

Territorios 46 / Bogotá, 2022, pp. 1-17  
ISSN: 0123-8418  
ISSNe: 2215-7484

# La desigual intervención estatal sobre los territorios en América Latina

*The Unequal State Intervention on the Territories  
in Latin America*

*A intervenção desigual do Estado nos territórios  
da América Latina*

Emilio Pradilla Cobos\*  
Lisett Márquez López\*\*

Recibido: 26 de noviembre de 2020

Aprobado: 8 de noviembre de 2021

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9992>

Para citar este artículo

Pradilla Cobos, E., & Márquez López L. (2022). La desigual intervención estatal sobre los territorios en América Latina. *Territorios*, (46), 1-17. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.9992>

Sección temática

\* Profesor Investigador, Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, Ciudad de México. Correo electrónico: epradillacrm@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9607-8387>

\*\* Profesora Investigadora, Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, Ciudad de México. Correo electrónico: lismarq@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4626-0361>

**Palabras clave**  
*América Latina;*  
*formas estatales;*  
*políticas territoriales;*  
*regiones; ciudades;*  
*contradicciones sociales.*

**Keywords**  
*Latin America; state*  
*forms; territorial*  
*policies; regions; cities;*  
*social contradictions.*

**Palavras-chave**  
*América Latina;*  
*formas estatais; políticas*  
*territoriais; regiões,*  
*ciudades; contradições*  
*sociais.*

## RESUMEN

Parte de un trabajo más amplio sobre el desarrollo territorial desigual en América Latina, este artículo realiza una revisión histórica de los impactos acumulativos y dinámicos sobre el territorio y las ciudades, en particular; y de las políticas y acciones de las distintas formas estatales en la formación económico-social de la región. La revisión histórica abarca desde la conquista por las potencias ibéricas hasta nuestros días, cuando la consolidación del patrón neoliberal de acumulación de capital, como arquitectura actual del capitalismo histórico, determina la estructura, la forma, los procesos y los conflictos de nuestras grandes metrópolis y ciudades región, dominadas por los capitales inmobiliario-financieros transnacionalizados, en su articulación con gobiernos subsidiarios y facilitadores de su operación. Se trata de un esfuerzo de construcción teórica a partir de la interpretación de los procesos históricos específicos ocurridos en una región que ha compartido durante siglos similares situaciones de dominio y subordinación a las diferentes potencias hegemónicas.

## ABSTRACT

Part of a broader work on uneven territorial development in Latin America, this article makes a historical review of the cumulative and dynamic impacts on the territory, the cities in particular, of the policies and actions of the different state forms existing in the formations. socio-economic aspects of the region, from the conquest by the Iberian powers, to the present day when the consolidation of the neoliberal pattern of capital accumulation, as the current architecture of historical capitalism, determines the structure, form, processes and conflicts of our large metropolises and regional cities, dominated by transnationalized real estate-financial capitals, in their articulation with subsidiary governments and facilitators of their operation. It is an effort of theoretical construction based on the interpretation of the specific historical processes that occurred in a region that has shared similar situations of domination and subordination to the different hegemonic powers for centuries.

## RESUMO

Parte de um trabalho mais amplo sobre o *desenvolvimento territorial desigual na América Latina*, este artigo faz uma revisão histórica dos impactos cumulativos e dinâmicos sobre o território, as cidades em particular, das políticas e ações das diferentes formas de Estado existentes nas formações socioeconômicas da região, desde a conquista pelas potências ibéricas, até os dias atuais, quando a consolidação do padrão neoliberal de acumulação de capital, como a atual arquitetura do capitalismo histórico, determina a estrutura, a forma, os processos e os conflitos de nossas grandes metrópoles e cidades, dominadas por capitais imobiliário-financeiros transnacionalizados, em sua articulação com governos subsidiários e facilitadores de sua operação. Trata-se de um esforço de construção teórica a partir da interpretação de processos históricos específicos ocorridos em uma região que há séculos compartilha situações semelhantes de dominação e subordinação às diferentes potências hegemônicas.

## Introducción

Este texto es parte de un trabajo más amplio sobre el desarrollo desigual y combinado (Trotsky, 1972, p. 24) de los territorios latinoamericanos (Márquez López & Pradilla Cobos, 2018), y busca aportar a la construcción de una teoría que sirva de herramienta para analizar la naturaleza de las “políticas territoriales” en sentido amplio (Pradilla Cobos, 2009, p. 198), en sus diferentes escalas e impactos sobre la configuración urbana y regional, en nuestras “formaciones económico-sociales” (Luporini & Sereni, 1976).

Abordaremos el tema en sus aspectos de formación, consolidación y despliegue de la estructura estatal; de aplicación de las políticas territoriales —reconocidas o no como tales—; y de reconfiguración territorial, como proceso histórico en sus rasgos básicos, y como realidad actual, en la medida en que su desarrollo desigual puede seguir múltiples caminos.

Este trabajo es una elaboración teórico-histórica del desarrollo desigual y combinado de los estados latinoamericanos y sus políticas territoriales, en relación con los procesos de acumulación de capital, que se inicia con la etapa de la “acumulación originaria del capital” (Marx, 1975), como factores determinantes de la desigual estructuración territorial en América Latina.

## Dispersión precolombina y unificación colonial

Al llegar los conquistadores ibéricos, el vasto y diverso territorio que hoy conocemos como América Latina ya mostraba el impacto del desarrollo desigual, ley general del desarrollo histórico (Brophy, 2018). En él coexistían, en constante conflicto, grupos sociales que se organizaban mediante tres diferentes modos de producción: la “barbarie” de los grupos genéticos nómadas de cazadores, recolectores y pescadores, que deambulaban por el territorio obteniendo su subsistencia de lo que la naturaleza aportaba; las “comunidades aldeanas primitivas”, sedentarias, de agricultores y/o criadores, artesanos textiles, ceramistas y orfebres, que transformaban la naturaleza para producir sus soportes materiales básicos y su territorio (Pradilla Cobos, 1984); y las más desarrolladas, las “sociedades tributarias”<sup>1</sup> maya, azteca e inca, que lograron el desarrollo agropecuario y artesanal para su sustento comunitario, un cierto grado de intercambio mercantil, y someter a dominación y explotación a otras comunidades, generando la diferenciación en clases sociales y la construcción de grandes centros ceremoniales o “ciudades”, con obras monumentales como pirámides, templos y palacios, caminos, puentes, chinampas y diques (Pradilla

<sup>1</sup> Homólogas a las denominadas “despóticas orientales” por diversos autores (Bartra, 1983), “asiáticas” por Marx y Engels (Marx & Hobsbawm, 1982) y “tributarias” o “americanas” por algunos autores latinoamericanos.

Cobos, 2009, pp. 28-29; Konetzke, 1972, pp. 3-19).

Para entender la desigualdad alcanzada por estas formas de organización social, tomamos la caracterización de Roger Bartra de las “sociedades tributarias” de México y Perú:

El *modo de producción tributario* surge en aquellas sociedades donde un desequilibrio interno en el crecimiento de las fuerzas productivas ocasiona un desarrollo del aparato estatal como unidad aglutinante (política y económica) de un vasto conjunto de comunidades aldeanas, las cuales -vistas aisladamente- están regidas por relaciones de producción primitivas. Este desequilibrio se expresa en una mayor utilización de la fuerza productiva *trabajo humano* que de la fuerza productiva *medios de producción*; es decir, aparece una superexplotación de la fuerza de trabajo que compensa la subutilización de las posibilidades tecnológicas; y este desequilibrio se expresa tanto en las civilizaciones llamadas “hidráulicas”, como en los sistemas tributarios sin grandes trabajos agrícolas; en el primer caso, el avance tecnológico que significan los grandes trabajos de interés público (canales, presas, terrazas, etc.) solo puede lograrse mediante una explotación masiva de las comunidades, y tiene un carácter tal que solo es utilizable bajo el control del Estado, excluyéndose la posibilidad del uso en función de intereses privados. (Bartra, 1983, p. 214)

La explotación reviste la forma de un tributo impuesto a las comunidades (pagado en especie, en trabajo o en formas primitivas de dinero), que es en realidad una renta pagada al soberano por el uso de la tierra, de la que, por gracia divina, es dueño absoluto. (Bartra, 1983, p. 215)

La desigualdad entre la sociedad tributaria dominante y las comunidades dominadas la garantiza la existencia del Estado con tres componentes: el déspota, su nobleza y los sacerdotes como clase dominante; los cobradores de tributos que controlan la producción agropecuaria y artesana y recolectan el tributo en productos y/o trabajo; y los hombres armados que ejercen la dominación de la comunidad dominante, basada en la propiedad de la tierra que ostenta y que permite a los dominados su usufructo. La colonización ibérica se inicia en una situación de desigual desarrollo de las comunidades indígenas, en sus territorios, que sella su destino: las tribus bárbaras que oponen resistencia son masacradas; las comunidades aldeanas, libres o sometidas en las sociedades tributarias, y las dominantes, son vencidas y sometidas por los conquistadores a sus propias formas de dominio reconstruidas o a las llegadas de Europa (Konetzke, 1972, pp. 3-19).

España y Portugal realizaron la conquista y colonización de América Latina a partir de acuerdos políticos entre las coronas (Estados), en una fase temprana

del surgimiento del capitalismo en las entrañas del feudalismo; y convirtieron la región en palanca de la “acumulación originaria de capital” (Marx, 1975), por cinco vías: la expropiación de las tierras de indios o baldías convertidas en “propiedad eminente” de las coronas; la expropiación del oro y la plata acumuladas por los indígenas, enviada a las arcas de la nobleza ibérica para pagar sus compras en Inglaterra, Francia o Flandes, puntas de lanza del comercio; la piratería, armada por varias casas reinantes europeas para robar sus riquezas a los navegantes ibéricos; las ganancias obtenidas en el tráfico y venta de esclavos negros africanos en América; y el intercambio desigual de mercancías europeas por oro y plata, gracias a su escasez en las colonias (Márquez López & Pradilla Cobos, 2018).

Concluido el pillaje, aplastamiento de la resistencia y estabilización de la dominación colonial, en la que la violencia armada y la imposición religiosa de las coronas y la iglesia católica fueron fundamentales, la explotación económica permanente se implantó mediante una combinación desigual de formas de producción: el sistema tributario en especie o trabajo, tomado de las comunidades indígenas dominantes y el sistema feudal (“quinto real”, “diezmo” eclesiástico, “mita” urbana, agraria o minera) a las que se concentró en “pueblos de indios”, “encomendadas” a notables españoles; la esclavitud, recreada con la venia papal, luego de diez siglos de haber desaparecido,

cuando hubo escasez de fuerza laboral por la crisis demográfica indígena en el siglo XVI; las formas serviles feudales traídas de Europa por los colonizadores; y los embriones de trabajo asalariado libre de los indígenas bajo formas coercitivas (repartimientos), o los blancos pobres para responder a la demanda del comercio con los países colonizadores (Bartra, 1983, p. 47; Konetzke, 1972). La combinación de formas productivas que caracterizó a las formaciones económico-sociales latinoamericanas durante la Colonia, con su limitado dinamismo propio, acompañó a las metrópolis en su contradictorio tránsito hacia el capitalismo, marcado por la dependencia económica, el atraso productivo y el conflicto político con Inglaterra y Francia.

La propiedad de las coronas sobre la tierra americana, dada en usufructo a los peninsulares como “merced real” contra un tributo, sustentó el sistema económico hasta el inicio de su venta en propiedad en el siglo XVIII para paliar la crisis de las arcas reales. Las actividades dominantes fueron las ligadas al comercio monopolizado por las coronas: la minería expropiadora de oro, plata y diamantes, hasta su decadencia a inicios del siglo XVIII; la agricultura de exportación de azúcar, café, tabaco y cacao; la recolección de tintes animales o vegetales; y el intercambio desigual de bienes manufacturados europeos por oro y plata americanos bajo el monopolio de los imperios coloniales y sus puertos. La manufactura fue poco

impulsada y sometida al monopolio ibérico (Konetzke, 1972), como señala este historiador, a las Coronas no les interesó el desarrollo económico de las Indias; su única preocupación era la extracción de metales preciosos y recursos naturales para su beneficio.

Los estados imperiales, sus Consejos de Indias, sus Virreyes y Audiencias, fueron dominantes en la estructuración territorial de las colonias, basada en la propiedad centralizada de la tierra y el control monopólico sobre la actividad productiva, el comercio y las relaciones sociales. Los colonizadores unificaron relativamente los territorios fragmentados de la región, partiendo de los limitados avances tecnológicos disponibles en el transporte por mar y tierra para las mercancías, soldados, pobladores e información, formando dos imperios coloniales. En ellos imperó la segregación racial: los indígenas fueron concentrados en “pueblos de indios” y los blancos en “pueblos de blancos”, adonde los indios no tenían acceso, que controlaban el tráfico y consumo de bienes y servicios, regulados formalmente por la Corona Española en las Leyes de Indias, recopiladas en 1553 (Vigliocco, 2008). Los puertos que centralizaban el comercio con la península ibérica y las capitales virreinales y/o provinciales donde se ubicaba la administración colonial y su burocracia, fueron los nodos de la organización territorial en Latinoamérica.

Los territorios indígenas más afectados fueron los más desarrollados antes de la Conquista, los de asiento de los imperios tributarios y las comunidades aldeanas más ricas, por el oro y plata que acumulaban, la cantidad y docilidad de la fuerza laboral sometida a tributo, las ciudades o centros ceremoniales que proporcionaban piedra para las nuevas construcciones y la práctica agropecuaria y artesanal de su fuerza laboral, etc. La riqueza alcanzada antes de la Conquista fue la causa de su posterior atraso; igual ocurriría a España y Portugal pues lo expoliado a las colonias fluyó hacia Inglaterra, Flandes y Francia y nutrió su desarrollo manufacturero, mientras la península se estancaba y perdía su fuente colonial de recursos.

El mantenimiento del monopolio comercial, el crecimiento del contrabando, el malestar de los criollos, la influencia política de las revoluciones burguesas europeas (Hobsbawn, 1974), la ocupación de la península por Napoleón y el derrocamiento de su monarquía, y la independencia de Estados Unidos, fueron los motores de la liberación colonial.

### **Fragmentación de las naciones independientes**

En 1776, Estados Unidos declaró su independencia de Gran Bretaña, convirtiéndose en argumento para la de otras colonias. Haití lo hizo de Francia en

1804. Las independencias de los territorios bajo dominio español (1810-1826) fueron acompañadas de un intenso proceso de fragmentación. A mediados del siglo XIX, las excolonias hispanas estaban ya divididas en 16 países. Brasil se declaró independiente de Portugal en 1822, pero continuó como Imperio con gobernantes portugueses hasta 1889 cuando se transformó en República (Peña, 1989, pp. 26 y ss.).

El parto de los estados-nación fue doloroso. En el siglo XIX e inicios del siglo XX, los gobiernos nacientes, sobre todo militares, se enfrascaron en guerras civiles y conflictos internacionales, en los que se debatía la definición de los territorios nacionales. Brasil practicó todo el siglo XIX, hasta 1907, la política de “frontera móvil” y se expandió, por la fuerza o la diplomacia, a costa de sus vecinos, los cuales le cedieron amplias porciones de su suelo (Peña, 1989).

La fragmentación territorial y formación de estados-nación se realizó con la intervención armada o diplomática de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Países Bajos y otros países europeos. Cerca de la mitad del territorio de México fue arrebatado por Estados Unidos en 1848. Francia intervino en México en 1838-39 y 1862-67. Gran Bretaña en el siglo XIX y Estados Unidos a partir del XX, coadyuvaron en la formación de estados nacionales débiles. El rompecabezas resultante incluyó desde minúsculos países en el Caribe o Centroamérica, hasta los

tres grandes (Brasil, Argentina y México), que se desarrollaron desigualmente en lo económico, político y estatal; su extensión territorial, la diferente disponibilidad de recursos naturales y humanos, la debilidad o fuerza de su Estado para defender su territorio, fueron factores esenciales en su devenir.

Las guerras y conflictos internos no impidieron la ampliación de los flujos comerciales de los nuevos países, en el marco del capitalismo industrial en expansión. A fines del siglo XIX e inicios del XX, los principales países de la región encontraron los productos primarios, agrícolas o mineros, de exportación al mercado mundial (Singer, 1975, pp. 127-128), que les aportaban las divisas para importar bienes manufacturados de consumo desde Europa y Estados Unidos; estos productos alimentaban el comercio urbano para los sectores de altos ingresos, completando el patrón mercantil de acumulación de capital, primario exportador e importador secundario.

La actividad agropecuaria o minera se realizaba usando formas de producción aún precapitalistas, agudizadas por el auge exportador: semiserviles, con la explotación y opresión agudas del peonaje acasillado —formalmente asalariado— y la aparcería en las haciendas latifundistas, sufridas en gran medida por los indígenas en las regiones donde abundaban; la esclavitud, en decadencia o encubierta, sobre todo en la minería; y la pequeña propiedad que producía para la subsistencia

<sup>2</sup> *Las mayores redes ferroviarias se construyeron en Argentina, Brasil, México y Chile, y de menor extensión en Bolivia, Perú, Ecuador o Colombia, jugando sobre todo un papel de articulador territorial.*

<sup>3</sup> *Ríos Amazonas, Paraná, La Plata, Orinoco, Sao Francisco, Paraguay, Guayas y Magdalena.*

<sup>4</sup> *Entre 1881 y 1930, llegaron a América Latina 8 millones 541 emigrantes europeos y asiáticos.*

campesina y de quienes trabajaban para las haciendas. En la minería y la agricultura de exportación, el capital extranjero estaba presente en grandes explotaciones de enclave, cuyos paradigmas fueron las “repúblicas bananeras” de Centroamérica y el Caribe, y las minas en Chile y Bolivia, protegido por la oligarquía civil o militar gobernante, dominante políticamente en los estados (Cueva, 2009; Kalmanóvitz, 1983).

La coincidencia de la expansión mercantil latinoamericana con la “onda larga depresiva” de la economía europea entre 1873 y 1893 (Mandel, [1980] 1986: 95), impulsó dos procesos: 1) la llegada de capitales europeos y norteamericanos ociosos, sobre acumulados, no valorizables en sus países, para construir ferrocarriles,<sup>2</sup> la navegación a vapor fluvial<sup>3</sup> o costera, y otras ramas de acumulación de capital, como la agricultura o la minería de exportación, sobre todo en los grandes países que impulsaron la ampliación de la frontera agraria, la integración territorial y la fundación de poblados en las ferrovías y vías fluviales —estaciones o puertos— para el traslado de bienes primarios de exportación y manufacturados importados, que en muchos casos fueron el núcleo de ciudades; y 2) la migración masiva de trabajadores europeos desempleados y empobrecidos hacia Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Venezuela y otros países<sup>4</sup> buscando empleo, pero con educación, calificación laboral y tradición sindical, que jugarían un papel notorio en las luchas

obreras de inicios del siglo XX (Deler, 2008; Hardoy, 1972, p. 89; Sánchez, 1973; Pradilla Cobos, 2009, pp. 31-33).

En este período y las dos primeras décadas del siglo XX ocurrió una industrialización básica en Argentina, Uruguay, Brasil, México, Chile y Perú, realizada por el capital extranjero o la oligarquía comercial local (Meisel, 2008, pp. 120-126; Cueva, 2009; Kalmanóvitz, 1983). La instalación del aparato político-administrativo de la nación independiente, la expansión del comercio de importación-exportación, la industrialización primaria y la implantación de la burguesía comercial-industrial, causaron el desbordamiento de los límites coloniales de las capitales y los puertos congelados durante mucho tiempo (Romero, 1976, pp. 119 y ss.).

Desde su origen, los países latinoamericanos y caribeños fueron desiguales: territorios de diferente tamaño y dotación de recursos; estados distintos en estructura, funcionamiento, capacidad y poder como democracias limitadas sometidas a conflictos constantes, golpes militares y gobiernos civiles autoritarios. El imperalismo británico primero y estadounidense luego, con sus intervenciones diplomáticas o militares, deseadas o aceptadas por las oligarquías y burguesías locales, sufridas y/o combatidas por sus sectores populares, fueron un factor exógeno internalizado determinante del proceso territorializado de cambio económico y social.

La desigual intervención de los estados nacionales en la promoción, legalización, financiamiento y soporte territorial de la infraestructura ferroviaria y de navegación, fue un vector decisivo en el desarrollo diferencial de sus regiones, en este período y en el futuro. También sirvió para la entrada del capital imperialista que se hizo propietario de grandes extensiones de tierra e infraestructuras entonces estratégicas, usó los sistemas de transporte para su comercio, sin control de importación-exportación, y le otorgó poder político en los estados oligárquicos del período (Cueva, 2009).

### **Autonomía relativa en una región sojuzgada**

El período 1914-1945, de profunda crisis económico-política del capitalismo mundial, implicó muchos cambios que modificaron el panorama de la región, incluyendo la sustitución de la potencia hegemónica en occidente, y un retroceso en la mundialización del capital por la revolución rusa de 1817 y la formación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (Pradilla Cobos, 2009).

*La evolución geográfico-política (o política, simplemente) de América Latina a partir de los años 1915-1920 y hasta la fecha se caracteriza por dos tendencias principales: la ampliación de la presencia estadounidense en la cuenca del Caribe y la consolidación de las fronteras nacionales, sea por la vía*

*de la negociación diplomática, sea por la vía del enfrentamiento militar [...] Es en este marco que asistimos a la implantación cada vez más vigorosa del poder económico y político de Estados Unidos sobre el conjunto de América Latina. (Peña, 1989, p. 51; cursivas en el original)*

En 1910 ya existían los 20 países formalmente independientes actuales de la región. La “doctrina Monroe”, el “destino manifiesto” de América Latina formulado en 1823 por el presidente de Estados Unidos solo pudo aplicarse en el siglo XX, cuando logró el poder suficiente para arrebatarse la hegemonía capitalista a la Gran Bretaña. El “corolario Roosevelt” de 1904-1905 la reafirma agresivamente. Sus intervenciones políticas y ocupaciones militares en Centroamérica y el Caribe se extendieron durante todo el siglo XX, desde la separación de Panamá en 1903 y el control de la Zona del Canal, hasta la ocupación de la isla de Granada en 1983 (Peña, 1989, p. 57).

Entre 1914 y 1945, el capitalismo atravesó por una “larga onda recesiva” de la economía, marcada por las dos “guerras mundiales” inter imperialistas que arrasaron Europa y su base productiva e infraestructura, la caída del Imperio Ruso (1917) y de los países que se sumaron al Bloque Socialista en la 2ª Guerra Mundial, y la Gran Depresión de 1929-1930 (Mandel, 1986, p. 92). América Latina sufrió los efectos con tres severas caídas del producto interno bruto (PIB); pero

*territorios 46*

el desarrollo desigual volvió a actuar: surgieron en el continente las fuerzas sociales y políticas que dieron lugar a la Revolución Mexicana de 1910 (Gilly, 2007), a movimientos huelguísticos paradigmáticos en los enclaves agrícolas, ganaderos y mineros nacionales e imperialistas, y a la formación de fuerzas nacionalistas que enterraron al Estado Oligárquico e impulsaron la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) y el ingreso al capitalismo industrial: los presidentes Lázaro Cárdenas en México (1934-1940), Getulio Vargas en Brasil (1930-1945 y 1951-1954), Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1955), Hernán Siles Suazo y Víctor Paz Estensoro desde la Revolución Boliviana (1952-1964), Alfonso López Pumarejo en Colombia (1934-1938) y otros menos importantes, pero los cuales no podemos ubicar en la misma matriz ideológica (Cueva, 2009; Manrique, 2006). La crisis de los países capitalistas hegemónicos dio paso a una fase significativa del desarrollo capitalista de los países dominados latinoamericanos: la industrialización.

### **Industrialización y dictaduras civiles y militares**

La industrialización tardía, trunca, contradictoria, lenta e insuficiente (Pradilla Cobos & Márquez López, 2020) se realizó a partir de las desigualdades históricas acumuladas: intensa en las tres grandes naciones Argentina, México y Brasil,

menor en Colombia, Perú y Chile, y no despegó en las pequeñas y medianas naciones centro y suramericanas surgidas en el siglo XIX. La desigualdad del desarrollo territorial entre naciones se profundizó. Los estados nacionales amparados en el patrón intervencionista estatal de acumulación de capital (Keynesiano), que sustituyó en la segunda posguerra al vigente anteriormente, y en las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y sus economistas, jugaron un papel central en la industrialización (Guillén Romo, 1984).

La industrialización avanzó desigualmente según la diversa capacidad de los estados para crear las “condiciones generales para la producción” (infraestructura vial, de transporte y comunicaciones, energética, hidráulica, etc.) y para la “*reproducción de la fuerza de trabajo*” necesaria a la industria (vivienda, educación, salud, etc.) (Pradilla Cobos, 1984), para impulsar con apoyos y subsidios a la industrialización privada o crear industrias paraestatales para eslabonar las cadenas de valor y de realización mercantil. Aún en los países más grandes y desarrollados en términos capitalistas del continente, el Estado presentaba grandes debilidades estructurales para intervenir en la vida social y resolver los desequilibrios regionales y urbanos que el proceso produjo.

La contradicción principal que enfrentaron los países que se industrializaron fue la “contradicción estructural de la balanza comercial y de pagos”, señalada por

los economistas de la CEPAL de entonces: las divisas aportadas por las exportaciones primarias, eran insuficientes para cubrir las necesidades de importación de bienes de capital generadas por la industrialización, por lo que los estados tenían que recurrir al crédito externo y/o a la inversión externa directa (Guillén, 1984, pp. 58 y ss.), permitiendo la profunda penetración de las Empresas Transnacionales (ET) en las economías más industrializadas de la región (Fajnzylver, 1983), y a la crisis de pagos de la deuda externa en los años setentas, que cerró el ciclo de la ISI, antecedido a la recesión de 1982 y al nuevo cambio de patrón de acumulación.

La industrialización fue territorialmente desigual, pues se ubicó sobre todo en las ciudades capitales nacionales y/o en una o dos más de cada país, donde se había acumulado el capital-dinero en la fase anterior y se reunían las condiciones generales para el funcionamiento de la industria, lo cual las convirtió en nodos receptores de la intensa migración campo-ciudad (Pradilla Cobos & Márquez López, 2020). La adecuación del campo a las necesidades de la industrialización, realizada por la vía *junker* —con excepción de México—, se resume en: el despojo de la tierra a los campesinos para expandir la gran propiedad; la liberación de fuerza de trabajo y su migración a las ciudades en expansión; la producción de un excedente de materias primas industriales y productos alimenticios de calidad y en cantidad creciente; y la conversión

del campo en mercado para los productos industriales. Se produjo así el acelerado proceso de urbanización que es una de las particularidades de nuestras formaciones sociales (Pradilla Cobos, 2009; Pradilla Cobos & Márquez López, 2020).

Se generaron además dos características estructurales propias de nuestras formaciones económico-sociales: la tardía industrialización, dependiente de medios de producción importados muy avanzados, requería poca mano de obra, dando lugar a un “ejército industrial de reserva” de gran magnitud: un 46.1% de la población económicamente activa (PEA) en 1950, en plena industrialización, que se mantiene casi sin cambio en la actualidad (CEPAL, 1988, p. 5; Casabon, 2017); y que los migrantes sin empleo tuvieran que recurrir a la “urbanización popular” para obtener una vivienda, caracterizada por la ocupación irregular de terrenos, la autoconstrucción de unidades precarias y hacinadas, en largos períodos de tiempo y la realización de movimientos urbanos populares para preservarla, regularizarla y obtener infraestructura y servicios, mediante la cual se formó más de la mitad del área urbana en el período (Pradilla Cobos, 1987). Estas dos particularidades explican los salarios obreros tan bajos en la región, pues se combinan para saturar el mercado laboral y descontar del salario el costo de la vivienda.

La situación del campesinado golpeado por la violencia y el despojo de los terratenientes y el declive de la

industrialización agravando el desempleo urbano, dieron lugar a movimientos guerrilleros en el campo y la ciudad, y a movimientos rurales y urbanos populares que exigían o defendían la tierra, pedían su regularización y la dotación de servicios. La respuesta de la burguesía y sus gobiernos fue la represión. La democracia burguesa restringida aparecía solo ocasionalmente y entre mediados de los años sesenta y ochenta del siglo XX desapareció casi totalmente borrada por dictaduras represivas que coparon la mayoría de los estados nacionales, y fueron portadoras del “nuevo” patrón de acumulación neoliberal.

### **Menos Estado, más mercado, la falacia neoliberal**

La recesión económica mundial, sincronizada de 1982, abrió las puertas a la contrarrevolución neoliberal y al abandono del patrón de acumulación intervencionista estatal. El lema de “menos Estado, más mercado” englobó las principales “reformas estructurales” del llamado Consenso de Washington: reducción del gasto público social y disciplina fiscal para evitar los déficits y el endeudamiento interno e internacional; apertura comercial externa y multiplicación de los tratados de libre comercio; privatización de empresas públicas, servicios sociales e infraestructuras estatales; desregulación económica y en otros ámbitos de la vida social como lo territorial (urbano y regional); mejores

condiciones para la inversión extranjera directa; liberalización de la circulación y operación financiera, reforma fiscal favorable a la empresa privada y liberalización del mercado cambiario (Guillén, 1997).

Aunque la libertad de mercado opera solamente entre los monopolios transnacionales y no entre todos los actores privados y los poderes estatales (legislativos y ejecutivos), fueron indispensables para implantar las reformas estructurales y mediatizar las inconformidades sociales, haciendo del lema una falacia, el impacto sobre la estructura, fuerza y recursos en manos del Estado fue enorme, reduciendo la capacidad que había tenido en el período anterior para impulsar la ISI, atender la creación de condiciones generales de la producción y la reproducción de la fuerza laboral, y actuar —si se lo hubiera propuesto— para enfrentar las desigualdades (“desequilibrios”) territoriales (urbano-regionales) y sociales causados por ella.

El neoliberalismo llegó con las dictaduras militares generalizadas, pero poco después se inició una democratización liberal restringida de los gobiernos, los cuales aceptaron sin condiciones la aplicación de las reformas estructurales, sin que la ciudadanía, desestructurada, opusiera la resistencia suficiente para detenerlas. Además, los “ajustes” implicaban un mayor debilitamiento del Estado, con poca capacidad para negociar con los países hegemónicos, los organismos multilaterales y las transnacionales de escala mundial. Los gobiernos se convirtieron de promotores e

interventores a “facilitadores subsidiarios” de las prácticas depredadoras, especulativas, del gran capital monopólico nacional-trasnacional, proveniente en gran parte de la sobreacumulación en sus países de origen y de su fracción operadora de la mercantilización y financiarización de lo urbano, la inmobiliaria-financiera, lo cual acentuó la desigualdad del desarrollo interno, al subordinarlo a la rentabilidad diferencial de la acumulación territorializada (Parnreiter, 2018). Si la planeación territorial, que gozó de legitimidad política e instrumentos en el intervencionismo, no logró resolver los conflictos urbano-regionales, en el neoliberalismo, sin ellos, se convirtió en herramienta de apoyo a los megaproyectos urbanos, para garantizar su rentabilidad (Pradilla Cobos, 2009).

Cuatro décadas después de iniciada la época neoliberal, aún antes de la pandemia del Coronavirus en 2020, la región estaba sumida en el estancamiento económico, con tasas de crecimiento en ese tiempo apenas cercanas a 2% en promedio anual, una crisis social caracterizada por la mitad de su PEA en el subempleo (la “informalidad”), y la presencia continua de una gran masa de pobres y pobres extremos. Pierre Salama (2020) ubica entre sus causas articuladas: la reprimarización de las exportaciones; la desindustrialización prematura cuando solo se habían semi industrializado; la financiarización especulativa y rentista, sobre todo en el sector inmobiliario; la baja inversión pública en infraestructura y privada en

industria orientada al consumo interno, deprimido por los bajos salarios e ingresos; y el atraso tecnológico ligado al bajo gasto en investigación y desarrollo. Todas ellas ligadas a la ausencia o presencia del Estado. Una de las consecuencias de esta combinación compleja de factores es la violencia extrema que aqueja a campos y/o ciudades donde subsiste la superpoblación relativa en México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Colombia, Venezuela, o Brasil, cuyos estados son incapaces de controlarla.

Como reacción a los altos costos pagados por la población durante las dos primeras décadas de neoliberalismo, los electores llevaron al gobierno, nacional o local, sobre todo a partir del año 2000 a candidatos y coaliciones “progresistas” que dieron lugar a la conocida como “marea rosa” en Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Bolivia, El Salvador y Nicaragua, entre otros. Estos gobiernos, a pesar de frenar parcialmente las acciones neoliberales más agresivas y aplicar políticas sociales asistenciales más activas, mejorar los salarios más bajos y dar más derechos civiles a los ciudadanos, no modificaron a fondo las estructuras socio-económicas construidas por los gobiernos neoliberales. Estaban contruidos sobre alianzas con corrientes de centro, o se ubicaban allí en el espectro político, dependían de recursos provenientes de trasnacionales extractivistas para financiar sus políticas sociales y debían ser cautos para no desatar las

iras del capital financiero mundial y/o los gobiernos de los países dominantes, sobre todo Estados Unidos.

Llegó el contraataque del capital global, los gobiernos de los países hegemónicos y los sectores conservadores nacionales hacia los gobiernos “progresistas”, por la vía electoral, mediante golpes de estado parlamentarios o militares, o movilizaciones de masas, dando lugar al debilitamiento y reversión de la “ola” en Argentina (2015), Brasil (2016 y 2017), Ecuador (2017), Chile (2010-2014 y 2018), Venezuela (2018) con el boicot económico y las movilizaciones, que también ocurren en Nicaragua, y el golpe militar de 2019 en Bolivia (Pradilla Cobos, 2018; Salama, 2020). Al mantenerse lo fundamental de las estructuras y políticas neoliberales, cuya naturaleza lleva a la agudización de las desigualdades sociales, y limita en forma extrema la intervención del Estado como mediatizador de los desequilibrios que genera el libre mercado, los gobiernos “progresistas”, a pesar de sus iniciativas de integración continental, no lograron revertir el desarrollo desigual de los países, de sus regiones y ciudades interiores, de sus áreas urbanas segregadas y crecientemente fragmentadas.

### **Políticas iguales, territorios desiguales**

La naturaleza y arquitectura de los regímenes políticos nacionales específicos, históricamente datados, y las estructuras

y funciones de los gobiernos regionales y locales, en los diferentes patrones de acumulación de capital, dieron lugar a distintas políticas en el tiempo y el territorio, que actuaron dialécticamente con las prácticas de los sectores privados, para configurar los territorios latinoamericanos, generando formas y estructuras urbanas específicas, cuya característica fundamental ha sido y es la desigualdad de su desarrollo (estructura, forma, dinámica, tiempos, cantidad y calidad de sus componentes, diferencias sociales, etc.) con las de los países hegemónicos en el capitalismo, y entre las diferentes y desiguales naciones de la región, resultando una combinación compleja de grados de desarrollo y conflictos territorializados.

Pero los organismos multinacionales, dominados por las potencias hegemónicas, buscan homogeneizar las condiciones de explotación-acumulación a escala planetaria en lo económico y lo territorial para el capital inmobiliario-financiero transnacionalizado, para lo cual elaboraron e hicieron firmar en Quito en 2016 por todos los gobiernos una misma política para todas las naciones: la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, Hábitat III, 2017), la cual, como toda política igual aplicada a realidades desiguales, aumentará la desigualdad entre las ciudades del mundo y la región. La crisis sanitaria, económica y social generada por la pandemia del coronavirus en 2020, no hará sino agudizar estas desigualdades y los conflictos que unas y otras entrañan.

## Referencias

- Bartra, R. (Ed.). (1983). *El modo de producción asiático. Problemas de la historia de los países coloniales*. Era. (Publicación original 1963).
- Brophy, S. D. (2018, 18 de marzo). El valor explicativo de la teoría del desarrollo desigual y combinado. *Viento sur*. <https://vientosur.info/el-valor-explicativo-de-la-teoria-del-desarrollo-desigual-y-combinado/>
- Casabon, C. (2017). La economía informal de América Latina supera por primera vez la de África Subsahariana. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/05/la-economia-informal-de-africa-esta-retrocediendo-mas-rapido-que-la-economia-latinoamericana/>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1988). La industrialización en América Latina: evolución y perspectivas. *Seminario Las inversiones conjuntas en la cooperación de los países en vías de desarrollo: el caso de los países del Cono Sur y el Brasil*. Bérgamo y Módena; Agencia per la mondializzazione dell'impresa.
- Cueva, A. (2009). *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. Siglo XXI. (Publicación original 1977).
- Deler, J. P. (2008). Transformaciones del espacio en América Latina. En E. Ayala Mora, & E. Posada Carbó (Dir.), *Historia General de América Latina* (Vol. VII: Los proyectos nacionales latinoamericanos: sus instrumentos y articulación: 1870-1930, pp. 33-59). Unesco.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Nueva Imagen.
- Gilly, A. (2007). *La revolución interrumpida*. Era. (Publicación original 1971).
- Guillén Romo, H. (1984). *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*. Era.
- Guillén Romo, H. (1997). *La contrarrevolución neoliberal*. Era.
- Hardoy, J. E. (1972). *Las ciudades de América Latina*. Paidós.
- Hobsbawn, E. (1974). *Las revoluciones burguesas*. Guadarrama. (Publicación original 1962).
- Kalmanovitz, S. (1983). *El desarrollo tardío del capitalismo. Un enfoque crítico de la teoría de la dependencia*. Universidad Nacional de Colombia; Siglo XXI.
- Konetzke, R. (1972). *América Latina II. La época colonial*. Siglo XXI. (Publicación original 1965).
- Luporini, C., & Sereni, E. (1976). *El concepto de formación económico-social*. Pasado y presente; Siglo XXI. (Publicación original 1973).
- Mandel, E. (1986). *Las ondas largas del desarrollo capitalista*. Siglo XXI. (Publicación original 1980).
- Manrique, L. E. G. (2006). *De la conquista a la globalización. Estados, naciones y nacionalismos en América Latina*. Estudios de Política Exterior, S.A.

- Márquez López, L., & Pradilla Cobos, E. (2018, 12-14 de diciembre). *La desigualdad del desarrollo territorial en América Latina*. IV Seminario Internacional de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito, Ecuador.
- Marx, C., & Hobsbawn, E. (1982). *Formaciones económicas precapitalistas*. Pasado y Presente; Siglo XXI. (Publicación original 1971).
- Marx, K. (1975). *El capital*. (Vol. 1, T. 1, Cap. XXIV). Siglo XXI. (Publicación original 1867).
- Meisel, A. (2008). Mercados internos, industrialización y finanzas. En E. Ayala Mora, & E. Posada Carbó (Dir.), *Historia General de América Latina* (Vol. VII: Los proyectos nacionales latinoamericanos: sus instrumentos y articulación: 1870-1930, pp. 111-131). Unesco.
- Naciones Unidas, Hábitat III. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Parnreiter, C. (2018). *Geografía económica: una introducción contemporánea*. Facultad de Economía, UNAM.
- Peña, O. (1989). *Estados y territorios en América Latina y el Caribe*. Era.
- Pradilla Cobos, E. (1984). *Contribución a la crítica de la teoría urbana. Del espacio a la crisis urbana*. Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- Pradilla Cobos, E. (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. Fontamara.
- Pradilla Cobos, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco; Miguel Ángel Porrúa.
- Pradilla Cobos, E. (2018, septiembrediciembre). Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, 20(43), 649-672. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4302>
- Pradilla Cobos, E., & Márquez López, L. (2020). *De las aldeas rurales a las grandes metrópolis en América Latina 1880-2020* [Inédito]. Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- Romero, J. L. (1976). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Siglo XXI.
- Salama, P. (2020, octubre-diciembre). ¿Porque los países latinoamericanos sufren un estancamiento económico de largo plazo? Un estudio a partir de los casos de Argentina, Brasil y México. *El Trimestre Económico*, 87(348), 1083-1132. <https://doi.org/10.20430/ete.v87i348.1167>
- Sánchez, N. (1973). *La población de América Latina*. Alianza Universidad.
- Singer, P. (1975). *Economía política de la urbanización*. Siglo XXI. (Publicación original 1973).
- Trotsky, L. (1972). *Historia de la revolución rusa* (T. 1). Juan Pablos. (Publicación original 1930).

Vigliocco, M. Á. (2008). El planeamiento territorial en las Leyes de Indias. *MAR Planeamiento físico. Taller vertical Meda Altamirano Yantorno*. [Ficha N.º 16. Serie: el Planeamiento en la Argentina, N.º 4]. Facultad de arquitectura y urbanismo, Universidad de La Plata. <http://blogs.unlp.edu.ar/planeacionfau/files/2013/05/ficha-16-EL-PLANEAMIENTO-TERRITORIAL-EN-LAS-LEYES-DE-INDIAS.pdf>.