

## I CONGRESO LATINOAMERICANO DE TEORÍA SOCIAL

**Autor:** Pedro Pérez

**Inserción Institucional:** CONICET-IEAL/FCS/UBA

**Correo electrónico:** [ptpirez@gmail.com](mailto:ptpirez@gmail.com)

**Mesa Temática:** 40 La urbanización latinoamericana en el capitalismo actual

**Ponencia:** La urbanización en América Latina: Las heterogeneidades en su producción y resultados

### **Introducción**

Esta ponencia propone, de manera exploratoria, un esquema para analizar los procesos actuales de la urbanización en América Latina.

Urbanizar<sup>1</sup> es poblar un espacio que ha sido transformado para soportar su ocupación social aglomerada. Es la habilitación, o adecuación, de una porción de la superficie de la tierra como *suelo urbano*: segmento espacial que puede sostener las construcciones que hacen posible la aglomeración, y consecuentemente a la aglomeración misma. El suelo urbano es *porción urbanizada* de la superficie de la Tierra (lotes, viviendas, infraestructuras y equipamientos, locales para actividades, etcétera) que puede soportar la reproducción de la vida social aglomerada, al sostener al conjunto de las relaciones que estructuran y/o desestructuran a cada sociedad en particular: la “acumulación del capital (producción, circulación y cambio), reproducción de la población (fuerza de trabajo y no trabajo), reproducción de lo jurídico-político (política y Estado) y de lo ideológico” (Pradilla, 2013:186).

La adecuación del suelo resulta de procesos productivos particulares cuyos productos son los componentes de la urbanización, y así depende del predominio, en cada lugar y momento, de las formas económicas particulares de producción (en sentido amplio).

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

---

<sup>1</sup> La urbanización es un proceso global de transformación de la sociedad que se basa en componentes materiales que sostienen la aglomeración de la población y las actividades. En este trabajo tomamos esa noción en su sentido espacial, material.

Proponemos discutir sobre un esquema que permita ordenar ese análisis. Para ello, presentamos sintéticamente los rasgos centrales de las formas de producción de la urbanización en el capitalismo (1), y luego, con un detenimiento un poco mayor, la producción de la urbanización en las sociedades capitalistas dependientes de América Latina (2), Terminamos con una breve conclusión (3).

### **1. Las formas de producción de la urbanización en el capitalismo**

Los procesos de urbanización son el resultado de la coexistencia de diferentes formas de producción y sus relaciones, configuradas en un contexto histórico de largo plazo,<sup>2</sup> con tres momentos fundamentales: urbanización liberal, urbanización en relaciones de bienestar, y urbanización en condiciones de reestructuración neoliberal.

Con el predominio de las relaciones capitalistas, la urbanización depende de procesos de apropiación del plus valor generado en su producción. Los bienes que la componen (suelo, vivienda, infraestructuras, etc.) se producen para satisfacer la necesidad de individuos o familias de asentarse de manera urbana siempre que su introducción en el mercado, como bienes de cambio, permita a su productor obtener la cantidad monetaria suficiente para realizar el circuito de la acumulación. Esa urbanización está organizada por una lógica estructural de obtención de ganancia, que se consolida en la circulación de los productos, de manera que la población (fuerza de trabajo o no) depende de su capacidad monetaria (solvencia) para acceder a ella, así como a los demás medios necesarios para su reproducción (Esping-Andersen, 1993:41). Los ingresos sociales que sostienen esa capacidad de consumo (solvencia) se originan, predominantemente, en tres fuentes de recursos monetarios: ganancia, renta o salario<sup>3</sup>. La población no propietaria (de capitales productivos o de inmuebles) debe someterse, por un salario, al mercado de fuerza de trabajo. Como consecuencia, ciertas familias tienen serias dificultades para contar con los recursos monetarios suficientes para adquirir la totalidad de los bienes que necesitan para su reproducción. Dado que los componentes de la urbanización se caracterizan por su alto costo (Jaramillo 1981:21), resultan especialmente difíciles de adquirir para gran parte de la población. En el contexto que mencionamos, la solvencia es el resultado, por un lado, de las condiciones de acceso a los

---

<sup>2</sup> Ver Benevolo 1993, Castel 1997, Castells 1995, Esping-Andersen 1993, Offe 1990, Topalov 1979

<sup>3</sup> Veremos en el capitalismo dependiente de América Latina, junto a esas tres fuentes de ingresos, una presencia importante de formas mercantiles simples (“informales”).

ingresos sociales y su distribución y, por el otro, de las condiciones de los mercados de bienes urbanos, en particular del suelo.

Las contradicciones generadas por la mercantilización de la “ciudad liberal” (Benévolo, : ) fueron enfrentadas por medio de acciones específicas a cargo del Estado como garante de la reproducción de las relaciones capitalistas (Offe 1990), que se configuraron en una larga y sinuosa historia que, desde mediados del siglo XIX, se consolidó en el Estado de Bienestar cuyo predominio caracterizó los treinta años posteriores a la segunda posguerra en las sociedades capitalistas avanzadas (Esping-Andersen 1993, Offe 1990, Topalov 1979).

Las intervenciones estatales permitieron que cierta producción (circulación y consumo) dejara de desenvolverse *exclusivamente* en sentido mercantil, dada la aplicación de una capacidad (poder) político-administrativa de regulación (orientar desde fuera del mercado) estatal, junto con la posibilidad, contradictoria, de que esa capacidad controle las relaciones privadas de intercambio (Offe, 1990:56). Como consecuencia, la reproducción de individuos y familias dejaron de depender únicamente del circuito mercantil.

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

La combinación de procesos de producción y de consumo mercantiles, no mercantiles o desmercantilizados resulta en la limitación del predominio de la acumulación de capital en la urbanización; o bien en la posibilidad del consumo en razón de la necesidad o de un derecho, sin contraprestación monetaria equivalente<sup>4</sup>.

Las intervenciones estatales resultan en una socialización de los costos de la reproducción de la población, por medio de la aplicación de recursos vía transferencias fiscales. Como consecuencia, se excluye, de manera total o parcial, la ganancia en el precio de los productos, con lo que se configura una transferencia, en principio, en favor de los consumidores de esos

---

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

bienes y, en definitiva, en favor de quienes les pagan los salarios (el “capital”). Si se mantienen las condiciones de la producción mercantil, donde el productor recupera costos y ganancia, pero se transfieren recursos hacia los consumidores desmercantizando de manera total o parcial el consumo, la consecuencia es análoga. El resultado, junto con la ampliación del acceso por incremento de la solvencia, es la disminución del costo de la fuerza de trabajo para sus empleadores (el “capital”).

Como resultado, el suelo urbano y la vivienda por ejemplo, pueden ser *consumidos* como bienes de uso, eliminando (o debilitando) su dimensión de bienes de cambio. Al mismo tiempo, ese acceso no mercantil, o no plenamente mercantil, inicial puede convertirse en una siguiente mercantilización. Ello es posible si ese suelo o vivienda es luego introducido en el mercado por parte del adquirente no mercantil o desmercantizado<sup>5</sup>. Esta situación no es paradójica ya que, como vimos, el papel no mercantil de la intervención estatal se orienta a la superación de las contradicciones que para el desarrollo de los procesos de acumulación genera la tendencia a la universalización de la mercantilización. De manera muy sintética, ese papel se destina a garantizar el desarrollo de las relaciones mercantiles que sustentan el proceso de acumulación capitalista. De allí que si una vivienda que ha sido consumida de manera no mercantil o desmercantizada pudiera ser, en un segundo momento, introducida en el mercado, se consolidaría el papel estatal, en tanto que ese bien volvería al buen camino de la valorización del capital. Es evidente que la consecuencia que mencionamos se relaciona con la modalidad de uso del bien al que se accede de manera no mercantil o desmercantizada. Y esa modalidad está determinada por el sistema jurídico que regula la propiedad y, de manera particular, por el acceso no mercantil o desmercantizado que se consolida como propiedad individual plena.

Vale la pena aclarar que la solvencia no indica una polaridad entre dos situaciones diferenciadas (solvencia/insolvencia), sino un gradiente entre la capacidad monetaria y su ausencia con posiciones intermedias. No se trata de un atributo de las familias, sino de una relación entre sus capacidades monetarias y las condiciones mercantiles de cierto bien en particular. La solvencia frente a la necesidad diaria de alimentos no significa igual capacidad monetaria que frente a la vivienda, por ejemplo. Esto es importante, dado el enorme peso económico de los bienes de la urbanización, en particular del suelo y la vivienda que deben

---

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

ser enfrentados “individualmente” por cada familia. En el lugar extremo de la insolvencia se ubican algunos individuos o familias excluidos de los mecanismos (formales o no, legales o no) de apropiación de recursos monetarios para la reproducción.

Con la crisis del estado de bienestar y la consolidación de la reestructuración neoliberal se modificó el papel del Estado en la urbanización. Uno de los rasgos generales de las experiencias de orientación neoliberal es la sustitución de las *lógicas regulatorias redistributivas por lógicas competitivas* (Nik, Peck y Brenner, 2009:2) configurando una “regulación dirigida por el mercado” (Ídem: 5). Las políticas estatales son orientadas al fortalecimiento general de las relaciones mercantiles, particularmente en la producción de la urbanización, promoviendo al mismo tiempo procesos crecientemente financiarizados (Ídem). Aunque no se abandonen totalmente las acciones orientadas a la producción no mercantil o la desmercantilización, se consolidan diferentes formas de *re-mercantilización* de procesos de producción que habían sido desmercantilizados, así como de *mercantilización* de bienes y procesos que estaban fuera de las relaciones mercantiles. Dentro de esos procesos debe ser tomada en cuenta la particular reestructuración del sector inmobiliario (Lencioni 2014).

## **2. La urbanización en América Latina**

La urbanización en América Latina se originó con la incorporación de sus sociedades en la división internacional del trabajo como oferentes de bienes primarios para la industrialización que se desarrollaba en otros territorios. En ese contexto, la subordinación de los procesos locales de acumulación de capital, con la transferencia a las economías centrales de parte del excedente, frena el desarrollo de las fuerzas productivas y limita el dinamismo económico local. Una importante cantidad de población queda fuera del mercado de fuerza de trabajo, o se inserta en él en forma precaria y contribuye a mantener bajos los salarios. Esto exacerba las limitaciones del consumo mercantil, quedando fuera de las posibilidades de acceso monetario (solvencia) proporciones muy importantes de población.

Los aparatos estatales se caracterizan por una débil intervención, coherente con las condiciones de la acumulación capitalista dependiente y la consecuente “limitación relativa de los recursos que la formación social como un todo puede destinar a la creación de estas condiciones generales de la acumulación, y en particular, a los valores de uso colectivo urbanos” (Jaramillo 1988: 28). Esos recursos se asignan predominantemente para crear “valores de uso directamente ligados a la acumulación de capital, y en particular a la

producción de mercancías, en detrimento de aquellos ligados con el consumo y, especialmente, con la reconstitución de las capas populares” (Íbid.).

De todas formas, esos estados intervinieron para responder a las necesidades de la acumulación económica y al fortalecimiento de la legitimidad política, garantizando a los trabajadores, y a la población no incluida en relaciones salariales, cierto nivel en las condiciones materiales de subsistencia (Pradilla 2009). Pese a esas intervenciones, importantes especialmente entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX, no se logró disminuir el peso de la exclusión mercantil, ni se institucionalizó una situación de “estado de bienestar”, más allá de cierta “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002). Ese fue el contexto del fuerte crecimiento demográfico urbano, en especial entre 1940 y 1970, que determinó la magnitud de la exclusión social urbana.

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

Esa insolvencia se refiere, por un lado, a población sin capacidad monetaria para adquirir mercantilmente los bienes de la urbanización, pero con capacidad para ser sujeto de crédito subsidiado (desmercantilizado); y por el otro, población que, además de insolvente frente al mercado de los componentes de la urbanización, no logra las condiciones económicas para ser sujeto de crédito, aún desmercantilizado<sup>6</sup>. Se trata de una suerte de *resto* que indica una insolvencia particular. Las situaciones de insolvencia son dinámicas, ya que dependen de condiciones que se modifican en el tiempo, y sobre las que tienen influencia las políticas

---

<sup>6</sup> En México los créditos subsidiados otorgados por INFONAVIT en 2002 dejaban fuera al 61 por ciento de sus derechohabientes cuyo ingreso era menor a seis veces el salario mínimo (Puebla 2006:197).

públicas: los ingresos sociales y la cobertura de los subsidios estatales, y la dinámica de los mercados de la urbanización.

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

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

### ***Heterogeneidad de la producción de la urbanización en América Latina***

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

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

La producción no mercantil se orienta a la satisfacción de la necesidad de ciudad por medio de su consumo sin pasar por el mercado, sin buscar una ganancia. Esta modalidad se presenta en tres tipos de situaciones. Por un lado procesos estatales de producción de vivienda u otros bienes urbanos, como *producción estatal directa*; por otro lado, la producción por parte del propietario del suelo que *encarga* la construcción del bien (vivienda como acción individual o

infraestructura como acción colectiva) a un productor mercantil o mercantil simple, y que lo destina para su consumo, sin introducirlo en el mercado (Jaramillo 1981:36; Pradilla 1987:23); por último, “las prácticas de hacer ciudad que efectúan los mismos pobladores empobrecidos...” (Jaramillo, 2012:33), en procesos que se orientan a la producción de la urbanización para su consumo en una lógica de necesidad (Pérez 1995). Esto último ha sido llamado en América Latina el “hábitat popular”<sup>7</sup>, sustentado en procesos de autoconstrucción a través de diferentes modalidades: individuales (una familia) o colectivas (grupo de familias), organizadas formalmente (cooperativa o asociación) o no. La producción no mercantil suele incluir segmentos mercantilizados. En el primero y segundo casos puede tratarse de la construcción total o parcial por empresas capitalistas; mientras que en el tercero por la adquisición de materiales que no pueden ser autoproducidos ni “reciclados”, así como la eventual utilización de mano de obra especializada (a veces producción mercantil simple), el alquiler comercial de maquinaria, etc.<sup>8</sup>. Sin embargo, el “motor de esa producción” (Jaramillo 1981:35), esto es la lógica que la organiza, es la satisfacción directa de la necesidad (autoconsumo).

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

---

7 Esta modalidad ha sido denominada con generalidad como “producción social del hábitat” (Ortiz 2012).

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

Junto con situaciones de desmercantilización estatal, propias de condiciones de democratización del bienestar, encontramos procesos de *desmercantilización social* que incrementan la solvencia de los sectores populares a partir de acciones generadas por los mismos grupos sociales necesitados, sin intervención estatal que implique algún tipo de redistribución económica. Esto indica que *consumidores no solventes* de ciudad asumen la carga de facilitar la solvencia de algunos de ellos aportando no únicamente su trabajo sino también recursos financieros obtenidos desde la limitación de otros consumos necesarios.

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

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

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

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

Esas intervenciones implican una importante transformación institucional. Por un lado, la eliminación o destrucción de condiciones (institucionales) que permiten o promueven la existencia de ciertos bienes o procesos por fuera de relaciones mercantiles y, por otro lado, la formulación de otras que permiten, facilitan o directamente imponen un tratamiento mercantil de esos bienes o procesos (suelo, vivienda, infraestructuras, servicios, créditos, etc.) . Se trata,

por ejemplo, de la destrucción de bancos de suelo urbanizado o urbanizable formados por organismos estatales utilizando diferentes medios (compra, expropiación, compensación de deudas fiscales, herencias vacantes, etc.) y que fueran destinados a la realización de procesos de urbanización no mercantiles. Ese suelo, así liberado, es transferido para sostener procesos mercantiles. Las infraestructuras que habían sido desmercantilizadas por procesos de estatalización, son transferidas, en propiedad o en concesión, al capital privado para su aprovechamiento económico, mantenimiento y expansión. Entran aquí desde redes viales, de agua y saneamiento, de electricidad y otras. La disminución o eliminación de recursos financieros destinados a ser transferidos no mercantilmente para permitir la desmercantilización de la producción como, fundamentalmente, del consumo, que son reorientados para sostener financieramente procesos plenamente mercantiles. A la vez que se eliminan préstamos destinados a fortalecer la solvencia de la población de menores recursos, se diseñan procesos financieros que permiten ampliar la cobertura del crédito mercantil, subsidiando, no ya a los consumidores, sino al capital.

También se mercantilizan bienes y procesos originalmente no mercantiles. La introducción en el mercado de suelo excluido del mismo, tanto por tratarse de propiedad comunal como de propiedad pública (estatal). La transferencia al capital privado de infraestructuras o equipamientos (salud, educación y otros) producidos por el estado para el consumo directo. O bien de infraestructuras producidas no mercantilmente, por ejemplo por cooperativas que prestan de la misma manera los servicios, que por estar localizadas en áreas de cobertura monopólica de las empresas privatizadas son sustituidas por éstas. De la misma manera se transfiere a empresas privadas actividades de gestión (desde los diseños hasta las evaluaciones y controles) de la urbanización para sectores de recursos limitados, manteniendo a cargo de organismos estatales (no mercantiles) únicamente la oferta de recursos financieros (Pérez 2014).

Esa creciente mercantilización de gran parte de los procesos de producción de la urbanización, incluye el peso creciente del capital financiero, cuya lógica de valorización tiende a subordinarlos. La participación del capital financiero está asociada también a cambios en la regulación que la permiten y vehiculizan, así como a la presencia de operadores internacionales. Los objetos privilegiados de esas intervenciones parecen ser la producción de vivienda, la gestión de infraestructuras y la renovación de áreas urbanas, en la medida que se

imponen “las lógicas e imperativos financieros al conjunto de las actividades urbanas” (Cattaneo 2011:8).

Todas estas medidas estatales podrían quedar cubiertas (escondidas) detrás del crecimiento de los procesos mercantiles. Sin embargo, no se deben a la mera dinámica del mercado sino que, por el contrario, son el resultado de los cambios institucionales mencionados que resultan predominantemente de decisiones estatales. Por consiguiente es relevante identificar esas situaciones y colocarlas dentro del conjunto heterogéneo de modalidades de producción-consumo de la urbanización en América Latina.

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

parte de las áreas urbanas “informales” de América Latina están relacionadas con ese desarrollo de la mercantilización de las viviendas allí existentes.

Las formas no plenamente mercantiles de producción de la urbanización en las principales ciudades de América Latina son fenómenos persistentes que representan una proporción muy relevante de la superficie urbanizada y de la población allí asentada. Es difícil su cuantificación, ya que pocas veces existe información que la recoja. Su importancia relativa puede percibirse, por ejemplo, al observar la relación que se da entre urbanización formal para sectores de bajos recursos y la producción popular de vivienda en los primeros años de la década del 2000 en el AMBA. La producción estatal de “vivienda social” que fue muy superior a la de las décadas anteriores, muestra un promedio anual de 11640,7 viviendas terminadas<sup>9</sup>, mientras entre 2001 y 2006 el promedio anual de familias que se asentaron de manera *informal* fue de 18165 (Varela y Wagner, 2012 y Betatis et al, 2012).

El Cuadro 1 esquematiza la gran complejidad de la producción y el consumo de la urbanización en las sociedades latinoamericanas, mostrando 36 situaciones.

<b>Cuadro 1. América Latina: Diferentes modalidades de producción-consumo de la urbanización.</b>				
<b>Producción</b>	<b>Consumo</b>			
	<b>Mercantil</b>	<b>No Mercantil</b>	<b>Desmercantilizado</b>	
			<b>Estatal</b>	<b>Social</b>
<b>Mercantil</b>	1	2	3	4
<b>Mercantil Simple</b>	5	6	7	8
<b>No mercantil</b>				
Estatal	9	10	11	12
Por encargo	13	14	15	16
Autoproducción (“urbanización popular”)	17	18	19	20
<b>Desmercantilizada estatal</b>	21	22	23	24
<b>Desmercantilizada social</b>	25	26	27	28
<b>Mercantilizada</b>	29	30	31	32
<b>Re-mercantilizada</b>	33	34	35	36
Fuente: Elaboración del autor				

Veamos tales situaciones:

#### *Producción mercantil*

<sup>9</sup> Entre 1976 y 2003 ese promedio anual fue de 1476,1 viviendas terminadas.

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

El consumo de los bienes producidos mercantilmente puede darse sin que los consumidores dispongan de los recursos monetarios necesarios, en situaciones de desmercantilización del consumo que aparecen indicadas como 3 y 4 en el Cuadro 1. La situación 3, cuando los bienes de la urbanización producidos mercantilmente son accedidos por la eliminación o disminución de la necesidad de los consumidores de disponer de dinero debido a alguna forma de intervención estatal (subsidio) que tiende a redistribuir recursos para lograr esa accesibilidad<sup>10</sup>, incrementando de ese modo la solvencia. Son casos de acceso a suelo, a vivienda o al consumo de servicios como los de agua y drenaje, electricidad o gas. Esa desmercantilización del consumo permite mantener la producción capitalista, facilitando el acceso a la urbanización con relativa independencia de las condiciones económicas de los individuos o familias. Para ello, entre el productor capitalista y el consumidor interviene algún mecanismo ajeno al mercado que hace posible la remuneración del capital, y la obtención de ganancia, y, a la vez, el acceso al bien por parte de individuos o familias sin aportar recursos monetarios propios. El Estado asume, total o parcialmente, las cargas monetarias que garantizan el consumo, normalmente como resultado del reconocimiento de un derecho. El origen de los recursos que se utilizan en esa desmercantilización, permitirá o no procesos de redistribución en los procedimientos de desmercantilización.

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

---

<sup>10</sup> Esto significa que, por lo menos, no es necesario contar con la totalidad de los recursos monetarios mercantilmente necesarios.

Más allá de lo anterior, la producción mercantil puede ser objeto de procesos de consumo diferentes. La situación 2 hace referencia a un consumo no mercantil de un bien mercantilmente producido, como puede ser suelo, vivienda, infraestructuras o servicios. Esto ocurre con ocupaciones de hecho (*invasiones*) de suelo o vivienda, o *uso clandestino* de infraestructuras y/o servicios urbanos mercantilizados. Esos consumos, sea de población necesitada e insolvente o de población solvente, suponen una *posible* contradicción con el derecho de propiedad, que los lleva a ser caracterizados como clandestinos o ilegales y, en algunos casos, como delitos<sup>11</sup>. Utilizamos el potencial porque dentro de ciertas condiciones la ocupación de una propiedad inmueble, por ejemplo, puede dar lugar a la creación de un derecho, cuando se constituye en un antecedente para adquirir institucionalmente el bien por el paso de tiempo, en situaciones de “usucapión”.

Entre los casos de producción mercantil deben ser considerados aquellos que resultan de políticas de *mercantilización* o de *re-mercantilización* que por sus efectos no se diferenciarían de los originalmente mercantiles. También en estos casos lo “normal” es su consumo mercantil (29 y 33), pero no es posible excluir la presencia de las otras posibilidades. En primer lugar una decisión estatal de mercantilización no excluye que sea complementada con otra de desmercantilización del consumo de ese bien o servicio mercantilizado o re-mercantilizado (31 y 35). Por el contrario, esa desmercantilización facilitará la rentabilidad de esos nuevos procesos mercantiles. Esto es lo que ocurrió con los servicios de infraestructura privatizados en el AMBA para impedir que fueran afectados por la crisis económica de 2001-2002: se establecieron importantes subsidios estatales para evitar aumentos importantes en las tarifas y al mismo tiempo mantener la rentabilidad de los prestadores privados. Es también posible que un bien introducido estatalmente al mercado sea adquirido mercantilmente con base en una desmercantilización social (32 y 36). Es posible también la ocupación de un bien mercantilizado por el estado, sea este suelo o vivienda, con las mismas condiciones de los bienes originalmente mercantiles. En el caso de los servicios de infraestructura es común la conexión clandestina de los que han sido privatizados, más allá de las medidas privadas tendientes al disciplinamiento mercantil de los usuarios (Pérez 2009).

### *Producción mercantil simple*

---

<sup>11</sup> Es evidente la necesidad de diferenciar la perspectiva jurídica que tiende a reconocer únicamente la definición formal-legal de esas situaciones.

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

### *Producción no mercantil*

La producción no mercantil muestra una heterogeneidad mayor, tanto en las formas de la producción como del consumo. Encontramos tres casos de producción no mercantil: estatal, por encargo y por autoproducción. Esta última, por su parte, podrá ser individual o bien colectiva, y por fin, organizada o no.

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

Pero el cuadro muestra otras situaciones. Por una parte producción no mercantil y consumo mercantil. La concreción más común aquí es la *posterior* introducción del bien urbano en el mercado: el adquirente no mercantil de vivienda estatal, el propietario que produjo por encargo su vivienda para habitarla y el autoconstructor popular pueden introducir esa vivienda en el mercado. Se trata de “submercados” diferentes según las condiciones. La situación más simple es la de un propietario legal del suelo que encarga la construcción de la vivienda para habitarla y luego la introduce, en venta o alquiler, al mercado (13) *formal*, para lo cual no encontrará ningún obstáculo más allá de las condiciones de ese mercado. En el caso de la producción no mercantil estatal (9) si no existen restricciones para su posterior disposición mercantilizada, esa mercantilización del consumo sería análoga a la anterior, es decir por la mera introducción en el mercado inmobiliario. Si esas restricciones existen podrían obligar a una mercantilización *informal*. Análogo será el caso de un proceso de autoproducción no mercantil (17) en donde con el tiempo la vivienda es introducida en el mercado informal, en venta o alquiler. Todas estas situaciones suponen la existencia de bienes producidos para el consumo directo que son introducidos en relaciones mercantiles y que, en consecuencia,

requieren del aporte monetario para su consumo. En esos casos será relevante identificar la significación de ese aporte monetario y, consecuentemente, del peso real de tal mercantilización. Un caso particular se configura cuando se retira del mercado un bien por su ocupación (2) y, en un *segundo* momento, a partir de esta nueva situación no mercantil, es mercantilizado por ese *primer* ocupante para permitir otros usos por medio del pago de una cantidad determinada de dinero.

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

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

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

viviendas, y el socio es adjudicatario de las mismas (con el “uso y goce”) y administrador de la Cooperativa (Franco y Raffo 2014).

### *Producción desmercantilizada*

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

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

En estos casos podríamos encontrar otra situación basada en diferentes tiempos. Tal sería la situación de quien adquirió una vivienda con base en su producción desmercantilizada y posteriormente la introduce en el mercado. Debería diferenciarse la existencia o no de restricciones legales para esa posterior mercantilización. Si se incumple alguna restricción tal mercantilización se podría efectivizar en el mercado *informal*, como vimos en la producción no mercantil posteriormente mercantilizada.

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

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

### **3. Breve conclusión**

Entre los muchos aspectos que pueden ser remarcados elegimos dos breves reflexiones.

Sobre el papel del Estado. Resulta difícil atribuirle una *función estructural* en la urbanización. Salvo en una muy alta abstracción y generalidad, como podría ser garantizar las condiciones urbanas para la reproducción de la formación social. Con ese registro no parece posible identificar la significación histórica de las políticas estatales. También tiene una alta abstracción, aunque apunta a procesos más concretos, la proposición de que el estado se hace cargo de las cuestiones que no pueden ser resueltas por los capitales particulares. Parece más bien, que en diferentes tiempos el estado tendió a garantizar dos objetivos: la reproducción global y la acumulación particular, generando condiciones para que fuesen mínimas las contradicciones entre ambos, de manera que se ampliase la cobertura de los procesos de acumulación de los capitales particulares. Esta perspectiva obliga a preguntar sobre las condiciones históricas de las lógicas identificadas en la producción de la ciudad: mercantil, estatal y social (necesidad), y sobre la tendencia a asociar el papel estatal con una orientación denominada *pública* (de integración, de bien de uso, etc.). Es preciso repensar esas generalizaciones, con el conocimiento de los procesos concretos de urbanización. Particularmente, dada la heterogeneidad presente en el capitalismo dependiente. Podría partirse superando la identificación del papel estatal con una determinación estructural.

Sobre las posibilidades de una urbanización *no capitalista* en nuestras sociedades (de capitalismo dependiente). Más allá de la contradicción que implica esa proposición, debería explorarse la producción (y consumo obviamente) no mercantil a partir de la gran cantidad de experiencias que se aproximan a esa condición, en complejas y contradictorias relaciones con las formas predominantes. Algunas alternativas pueden ser interesantes en como intentos para superar la subordinación popular a la acumulación de capital en el acceso de sus condiciones de asentamiento urbano.

### **BIBLIOGRAFIA**

Abramo, P. (2012), “La ciudad informal com-fusa: El mercado y la producción de la territorialidad urbana popular” en Salazar, Clara (coord.): *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México. pp. 85-124.

Benevolo, Leonardo (1993), *La ciudad europea*, Crítica, Barcelona.

Betatis, Clarisa et al. (2012) “De villa a ‘Barrio’” en Cravino, María Cristina (org.) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2006)*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus-Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 171-205.

Castel, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*. Buenos Aires: Paidós.

Castells, M. (1995), *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano*. Madrid: Alianza Editorial.

Cattaneo Pineda, Rodrigo Andrés (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?” en EURE vol 37, no 112, pp. 5-22.

Cravino, Cristina: *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.

Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia, Edicions Alfons El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València.

Franco, Jorge y Alberto Raffo (2014): “La utopía realizable de la ‘propiedad colectiva’” en Aravena, Susana et al. *La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*, Montevideo: Trilce-WE EFFECT, pp. 63-76.

Jaramillo, Samuel (1981) *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*, Bogotá: CEDE-Uniandes.

Jaramillo, S. (1988), “Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico” en Cuervo, L.M., Jaramillo S., González, J.I. y Rojas, F., *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*. Bogotá: CINEP. Pp. 15-37.

Jaramillo, Samuel (2012), “Urbanización informal: diagnósticos y políticas: Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales” en Salazar, Clara (coord.): *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México, El Colegio de México. pp 33-84.

Jaramillo, Samuel (2015) “Heterogeneidad estructural en el capitalismo. Una mirada desde la teoría del valor trabajo abstracto” en II Seminario Internacional: *La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina*, 18-20 febrero 2015, Medellín.

Kowarick, Lucio (1979): *A espoliacao urbana*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.

Lencioni, Sandra (2014) “Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário” en *EURE*, Vol 40, No 120, pp. 29-47.

Theodore, Nik , Jamie Peck y Neil Brenner, (2009) “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”, en *Temas Sociales* No. 66, Santiago de Chile. Marzo.

Offe, C. (1990), *Las contradicciones del Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza.

Ortiz Flores, Enrique (2012) *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*, México: Habitat International Coalition.

Pírez, Pedro, 1995 "Actores sociales y gestión de la ciudad" en *Ciudades*, Año 7, No. 28. Puebla: Red Mexicana de Investigadores Urbanos. pp. 8-14.

Pírez, Pedro, 2009, *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad de Buenos Aires.

Pírez, Pedro (2014), “La mercantilización de la urbanización. A propósito de los ‘conjuntos urbanos’ en México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 29, núm. 3 (87), pp. 481-512.

Pradilla, Emilio (1987) *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, México: Fontamar.

Pradilla, E. (2009), “Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia” en Pradilla, E. (comp.), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México: UAM-Porrúa. pp. 15-90.

Pradilla, Emilio (2013) “La economía y las formas urbanas en América Latina” en Ramírez, Blanca Rebeca y Emilio Pradilla Cobos (Comp.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, Vol 1., México, UAM.

Puebla, Claudia (2006) “El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)” en Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-A-Miguel Ángel Porrúa, pp. 193-238.

Salazar, Clara (2012), “Los ejidatarios en el control de la regulación” en Salazar, Clara (Coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina, México*, México, El Colegio de México, pp. 265-305.

Topalov, Christian (1979), *La urbanización capitalista*, México, Edicol.

Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza (2002) “La democratización del bienestar”, en Torre, Juan Carlos (Director), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, p 257-312.

Varela, Omar y Raúl Fernández W (2012) “El retorno del Estado” en Cravino, María Cristina (org.) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2006)*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus-Universidad Nacional de General Sarmiento, pp 15-48.