

Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea

Considerations about the role of local governments and contemporary urban regulation

Natalí Peresini

natperesini@gmail.com

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Unidad Ejecutora Centro Experimental de la
Vivienda Económica

Enviado: 06/07/2023 / Aceptado: 10/10/2023

Peresini, N: (2023) "Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación
urbana contemporánea" en Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial N°34,
Vol. XVII, Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, pp. 5 – 24, ISSN 1852 – 0006



<https://doi.org/10.48162/rev.55.042>

Resumen

En este ensayo se propone reflexionar, discutir y repensar la situación actual de la regulación urbana a través de una lectura crítica del rol que ocupan los gobiernos locales de la región y el sistema de producción urbano-inmobiliario contemporáneo. Se destaca que, en las últimas décadas, los gobiernos locales se han orientado a priorizar, fomentar y sostener la actividad del sector inmobiliario-constructivo, implementando estrategias e incentivos públicos del orden tributario, financiero y técnicos-normativos para generar un "clima de negocios" atractivo para las inversiones. Si bien la producción de vivienda y el mercado inmobiliario históricamente han demandado incentivos públicos fiscales y tributarios, en las últimas décadas además se implementaron y legitimaron instrumentos de articulación público-privada que habilitan la negociación y mercantilización de la regulación urbana.

Simultáneamente, las capacidades institucionales estatales que deben dar respuesta a las demandas sociales están en crisis; en particular, la capacidad regulatoria y de administración de los intereses públicos y privados. Resulta fundamental entonces, en el escenario actual, repositionar el rol de los gobiernos locales y consolidar la capacidad estatal de regulación urbana que ostentan, teniendo en cuenta los impactos -tanto urbanos como institucionales- de las experiencias recientes.

Palabras claves: Gobiernos locales; Regulación urbana; Gestión urbana local; Articulación público-privada.

Abstract

This essay attempts to review, discuss and reconsider the current situation of urban regulation through a critical reading of the role played by local governments in the region and the contemporary urban-real estate production system. It is highlighted that, in the last decades, local governments have focused on prioritize, promote and sustain the activity of the real estate-construction sector. They have implemented strategies and public tax, financial and technical-regulatory incentives to generate an attractive "business climate" for investment. Although housing production and the real estate market have historically demanded public fiscal and tax incentives, in recent decades instruments of public-private articulation have also been implemented and legitimized, enabling the negotiation and commercialization of urban regulation.

At the same time, state institutional capacities to respond to social demands are in crisis. In particular, the capacity to regulate and manage public and private interests. It is therefore essential, in the current scenario, to reposition the role of local governments and consolidate the state's capacity for urban regulation, taking into account the results and impacts -both urban and institutional- of recent experiences.

Key words: Local governments; Urban regulation; Local urban management; Public-private partnership.

Introducción

En las últimas décadas, las condiciones del modelo globalizador-neoliberal vinculadas a la apertura comercial global, una marcada financiarización de la economía y la profundización de la competitividad interurbana, han provocado importantes transformaciones en las modalidades y características de la producción del espacio urbano y por lo tanto en la estructura y dinámica de las ciudades. La relevancia del espacio urbano y las características de su producción en el escenario actual se vinculan, entre otros factores, al rol que asumió el mercado constructivo-inmobiliario como actor financiero y productivo en la economía contemporánea. Un sector que, como explica Daher (2013), se ha configurado como protagonista en una economía “urbanizada” y concentrada, tanto en su funcionamiento como en el territorio. Así también, se posicionó como rubro privilegiado para la inversión de rentas excedentes y del capital financiero internacional (Jaramillo, 2021; López-Morales, 2016; Márquez López, 2020; Pérez, 2022).

En simultáneo, las condiciones del orden político-económico globalizado generaron nuevas obligaciones y competencias en los gobiernos sub nacionales y locales de los países de la región. El proceso de descentralización administrativo y fiscal, obligó a los gobiernos locales a asumir mayores responsabilidades para abordar las necesidades sociales, productivas-económicas y habitacionales de la población sin los recursos necesarios para solventarlos. Es decir que, al mismo tiempo que el sector urbano-inmobiliario y los agentes empresariales ganaron centralidad en el proceso de producción del espacio, entraron en crisis las capacidades institucionales estatales para atender las demandas y conflictos sociales.

Sumado a ello, los modelos de planificación urbana utilizados durante las últimas décadas en las ciudades de la región se han basado en proponer planes físicos y funcionalistas, en base a proyecciones espaciales de crecimiento y uso del suelo que desconocieron o se desentendieron de los intereses sectoriales y la influencia de la renta en el proceso de urbanización (Cravino & Segura, 2020; López Morales et al., 2012; Peresini, 2020) (Cravino & Segura, 2020; López Morales et al., 2012; Peresini, 2020). Desde los años 2000, estos modelos y la planificación urbana en general comenzaron a perder peso y prioridad en la gestión urbana¹ de los gobiernos locales. En su reemplazo, se incentivó la aplicación y circulación internacional de “buenas

¹ Nos referimos a gestión urbana como el proceso permanente de decisiones gubernamentales ligadas a la escala local que, mediante la orientación de la política y las acciones públicas, habilitan o condicionan la producción, distribución y generación de “recursos localizados territorialmente” (Del Río et al., 2014), así como la generación de diferentes tipos de renta del suelo urbano (Jaramillo, 2009).

prácticas”² orientadas a realizar acciones puntuales y sectoriales, evidenciando la pérdida de escala e incidencia de la planificación urbana en las acciones públicas. Un fenómeno que fue acompañado también por la implementación de una serie de herramientas e instrumentos, orientados a fortalecer y sostener el “desarrollo urbano” entendido como desarrollo económico del sector constructivo-inmobiliario.

Los estudios urbanos críticos reconocen en la actualidad, que la planificación y gestión de las ciudades es dominada por una lógica de supervivencia competitiva y necesidad de obtener recursos (Delgadillo, 2021), que se cristaliza en la progresiva mercantilización ya no sólo del entorno construido (Cuenya, 2016; De Mattos, 2016; Pírez, 2022) sino también de las capacidades instituciones, como la regulación. Sumado a ello, el modelo político-económico incentiva la independencia financiera de los gobiernos locales respecto a sus gobiernos centrales, proponiendo reemplazar los recursos estatales con aquellos provenientes de las rentas urbanas.

En este sentido, diferentes estudios empíricos han demostrado que en las últimas décadas los gobiernos locales de la región se han orientado a priorizar, fomentar y sostener la actividad del sector inmobiliario-constructivo, implementando estrategias e incentivos públicos del orden tributario, financiero y técnicos-normativos para generar un “clima de negocios” atractivo para las inversiones (González Redondo, 2020; López Morales et al., 2012; Socoloff et al., 2020). Si bien la producción de vivienda, el mercado inmobiliario y la industria de la construcción históricamente han requerido de incentivos públicos fiscales y tributarios (Daher, 2013; Delgadillo, 2021), recientemente han avanzado sobre las condiciones normativas en las que desarrollan su actividad, generando un nuevo margen de renta como incentivo.

Es en este escenario que adquieren relevancia las decisiones de gestión y acciones públicas³ de los gobiernos locales, los cuales poseen la capacidad estatal monopólica para definir el marco normativo que regula la producción inmobiliaria urbana. Ante ello se propone en este ensayo reflexionar, discutir y repensar el rol normativo y regulatorio que ocupan los gobiernos locales de la región en relación el sistema de producción urbano-inmobiliario contemporáneo.

Para ello, el texto se organiza en tres secciones. La primera, presenta un diálogo de fenómenos y nociones que intentan explicar la situación actual de la gestión urbana y

² La expresión “buenas prácticas” hace referencia a la denominación que eligieron instituciones educativas y agencias de financiamiento internacional (tales como Lincoln Institute o el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, entre otras) para referir a prácticas, acciones, políticas públicas “exitosas” y modélicas. Las “buenas prácticas” cuentan con intensa circulación, difusión e incluso oferta formativa para los cuadros técnicos de gobierno, impulsada por los organismos mencionados.

³ Para ampliar la lectura sobre la noción de acciones públicas y la definición de políticas urbanas ver Menazzi (2022).

las nuevas tendencias en la regulación de la producción inmobiliaria. La segunda sección, hace hincapié en las discusiones en torno a las capacidades estatales para la regulación y cómo se articulan con los instrumentos de vinculación público-privada. Y, para finalizar, se presentan algunos debates pendientes que intentan repensar el rol que asumen los gobiernos locales y la capacidad de regulación urbana que ostentan, teniendo en cuenta cómo las experiencias recientes de articulación público-privada y el uso de instrumentos de gestión urbana han generado nuevas tendencias en la aplicación de la regulación urbana. Ante ello, se abren interrogantes acerca de las posibles consecuencias de este fenómeno.

Algunos aportes conceptuales para pensar la gestión urbana contemporánea y las nuevas tendencias en la regulación de la producción inmobiliaria

Desde el enfoque de los estudios urbanos críticos se señala que el orden económico-político vigente es la primera condición que define las relaciones entre Estado, mercado y sociedad. Al mismo tiempo, desde los gobiernos locales y regionales se desarrollan procesos y políticas en los cuales se insertan proyectos, programas y acciones en el territorio. Es en esta inter-escalaridad global-local o macro-micro que se dan los procesos de producción urbano-inmobiliaria contemporánea. Considerando entonces las dinámicas y transformaciones urbanas como fenómenos inter-escalares (Brenner, 2018; García & Paturanne, 2022) es necesario entonces, para analizar los cambios que atraviesan las ciudades en la actualidad, prestar atención no solo a los procesos locales en los territorios donde suceden sino también reparar en las condiciones macroeconómicas en las que se desarrollan. En otras palabras, en este escenario se vuelve imprescindible considerar y comprender tanto las condiciones que supone el orden político-económico dominante como la articulación de intereses y actores que interactúan en contextos locales específicos.

En este sentido, para Fraser (2015) esta etapa del modelo neoliberal se puede caracterizar como un orden político-económico y social que ha sabido utilizar el poder estatal para construir estructuras de gobernanza⁴ que logran conceder mayor poder y asegurar los intereses empresariales. La gobernanza es entendida como la suma articulada de las nuevas modalidades de regulación que han surgido en el transcurso del orden neoliberal en el cual lo realmente efectivo es “una especie de mandato imperativo que vincula a los agentes políticos a las instrucciones de los grupos sociales dominantes” (Araujo, 2010, p. 8). Un modelo que es presentado a la sociedad como una discusión racional entre los sectores económicos afectados y los

⁴ Para profundizar en las discusiones en torno a la noción de gobernanza ver (Aguilar Villanueva, 2007; Cao et al., 2016; Graña, 2005; Jessop, 1997; Zurbriggen, 2011).

Peresini, N | Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea

representantes de gobierno mediante instancias de participación que legitiman las decisiones.

Brenner et. al. (2011) definen al orden vigente como un proceso, para el cual resulta fundamental realizar cambios regulatorios que vehiculen, prioricen y ejecuten respuestas “desde una perspectiva basada, orientada e impuesta por el mercado” que en efecto “intensifica la mercantilización de todos los ámbitos de la vida social”. Harvey (2007a) plantea que, lejos de disminuir las capacidades estatales, el proceso de neoliberalización contemporáneo propone el redireccionamiento de las políticas y acciones públicas hacia lógicas empresariales.

La noción de “gobernanza urbana” adquiere especial sentido en esta coyuntura. Los autores entienden que el modelo de gobernanza que se ha difundido desde las agendas urbanas y pregonado por organizaciones internacionales (CEPAL, 2016; Paulsen Espinoza, 2023; Terraza et al., 2015; Valenzuela, 2019; Van Lindert, 2016; Van Loon et al., 2019; Zanetta, 2001), logró institucionalizar y legitimar la participación de las corporaciones y las élites empresariales en las decisiones de gobierno. Jessop (2005) afirma que la gobernanza como paradigma de gobierno legitima cambios en el rol de la administración estatal, ya que el Estado deja de ser el único garante del bienestar general para incluir bajo “modos cooperativos” a actores no gubernamentales y privados en la planeación y ejecución de las políticas públicas.

Harvey (1989), por su parte, define como “gobernanza urbana empresarialista” al modelo de gestión urbana local que demanda un rol estatal activo a fines de garantizar condiciones favorables a la actividad constructiva-inmobiliaria a través de beneficios eH incentivos. Como explica el autor, este modelo de gestión gubernamental se caracteriza por plantear la incorporación de la lógica empresarial para las acciones públicas, determinada por la obligación de generar oportunidades de negocios; el impulso y promoción de las asociaciones público-privadas; y, el abandono de la planificación urbana por planes sectoriales tanto en términos económicos como geográficos, a través de proyectos puntuales de renovación, reconversión o rehabilitación urbana.

Complementariamente, se destaca el rol indispensable que cumple el gobierno local en este proceso, ya que asegura mediante su potestad regulatoria, los cambios normativos e institucionales necesarios hacia un orden urbano “pro-empresarial” (López Morales et al., 2014).

Queda claro entonces que los intereses y relaciones entre el Estado y el mercado ya no deben leerse como opuestos o antagónicos sino como interdependientes. A

Peresini, N | Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea

diferencia de lo que proponen las teorías clásicas, que consideran la debilidad o el retiro estatal como factor clave en este proceso, desde la sociología urbana y la economía política urbana se ha logrado demostrar que en la actualidad tanto el sector público -en este caso representado por la gestión urbana local-, como el sector privado -particularmente empresarios ligados a la producción y operaciones urbano-inmobiliarias-, moldean y negocian sus capacidades a partir de la interrelación entre ambos. Esto no implica afirmar que los intereses públicos y privados en la gestión de las ciudades sean idénticos, sino que ya no podemos analizar sus acciones como antagónicas o como sectores con intereses opuestos (Robinson & Attuyer, 2021).

Ante estas condiciones, es clave reconocer la importancia de dos procesos que consideramos fundamentales: la consolidación y legitimización de la vinculación de los gobiernos locales con el sector empresario inmobiliario y la institucionalización de nuevas modalidades de regulación negociada. En este marco, destacamos el avance, interés e incidencia de los representantes empresariales sobre las formas y figuras de regulación urbana establecidas, para orientarlas hacia una configuración adaptada a sus necesidades y que los legitime como agentes de decisión para las políticas urbanas.

En relación a ello, una serie de discusiones y debates han tenido lugar recientemente en torno al modelo de regulación que se presenta bajo estas condiciones, un proceso contradictorio y no lineal en el cual los formatos de regulación estatal se encuentran simultáneamente en reconfiguración y repliegue (Gómez, 2019) en el que no se eliminan las “antiguas” formas de regulación, sino que se superponen y agregan otras novedosas.

Sobre la regulación en la gestión urbana local y las experiencias de articulación público-privada

Brenner et al. (2011) proponen la noción de restructuración regulatoria para definir el patrón de cambios institucionales, regulatorios y socio-espaciales registrados desde los años setenta en el marco del proceso de neoliberalización. Los autores identifican en este proceso el desmantelamiento de formas institucionales estatales que son ajenas a los principios neoliberales, coordinado al mismo tiempo con la promoción de nuevas modalidades de regulación y formas de gestión que favorecen la liberalización y desregulación en beneficio de la mercantilización. En este planteo, se proponen analizar tres aspectos claves que involucran también diversas escalas de abordaje:

- la experimentación regulatoria que reproduce e intensifica las condiciones de la gobernanza empresarialista en el territorio;

Peresini, N | Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea

-la divulgación, circulación y transferencia de modelos y experiencias normativas propuestas por redes y organismos internacionales que apuntan a legitimar y reproducir estas experiencias a pesar de la diversidad de los contextos de aplicación; y,

-los acuerdos institucionales transnacionales que pretenden reorganizar los marcos regulatorios a escala global y por tanto las “reglas de juego” en todas las escalas de acción.

En este texto queremos hacer pie en la primera de las dimensiones propuestas, la experimentación regulatoria y específicamente, en la escala local y sobre la normativa urbana. La cual consideramos es una de las más relevantes capacidades estatales de intervención y control por parte de los municipios para la administración de los intereses públicos y privados en el territorio. Los parámetros que se establecen en la normativa urbana -definición de usos habilitados, formas de ocupación, indicadores de construcción-, expresan la organización que el gobierno local pretende sobre la construcción, la producción inmobiliaria y el mercado de suelo urbano. La regulación de estas actividades representa un intento de defender el “interés común” en el acceso al suelo, a la vivienda, a los espacios de trabajo, a las condiciones de reproducción de la vida. Es también, uno de los modos del que dispone la gestión gubernamental para administrar un conflicto que involucra las condiciones y capacidades de diferentes grupos y actores sociales.

En palabras de Reese (2019), este conjunto de normas se configura como una de las formas más directas de distribución de la riqueza, ya que a partir de estas condiciones se organiza la estructura de rentas reales y potenciales de las ciudades, tanto en el presente como en el futuro (Jaramillo, 2009). Azuela (1989, citado en Vértiz, 2019) reconoce en la regulación urbana una acción y capacidad estatal clave, reconociendo que no sólo se trata de definiciones técnicas sobre la construcción de la ciudad, sino que revela las interpretaciones políticas en torno al alcance de las acciones e intervenciones públicas posibles sobre la propiedad privada.

Si bien en los análisis académicos aparece frecuentemente la trascendencia de la intervención pública ante la privatización, liberalización y desregulación de los agentes empresariales en la producción urbano-inmobiliaria (De Mattos, 2010; Harvey, 2007b), nos preguntamos cuál ha sido el recorrido efectivamente asumido en materia de regulación urbana por parte de los gobiernos locales.

Como dijimos, ante la necesidad de obtener recursos propios, diversificar las fuentes de financiamiento y la responsabilidad de generar condiciones favorables para

Peresini, N | Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea

determinadas actividades económicas, gobiernos locales -de heterogéneas orientaciones ideológicas y en coyunturas locales diversas- han normalizado y legitimado diferentes figuras de vinculación público-privadas que tienen como principal objetivo la negociación de las normas de regulación urbana y de las condiciones de producción. Particularmente, se reprodujeron numerosas experiencias regionales de articulación-negociación entre municipios y empresarios del sector inmobiliario con el fin de mejorar sus condiciones de inversión a través de ampliar los parámetros constructivos y/o modificar la zonificación establecida en la normativa. A cambio de estos beneficios, el gobierno local puede obtener un porcentaje de la valorización mercantil generada a partir de los cambios normativos permitidos.

Como aproximaciones empíricas a los procesos mencionados en la región, destacamos los aportes de Vicuña del Río (2013) desde Chile, quien realiza un recorrido analítico por el marco regulatorio del Gran Santiago. La autora lo interpreta como el camino a través del cual la agenda neoliberal ha sido aplicada en el desarrollo urbano y la forma en que la ciudad se ha modificado a medida de los cambios políticos y económicos del país, en un contexto de gestión empresarialista y mercantilización desde la dictadura de Pinochet hasta el año 2000.

En Brasil, Baptista (2015) analiza la instrumentalización del Estado en favor del mercado en la producción del espacio urbano, haciendo un recorrido por las adaptaciones regulatorias en favor de los intereses empresariales en la producción urbana desde el modelo de planeamiento estratégico al “modelo Odebrecht”. En esta investigación se analiza la inserción de las operaciones urbanas consorciadas - propuestas en el *estatuto da cidade*- en la ciudad de Río y Salvador durante la última década. Por su parte, Cunha (2018), propone analizar la gestión urbana municipal en la ciudad de Campinas, para preguntarse de qué forma y en cuál dirección las ciudades brasileras deberían expandirse de acuerdo a las leyes y planes acordados, remarcando los conflictos y contradicciones que enfrentan los marcos regulatorios vigentes frente a una permisiva e “ilegal” gestión local.

Salinas et. al (2018) proponen tomar la noción de neoliberalismo realmente existente como marco de análisis de las reformas en las políticas de vivienda y los marcos regulatorios en México. Los autores asumen como factor explicativo de estos cambios a las modalidades de construcción y ocupación impuestas por la oferta privada de vivienda.

Para Janoschka (2011) se ha prestado mucho interés en las consecuencias territoriales del neoliberalismo urbano, aunque no así en conocer cuáles y cómo son

Peresini, N | Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea

los procesos que provocan esas reconfiguraciones urbanas. El autor se pregunta qué nuevas prácticas trae la agenda neoliberal a las ciudades latinoamericanas y destaca la creación e institucionalización de nuevas reglas, regulaciones, programas y micro políticas que han establecido una legislación urbanística dispuesta a los intereses del sector inmobiliario en favor del desarrollo económico urbano (Hidalgo & Janoschka, 2014).

Específicamente, referido a instrumentos o estrategias de vinculación público-privado en Latinoamérica, podemos destacar las contribuciones por valorización y derechos de edificabilidad en Brasil (Arantes et al., 2002; Baptista, 2015; Cota, 2010), participación en plusvalías en Colombia (Isunza-Vizuet et al., 2021; Pradilla Cobos, 2009), Grandes Proyectos Urbanos y Convenios Urbanísticos en Argentina (Cuenya, 2009; Del Río et al., 2018; Migueltorena, 2016; Peinado et al., 2018; Peresini, 2021).

Si bien no son las mismas herramientas utilizadas en todos los casos, la lógica bajo la cual se incentivan y legitiman comparten la búsqueda de vincular las capacidades estatales a los privados. Los resultados o impactos de la aplicación de cada instrumento, se diferencian en la mayor o menor iniciativa del gobierno local para recuperar la valorización inmobiliaria generada y el destino de los fondos o bienes que se obtienen de estos acuerdos.

Estas experiencias de asociaciones público-privadas en la región demuestran la importante expansión y aceptación que tuvieron, aun bajo diferentes procesos político-institucionales. Fundamentalmente desde los años noventa, el despliegue de estas estrategias o instrumentos en la gestión urbana local ha sido constante. Aun siendo de distinto alcance y nomenclatura han podido avanzar en su legitimización e injerencia sobre las acciones públicas.

Al mismo tiempo, confirman que existe un proceso lento pero complejo y continuo de construcción-reconfiguración de la regulación urbana. El avance consecutivo y acumulativo de estas reconfiguraciones a lo largo de los años logra incorporar en la gestión urbana local no sólo innovaciones conceptuales (como las propuestas de “planificación estratégica” o “ciudades inteligentes”) sino también, orientar mediante un marco de herramientas concreto transformaciones operativas que se manifiestan en la institucionalización de ciertos mecanismos sobre otros, para incidir en el territorio y su desarrollo.

En este punto, resulta sustancial relacionar la evolución y la institucionalización de las diferentes figuras de vinculación público-privada a los sucesivos y sistemáticos cambios generados en los marcos regulatorios e institucionales de la gestión urbana

local. La presión permanente⁵ sobre la reconfiguración y actualización de la normativa demuestra que la regulación urbana no sólo cumple funciones como requisito legal y burocrático para la producción inmobiliaria, sino que se convierte en el campo de juego donde se demuestra los alcances del dominio de cada sector. Da cuenta también de la capacidad que tienen los agentes ligados a la construcción y al desarrollo inmobiliario para lograr incentivos del sector público.

Ante este fenómeno que expresa nuevas modalidades de negociación normativa y sus implicancias en los procesos urbanos contemporáneos, se plantean una serie de discusiones y debates que han surgido recientemente.

Debates pendientes en torno a la regulación urbana ¿Gobernanza regulatoria, co-regulación o captura de la capacidad estatal?

A partir de las condiciones y nuevas modalidades de vinculación público-privada en la gestión urbana, surge la necesidad de discutir cuál es el rol actual de la normativa urbana. La suma de experiencias en los últimos años nos muestra que, los agentes empresariales con mayor influencia han logrado avanzar hacia la legitimización de una negociación ad hoc de las condiciones en las que desarrollan su actividad.

Nos preguntamos entonces si este tipo de herramientas profundiza tendencias hacia otras formas de regulación como la gobernanza regulatoria o la co-regulación público-privada, o avanza directamente sobre la captura empresarial de la capacidad estatal.

Como señalamos anteriormente, los aportes teóricos advierten que, el proceso de neoliberalización incluye entre sus estrategias desplegar nuevas formas de regulación que permitan la transferencia de potestades y autoridad de lo público a lo privado (Araujo, 2010). Este fenómeno se expresa, entre otros aspectos, en las adaptaciones regulatorias e institucionales que se han desarrollado en las últimas décadas en los gobiernos locales. Hablamos de sostener y consolidar a través del poder del gobierno local, políticas, estructuras institucionales, programas y proyectos de gestión urbana orientados a disponer de la ciudad como objeto de negocio y especulación, mercantilizando no sólo su producción sino también las condiciones regulatorias en las que debe desarrollarse.

Los debates en torno al alcance de la potestad estatal en la regulación de las actividades, usos y producción urbana, junto con sus variaciones en los procesos urbanos contemporáneos, hacen notar que ha habido cambios importantes en las últimas décadas. El rol regulador asumido por la gestión urbana local durante gran

⁵ Las presiones empresariales, las estrategias corporativas y la capacidad de lobby para influir en las decisiones públicas es un campo de estudio con desarrollo propio que, por complejidad y extensión, no es posible explayar en este ensayo. Para su lectura ver (Castellani & Motta, 2020; Dossi, 2012; Morayta, 2020).

Peresini, N | Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea

parte del siglo XX, con la intención de predeterminar y homogeneizar las condiciones de intervención en el territorio, en la actualidad manifiesta que se pueden realizar adaptaciones o disposiciones diferenciadas de acuerdo a quien se aplica.

Lo que se muestra en esta dinámica se puede denominar como “regulación negociada”, lo que abre la discusión sobre la habilitación o legitimización de nuevos modos de cooperación y vinculación mercantilizada entre regulados y reguladores.

Este proceso nos acerca a la legitimización de un modelo de co-gobierno, en el que las decisiones de gestión urbana son tomadas a partir de los intereses e influencia de los actores empresariales involucrados e incluso a un modelo de “gobernanza regulatoria” en el que los actores regulados proponen las reglas que deben cumplir.

La lectura de los cambios en el rol que asumen los gobiernos locales en las últimas décadas y la aplicación actual de la capacidad de regulación urbana, no nos lleva a interpretar una menor regulación, sino más bien una nueva forma de interacción particular entre las necesidades de gobierno y las empresariales para establecer condiciones negociadas, singulares y diferenciadas. Entonces, no estamos hablando de desregulación sino de la construcción de una regulación negociada para determinados actores con capacidad de influencia y pago, quienes acceden a beneficios por sobre los demás agentes. Estos aspectos marcan un momento novedoso, en el cual no sólo se propone la negociación particular de las condiciones normativas, sino que se incluye y legitima un valor monetario para dicha operación, explícitamente su mercantilización.

Al mismo tiempo, se manifiesta una gobernanza compartida entre quienes deben garantizar el bien común desde el Estado y los agentes empresariales, quienes exigen configurar, negociar y convenir las condiciones en las cuales desarrollan su actividad. Dado que estos cambios han sido legitimados y operativizados entre quienes detentan la potestad regulatoria -el gobierno local- junto a los actores empresariales a quienes afecta de manera directa las modificaciones producidas, podemos decir que la gobernanza urbana bajo estas condiciones se acerca en la práctica a un esquema de “cogobierno”.

La discusión decanta en preguntarnos si este modelo de gobernanza asumido por los gobiernos locales, profundiza el fenómeno de la captura de la regulación urbana. En otras palabras, nos preguntamos si las adaptaciones y avances en este sentido evolucionan y apuntan directamente a la captura de las capacidades de regulación estatal por parte de determinados grupos de actores e intereses corporativos.

Las investigaciones sobre el proceso de captura no son nuevas en los estudios de administración pública o de la economía política. Sin embargo, no se han desarrollado aún con profundidad en los estudios urbanos. Ante ello, resulta imperativo fomentar nuevos debates al respecto.

En la literatura especializada, se reconocen dos grandes ejes explicativos en relación a la regulación: la Teoría del Interés Público y la Teoría Económica o de la Captura (Lima & Fonseca, 2021). La primera se orienta a comprender la regulación como una estrategia dirigida a defender el interés público de las acciones e intereses empresariales. La segunda, más en relación con la teoría económica, propone que la regulación estatal tiende a favorecer a los actores más organizados en detrimento de grupos más débiles en su representación. En esta línea se reconoce el fenómeno de *captura normativa* que, según los autores, “es un resultado o proceso por el cual la regulación se desplaza de forma consistente y recurrente desde el interés público hacia los intereses de los regulados por acción deliberada de los mismos” (ibíd.; p. 15).

Así también se propone que para poder hablar de captura se deben reconocer al menos tres acontecimientos:

- 1) presentar un evento-hecho-servicio como de interés público cuando no lo es;
- 2) generar un cambio de rumbo en la política pública en favor de un sector específico; y,
- 3) ejecutar acciones concretas tendientes a favorecer un interés particular que justifique dicho cambio (Carpenter y Moss 2013, en Lima & Fonseca, 2021).

Se entiende entonces que este fenómeno no sólo implica apartar la regulación del “bien común” a través de hechos de corrupción, puerta giratoria de funcionarios o la manipulación de agencias reguladoras, sino que interpreta un proceso más amplio en el que es posible identificar otras estrategias de manipulación que involucran tanto instancias legislativas como ejecutivas (Lima & Fonseca, 2021).

En el primer caso se da de manera indirecta ya que los legisladores no participan de los procesos de regulación, sino que determinan las reglas a cumplir, generando beneficios directos a intereses empresariales específicos al reestructurar o modificar normas, mecanismos de control, entre otros. En el segundo, la captura administrativa refiere a una relación directa entre regulados y reguladores en las que se despliegan múltiples estrategias, aunque se pueden agrupar en dos líneas de acción: un Estado que actúa en cooperación con los sectores regulados o un Estado que dirige los grupos corporativos.

Desde otra línea de estudios, sugieren pensar estos fenómenos como parte de los efectos o condición de la gobernanza, denominándolo como *gobernanza regulatoria*⁶, para referir a los cambios en la regulación cuando se promueve la liberación, flexibilización, privatización y la auto regulación. En este sentido, se plantea la estandarización de prácticas en apariencia eficientes, promovidas por organismos internacionales y que tienen como fin adaptar los escenarios locales de acuerdo a las condiciones políticas económicas globales.

Para cerrar

El escenario contemporáneo y las diferentes líneas explicativas presentadas en este ensayo pueden ser la punta de línea para nuevas exploraciones empíricas. Resulta necesario comprender cómo evolucionan estos procesos y quiénes intervienen en la reestructuración regulatoria de los gobiernos locales para orientar las tendencias de las nuevas modalidades de regulación para la producción urbana. Más allá de las diferentes denominaciones o factores explicativos, intentamos presentar la necesidad de avanzar en estudios empíricos que aporten evidencias, caracterizaciones y datos para comprobar cómo se desarrollan estas nuevas modalidades de regulación urbana en nuestras ciudades.

Al mismo tiempo, las nuevas modalidades expuestas para la regulación de la producción urbana hablan de la urgente necesidad de recomponer las capacidades institucionales estatales. Particularmente, las capacidades de los gobiernos locales que deben dar respuesta a las demandas sociales relacionadas con el acceso a la vivienda y en particular, la administración de los intereses públicos y privados en favor del bien común. Resulta fundamental entonces, en el escenario actual, reposicionar el rol de los gobiernos locales y consolidar la capacidad estatal de regulación urbana que ostentan, teniendo en cuenta cómo avanzan los intereses empresariales sobre la configuración y mercantilización tanto del entrono construido y sobre las capacidades institucionales.

⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2015). 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, París. <https://doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>.
Banco Mundial. (2019). Regulatory Governance for Development and Growth: Malaysia's Experience with Good Regulatory Practices. Malasia: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32440>.

Peresini, N | Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea

Referencias bibliográficas

Aguilar Vllanueva, L. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5–32.

Cao, H., Rey, M., & Duca, A. L. (2016). Ajuste estructural y sociocentrismo: el discurso de la gobernanza. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 0(1), 6–20.

Arantes, O., Vainer, C., & Maricato, E. (2002). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. En *A cidade do pensamento único* (2ª ed.). Ed. Vozes.

Araujo, A. E. (2010). Las nuevas formas de regulación neoliberal. *Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos*, 1(1), 52–66.

Baptista, P. C. L. (2015). A instrumentalização do estado em favor do mercado na produção do espaço urbano: do planejamento estratégico ao “modelo Odebrecht” de inserção nas operações urbanas consorciadas, Rio de Janeiro – Salvador. *Brazilian Journal of Development*, 4(5), 2025–2043.

Brenner, N. (2018). *Teoría urbana crítica y políticas de escala* (A. S. Buitrago (ed.); (2017). 29, Vol. 22, Número 2017). Icaria. Espacios Críticos.

Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban*, 1(1), 21–40.

Castellani, A., & Motta, G. J. (2020). *La exposición a los conflictos de interés y la captura de la decisión pública en el gobierno de Cambiemos. Análisis de las redes de articulación público-privada en el gabinete nacional (Argentina, 2018)*. 16(2020), 77–119.

Cravino, M. C., & Segura, R. (2020). *Escenarios posibles y deseables de la planificación urbana, la vivienda y el hábitat*. Informe Argentina Futura, Jefatura de Gabinete.

CEPAL. (2016). *Plan de Accion Regional para la implementacion de La Nueva Agenda Urbana 2016-2036*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Cota, D. A. (2010). *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente*:

Peresini, N | Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea

reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte [Tese. Doutorado. Geografia] (1a ed.). Letra Capital.

Cuenya, B. (2009). Grandes Proyectos Urbanos Latinoamericanos. Aportes para conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. *Cuaderno Urbano*, 8(8), 229–252.

Cuenya, B. (2016). La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina. *Cuaderno Urbano*, 21(21), 1–17.

Cunha, G., Leonelli, V., Ferreira, E., Campos, R., Leonelli, G., & Campos, E. (2018). Leis expansivas para a expansão urbana: Campinas sem limites. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 10 (suppl 1), 36–48.

Daher, A. (2013). El sector inmobiliario y las crisis económicas. *Eure*, 39(118), 47–76.

De Mattos, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, 81–104.

De Mattos, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, 42, 24–52.

Del Río, J., Coletti, R., & Raymundo, P. (2018). Los convenios urbanísticos como instrumentos de gestión territorial. Un análisis del caso de Tandil. *XII Bienal del Coloquio Transformaciones territoriales*, 1–15.

Del Río, J., Vértiz, F., & Ursino, S. (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Estudios sociales contemporáneos*, 11, 76–86. <http://bdigital.uncu.edu.ar/6826>

Delgadillo, V. (2021). Financiarización de la vivienda y de la (re)producción del espacio urbano. *Revista INVI*, 36(103), 1–18.

Dossi, M. V. (2012). Debates sobre la acción empresarial organizada: aportes para la elaboración de la acción corporativa empresarial. *Papeles de Trabajo - UNGSM*, 6(9), 58–83.

Fraser, N. (2015). Legitimation Crisis? On the Political Contradictions of Financialized

Peresini, N | Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea

Capitalism. *Critical Historical Studies*, 2(2), 157–189.

García, A., & Paturianne, J. (2022). Procesos de neoliberalización y políticas de escala: temas de debate para América Latina en el siglo XXI. *Desarrollo, Estado y Espacio*, 2(1), e0011.

Gómez, B. (2019). Estado regulador. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 17, 249–261.

González Redondo, C. (2020). Gobernanza urbana: reflexiones a partir de los distritos económicos de la ciudad de Buenos Aires. *Revista INVI*, 35(100), 91–114.

Graña, F. (2005). Todos contra el Estado: Usos y abusos de la gobernanza. *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, 14(4), 501–529.

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.

Harvey, D. (2007a). El neoliberalismo como destrucción creativa. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 27(45), 24.

Harvey, D. (2007b). Espacios del capital. En *Hacia una geografía crítica* (1° edición). Akal.

Hidalgo, R., & Janoschka, M. (2014). *La Ciudad Neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. (R. Hidalgo & M. Janoschka (eds.). Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile y Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

Isunza-Vizuet, G., Castro, E., & Munévar, C. (2021). La plusvalía como sistema de financiación urbana: estudio comparativo en Ciudad de México y Manizales, Colombia. *Eure*, 47(142), 229–248.

Janoschka, M. (2011). Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. *Investigaciones Geográficas*, 76, 118–132.

Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2° edición).

Peresini, N | Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea

Universidad de los Andes.

Jaramillo, S. (2021). Reorientación del gran capital hacia lo inmobiliario. *Punto sur*, 4(4), 26–46.

Jessop, B. (1997). Capitalism and its future: Remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, 4(3), 561–581.

Jessop, B. (2005). The entrepreneurial city: Re-imagining localities, redesigning economic governance, or restructuring capital? *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*, 28–41.

Lima, I. A. de, & Fonseca, E. M. da. (2021). Captura ou não captura? Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias. *Revista de Administração Pública*, 55(3), 625–643.

López Morales, E. (2016). A multidimensional approach to urban entrepreneurialism, financialization, and gentrification in the highrise residential market of inner Santiago, Chile. *Research in Political Economy*, 31, 79–105.

López Morales, E., Gasic, I., & Meza, D. (2012). Urbanismo pro-empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 27(76), 75–114.

López Morales, E., Meza, D., & Gasic, I. (2014). Neoliberalismo, regulación ad-hoc de suelo y gentrificación: el historial de la renovación urbana del sector Santa Isabel, Santiago. *Revista de Geografía Norte Grande*, 177, 161–177.

Márquez López, L. (2020). El capital inmobiliario-financiero y la producción de la ciudad latinoamericana hoy. *Cadernos Metrópole*, 22(49), 665–682.

Menazzi, L. (2022). Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 11, 479–501.

Migueltorena, A. (2016). Mercado inmobiliario y renta del suelo urbano en la ciudad de Tandil: análisis sobre la implementación de los convenios urbanísticos realizados en la última década. En G. (Comp. Pérez (Ed.), *Geografía por venir*. UNComahue.

Morayta, I. A. (2020). Relaciones entre élites: “captura política” y corrupción. El caso de Argentina (2015-2019). *Iberoamérica*, 4, 145–166.

Peresini, N | Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea

Peinado, G., Barenboim, C., Nicastro, M., & Lagarrigue, M. (2018). Recuperación de plusvalías urbanas y sus impactos distributivos. Las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico a raíz de convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina. *Sociedad y Economía*, 35, 50–77.

Paulsen Espinoza, Á. P. (2023). Tecnoocracia urbana e influencias del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en las políticas urbanas de Chile, 1961-2020. *Oasis*, 38, 93–117.

Peresini, N. (2020). Las agendas internacionales y el desarrollo urbano local. Una revisión por los modelos de planificación e instrumentos adoptados por la gestión urbana local en Córdoba, Argentina (1983-2019). *Revista de geografía Norte Grande*, 77(77), 71–90.

Peresini, N. (2021). La institucionalización de “convenios urbanísticos” en el marco del proceso de neoliberalización de la gestión urbana local. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 25(1), 141–167.

Pírez, P. T. (2022). Intervencionismo neoliberal en Buenos Aires: mercantilización, propiedad privada y suelo para el sector inmobiliario. *Territorios*, 46, 1–20.

Pradilla Cobos, E. (2009). Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo. En P. B. (Ed.), *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. (pp. 287–308). Escuela de Planeación Urbana y Regional, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Reese, E., Ghelfi, F., & Orchani, F. (2019). *Reglas a medida. Empresas y acceso al hábitat*. Informe CELS, Siglo XXI Editores.

Robinson, J., & Attuyer, K. (2021). Extracting Value, London Style: Revisiting the Role of the State in Urban Development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 45(2), 303–331.

Salinas-Arreortua, L. A., & Pardo-Montaña, A. M. (2018). Urbanismo neoliberal en la expansión de las ciudades. El caso de Ciudad de México. *Bitácora Urbano Territorial*, 28(1), 117–123.

Socoloff, I., Camji, N., Montagna, F., Peralta, M. A., & Sahakian, Y. L. (2020). Estrategias de disposición del suelo público: mercantilización e inflexiones del

- Peresini, N** | Apuntes en torno al rol de los gobiernos locales latinoamericanos y la regulación urbana contemporánea neoliberalismo urbano en Ciudad de Buenos Aires (2015-2018). *Territorios*, 43, 1–24.
- Terraza, H., Pons, B., Soulier Faure, M., & Juan, A. (2015). *Gestión urbana, asociaciones público-privadas y captación de plusvalías: El caso de la recuperación del frente costero del río Paraná en la Ciudad de Rosario, Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Valenzuela, P. V. (2019). *Gobernanza urbana pública-privada en Chile. Evolución de las formas de gobierno y las relaciones de poder en torno a mega proyectos inmobiliarios en Pudahuel*. Universidad de Chile. Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
- Van Lindert, P. (2016). Rethinking urban development in Latin America: A review of changing paradigms and policies. *Habitat International*, 54, 253–264.
- Van Loon, J., Oosterlynck, S., & Aalbers, M. (2019). Governing urban development in the Low Countries: From managerialism to entrepreneurialism and financialization. *European Urban and Regional Studies*, 26(4), 400–418.
- Vértiz, F. (2019). Reflexiones teórico-metodológicas para los estudios latinoamericanos de la política urbana. En Ipar, Tonkonoff, Fernández (Ed.), *Teoría, política y sociedad* (1a ed., pp. 293–314). CLACSO.
- Vicuña del Río, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI*, 28 (August 2013), 181–219.
- Zanetta, C. (2001). The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: From sites and services to municipal reform and beyond. En *Habitat International* (Vol. 25, Número 4).
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, Julio-diciembre, 39–63.