental, la ordenación territorial emergió como una de las medidas preventivas no estructurales clave para condicionar y limitar la exposición de las sociedades ante los riesgos de inundación.

---

1 Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.

2 El Consorcio de Compensación de Seguros está configurado como una entidad pública empresarial encargada de cubrir, en régimen de compensación económica, a los ciudadanos españoles afectados por siniestros ocurridos tanto en territorio nacional como en el extranjero.

3 Considerando el periodo comprendido desde 1987 a 2017.

Aunque las distintas normativas, competencias e instrumentos de ordenación territorial dependen de la organización político-administrativa interna de cada país, diversas han sido los programas, reglamentaciones o planes publicados que se han encargado de imbricar los riesgos de inundación como un criterio indispensable durante el proceso de redacción de las políticas territoriales.

Desde un punto de vista jurídico, hay que remontarse hasta 1995 para encontrar, dentro del Estado español, una de las primigenias y vanguardistas normativas encargadas de la gestión de los riesgos de inundación a través de medidas no estructurales: la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones (en adelante Directriz Básica). Aunque con carácter legislativo propio, la Directriz Básica surgió como respuesta al anterior Real Decreto 407/1992,<sup>4</sup> reglamento relacionado con los servicios de protección civil y que establecía la obligatoriedad de elaborar una serie de “Planes Especiales” relacionados con diversos riesgos, tanto de origen natural (por ejemplo, vulcanismo, sismos o incendios forestales) como inducido (por ejemplo, emergencias nucleares, conflictos bélicos o transporte de cargas peligrosas). No obstante, e independientemente de su origen, la Directriz Básica representa el primer texto legal de ámbito nacional encargado de establecer medidas de organización y procedimiento de actuación ante los riesgos de inundación, así como sus posibles efectos asociados, pues no debe olvidarse que, tal y como indica el Preámbulo de la misma, “las inundaciones son el fenómeno natural que con mayor frecuencia se manifiesta dando lugar a situaciones de grave riesgo colectivo o catástrofe”. Con la intención de neutralizar esta dura realidad, el articulado de la Directriz Básica decretaba que cada comunidad autónoma, además del Gobierno Nacional, debía desarrollar y aprobar diversos planes capaces de garantizar una respuesta eficaz de la administración ante estados de emergencia (apartado 3.3 y 3.4, respectivamente).

Entre los múltiples aspectos que debían contener dichos planes (estructura organizativa, recursos humanos y materiales, sistemas y medios de información, etcétera), la Directriz Básica indicaba que las comunidades autónomas tenían la obligación de identificar, representar y clasificar cartográficamente las áreas potencialmente inundables, además de la posible superficie afectada por sus fenómenos asociados. En este sentido, el legislador nacional estableció diferentes superficies inundables, categorizadas en función del periodo de retorno (T, expresado en años), así como zonas de riesgo, definidas según las características de las avenidas y tipología de la población afectada (núcleos urbanos, viviendas aisladas, comercios, industrias, etcétera). Posteriormente, todos estos aspectos autonómicos debían ser integrados en un “Plan Estatal”, cuyo objetivo consistía en establecer la organización y los procedimientos de actuación de aquellos servicios del Estado y, en su caso, de otras entidades públicas y privadas, que fueren necesarios para garantizar una repuesta eficaz ante los diferentes tipos de inundaciones que puedan producirse o afectar al territorio español (apartado 3.3 y sucesivos).

---

4 Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, BOE-A-1992-9364.

Atendiendo a los diversos periodos de retorno definidos, las áreas potencialmente inundables debían quedar clasificadas a nivel autonómico como: i) frecuente ( $T < 50$ ), ii) ocasional ( $50 < T < 100$ ) y iii) excepcional ( $100 < T < 500$ ). Por otro lado, respecto a las zonas de riesgo, también existía una categorización en subzonas (A-1, A-2, A-3, B y C), determinadas según la combinación entre la anterior clasificación de áreas inundables (respectivamente, de mayor a menor probabilidad) y la tipología de bienes inmuebles ubicados en las mismas.<sup>5</sup> En conjunto, toda esta catalogación y categorización de los riesgos de inundación debía estar cartográficamente plasmada en los distintos planes autonómicos, configurándose, tal y como establecía el Acuerdo Segundo de la Directriz Básica, como la cartografía oficial de consulta por parte de las administraciones encargadas de la ordenación territorial y urbanística durante el procedimiento de clasificación y calificación (Beltrán Aguirre, 2006<sup>6</sup>) de los usos del suelo.

Sin embargo, a pesar de que la Directriz Básica introducía preceptos legales y herramientas tan novedosos para la época como la categorización y representación cartográfica de los riesgos de inundación, desafortunadamente su impacto no alcanzó los efectos deseados. Efectivamente, cinco años después de su publicación, solo tres comunidades autónomas (Madrid en 1997, País Vasco en 1999 y la Comunidad Valenciana en 1999) habían elaborado, aprobado y homologado sus respectivos Planes Especiales ante Inundaciones, cifra que solo se ampliaría en cuatro más en el siguiente lustro (Navarra y Galicia en 2002, Andalucía en 2004 y Baleares en 2004). Esta negligente situación de retraso normativo adquirió especial relevancia en algunas de las comunidades del litoral mediterráneo peninsular (Cataluña, Región de Murcia y Andalucía), pues la histórica e inusual concentración de personas y bienes en dicha zona la convirtieron, además del motor de crecimiento inmobiliario de España junto con las áreas metropolitanas (González Reverté, 2008), en una de las más castigadas por los riesgos de inundación (Nájera Ibáñez & Espejo Gil, 2017). En consecuencia, aparte del elevado riesgo que suponía para la población la indefinición de las zonas inundables y su correspondiente utilización durante el proceso de planificación territorial, esta demora legislativa también acarrió un notorio retraso en la publicación del Plan Nacional, cuyo texto no sería aprobado sino hasta el año 2011.

Tras dos décadas de vigencia de la Directriz Básica, el Parlamento Europeo, preocupado por el posible aumento en número e impacto de las inundaciones, publicó en 2007 una directiva encaminada a evaluar y gestionar sus riesgos asociados, la Directiva 2007/60/CE.<sup>7</sup> Entre otros novedosos aspectos, como la obligatoriedad de

- 
- 5 Más que con las características constructivas, este aspecto estaba íntimamente relacionado con la densidad poblacional del asentamiento; por ejemplo, núcleos urbanos, viviendas aisladas, instalaciones comerciales, etcétera.
  - 6 Según este autor, mientras “clasificar” el suelo consiste en asignar su futuro destino urbanístico (urbano, urbanizable y no urbanizable), su “clasificación” está relacionada con determinar y definir los usos (por ejemplo, residencial, comercial, dotacional) e intensidades (por ejemplo, vivienda unifamiliar aislada, colectiva, número de alturas) del mismo.
  - 7 Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.

establecer un marco supranacional para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (art. 1), la Directiva fue el primer texto jurídico comunitario encargado de conceder a la ordenación territorial una posición destacada como primer instrumento defensivo para reducir la exposición ante los riesgos de origen natural. Para alcanzar dicho cometido, la Directiva encomendó a los Estados miembros que sobre cada demarcación hidrográfica desarrollaran diversos mapas de extensión de la inundación, mapas que deberían quedar configurados según los siguientes periodos de retorno: i) baja probabilidad o escenario de eventos extremos ( $T < 10$ ), ii) frecuente ( $10 < T < 50$ ), iii) media u ocasional ( $50 < T < 100$ ), y iv) baja o excepcional ( $T < 500$ ).

Aunque todos los preceptos de la Directiva fueron traspuestos al ordenamiento jurídico interno del país a través del Real Decreto 903/2010, previamente el Gobierno Nacional había incorporado, a través del Real Decreto 9/2008,<sup>8</sup> algunas de sus disposiciones y herramientas, como los estudios de inundabilidad o los mapas de extensión de la inundación. A este respecto, el segundo Real Decreto contemplaba la elaboración del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI), instrumento de apoyo nacional desarrollado para la gestión del espacio fluvial, la prevención de riesgos de inundación, la planificación territorial y la transparencia administrativa. El actual SNCZI ha desplazado las anteriores áreas inundables establecidas por la Directriz Básica, convirtiéndose así en la cartografía legal de consulta (art. 10.3), tras aumentar tanto la delimitación y precisión espacial, como el número de escenarios posibles ante los riesgos de inundación en: i) alta (T10), ii) frecuente (T50), iii) medio u ocasional (T100), y iv) bajo o excepcional (T500). Asimismo, otras de las grandes novedades recogidas en el SNCZI son la multitud de formatos digitales utilizados para difundir y poner a disposición de la ciudadanía toda la información relativa a las áreas inundables, pudiendo acceder a la misma a través de un geoportal alojado en la propia web del Ministerio para la Transición Ecológica<sup>9</sup> e, incluso, integrándola perfectamente en un SIG a través de un servidor *wms*<sup>10</sup> o por la descarga directa de todos los datos en extensión *shapefile*.<sup>11</sup>

Como resultado de la mejora en los datos de partida (por ejemplo, resolución del modelo digital del terreno, registros pluviométricos o transformaciones antrópicas del terreno), así como los avances tecnológicos (*hardware* y *software*), el SNCZI ha reducido diversas limitaciones contenidas en la Directriz Básica, especialmente en lo que a extensión de las zonas inundables se refiere (figura 1). Además, la Directiva también se encargó de impulsar satisfactoriamente la consideración de esta poderosa herramienta cartográfica dentro de los procesos de ordenación territorial y urbanística, intentando así evitar la desidia en que cayó la Directriz Básica desde su publicación. Sin embargo, a pesar de los enormes avances introducidos, el vigente SNCZI se enfrenta a tres cuestiones principales que deben ser solucionadas con la mayor

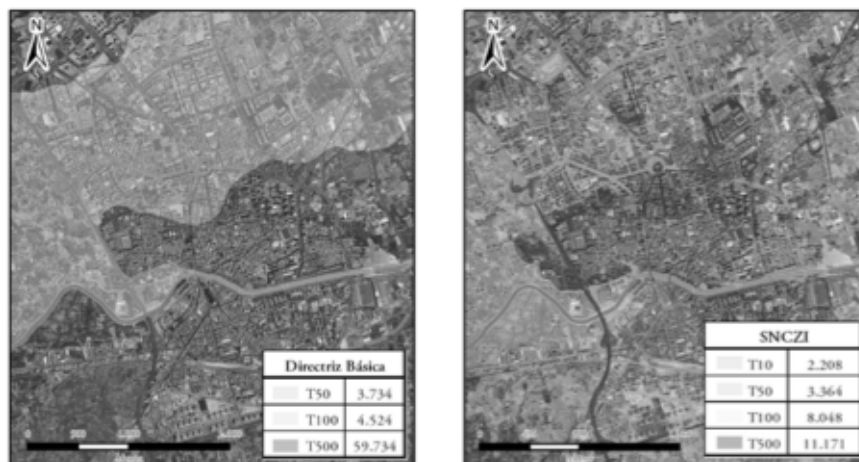
8 Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

9 <https://sig.miteco.es/snczi>

10 <https://www.miteco.gob.es/wms/agua>

11 <https://www.miteco.gob.es/descargas/agua/snczi>

celeridad posible: i) la escasa superficie cartografiada, ii) la extensión temporal de los registros pluviométricos y, iii) su continua actualización.



**FIGURA 1 | Diferencias en la extensión de las zonas inundables** (expresadas en hectáreas) según la Directriz Básica (izquierda) y el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (derecha) para el municipio de Murcia (Región de Murcia)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En primer lugar, considerando a la última versión cartográfica disponible en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica,<sup>12</sup> los tramos estudiados corresponden a 21.125 km para T10, 26.014 km para T100 y 27.381 km para T500, es decir, una media de aproximadamente el 30% de los cauces principales. Estas cifras suponen un estadio bastante retrasado con respecto a las disposiciones establecidas en la Directiva y el Real Decreto 903/2010, pues, según los mismos, tanto los mapas de peligrosidad de inundaciones como los mapas de riesgos de inundación debían estar finalizados, a más tardar, el 22 de diciembre de 2013 (art. 6.8 y 10.6, respectivamente). En segundo lugar, todavía existen problemas relacionados con los datos pluviométricos utilizados para el cálculo de los distintos periodos de retorno, ya que la ausencia de registros lo suficientemente extensos de precipitación ha dado lugar al cálculo de eventos extremos (T500) a partir de datos empíricos cuya extensión raramente supera los cien años, o no están suficientemente validados. Por consiguiente, además de asumir un comportamiento “repetitivo” de la naturaleza, es muy posible que la vigente cartografía haya subestimado la auténtica superficie inundable, especialmente para aquellos eventos menos frecuente (T100 y T500). En tercer y último lugar, debido a que las actividades humanas están continuamente modificando la morfología fluvial, el régimen de caudales o los procesos de sellado en la cuenca vertiente hasta prácticamente su completa desnaturalización,

12 Datos referidos a octubre de 2017.

la extensión, calado y peligrosidad de las zonas inundables ha sido profundamente alterada. Dicho contexto cobra especial relevancia tras la pertinente modelización de los cauces, situación que lleva emparejada una inviable y prácticamente continua actualización cartográfica de las zonas inundables (Olcina Cantos, 2012) capaz de recoger las alteraciones introducidas tanto en su extensión espacial como niveles de peligrosidad.

Como conclusión, las enormes mejoras técnicas, procedimentales, espaciales y preceptivos introducidos por la Directiva respecto a su predecesora a nivel nacional, la Directriz Básica, han convertido al SNCZI en una potente herramienta cartográfica fácilmente consultable e integrable dentro del proceso de ordenación territorial. Sin embargo, a pesar de la dilatada progresión y versatilidad que lo ha caracterizado a lo largo de los últimos años, el SNCZI se enfrenta actualmente a una serie de deficiencias que deben ser rápidamente contrarrestadas; entre otras, una mayor consideración por parte de los gestores territoriales, evitando así la aparición de la denominada “paradoja del gobierno local” (Burby, 2006). Por consiguiente, dotar a las administraciones competentes, esencialmente a las encomendadas de la gestión hidrológica (en España, las confederaciones hidrográficas), de los recursos económicos, humanos e instrumentales necesarios, se convierte en una tarea estratégica y fundamental para optimizar, a corto y mediano plazo, la eficiencia de esta herramienta como medida preventiva para la gestión de riesgos de inundación. En último lugar, tampoco deben caer en el olvido los planes autonómicos ante el riesgo de inundación, pues aunque han visto desplazadas sus delimitaciones cartográficas por el actual SNCZI, el carácter organizativo establecido en los mismos ante situaciones de emergencia sigue vigente en su totalidad, lo que también hace necesaria la actualización de sus protocolos de actuación ante nuevos eventos, especialmente considerando las posibles alteraciones introducidas en los patrones de inundación como consecuencia del cambio climático y de las actividades humanas.

### Referencias bibliográficas

- Beltrán Aguirre, J. L. (2006). Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada. *Revista Jurídica de Navarra*, (41), 81-12.
- Burby, R. J. (2006). Hurricane Katrina and the paradoxes of government disaster policy: bringing about wise governmental decisions for hazardous areas. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 604(1), 171-191. <https://doi.org/10.1177%2F0002716205284676>
- Consorcio de Compensación de Seguros. (2017). *Estadística. Riesgos extraordinarios. Serie 1971-2017*. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Gobierno de España. Madrid, España, 149 pp.
- Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Diario Oficial de la Unión Europea, Luxemburgo. oJ, L 288, 27-34.

- Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones (1995). Resolución de 31 de enero de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, España. BOE-A-1995-3865.
- González Reverté, F. (2008). El papel de los destinos turísticos en la transformación sociodemográfica del litoral mediterráneo español. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (47), 79-107. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3093402>
- Lane, S. N., Landström, C., & Whatmore, S. J. (2011). Imagining flood futures: risk assessment and management in practice. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London A: Mathematical, Physical & Engineering Sciences*, 369(1942), 1784-1806. <https://doi.org/10.1098/rsta.2010.0346>
- Nájera Ibáñez, A. & Espejo Gil, F. (2017). Experiencia siniestral del CCS en relación con el riesgo de inundación: gestión y prevención. En *Taller sobre inundaciones y cambio climático*. Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, España.
- Olcina Cantos, J. (2012). De los mapas de zonas afectadas a las cartografías de riesgo de inundación en España. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 32(1), 91-131. [https://doi.org/10.5209/rev\\_AGUC.2012.v32.n1.39310](https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2012.v32.n1.39310)
- Parker, D. J. (1995). Floodplain development policy in England and Wales. *Applied Geography*, 15(4), 341-363. [https://doi.org/10.1016/0143-6228\(95\)00016-W](https://doi.org/10.1016/0143-6228(95)00016-W)
- Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, España. BOE-A-2008-755.
- Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, España. BOE-A-2010-11184.
- White, G. F. (1958). *Changes in urban occupancy of flood plains in the U.S.*, vol. 57. Chicago, IL: University of Chicago.

**CAPITAL INMOBILIARIO**PRODUCCIÓN Y TRANSGRESIÓN  
DEL ESPACIO SOCIAL EN LA CIUDAD NEOLIBERAL

JOSE GASCA ZAMORA • COORDINADOR

**LA PRODUCCIÓN INMOBILIARIA COMO  
SOSTÉN DE LA ACUMULACIÓN Y SUS  
CONSECUENCIAS SOCIO-AMBIENTALES:  
EVIDENCIAS DESDE AMÉRICA LATINA Y  
ESPAÑA***Masato Iida*Universidad Nacional Autónoma de  
México, Ciudad de México, México.**Título libro:** Capital inmobiliario.  
Producción y transgresión del espacio social  
en la ciudad neoliberal**Autor:** José Gasca, coord. (eds.)**Edición:** México: Instituto de  
Investigaciones Económicas, Universidad  
Nacional Autónoma de México, 2019. 377 pp.  
ISBN 978-607-30-1631-5

La propuesta editorial explora las causas de la intensificación del dinamismo y protagonismo del sector inmobiliario en la producción material del espacio urbano durante las últimas décadas, y plantea como problemática que estos procesos ocasionan desequilibrios territoriales que refuerzan las desigualdades sociales y el deterioro ambiental. El libro se estructura en torno a tres ejes temáticos: i) el de las nuevas formas de organización y actuación del binomio financiero-inmobiliario; ii) el de los arreglos institucionales que facilitan su despliegue en el territorio; y iii) el de los impactos socioespaciales regresivos generados para la sociedad y el medioambiente. A pesar de que el contenido capitular no se encuentra dividido en secciones, sí es posible distinguir que

su secuencia se organiza según los ejes temáticos mencionados.

Los primeros tres capítulos ahondan en los presupuestos teóricos que orientan el argumento general, según el cual en los países de América Latina y en España, y a lo largo de las últimas tres décadas, los requerimientos de movilización de capital financiero para el aseguramiento de la acumulación, han llevado a que la actividad inmobiliaria experimente un ascenso notable y que figure como un elemento central en la producción del espacio urbano de grandes metrópolis y ciertas ciudades intermedias. En los tres capítulos siguientes se muestra el papel de los gobiernos neoliberales en la incentivación de la producción mercantilizada del espacio urbano. Los cinco capítulos siguientes constituyen estudios de caso

que dan cuenta de los impactos sociales y ambientales regresivos que dichos procesos están generando en distintas ciudades de México. Finalmente, los tres últimos capítulos analizan los impactos regresivos que resultan del despliegue de la actividad turístico-inmobiliaria.

En el capítulo de Carlos de Mattos se presenta el encuadramiento teórico que permite interpretar las causas estructurales de las transformaciones urbano-territoriales que han experimentado distintas ciudades y regiones del mundo en las últimas décadas. Dichas causas son explicadas a partir de dos tesis: la del papel activo de la producción inmobiliaria en el aseguramiento de la continuidad de la acumulación, según postula Lefebvre (2003); y la de “metamorfosis urbana”, tesis de Edward Soja (2008), según la cual la transición del régimen de acumulación fordista al posfordista ha inducido un conjunto de transformaciones económicas, políticas y socioculturales en los sistemas inter e intraurbanos. Asimismo, se argumenta que dichas transformaciones urbanas han adquirido una escala y dinamismo sin precedentes como resultado de la financiarización del sector inmobiliario o, en otras palabras, de la bursatilización de los procesos de producción y circulación de los bienes inmobiliarios a través de su conversión en activos líquidos susceptibles de ser intercambiados en los mercados financieros globales (p. 28 y s.).

José Gasca profundiza en los aspectos teóricos de la financiarización económica e inmobiliaria, dimensionando su papel en el mundo actual. El ascenso de la financiarización en la economía es explicado a partir de la propuesta de Arrighi (2014) sobre los “ciclos sistémicos de acumulación”, donde se postula que los ciclos económicos presentan

una primera fase de expansión material de la producción, seguida de una fase de desplazamiento del excedente hacia procedimientos financieros para evitar su devaluación o destrucción (p. 54). El redimensionamiento del papel del sector financiero en la economía se evidencia en el hecho de que, en 2014, el valor de los útiles financieros (activos y derivados) superó hasta nueve veces al valor del PIB Global (p. 55), lo cual explica la elevada disponibilidad de liquidez para financiar grandes proyectos inmobiliarios en las últimas décadas. Una de las principales estrategias de fijación espacial del capital financiero ha consistido en la producción del espacio construido requerido por las actividades dinámicas del patrón de acumulación posfordista. Por ello se documenta que los sitios impactados por la efervescencia inmobiliaria han sido principalmente las metrópolis globales de los países desarrollados; para el contexto latinoamericano, se identifica que estos procesos ocurren en una dimensión más reducida en las grandes metrópolis, ciudades intermedias con industrias dinámicas, y ciudades aptas para el desarrollo del turismo.

El capítulo de Pedro Abramo se centra en las estrategias de los promotores inmobiliarios y sus impactos en la estructuración residencial de las áreas urbanas. El argumento es que la estructuración residencial de la ciudad no es producto del equilibrio generado por las decisiones autónomas de localización de los consumidores y productores del espacio construido, sino que estas decisiones están supeditadas a la dinámica colectiva e inestable de las “convenciones urbanas”. Se plantea, por una parte, que la generación y aprovechamiento de estas “convenciones” son

un objetivo buscado por los promotores inmobiliarios, ya que ello es esencial para garantizar la rentabilidad de sus emprendimientos; por otra, que las estrategias empleadas para la consecución de tal objetivo se desenvuelven vía la introducción de innovaciones edilicias que generan nuevas diferenciaciones del *stock* de vivienda dentro de una misma localización residencial, o a través de la imitación de antiguas innovaciones edilicias en otros lugares. Finalmente, se concluye que estos procesos, lejos de generar estructuras urbanas equilibradas, lo que provocan es que dichas estructuras se configuren de manera caótica o “caleidoscópica”.

En los tres capítulos siguientes se discute el papel del Estado en la facilitación y promoción de los negocios territoriales, así como los discursos bajo los cuales se intentan legitimar dichas acciones. Patricia Olivera expone, mediante la documentación de numerosos casos de implementación de políticas territoriales de corte neoliberal, los mecanismos y estrategias empleados por el Estado en México para transferir el control de la propiedad y derechos de edificabilidad del suelo a desarrolladores privados. Por su parte, Pablo Ciccolella e Iliana Mignaqui exploran el caso de la implementación de políticas industrialistas en la región metropolitana de Buenos Aires a partir de la década de los noventa. Demuestran en su exposición que estas políticas de corte más desarrollista que neoliberal, si bien cuentan con una orientación funcional de apoyo al proceso de reconcentración y relocalización de la actividad industrial, en la práctica han sido utilizadas como mecanismos especulativos de fijación de capital inmobiliario en parques industriales y distritos

de industrias creativas. Señalan que con ello se han acentuado procesos territoriales regresivos, como la competencia interterritorial por las inversiones, la reproducción de los patrones de segregación residencial y la dispersión urbana. Finalmente, los autores observan, como particularidad del contexto argentino, la virtual ausencia de la financiarización como medio de realización de negocios inmobiliarios. En seguida se presenta el trabajo colectivo de Rodrigo Hidalgo, Voltaire Alvarado, Laura Rodríguez y Alex Paulsen, quienes proponen el concepto de extractivismo inmobiliario como herramienta conceptual para el análisis de los procesos de sostenimiento del crecimiento económico mediante el fomento de la producción mercantilizada del espacio urbano; justifican que la aplicación al ámbito de la producción inmobiliaria de este concepto, tradicionalmente referido a la explotación de recursos naturales, radica en que ambos sectores se dirigen a la misma finalidad y operan con los mismos mecanismos; a saber: acrecentar la renta nacional a partir de la explotación del suelo con su uso más alto, el desplazamiento de personas, el financiamiento público como soporte de la industria y el despojo de condiciones para la consecución de un desarrollo autosostenido (p. 194). Los autores encuentran todos estos elementos en los procesos de mercantilización de la producción y circulación de las viviendas sociales en el caso chileno.

Los cinco capítulos siguientes constituyen estudios de caso que visibilizan algunas manifestaciones regresivas de la orientación mercantil del desarrollo urbano. En el primero de ellos, Abiel Treviño y Carlos Leal analizan el proceso de gentrificación del centro histórico de la ciudad de Monterrey, atribuyendo su

presencia en las acciones del gobierno a la adecuación del espacio urbano para el desenvolvimiento de las actividades terciarias. Enrique Castro muestra el proceso de conversión de un antiguo parque industrial a un exclusivo distrito de usos mixtos en la Ciudad de México, situando como fuerzas causales la desindustrialización y el interés del gobierno local por atraer inversiones inmobiliarias. Luis Salinas y Emilio Romero exploran un caso de gentrificación “clásica” en la colonia Juárez, Ciudad de México, evidenciando que los procesos de revalorización están provocando el desplazamiento de antiguos residentes. Yolanda Fernández expone la incapacidad de la planeación urbana en la regulación del emplazamiento de los grandes condominios habitacionales de elite en la periferia de Mérida, Yucatán, argumentando que este tipo de intervenciones urbanísticas son posibilitadas por la falta de vinculación entre las políticas de ordenamiento del territorio de los diferentes niveles de gobierno. El trabajo colectivo de Norma Rodríguez, José Vieyra y Octavio Gonzales explora el papel de las políticas de liberalización de tierras ejidales y la orientación economicista de las políticas estatales del desarrollo, en la incentivación de la producción de megaproyectos de usos mixtos en el ámbito periurbano de Morelia, evidenciando que las acciones del gobierno en materia de ordenamiento urbano y ecológico privilegian los intereses de la burguesía local.

Los últimos tres capítulos enuncian las consecuencias adversas del desarrollo turístico-inmobiliario. Myriam Colmenares analiza la injerencia de promotores y usuarios de los fraccionamientos costeros cerrados en la consecución de los procesos de segregación residencial a

lo largo del borde costero de Rosarito, Baja California. Ibán Díaz y Jaime Jover analizan los procesos de transformación socioespacial de un barrio histórico del centro de Sevilla, España, evidenciando que la turistificación constituye una fuerza inductora de la gentrificación. Finalmente, el capítulo de Rosalía Camacho sitúa el auge del turismo y del sector inmobiliario dentro de la dinámica de la globalización, argumentando que, en las últimas décadas, la producción de la infraestructura requerida para el desenvolvimiento del turismo dirigido a la población global de altos ingresos se ha convertido en un importante medio para la valorización de capitales, que en el caso de la “Riviera Maya” se ha conseguido vía la tematización de los atributos paisajísticos del litoral y del legado cultural de la civilización maya.

Los catorce artículos del libro invitan a reflexionar en torno a una problemática que ha sido percibida cotidianamente en las últimas décadas por habitantes de un gran número de metrópolis de América Latina y España, y que se visibiliza en la proliferación de proyectos inmobiliarios de carácter excluyente. En los capítulos teóricos se sientan las bases para la comprensión de las causas estructurales de dicho fenómeno, las cuales se atribuyen en gran medida a la financiarización del sector inmobiliario; sin embargo, a lo largo del libro se presentan datos que sugieren que la irrupción de las finanzas en el rubro de la producción inmobiliaria es aún incipiente en el contexto latinoamericano. Por ello se recomienda analizar las particularidades del papel desempeñado por las finanzas en el funcionamiento de la economía y la producción del espacio construido en cada país de la región. También se sugiere aclarar

la pertinencia de utilizar el concepto de financiarización para distinguir los procesos de producción inmobiliaria en la actualidad, ya que no queda claro si se trata de un procedimiento novedoso o si es simplemente un cambio de magnitud operativa. Lo que sí deja claro el libro es que, en el contexto actual, la producción inmobiliaria responde a las necesidades de aseguramiento de la continuidad de la acumulación y que el aparato de Estado tiende a facilitar su despliegue en aras de fomentar la competitividad urbana para la atracción de inversiones, delegando a un plano secundario el objetivo de lograr la consecución de un proyecto de ciudad incluyente y sustentable. Así, se considera que el principal aporte de este libro es que invita a cuestionar y abrir debates sobre los riesgos que representa el recurrir a la producción inmobiliaria como medio para sostener el crecimiento económico.

### Referencias bibliográficas

- Arrighi, G. (2014). *El largo siglo xx: dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Lefebvre, H. (2003). *The urban revolution*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Soja, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.

